

Regierungsratsbeschluss

vom 24. Februar 2015

Nr. 2015/277

KR.Nr. A 171/2014 (DDI)

Auftrag Fraktion FDP. Die Liberalen: Mehr Kostenbewusstsein in der Sozialhilfe (12.11.2014)

Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird aufgefordert, dem Kantonsrat eine Änderung des Sozialgesetzes vorzulegen, mit welcher darauf hingewirkt wird, dass das Kostenbewusstsein der Sozialregionen gestärkt wird. Dies kann entweder durch ein Bonus-Malus oder durch eine Kostenbeteiligung der Sozialregion an den Kosten der einzelnen Sozialfälle erreicht werden.

2. Begründung

Bei den Sozialkosten, welche in den einzelnen Sozialregionen anfallen, bestehen massive Unterschiede. Bei allem Verständnis für regionale Unterschiede ist es offensichtlich, dass die Vorgaben der Sozialgesetzgebung in einzelnen Behörden sehr exzessiv ausgelegt werden. Dementsprechend hoch ist die Belastung des Lastenausgleichs. Diese heute absolut unbefriedigende Situation wird dadurch gefördert, dass die Kosten einer (allzu) grosszügigen Sozialhilfepraxis von der Gesamtheit der Solothurner Gemeinden gemeinsam getragen werden muss.

Neben der unterschiedlichen Praxis in den Sozialbehörden ist vermutlich auch die nicht immer optimal interpretierte Führungsrolle der zuständigen politischen Instanzen der Leitgemeinden verantwortlich.

Mit einem Bonus-Malus-System oder einem Selbstbehalt wird ein Anreiz gesetzt, die Sozialhilfe gezielt und effizient einzusetzen. Mit dieser Massnahme sollen die eingeleiteten Anstrengungen zur Verbesserung der Effizienz der Sozialhilfe verstärkt werden.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Massnahmenplan Sozialhilfe

Mit RRB Nr. 2014/233 vom 4. Februar 2014 haben wir in einem detaillierten Massnahmenplan aufgezeigt, wie die Sozialhilfekosten künftig gedämpft werden sollen. Wir haben uns dabei u.a. auf Beschlüsse des Kantonsrates zu parlamentarischen Vorstössen und auf Stellungnahmen zu parlamentarischen Vorstössen gestützt. Mit RRB Nr. 2014/837 vom 5. Mai 2014 haben wir eine Steuer- und eine Projektgruppe eingesetzt, welche für die Umsetzung dieser Planung während der Legislatur 2013 – 2017 besorgt ist. Mittlerweile sind in enger Zusammenarbeit mit dem Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) und den Sozialregionen diverse Projekte aufgenommen, teilweise sogar schon abgeschlossen worden. Zusammenfassend kann folgender Stand der Dinge wiedergegeben werden:

- Der Handlungsspielraum der Trägerschaften bei der Personalbewirtschaftung wurde mittels einer Anpassung der Sozialverordnung per 1. Januar 2015 erweitert (RRB Nr. 2014/1469 vom

25. August 2014). Dadurch ist es den Sozialregionen künftig besser möglich, ihre Personalressourcen bedarfsgerecht auf den Leistungsauftrag anzupassen und damit die Wirtschaftlichkeit bei der Aufgabenerledigung zu erhöhen. Dieser Spielraum ermöglicht zudem mehr Beweglichkeit bei der Organisationsentwicklung bzw. beim Einrichten effizienter, schlanker Strukturen und von Prozessen, die das Kostenbewusstsein fördern.

- Mit Wirkung auf den 1. Januar 2015 wurden mittels einer weiteren Anpassung der Sozialverordnung zusätzliche Abweichungen von den SKOS-Richtlinien beschlossen (RRB Nr. 2014/1623 vom 16. September 2014). Im interkantonalen Quervergleich gilt im Kanton Solothurn fortan ein engerer Spielraum bei der Gewährung von Sozialhilfeleistungen. Dies gilt besonders für die Unterstützung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen.
- Das Konzept und die Massnahmen zur Verhinderung von unrechtmässigem Leistungsbezug in der Sozialhilfe sind erarbeitet. Die Umsetzung erfolgt im Rahmen der Massnahmenplanung Sozialhilfe.
- Das Amt für soziale Sicherheit (ASO) hat per Juli 2014 die EDV im Bereich Sozialleistungen und Existenzsicherung und damit für die Verwaltung des Lastenausgleichs Sozialhilfe umgestellt. Die technischen Voraussetzungen für einen elektronischen Datenaustausch und eine Harmonisierung des Abrechnungswesens sind erfolgreich eingerichtet. Eine Projektgruppe arbeitet nun daran, den Datenaustausch mit den Sozialregionen zu realisieren. Damit einher gehen die Harmonisierung der Datenerfassung und der Rechnungslegung sowie eine Optimierung der statistischen Auswertungen. Diese Grundlagen werden es künftig ermöglichen, aussagekräftige Messwerte zu bestimmen und eine Vergleichbarkeit im Rahmen eines Benchmarks zwischen den Sozialregionen herzustellen.
- Eine weitere Projektgruppe erarbeitet die Grundlagen der Planung über die Angebote sozialer und beruflicher Integration von Sozialhilfebeziehenden. Dabei werden auch die Strukturen überprüft. Im Sinne einer ersten Selbstregulierung haben sich die Sozialregionen freiwillig bereit erklärt, sich an ein eingeschränktes jährliches Kostendach zu halten. Sie wollen dadurch aktiv zu einer Kostendämpfung beitragen und sich selbst einen Rahmen geben, die Mittel nachhaltig und ressourcenorientiert einzusetzen.
- Für die Erarbeitung eines zeitgemässen Revisionskonzepts konnte ein externes Expertenteam der Fachhochschule Luzern gewonnen werden. Dieses wird zusammen mit einem definierten Adressatenkreis die Grundlagen in den kommenden Monaten erarbeiten. Im Rahmen eines Pilots mit einer Sozialregion wird das Konzept hernach getestet und optimiert. Bis zum Ende der Legislatur soll dieses eingeführt sein.
- Die Vorarbeiten für eine Teilrevision des Sozialgesetzes im Leistungsbereich Sozialhilfe sind bereits aufgenommen. Im Rahmen einer Projektgruppe wird gegenwärtig das Normkonzept erarbeitet. Die vorhandenen Ergebnisse und die Massnahmenplanung zeigen, dass die Teilrevision drei Stossrichtungen zu verfolgen hat. So sind erstens die gesetzlichen Grundlagen für den elektronischen Datenaustausch sowie die Harmonisierung der Rechnungslegung und für eine Optimierung der Statistik zu schaffen. Zum zweiten gilt es, die Mittel zur Verhinderung von unrechtmässigen Leistungsbezügen zu optimieren. Zum Dritten sind die Revisions- bzw. die Aufsichtskompetenzen sowie Zuständigkeiten zu klären, damit das neue Revisionskonzept vollzogen werden kann. Botschaft und Entwurf für die Teilrevision wird voraussichtlich 2016 in die parlamentarische Beratung kommen.
- Über die Lebenslage von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in der Sozialhilfe ist eine Studie angelaufen. Die Ergebnisse sollen dazu dienen, gute Voraussetzungen zu schaffen, damit diese Personengruppe möglichst selten auf Sozialhilfe angewiesen ist bzw. von dieser rasch und dauerhaft abgelöst werden kann.

- Bis zum Ende der Legislatur soll die Strategie gegen Armut optimiert werden. Um die Handlungsfelder bestimmen zu können, wird durch die Fachhochschule Nordwestschweiz ein Synthesebericht erstellt. Dieser sollte bis Sommer 2015 vorliegen; hernach wird für die weiteren Arbeiten eine Projektgruppe eingesetzt.

3.2 Anreize zum gezielten und effizienten Einsatz von Sozialhilfegeldern

Wir haben bereits in unserer Stellungnahme zum Auftrag Alexander Kohli und Hubert Bläsi (FDP, Grenchen): Sozialregionen als Profitcenter im Bereich Sozialadministration (RRB Nr. 2013/2097 vom 19. November 2013) ausgeführt, dass mittelfristig ein weitergehendes Anreizsystem für die Sozialregionen entwickelt werden soll. Entsprechend wurde dies auch in den Massnahmenplan Sozialhilfe aufgenommen (RRB Nr. 2014/233 vom 4. Februar 2014). Gleichzeitig haben wir in unserer Stellungnahme zum Vorstoss darauf hingewiesen, dass es dafür keine neuen gesetzlichen Grundlagen benötigt. § 55 Abs. 7 des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007 (SG, BGS 831.1) reicht dafür aus. Die Realisation des elektronischen Datenaustauschs und die Harmonisierung des Rechnungswesens sowie die Optimierung der Statistik werden in absehbarer Zeit die nötigen Daten liefern, um einen Benchmark zwischen den Sozialregionen aufzubauen und anhand der Vergleiche wirkungsvolle Anreize zu entwickeln. Darüber hinaus bleibt weiterhin unverzichtbar, dass die Sozialregionen ihre Prozesse und Strukturen optimieren. Auf diese Weise können ohne Gesetzesrevision und ohne weitere Einschränkungen bei den Voraussetzungen zum Leistungsbezug Mittel eingespart werden. Diese Stossrichtung hat denn auch das Parlament gutgeheissen und den Regierungsrat im Rahmen der Erheblicherklärung des Auftrages der Fraktion FDP. Die Liberale Strukturelle Überprüfung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten im Sozialwesen (gesetzliche Sozialhilfe) zwischen Kanton und Gemeinden beauftragt, die Revisions- und Aufsichtstätigkeit gegenüber den Sozialregionen zu verstärken, ein aussagekräftiges Benchmarking aufzubauen und letztlich auf Ebene der Sozialverordnung die nötigen Anreize gegenüber Sozialregionen aber auch gegenüber den Klienten und Klientinnen für eine Ablösung von der Sozialhilfe zu schaffen (KRB A 159/2013 vom 6. Mai 2014).

Demgegenüber wird die Frage nach einem Bonus-Malus-System zurückhaltend beurteilt. Bereits während den Vorarbeiten zum Neuen Finanzausgleich Kanton Solothurn wurde von uns entschieden, dass ein Bonus- Malus-System unter den Sozialregionen im Rahmen des Projektes NFA SO nicht eingeführt werden soll. Dies weil einerseits durch die Studien für das Teilprojekt Lastenausgleich die Kostenunterschiede zwischen den Sozialregionen weitgehend geklärt werden konnten und andererseits die Datenbasis sich als zu schmal erwies, um als verbindliche Grundlage für die Einführung eines solchen Systems zu dienen. An dieser Situation hat sich Stand heute nichts geändert. Es wird noch einige Zeit dauern, bis die Datenlage derart ausgereift ist, um einen aussagekräftigen Benchmark zu erstellen. Darüber hinaus hat sich mittlerweile gezeigt, dass noch viel Potenzial darin liegt, die Sozialregionen hinsichtlich Organisation und Prozesse weiter zu entwickeln. Dies wird mittlerweile von den Einwohnergemeinden als Besteller auch eingefordert. Vonseiten Kanton wird dies durch diverse Anstrengungen unterstützt, wie die Übersicht über den aktuellen Projektstand zeigt. Vor diesem Hintergrund ist fraglich, ob die Einführung eines Bonus-Malus-Systems nach Umsetzung aller Massnahmen überhaupt noch nötig erscheint. Zudem dürfte es von Wert sein, die Erfahrungen in anderen Kantonen zu diesen neuen Instrumenten abzuwarten. Im Kanton Bern ist Kritik am eingeführten Bonus-Malus-System aufgekomen bzw. eine Analyse über erzielte Wirkungen steht aus. Entsprechend soll die Entwicklung eines solchen Systems bis auf Weiteres zurückgestellt und die Ressourcen dafür genutzt werden, eine aussagekräftige Datenlage herzustellen und zusammen mit dem VSEG sowie den Sozialregionen gezielte Anreize im Rahmen von § 55 Abs. 7 des SG zu entwickeln.

Kritisch stehen wir einer Wiedereinführung eines Selbstbehaltes gegenüber. Bis Ende 2003 wurde der Lastenausgleich im Kanton Solothurn lediglich über 70% der abgerechneten Kosten geführt, ein Anteil von 30% mussten die jeweiligen Einwohnergemeinden selbst tragen. Dieser Selbstbehalt wurde im Rahmen einer Teilrevision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich 2002 aufgehoben. In den damaligen Beratungen des Kantonsrates wurde auch schon ins

Feld geführt, dass die Aufhebung des Selbstbehaltes dazu führe, dass die Eigenverantwortung des Gemeinwesens schwinde. Diese Meinung wurde jedoch nur von einer Minderheit getragen. Die Abschaffung des Selbstbehaltes wurde damals insbesondere vom VSEG und von einer Mehrheit der Gemeindevertreter aus einem anderen Grund forciert. Zum einen kam es damals nicht selten vor, dass kleine, ländliche Gemeinden mit ein paar wenigen, aber sehr kostenintensiven Fällen konfrontiert waren. Darunter fielen insbesondere Fremdplatzierungen von Kindern oder Schutzmassnahmen für Erwachsene bspw. Suchttherapien. Diese teuren Fälle führten dort mitunter zu enormen finanziellen Belastungen, die auch steuerliche Konsequenzen nach sich zogen. Als Beispiel mag die Einwohnergemeinde Eppenber-Wöschnau dienen mit einer Sozialhilfefrequenz von 8.5% (Stand 2013). Zum anderen ging es damals darum, die „Zentrumslasten“ der Städte und grösseren Agglomerationsgemeinden zu mindern. Mit Blick auf diesen Zusammenhang wurde die Selbstbehaltsregelung aufgehoben. Eine Wiedereinführung erscheint weder im Sinne der Solidarität noch als angemessene Massnahme zur Herstellung von Kostendisziplin als nützlich. Zudem liegt die Abstimmung über den neuen Finanzausgleich im Kanton Solothurn erst gerade drei Monate zurück. Die Wiedereinführung des Selbstbehaltes hätte bei vielen Gemeinden grosse Verwerfungen in finanzieller Hinsicht zur Folge. Regierung und Parlament würden sich so dem Vorwurf aussetzen, die Spielregeln kurz nach Einführung eines neuen Systems zu ändern.

3.3 Fazit

Die Massnahmenplanung Sozialhilfe ist im festgelegten Rahmen weiter zu verfolgen. Diese erscheint aktuell ausreichend, um die gewollte Dämpfung der Sozialkosten zu erzielen. Die vorhandenen Ressourcen sind auf diese Massnahmenplanung zu konzentrieren, damit eine rasche Umsetzung erfolgen kann. Kostendisziplin ist vor allem durch eine weitere Organisationsentwicklung bei den Sozialregionen, durch das Herstellen von Vergleichbarkeit (Benchmark) unter den Sozialregionen, durch eine Stärkung der Revisions- und Aufsichtsfunktionen sowie durch einen Ausbau von Anreizen auf Basis von § 55 Abs. 7 SG zu fördern bzw. herzustellen. Darüber hinaus darf nicht in den Hintergrund treten, dass auch den Armutsrisiken in der Gesellschaft zu begegnen ist, damit möglichst wenige Leute auf Sozialhilfe angewiesen sind. Entsprechend kommt den Anstrengungen, die kantonale Armutsstrategie zu optimieren, grosse Bedeutung zu. Vor diesem Hintergrund erscheint es zielführender, die Entwicklung eines Bonus-Malus-System zurück zu stellen und auf eine Rückkehr zu einem Lastenausgleich mit Selbstbehalt zu verzichten.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit folgendem Wortlaut:

1. Der Regierungsrat wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem VSEG im Verlaufe der Legislatur 2013-2017 ein zeitgemässes Revisions- und Aufsichtskonzept für den Vollzug des Lastenausgleichs Sozialhilfe zu implementieren.
2. Der Regierungsrat wird beauftragt, im Rahmen der Überarbeitung der Sozialgesetzgebung die Schaffung eines unabhängigen Revisionsorgans zu prüfen, welches mittels Rechenschaftsbericht die Beratungsleistungen der regionalen Sozialdienste bzw. die Fallführungen (Fallperformance; Länge der Unterstützungsperioden, Fallabschlussfristen etc.) in qualitativer und quantitativer Hinsicht beurteilt. Es dürfen dadurch jedoch keine Doppelspurigkeiten entstehen.
3. Das Berichts- und Abrechnungswesen der regionalen Sozialdienste ist zu harmonisieren, damit ein aussagekräftiges Benchmarking aufgebaut werden kann. In diesem Zusammenhang sind die notwendigen IT-Strukturen zu schaffen, damit ein regions- und kantonsübergreifendes Fallführungs-Informationssystem aufgebaut werden kann.

4. Der Kanton wird beauftragt, im Rahmen der Revision der Sozialverordnung klare, kantonsweite Fallführungsstandards vorzugeben. Im Bereich der Intake-Strukturen sowie der Überprüfung der Subsidiarität sind definierte Vorgaben zu erfüllen, damit eine Entlastung der gesetzlichen Sozialhilfe erreicht werden kann. Die Nichteinhaltung dieser Vorgaben durch regionale Sozialdienste muss im Rahmen der Lastenausgleichskonzeption entsprechend berücksichtigt werden.
5. Im Rahmen der Revision der Sozialverordnung sind Anreize zu schaffen, damit die Klienten möglichst rasch wieder in die Selbständigkeit bzw. in die finanzielle Unabhängigkeit entlassen werden können.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für soziale Sicherheit (3); HAN, KUM, BOR (2015/003)
Aktuariat SOGEKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat