

kriens

Beantwortung Interpellation

Interpellation Gut: Falllast und ihre Auswirkungen in der Sozialhilfe Nr. 054/2021

Eingang

19. Juli 2021

Zuständiges Departement

Sozialdepartement

Einleitung

Die Interpellantin analysiert die Jahresberichte 2019 und 2020. Sie stellt fest, dass per 31. Dezember 2019 515 Dossiers, per 31. Dezember 2020 62 Dossiers mehr, d.h. 572 Dossiers geführt wurden. Die Falllast betrug im Jahr 2019 96 Dossiers pro 100 % Fallführung, im Durchschnitt im 2020 104/100. Die Zielgrösse beträgt 80 Dossiers auf 100 Stellenprozent Fallführung. Aufgrund der ausgewiesenen Zahlen müsste angenommen werden, dass die Arbeitslast nur mit Überstunden geleistet werden könne. Die hohe Arbeitslast könne zu Arbeitsausfällen führen, was die Arbeitslast für die verbleibenden Mitarbeitenden zusätzlich erhöhe.

Die Interpellantin befürchtet, dass Personalressourcen fehlen, um die Sozialarbeit bedarfsgerecht erledigen zu können. Da die Zielgrössen nicht eingehalten würden, riskiere die Stadt Kriens einerseits die Abwanderung guter langjähriger Mitarbeitender, da deren Berufszufriedenheit sinke und andererseits dürfte eine Neubesetzung schwierig werden, da der Arbeitsmarkt ausgetrocknet sei.

Die Interpellantin weist auf eine neue Studie zur Falllast in der Sozialhilfe der Stadt Winterthur hin und legt den Schlussbericht bei. Die Ergebnisse der Studie würden eindeutig zeigen, dass bei geringeren Falllasten Kosten gespart werden können. Durch die Überlast der Sozialarbeitenden gelinge es nicht oder erst viel später das Sozialhilfeklientel adäquat zu begleiten und von der Sozialhilfe abzulösen. Die Fälle würden somit eher verwaltet als begleitet.

Die wichtigsten Erkenntnisse (bei einer Falllast von 75 Dossiers/100 Stellenprozent Fallführung) werden gemäss Interpellantin in der Studie wie folgt zusammengefasst:

- *Die Kosten pro Fall und Jahr fallen: In der Experimentalgruppe fielen diese um Fr. 1'452.00 geringer aus gegenüber der Kontrollgruppe.*
- *Die Unterstützungsdauer sinkt: Der Median der Unterstützungsdauer reduziert sich bei der Experimentalgruppe auf 21 Monate (Kontrollgruppe: 27 Monate).*

Die wichtigsten Einsparungen lagen beim erhöhten Erwerbseinkommen der Klient/innen und Klienten sowie bei vermehrt geltend gemachten Unterhaltsbeiträgen. In deutlich geringerem Ausmass stiegen auch die Aufwände, so für Arbeitsintegrationsmassnahmen. Das Monitoring ergab, dass die Sozialarbeitenden die zusätzlich zur Verfügung stehende Zeit direkt in die Klientenarbeit investierten: in die kooperative Zielsetzungs- und Lösungssuche, die Zusammenarbeit mit anderen involvierten Fachstellen, aber auch für Hausbesuche und für rasche Interventionen. Sie konnten sich auch mit Erfolg langjährigen Fällen neu annehmen und laufende Integrationsprozesse überprüfen.



Beantwortung

1. Nach welchen Kriterien wird die Falllast pro Mitarbeitenden bestimmt?

Die Sozialdienste streben die Zielgrösse von 80 Dossiers auf 100 Stellenprozent Fallführung an. Diese Messgrösse ist seit 2019 im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) vorgesehen und vom Einwohnerrat genehmigt.

Die monatliche Falllast der fallführenden Sozialarbeitenden wird bestimmt durch die Anzahl der aktiven Fälle, die Neuaufnahmen und allenfalls Krankheitsvertretungen (temporäre erhöhte Falllast). Eine wichtige Rolle spielen die Mitarbeitenden des Ressorts Support, welche die Sozialarbeitenden administrativ in der Fallführung unterstützen. Angestrebt wird eine administrative Fallunterstützung von 30 % Stellenpensum pro 100 % Stellenpensum Fallführung (Mangold/Vogel, 2016¹). Die monatliche Falllast entspricht nicht der durchschnittlichen jährlichen Falllast oder der Falllast per 31. Dezember eines Jahres (Momentaufnahme), da die Fall-Fluktuation (Aufnahmen/Abschlüsse) die Falllast laufend beeinflusst.

Stand September 2021 sind insgesamt 160 Stellenprozent ausschliesslich dem Intakeverfahren (Erstberatung und Fallaufnahme) zugeordnet und werden bei der Zuteilung der Fälle und der Berechnung der Falllast nicht eingerechnet. 20 % sind momentan der Einführung neuer Mitarbeitender und 10 % der Betreuung einer Praktikantin zugeordnet. 580 Stellenprozent sind der Fallführung zugeordnet, wobei 150% davon bis 31. Dezember 2021 befristet sind. Sobald die neuen Mitarbeitenden eingeführt sind, erhöhen sich die für die Fallführung zur Verfügung stehenden Pensen auf 600 %, was bei einem Mengengerüst von 80 Fällen auf 100 Stellenprozent Fallführung einer monatlichen Falllast von 480 Dossiers entspricht.

2. Wie hoch ist die Belastung der Mitarbeitenden unter der seit 2017 permanent zu hohen Falllast?

Die hohe Falllast und deren Auswirkungen auf die Mitarbeitenden beschäftigt die Sozialdienste seit Jahren. 2016 wurde deshalb eine Analyse durch das Büro Mangold/Vogel vorgenommen. Das Büro kam zum Schluss, dass eine Falllast von 80 Fällen auf 100 % Stellenpensum angemessen ist, dies jedoch nur, wenn den Sozialarbeitenden 30 % Unterstützung pro 100 Stellenprozent Sozialarbeit für die Falladministration zur Verfügung stehen². Seither bemühen sich die Verantwortlichen, diese Messgrössen zu erreichen. Infolge der schwierigen finanziellen Lage der Stadt Kriens konnten die notwendigen Stellen im Budgetprozess wegen der Sparvorgaben jeweils nicht beantragt oder beantragt, aber nicht bewilligt werden.

Während der Corona-Pandemie kamen zur bereits zu hohen Falllast weitere zeitlich anspruchsvolle Herausforderungen dazu, wie Homeoffice-Verpflichtung, reduzierte Möglichkeiten von Besprechungen mit Klient/innen und Klienten sowie laufend ändernde und neue Massnahmen und Regelungen seitens Bund, Kanton und Stadt. Die bereits hohe Arbeitsbelastung der Sozialarbeitenden verstärkte sich durch die Veränderungen, welche die Covid-19-Pandemie mit sich brachte. Emotionale Erschöpfung und Krankheit waren die Folge.

In der von AvenirSocial in Auftrag gegebene Studie der FHNW zu den Arbeitsbedingungen während der Pandemie wurden in einer Ende 2020 durchgeführten empirischen Studie 3507 Personen zur Arbeitssituation, Belastung und Gesundheit befragt. 45 % der Teilnehmenden erlebten ihre Situation als belastend und 17 % sogar als sehr belastend. Gemäss der Umfrage führen die aktuellen Arbeitsumstände bei jeder dritten Fachperson

¹ «Überprüfung der Struktur und Aufgabenerfüllung des Sozialamtes» Schlussbericht vom 30. März 2016, S. 17

² Mangold/Vogel, 2016, S. 17

dazu, dass sie von einem starken Risiko betroffen ist, an einer emotionalen Erschöpfung zu erkranken. In der Studie zeigt sich deutlich, dass die Sozialarbeitenden am Limit arbeiten. Weitere Mehrbelastungen sind gemäss Studie nicht tragbar und müssen verhindert werden.³

Der Stadtrat hat im Frühling 2021 auf die hohe Belastung der Mitarbeitenden und der Führungspersonen reagiert und befristet vom 1. Mai 2021 bis 31. Dezember 2021 einer Stellenaufstockung von 150 % in der Sozialarbeit und befristet vom 1. Juni 2021 bis 31. Dezember 2021 75 % Administration zugestimmt.

Die dadurch entstehenden Kosten sind gemäss Beschluss des Stadtrates zu kompensieren. Diese finanzielle Kompensation wird nur teilweise gelingen, da bis August 2021 mit den aufgestockten Stellen grossmehrheitlich Krankheitsausfälle kompensiert werden mussten.

Per 31. Dezember 2020 verzeichnete die Stadt Kriens 577 Dossiers wirtschaftlicher Sozialhilfe. Ein Dossier pro Fall enthält meist mehrere Personen, da Ehepaare und ihre minderjährigen Kinder in einem Fall geführt werden.

Von diesen 577 Dossiers konnten allerdings per 1. Januar 2021 infolge der Nachzahlungen von Ergänzungsleistungen 70 in Alters- und Pflegeheimen wohnende AHV-Rentner und -Rentnerinnen definitiv von der wirtschaftliche Sozialhilfe abgelöst werden⁴.

Auch sonst gehen seit Januar 2021 die Fallzahlen konstant leicht zurück. Es können Personen und Familien von der wirtschaftlichen Sozialhilfe abgelöst werden, auffällig ist aber, dass in den letzten Monaten wenig Neuaufnahmen zu verzeichnen waren. Die Neuaufnahmen steigen allerdings seit Oktober wieder leicht an.

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS hat am 20. Oktober 2021 publiziert, dass sie trotz der im Moment positiven Entwicklung mit 13.8 % Zunahme an Sozialhilfefällen bis 2023 rechnen. Die Gründe sehen die SKOS darin, dass nun die coronabedingten vorgelagerten Leistungen wegfallen, dass die Erholung der Wirtschaft nur vorübergehend eine Abnahme der Sozialfälle zur Folge hat und dass während der Coronakrise viele Menschen auf den Sozialhilfebezug verzichtet haben, obwohl sie rechnerisch darauf Anspruch gehabt hätten. Die SKOS rechnet damit, dass aus diesen drei Gründen 2022 und 2023 mit einer überdurchschnittlichen Zunahme von Sozialhilfefällen zu rechnen ist⁵

Die Sozialdienste Kriens gehen nach heutigem Wissensstand davon aus, dass die Fallzahlen 2022 sicher leicht ansteigen. Eine realistische Prognose ist jedoch unter dem Einfluss der Corona-Pandemie ausserordentlich schwierig zu stellen.

Per Ende September 2021 waren 486 Dossiers in der wirtschaftlichen Sozialhilfe registriert. Die vorgesehenen Messgrössen von 80 Fällen auf 100 Stellenprozent werden also aufgrund der befristeten Stellenaufstockung im Moment beinahe eingehalten (486 Fälle, 580 Stellenprozent Fallführung = 84/100).

3. Wie viele Krankheitsausfälle und Abgänge gab es in den letzten 10 Jahren?

³ Sommerfeld, P., Hess, N., Bühler, S. (2021), Ergebnisbericht des Instituts für Soziale Arbeit und Gesundheit, Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit: Soziale Arbeit in der Covid-19 Pandemie. Eine empirische Studie zur Arbeitssituation, Belastung und Gesundheit von Fachpersonen der Sozialen Arbeit in der Schweiz

⁴ Vgl. auch LGVE 2020 III Nr. 4

⁵ Herausforderungen der Corona-Krise für das soziale System | Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS

Die nachfolgenden Daten sind mit Vorsicht zu interpretieren. In den letzten zehn Jahren hat es einige strukturelle Anpassungen und Verschiebungen gegeben. Deshalb werden in den aufgeführten Zahlen sowohl die Sozialarbeitenden wie auch die Mitarbeitenden des Sekretariats / der Administration aufgeführt. Das Alimenteninkasso, die Leitung Zentrale Dienste (nur bis 2017) sowie die Gesellschafts- und Gesundheitsdienste werden nicht berücksichtigt. Es werden, wie von der Interpellantin gewünscht, nur die Krankheitsabsenzen genommen. Absenzen wegen Mutterschaft, Militär, Unfall und Weiterbildungen sind nicht mitgezählt. Die Tendenz ist dennoch klar erkennbar, die Daten im Detail jedoch schwierig korrekt abzuleiten.

Bei 100 Stellenprozent wird mit 220 Arbeitstagen pro Jahr gerechnet.

Anzahl Krankheitstage

2011 =	24.0
2012 =	37.5
2013 =	15.0
2014 =	96.0
2015 =	122.0
2016 =	388.0
2017 =	100.0
2018 =	306.0
2019 =	472.0
2020 =	574.0

Anzahl Abgänge (eine Fluktuationsstatistik wurde 2017 eingeführt)

2017 =	0 Personen
2018 =	1 Person (80 % Abteilungsleitung)
2019 =	3 Personen (135 % Sozialarbeit / 100 % Administration)
2020 =	3 Personen (190 % Sozialarbeit)

Die Krankheitsausfälle und Abgänge sind in Relation zur Anzahl Mitarbeitenden sowie zu den Gesamtstellenpensen zu interpretieren, weshalb diese ebenfalls aufgeführt werden.

Stellenpensen Sozialdienste gemäss Stellenplan total

2011 =	790
2012 =	890
2013 =	890
2014 =	790
2015 =	840
2016 =	840
2017 =	1100
2018 =	1175
2019 =	1185
2020 =	1455
2021 =	1455 zzgl. 225 % befristet (150 % Sozialarbeitende + 75 % Administration)

- 4. Wie können unter diesen Bedingungen langfristige und tragfähige Lösungen mit den Klient/innen und Klienten erreicht werden und ist genügend Zeit für die beratende Tätigkeit und Betreuung der Klientel vorhanden um alle möglichen Massnahmen, wie zum Beispiel Arbeitsintegrationsmassnahmen etc., anzustossen?**

Mit der Sozialhilfe werden gemäss Sozialhilfegesetz des Kantons Luzern folgende Ziele verfolgt:

- die Verhinderung der Hilfebedürftigkeit von Menschen,
- die Milderung und Beseitigung der Folgen ihrer Hilfebedürftigkeit,

- c. die Förderung der privaten Initiative, der Eigenverantwortung und der Selbständigkeit,
- d. die Förderung der beruflichen und gesellschaftlichen Integration.

Oberstes gesetzliches Ziel der Sozialhilfe ist es demnach, die Klient/innen zu befähigen, finanziell wieder selbständig zu werden, also sie zu beraten und zu begleiten, dass sie ihren Lebensunterhalt wieder eigenständig erwirtschaften können oder ihnen zustehende Leistungen Dritter geltend gemacht werden.

Hinzu kommt, dass in den SKOS-Richtlinien, welche gemäss Luzerner Sozialhilfegesetz zu befolgen sind, auch die persönliche Sozialhilfe durch die Gemeinde zu leisten ist. Die SKOS führt hierzu aus:

«Sozialhilfe hat die Existenz von unterstützten Personen zu sichern und ihre soziale und berufliche Integration zu fördern. Um dieses Ziel zu erreichen, bedarf es in der Regel mehr als materieller Sozialhilfe. Persönliche Hilfe soll diese Lücke füllen und Notlagen verhindern oder überwinden. Persönliche Hilfe ist im Bedarfsfall auch dann zu erbringen, wenn kein Anspruch auf wirtschaftliche Unterstützung besteht». Dieser Anspruch ist verfassungsrechtlich verankert (Art. 12 BV).

Da in Kriens in den vergangenen Jahren lange Krankheitsausfälle von Mitarbeitenden kompensiert werden mussten und die monatliche Falllast kontinuierlich stieg, konnten die Klient/innen nicht mehr ausreichend beraten und begleitet werden. Vor allem der Bereich der persönlichen Hilfe kam während dieser Zeit zu kurz. Es waren also lange Zeit zu wenig personelle Ressourcen vorhanden, um langfristige und tragfähige Lösungen mit den Klient/innen und Klienten zu erreichen.

Der Fokus bei den Sozialdiensten Kriens wurde deshalb in den letzten Jahren daraufgelegt, dass alle Klient/innen pünktlich ihre monatlichen Zahlungen erhielten. Dies konnte jederzeit gewährleistet werden. In Spitzenzeiten mit enormer Falllast und Kompensation von Krankheitsausfällen war eine enge Betreuung der Klient/innen nicht mehr möglich. In dieser Zeit wurden lediglich Dossiers geführt und verwaltet. Arbeitsintegration wurde betrieben, soweit die Sozialarbeitenden sich dafür zeitliche Ressourcen «freischaufeln» konnten. Zu diesen Zeiten ebenfalls nicht mehr möglich war dem Auftrag des Controllings nachzukommen. So war bei den meisten Sozialarbeitenden schlichtweg keine Zeit, Unterlagen zur Überprüfung der Bedürftigkeit, z.B. Kontoauszüge zu verlangen und periodische Dossierkontrollen durchzuführen. Diese Dossierkontrollen sind jedoch wichtig, um die Qualität der Fallführung zu sichern und um Missbrauch der Sozialhilfe durch die Sozialhilfeempfangenden zu verhindern.

Dennoch: Die Sozialdienste Kriens verfügen über engagierte und fachlich kompetente Mitarbeitende. Eine Entlastung dieser, im Bereich der Beratung und Dossierführung, war seit längerer Zeit dringend notwendig. Die befristete Stellenaufstockung im Frühling 2021 brachte eine spürbare Entspannung für die Sozialarbeitenden.

Die Verantwortlichen der Sozialdienste sind überzeugt, dass mit einer Falllast von 75-80 Dossiers pro 100 Stellenprozent Sozialarbeit und einer fallbezogenen administrativen Unterstützung von 30 % pro 100 Stellenprozent Sozialarbeit genügend personelle Ressourcen vorhanden sind, um die gesetzlich vorgeschriebenen Ziele zu erreichen.

Der Stadtrat folgt dieser Auffassung, sieht sich jedoch immer wieder gezwungen, aus finanziellen Gründen im Jahresbudget bei den notwendigen personellen Ressourcen Abstriche zu machen, im Wissen, dass dies langfristig Mehrkosten generiert.

5. Ist die Bereitstellung genügender finanzieller und personeller Ressourcen gegeben oder geplant, die es ermöglichen eine an berufsethischen Standards orientierte Soziale Arbeit zu erbringen?

In den letzten Jahren standen nicht genügend finanzielle Ressourcen zur Verfügung, um eine an den berufsethischen Standards orientierte Soziale Arbeit zu garantieren. Die Sozialdienste haben sich nichtsdestotrotz sehr darum bemüht, die Qualität ihrer Arbeit möglichst hoch zu halten. Geplant ist die Bereitstellung von genügend personellen Ressourcen im Bereich der Sozialarbeit und der administrativen Fallunterstützung seit 2016. Die finanziellen Vorgaben der politischen Entscheidungsträger erlaubten es jedoch bisher nicht, die empfohlenen Standards umzusetzen.

Angesichts der zunehmenden erschöpfungsbedingten Krankheitsfälle, stimmte der Stadtrat einer befristeten und mit Minderausgaben/Mehreinnahmen zu kompensierenden Stellenaufstockung zu, um das System wenigstens kurzfristig zu entlasten. Im Budget 2022 ist eine teilweise Umsetzung der verabschiedeten Messgrössen 80 Fälle auf 100 % Sozialarbeit vorgesehen. Es wurde eine unbefristete Stellenaufstockung von 110 % bewilligt.

Mit einer solchen unbefristeten Stellenaufstockung um 110 % in den Sozialdiensten kann ein erster Schritt in Richtung nachhaltiger Entlastung der Sozialarbeitenden getan werden. Und mit einer geplanten Aufstockung im Departementssekretariat um 50 % für Projektarbeit und zur Entlastung der seit Jahren überlasteten Führungsebene soll ein weiterer Schritt eingeleitet werden.

6. Welche kurz- und langfristigen Massnahmen sind angedacht um die Situation zu entschärfen?

Es sollen für 2022 die personellen Ressourcen für Sozialberatung und Administration um 110 % aufgestockt werden. Für 2022 würden damit 140 Stellenprozent für das Intakeverfahren und 610 Stellenprozent für die Fallführung zur Verfügung stehen. Damit kann innerhalb der Messgrössen eine monatliche Falllast von bis zu 488 Fällen bewirtschaftet werden. Steigen die Fallaufnahmen darüber hinaus, sollen temporär die Intake-Stellenpensen zu Lasten der Fallführung aufgestockt werden.

Mit den für 2022 budgetierten personellen Ressourcen für Sozialarbeit können nicht nur die Sozialhilfebeziehenden besser und engmaschiger betreut werden, sondern es können auch Kosten eingespart werden. Mit einer Reduktion der Falllast erhöht sich die Wirksamkeit der sozialarbeiterischen Interventionen. Vorgelagerte Leistungen (z.B. Stipendien, Kinder- und Ausbildungszulagen) können gründlich abgeklärt werden und Arbeitsintegration kann engmaschiger erfolgen. Es bleibt ausreichend Zeit, die individuellen Problemlagen mit den Klient/innen anzugehen und sie dort gezielt zu unterstützen, wo es für die Ablösung von der wirtschaftlichen Sozialhilfe Hilfe braucht.⁶

Künftig sollten die Messgrössen von 80 Fällen auf 100 Stellenprozent eingehalten werden. Zudem sollte die Messgrösse für die Falladministration von 30 Stellenprozent Administration auf 100 Stellenprozent Sozialarbeit eingehalten werden. Und schliesslich muss die nicht zufriedenstellende Situation in der Führungsebene der Sozialdienste überprüft werden, um weitere erschöpfungsbedingte Ausfälle oder Abgänge vermeiden zu können.

Voraussetzung zur Umsetzung dieser Massnahmen ist jedoch die Zustimmung des Wohnerrates zu den dafür notwendigen Ausgaben im Rahmen der Jahresbudgets.

Kriens, 27. Oktober 2021

⁶ Dominic Höglinger, Melania Rudin, Jürg Guggisberg/Büro BASS (2021): Analyse zu den Auswirkungen der Reduktion der Fallbelastung in der Sozialberatung der Stadt Winterthur