

Regierungsratsbeschluss

vom 14. Januar 2014

Nr. 2014/53

KR.Nr. A 159/2013 (DDI)

Auftrag Fraktion FDP.Die Liberalen: Strukturelle Überprüfung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten im Sozialwesen (gesetzliche Sozialhilfe) zwischen Kanton und Gemeinden (04.09.2013); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat unter Berücksichtigung der nachfolgend genannten Kriterien geeignete, konkrete Massnahmen zu einer spürbar effizienteren Aufgabenerfüllung in der gesetzlichen Sozialhilfe vorzuschlagen.

1. Der Kanton beschränkt sich im Rahmen der Aufgabenerfüllung in der gesetzlichen Sozialhilfe lediglich auf ein effizientes Fallcontrolling sowie auf die Lastenausgleichsverrechnung. Er passt seine Verwaltungsstrukturen auf diesen neu definierten Leistungsauftrag an. Leistungsprüfungen sind Sache der regionalen Sozialdienste und liegen in der Verantwortung der regionalen Sozialbehörden. In diesem Zusammenhang sind die Anwendung der SKOS-Richtlinien (Unterschreitung der Minimalleistungen) im Allgemeinen oder allenfalls ein Austritt aus der SKOS-Konferenz zu prüfen.
2. Der Kanton soll im Rahmen einer Revision der Sozialhilfeverordnung ein effizientes unabhängiges Revisionsorgan einsetzen. Dieses Revisionsorgan hat mittels Rechenschaftsbericht die Beratungsleistungen der regionalen Sozialdienste bzw. die Fallführungen (Fallperformance; Länge der Unterstützungsperioden, Fallabschlussfristen etc.) in qualitativer und quantitativer Hinsicht zu prüfen.
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.

2. Begründung

Das Sozialhilfegesetz ist nun seit fünf Jahren in Kraft. Die Gemeinden wurden verpflichtet, sich zu Sozialregionen zusammenzuschliessen. Die Erfahrungen aus den ersten fünf Betriebsjahren zeigen, dass sich die Sozialregionen zum Teil in qualitativer und quantitativer Hinsicht sehr unterschiedlich entwickelt haben. Ebenso muss zur Kenntnis genommen werden, dass sich die Kosten in der Sozialhilfe exponentiell gesteigert haben, ohne dass eine spürbare Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation im Kanton Solothurn zu verzeichnen war.

Die überproportionale Zunahme der Falldossiers und die damit verbundenen Ausbauten der Personalstrukturen auf Sozialdienst- und Kantonsebene sind unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Fallaufnahme bzw. die Falleröffnung unterschiedlich ausgeführt wird. Dies führte dazu, dass für jede Fallabklärung sowie für einfachste administrative Unterstützungsmassnahmen Mandatsdossiers eröffnet werden. In diesem Bereich wurden falsche Anreize (Entschädigung mit Fallpauschale pro eröffnetes Falldossier) geschaffen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Zu Kriterium 1

Sozialhilfe ist ein kommunales Leistungsfeld. Wegen dieser Kompetenzverteilung und des seit Einführung des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007 (BGS 831.1, SG) erreichten Professionalisierungsgrades sind die Kontrollen des Amtes für soziale Sicherheit (ASO) bereits stark eingeschränkt worden. Im Rahmen des Vollzugs des Lastenausgleichs in der Sozialhilfe wird schwergewichtig nur noch geprüft, ob die vonseiten der Sozialregionen abgerechneten Beträge gemessen an der jeweiligen Zeitperiode plausibel sind und ob mögliche Leistungen Dritter eingebracht wurden. Ob die Ausgaben vereinbar mit den gesetzlichen Vorgaben sind, wird grundsätzlich nur noch thematisiert, wenn offensichtlich nicht unter Sozialhilfe subsumierbare Ausgaben eingegeben werden (z.B. bei der Übernahme von Schulden). Tatsächlich ergeben sich bei der Verarbeitung der Abrechnungen für den Lastenausgleich relativ häufig Rückfragen an die Sozialregionen. Diese werden teilweise als Übersteuerung missverstanden, haben ihre Ursache jedoch in aller Regel darin, dass die Abrechnungen nicht genügend sorgfältig erstellt und deshalb unklar sind. Meist sind die Fragen auch rasch geklärt. Dabei hat es zur Entlastung beigetragen, dass die Mitarbeiter/innen des ASO während der Abrechnungsperiode jeweils für einige Tage bei den Sozialregionen weilen und die Verbuchungen vor Ort ins kantonale System eingeben. Dies fördert das gegenseitige Verständnis für die Aufgaben beider Seiten.

In einzelnen Fällen muss die Aufnahme von Kosten abgelehnt werden. Vergleichsweise häufig erfolgt dies dann, wenn es versäumt worden ist, Leistungen Dritter einzubringen. So kommt es immer wieder vor, dass auf den Sozialdiensten die Subsidiaritätsprüfung ungenügend durchgeführt wird. Immer wieder gehen dadurch bspw. Ansprüche gegenüber Sozialversicherungen verlustig, weil es unterlassen wird, die entsprechenden Gesuche zu stellen (z.B. für Ergänzungsleistungen). Vor diesem Hintergrund erscheinen Kontrollen nach wie vor sinnvoll. Andernfalls besteht die Gefahr, dass alle Sozialregionen ungerechtfertigt an eigentlich vermeidbaren Sozialhilfeausgaben partizipieren. Fraglich ist aber, in welcher Form diese Kontrollen erfolgen und welche Wirkung damit erzielt werden soll. Bereits in der Antwort auf die Interpellation von Walter Gurtner „Sozialkosten quo vadis? Zum ungebremsen Kostenanstieg bei der gesetzlichen Sozialhilfe“ (RRB vom 20. November 2012, Nr. 2012/2277) haben wir uns dahingehend geäussert, dass er die gegenwärtigen Prüfungshandlungen nicht für zukunftsträchtig hält. Entsprechend haben wir auf die Notwendigkeit hingewiesen, ein Revisionskonzept für das Leistungsfeld Sozialhilfe zu erarbeiten, welches modernen Bedürfnissen gerecht wird und vor allem die Grundlagen für eine Weiterentwicklung der Sozialregionen liefert. Für eine erfolgreiche Realisation ist jedoch vorausgesetzt, dass umfassende Vorarbeiten zu leisten sind. Zu nennen sind die Umstellung auf eine zeigemässe EDV und die Realisation eines Datenaustauschsystems und damit verbunden die Verbesserung der Datenbasis. Dadurch kann der Vollzug des Lastenausgleichs effizienter erfolgen, womit letztlich auch eine Anpassung der Struktur und der Aufgaben möglich wird. Dieser Weg ist bereits eingeschlagen.

Was denn die Anwendung der Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe betrifft, so haben wir uns in der Stellungnahme zum Auftrag von Alexander Kohli „Weg mit der Anbindung der Sozialhilfeleistungen an die SKOS-Richtlinien“ (RRB vom 21. Oktober 2013, Nr. 2013/1908) bereits dazu geäussert, wie damit künftig umgegangen werden soll. Die Arbeiten zur Anpassung der Sozialverordnung sind bereits aufgenommen.

3.2 Zu Kriterium 2

Tatsächlich ist es so, dass das Sozialgesetz explizit keine unabhängige Instanz benennt, welche den Auftrag hätte, die Sozialregionen vertieft zu revidieren und dabei qualitative sowie quantitative Ergebnisse zu gewinnen, welche vergleichbare Schlüsse über die Leistungserbringung zulassen. Dem ASO kommen in dieser Hinsicht lediglich Teilaufgaben zu; sei es als erste Beschwerdeinstanz im Verwaltungsverfahren oder beim Vollzug des Lastenausgleichs. Bessere Kontrollmöglichkeiten haben die Trägerschaften der Sozialregionen, also die einzelnen Zweckverbände oder Leitgemeinden und deren Organe. Allerdings sind diese nicht unabhängig und haben insbesondere keinen Auftrag, Transparenz und Vergleichbarkeit zwischen den Sozialregionen herzustellen.

In der erwähnten Interpellationsantwort haben wir ausgeführt, dass durch ein modernes Revisionskonzept für das Leistungsfeld Sozialhilfe Daten gewonnen werden sollen, um mittelfristig einen Benchmark zu erstellen und ein wirkungsvolles Anreizsystem für Sozialregionen zu schaffen. Dabei wurde signalisiert, dass das ASO Hand bietet, zusammen mit dem VSEG einen solchen Benchmark zu entwickeln und einzuführen. In der Antwort zum Auftrag von Alexander Kohli und Hubert Bläsi „Sozialregionen als Profitcenter im Bereich Sozialadministration“ (RRB vom 19. November 2013, Nr. 2013/2097) haben wir zudem darauf hingewiesen, dass das ASO bereit ist, die weitere Entwicklung der Organisation der Sozialregionen zu unterstützen und auch die Führungsaufgabe der Trägerschaften bzw. Einwohnergemeinden zu erleichtern. Entsprechend werden die statistische Datensammlung sowie die Auswertungen und die Vergleichbarkeit fortschreitend verbessert und damit die Basis für zeitgemässe Aufsichtsbesuche geschaffen. Die Variante, ein unabhängiges Organ für die eigentliche Revision zu bilden, wurde in beiden Stellungnahmen nicht erörtert. Vielmehr ist man davon ausgegangen, dass das ASO als Aufsichtsstelle diese Aufgabe wahrnehmen wird. Andere Strukturen sind denkbar. Allerdings stellt sich die Frage, ob damit nicht Doppelspurigkeiten geschaffen werden. Grundsätzlich verfolgt das ASO in der Regelsozialhilfe keine eigenen Interessen und ist damit unabhängig. Da jedoch sowohl das Sozialgesetz wie auch die Sozialverordnung in den kommenden Monaten betreffend diverser organisatorischer Fragen in der Sozialhilfe überarbeitet werden muss, kann das Anliegen eines speziellen Revisionsorgans eingehend geklärt werden.

3.3 Zu Kriterium 3

Wie in den beiden Stellungnahmen zu den genannten Aufträgen ausgeführt wurde, wird das ASO bis Herbst 2014 im Bereich der Sozialhilfe ein modernes EDV-Fallführungssystem eingeführt haben. Die Ausschreibung ist vor kurzem durchgeführt worden. Der Regierungsratsbeschluss über den Zuschlag ist am 9. Dezember 2013 (Nr. 2013/2270) erfolgt. Die beauftragte Firma hat dabei nicht nur ein modernes Fallführungssystem einzuführen, sondern gleichzeitig die technischen Voraussetzungen für einen elektronischen Datenaustausch zwischen dem ASO und den Sozialregionen zu schaffen. Der Datenaustausch kann aber nur gelingen, wenn auf beiden Seiten eine Harmonisierung der Datenerfassung, also letztlich auch des Berichts- und Abrechnungswesen vorgenommen wird. Eine informelle Arbeitsgruppe mit Praktiker/innen aus den Sozialregionen ist dafür bereits zusammengestellt. Im Rahmen der Überarbeitung des Sozialgesetzes werden die nötigen gesetzlichen Grundlagen geschaffen, damit der Kanton und die Sozialregionen den Datenaustausch auf harmonisierter Basis realisieren können. Die ersten Sozialregionen können voraussichtlich ab 2015 nacheinander an die Schnittstelle angeschlossen werden.

3.4 Zu Kriterium 4

Der Bedarf an Vorgaben zur Fallführung, zu den Intake-Strukturen sowie zur Subsidiaritätsprüfung ist erkannt. Bei der laufenden Überarbeitung der Sozialverordnung kann ein Teil davon abgedeckt werden, ebenso im Rahmen der Arbeiten zum Handbuch Sozialhilfe Kanton Solothurn. Auch dieses hat verbindlichen Charakter. Die Konferenz der Leiter/innen der Sozialregionen hat an ihrer Sitzung vom 29. November 2013 beschlossen, eine Arbeitsgruppe einzuberufen,

in welche sowohl der VSEG als auch das ASO Einsitz nehmen, um Qualitäts- und Leistungskriterien für Sozialdienste zu erarbeiten. Die Erfüllung dieser Kriterien sollen dabei Voraussetzungen zur vollen Teilhabe am administrativen Lastenausgleich sein. Die gewonnen Ergebnisse werden ebenfalls in die Revision der Sozialverordnung einfließen.

3.5 Zu Kriterium 5

Die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) enthalten ein Anreizsystem, um unterstützte Personen für eine Verbesserung ihrer Lage zu motivieren und so letztlich von der Sozialhilfe abzulösen. Dieses gilt grundsätzlich auch für den Kanton Solothurn. In der Stellungnahme zum Auftrag von Alexander Kohli „Weg mit der Anbindung der Sozialhilfeleistungen an die SKOS-Richtlinien“ wurde bereits dargelegt, dass das bestehende Anreizsystem in der Sozialhilfe im Rahmen der Überarbeitung der Sozialverordnung optimiert wird. Dabei dürfte hilfreich sein, dass auch die SKOS eine wissenschaftliche Evaluation über das im Jahre 2005 eingeführte System plant.

3.6 Fazit

Die verschiedenen Anliegen des Auftrages sind erkannt und in diversen Projekten bereits aufgenommen. Die Massnahmenplanung ist fortgeschritten und die Zusammenarbeit mit dem VSEG sowie den Sozialregionen aufgegleist. Der Kantonsrat wird sich im Rahmen der Überarbeitung des Sozialgesetzes zum geeigneten Zeitpunkt mit dem Entwurf für konkrete Anpassungen befassen können. Um nicht Differenzen zu bereits behandelten Aufträgen zu schaffen, werden ein mit diesen abgeglicherer, veränderter Wortlaut und eine Aufteilung in fünf einzelne Aufträge vorgeschlagen.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit folgendem Wortlaut:

4.1 Zu Kriterium 1, erster Teil und zweiter Teil:

Der Regierungsrat wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem VSEG im Verlaufe der Legislatur 2013 - 2017 ein zeitgemässes Revisions- und Aufsichtskonzept für den Vollzuges des Lastenausgleichs Sozialhilfe zu implementieren.

Der Regierungsrat wird beauftragt, § 93 der Sozialverordnung zu revidieren und dabei die Ausnahmebestimmungen in den Bereichen Sanktionsrahmen, situationsbedingte Leistungen (inkl. Anreizsystem), Leistungen an Jugendliche und junge Erwachsene sowie Vermögensfreibetrag zu erweitern.

4.2 Zu Kriterium 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.

4.3 Zu Kriterium 3

Erheblicherklärung.

4.4 Zu Kriterium 4

Erheblicherklärung.

4.5 Zu Kriterium 5

Erheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für soziale Sicherheit (4); HAN, STE, BOR, Ablage
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat