

Vorlage Stadtparlament

Datum 31. Oktober 2023
Beschluss Nr. 3303
Aktenplan 19 Städtisches Personal

Stellenantrag Soziale Dienste

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Der Stellenbestand bei den Sozialen Diensten (SDS) wird im Jahr 2024 von heute 10'200 Stellenprozente um 800 Stellenprozente (davon 500 % Abteilung Berufsbeistandschaft und 300 % Abteilung Sozialhilfe) auf 11'000 Stellenprozente ausgebaut.
2. Für diese Stellenerhöhung werden zu Lasten der Erfolgsrechnung jährlich wiederkehrende Ausgaben von CHF 943'700 bewilligt (KST 4100000 / KOA 301000: CHF 765'000; KST 4100000 / KOA 304000: CHF 18'700; KST 4100000 / KOA 305000-305500: CHF 160'000).
3. Es wird festgestellt, dass Ziff. 2 dieses Beschlusses gemäss Art. 8 Ziff. 6 lit. b der Gemeindeordnung (SRS 111.1) dem fakultativen Referendum untersteht.

1 Zusammenfassung

Die Vorlage Nr. 1512 [«Stellenantrag Abteilung Berufsbeistandschaft»](#) vom 1. März 2022 wurde im Stadtparlament am 22. März 2022 behandelt. Der Antrag, den Stellenbestand der Abteilung Berufsbeistandschaft (BB) im Jahr 2022 um 500 Stellenprozente zu erhöhen, wurde vom Stadtparlament einstimmig (bei zwei Enthaltungen) beschlossen, jener, den Stellenbestand im Jahr 2023 um weitere 500 Stellenprozente zu erhöhen, wurde ebenfalls einstimmig (bei sechs Enthaltungen) gutgeheissen. In der Vorlage wurde ausführlich die Situation der Abteilung Berufsbeistandschaft vor dem Hintergrund der besonderen rechtlichen Rahmenbedingungen des Beistandswesens, der durchgeführten externen Organisationsüberprüfung sowie der im Jahr 2021 verabschiedeten neuen Empfehlungen der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) erläutert. Auf verschiedene Themen, die bereits in der letztjährigen Parlamentsvorlage behandelt wurden, wird im vorliegenden Papier nur kurz und unter Hinweis der detaillierten Erläuterungen in der Vorlage 2022 eingegangen.

Gegenüber dem Stadtparlament hat der Stadtrat in seiner Vorlage vom 1. März 2022 in Aussicht gestellt, im Verlaufe des Jahres 2023 die aktuelle Ressourcensituation in der Abteilung Berufsbeistandschaft erneut im Rahmen einer Parlamentsvorlage darzustellen. Weil sich der Stadtrat bei der Ressourcenausstattung an den neuen KOKES-Empfehlungen orientiert, ohne diese aber bereits in den Jahren 2022 und 2023 umzusetzen, sei dabei von einem erneuten Stellenantrag auszugehen. Gleichzeitig hat der Stadtrat betont, dass die Anpassung der Personalressourcen keineswegs die einzige Massnahme zur Gewährleistung eines qualitativ hochstehenden Kindes- und Erwachsenenschutzes sei. Ebenfalls erforderlich ist die Bereitstellung von überzeugenden organisatorischen und technischen Rahmenbedingungen. Die

Klientinnen- und Klientenarbeit soll effizient unterstützt werden.¹ Mit der vorliegenden Parlamentsvorlage soll der in Aussicht gestellte Entwicklungsschritt zur Umsetzung der KOKES-Empfehlungen im Jahr 2024, d.h. drei Jahre nach Stipulierung der breit politisch abgestützten KOKES-Empfehlungen, annäherungsweise realisiert werden.

Die vom Stadtrat in Aussicht gestellte Vorlage soll sich nicht nur auf die Darlegung der Ressourcenbedürfnisse in der Abteilung Berufsbeistandschaft beschränken, sondern die Dienststelle SDS insgesamt umfassen. Der Stadtrat hat an seiner Sitzung vom 4. April 2023 den Stellenplan 2024 verabschiedet und neben den bei der Abteilung Berufsbeistandschaft notwendigen 500 Stellenprozenten weitere 300 Stellenprozente zu Gunsten der Abteilung Sozialhilfe beschlossen.² Die Situation in der Abteilung Sozialhilfe soll deshalb ebenfalls im Rahmen dieser Parlamentsvorlage vertieft dargestellt werden.

2 Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung.....	1
2	Inhaltsverzeichnis.....	2
3	Entwicklung der Gesamtorganisation.....	3
3.1	Stellenplan	3
3.2	Fluktuationsrate.....	3
3.3	Raumangebot SDS	4
4	Abteilung Berufsbeistandschaft	4
4.1	Ausgangslage	4
4.2	Aufbauorganisation Berufsbeistandschaft	5
4.3	Effizienzsteigerungen und Qualitätsverbesserungen	5
4.4	Fallzahlen	5
4.5	Ressourcenempfehlung KOKES.....	6
4.6	Ressourcenbedarf	6
4.7	Stellenantrag 2024	6
5	Abteilung Sozialhilfe	7
5.1	Ausgangslage	7
5.2	Fallzahlenbelastung als erfolgsentscheidender Faktor	8
5.3	Organisationsüberprüfung	9
5.3.1	RPA-Projekte	9
5.3.2	Bontrebo	10
5.3.3	Schaffung Kompetenzzentrum Krankenversicherungen	10
5.4	Stellenantrag Abteilung Sozialhilfe.....	10
6	Würdigung der finanziellen Tragbarkeit.....	10

¹ Vorlage Nr. 1512 vom 1. März 2022, S. 3.

² SRB Nr. 2678 vom 4. April 2023. Von dem von der Dienststellenleitung beantragten Stellenausbau im Umfang von 1'140 Stellenprozente hat der Stadtrat 800 Stellenprozente genehmigt.

3 Entwicklung der Gesamtorganisation

Die Entwicklung der SDS in den vergangenen Jahren verlief aufgrund verschiedener Ereignisse äusserst dynamisch. Während der Pandemie standen die technische Realisierung von Remote-Arbeit sowie organisatorisch das betriebliche Kontinuitätsmanagement zur Gewährleistung des Gesundheitsschutzes von Mitarbeitenden sowie Klientinnen und Klienten im Vordergrund. Parallel dazu nahm die Zahl der neuen Beistandschaftsmandate zu und wurden die neuen Fachempfehlungen der KOKES beschlossen. Seit 2022 verzeichnet die Schweiz als Folge des Ukraine-Krieges die grösste Flüchtlingswelle seit dem Zweiten Weltkrieg. Durch den beschlossenen Stellenausbau, die Vergabe von extern geführten Beistandsmandaten, die Realisierung von befristeten Anstellungen, Anpassungen in der Ablauforganisation sowie Massnahmen zur Effizienzsteigerung gelang es, diesen vielfältigen Herausforderungen gerecht zu werden und den Personalkörper einigermaßen stabil zu halten. Flankiert wurden diese Massnahmen durch verschiedene strukturelle Massnahmen. Die heutige Struktur mit den drei Abteilungen «Finanzen, Recht und Dienste (FRD)», «Sozialhilfe (SH)» und «Berufsbeistandschaft (BB)» ist gefestigt und stabil.

3.1 Stellenplan

In den vergangenen Jahren fand bei den SDS im Zuge des Fallzahlenwachstums sowohl im Beistandswesen als auch im Bereich der Sozialhilfe ein Personalausbau statt. Betroffen von dieser Entwicklung ist auch die Abteilung FRD. Diese erbringt zugunsten aller Abteilungen insbesondere auch Supportleistungen. Aktuell umfasst der Stellenplan 10'580 Stellenprocente³ (Dienststellenleitung: 200 %; Abteilung FRD: 2'100 %; Abteilung SH: 3'620 %; Abteilung BB: 4'660 %). In diesen Zahlen nicht eingerechnet sind die befristeten Anstellungen. Im September 2023 sind insgesamt 1'854 Stellenprocente, hauptsächlich als Folge des Ukraine-Krieges in der Abteilung Sozialhilfe (1'010 %), aber auch BB (509 %) sowie FRD (335 %), befristet angestellt. Ein Teil der befristeten Anstellungen soll im Rahmen der vorliegend beantragten Stellenaufstockung fest angestellt werden.

3.2 Fluktuationsrate

Gerade für eine Organisation wie die SDS, die zu Gunsten von hilfsbedürftigen Menschen Unterstützungs- und Beratungsleistungen erbringt, stellt die Fluktuation in verschiedener Hinsicht eine besondere Herausforderung dar: Die Mandate – sowohl im Beistandswesen als auch bei der Sozialhilfe – müssen durchgehend geführt werden. Durch die Kündigung von Mitarbeitenden entsteht in der Regel einerseits eine Vakanz, während der die Fälle durch bereits ausgelastete Kolleginnen und Kollegen geführt werden müssen, andererseits dauert es einen längeren Zeitraum, bis neu rekrutierte Mitarbeitende die volle Fallführungslast tragen können. Während dieser Zeit besteht die Gefahr, dass die mit zusätzlichen Fallführungsaufgaben betrauten Mitarbeitenden überlastet sind – was zu einem gefährlichen «Domino-Effekt» in Form von weiteren Kündigungen führen kann –, zudem leidet die Qualität der Betreuungsarbeit durch Wechsel der Bezugspersonen. Jede überhöhte Fluktuationsrate absorbiert zudem Ressourcen der mit der Personalrekrutierung befassten Führungskräfte und reduziert die Effizienz in der Fallführung. Mit jedem Weggang eines/einer Fachmitarbeitenden geht Wissen zur Fallarbeit und über die einzelnen Klientinnen und Klienten verloren. Darüber hinaus erfordert die Einführung neuer Mitarbeitender Ausbildungsanstrengungen. Insgesamt dürften sich die Kosten einer

³ Seit dem Jahr 2011 werden ausserhalb des ordentlichen Stellenplans vorerst 277 Stellenprocente, seit dem Jahr 2017 380 Stellenprocente geführt für vom Kanton übertragene Aufgaben im Bereich Asyl- und Flüchtlingsbetreuung. Ergänzend zum ordentlichen Stellenplan von 10'200 Prozenten bestehen unter Berücksichtigung dieser zusätzlichen Ressourcen bei den SDS insgesamt 10'580 Stellenprocente.

Fluktuation auf einen halben bis ganzen Jahreslohn belaufen. Die Fluktuation (einschl. Pensionierungen) weist bei den SDS seit dem Jahr 2019 einen steigenden Trend auf. Die Fluktuationsraten von über 10 Prozent – im laufenden Jahr 2023 beläuft sie sich auf 13 Prozent – haben verschiedene Ursachen: insbesondere hohe Arbeitsbelastung und als unzureichend empfundene Wertschätzung durch eine der Leistungsentwicklung nicht angemessene Lohnentwicklung. Dieser Befund ergibt sich aus den Austrittsgesprächen.

Zeitgemässe, wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen sind insbesondere auch deshalb wichtig, weil die Mitarbeitenden einer hohen Anspruchserwartung ihrer Klientinnen und Klienten ausgesetzt sind. Zudem sind die steigenden Anforderungen und die Arbeitsbelastung für die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter der SDS eine ständige Herausforderung. Der situative Handlungsdruck ist hoch; es müssen rasch Lösungen für konkret auftretende Probleme gefunden werden. In der Fachliteratur wird von einem hohen strukturellen Belastungspotenzial gesprochen. Gemeint ist damit primär das Spannungsverhältnis zwischen Hilfe und Kontrolle gegenüber den Klientinnen und Klienten. Entsprechend belastend ist die Arbeit in diesen Funktionen.

3.3 Raumangebot SDS

Die Optimierung der Raumsituation ist bei den SDS bereits seit zehn Jahren ein Kernanliegen. Heute sind die Raumreserven ausgeschöpft bzw. «überstrapaziert», trotz Einsatz des zwischenzeitlich etablierten Homeoffice und der Abschaffung des «persönlichen Einzelbüros». Etwa zwei Drittel der Mitarbeitenden der SDS haben physischen Klientenkontakt. Erforderlich für diese – teilweise nicht planbaren – Beratungsgespräche sind entsprechende Beratungssettings. Heute sind die SDS in insgesamt sieben Liegenschaften untergebracht, davon vier städtische (Brühlgasse 1, Amtshaus, Grünhaldenstrasse 3, Wassergasse 23) und drei in Miete (Brühlgasse 11, Bahnhofplatz 1 und Bohl 6). Zwei weitere Objekte wurden vorübergehend, aufgrund der Entwicklung des Ukraine-Krieges, genutzt (Unterkunft Riedererholz sowie Schwertgasse 14). Die Mitarbeitenden der SDS nutzen die seit 2021 durch den Einsatz mobiler Arbeitsgeräte bestehenden Möglichkeiten des ortsunabhängigen Arbeitens. Remote-Arbeit stellt eine wichtige Entlastung der zunehmend beengenden Raumsituation dar. Unabhängig vom mit dieser Vorlage beantragten Stellenausbau um 800 Prozent werden zur Entschärfung der kritischen Raumsituation insbesondere am Bahnhofplatz 1 in der städtischen Liegenschaft Vadianstrasse 6/8 zusätzliche Arbeitsplätze für Mitarbeitende der Abteilung Berufsbeistandschaft geschaffen.

4 Abteilung Berufsbeistandschaft

4.1 Ausgangslage

In der Vorlage vom 1. März 2022 wurden die besonderen rechtlichen Rahmenbedingungen (Pflicht der Gemeinde, die durch die KESB beschlossenen Massnahmen zu vollziehen), die KOKES-Empfehlungen sowie die Ergebnisse der externen Organisationsüberprüfung im Detail dargestellt. Eine aktuelle Umfrage des Ostschweizerischen Verbandes der Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände (OVBB) zeigt, dass mehr als die Hälfte der Dienste die KOKES-Empfehlungen bereits (teilweise) umgesetzt hat oder in konkreter Umsetzung dazu ist. Dieser Aspekt gewinnt – neben verschiedenen anderen Elementen wie etwa des Lohnes – zunehmend für die Frage der Arbeitsplatzattraktivität an Bedeutung. Eine Berufsbeistandschaft, die von ihren Mitarbeitenden die Bewältigung einer höheren Falllast als jene der KOKES-Empfehlungen erwartet, verliert gegenüber anderen Organisationen an Attraktivität – mit der Folge, dass die Fluktuation zunehmen wird.

4.2 Aufbauorganisation Berufsbeistandschaft

Die Aufbauorganisation der Abteilung Berufsbeistandschaft wurde im Jahr 2021 grundlegend verändert. Mit der Schaffung einer zweiten Leitungsebene, den Ressorts, konnte die Führungsspanne spürbar reduziert werden. Gleichzeitig wurde dadurch die Umsetzung der aus fachlicher Sicht sinnvollen Spezialisierung nach Kindes- und Erwachsenenschutz erreicht. Ebenfalls zu einer höheren Qualität führte die Bildung des Ressorts Fachdienst mit den Fachpersonen Administration. Aufbau- und Ablauforganisation der Abteilung Berufsbeistandschaft sind nach zweijährigem Betrieb etabliert und haben sich bewährt. Die Erfahrungen mit diesem Zusammenarbeitsmodell – die Fallführenden werden vom Fachdienst administrativ unterstützt – können auch in der Abteilung Sozialhilfe genutzt werden (siehe dazu unter Ziff. 5.3).

4.3 Effizienzsteigerungen und Qualitätsverbesserungen

Nebst einer ausreichenden Personaldotation ist die Bereitstellung von geeigneten organisatorischen und technischen Rahmenbedingungen erforderlich. Die Klientinnen- und Klientenarbeit soll effizient unterstützt werden.⁴ Zu erwähnen sind insbesondere die nachfolgenden Massnahmen:

- Seit Anfang Juli 2022 ist der vollelektronische Zahlungsworkflow in der Fallführungs-Software «Tutoris» implementiert: Rechnungen werden gescannt, aufbereitet, geprüft und visiert. Die Zahlungen werden mittels der Transfer-Software «Mammut» bei der Korrespondenzbank ausgelöst. Klienten-Rechnungen werden somit im Regelfall innert etwa drei Arbeitstagen beglichen. Mit dem digitalen Rechnungsworkflow werden qualitative Verbesserungen erreicht; er ist zudem ressourceneffizient.
- Für alle Klientinnen und Klienten wurden Zahlungsverkehrskonten bei der Korrespondenzbank eingerichtet. Diese Konten sind in den Zahlungsworkflow integriert. Bis Ende 2023 wird das vor-malige Poolkonto durch die Zahlungsverkehrskonten vollständig abgelöst sein.
- Prozesse und Aufgaben wie etwa die Fallaufgleisung, Zahlungsprozesse oder die Verantwortlichkeiten des Fachdienstes werden durch die Leitung sowie das Qualitätsmanagement definiert und dokumentiert sowie von den Führungspersonen durchgesetzt.
- Die Berichtspendenzen wurden aufgearbeitet und gemeinsam mit der KESB Region St.Gallen Standards für Rechenschaftsberichte entwickelt. Auch die Vorgaben der Finanzberichte werden abgesprochen und umgesetzt.

4.4 Fallzahlen

Aktuell werden per 15. September 2023 847 Erwachsenenschutz- sowie 611 Kindesschutzfälle durch die Berufsbeistandschaft geführt. Gegenüber Ende 2022 mit insgesamt 1'442 Mandaten ist das Netto-Fallwachstum mit 16 Mandaten gering (neben den neu im 2023 errichteten Mandaten konnten im Jahresverlauf auch zahlreiche Mandate abgeschlossen werden). Es wurden keine neuen Mandate an externe Springerorganisationen vergeben. 39 Erwachsenenschutz- sowie 26 Kindesschutzmandate aus den Vorjahren werden derzeit noch durch Springerorganisationen geführt. Diese externen Mandate sollen im Zuge der weiteren Personalaufstockung der Berufsbeistandschaft zurückgeführt werden. Für die Berechnung des Ressourcenbedarfs 2024 wird deshalb von 886 Erwachsenenschutz- sowie 637 Kindesschutzmandaten ausgegangen. Die Planung geht von folgender Entwicklung aus:

⁴ Vorlage Nr. 1512 vom 1. März 2022, S. 3.

Abteilung Berufsbeistandschaft

	Fallzahlen* (i.d.R. per Ende Jahr)	unbefristete Stellen (FTE) IST	befristete Stellen (FTE) IST	Total Stellen (FTE) IST	Stellenplan (FTE) SOLL	Abweichung (FTE)	externe Mandate (KS / ES)	Kosten (CHF) Mandatsführung extern
2020	1'372	35.90	1.60	37.50	36.60	0.90	0	-
2021	1'437	32.85	6.80	39.65	36.60	3.05	48	390'000.00
2022	1'442	39.75	4.69	44.44	41.60	2.84	84	383'500.00
Sep 23	1'458	45.15	5.09	50.24	46.60	3.64	65	375'000.00 **
Budget 2024	1'523	51.60	0.00	51.60	51.60	0.00	0	150'000.00
Plan 2025	1'530	51.60	0.00	51.60	51.60	0.00	0	0.00

* ohne privat geführte Mandate

** per Ende 09.2023: CHF 280'250 / CHF 375'000 = Hochrechnung 2023

4.5 Ressourcenempfehlung KOKES

Die KOKES empfiehlt im Durchschnitt maximal 60 Mandate im Erwachsenenschutz (per Stichpunkt) bzw. im Durchschnitt maximal 70 bearbeitete Mandate pro Jahr. Im Kinderschutz belaufen sich die entsprechenden Werte auf durchschnittlich maximal 50 bzw. 60 Mandate. Zur Unterstützung der Beistandspersonen ist im Erwachsenenschutz dieselbe Ressourcengrösse für den Fachdienst, beim Kinderschutz 15 bis 20 % je 100 % Beistandsressourcen vorgesehen.⁵

4.6 Ressourcenbedarf

Auf obengenannter Grundlage ergeben sich folgende Bedarfswerte auf der Grundlage der aktuellen Mandatszahlen:

-	Beistandspersonen Erwachsenenschutz (886 Mandate / 60/100 %)	1'480 %
-	Fachdienst Erwachsenenschutz (100 % Fachdienst / 100 % BB ES)	1'480 %
-	Beistandspersonen Kinderschutz (637 Mandate / 50/100 %)	1'270 %
-	Fachdienst Kinderschutz (15 % Fachdienst / 100 % BB KS)	190 %
	Total Fallarbeit	4'420 %
-	Führungsressourcen (1 AL 60 % / 4 RL mit je 40 % / RL FD/Stv.)	380 %
-	Assistenz Leitung Berufsbeistandschaft	50 %
-	Qualitätsmanagement	80 %
-	Rechtsdienst	70 %
-	Praxisberatung	170 %
	Total Ressourcenbedarf	5'170 %

In diesen Werten berücksichtigt sind die aktuell extern geführten Mandate (39 Erwachsenenschutz, 26 Kinderschutz; total 65 Mandate), aber nicht eine allfällige weitere Fallzunahme.

4.7 Stellenantrag 2024

Der Stellenplan 2023 beinhaltet Personalressourcen von 4'660 Prozenten. Beantragt wird ein Stellenausbau für die Abteilung Berufsbeistandschaft von 500 Stellenprozenten auf 5'160 Prozente. Damit wird einerseits die Rückführung von bislang extern geführten Mandaten ermöglicht, andererseits das weitere Absenken der Fallbelastungswerte erreicht. Die Empfehlungen der KOKES werden damit voraussichtlich nach Abschluss des Stellenausbaus Ende 2024 – ohne weiteres Fallwachstum –

⁵ Ausführliche Hinweise zu den Empfehlungen der KOKES finden sich in der Vorlage Nr. 1512 vom 1. März 2022 in Ziff. 6, S. 11 ff.

umgesetzt. Diese Entwicklung ist für die Berufsbeistandschaft von zentraler Bedeutung, ist doch eine angemessene Zahl der Mandate nicht nur eine gesetzliche Vorgabe und gleichzeitig Qualitätsmerkmal, sondern auch ein wesentlicher Faktor für die Arbeitsplatzattraktivität. Die Stellenplanerhöhung wird weitgehend durch Umwandlung von bislang befristeten Anstellungsverhältnissen umgesetzt.

5 Abteilung Sozialhilfe

5.1 Ausgangslage

Die Abteilung Sozialhilfe mit ihren sechs Ressorts umfasst insgesamt 36,2 Vollzeitstellen. Seit dem Jahr 2019 belief sich der Stellenplan auf 3'530 Stellenprozente, wurde dann im Jahr 2022 um 90 % auf heute 3'620 % angehoben (zusätzlich 60 % im Ressort Neuaufnahme sowie zusätzlich 30 % zur Abwicklung der Integrationspauschale). Die Ausbauschritte im Zuge des Ukraine-Krieges erfolgten befristet und werden der jeweiligen Situation angepasst. Aktuell umfasst das Ressort Ukraine drei unbefristet angestellte Mitarbeitende (220 %) sowie zwölf befristete Anstellungen mit insgesamt 850 Stellenprozenten. In den drei Ressorts der langfristigen Sozialhilfe werden 1'950 Stellenprozente sowie 160 Stellenprozente durch befristete Anstellungen eingesetzt. Für Intakes und Neuaufnahmen sind 760 Stellenprozente vorgesehen. Im Haus zur Grünhalde leisten 600 Stellenprozente den durchgehenden Betrieb der Unterkunft für Obdachlose sowie der Betreuten Wohngruppe. Für die Führung der Abteilung stehen 90 Stellenprozente zur Verfügung. Die Abteilung Sozialhilfe erfüllt den gesetzlichen Auftrag nach kantonalem Sozialhilfegesetz⁶. Gemäss diesem muss die Stadt St.Gallen durch fachlich geeignetes Personal⁷ die materielle Existenzsicherung (finanzielle Sozialhilfe) sowie die Beratung und Begleitung (betreuende Sozialhilfe) von in Not geratenen Einzelpersonen und Familien sicherstellen. Zentrale Aufgaben der Sozialhilfe neben der Existenzsicherung bilden die soziale und die berufliche Integration.

Die vielfältigen Aufgaben der Sozialhilfe werden durch tertiär ausgebildete Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter wahrgenommen. Sie orientieren sich an einer systemischen Arbeitsweise und sind in einer engen Kooperation mit der Sozialhilfe beziehenden Person oder Familie, deren Umfeld und anderen involvierten Stellen. Die Potentiale und Limitierungen der Klientinnen und Klienten (z.B. psychische Auffälligkeiten, berufliche Qualifikationen) müssen im Hilfsprozess berücksichtigt und darin integriert werden. Die damit verbundenen administrativen Aufgaben und juristischen Vorgehensweisen müssen wahrgenommen werden. Die Vorgaben durch übergeordnete Stellen, etwa im Bereich der Statistik oder der Integrationspauschale, haben sich über die Zeit stark ausgeweitet. So sind die Fallführenden seit diesem Jahr verpflichtet, im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz (IAS) detaillierte Erfassungen vorzunehmen. Auszugehen ist zudem von einer Zunahme komplexer Fallkonstellationen etwa aufgrund von psychischen Problemlagen.

Sozialhilfe beziehende Menschen befinden sich in einer sozialen und materiellen Notlage. Aufgrund ihrer Lebensumstände, ihrer Fähigkeiten oder ihres Gesundheitszustandes haben sie sehr oft keinen oder lediglich einen erschwerten Zugang zum Sozial- und Arbeitsleben. Personen, deren Arbeitsleistung eingeschränkt ist aufgrund gesundheitlicher Probleme, fehlender oder mangelhafter Aus- und Berufsbildung sowie sozialer Probleme finden den Weg in den ersten oder zweiten Arbeitsmarkt oft nur durch eine enge Zusammenarbeit mit allen involvierten Stellen sowie zusätzlichen Massnahmen zur

⁶ Sozialhilfegesetz vom 27. September 1998 (sGS 381.1; abgekürzt SHG).

⁷ Art. 3 Abs. 1 SHG.

beruflichen und sozialen Integration. Die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter fördern die persönliche und wirtschaftliche Selbstständigkeit und unterstützen die soziale und berufliche Integration. Die Fallzahlen wiesen in den vergangenen sechs Jahren einen leicht sinkenden Trend auf. Eine grundlegende Veränderung trat mit dem Ukraine-Krieg ein, der in der Schweiz zur grössten Flüchtlingswelle seit dem Zweiten Weltkrieg geführt hat. Aufgaben, die vormals im bewährten Asylprozess durch den Bund, den Kanton und den Trägerverein Integrationsprojekte St.Gallen (TISG) geleistet wurden, müssen durch die Gemeinden bewältigt werden. Dazu gehören etwa die Unterbringung in Wohnungen, die Krankenversicherung, Abklärungen bezüglich Vulnerabilität und notwendiger medizinischer Versorgung, erste Orientierung im Aufnahmeland etc. Dem Kanton St.Gallen werden rund 6 Prozent der Geflüchteten zugewiesen. Die Stadt St.Gallen hat 15 Prozent der dem Kanton zugewiesenen Flüchtlinge aufzunehmen. Insgesamt hat die Stadt damit etwa 0,9 Prozent aller in die Schweiz einreisenden Kriegsflüchtlinge zu beherbergen und zu betreuen. Bislang, d.h. bis Mitte September 2023, sind 871 schutzsuchende Personen aus der Ukraine in die Stadt St.Gallen gekommen. Ein Teil dieser Menschen ist in der Zwischenzeit in ihr Heimatland zurückgekehrt oder konnte durch Aufnahme von Erwerbsarbeit von der Sozialhilfeunterstützung abgelöst werden. Aktuell werden 554 Geflüchtete durch die SDS unterstützt, 373 von ihnen leben in Wohnungen, die von den SDS angemietet und möbliert wurden.

Die Fallzahlen haben seit 2012 um 16,6 %, die Personalressourcen (ohne befristete Anstellungen) um 15,6 % zugenommen. Dabei ist allerdings festzustellen, dass für das Arbeitsaufkommen insbesondere die Komplexität der Fallkonstellation, die Zahl der Neuzugänge sowie Ablösungen wie auch weitergehende administrative Aufgaben massgeblich sind. Bei den SDS beläuft sich die Fallbelastung bei der langfristigen Sozialberatung aktuell auf 72 Dossiers je 100 Stellenprozente. Problematisch ist, dass die Personalfuktuation auch zu einer Mehrbelastung der Mitarbeitenden führt, welche Vakanzen durch höhere Fallzahlen auffangen müssen. Die tatsächliche Fallbelastung von Mitarbeitenden nach der zweijährigen Einarbeitungszeit übersteigt somit die durchschnittlich 72 Dossiers auf 100 Stellenprozente teilweise deutlich.

5.2 Fallzahlenbelastung als erfolgsentscheidender Faktor

Ausreichend fachliche Ressourcen und damit eine angemessene Arbeitsbelastung der Sozialarbeitenden werden in der Fachliteratur als zentraler Faktor für eine erfolgreiche und wirkungsorientierte Sozialarbeit in der Sozialhilfe erachtet. Zu den Aufgaben der Fallführenden gehören das Gestalten und das Anpassen der Budgets, Auslösen von Zahlungen, Leisten von Kriseninterventionen, Bemühungen um die berufliche Integration der Klientinnen und Klienten sowie die vertiefte Abklärung und Geltendmachung von Ansprüchen auf subsidiäre Leistungen wie etwa eine IV-Rente, Arbeitslosenentschädigungen oder Familienzulagen. Die bestehenden Empfehlungen für eine angemessene Fallbelastung für Mitarbeitende grösserer Sozialdienste liegt zwischen 60 bis 80 Fällen, jeweils unter Berücksichtigung des Grades an interner Differenzierung in Form von spezialisierten Fachstellen. Das «Winterthurer Modell» basiert auf der Erkenntnis, dass die Anzahl der betreuten Dossiers pro Sozialarbeiterin bzw. Sozialarbeiter auf einem Niveau sein soll, das es ermöglicht, die fachliche Arbeit der Sozialdienste professionell auszuüben. Gleichzeitig sollen die Fallführenden angemessen bei den administrativen Aufgaben in der Mandatsausübung unterstützt werden. Mit der Falllastsenkung im Rahmen des Projekts «Falllast 75» der Sozialen Dienste Winterthur wurde ein substanzieller Personalausbau realisiert. Trotz höherer Personalausgaben konnten die Ausgaben damit durch geringere Fallkosten reduziert werden. Begleitend zur Falllastsenkung wurden in der Langzeitberatung mehrere organisatorische und fachliche Entwicklungsmassnahmen eingeleitet, u.a. wurde eine Poollösung für den kaufmännischen Support eingeführt. Auch die Stadt Luzern will mit Blick auf die auch finanziell positiven

Erfahrungen der Stadt Winterthur die Fallbelastung von Mitarbeitenden in der Existenzsicherung senken.

Eine Senkung der Fallbelastung bzw. die verstärkte administrative Unterstützung der Fallführenden birgt vor diesem Hintergrund grosses Potenzial, indem sie den fallführenden Sozialarbeitenden neue Handlungsspielräume eröffnet und ihnen ermöglicht, ihrem gesetzlichen Auftrag professioneller und umfassender nachzukommen. Erfahrungen andernorts haben gezeigt, dass die Fallführenden zur Entfaltung ihrer vollen Wirkung mit geeigneten fachlichen personellen, organisatorischen und technischen Begleitmassnahmen zu unterstützen sind. Im Vordergrund steht bei den SDS deshalb vorerhand nicht eine Senkung der Falllast für die Fallführung, sondern eine gezielte Stärkung der unterstützenden administrativen Entlastungsmassnahmen.

5.3 Organisationsüberprüfung

Im Rahmen einer durch die Dienststelle Organisationsentwicklung begleiteten Überprüfung der Aufbau- und Ablauforganisation wurden verschiedene Optimierungsmöglichkeiten entwickelt. Kernpunkt der Organisationsentwicklung bildet die Bündelung von unterstützenden administrativen Tätigkeiten. Bei den SDS bestehen bereits heute verschiedene Ressorts in der Abteilung FRD, die Unterstützungsleistungen auch zu Gunsten der Fallführenden erbringen: Rechtsdienst, IT/Fachapplikation, Klientenbuchhaltung, Postverarbeitung/Scanning. Durch die Schaffung des Ressorts Fachdienst Administration Sozialhilfe (FAS) sollen die Fallführenden ergänzend dazu bei administrativen Aufgaben unterstützt werden und dadurch mehr Ressourcen für die Kernaufgaben erhalten. Dieses Ressort wird aus verschiedenen Elementen alimentiert: Das bisherige Ressort Personal & Logistik wird aufgelöst und die bisherigen Aufgabenbereiche weitgehend in das neu geschaffene Ressort FAS überführt. Aus dem Ressort Stationäre Sozialhilfe und Spezielle Dienste wird das Kompetenzzentrum Krankenversicherungen in das Ressort FAS integriert. Durch die Schaffung des Ressorts FAS und damit der Konzentration unterstützender Fachdienste werden Leistungen durch Skaleneffekte und den Aufbau von spezialisiertem Wissen effizienter und effektiver erbracht und somit die Wirksamkeit der Sozialhilfe erhöht. Das Ausmass der administrativen Unterstützung und damit einhergehend die spezifische Arbeitsteilung und Zusammenarbeitsform zwischen der Fallführung und dem administrativen Personal ist ein wichtiger organisationaler Kontextfaktor. Ein verbreiteter Schlüssel sind jeweils 50 Stellenprozente Administration auf 100 Stellenprozente Sozialarbeit; an diesem Schlüssel orientieren sich etwa die Stadt Luzern und die Gemeinden im Kanton Bern.

Das Modell, administrative Unterstützungselemente in einem Pool bzw. einem Ressort zusammenzufassen, hat sich bereits in der Abteilung Berufsbeistandschaft bewährt und wird nun in der Abteilung Sozialhilfe realisiert. Gleichzeitig wird auch die Digitalisierung vorangetrieben.

5.3.1 RPA-Projekte

Am 15. Dezember 2020 hat der Stadtrat die Prozessautomatisierung mit dem Fokus «Robotic Process Automation» (RPA) in Form eines Pilotprojekts unter der Leitung der Dienststelle Organisationsentwicklung (OE) beschlossen. Die SDS waren im Jahr 2021 eine Pilot-Dienststelle für die Entwicklung und den Einsatz von RPA-Anwendungen. Dies mit der Zielsetzung, die Effizienz zu erhöhen und die Fallführenden von repetitiven administrativen Tätigkeiten zu Gunsten ihrer sozialarbeiterischen Kernaufgaben zu entlasten. Geeignete Prozesse bzw. Teilschritte wurden evaluiert und gemeinsam mit OE im Rahmen von Projekten bearbeitet und programmiert. Bereits seit Dezember 2021 ist bei den SDS der erste intelligente Bot im Einsatz. Das Einsparpotenzial der bisher realisierten RPA-Anwendungen beläuft sich auf jährlich wiederkehrend insgesamt etwa 20 bis 30 Prozent. Die Einsparungen entlasten die Mitarbeitenden vor allem im Bereich der gesetzlich vorgeschriebenen Missbrauchskontrollen. Die

Entlastung bei den administrativen Aufwänden fallen verteilt über alle Mitarbeitenden an und reduzieren hauptsächlich Überzeiten oder geben Zeit für andere Tätigkeiten frei. Ein konkreter Stellenabbau im Rahmen der erwähnten Stellenprozente kann somit noch nicht getätigt werden. Die weiteren Anwendungsfälle, im speziellen der Datenabgleich mit den Einwohnerdaten, hilft die finanziellen Risiken in der Sozialhilfe zu reduzieren, indem die Wohnsitzabklärung neu monatlich statt nur jährlich gemacht werden kann. Die dazu nötigen Aufwände in personeller Hinsicht würden sich auf rund 150 Stellenprozente belaufen. Die Kosten belaufen sich im Betrieb pro Arbeitsstunde eines Roboters auf ca. CHF 2 pro Stunde. Aktuell sind vier weitere RPA-Projekte in Entwicklung.

5.3.2 Bontrebo

In der Klientenarbeit soll in naher Zukunft die Applikation Bontrebo die Kommunikation zwischen Fallführenden und Klientinnen bzw. Klienten unterstützen. Die Kommunikation sowie das Einreichen von Unterlagen soll dadurch erleichtert werden.

5.3.3 Schaffung Kompetenzzentrum Krankenversicherungen

Mit der Schaffung des Kompetenzzentrums Krankenversicherungen (KKV) wurde u.a. die Entlastung der Fallführenden im Bereich der Sozialhilfe angestrebt. Für die Abwicklung der Krankenversicherungsangelegenheiten der Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe werden heute insgesamt 300 Stellenprozente eingesetzt. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass das KKV eine wirksame administrative Entlastung der Sozialberatenden darstellt. Es ist vorgesehen, die Dienstleistungen des KKV zur nachhaltigen Stärkung der Sozialhilfeklientinnen und -klienten einzusetzen. Vorgesehen sind eine administrative Unterstützung bei der Bereinigung der Krankenversicherungsangelegenheiten und punktuelle Schulungen. So soll sichergestellt werden, dass die Klientinnen und Klienten spätestens bei der Ablösung von der Sozialhilfe ihre Krankenversicherungsangelegenheiten selbständig und ohne weitere Verschuldung führen können.

5.4 Stellenantrag Abteilung Sozialhilfe

Das neu geschaffene Ressort «Fachdienst Administration Sozialhilfe» soll mit 720 Stellenprozenten alimentiert werden, um die Fallführenden in den Bereichen Krankenkasse, Integrationsagenda Schweiz, Dossierpflege, Subsidiaritäten, Telefonzentrale, Postverarbeitung/Scanning wirksam entlasten zu können. Zusätzlich zu den bisher 420 Stellenprozenten, die aus der Zusammenführung bestehender Organisationseinheiten im neu geschaffenen Ressort resultieren, sind zur Bewältigung des vorgesehenen Aufgabenportfolios weitere 300 Stellenprozente notwendig. Damit wird für die Abteilung Sozialhilfe eine Erhöhung des Stellenplans von 3'620 % um 300 % auf 3'920 % beantragt. Der Ressourcenanteil administrativer Unterstützung der Fallführenden beläuft sich damit auf knapp 25 Prozent (720 % im Verhältnis zu 2'920 % [3'620 % abzüglich Mitarbeitende Unterkunft für Obdachlose sowie Abteilungsleitung]).

6 Würdigung der finanziellen Tragbarkeit

Die jährlich wiederkehrenden Personalkosten in der Höhe von CHF 943'700 (CHF 621'700 bei BB, CHF 322'000 bei SH) zur Stellenaufstockung SDS stellen einen erheblichen zusätzlichen Mehraufwand und eine entsprechend grosse Belastung des städtischen Haushalts dar, wobei ein Grossteil der Kosten (rund CHF 780'000) schon heute durch befristete Stellenbesetzungen anfällt. Vorgesehen ist denn auch, dass 650 Stellenprozente der beantragten 800 Stellenprozente durch Umwandlungen von derzeit bestehenden befristeten Anstellungen in unbefristete Arbeitsverhältnisse besetzt werden. Der

Mehraufwand 2024 im Personalaufwand beläuft sich dadurch auf rund CHF 160'000. Durch den Stellenausbau im Bereich der Abteilung Berufsbeistandschaft werden (wieder) alle durch die KESB errichteten Kindes- und Erwachsenenschutzmandate, auch die aktuell noch extern durch Springerorganisationen geführten Mandate, mit eigenen Mitarbeitenden betreut. Dadurch können jährlich rund CHF 350'000 eingespart werden (diese Ausgaben waren seit 2021 notwendig). In der Abteilung Sozialhilfe rechnet der Stadtrat zudem damit, dass die zusätzlichen Ressourcen zu einer höheren Effektivität bei der Wiedereingliederung von Klientinnen und Klienten führen wird, was sich schliesslich in einem Minderaufwand bei den Sozialhilfebeiträgen niederschlagen sollte. Dieser erwartete Minderaufwand kann aber nicht beziffert werden.

Die Stadtpräsidentin:
Maria Pappa

Der Stadtschreiber:
Manfred Linke

Beilage:

- Matrix der finanziellen Auswirkungen der SDS-Stellenaufstockung