

REGIERUNGSRAT

26. Januar 2022

21.243

Postulat Regula Dell'Anno-Doppler, SP, Baden (Sprecherin), Maya Bally, Mitte, Hendschiken, Béa Bieber, GLP, Rheinfelden, Carol Demarmels, SP, Obersiggenthal, Therese Dietiker, EVP, Aarau, Lutz Fischer-Lamprecht, EVP, Wettingen, Gertrud Häseli, Grüne, Wittnau, Hans-Ruedi Hottiger, parteilos, Zofingen, Lelia Hunziker, SP, Aarau, Dr. Jürg Knuchel, SP, Aarau, Barbara Portmann-Müller, GLP, Lenzburg, Andre Rotzetter, Mitte, Buchs, Lea Schmidmeister, SP, Wettingen, vom 9. November 2021 betreffend Oberaufsicht, Qualitätskontrolle und Mindestgrösse der Sozialdienste; Entgegennahme unter gleichzeitiger Abschreibung

I.

Text und Begründung des Postulats wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat nimmt das Postulat entgegen und beantragt mit folgender Begründung die gleichzeitige Abschreibung:

Mit dem Postulat wird der Regierungsrat gebeten zu prüfen, wie die Oberaufsicht, Beratung und Qualitätskontrolle der Sozialdienste etabliert und gewährleistet werden kann, sodass Klientinnen und Klienten sowie Mitarbeitende von Sozialdiensten niederschwellig Zugang zu Beratungen bekommen und Qualitätskontrollen und Audits proaktiv vorgenommen werden. Des Weiteren soll geprüft werden, welche Anpassungen und Anforderungen notwendig wären, um zum Zweck der Qualitätssteigerung und der einheitlicheren Fallarbeit eine Mindestgrösse der Sozialdienste anzustreben.

1. Oberaufsicht, Qualitätskontrollen und Audits der Sozialdienste

Gemäss § 5 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Aargau ordnen und verwalten die Gemeinden unter Aufsicht des Kantons ihre Angelegenheiten selbstständig. Die Gemeinden sind im Rahmen von Verfassung und Gesetz befugt, sich selbst zu organisieren, ihre Behörden und Beamten zu wählen, ihre Aufgaben nach eigenem Ermessen zu erfüllen und ihre öffentlichen Sachen selbstständig zu verwalten. Der Gesetzgeber gewährt den Gemeinden möglichst weiten Handlungsspielraum (§ 106 Verfassung des Kantons Aargau; Gemeindeautonomie).

Aufsichtsbehörden sind nach § 100 Abs. 2 des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (Gemeindengesetz, GG) der Regierungsrat und die Departemente. Diese wachen darüber, dass die gesamte Verwaltung der beaufsichtigten Körperschaften vorschriftsgemäss geführt werden (§ 101 Abs. 1 GG). Die Aufsicht umfasst alle Tätigkeiten der Gemeinde. Dabei wird kontrolliert, ob die Gemeinde gegen zwingendes übergeordnetes oder kommunales Recht oder allgemeine Rechtsgrundsätze verstösst. Die Aufsicht in den einzelnen Aufgabenbereichen obliegt dem jeweils zuständigen Fachdepartement,

im Bereich der Sozialhilfe dem Departement Gesundheit und Soziales. Innerhalb des Departements ist diese Aufsichtsfunktion an die Beschwerdestelle SPG delegiert. Die Aufsicht wird nur auf eine konkrete Eingabe hin ausgeübt. Die Aufsicht über die Tätigkeit der Sozialbehörden ist somit durch die Möglichkeit der Aufsichtsanzeige an die Beschwerdestelle SPG gewährleistet (§ 38 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG]). Hingegen fällt die Aufsicht über die Tätigkeit der einzelnen Mitarbeitenden der Gemeindesozialdienste nicht in die Zuständigkeit der Beschwerdestelle SPG, sondern liegt in der Verantwortung der Gemeinde. In der Regel ist der Gemeinderat als mit der Disziplinargewalt ausgestattete Anstellungsbehörde dafür zuständig.

Neben der beschriebenen Aufsichtsfunktion hat der Kanton eine Kontrollfunktion: Die Finanzaufsicht Gemeinden (angesiedelt beim Departement Volkswirtschaft und Inneres) führt regelmässige Kontrollen bei den Gemeinden durch und prüft in diesem Rahmen die Rechnungsführung. Eine Kontrolle der Sozialhilfe respektive der Gemeindesozialdienste gibt es dabei indes nicht.

Ab dem Jahr 2018 fiel der vertikale Finanzausgleich für kantonale Beiträge an die Sozialhilfekosten der Gemeinden weg ("Kostenteiler"). Im Rahmen dieses Ausgleichs zwischen Gemeinden und Kanton gab es eine gewisse Kontrollfunktion des Kantons, welche durch die Sektion Öffentliche Sozialhilfe (OSH) des Kantonalen Sozialdiensts wahrgenommen wurde. Mitarbeiterinnen der OSH prüften – jedoch lediglich stichprobenartig – Sozialhilfedossiers der Gemeinden. Mit dem Wegfall des Kostenteilers stellte die OSH diese Prüftätigkeit ein. Für regelmässige Qualitätskontrollen und Audits der Gemeindesozialdienste durch den Kanton besteht keine gesetzliche Grundlage. Im Kanton Aargau gibt es jedoch private Anbieter, die den Gemeinden solche Dienstleistungen zur Verfügung stellen.

2. Beratung (und Schulung) der Gemeinden im Sozialhilfebereich

Gemäss § 42 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes, SPG) ist es Aufgabe des Kantonalen Sozialdiensts, Gemeinden, Behörden und Institutionen zu beraten. Diese Aufgabe nimmt innerhalb des Kantonalen Sozialdiensts die OSH wahr. Pro Monat beantworten die zuständigen Mitarbeiterinnen gemäss einer Grobschätzung rund 300 Anfragen zur Umsetzung des SPG sowie der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung (SPV). In diese Beratung fallen auch die im Postulat erwähnten Anfragen zu grundsätzlichen Verfahrens- und Rechtsmittelfragen im Sozialhilfebereich oder Fragen betreffend die Gewährung von Nothilfe. Privatpersonen werden durch die OSH nicht beraten. Bei Anfragen von Privaten macht sie Vorschläge, an welche Organisationen sie sich wenden und wo sie geeignete Informationen finden können.

Die Gemeinden verfügen im Sozialhilfebereich über einen grossen Ermessensspielraum. Die Beratung durch die OSH kann daher zu vielen Fragen lediglich grundsätzliche Möglichkeiten aufzeigen. Der Entscheid im Einzelfall obliegt weiterhin den Gemeinden. Dieser grosse Ermessensspielraum der Gemeinden kann für die Sozialdienste (insbesondere für Sozialdienste mit wenig Ressourcen oder Fachwissen) eine Herausforderung darstellen. Im Rahmen einer Umfrage der Gemeindesozialdienste zum Projekt "AGA" (Analyse Bemessung des Grundbedarfs und Anreizsystem in der Sozialhilfe) haben 56 % der Sozialdienste gewünscht, dass der Kanton verbindlichere Vorgaben zur Sanktionierung von Fehlverhalten im Sozialhilfebereich macht und somit der Ermessensspielraum der Gemeinden eingeschränkt wird. Bei kleinen Sozialdiensten war der Bedarf an verbindlicheren Regelungen ausgeprägter (68 % der kleinen Sozialdienste) als bei grossen Sozialdiensten (50 % der grossen Sozialdienste). Das Projekt "AGA" dient der Prüfung der überwiesenen Postulate (17.157) "Sozialen Frieden in der Sozialhilfe bewahren – Erweiterung der zulässigen Abweichungen von den SKOS-Richtlinien gemäss § 10 Bemessungsrichtlinien (§ 10 SPG)" und (17.270) "Motivation statt Sanktion in der Sozialhilfe – Änderung der Bemessungsrichtlinien (§ 10 SPG)". Der Regierungsrat hat den Analysebericht Ende 2021 zur Kenntnis genommen. Die entsprechende Botschaft wird dem Grossen Rat im ersten Halbjahr 2022 unterbreitet.

Der Kantonale Sozialdienst stellt den Gemeinden mit dem "Handbuch Soziales" sowie mit Formularen weitere Instrumente für den Vollzug des Sozialhilferechts zur Verfügung. Das Handbuch sowie die Formulare werden laufend aktualisiert und wo sinnvoll weiterentwickelt.

Gemäss § 42 Abs. 1 lit. d SPG gehört zu den Aufgaben des Kantonalen Sozialdiensts auch die Weiterbildung der in der Sozialhilfe tätigen Personen sowie der Mitglieder der Sozialbehörden. Zu diesem Zweck bietet der Kantonale Sozialdienst jährlich einen Grundkurs Soziales und vertiefende Aufbaukurse im Bereich der sozialen Prävention an. Bei Bedarf und entsprechend den Personalressourcen veranstaltet der Kantonale Sozialdienst Fachseminare und Tagungen. Der Kantonale Sozialdienst ist bestrebt, die Qualität seiner Beratungen und Schulungen stetig zu optimieren und auf den Bedarf der Gemeindesozialdienste auszurichten.

3. Mindestgrösse der Sozialdienste zum Zweck der Qualitätssteigerung und der einheitlichen Fallarbeit (Regionalisierung)

Gemäss dem Postulat werde mit dem reaktiven Mechanismus über den Weg der Beschwerde in Streitfällen das einheitliche und professionelle Arbeiten der Sozialdienste, die Qualitätssicherung sowie die Sicherung der Rechte aller Beteiligten weder kontrolliert noch beurteilt oder gewährleistet. Diesen Schwachstellen könne allenfalls auch mit einer Mindestgrösse der Sozialdienste begegnet werden. Eine Regionalisierung der Dienste vereinheitliche die Fallarbeit und gewährleiste eine höhere Professionalität.

§ 43 Abs. 2 SPG hält fest, dass mehrere Gemeinden nach Möglichkeit zusammen einen regionalen Sozialdienst führen. Eine Regionalisierung ist daher bereits heute möglich, und der Gesetzgeber hält mit der gewählten Formulierung die Gemeinden an, diese Zusammenarbeitsform nach Möglichkeit zu nutzen. In der Praxis haben sich einige Gemeinden zu regionalen Sozialdiensten zusammengeschlossen.

Aus der Befragung der Gemeindesozialdienste im Rahmen des Projekts "AGA" ging hervor, dass insgesamt 33 % der Sozialdienste einen Handlungsbedarf im Bereich der Zusammenarbeit zwischen den Sozialdiensten beziehungsweise der Regionalisierung sehen. Gründe für Regionalisierungen sind, dass kleinere Sozialdienste an ihre Grenzen stossen, wenn es um fachlich spezialisierte Aufgaben geht. Zudem bestehen erhebliche Leistungsunterschiede zwischen den Sozialdiensten. Gegen Regionalisierungen spricht gemäss Rückmeldungen von Sozialdiensten, dass internes Wissen verloren gehe, die Interessenwahrung für die Gemeinde weniger gewährleistet sei und die Nähe zu den Klientinnen und Klienten fehle. Den grössten Handlungsbedarf erkennen die Gemeindesozialdienste gemäss dem Projekt "AGA" bei der Qualifikation der Mitarbeitenden und deren Weiterbildung (52 % der Sozialdienste) sowie bei den angesprochenen personellen Ressourcen (45 %).

Der Regierungsrat erkennt das Anliegen, wonach im Sinn einer Qualitätssteigerung und einheitlichen Fallarbeit (Rechtsgleichheit) die Regionalisierung von Sozialdiensten – und somit eine gewisse Mindestgrösse – sinnvoll ist. Aufgrund der Komplexität der Sozialhilfe und der vorgelagerten Sozialversicherungssysteme sind die Anforderungen an das Wissen von Sozialdienstmitarbeitenden hoch. Dieses Know-how sowie genügend Ressourcen sind wichtig, um Sozialhilfebeziehende richtig beraten und wo möglich in den Arbeitsmarkt (zurück)führen zu können. Das Wiedererlangen der wirtschaftlichen Selbstständigkeit führt zu einer Kostenreduktion bei den Gemeinden. Weiter können durch mehr Ressourcen die Subsidiarität beziehungsweise Ansprüche auf vorgelagerte Leistungen (insbesondere Sozialversicherungen) intensiver geprüft werden. Auch dadurch können die Gemeinden im Sozialhilfebereich Kosten sparen. Zu den Vorteilen einer tieferen Fallbelastung beziehungsweise optimierten Personalressourcen in den Sozialdiensten verweist der Regierungsrat auf seine Antwort zur (19.372) Interpellation Therese Dietiker, EVP, Aarau (Sprecherin), und Rahela Syed, SP, Zofingen, vom 10. Dezember 2019 betreffend Dossierzahlen in der Sozialhilfe.

Der Handlungsbedarf in Bezug auf Regionalisierungen und Qualitätsanforderungen wurde im Rahmen des Projekts "AGA" bereits untersucht. Ein zusätzlicher Bericht ist deshalb nicht notwendig. Obwohl der Regierungsrat die Vorteile von Regionalisierungen im Sozialhilfebereich anerkennt, gewichtet er die Organisationsautonomie der Gemeinden höher. Die Gemeinden sollen frei sein, den fachlichen und finanziellen Nutzen einer Regionalisierung in Bezug auf ihre kommunalen Gegebenheiten einschätzen und sich bei Bedarf zu regionalen Sozialdiensten zusammenschliessen zu können. Da solche Zusammenschlüsse aufgrund der Rechtslage bereits möglich sind, besteht aus Sicht des Regierungsrats kein rechtlicher Anpassungsbedarf.

4. Beschwerdemöglichkeiten und Rechtsberatung für Sozialhilfebeziehende

Im Postulat wird weiter die lange Verfahrensdauer für die Bearbeitung von Beschwerden angesprochen, welche sowohl für die Klientinnen und die Klienten als auch für die Sozialbehörden überaus problematisch sei. Zudem wird darauf hingewiesen, dass aus Sicht der Klientinnen und Klienten eine Beratungs- und Anlaufstelle fehle, die niederschwellig Fragen klären könne.

Die Beschwerdestelle SPG ist gemäss § 58 SPG in Verbindung mit § 39 Abs. 1 lit. a SPV zuständig für die Bearbeitung von Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide der kommunalen Sozialbehörden. Sie stellt somit im konkreten Einzelfall den individuellen Rechtsschutz im Sozialhilfebereich sicher. Die durchschnittliche Verfahrensdauer liegt aktuell bei rund sechs Monaten. In der Praxis zeigt sich insbesondere, dass die Beschwerden zunehmend komplexer und umfangreicher werden. In den einzelnen Verfahren werden beispielsweise zunehmend auch Anträge auf vorsorgliche Massnahmen gestellt oder es ist ein mehrfacher Schriftenwechsel erforderlich, was weitere Arbeitsschritte notwendig macht beziehungsweise zu Verzögerungen führen kann. Die Situation der Beschwerdestelle wird aktuell überprüft.

Wie bereits erwähnt, berät der Kantonale Sozialdienst keine Privatpersonen. Betreffend Rechtsberatung verweist der Regierungsrat auch auf seine Beantwortung zum (20.106) Postulat der SP-Fraktion (Sprecherin Lea Schmidmeister, Wettingen) vom 12. Mai 2020 betreffend Finanzierung einer Rechtsberatungsstelle für Armutsbetroffene im Kanton Aargau.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 968.—.

Regierungsrat Aargau