

Regierungsratsbeschluss

vom 23. Februar 2016

Nr. 2016/279

KR.Nr. K 0182/2015 (DDI)

Kleine Anfrage Karin Kissling (CVP, Wolfwil): Regionale Sozialkommissionen Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

§ 28 des Sozialgesetzes sieht zwingend die Schaffung einer regionalen Sozialkommission in den Sozialregionen vor. Die praktische Ausgestaltung dieser Kommissionen erweist sich aber als schwierig. Ich bitte deshalb den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wurden in sämtlichen Sozialregionen derartige Sozialkommissionen geschaffen, betrieben und bis heute aufrechterhalten?
2. Welche konkreten Fragestellungen werden in den Kommissionen angegangen? Der vom Gesetz vorgesehene Tätigkeitsbereich erscheint sehr eng, sind die Kommissionen doch einerseits nicht befähigt, einzelne Dossiers zu beurteilen, andererseits aber auch kaum betraut mit der vom Gesetz eigentlich vorgesehenen „Beurteilung grundsätzlicher Fragestellungen der sozialen Sicherheit“ (§ 28 Abs. 2 lit. a SG).
3. Entstehen durch die Arbeit der Sozialkommissionen im Bereich der Dossierüberprüfungen Überschneidungen zur Kontrolle durch das ASO? Solche Doppelspurigkeiten würden zu unnötigen Kosten führen, welche vermieden werden sollten.
4. Gibt es Pläne seitens der Regierung, wie mit den regionalen Sozialkommissionen weiter verfahren werden soll?

2. Begründung (Vorstosstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Gestützt auf das seit dem 1. Januar 2008 geltende Sozialgesetz wurden ab dem 1. Januar 2009 im Kanton 14 Sozialregionen geschaffen. Dabei sind zunächst auch in allen Sozialregionen die im Gesetz vorgesehenen Sozialkommissionen bestellt worden. Deren Aufgabe wurde in den Zusammenarbeitsverträgen oder in den Statuten der Anschlussgemeinden formuliert und teilweise mit weiteren Funktionen ergänzt. Ebenso wurde mit den Sozialdiensten verfahren. Der Gesetzgeber sah bei der grundsätzlichen Konzeption der Sozialregionen eine wichtige Nahtstelle zwischen Sozialkommission und Sozialdienst in der Trennung der strategischen von den operativen Aufgaben. Die Sozialkommissionen sollten die wichtigen Geschäfte beurteilen, Planungsvorgaben machen, Leitlinien setzen und diese kontrollieren sowie eine Gesamtstrategie für die Region erarbeiten. Die regionalen Sozialdienste sollten demgegenüber alle Kompetenzen delegiert erhalten, die zur Erledigung des Tagesgeschäftes bzw. der wiederkehrenden, operativen Aufgaben in einer Sozialregion benötigt werden. Allerdings zeigte sich von Beginn weg, dass sehr unterschiedliche Modelle gewählt wurden. Die Sozialregionen haben sich entsprechend organisatorisch und bezüglich der Qualität der Aufgabenerfüllung unterschiedlich entwickelt. Gleichzeitig haben sich die Anforderungen und Bedürfnisse an die Aufsichts- und Kontrolltätigkeit des Kantons gegenüber den regionalen Sozialdiensten verändert. Dies nicht zuletzt bedingt durch

die Tatsache, dass mit der Bildung von Sozialregionen und grösseren Sozialdiensten eine Professionalisierung stattgefunden hat.

Mit Blick auf die bisherigen Erfahrungen und die erfolgte Entwicklung ist insgesamt festzustellen, dass die Kompetenzen, Zuständigkeiten und letztlich der Vollzug von Aufsichts- und Kontrollfunktionen durch Organe der Sozialregionen sowie Behörden des Kantons nach acht Jahren seit Inkrafttreten des Sozialgesetzes neu zu justieren sind. Dabei ist vor allem zu regeln, wie das Zusammenspiel von kantonaler Aufsicht und den Organen der Sozialregionen bzw. der darin eingebundenen Einwohnergemeinden hinsichtlich ihrer Führungsverantwortung künftig funktionieren soll. Mit RRB Nr. 2014/233 vom 4. Februar 2014 wurde ein umfassendes Massnahmenpaket zur Optimierung der sozialen Leistungsfelder und insbesondere auch der Sozialhilfe beschlossen. Zwecks Umsetzung wurde mit RRB Nr. 2014/837 vom 5. Mai 2014 eine Steuer- und Projektgruppe eingesetzt. Diese Organisation ermöglicht eine umfassende Koordination aller Reformprojekte im Leistungsfeld Sozialhilfe und gewährt insbesondere für die erwähnte Neujustierung den regelmässigen Dialog mit dem Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) sowie mit den 14 Sozialregionen. Die gewonnenen Erkenntnisse fliessen entweder direkt in die Umsetzung einzelnen Projekte ein (z.B. elektronischer Datenaustausch, Planung der arbeitsmarktlichen Integration, Missbrauchsbekämpfung) oder werden in die einzelnen, mit den Projekten verbundenen Vorlagen zur Anpassung des Sozialgesetzes aufgenommen. Im Rahmen des parlamentarischen Vorstosses der Fraktion FDP.Die Liberalen „Strukturelle Überprüfung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten im Sozialwesen (gesetzliche Sozialhilfe) zwischen Kanton und Gemeinden“ besteht zudem ein Auftrag, ein zeitgemässes Revisions- und Aufsichtskonzept einzuführen und für den Vollzug ein unabhängiges Revisionsorgan zu benennen. Die dafür nötigen, fachlichen Grundlagen werden derzeit erarbeitet.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Wurden in sämtlichen Sozialregionen derartige Sozialkommissionen geschaffen, betrieben und bis heute aufrechterhalten?

Nach Inkrafttreten des Sozialgesetzes wurden in allen 14 Sozialregionen Sozialkommissionen bestellt. Mittlerweile wurden in zwei Sozialregionen die Sozialkommission aufgehoben und deren Aufgaben dem Gemeinderat übertragen. Diese fiel zeitlich mit der Aufhebung der ehemaligen Vormundschaftsbehörden per 31. Dezember 2012 zusammen.

3.2.2 Zu Frage 2:

Welche konkreten Fragestellungen werden in den Kommissionen angegangen? Der vom Gesetz vorgesehene Tätigkeitsbereich erscheint sehr eng, sind die Kommissionen doch einerseits nicht befähigt, einzelne Dossiers zu beurteilen, andererseits aber auch kaum betraut mit der vom Gesetz eigentlich vorgesehenen „Beurteilung grundsätzlicher Fragestellungen der sozialen Sicherheit“ (§ 28 Abs. 2 lit. a SG).

Zehn von vierzehn Sozialregionen werden nach dem Leitgemeindemodell geführt. Die Aufgaben der Sozialkommission sind im entsprechenden Zusammenarbeitsvertrag unter den Gemeinden geregelt. Drei Sozialregionen sind als Zweckverband organisiert und eine Sozialregion wird von einem Verein getragen. Alle nach dem Leitgemeindemodell geführten Sozialregionen haben der Sozialkommission – in der Regel zusammengesetzt aus Vertretungen der angeschlossenen Gemeinden – im Wesentlichen folgende Aufgaben übertragen:

- Vorbereitung des Betriebsbudgets und der Betriebsrechnung zuhanden der Organe der Leitgemeinde.

- Beschlüsse über Sozialhilfeanträge im Rahmen der jeweils definierten Kompetenzabgrenzungen zwischen Sozialkommission und Sozialdienst.
- Qualitätssicherung durch regelmässige Dossierkontrollen beim Sozialdienst.
- Erlass von internen Sozialhilferichtlinien im Sinne von Vollzugsweisungen zu den gesetzlichen Vorgaben (Sozialgesetz, Sozialverordnung und Richtlinien der SKOS).
- Vorbereitung personeller Angelegenheiten zuhanden der Leitgemeinde.
- Informationstransfer zu den Anschlussgemeinden.

Sozialregionen, welche als Zweckverband oder Verein organisiert sind, haben in der Regel das Erstellen des Budgets und der Betriebsrechnung den nach Statuten zuständigen Organen (Vorstand und Delegiertenversammlung) anvertraut. Die Sozialkommission befasst sich in dieser Organisationsform schwergewichtig mit der fachlichen Aufsicht über den Sozialdienst.

Insgesamt ist festzustellen, dass die bestehenden Sozialkommissionen die ihnen zugedachten strategischen Aufgaben und die Beurteilung grundsätzlicher Fragestellungen zur sozialen Sicherheit in der jeweiligen Sozialregion nur zurückhaltend oder kaum wahrnehmen. Die Arbeit vieler Sozialkommission ist am ehesten vergleichbar mit derjenigen der ehemaligen Sozialhilfe- oder Fürsorgekommission. Diese haben vor allem die Sozialdienste und damit den Vollzug fachlich beaufsichtigt sowie im Rahmen der Kompetenzordnungen über einzelne Sozialhilfeleistungen entschieden. Dabei zeigt sich, dass das Ausüben dieser fachlichen Aufsicht und das Überprüfen der Qualität in unterschiedlicher Form und Intensität erfolgen. Die Bandbreite reicht von Sozialregionen, welche die spezialisierte Sozialkommission abgeschafft und die Aufgaben an allgemeine Exekutivgremien delegiert haben, bis hin zu Sozialregionen, in welchen die Sozialkommission über jeden einzelnen Sozialhilfeantrag entscheidet. Der Sozialdienst bereitet in diesen Organisationen die Anträge nur vor und hat hernach die Kommissionsbeschlüsse zu vollziehen; er verfügt aber über keine eigenen Entscheidungskompetenzen.

3.2.3 Zu Frage 3:

Entstehen durch die Arbeit der Sozialkommissionen im Bereich der Dossierüberprüfungen Überschneidungen zur Kontrolle durch das ASO? Solche Doppelspurigkeiten würden zu unnötigen Kosten führen, welche vermieden werden sollten.

Nach § 159 Abs. 2 SG kann gegen erstinstanzliche Entscheide der Behörden der Einwohnergemeinden und der Sozialregionen innert zehn Tagen beim Departement Beschwerde geführt werden. Bei der Beurteilung der beim Departement des Innern eingereichten Verwaltungsbeschwerden übt der Kanton Aufsicht über die konkrete Rechtsanwendung aus und hat dabei die Möglichkeit, Verfügungen vollumfänglich abzuändern oder aufzuheben. Diese Aufsichtsfunktion entspricht dem verfassungsmässig garantierten Rechtsschutz im staatlichen Gefüge und kann nicht infrage gestellt werden.

Gemäss § 92 der Sozialverordnung vom 29. Oktober 2007 (BGS 831.2, SV) beaufsichtigt das Amt für soziale Sicherheit (ASO) namens des Departementes die Sozialkommission in fachlicher und finanzieller Hinsicht und nimmt die entsprechenden Prüfhandlungen vor. Das ASO besorgt zudem den Lastenausgleich der Regelsozialhilfe für die Gemeinden. Diese Aufgabenverteilung basiert auf kantonalem Recht und ist einer Neuorganisation zugänglich.

Nach heutiger Praxis werden durch das ASO diverse Meldungen der Sozialregionen über Sozialhilfefälle geprüft und die entsprechenden Abrechnungen über gewährte Leistungen sowie eingebrachte Einkünfte halbjährlich revidiert. Bei den vor Ort in den Sozialdiensten vorgenommenen Kontrollen werden neben der rechnerischen Richtigkeit auch die Einhaltung der gesetzlichen Grundlagen sowie die Einhaltung der Subsidiarität geprüft. Die nötigenfalls bereinigten Abrechnungen werden in der Folge im Lastenausgleich berücksichtigt. Dieses Vorgehen entspricht im Wesentlichen der Praxis, wie sie auch schon vor Inkrafttreten des Sozialgesetzes entwickelt wurde.

Es ist erkannt, dass das aktuelle Aufgabenverständnis bei den Kontrollaufgaben überholt ist, bzw. dem Bedürfnis nach einer zeitgemässen Revision (einschliesslich einer Prozess- und Risikoanalyse) sowie einer laufenden Qualitätssicherung nicht mehr entspricht. Es sind Anpassungen nötig. Um eruieren zu können, welche es sind, wird derzeit die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Sozialregionen im Detail geklärt. Dies geschieht einerseits im Zusammenhang mit der Ausarbeitung eines neuen Revisionskonzeptes. Andererseits wird der Frage nach Struktur- und Prozessverbesserungen auch im Sinne einer übergeordneten Zielsetzung bei allen derzeit laufenden Reformprojekten nachgegangen. Das Ausräumen von Doppelspurigkeiten und gleichermassen das Unterbinden von Kontrolllücken bzw. letztlich das Klären von Zuständigkeiten spielen dabei eine wichtige Rolle. Dieser Prozess schliesst selbstverständlich eine kritische Analyse der gesetzlichen Grundlagen ein. Denn die heutigen Vorgaben im Sozialgesetz und in der Sozialverordnung beschreiben die Aufgaben- und Kompetenzaufteilung zwischen dem Kanton und den Sozialregionen nur marginal bzw. einzelne Regelungen erscheinen widersprüchlich. Die Normen lassen erheblichen Interpretationsspielraum, was letztlich gerade bei den Sozialkommissionen zu einem sehr heterogenen Aufgabenverständnis geführt hat. So sehen sich einige Sozialkommission einer regelmässigen Kontrolle und Qualitätsüberprüfung stark verpflichtet und prüfen sogar die Führung einzelner Sozialhilfedossiers, während andere darauf verzichten und in erster Linie auf die Kontrolltätigkeit des Kantons abstellen. Entlang dieses Clusters ergeben sich sowohl Doppelspurigkeiten wie auch Kontrolllücken, die künftig nicht mehr vorkommen sollen.

3.2.4 Zu Frage 4:

Gibt es Pläne seitens der Regierung, wie mit den regionalen Sozialkommissionen weiter verfahren werden soll?

Wie bereits ausgeführt, ist die nötige Struktur- und Organisationsentwicklung im Rahmen der Umsetzungsarbeiten der mit RRB Nr. 2014/233 vom 4. Februar 2014 definierte Projekte bereits aufgenommen. Da es sich bei der Sozialhilfe um ein kommunales Leistungsfeld handelt, ist unverzichtbar, dass Einwohnergemeinden und Sozialregionen bei der Entwicklung von Organisationsmodellen ihre Verantwortung wahrnehmen und entsprechend in die Projekte eingebunden werden. Dies ist über die eingesetzte Projektorganisation gewährleistet. Uns erscheint wichtig, dass künftig in allen 14 Sozialregionen Strukturen und eine Organisation bestehen, die eine transparente, qualitativ gute Auftragserfüllung, eine feste Führung und sowie langfristige Stabilität gewährleisten. Letztlich muss es darum gehen, die Steuerungsmöglichkeiten der Träger-schaften der Sozialregionen und der dahinter liegenden Einwohnergemeinden zu stärken und Instrumente sowie eine Berichterstattung zur Verfügung zu stellen, die ihnen bei ihren Führungs- und Kontrollaufgaben helfen. Der Rolle der Sozialkommission muss dabei besondere Beachtung geschenkt werden.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für soziale Sicherheit (3); HAN, KUM, BOR (2015/099)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat