



an den

EINWOHNERRAT EMMEN

41/17 Beantwortung der dringlichen Interpellation vom 11. Dezember 2017 von Christian Blunshi und Patrick Schnellmann namens der CVP/JCVP-Fraktion betreffend Stellenaufstockung in der Direktion Soziales und Gesellschaft

Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

A. Wortlaut der Interpellation

I. Ausgangslage

a) Aufgaben- und Finanzplan 2018

Im Aufgaben- und Finanzplan beantragt der Gemeinderat dem Einwohnerrat in der Direktion Soziales und Gesellschaft eine Stellenaufstockung. Insgesamt beträgt die Stellenaufstockung 370 Stellenprozent, wobei (einschliesslich direktionsinterner Umverteilungen) 400 Stellenprozente im Aufgabenbereich Soziales vorgesehen sind.

Gemäss Bericht in der Neuen Luzerner Zeitung vom 30. November 2017 ist das Ziel dieser Stellenaufstockung, jährlich etwa 40 Personen zusätzlich aus der Sozialhilfe zu bringen. Die Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler sollen vermehrt persönlich beraten werden. Dadurch würde die Fallbelastung in der Verwaltung je 100 Stellenprozent von 129 auf 100 sinken (vgl. Seite 50 des Aufgaben- und Finanzplans).

b) BAFIP 2014

Bereits im BAFIP 2014 löste die Stellenaufstockung um 200 Prozent in der Direktion Soziales und Gesellschaft Diskussionen aus. Die Aufstockung erfolge für verschiedene Aufgaben (juristisches Know-how im Sozialamt, Administration für die Teams Beratung und Intake, Führungsaufgaben etc.). Die CVP-Fraktion reichte damals eine Interpellation (55/13) ein. In der Beantwortung vom 16. April 2014 schrieb der Gemeinderat unter anderem: "Wir gehen davon aus, dass gewisse Einnahmen durch die neuen Stellen stabilisiert bzw. sogar erhöht werden können. Dieser Effekt wird jedoch nicht sofort eintreten, da auch bei den neuen Mitarbeitenden eine Einarbeitungszeit benötigt wird."

c) Entwicklung der Stellenprozente seit dem BAFIP 2014

Seit dem BAFIP 2014 haben die Stellenprozente in der Direktion Soziales und Gesellschaft weiter zugenommen. Die nachstehenden Zahlen basieren auf einem Zusammenschluss aus den Budgets 2014 - 2018 und sind im Rahmen der Beantwortung dieser Interpellation allenfalls zu verifizieren. Es handelt sich um die angegebenen Soll-Stellen:

Jahr	Stellenprozente	deklarierte Aufstockung
Budget 2014	5132.00 (inkl. Aushilfen)	180.00 Stellenprozente
Budget 2015	5362.24	391.21 Stellenprozente
Budget 2016	5867.90	505.66 Stellenprozente
Budget 2017	6132.90	265.00 Stellenprozente
Budget 2018	6502.90	370.00 Stellenprozente

Diese Zahlen umfassen die gesamte Direktion und betreffen nicht nur Stellen für den Bereich der Wirtschaftlichen Sozialhilfe.

d) Sozialhilfequote und Fallbelastung

Trotz Stellenausbau in der Direktion Soziales und Gesellschaft seit dem Jahr 2014 steigt die Sozialhilfequote in der Gemeinde Emmen an. Gemäss Bericht der Neuen Luzerner Zeitung vom 28. November 2017 liegt die Quote aktuell auf 4 Prozent. Nur die Gemeinde Kriens hat eine noch höhere Sozialhilfequote. Auf den ersten Blick führte der Stellenausbau seit dem Jahr 2014 in der Direktion Soziales und Gesellschaft somit nicht zu einem Rückgang in der Wirtschaftlichen Sozialhilfe.

II. Dringende Fragen für das Budget 2018

Angesichts der Tatsache, dass die Gemeindefinanzen stark strapaziert sind, andere Direktionen Personal abbauen müssen und das Verwaltungspersonal insgesamt stärker belastet wird, müssen stichhaltige Gründe für einen Stellenausbau in einem einzigen Aufgabenbereich vorliegen. Bevor einem weiteren Stellenausbau zugestimmt werden kann, sind deshalb dringende Fragen zu beantworten.

III. Fragen an den Gemeinderat

- 1) Haben sich die Stellenaufstockungen in der Direktion Soziales und Gesellschaft seit dem Jahr 2014 positiv auf die Sozialhilfequote und / oder die laufende Rechnung ausgewirkt?
- 2) Wie können diese positiven Effekte auf die Sozialhilfequote und / oder die laufende Rechnung quantifiziert werden?
- 3) Wie hat sich die Fallbelastung in der Wirtschaftlichen Sozialhilfe je 100 Stellenprozent seit dem Jahr 2014 verändert?

- 4) Ist das Verwaltungspersonal in der Direktion Soziales und Gesellschaft aktuell überlastet? Welche Massnahmen zur Unterstützung des Personales wurden – neben dem Stellenausbau – ergriffen?
- 5) Wie hoch ist die Fallbelastung (Fälle je 100 Stellenprozent) in umliegenden Agglomerationsgemeinden und der Stadt Luzern (Benchmark)?
- 6) Welche konkreten Aufgaben sollen die neu eingestellten Personen übernehmen?
- 7) Gemäss Aussage des Gemeinderates im BAFIP 2014 zeigen Neueinstellungen erst mittelfristig Wirkung: Ab wann ist mit positiven Effekten für die laufende Rechnung zu rechnen?
- 8) Ist die Zusatzbelastung während der Einarbeitungszeit der vier neu eingestellten Personen für die Direktion Soziales und Gesellschaft zu bewältigen?
- 9) Weshalb ist eine gestaffelte Stellenaufstockung über mehrere Jahre keine Option?

B. Stellungnahme des Gemeinderates

1. Ausgangslage

Mit Inkrafttreten des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts per 1. Januar 2013 haben sich in der Direktion Soziales und Gesellschaft erhebliche Veränderungen ergeben. Die Gesetzesänderung erforderte eine Überprüfung und Anpassung der gesamten Strukturen. Die neue KESB wurde installiert und musste mit dem notwendigen Personal bestückt werden. Gleichzeitig haben sich Veränderungen bei der damaligen Amtsvormundschaft, der heutigen Berufsbeistandschaft, aber auch bei den Sozialen Diensten ergeben. Die Organisation der KESB, der Berufsbeistandschaft und der vorgelagerten Dienste, welche benötigt werden, um Massnahmen im Kindes- und Erwachsenenschutz zu verhindern oder abzufedern, erfuhren deshalb in den letzten vier Jahren verschiedene Anpassungen und Ergänzungen. Gleichzeitig musste der immer komplexer werdenden Fallbehandlung Rechnung getragen werden. Diese Komplexität zeigte sich einerseits bei den Mandatsträgern der Berufsbeistandschaft aber auch bei den Sozialen Diensten. Dazu sind einige gesetzliche Änderungen und Anpassungen eingetreten. Anpassungen im Sozialhilfegesetz, bei den Mutterschaftsbeihilfen, aber auch die Einführung des neuen Unterhaltsrechts haben Auswirkungen auf die personelle Situation. Nicht zu vergessen ist das generelle Wachstum der Gemeinde Emmen, welches auf alle Bereiche Auswirkungen hat. Höhere Einwohnerzahlen, eine im Vergleich zu den übrigen Gemeinden rund um Luzern relativ tiefe Mietzinssituation in der Gemeinde, aber auch die Initiative privater Wohnungsanbieter für Sozialhilfebezügler, zwingen die Gemeinde immer wieder zu Anpassungen.

2. Entwicklung der Stellenprozente seit dem BAFIP 2014

Anlässlich der Beantwortung der Interpellation 55/13 wurde dem Einwohnerrat detailliert dargelegt, wie und weshalb sich der Personalbedarf in der Direktion und hauptsächlich auch im Departement Soziales verändert hat. Die damalige Beantwortung ist heute nach wie vor gültig, weshalb an dieser Stelle auf die Beantwortung der Interpellation 55/13 verwiesen wird.

In der Berufsbeistandschaft wurde 2016/2017 eine generelle Überprüfung vorgenommen. Ein durch eine externe Fachperson begleitete Evaluation und Organisationsentwicklung hat gezeigt, dass auf 100 Stellenprozente maximal 70 Dossier geführt werden sollten. Diese Neuausrichtung hatte auch auf den Personalbestand Auswirkung. Dabei ist zu beachten, dass wenn bei den Mandatsträgern Anpassungen vorgenommen werden, auch der rückwärtige Dienst mit der Buchhaltung und der Administration angepasst werden muss. In der Stellenaufstockung mitberücksichtigt wird dabei auch der Anteil an Führung, welcher bei veränderten Strukturen bereitgestellt werden muss.

Dass bei komplexeren und höheren Fallzahlen auch die Kosten steigen, liegt auf der Hand. Um Kostensteigerungen entgegenwirken zu können, ist es wichtig, die Grundlagen so zu gestalten, dass ein Eintritt in die Sozialhilfe bzw. ein Verweilen in derselben verhindert bzw. reduziert werden kann. Das ist möglich, wenn den Sozialdienstmitarbeitenden die notwendigen zeitlichen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden können. Mit der neuen Stellenaufstockung in der Sozialhilfe werden folgende Ziele verfolgt:

- Reduktion der durchschnittlichen Verweildauer der Klienten in der Sozialhilfe;
- Reduktion der Klienten, welche Sozialhilfe beanspruchen müssen;
- Als Folge davon Reduktion der Sozialhilfequote.

3. Sozialhilfequote und Fallbelastung

Die Sozialhilfequote zeigt den Anteil der unterstützten Personen an der ständigen Wohnbevölkerung der Gemeinde. Sie basiert somit auf der Anzahl Personen und nicht auf der monetären Ausgestaltung der Sozialhilfe. Der Anstieg der Sozialhilfequote in der Gemeinde Emmen ist einerseits mit dem Bevölkerungswachstum und andererseits auch mit dem erhöhten Anteil von Personen mit Taxausgleich in den Betagtenzentren zurückzuführen. Hinzu kommt bei der Sozialhilfequote die Struktur der Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde. In der Gemeinde Emmen sind die Einwohnerinnen und Einwohner stärker von der arbeitsmarktlichen Situation bzw. von der Konjunktur betroffen, da der Anteil der Einwohnerinnen und Einwohner, welche gewerblich arbeiten, höher ist als anderswo. Diese Personen sind stärker von Veränderungen des Arbeitsmarktes betroffen und werden eher neu zu WSH-Bezügern. Verschärft wird diese Situation, wenn diese Personen nicht über die notwendigen Qualifikationen verfügen. Bei der Fallbelastung handelt es sich um die effektiv geführten Dossier. Diese Dossiers müssen von den Mitarbeitenden der Sozialen Dienste bearbeitet werden und dafür benötigt es die entsprechenden Ressourcen. Fehlen diese oder sind sie ungenügend, wachsen die Fallzahlen, was sich wiederum in den Kosten und der Fallbelastung niederschlägt. Hinzu kommt der in der Statistik nicht ersichtliche Teil der Belastung; das administrative Arbeiten für Zu- und Abgänge der Dossiers. Der Gesamtaufwand widerspiegelt dann die Fallbelastung. Kommen personelle Vorkommnisse hinzu wie Stellenwechsel, Krankheitsausfälle oder dergleichen, so hat dies Auswirkungen auf die Auslastung und die geplante Zielerreichung wird in Frage gestellt.

4. Beantwortung der Fragen

Zu den von den Interpellanten gestellten Fragen nimmt der Gemeinderat wie folgt Stellung:

1) Haben sich die Stellenaufstockungen in der Direktion Soziales und Gesellschaft seit dem Jahr 2014 positiv auf die Sozialhilfequote und/oder die laufende Rechnung ausgewirkt?

Bisher waren die Stellenaufstockungen eine Reaktion auf die Mehrbelastung, ein Schritt für eine Neuorientierung oder die Anpassung an die veränderten Bedürfnisse der Bevölkerung und/oder der Angebote. Dadurch konnte die gesetzlich geforderte Erbringung der Dienstleistung mehrheitlich sichergestellt werden. Der Einfluss auf die Sozialhilfequote oder die laufende Rechnung war dementsprechend marginal, zumindest im Sinne einer positiven Auswirkung auf die Kostenentwicklung. Die Massnahmen erfüllten zumeist den Zweck, dass das Kostenwachstum gedämpft bzw. stabilisiert werden konnte. Der Einfluss auf die Sozialhilfequote ist an einer anderen Stelle zu suchen. Der Arbeitsmarkt ist eine der Haupteinflussfaktoren auf die Sozialhilfequote. Der andere grosse Faktor ist die IV. Beides sind Faktoren, welche durch die Sozialhilfe nur marginal beeinflusst werden können. Auf der anderen Seite ist es gerade die Integration in den ersten Arbeitsmarkt, welche dazu führt, Personen in der Sozialhilfe wieder ablösen zu können. Diese Integrationsmöglichkeiten, meist in Form von Arbeitsintegrationsprojekten (AIP), stellen eines der wichtigsten Instrumente der Sozialhilfe dar. Ein weiterer Punkt ist die Motivation, einer Teilzeittätigkeit nachzugehen. Hier kommen der Einkommens-Freibetrag (EFB) und die Integrationszulage (IZU) zum Zuge. Zusammen mit den zeitlichen Ressourcen und den Instrumenten (AIP, EFB, IZU, etc.) kann erwirkt werden, dass die Sozialhilfequote stabilisiert oder gesenkt werden kann. Fehlt einer der Faktoren, so besteht die Gefahr, die Klienten nur noch zu verwalten und nicht mehr zu entwickeln, was zu höheren Kosten führt.

2) Wie können diese positiven Effekte auf die Sozialhilfequote und/oder die laufende Rechnung quantifiziert werden?

Eine Quantifizierung ist nicht möglich, da die Effekte immer nachgelagert sind und von weiteren Faktoren abhängig sind. Fakt ist, dass das Klientel der Sozialhilfe in der Regel schlecht oder nicht qualifiziert ist und für den aktuellen Arbeitsmarkt nicht geeignet ist. Die Klienten haben in der Regel 1.5 bis 2 Jahre RAV-Integration hinter sich und konnten nicht integriert werden. Dementsprechend ist es ausserordentlich schwierig, diese Klienten wieder zu integrieren. Bei den jungen Erwachsenen (bis 25 Jahre) liegt das Problem etwas anders. Meist wurde hier der Bildungsanschluss verpasst und eine Nachschulung müsste angesagt werden. Mittel und Angebote sind hier leider eher bescheiden vorhanden. Gelingt es nicht, diese Zielgruppe in den Arbeitsmarkt zu integrieren, so verbleiben sie in der Sozialhilfe, im schlechtesten Fall bis zu ihrer Pensionierung. Soziale Folgen wie Drogenkonsum, Verwahrlosung etc. sind die üblichen Folgen, mit den damit verbundenen Kosten für das Gemeinwesen.

3) Wie hat sich die Fallbelastung in der wirtschaftlichen Sozialhilfe je 100 Stellenprozent seit dem Jahr 2014 verändert?

Im Zeitraum zwischen 2014 bis 31. Juli 2017 war ein Zuwachs von 264 geführten Dossiers zu verzeichnen. In den Jahren 2014 bis 2016 wurden effektiv 777, 806 und 901 Dossier bearbeitet. Darunter fallen aktive Dossiers mit direkter Klientenbetreuung aber auch administrative Aufwendungen in der Dossierführung. Bis Ende Juli 2017 waren es bereits 1'041 bearbeitete Dossiers. Bisher standen der für die Bearbeitung total 710 Stellenprozente (Soll) zur Verfügung. Auf der Basis der Sollstellen betrug die Belastung pro 100 % Stelle von 2014 bis Ende Juli 2017 109, 114, 127 und 147 Dossiers. Leider standen uns in den letzten Jahren und Monaten nicht immer die vollen Sollstellen zur Verfügung, sodass die durchschnittliche Belastung für die Sozialarbeitenden der wirtschaftlichen Sozialhilfe sogar noch etwas höher war.

4) Ist das Verwaltungspersonal in der Direktion Soziales und Gesellschaft aktuell überfordert? Welche Massnahmen zur Unterstützung des Personals wurden - neben dem Stellenausbau - ergriffen?

Die Mitarbeitenden in der Direktion Soziales und Gesellschaft, insbesondere im Departement Soziales, Bereiche wirtschaftliche Sozialhilfe und Alimenten, sind permanent überlastet.

Um die Belastung zu reduzieren, wurden in einem ersten Schritt die Prozesse und Abläufe sowie die Arbeitsplätze optimiert. Auf diese Weise konnte die Produktivität maximiert werden. Mit diesen Massnahmen konnte schlimmeres verhindert werden. Es fehlt jedoch an den entsprechenden Ressourcen. Dies erschwert ein professionelles Arbeiten extrem. Andere Massnahmen konnten nicht getroffen werden, da die Ressourcen und Mittel nicht vorhanden sind.

5) Wie hoch ist die Fallbelastung (Fälle je 100 Stellenprozent) in umliegenden Agglomerationsgemeinden und der Stadt Luzern (Benchmark)?

Ein Vergleich mit anderen Gemeinden ist sehr schwierig, da die Strukturen und Organisationsformen sehr unterschiedlich sind. So ist neben den Stellenprozenten der Sozialarbeitenden auch entscheidend, wieviel Administration zur Verfügung steht und welche Aufgaben übernommen werden. Unter den Sozialdienstleitenden der K5-Gemeinden (Gemeinden Luzern, Kriens, Horw, Ebikon und Emmen) ergänzt mit dem Sozialberatungszentrum (SoBZ) Sursee wurde ein solcher Vergleich im 2. Quartal 2017 durchgeführt. Die dabei erhaltenen Zahlen basieren auf den aktuellen Fallzahlen im Verhältnis zu den Stellenprozenten gemäss Stellenplan (nicht den effektiv vorhandenen Ressourcen). Somit wird die Vergleichbarkeit schwierig und kann nicht als effektiven Benchmark bezeichnet werden. Aufgrund der inoffiziellen Mitteilungen der K5-Gemeinden (aus Kriens keine Zahlen erhalten) wurden in Horw 95 Dossiers, in Luzern 97 Dossiers, in Ebikon 62 Dossiers, beim SoBZ Sursee 80 Dossiers und in Emmen 147 Dossiers pro 100 %-Stelle geführt. Das Verhältnis der Administration zu einer 100 % Sozialarbeitendenstelle beträgt laut der inoffiziellen Mitteilung in Emmen 51 %, in Horw 60 %, in Luzern 51 %, in Ebikon 50 % und beim SoBZ Sursee 60 %.

6) Welche konkreten Aufgaben sollen die neu eingestellten Personen übernehmen?

Im Rahmen der notwendigen Anpassungen werden zwei Personen (total 160 Stellenprozent) in der wirtschaftlichen Sozialhilfe (Klientenbetreuung), eine Person (80 Stellenprozent) bei den Alimenten und eine Person (80 Stellenprozent) im Controlling/Buchhaltung eingesetzt. Daneben ist vorgesehen, eine Praktikumsstelle (80 Stellenprozent) ab Februar 2018 anzubieten.

Wirtschaftliche Sozialhilfe

Klientenbegleitung und Dossierbearbeitung mit dem Hauptziel, die Sozialhilfebezügler wieder zu integrieren. Somit werden mit der geplanten Aufstockung bei der WSH zwei Ziele verfolgt: einerseits sollen die Fallkosten weiterhin gering gehalten resp. reduziert werden und andererseits sollen vor allem die Klienten in den Arbeitsmarkt integriert und dadurch die Sozialhilfekosten reduziert werden. Dadurch reduzieren sich automatisch auch die Dossierzahlen.

Alimente

Als Hauptziel ist die Bearbeitung und Begleitung der Klienten zu nennen, damit der gesetzliche Auftrag erfüllt werden kann. Gleichzeitig wird sichergestellt, dass trotz Gesetzesänderung (neues Unterhaltsrecht) und Wachstum einerseits die Arbeitsmenge bewältigt und andererseits die Rückerstattungsquote gehalten werden kann. Aktuell werden bei uns 195 Dossiers auf 100 Stellenprozent geführt. Der kantonale Schnitt liegt bei 120 Dossiers.

Controlling/Buchhaltung

Dem Controlling kommt eine immer wichtigere Rolle zu, da nur auf diese Weise allfällige Missbräuche (unrechtmässiger Bezug von Sozialhilfe), in enger Zusammenarbeit mit dem Sozialinspektorat, entdeckt und zu Unrecht bezogene Beträge zurückgefordert werden können. In diesem Zusammenhang können weitere Sanktionen ausgesprochen und durchgesetzt werden, wenn eine Verletzung der Mitwirkung festgestellt und nachgewiesen werden kann. Da bei der Berufsbeistandschaft immer mehr Dossiers geführt werden, bei denen Anspruch auf Sozialhilfeunterstützung angemeldet werden, die über das Departement Sozialhilfe abgewickelt werden müssen, sind in diesem Bereich ebenfalls Ressourcen nötig, um den Arbeitsanfall bewältigen zu können.

Praktikumsstelle

Eine Dossierentlastung für die Mitarbeitenden steht hier nicht im Vordergrund, sondern ist ein willkommener Nebeneffekt. Hier gilt es in erster Linie neue, künftige Mitarbeiter zu finden, auszubilden und zu rekrutieren.

7) Gemäss Aussage des Gemeinderates im BAFIP 2014 zeigen Neueinstellungen erst mittelfristig Wirkung: Ab wann ist mit positiven Effekten für die laufende Rechnung zu rechnen?

Üblicherweise ist mit einer Einarbeitungszeit von drei bis sechs Monaten zu rechnen. Je nach Tätigkeitsgebiet ist diese kürzer oder länger. Um einen nachhaltigen Effekt für die Erfolgsrechnung zu erzielen, ist mit ca. drei Jahren zu rechnen. Damit aber die personellen Ressourcen ihre volle Wirkung entfalten können, ist darauf zu achten, dass hauptsächlich die grundsätzlichen Rahmenbedingungen bereitgestellt werden können.

8) Ist die Zusatzbelastung während der Einarbeitungszeit der vier neu eingestellten Personen für die Direktion Soziales und Gesellschaft zu bewältigen?

Da die Personen in verschiedenen Bereichen eingearbeitet werden, ist die Einarbeitung sichergestellt und zu bewältigen. Eine Entlastung in den verschiedenen Bereichen ist notwendig. Damit verbunden ist der Preis der Einarbeitung. Dieser wird gerne geleistet, da davon auszugehen ist, dass im Zeitraum zwischen drei bis sechs Monaten sich die entsprechende Entlastung einstellen wird.

9) Weshalb ist eine gestaffelte Stellenaufstockung über mehrere Jahre keine Option?

Eine gestaffelte Stellenaufstockung würde allenfalls, bestenfalls im Bereich WSH, Sinn machen, da die verschiedenen Bereiche miteinander zusammenarbeiten und so die Herausforderungen gemeinsam anpacken. Ansonsten würde die Arbeitslast nur verschoben und eine Wirkung wird ausbleiben. Da die Belastung der Mitarbeitenden seit einiger Zeit sehr hoch ist, ist die Fluktuation unter anderem die Antwort der Mitarbeitenden. Diese gilt es zu vermeiden. Es ist notwendig, ein entsprechendes Zeichen zu setzen. Es ist zwingend nötig, dass die Belastung auf ein vernünftiges Mass reduziert wird, sodass die Ressourcen zielgerichtet eingesetzt werden können. Wir müssen heute mit unserer Arbeit anfangen, um in ca. zwei Jahren den gewünschten Effekt der Reduktion der Fallzahlen zu erreichen. Dabei dürfen wir das laufende Wachstum nicht vergessen. In den Budgets 2018 und 2019 ist dank der Stellenaufstockung im Departement Soziales eine Reduktion der Sozialhilfeausgaben von CHF 1 Mio. berücksichtigt.

Emmenbrücke, 18. Dezember 2017

Für den Gemeinderat

Rolf Born
Gemeindepräsident

Patrick Vogel
Gemeindeschreiber