



**Botschaft
des Stadtrates an
den Gemeinderat**

111065 / 321.00

Prüfung der Wiedereingliederung der Aufgaben des regionalen Sozialdienstes in die städtischen Sozialen Dienste (Auftrag GPK vom 24. November 2015)

Antrag

1. Der Auftrag zur Wiedereingliederung der Aufgaben des regionalen Sozialdienstes in die städtischen Sozialen Dienste wird per 1. Januar 2021 umgesetzt.
2. Der Auftrag der GPK, überwiesen am 17. Dezember 2015, wird als erledigt abgeschlossen.

Zusammenfassung

Im Jahr 2015 wurde anlässlich der jährlichen Überprüfung der Sozialen Dienste die im Jahr 2004 durchgeführte Ausgliederung der Sozialberatung zum Kanton auf Antrag der Geschäftsprüfungskommission im Gemeinderat wieder ein Thema. Seit der Einführung des neuen Finanzausgleichsgesetzes (FAG; BR 730.200) per 1. Januar 2016 tragen die Gemeinden die vollen Kosten der Sozialberatung, welche im Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe im Kanton Graubünden (Sozialhilfegesetz, SHG; BR 546.100) als persönliche Hilfe bezeichnet wird.

Die Gemeinden können die Sozialdienste selber führen, müssen jedoch zwei Jahre vor der Übernahme das zuständige Departement des Kantons informieren.

Gestützt auf den Auftrag der GPK, vom Gemeinderat am 17. Dezember 2015 überwiesen, beauftragte der Stadtrat anfangs 2018 die Fachhochschule St. Gallen (FHS St. Gallen) mit der Prüfung der Wiedereingliederung der Aufgaben des regionalen Sozialdienstes. Der Schlussbericht der FHS St. Gallen ging am 4. September 2018 ein.





Die Expertinnen und Experten der FHS St. Gallen stellen in ihrem Schlussbericht fest, dass die Kosten der künftigen Soll-Organisation von der Aufbau- und Ablauforganisation sowie von der Anzahl Fälle pro Vollzeitstelle Soziale Arbeit beeinflusst werden. Bei 100 Fällen pro Vollzeitstelle Soziale Arbeit würde die Stadt Chur rund Fr. 160'000.-- an jährlichen Kosten einsparen. Mittel- bis langfristig sind weitere Kosteneinsparungen durch Prozessoptimierungen möglich. Die fehlende Steuerung der Sozialberatung bei jährlich wiederkehrenden Kosten von rund Fr. 1.7 Mio. wird im Schlussbericht als eines der zentralen Probleme erkannt.

Wie eine aktuelle Studie der Zürcher Fachhochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) über die Fallbelastung in der Sozialhilfe und deren Auswirkungen auf die Ablösequote und Fallkosten am Beispiel der Stadt Winterthur aufzeigt, können die Kosten in der materiellen Hilfe durch die persönliche Hilfe optimiert werden.

Aus Sicht des Stadtrates überwiegen aus Kosten- und Steuerungsgründen die Vorteile einer Wiedereingliederung der Aufgaben des kantonalen Regionalen Sozialdienstes in die städtischen Sozialen Dienste. Sie soll deshalb per 1. Januar 2021 umgesetzt werden.



Bericht

1. Ausgangslage

Gemäss Art. 2 Abs. 2 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe im Kanton Graubünden (Sozialhilfegesetz, SHG; BR 546.100) sind die öffentlichen Sozialdienste bestrebt, durch Beratung, Betreuung, Vermittlung von Dienstleistungen und durch Sachhilfe künftigen Schwierigkeiten vorzubeugen sowie die Notlagen und deren Ursachen zu beseitigen oder zu vermindern.

Seit Einführung des neuen kantonalen Finanzausgleiches (FA-Reform) per 1. Januar 2016 tragen die Gemeinden gemäss Art. 7 Abs. 1 SHG die Kosten für die Führung der Kantonalen Sozialdienste (persönliche Sozialhilfe). Gemäss Art. 6 können die Gemeinden die Sozialdienste jedoch auch selber führen. Sie müssen mindestens zwei Jahre vor der Übernahme des Sozialdienstes das zuständige kantonale Departement informieren. Der Übergang der Sozialdienste an die Gemeinde erfolgt jeweils auf das Jahresende. Eine Wiedereingliederung ist daher erstmals frühestens per 1. Januar 2021 möglich.

Mit der Einführung des neuen Gesetzes über den Finanzausgleich im Kanton Graubünden (Finanzausgleichsgesetz, FAG; BR 730.200) per 1. Januar 2016 trägt die Gemeinde zudem 100 % der Nettokosten der materiellen Sozialhilfe. Gemäss Art. 8 FAG gewährt der Kanton den Gemeinden, die im Bereich der materiellen Sozialhilfe übermässig belastet sind, einen Ausgleich (Lastenausgleich Soziales). Nach dem Jahresabschluss kann sie, sofern die Nettokosten für Sozialhilfe und Alimentenbevorschussung 3 % des Ressourcenpotenzials übersteigen, nachträglich Beiträge aus dem kantonalen Lastenausgleich Soziales (SLA) beantragen. Beim SLA werden die Nettoaufwendungen der materiellen Sozialhilfe abgestuft im Verhältnis zum Ressourcenpotenzial abgegolten. Bis 3 % gehen alle Kosten zu Lasten der Gemeinde, ab 3 % abgestufter Ausgleich (3 bis 4.5 % = 20 %; 4.5 bis 6 % = 40 %; 6 bis 7.5 % = 60 %; 7.5 bis 9 % = 80 %) und ab 9 % werden die Kosten voll ausgeglichen. Die jährliche Rückerstattung variiert somit und hängt letztlich einerseits von der Höhe der Nettokosten und andererseits vom Ressourcenpotenzial der politischen Gemeinde ab.



2. Auftrag der GPK

An der Gemeinderatssitzung vom 17. Dezember 2015 wurde folgender Antrag der GPK aus dem Bericht der Geschäftsprüfungskommission der Stadt Chur zum Budget 2016 vom 24. November 2015 überwiesen: "Anlässlich der jährlichen Überprüfung der SD [Sozialen Dienste, nachfolgend SOZD] der Stadt Chur wurde die vor ca. 10 Jahren durchgeführte Ausgliederung der Sozialberatung zum Kanton immer wieder thematisiert. Mit der Aussicht auf den neuen Finanzausgleich zwischen Kanton und Gemeinden wurde die Frage einer Überprüfung bis zum Vorliegen der Parameter des Finanzausgleiches vertagt. Mit der Einführung des Finanzausgleiches (FA) und des Soziallastenausgleiches bestehen nun die Grundlagen, um mittels einer Überprüfung, die Schnittstellenproblematik zwischen regionalem SD [Sozialdienst Kanton] und städtischem SOZD sowie die grundsätzliche Frage einer selbständigen Lösung für die Stadt Chur abzuklären. Dabei sollen explizit auch die finanziellen Aspekte aufgezeigt und berücksichtigt werden. Eine solche Abklärung im Amt vorzunehmen, sprengt die Ressourcen der SD [Sozialen Dienste] und birgt die Gefahr einer zu starken internen Sichtweise. Im gemeinsamen Gespräch mit der Amtsleiterin und der Departementsleiterin wurde deshalb einer externen Überprüfung klar den Vorzug gegeben." (Bericht der Geschäftsprüfungskommission der Stadt Chur zum Budget 2016 vom 24. November 2015).

3. Vorgeschichte

Die Stadt Chur führte von 1913 bis 2003 einen eigenen Sozialdienst. In all den Jahren bewahrte sich die Stadt Chur damit ihre Unabhängigkeit und Eigenständigkeit. Sie kam bis 1986 alleine für die Betriebskosten dieses Amtes auf.

Eine ähnliche Geschichte weist auch die Gemeinde Davos auf, die ebenfalls vor allem aus der Geschichte des Angebots für die Behandlung der Tuberkulose seit Jahrzehnten einen eigenen kommunalen Dienst bis heute selbständig führt (vgl. Grundlagenpapier, Kantonalisierung der Sozialhilfe, 1999).

3.1 Materielle und persönliche Sozialhilfe

Die Sozialhilfe umfasst gemäss Art. 3 SHG die persönliche und die materielle Hilfe. Die Hilfeleistung erfolgt nach Möglichkeit in Zusammenarbeit mit den Hilfesuchenden. Sie richtet sich nach den individuellen Besonderheiten und Bedürfnissen sowie nach den örtlichen Gegebenheiten. Sie berücksichtigt Leistungen Dritter und gemeinnütziger Institutionen sowie gesetzliche Beiträge.



Die materielle Sozialhilfe, welche auch als wirtschaftliche Sozialhilfe bezeichnet wird, sichert die wirtschaftliche Existenz sowie fördert die berufliche und soziale Integration von armutsbetroffenen Menschen. Das sogenannte "soziale Existenzminimum" ermöglicht armutsbetroffenen Menschen daher ein menschenwürdiges Dasein und die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Damit leistet die Sozialhilfe einen wichtigen Beitrag zur sozialen Stabilität in der Schweiz.

3.2 Auswirkungen des neuen kantonalen Finanzausgleiches (FA-Reform)

Gemäss Art. 7 SHG verteilt der Kanton die jährlichen Kosten der kantonalen Regionalen Sozialdienste im Verhältnis der Bevölkerungszahl auf die Gemeinden im jeweiligen Einzugsbereich. Die Kosten für die Leitung und die spezialisierten Fachstellen des Kantonalen Sozialamtes trägt der Kanton. Im Jahr 2017 betrug die Kosten für Stadt Chur Fr. 1'714'974.60.

Der Umstand, dass die Kosten im Verhältnis zur Bevölkerungszahl auf die Gemeinden verteilt werden, ist ein Vorteil für die Stadt, weil an einem Zentrumsort die Fallzahl im Vergleich zur Bevölkerung in aller Regel prozentual höher ist. Der wesentliche Nachteil der aktuellen Situation besteht jedoch darin, dass die Stadt die persönliche und materielle Sozialhilfe nicht aus einer Hand führen kann. Die persönliche Hilfe ist mit hohen Kosten verbunden und die Gemeinde hat keinen Gestaltungsraum (z.B. Aufnahmeprozess optimieren) bzw. kann diese soziale Dienstleistung nicht steuern.

Im Auftrag der Stadt Winterthur hat die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) 2017 eine Studie über die "Fallbelastung in der Sozialhilfe und deren Auswirkung auf die Ablösequote" erstellt. Diese Studie zeigt eindrücklich, wie die Kosten in der materiellen Sozialhilfe mit der persönlichen Sozialhilfe optimiert werden können. Die Stadt Winterthur erbringt die persönliche und materielle Sozialhilfe aus einer Hand und ist daher vergleichbar mit der Soll-Organisation der Sozialen Dienste Stadt Chur.

4. Regionaler Sozialdienst des Kantonalen Sozialamtes (Ist-Zustand)

Die Regionalen Sozialdienste leisten persönliche Hilfe (Beratung, Betreuung, Vermittlung von Dienstleistungen) und unterstützen die Hilfesuchenden in der Antragstellung für materielle Hilfe.

Im Regierungsbeschluss (RB 423, 2004) "Aufgabenteilung zwischen den regionalen Sozialdiensten und den Gemeinden" werden die folgenden Aufgaben der Regionalen Sozialdienste und die Aufgaben der Gemeinden aufgeführt. Dazu gehören insbesondere:



- Fallaufnahme, Fallführung und Fallabschluss;
- Gesuch um öffentliche Unterstützung erstellen und an die Gemeinde einreichen;
- Erschliessen von Sozialversicherungs- und anderen Leistungen (Wahrung der Subsidiarität);
- Massnahmen in der Sozialberatung festlegen (z.B. Budgetberatung, Teilnahme Arbeitsintegrationsprogramm).

Im ersten Unterstützungsjahr werden ein Viertel der Unterstützungsfälle abgelöst (2017: 26.3 %). Beinahe die Hälfte der Fälle (2017: 43.8 %) verbleiben mehr als drei Jahre in der Sozialhilfe und rund ein Drittel der Fälle (2017: 32.9 %) verbleiben mehr als fünf Jahre in der Sozialhilfe.

Die grössten Risiken in der materiellen Sozialhilfe liegen im Aufnahmeprozess bei der Prüfung der sozialhilferechtlichen Zuständigkeit, bei der Prüfung der Anspruchsvoraussetzung auf materielle Sozialhilfe sowie bei der Wahrung der Subsidiarität. Aus diesem Grund führen die meisten Schweizer Städte im Sozialamt ein Aufnahmeteam (Intake) mit spezialisierten Sozialarbeitenden und Sachbearbeitenden im Aufnahmeprozess. Diese fachliche Fokussierung im Bereich der materiellen Sozialhilfe hatte die Stadt vor der Kantonalisierung erfolgreich eingeführt. Sie wurde zwischenzeitlich jedoch durch das Kantonale Sozialamt aufgehoben. Die Stadt Chur muss daher im Aufnahmeprozess die sozialhilferechtliche Zuständigkeit vielfach nochmals prüfen und zwecks Wahrung der Subsidiarität Sozialversicherungsleistungen erschliessen. Denn die Stadt trägt die damit verbundenen Risiken vollumfänglich.

5. Soziale Dienste Stadt Chur (Ist-Zustand)

Der Bereich materielle Sozialhilfe in der Abteilung Finanzielle Leistungen umfasst folgende Aufgaben:

- Prüfung der sozialhilferechtlichen Zuständigkeit;
- Prüfung, ob der Nachweis der Mittellosigkeit erbracht ist;
- Prüfung, ob die Subsidiarität gewahrt ist;
- Behördlicher Entscheid (Leistungsentscheid, Auflage, Verwarnung, Kürzung, Einstellung);
- Bemessung und Ausrichtung der materiellen Hilfe;
- Rückforderungen (delegiert an die städtische Dienststelle Finanzen und Steuern).



In den Sozialen Diensten sind Sachbearbeitende als Dossierführende tätig. Zur Abteilung Finanzielle Leistungen gehören neben dem Bereich Sozialhilfe die AHV-Zweigstelle, die Alimentenbevorschussung sowie ein Team Administration, welches für die anderen Teams Dienstleistungen (z.B. Krankenkassenadministration) erbringt.

Die Stadt Chur als Sonderfall in der materiellen und persönlichen Sozialhilfe

Im Vergleich mit den anderen Gemeinden im Kanton Graubünden ist Chur bezüglich materieller und persönlicher Sozialhilfe ein Sonderfall. Denn die Stadt ist für rund 40 % aller Fälle mit materieller Sozialhilfe im Kanton zuständig. Auch in der Fallzusammensetzung unterscheidet sich die Stadt Chur von den anderen Gemeinden.

- Anteil der Fälle mit materieller und persönlicher Hilfe: 75 %
- Anteil der Fälle mit nur persönlicher Hilfe: 25 %

Der kantonale Durchschnitt für Fälle mit materieller und persönlicher Hilfe liegt bei 52 % und somit deutlich tiefer als bei der Stadt Chur.

Zwei weitere Aspekte, in denen sich die Stadt Chur deutlich von den anderen Bündner Gemeinden unterscheidet, ist das Angebot von Beratungsstellen in der Kantonshauptstadt und die Sozialhilfequote.

Viele Beratungsstellen wie die Frauenzentrale, Pro Infirmis, Pro Senectute, AIDS-Hilfe GR, Rotes Kreuz und adebar (Beratungsstelle für Familienplanung, Sexualität, Schwangerschaft und Partnerschaft Graubünden) befinden sich in der Stadt Chur. Die Stadt Chur profitiert von diesem gut ausgebauten Angebot und wird vermutlich in der persönlichen Hilfe etwas entlastet.

"Die Sozialhilfequote der Schweiz insgesamt beläuft sich 2016 auf 3.3 %. In den Städten Schaffhausen und Chur liegt die Sozialhilfequote nahe der gesamtschweizerischen Quote;" (Bericht Städteinitiative Sozialpolitik, Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2017). Die Sozialhilfequote der Stadt Chur liegt im Jahr 2017 mit 3.2 % deutlich über dem kantonalen Durchschnitt, der unter 2 % liegt. Einzig die Gemeinde Thusis weist mit 5.5 % (Sozialhilfestatistik 2017) eine noch höhere Sozialhilfequote aus. Die Stadt Chur trägt in der materiellen Sozialhilfe eindeutig eine Zentrums-last.

6. Bericht der Fachhochschule St. Gallen

Am 23. Oktober 2017 wurden fünf Institutionen (davon eine in Chur, eine weitere in Graubünden und drei ausserkantonale) zur Offertstellung betreffend Auftrag zur "Prüfung



der Wiedereingliederung der Aufgaben des regionalen Sozialdienstes (Kanton) in die städtischen Sozialen Dienste" eingeladen.

Die Offerten wurden anhand einer Entscheid-Matrix systematisch geprüft. Am Prüfverfahren waren der Departementsvorsteher Bildung Gesellschaft Kultur, der Dienststellenleiter der Sozialen Dienste, der Leiter der städtischen Finanzkontrolle sowie der Abteilungsleiter Finanzielle Leistungen der Sozialen Dienste beteiligt. Die Offerte der Fachhochschule St. Gallen (FHS) hob sich von den anderen Anbietern ab. Der Auftrag wurde sehr gut erfasst, das Vorgehen bezüglich Prüfung der Wiedereingliederung der Aufgaben des regionalen Sozialdienstes war plausibel und die FHS verfügte über entsprechende Erfahrungen.

Mit Beschluss vom 9. Januar 2018 erteilte der Stadtrat der FHS St. Gallen den Auftrag "Prüfung der Wiedereingliederung der Aufgaben des regionalen Sozialdienstes (Kanton) in die städtischen Sozialen Dienste". Die FHS St. Gallen reichte den Schlussbericht am 4. September 2018 ein.

6.1 **Fazit des Schlussberichtes**

Die Expertinnen und Experten führen im Schlussbericht folgende Punkte auf, welche beim Entscheid über eine Wiedereingliederung zu beachten sind:

- Mit dem RSD besteht zurzeit ein allgemeines Angebot, welches durch die Breite der Angebotspalette einen polyvalenten Charakter aufweist. Das städtische Sozialamt hat dabei eher den Charakter eines spezialisierten Angebots. (vgl. S. 36)
- Im Falle einer Zusammenführung muss sich die Stadt Chur die Frage stellen, wie es gelingt, den präventiven Auftrag eines polyvalenten Sozialberatungsangebotes gewährleisten zu können. (vgl. S. 36; S. 37)
- Das derzeitige Modell der Trennung von Beratung und wirtschaftlichen Hilfe bzw. Entscheidung birgt auch Risiken. Durch eine Wiedereingliederung könnten Schnittstellenprobleme reduziert und Verantwortlichkeiten klarer geregelt werden. Die Gemeinde erhielte mehr Gestaltungsraum und hätte im Weiteren eine erhöhte Kontrolle über die Erbringung und die Kostenfolgen der Leistungen. (vgl. S. 37)
- Kurz bis mittelfristig könnte eine Wiedereingliederung zu einem leichten Anstieg der Verwaltungskosten führen, welche durch konstante Prozessoptimierung und Digitalisierung positiv beeinflusst werden kann. Auch bleibt zu berücksichtigen, dass der Stadt Chur ab Entscheid zwei Jahre Planungsdauer zur Verfügung steht, was sich positiv auf die Implementierungskosten auswirken sollte. (vgl. S. 37)



- Der RSD Chur verfügt über kein Intake-Team. In Anbetracht der Bewohnerzahlen und der Sozialhilfequote und im Vergleich zu ähnlichen Städten ist die Führung eines Intakes sinnvoll, dies insbesondere da die Bezugsdauer bei rund 50 % der Fälle unter einem Jahr ist. Dies könnte weiteres Einsparungspotential bei den materiellen Sozialhilfekosten frei legen. (vgl. S. 37)
- Wo persönliche Hilfe bzw. Sozialberatung nicht nötig ist, könnten Fälle ausschliesslich durch kaufmännisch ausgebildetes Personal geführt werden, um die Effizienz zu steigern. (vgl. S. 37)
- Durch die derzeitige personelle, organisationale und räumliche Trennung kann angenommen werden, dass sowohl die Individualinteressen der Klientel als auch das öffentliche Interesse gleich viel Beachtung geschenkt wird. (vgl. S. 37)

Zusammenfassend kommt die FHS St. Gallen zum Schluss, dass eine Reintegration der persönlichen Sozialhilfe kurzfristig keine wesentlichen positiven Kosteneffekte erzielen würde. Die Vorteile liegen vielmehr in den organisationalen und den fachlich-professionellen Aspekten, welche bei sinnvoller Gestaltung mittel- bis langfristig Kosten in der materiellen Sozialhilfe senken könnten. Durch die Einführung eines guten Kompetenzordnungsmodells könnten nebst effizienterer Leistungserbringung auch positive Effekte auf die Mitarbeitenden durch die gesteigerten Kompetenzen und Verantwortlichkeiten entstehen. (vgl. S. 38)

Die Entscheidungsfindung über eine Wiedereingliederung müsse sich dahingehend orientieren, ob die Stadt im Sinne organisationaler Kriterien entweder als neue, eigenständige Einheit über einen grösseren Gestaltungsraum und damit über mehr Agilität verfügen will. Oder aber die Stadt Chur entscheidet sich im Sinne fachlich-professioneller Kriterien und aus Sicht der Rechtmässigkeit und den daraus resultierenden Risiken für die Beibehaltung der bisherigen Situation. (vgl. S. 39)

Sollte sich die Stadt Chur für die Variante der Erhaltung des Status Quo entscheiden, sollte die mehrmals beschriebene Schnittstellen-Problematik zeitnah beseitigt werden, indem eine gemeinsame Fallführungssoftware eingeführt und somit die bestehenden Redundanzen aufgehoben würden. Sollte sich die Stadt Chur für eine Wiedereingliederung entscheiden, wird eine sorgfältige Planung und Durchführung des Organisations-Umbau-Prozesses empfohlen. (vgl. S. 39)



6.2 Kritische Würdigung des Schlussberichtes

Die umfangreichen Ausführungen der Expertinnen und Experten zeigen deutlich, wie komplex der Auftrag "Prüfung der Wiedereingliederung der Aufgaben des regionalen Sozialdienstes in die städtischen Sozialen Dienste" war.

Die Fragestellungen wurden soweit als möglich von der FHS St. Gallen beantwortet. Das Synergiepotential bei einer Wiedereingliederung der Aufgaben des RSD konnte nicht vollständig ermittelt werden, weil das Kantonale Sozialamt nicht in der Lage war, alle von der FHS St. Gallen angeforderten Daten zu liefern.

Die Autorinnen und Autoren legen im Schlussbericht aus Sicht des Stadtrates einen etwas zu starken Fokus auf die kantonale Versorgung in der materiellen und persönlichen Sozialhilfe. Die spezifische Situation der Stadt Chur, die mit den anderen Gemeinden im Kanton Graubünden nicht vergleichbar ist, wurde gemäss Einschätzung des Stadtrates zu wenig beachtet. Auf das Ergebnis der Kostenbetrachtung hat dies jedoch keinen Einfluss.

Im Kapitel 3.5 des Schlussberichts wird auf Seite 19 die Kosten- und Fallübersicht der beiden Dienste dargelegt. Der Ist-Zustand der Sozialen Dienste und des Regionalen Sozialdienstes Chur bildet die Ausgangslage für die Darstellung der verschiedenen Soll-Varianten der künftigen Organisation, welche im Kapitel 3.6 (S. 20 bis 25) sehr umfangreich ausgeführt werden.

In der Darstellung 19 "Übersicht der vier Soll-Varianten" (S. 29) stellen die Expertinnen und Experten verschiedene Varianten der Soll-Organisation gegenüber und vergleichen die Vor- und Nachteile. Je nach Variante der Soll-Organisation variieren die Kosten und auch die Vor- und Nachteile sehr stark.

Rechtmässigkeit, Unabhängigkeit und Gewaltentrennung

Der im Schlussbericht als wichtig bezeichnete und mehrfach angesprochene Themenkreis Rechtmässigkeit, Unabhängigkeit und Gewaltentrennung zwischen Beratung bzw. Gesuchstellung und Entscheid ist ein zentrales Thema. An dieser Stelle muss jedoch betont werden, dass die städtischen Sozialen Dienste bis Ende 2003 bereits die Beratung (inkl. Antragstellung) und die behördlichen Entscheide aus einer Hand erbrachten. Sozialarbeitende nahmen nicht nur die Beratung vor, sondern stellten auch Leistungsentscheide mit Einzelunterschrift aus und leiteten Auszahlungen in die Wege. Sozialarbeitende wurden deshalb in einigen Fällen nicht in erster Linie als Unterstützung für die arbeitslosen Menschen wahrgenommen, sondern vor allem als Behörde und kontrol-



lierende Instanz. Dies erschwerte es tatsächlich, den gesetzlichen präventiven Auftrag gemäss Art. 2 des kantonalen Sozialhilfegesetzes umzusetzen.

Diesen Bedenken möchte der Stadtrat Rechnung tragen. Er sieht daher künftig ein Modell vor, welches dem Aspekt der Gewaltenteilung (Trennung von Antragstellung und Entscheid) besser Rechnung trägt. Deshalb sollen Anträge von Sozialarbeitenden auf Leistungsentscheide künftig im Rahmen der Kompetenzordnung von vorgesetzter Stelle überprüft und von dieser entschieden werden. Darüber hinaus sieht der Stadtrat eher Vorteile, wenn die Dienstleistung aus einer Hand erfolgt. Dies trägt auch dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz ("wer zahlt, befiehlt") besser Rechnung als die bestehende Situation. Insgesamt erachtet der Stadtrat die mit diesem Modell einhergehenden Risiken als überschaubar.

Die gesetzlichen Bestimmungen als Regelwerk in der materiellen Sozialhilfe

Die materielle Sozialhilfe ist im Kanton Graubünden in den Gesetzen klar geregelt. Gemäss Art. 1 Ausführungsbestimmungen zum kantonalen Unterstützungsgesetz (ABzUG; BR 546.270) sind für die Bemessung der Unterstützung durch die zuständige Gemeinde im Sinne von Artikel 2 des Gesetzes die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe vom April 2005 einschliesslich des Kapitels "Praxishilfen" mit den nachfolgenden Konkretisierungen und Einschränkungen massgebend. Der Gestaltungsraum der Gemeinden beschränkt sich in der materiellen Sozialhilfe auf das Ermessen bei den Situationsbedingten Leistungen (SIL) und auf die Mietzinsrichtlinien.

Kompetenzdelegation

Mit dem "Reglement betreffend Übertragung von Kompetenzen des Stadtrates auf die Sozialen Dienste der Stadt Chur" vom 18. März 2014 verfügen die Sozialen Dienste bereits über eine effiziente Struktur der Kompetenzdelegation, so wie dies im Schlussbericht empfohlen wird. Diese Kompetenzdelegation kann auf die neue Soll-Organisation bzw. auf neue Funktionen (Sozialarbeitende) übertragen werden.

Der Stadtrat als erste Beschwerdeinstanz

Damit die Rechtmässigkeit und Unabhängigkeit gewährleistet ist, werden sämtliche Entscheide (Leistungsentscheide, Auflagen, Kürzungen, Einstellungen) den Sozialhilfebeziehenden mittels beschwerdefähiger Verfügung zugestellt. Dieses Rechtsmittel wird von den Hilfesuchenden immer wieder genutzt. Die erste Beschwerdeinstanz ist der Stadtrat. Der Stadtrat legt mit seinen Beschlüssen Leitplanken in der materiellen Sozialhilfe.



Die jährliche Inspektion (Fallrevision) durch das Kantonale Sozialamt

Das Kantonale Sozialamt führt in den Sozialen Diensten in der materiellen Sozialhilfe jährlich eine Fallrevision durch, bei der auch die Rechtmässigkeit der Fälle überprüft wird.

Der Stadtrat erlässt Richtlinien in der materiellen Sozialhilfe

Der Stadtrat als Sozialbehörde erlässt Richtlinien wie beispielsweise die "Anpassung der Mietzinslimiten der Sozialhilfe" (SRB 62 vom 2. Februar 2009).

In der Funktion als Sozialbehörde ist vorgesehen, dass er künftig insbesondere dort Richtlinien im Sinne eines Handbuchs festlegt, wo die Gemeinden in der Sozialhilfe über einen Ermessungsspielraum verfügen. Zudem ist die stufengerechte Kompetenzordnung zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

Was würde sich zur Soll-Organisation ändern?

Die Stadt Chur kann die persönliche und materielle Sozialhilfe aus einer Hand führen und diese kostenintensive soziale Dienstleistung steuern.

Mit einer neuen Aufbau- und Ablauforganisation kann die fachliche Fokussierung in der materiellen Sozialhilfe in die zwei Bereiche "Aufnahmeprozess" und "Beratungsprozess" umgesetzt werden und die Kosten in der materiellen Sozialhilfe senken.

Mit der Kompetenzdelegation an die Sozialarbeitenden werden die Prozesse verschlankt. Im Sinne des Doppelmandates nehmen die Sozialarbeitenden Beratungs- und behördliche Aufgaben gleichzeitig wahr. Anträge der Sozialarbeitenden auf Leistungsentscheide werden jedoch in aller Regel durch Vorgesetzte geprüft und bewilligt, wodurch nicht nur die Rollen von Antragstellung und Entscheid auseinander genommen werden, sondern auch das Vieraugenprinzip konsequent umgesetzt wird. Fälle mit hohen Risiken (Bsp. Einstellungen der Leistungen) werden durch höhere Instanzen wie die Bereichs- oder Abteilungsleitung geprüft und bewilligt. Dieses Modell kommt auch in anderen vergleichbaren Städten zur Anwendung.

Die Gefahr der Willkür ist aufgrund des Regelwerks (Ausführungsbestimmungen zum kantonalen Unterstützungsgesetz, SKOS-Richtlinien), der städtischen Bestimmungen, des Vieraugenprinzips, der unabhängigen Beschwerdeinstanz sowie der Fallrevision durch das Kantonale Sozialamt minimiert.

Auch wenn der Schlussbericht der FHS St. Gallen den geltenden Bestimmungen und Abläufen der Stadt Chur etwas wenig Beachtung geschenkt hat, ist er aus Sicht des Stadtrates eine gute Analyse und somit eine solide Entscheidungsgrundlage.



6.3 Fazit für die Stadt Chur

Der Stadtrat erachtet das Synergiepotenzial aufgrund der Wiedereingliederung höher als den Vorteil, den die Stadt aus dem aktuellen Kostenteiler der Regionalen Sozialdienste zieht. Die Wiedereingliederung der Aufgaben des Regionalen Sozialdienstes lohnen sich daher aus Kostensicht.

Die Stadt Chur liegt zudem mit über 37'000 Einwohnerinnen und Einwohnern deutlich über der kritischen Grösse, um selbständig einen professionellen Sozialdienst zu führen. Das Fallvolumen in der materiellen Sozialhilfe liegt bei einer Sozialhilfequote von 3.2 % bei 700 Fällen (1'100 unterstützte Personen pro Jahr). Diese Grösse ermöglicht es, professionelle Strukturen zu schaffen und die persönliche und materielle Sozialhilfe aus einer Hand zu führen. Die jährlich anfallenden Kosten von rund Fr. 1.7 Mio. können mit der aktuellen Lösung nur ungenügend gesteuert werden bzw. die Stadt Chur hat in der persönlichen Sozialhilfe zu wenig Gestaltungsraum. Wie eine aktuelle Studie der ZHAW am Beispiel der Stadt Winterthur zeigt, können mit der persönlichen Hilfe die Kosten der materiellen Hilfe optimiert werden. In diesem Zusammenhang stellt die fehlende Steuerung für die Stadt Chur auch ein finanzielles Risiko dar.

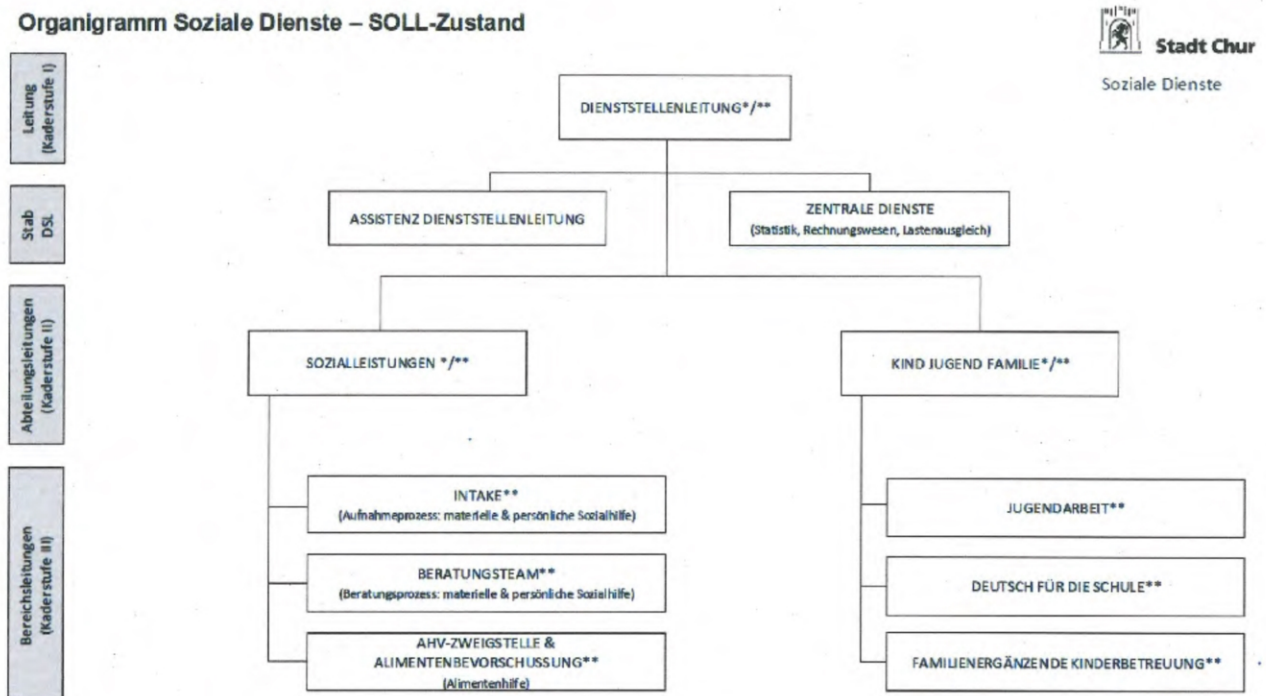
Die Sozialen Dienste sind gut aufgestellt und in der Lage, den Auftrag zur Wiedereingliederung der Aufgaben des Regionalen Sozialdienstes sorgfältig umzusetzen.



7. Neuorganisation der Sozialen Dienste

Das folgende Organigramm zeigt eine mögliche Variante, wie die künftige Organisation aussehen könnte:

Organigramm Soziale Dienste – SOLL-Zustand



Die zentralen Aufgaben wie Rechnungswesen, Lastenausgleich und Statistik werden in einem Stab bei der Dienststellenleitung angesiedelt und die materielle und persönliche Sozialhilfe wird in einen Aufnahme- und Beratungsprozess aufgeteilt. Diese Organisationsform hat sich bei vielen Schweizer Sozialdiensten bewährt und ermöglicht eine fachliche Fokussierung. Das Organigramm bleibt mit dieser Variante beinahe gleich wie die bestehende Aufbau- und Ablauforganisation. Obschon sich die Führungsspanne erhöht, werden keine neuen Kaderstellen geschaffen. Dadurch kann die Organisation sehr schlank gehalten werden, was bereits zu einer Einsparung im Vergleich zum Status Quo führt.

7.1 Entlastung des Finanzhaushalts

Da dem Verteilschlüssel der Kosten (Verrechnung der Kosten der Sozialdienste an die Gemeinden) nicht die Anzahl Fälle, sondern die Einwohnerzahl der Gemeinden zugrunde liegt, zahlt die Stadt Chur 57 % der Gesamtkosten des RSD Chur. Die Anzahl Fälle macht jedoch einen effektiven Anteil von 69 % aus. Die Stadt Chur profitiert von diesem Verteilschlüssel der Kosten und müsste bei einer allfälligen Integration der Sozialbera-



tung eine Kostenersparnis von mindestens Fr. 341'000.-- erzielen. (vgl. Schlussbericht, S. 19).

Die Berechnung der Ist-Organisation dient als Grundlage für die Berechnung der Soll-Organisation. In der folgenden Tabelle sind die Kosten der Ist-Organisation abgebildet und in der Tabelle "Übersicht der vier Soll-Varianten" auf Seite 15 werden verschiedene Varianten der künftigen Soll-Organisation dargestellt.

Kosten Ist-Organisation:

SOZD Personalkosten heute kalk.	Fr.	1'262'066.29
RSD Kosten total Chur effektiv (69 %) heute	Fr.	1'674'230.27
RSD Kosten total Chur verrechnet (57 %) heute	Fr.	1'383'059.79
Gesamtpersonalkosten (bezahlt)	Fr.	2'645'126.08
Gesamtpersonalkosten effektiv	Fr.	2'936'296.56

(vgl. Darstellung 15 "Gegenüberstellung der Soll-Varianten unter Ausweis der Mehrkosten", S. 24)

Verteilung der Funktionen

Bei der anteilmässigen Verteilung der Funktionen stützen sich die Expertinnen und Experten auf die Benchmarkstudie Rimmele und Näpflli (vgl. Schlussbericht, S. 21). Diese vergleicht kommunale Sozialdienste in der Schweiz bezüglich personeller Ausstattung und Fallbelastung. Bei den Funktionen empfehlen sie folgenden Verteilschlüssel:

- 11 % Leitung;
- 49 % Sozialarbeitende;
- 40 % Sachbearbeitende und Mitarbeitende in der Administration.



Übersicht der vier Soll-Varianten mit Vorschlag des Stadtrates

Kriterium	Status Quo	Soll-Variante 1	Soll-Variante 2 light	Vorschlag Stadtrat mit Kompetenzdelegation an SA	Soll-Variante 2 plus	Soll-Variante 3 mit Kompetenzordnung
Kurzbeschreibung	Persönliche Sozialhilfe durch RSD und materielle Sozialhilfe durch SOZD	Reduktion der Fallanzahl gem. Benchmarkstudie unter Beibehaltung der Funktionsanteile	Reduktion des Personalbestands basierend auf Benchmarkstudie unter Beibehaltung der Funktionsanteile	Reduktion des Personalbestandes basierend auf Benchmarkstudie. Abbau der Schnittstellen. Teamleitungen für Intake und Beratungsteam.	Reduzierter Anteil Sozialarbeitende und Auslagerung admin. Tätigkeiten an Administration	Variante 2 mit mehr Kompetenz der Sozialarbeitenden und Abschaffung der Teamleitenden-Hierarchien
Anzahl betreuter Fälle	134	88	134	100	134	134
Kostenabweichung zum Status Quo (inkl. Solidaritätsbeitrag)	Fr. ---	Fr. 56'849.99	Fr. -733'350.72	Fr. -165'000	Fr. 17'1811.22	Fr. -27'844.25
Fokus der Variante	Trennung von persönlicher und materieller Sozialhilfe	Qualität der Beratung und Wiedereingliederung	Senkung der Personalkosten	Schnittstellen reduzieren. Fachliche Fokussierung.	Qualität der Beratung und effiziente Prozesse	Qualität der Beratung durch Selbstständigkeit und flache Hierarchien
Zeithorizont der Effekte	-	mittelfristig	kurzfristig	mittelfristig	mittelfristig	mittel- bis langfristig
Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden	normal	normal / tief	sehr hoch	hoch	normal	normal
Einsparmöglichkeiten bei mat. Sozialhilfe	normal	hoch	tief	hoch	normal	hoch
Vorteile	klare Trennung von pers. und mat. Sozialhilfe	Mehr Betreuungszeit zur Reintegration, langfristiges Sparpotential bei der mat. Sozialhilfe	tiefe Personalkosten	Effiziente Prozesse und fachliche Fokussierung im Aufnahme- und Beratungsprozess. Reduktion der Schnittstellen.	Fokussierung der Funktionen auf Kerntätigkeiten, Potential für Steigerung der Effizienz	Effiziente Prozesse und Fokussierung auf Kerntätigkeiten der Funktionen, Empowerment der Mitarbeitenden, Förderung unternehmerischem Denken
Nachteile	Wenig organisationaler Entscheidungsspielraum, Redundanz en, tw. fehlende Transparenz	Hohe Personalkosten	mögliche steigende Kosten bei der mat. Sozialhilfe	Doppelmandat der Sozialarbeitenden (persönliche und materielle Hilfe)	Gefahr der "Industrialisierung" der Sozialarbeit	bedingt Veränderung der Organisationskultur, benötigt Zeit

(vgl. Darstellung 19 "Übersicht der vier Soll-Varianten", S. 29)

Die Kosten der Soll-Organisation werden im Wesentlichen von drei Faktoren beeinflusst. Der künftigen Aufbau- und Ablauforganisation, der anteilmässigen Verteilung der Funktionen und der Fallbelastung der Sozialarbeitenden.



Der Vorschlag des Stadtrates liegt zwischen Soll-Variante 2 light und 2 plus. Er orientiert sich einerseits an der Aufbauorganisation auf Seite 19 (Darstellung 17) und andererseits an der Übersicht der Soll-Varianten auf Seite 29 (Darstellung 19).

Damit durch die persönliche Hilfe die Kosten in der materiellen Hilfe optimiert werden können, geht der Vorschlag des Stadtrates von einer Fallbelastung von 100 statt 134 Fällen pro Vollzeitstelle Sozialarbeit (SA) aus.

Bei 100 Fällen pro Vollzeitstelle Soziale Arbeit spart die Stadt Chur gemäss Basiszahlen im Bericht Seite 24 (Darstellung 15), Gesamtpersonalkosten Fr. 2'645'126.-- (bezahlt), ca. Fr. 165'000.-- ein. Da die FHS St. Gallen bei der Berechnung der Löhne von Mittelwerten ausgeht, geht der Stadtrat davon aus, dass die Gesamtpersonalkosten von Fr. 2'645'126.-- sowie auch die kalkulatorischen Personalkosten bei 100 Fällen etwas höher liegen.

Personalaufwand bei	88 Fällen	Soll-Variante 1:	Fr. 3'206'976
Personalaufwand bei	100 Fällen	Vorschlag Stadtrat:	Fr. 2'480'126
Personalaufwand bei	134 Fällen	Soll-Variante 2 light:	Fr. 1'911'775
Personalaufwand bei	134 Fällen	Soll-Variante 2 plus:	Fr. 2'816'937

7.2 Umsetzung der Neuorganisation

Die Vorlaufzeit von zwei Jahren ist für die Erstellung eines Umsetzungskonzepts, für die Erschliessung von zusätzlichen Büroräumlichkeiten sowie für die Schaffung einer neuen Kompetenzordnung ausreichend, um eine neue Aufbau- und Ablauforganisation zu schaffen und die Übernahme der Dienstleistung vorzubereiten. Grosses Potential liegt in der fachlichen Fokussierung in der materiellen und persönlichen Sozialhilfe.



8. Fazit

Der Stadtrat befürwortet die Wiedereingliederung der Aufgaben des Regionalen Sozialdienstes des Kantons in die städtischen Sozialen Dienste. Damit kann die Stadt den Verwaltungsaufwand reduzieren und die Steuerung der Sozialhilfe optimieren. Aus diesem Grund empfiehlt der Stadtrat, die materielle und persönliche Sozialhilfe ab 1. Januar 2021 wieder aus einer Hand zu führen.

Wir bitten Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Mitglieder des Gemeinderates, dem Antrag des Stadtrates zuzustimmen.

Chur, 30. Oktober 2018

Namens des Stadtrates

Der Stadtpräsident

Urs Marti

Der Stadtschreiber

Markus Frauenfelder

Aktenauflage

- Schlussbericht FHS St. Gallen
- Beschluss der Regierung (RB) des Kantons Graubünden vom 30. März 2004, Protokoll Nr. 423, Aufgabenteilung zwischen den regionalen Sozialdiensten und den Gemeinden
- Reglement betreffend Übertragung von Kompetenzen des Stadtrates auf die Sozialen Dienste der Stadt Chur, 14. März 2014
- Studie der Sozialen Dienste Stadt Winterthur und der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) zur Fallbelastung in der Sozialhilfe und deren Auswirkung auf die Ablösequote und Fallkosten
- Kennzahlenbericht der Städteinitiative Sozialpolitik 2017
- BR 730.200 Gesetz über den Finanzausgleich im Kanton Graubünden (Finanzausgleichsgesetz, FAG)
- BR 546.100 Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe im Kanton Graubünden (Sozialhilfegesetz)
- BR 546.250 Gesetz über die Unterstützung Bedürftiger (Kantonales Unterstützungsgesetz)
- BR 546.260 Vollziehungsverordnung zum kantonalen Unterstützungsgesetz
- BR 546.270 Ausführungsbestimmungen zum kantonalen Unterstützungsgesetz (ABzUG)
- Grundlagenpapier, Kantonalisierung der Sozialhilfe, 1999