

Regierungsratsbeschluss

vom 26. November 2019

Nr. 2019/1819

KR.Nr. A 0114/2019 (DDI)

Auftrag Richard Aschberger (SVP, Grenchen): Vergleiche der Sozialregionen Kanton Solothurn und Optimierungen Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, auf Basis der Ecoplan-Studie von 2011 die schon damals angeregten Vergleiche und Empfehlungen endlich zu konkretisieren und mit aktuellen Datenständen aus den Sozialregionen zu aktualisieren. Insbesondere sind auch quantitative und qualitative Vergleiche der einzelnen Sozialregionen, wie zum Beispiel Stellenpläne und Verwaltungskosten in die Vergleiche miteinzubeziehen. Dem Kantonsrat sind konkrete Massnahmen vorzulegen.

2. Begründung

Mit dem Sozialgesetz 2008 wurden ab 2009 im Kanton Solothurn 14 Sozialregionen geführt. Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Kanton und den Gemeinden (NFA SO) Teilprojekt 3: Soziales wurden in einer Ecoplan-Studie 2011 die Kosten der einzelnen Regionen, unter Einbezug der soziodemografischen Daten, miteinander verglichen. Es wurde auch die Frage aufgeworfen, inwieweit die Einführung eines Bonus/Malus Systems Anreiz für die qualitative Entwicklung der entsprechenden Dienste sein könnte.

Als Fazit wurde in der Studie festgehalten:

Die beobachteten beträchtlichen Unterschiede in den Pro-Kopf-Kosten in der Sozialhilfe nach Sozialregionen lassen sich zu einem grossen Teil mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen erklären. Die Abweichungen von den geschätzten Modellkosten sind in beide Richtungen begrenzt. Denkbar ist die Entwicklung und Bereitstellung eines quantitativen Bonus-Malus-Systems für den Fall, dass sich die Kostenunterschiede im Zeitverlauf vergrössern. Wichtig wäre jedoch die Berücksichtigung von mindestens einem dritten Jahr (im Optimalfall fünf Jahre), um die Kostenvariation innerhalb einer Sozialregion besser glätten zu können.

In der Folge wurden keine weiteren Vergleiche auf der Grundlage der Ecoplan-Methodik angestellt. Die entsprechende Datenlage wäre ja nun nach 10 Jahren Sozialregionen kein Problem mehr. Trotz wiederholter Forderungen und Diskussionen über die Kostenunterschiede in den Sozialregionen wurden bisher nur vage Ankündigungen über entsprechende Studien und Vergleiche gemacht. Dadurch dass es sich bei Sozialhilfe um ein Leistungsfeld der Gemeinden handelt, ist auch die Verantwortung entsprechend nicht nur beim Kanton zu suchen.

Damit ein Vergleich zwischen den Sozialregionen effektiv gemacht werden kann sind Qualitätsindikatoren und organisatorische Rahmenbedingungen unbedingt in den Vergleich miteinzubeziehen (z.B. Verwaltungskosten und qualitativer und quantitativer Stellenplan).

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Die Sozialregionen zeigen eine grosse Heterogenität. Sie haben sich in den vergangenen zehn Jahren im Rahmen der Gemeindeautonomie unterschiedlich aufgestellt. Ebenfalls weisen der Bezug von Sozialhilfe und die unterstützten Personen in den verschiedenen Regionen des Kantons unterschiedliche Merkmale auf. Die Sozialregionen beeinflussen die Entwicklung der Sozialhilfe, allerdings gibt es gewichtigere andere Faktoren, namentlich die Zusammensetzung der Bevölkerung, der Wohnungsmarkt, der Grad der Urbanisierung und der lokale Arbeitsmarkt, welche den Bezug von Unterstützungsleistungen verändern. Das Herstellen einer objektiven Vergleichsbasis wird durch diese Ausgangslage komplex und gelingt nur unter bestimmten Voraussetzungen. Kanton und Gemeinden haben deshalb in den vergangenen Jahren in Entwicklungsprojekte investiert, um die Bewegungen im Leistungsfeld der Sozialhilfe darstellen sowie beurteilen zu können, um damit letztlich die Steuerbarkeit zu erhöhen.

Im Zuge der erwähnten Investitionen hat das Departement des Innern bzw. dessen Amt für soziale Sicherheit (ASO) entsprechende Aufträge und Ressourcen erhalten; ebenso sind Mittel für die IT-Entwicklung bereitgestellt worden. In den vergangenen Jahren ist dadurch ein wesentlicher Umbau gelungen. Die Sozialregionen verfügen heute über harmonisierte Fallführungs- und Datenbearbeitungssysteme; der Datenaustausch mit dem Kanton ist digitalisiert, die konzeptionellen Grundlagen für Kontrollen und Aufsicht wurden umfassend neugestaltet. Die Reorganisation erfolgte stets in enger Zusammenarbeit mit dem Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) und den Leitungen der Sozialregionen. Aufbauend darauf sind nun weitere Schritte möglich, insbesondere um dem Bedürfnis eines aussagekräftigen Benchmarkings und differenzierten Steuerungsmöglichkeiten gerecht zu werden. Der Stand der Arbeiten, die aktuell verfolgten Ziele und Chancen sind nachfolgend dargestellt.

3.1.1 Reporting Sozialhilfe

Seit Sommer 2018 wurde aufbauend auf den elektronischen Datenaustausch durch das ASO in Zusammenarbeit mit dem VSEG und den Sozialregionen ein Reporting über die Entwicklung der Sozialhilfe im Kanton Solothurn erarbeitet. Im September 2019 wurde der Prototyp eines Kennzahlen- und Berichtskonzepts fertiggestellt. Dieses Reporting zeigt differenziert nach Sozialregionen neben diversen Standardwerten wie die Sozialhilfequote, auch einzelne Risikogruppen (beispielsweise nach Alter oder Haushaltstyp), Kennzahlen zu Ausgaben und Einnahmen (z.B. Deckungsquoten) und verschiedene Kontextfaktoren wie die Arbeits- und Erwerbslosenquote, die Steuerkraft pro Kopf oder auch den Anteil an Beziehenden von IV oder EL für Familien. Diese Berichterstattung lässt nun generell und bezogen auf die einzelnen Sozialregionen eine Bewertung der Entwicklung von Kosten und Fallzahlen zu, ebenso eine frühzeitige Identifikation von Auffälligkeiten bei verschiedenen Risikogruppen. Dadurch wurde im Kanton Solothurn ein erstes Instrument geschaffen, um Vergleiche zur materiellen Sozialhilfe zwischen den Sozialregionen herzustellen. Gleichzeitig ermöglicht dieses die Entwicklung gezielter Massnahmen zur Steuerung der Sozialhilfe.

Im Rahmen des Erarbeitens des Prototyps eines Kennzahlen- und Berichtskonzepts wurde allerdings festgestellt, dass die elektronischen Datenlieferungen vonseiten der Sozialregionen noch angepasst werden müssen, um alle erwünschten Daten in der nötigen Qualität generieren zu können. Der Datenaustausch mit den Sozialregionen ist aktuell vor allem auf die materiellen Leistungen, also auf Finanzdaten ausgerichtet, die relevant für den Lastenausgleich sind. Das neue Reporting soll aber auch valide Daten zu Bezugsgruppen und Haushaltkonstellationen in der Sozialhilfe aufzeigen. Die Umsetzung der nötigen Anpassungen wird zusammen mit dem VSEG und den Sozialregionen im Jahr 2020 vorgenommen.

3.1.2 Aufsicht und Revision gegenüber den Sozialregionen

Mit KRB Nr. A 159/2013 vom 6. Mai 2014 «Strukturelle Überprüfung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten im Sozialwesen (gesetzliche Sozialhilfe) zwischen Kanton und Gemeinden» wurden wir beauftragt, einerseits ein zeitgemässes Revisions- und Aufsichtskonzept für den Vollzug des Lastenausgleichs zu entwickeln und andererseits zu prüfen, ob ein unabhängiges Revisionsorgan geschaffen werden soll. Eine Arbeitsgruppe zusammengesetzt aus Vertretern des VSEG, der Sozialregionen und des ASO hat gestützt auf diesen parlamentarischen Auftrag unter Beizug von Experten der Fachhochschule Luzern zuerst ein Revisionskonzept entwickelt. Nach erfolgreichen Pilotversuchen erfolgte dessen Einführung auf dieses Jahr. Bis Ende 2019 werden 5 Sozialregionen nach neuem Konzept revidiert sein. Für das Jahr 2020 sind 7 Revisionen geplant. Anhand der Ergebnisse dieser Prüfungen wird sich zeigen, welche Faktoren und Kennzahlen zu den regionalen Sozialdiensten und damit zur operativ tätigen Struktur sich für einen Betriebsvergleich überhaupt eigenen bzw. erhältlich sind. Die Arbeiten zu diesem strukturellen Kennzahlen- und Berichtskonzept werden im kommenden Jahr aufgenommen. Dabei zeigt sich schon heute eine besondere Herausforderung: Die einzelnen Sozialregionen verfügen über sehr unterschiedliche Betriebsrechnungen und können aktuell gerade bezüglich der Strukturkosten kaum vergleichbare Daten zur Verfügung stellen. Es wird zu klären sein, inwieweit Bereitschaft besteht, die Kostenrechnungen aller Sozialregionen zu vereinheitlichen, um die Vergleichbarkeit herstellen zu können. Hier stehen vor allem die Gemeinden als Träger der Sozialregionen in der Verantwortung; zumal solche Entwicklungsprojekte Überzeugungsarbeit in den Diensten selbst voraussetzt.

3.1.3 Teilrevision Sozialgesetz

Inzwischen hat die erwähnte Arbeitsgruppe auch geklärt, wie das Sozialgesetz revidiert werden könnte, um eine wirkungsvolle Aufsicht mit entsprechenden Kompetenzen und Zuständigkeiten einzurichten, die gestützt auf die Ergebnisse regelmässiger Revisionen auch Massnahmen anordnet und durchsetzt. Dabei wurde namentlich erörtert, wie sich gestützt auf das oben erwähnte Kennzahlen- und Berichtskonzept Anreize und Sanktionen gestalten lassen, damit sich die betrieblichen Strukturen in der Sozialhilfe optimal entwickeln und die Sozialregionen befähigt bleiben, das Leistungsfeld Sozialhilfe gesetzeskonform und wirkungsorientiert sicherzustellen. Die Anpassungsarbeiten zum Sozialgesetz wurden nach Erhalt erster Erfahrungen mit dem neuen Revisionskonzept aufgenommen; ein Grundmodell zur Aufsicht gegenüber den Sozialregionen konnte bereits im Vorstand des VSEG vorgestellt werden. Nun gilt es, dieses in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Sozialregionen weiter zu vertiefen und zu differenzieren. Das soll im Rahmen eines Veranstaltungszyklus im kommenden Jahr geschehen, da ein solches Reformprojekt nur gelingen kann, wenn eine grosse Mehrheit der Gemeinden und der Sozialregionen die damit verbundenen Chancen und Risiken kennen und ein solches unterstützen.

3.2 Vergleichbarkeit der Sozialregionen

Wie die obigen Darstellungen zeigen, wird derzeit unter Einbezug aller Protagonisten daran gearbeitet, eine taugliche Vergleichsbasis zwischen den Sozialregionen herzustellen. Und dies in zweifacher Hinsicht: Einerseits bezogen auf die Entwicklung der materiellen Leistungen und andererseits auf die Arbeit der Sozialregionen und deren Strukturkosten. Während die Berichterstattung zu den materiellen Leistungen bereits weit fortgeschritten ist und erste Instrumente für Vergleiche zur Verfügung stehen, steht man bei der zweiten Vergleichsbasis erst am Anfang. Damit dem Projekt Erfolg beschieden ist, braucht es einerseits Wille zur Veränderung und andererseits Mut zur Transparenz. Es wird sich weisen, in welchem Masse diese bei Gemeinden und Sozialregionen gegeben sind bzw. sich die nötige Veränderung sowie Transparenz innerhalb der bestehenden Zuständigkeits- und Verantwortungsordnung überhaupt durchsetzen lassen. Wichtig erscheint zudem der Hinweis, dass mit dem Herstellen der Vergleichsmöglichkeiten noch nichts dafür getan ist, dass das Leistungsfeld Sozialhilfe und die dafür zuständigen Verwaltungseinheiten effektiv gesteuert werden. Dies erfordert einen Umbau und Ausbau der aktuel-

len Zuständigkeiten und Kompetenzen bzw. das richtige Setzen effektiver Anreize und Sanktionen. Das kann nur mit der ausgeführten Revision des Sozialgesetzes erreicht werden.

3.3 Bonus-Malus-System

Im Kanton Bern wurde ein reines Bonus-Malus System eingeführt; dies davon ausgehend, dass der Mechanismus alleine ausreicht, damit Sozialhilfe wirkungsvoller geleistet wird und die Sozialdienste sich optimal entwickeln. Mittlerweile wurde das System nach der erfolgreichen Beschwerde einer Gemeinde sistiert. Hauptkritik am System war seit jeher, dass die angewandten Faktoren zur Ermittlung der Boni oder Mali von den betroffenen Gemeinden bzw. Sozialdiensten gar nicht beeinflussbar sind und sie also kaum etwas unternehmen können, um einen Malus abzuwenden bzw. einen Bonus zu verdienen. Für uns erscheint die Einführung eines solchen Systems nicht zielführend.

3.4 Fazit

Es braucht einerseits gute Beurteilungsgrundlagen, um die Entwicklungen beim Bezug von Sozialhilfe zu verstehen und gestützt auf die gewonnenen Erkenntnisse massgeschneiderte Massnahmen zu entwickeln. Andererseits sollen mit den Sozialdiensten selbst und gestützt auf die individuelle Betriebssituation sowie übergeordnete Zielsetzungen die nötigen Optimierungen erkannt und angegangen werden. Um diesen Prozess verbindlich gestalten und gezielte Anreize setzen sowie allenfalls Sanktionen anordnen zu können, braucht es wie bereits erwähnt ein neues, im Sozialgesetz verankertes Zuständigkeits- und Kompetenzmodell. Die drei Projekte

- Aufbau Reporting Sozialhilfe,
- Aufbau Reporting Sozialregionen,
- Teilrevision Sozialgesetz «Aufsicht Sozialregionen»

sind deshalb weiter zu führen, damit das Leistungsfeld besser gesteuert werden kann und für die Bevölkerung ein vertrauenswürdiges, soziales Dienstleistungsangebot zur Verfügung steht.

Diese Zielsetzung deckt sich mit der grundsätzlichen Stossrichtung des vorliegenden Auftrages. Allerdings stützt sich der Auftrag mit seiner Referenz an den Ecoplanbericht 2011 auf eine mittlerweile veraltete Grundlage und nennt Kennzahlen, die für sich alleine nicht ausreichen bzw. innert nützlicher Frist auch nicht in vergleichbarer Form generierbar sind. Deshalb soll der Auftrag mit abgeändertem Wortlaut erheblich erklärt werden.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit folgendem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Verband Solothurner Einwohnergemeinden sowohl für die Leistungen der Sozialhilfe wie auch für die Sozialregionen als Verwaltungsbetriebe ein Reporting aufzubauen, welches nützliche Kennzahlen abbildet, Vergleichbarkeit herstellt und letztlich die Definition sowie Planung von Massnahmen zur Steuerung des Leistungsfeldes möglich macht.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für soziale Sicherheit (3); HAN, BIR, BOR (2019-047)
Aktuariat SOGEKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat