

Regierungsratsbeschluss

vom 25. August 2014

Nr. 2014/1469

Änderung der Sozialverordnung; Anpassung der Anforderungen an Fachmitarbeitende der regionalen Sozialdienste sowie der Anteile an Fachmitarbeit und Administrativarbeit für die Bewilligung der Stellenpläne

1. Ausgangslage

1.1 Bildung von Sozialregionen

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.

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.

1.2 Rechtliche Grundlagen

§ 55 Absatz 4 des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007 (BGS 831.1, SG) 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.

1.3 Stellenplan

Gemäss § 39 Abs. 4 SV genehmigt das Departement des Innern 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.

Den Sozialregionen werden die zu besetzenden Stellen auf der Basis der anerkannten Dossiers berechnet. Das ASO erhebt jährlich die relevanten Fallzahlen nach den Vorgaben von § 38 Abs. 2 SV.

§ 39 Absatz 1 SV legt fest, dass für 100 anerkannte Dossiers pro Jahr 125 Stellenprocente 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 berufsbeleitend 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.

1.4 Erstellen des Lastenausgleichs

Der Lastenausgleich Sozialadministration wird, wie jeweils im Vorjahr für die Budgetierung kommuniziert, im Juni des Folgejahres vollzogen. Die Verwaltungskosten werden dabei jeweils 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 werden bereits bei der Stellenplangenehmigung aufgezeigt.

1.5 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} SV 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.

1.6 Konkrete Problemstellung

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 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 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 Personalfluktuation, was zu mehr Unruhe im Betrieb führt sowie die Effektivität und Kontinuität der Fallführung belastet.

Im Zuge der Stellenplanbewilligung für das Jahr 2014 zeigte sich, dass mit den geltenden Bestimmungen den erwähnten Gegebenheiten nicht genügend Rechnung getragen wird. Eine konsequente Anwendung würde insbesondere verlangen, dass einzelnen Sozialregionen die Pauschalen in Anwendung von § 38 Absatz 4 SV gekürzt werden müssten. Gleichzeitig konnte festgestellt werden, dass die drohenden Kürzungen nur teilweise mit einer schlechteren Leistungsqualität zu begründen sind.

1.7 Parlamentarischer Vorstoss

Am 29. Januar 2014 ist der Auftrag A 015/1033 (Verhinderung einer weiterführenden und kostentreibenden Professionalisierung der Sozialregionen) eingereicht worden. Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 10 Juni 2014, Nr. 2014/1033, die Erheblicherklärung mit folgendem Wortlaut beantragt:

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.*

Die Sozial- und Gesundheitskommission hat dem Antrag der Regierung an ihrer Sitzung vom 25. Juni 2014 zugestimmt.

2. Vorarbeiten zur Verordnungsänderung

2.1 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. Die Konferenz setzte daraufhin eine informelle Fachgruppe ein, welche sich mit den offenen Fragen befassen und unter Beizug des ASO Lösungsvorschläge erarbeiten sollte.

2.2 Ergebnisse der Fachgruppe

2.2.1 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 erhalten.

2.2.2 Qualifikation der Fachmitarbeitenden

Die Fachgruppe kommt in ihrem Bericht weiter zum Schluss, 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 dürfe eine solche Flexibilisierung nicht dazu führen, dass der oben erwähnte Grundsatz in Frage gestellt würde.

2.3 Partizipation Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG)

Am 28. März 2014 wurde die Konferenz der Leiter und Leiterinnen der regionalen Sozialdienste mit dem Bericht 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 VSEG zur umfassenden Beurteilung übergeben.

An seiner Vorstandssitzung vom 26. Juni 2014 hat der VSEG einstimmig beschlossen, die von der Fachgruppe ausgearbeitete Stellenplankonzeption zu unterstützen.

3. Erwägungen

Gemäss § 55 Absatz 4 Buchstabe a SG legt der Regierungsrat die quantitativen, qualitativen, personellen und wirtschaftlichen Anforderungen an die Leistungserbringung fest. Er hat das Anforderungsprofil von Fachmitarbeitenden in § 6 und die Vorgaben für die Stellenplangenehmigung - insbesondere das Verhältnis von Facharbeit und Administrativarbeit - in § 39 SV geregelt.

Die geltenden Bestimmungen sind an die aktuellen Erfordernisse bzw. im Sinne einer Erweiterung des Handlungsspielraumes für die Sozialregionen anzupassen. Dabei sind die Ergebnisse vonseiten der Konferenz der Leiter und Leiterinnen der Sozialregionen, welche ausdrückliche Zustimmung durch den VSEG erhalten haben, zu berücksichtigen.

§ 6 SV wird dahingehend angepasst bzw. flexibilisiert, dass als Fachmitarbeitende in einem Sozialdienst Personen gelten, die primär über einen Abschluss in sozialer Arbeit verfügen oder eine Ausbildung in sozialer Arbeit berufsbegleitend absolvieren. Im weiteren sollen als Fachmitarbeitende Personen gelten, die einen tertiären Abschluss mindestens auf Stufe Bachelor besitzen und eine spezifische Weiterbildung mindestens auf Stufe Certificate of Advanced Studies (CAS) in der Richtung Sozialhilfe oder Kindes- und Erwachsenenschutz besuchen oder abgeschlossen haben. Zudem sollen als Fachmitarbeitende Personen anerkannt werden können, die zwar über keinen tertiären Abschluss verfügen, aber bereits seit drei Jahren auf einem Sozialdienst arbeiten und eine spezifische Weiterbildung aufgenommen haben.

In der Praxis zeigt sich vermehrt, dass Sozialregionen gewisse Dossiers an spezialisierte Dritte auslagern. Die Beweggründe können ebenso in einer Entlastung des regionalen Dienstes liegen wie auch in der Überzeugung, gewisse besondere Kompetenzen nicht selbst aufbauen zu wollen und diese einzukaufen. Werden diese Dossiers bei der Stellenplanung miteinbezogen, wird von der einzelnen Sozialregion der Nachweis eines höheren Stellen-Etats verlangt, als dies nach einer Teilauslagerung von Dossiers noch nötig ist. Um die Stellenplanung in solchen Fällen an die realen Verhältnisse anzupassen, wird § 38 SV mit einer entsprechenden Bestimmung ergänzt.

§ 39 Absatz 1 wird dabei auf ein Verhältnis von 75% Fachmitarbeit zu 50% Administrativarbeit angepasst.

§ 99^{bis} hat infolge des Ablaufens der Übergangsfrist und nach den beschriebenen Anpassungen keine Bedeutung mehr und ist aufzuheben.

Gesamthaft werde durch diese Anpassungen angemessene Voraussetzungen für eine Anerkennung im Lastenausgleich geschaffen, ohne auf den nötigen Professionalisierungsgrad zu verzichten.

4. Beschluss

Der Verordnungstext wird beschlossen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Beilage

Verordnungstext

Verteiler RRB

Departement des Innern
Amt für soziale Sicherheit (3); HAN, KUM, BOR (2014/064)
Fraktionspräsidien (5)
Parlamentsdienste
Staatskanzlei (3); ENG, STU, ROL: Einleitung Einspruchsverfahren
GS, BGS

BGS Veto Nr. 333 Ablauf der Einspruchsfrist: 12. November 2014.

Verteiler Verordnung

Es ist kein Separatdruck geplant.