Gemeinde
EMMEN

Gemeinderat

32/22 Bericht und Antrag an den Einwohnerrat

betreffend

Stellenaufstockung im Departement Soziales

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Das Departement Soziales ist Teil der Direktion Soziales und Gesellschaft der Gemeinde Emmen, welche für die Gewährung der sozialen Sicherheit zuständig ist. Das Departement Soziales ist unter anderem verantwortlich für die Ausrichtung der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Daneben gehören folgende Aufgaben zum Portfolio des Departementes Soziales:

- AHV-Zweigstelle
- Pflegefinanzierung
- Betreuungsgutscheine
- Alimentenfachstelle
- Sozialinspektorat
- Persönliche Sozialhilfe
- Freiwillige Einkommensverwaltung
- Treuhanddienste für Heimbewohner und Heimbewohnerinnen

Im Departement Soziales hat es in den letzten zehn Jahren verschiedene Wechsel in der Departementsleitung gegeben. Mit jedem Führungswechsel hat es Anpassungen in der Organisation und der Struktur des Departements gegeben. Seit längerer Zeit ist zudem eine überdurchschnittliche Führungs- und Arbeitsbelastung der Departementsleitung feststellbar. Auch hat die hohe Fluktuation zu Know-how-Verlust und in der Folge zu Unsicherheiten beim bestehenden und neuen Personal geführt. (Die Fluktuationsrate hat sich in den vergangenen 2 bis 3 Jahren stark verbessert; liegt aber dennoch über dem Benchmark gemäss Personalamt von 9.3 %). Aus Sicht der Departementsleitung sowie der Mitarbeitenden wurde festgestellt, dass in verschiedenen Bereichen Anpassungen und Optimierungen angezeigt sind, um einen reibungslosen und effizienteren Ablauf gewährleisten zu können. Dies hat die Direktions- und Departementsleitung dazu bewogen, eine generelle Organisationsanalyse durchführen zu lassen. Diese wurde in Co-Creation mit den Mitarbeitenden des Departements Soziales sowie mit der externen Organisation socialdesign ag ab Winter 2021 bis Frühjahr 2022 durchgeführt.

Personalaufstockungen liegen grundsätzlich im Kompetenzbereich des Gemeinderates. Aufgrund einer überwiesenen Motion sind neue Stellen durch den Einwohnerrat zu genehmigen. Die Aufstockung soll per Anfang 2023 erfolgen und wird sich im Budget 2023 niederschlagen. Damit ist eine Aufstockung bereits zu Beginn des Jahres geplant. Das bedingt jedoch, dass die beantragten 120 Stellenprozente umgehend bewilligt werden und die Stellen anschliessend ausgeschrieben werden können.

1.1 Gegenstand und Ziel der Erhebung

Gegenstand der Erhebung war somit die Organisationsstruktur des Departements Soziales und die damit zusammenhängende Arbeitsorganisation (Arbeitsprozesse inklusive eingesetzter Tools und Hilfsinstrumente sowie die erforderlichen Personalressourcen) und die Schnittstellen zu externen Stellen (KESB, Berufsbeistandschaft, Kinder-, Jugend- und Familienberatung).

Mit der Überprüfung der Organisations- und Führungsstruktur wurden folgende Ziele verfolgt:

- Die Organisationsstruktur, Führung und die Arbeitsprozesse sowie die Prozesse und die jeweiligen Schnittbereiche sind evaluiert und Stärken, Schwächen sowie Mängel/Lücken aufgezeigt.
- Es bestehen Empfehlungen zur Optimierung in der Organisation und den Prozessen, mittels allfällig zu schliessender Lücken und Brüchen in den Vorgehens- und Steuerungsprozessen sowie unter Berücksichtigung zukünftiger Entwicklungen.
- Bestehende Ressourcenüberprüfung und Festlegung des Personalbestandes.
- Die Empfehlungen erfolgen mit Blick auf eine Ausgestaltung der Organisation, die es ermöglicht, einer erhöhten Personalfluktuation entgegenzuwirken sowie auch zukunftsorientiert nachhaltig vorzugehen.

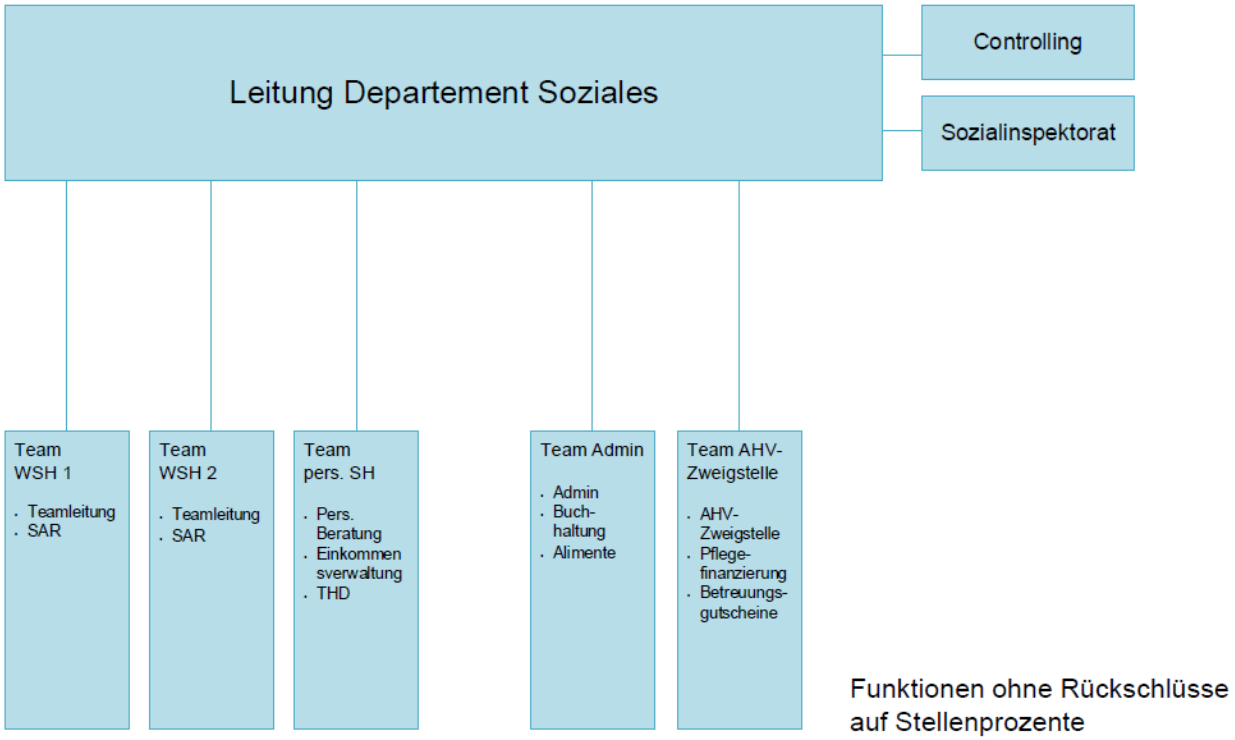
Ein besonderes Augenmerk wurde im Verlauf der Erhebung auf mögliche organisationale Veränderungen gelegt. Im Zentrum des Interesses standen dabei folgende Fragen:

- Wie hoch ist die organisationale Zuteilung der einzelnen Bereiche zu beurteilen?
- Warum verzeichnen wir eine überdurchschnittlich hohe Fluktuation?
- Wie kann das bestehende Team mit den Bereichen persönliche Sozialhilfe, Einkommensverwaltung und Treuhanddienst in Zukunft optimal ausgestaltet sein?
- Wie ist eine mögliche Zuteilung der AHV-Zweigstelle aus externer Sicht zu beurteilen?

Die Resultate der externen Organisationsanalyse wurden in einem Schlussbericht der socialdesign ag zusammengefasst und dem Departement Soziales vorgestellt sowie dem Gemeinderat zur Kenntnisnahme gebracht. Für den vorliegenden Bericht und Antrag wird hauptsächlich auf die personelle Situation mit Schwerpunkt Departementsleitung eingegangen.

1.2 Bestehende Organisation

Das Organigramm des Departementes präsentiert sich aktuell wie folgt:



2. Personal-Ressourcen

2.1 Bestehende Personalressourcen

Zur Beurteilung einer neuen Führungsstruktur ist die Veränderung des Personalbestandes massgebend.

Bereich	2018	2019	2020	2021	2022
Sozialinspektorat	2 MA / 200 %	2 MA / 200 %	2 MA / 200 %	2 MA / 200 %	2 MA / 200 %
AHV-Zweigstelle	2 MA / 150 %	2 MA / 180 %	2 MA / 180 %	2 MA / 160 %	2 MA / 170 %
Arbeitsamt	3 MA / 320 %	2 MA / 220 %	3 MA / 220 %	3 MA / 160 %	Per 1.7.21 aufgehoben
Betreuungsgutscheine	In AHV/AA enthalten	In AHV/AA enthalten	In AHV/AA enthalten	1 MA / 40 %	1 MA / 40 %
Pflegefinanzierung	In AHV/AA enthalten	In AHV/AA enthalten	In AHV/AA enthalten	1 MA / 40 %	1 MA / 40 %
Alimentenfachstelle	2 MA / 180 %	2 MA / 170 %	2 MA / 170 %	2 MA / 170 %	2 MA / 170 %
Gesetzliche Fürsorge (WSH) inkl. Admin. Und Controlling	18 MA / 1’490 %	19 MA / 1’634 %	19 MA / 1’634 %	20 MA / 1’744 %	21 MA / 1’734 %
Pers. Sozialhilfe (Einkommensverwaltung und Treuhanddienst)	3 MA / 220 %	3 MA / 220 %	3 MA / 220 %	4 MA / 260 %	4 MA / 260 %

Total Anzahl MA / Stellenprozente	31 MA / 2'704 %	33 MA / 2'704 %	32 MA / 2'714 %	35 MA / 2'854 %	35 MA / 2'694 %*

* Mit der Auflösung des Arbeitsamtes im Jahr 2021 verringert sich der Stellenplan 2022 um minus 160 Stellenprozente.

Bis heute verfügt das Departement Soziales über fünf verschiedene Teams, welche jeweils durch einen Teamleitenden geführt wird. Der oder die Teamleitende nimmt vor allem Koordinationsaufgaben sowie fachliche Führungsverantwortung wahr, es werden keine Finanz- oder Personalführungskompetenzen übertragen.

2.2 Dossierbelastung WSH

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fallabschlüsse	286	313	415	290	340	398	188
Neuaufnahmen	354	408	393	309	219	257	206
Intake ohne Fallaufnahme	312	171	152	94	106	97	133
Dossier per 31.12.	523	596	626	622	618	500	530
Geführte Dossiers	806	901	1'025	980	903	879	706
Geführte Dossiers + Intake ohne Fallaufnahme	1'118	1'072	1'177	1'074	1'009	966	839

Im Juli 2021 wurden die anrechenbaren Heimtaxen bei den Ergänzungsleistungen gestützt auf ein Urteil des Kantonsgerichts nach oben korrigiert. Somit konnten der sogenannte Taxausgleich zulasten der wirtschaftlichen Sozialhilfe aufgehoben und in die Finanzierung Ergänzungsleistungen überführt werden. Das führte zu einer Reduktion um rund 120 Dossiers.

In Anlehnung an die Ergebnisse einer Studie der ZHAW und der darin gewonnenen Erkenntnisse, dass durch eine Reduktion der Fallbelastung pro Sozialarbeiterin bzw. Sozialarbeiter mit einer früheren und vor allem anhaltenden Ablösung von Klientinnen und Klienten gerechnet werden darf, wurden die verfügbaren Stellenprozente im Bereich WSH in der Vergangenheit erhöht. Wie in der nachfolgenden Tabelle ersichtlich ist, konnte der Bereich WSH die Nettokosten zwischen 2018 und 2021 senken.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nettokosten WSH in CHF	8'850'322	10'257'801	8'734'763	8'636'681	7'167'999	7'252'798
Durchschnittskosten Bereich WSH in CHF pro Monat	1'519	1'350	1'395	1'379	1'212	1'308

Der Zielwert bezüglich Soll-Zahl Beratungsfälle pro 100 Stellenprozent wurde per 1. Januar 2022 von vormals 80 auf 75 Dossier gesenkt. Aktuell werden pro 100 Stellenprozente 96.4 Dossier (Beratung Sozialhilfe inklusive Intake) bearbeitet. Der Schritt der Reduktion ist aus Sicht der externen Beratungsstelle nachvollziehbar und eine Entwicklung in die richtige Richtung, um die angestrebte Wirkung erzielen zu können.

2.3 Personalfluktuation und Absenzen

Im Laufe der Erhebungen wurde vermehrt festgestellt, dass die hohe Personalfluktuation für die Mitarbeitenden auf allen Stufen und insbesondere für die Departementsleitung eine hohe Belastung darstellt. In der nachfolgenden Tabelle ist die Netto-Fluktuationsrate des Departements Soziales für die Jahre 2018 - 2021 ersichtlich (Nettofluktuation gibt Auskunft darüber, wie viele Arbeitnehmende freiwillig den angestammten Arbeitsplatz verlassen).

	2018	**2019**	**2020**	**2021**
Anzahl Mitarbeitende	31	33	32	35
Anzahl Abgänge durch Kündigung (netto)	5	8	7	4
Fluktuationsrate in %	16.1 %	24.2 %	21.9 %	11.4 %

Eine Fluktuationsrate von über 9.3 % kann auch in anderen Schweizer Sozialdiensten festgestellt werden und ist daher keine Ausnahme. Erfreulicherweise konnte die Fluktuationsrate in den letzten Jahren gesenkt werden. Dennoch stellt sie einen Belastungsfaktor dar. Sie ist dahingehend problematisch, als dass damit Wissen und Erfahrung verloren gehen. Damit geht aber auch eine hohe Belastung der angestellten Mitarbeitenden einher; weil diese ständig mehr Dossiers führen, da die neuen Mitarbeitenden noch nicht umgehend die maximale Dossierzahl führen können und erst eine entsprechende Einführung und Einarbeitungszeit benötigen.

Die krankheits- oder unfallbedingten Abwesenheiten stellen insofern eine Belastung für die Mitarbeitenden dar, als dass die Mitarbeitenden einen relativ hohen Stellvertretungsaufwand leisten müssen. Zudem stellen hohe Absenz-Stunden auch die Führung vor grosse Herausforderungen, muss die angebotene Leistung trotz weniger Mitarbeitenden aufrecht erhalten bleiben. Im 2021 sind einige Absenzen infolge Corona-Erkrankungen und den damit verbundenen Isolationen oder wegen Quarantänefällen entstanden. Unerwartete Kündigungen im Sekretariat führten zu einer sehr hohen Arbeitsbelastung und leider auch zu längeren, krankheitsbedingten Ausfällen. Damit verbunden sind zusätzlich hohe Arbeitsbelastungen wegen Personalrekrutierungen und Einarbeitungen von neuen Mitarbeitenden.

Insgesamt entwickelte sich die Zahl der Absenzen zwischen 2017 und 2021 wie folgt:

	2017	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
Absenz infolge Krankheit in Stunden	1’202	1’183	1’343	1’006	3’727
Absenz infolge Unfall in Stunden	0	17	0	136	530
Absenz infolge Weiterbildung in Stunden	148	118	536	476	513
Mutterschaftsurlaub in Stunden	541	350	89	0	352
Total aller Absenz-Stunden	1’891	1’668	1’968	1’618	5’122*

*Infolge Corona (Isolation und Quarantäne) und wegen längeren, krankheitsbedingten Ausfällen unter anderem wegen Arbeitsüberlastung sind die Absenz-Stunden im 2021 überdurchschnittlich angestiegen.

2.4 Verantwortlichkeiten und Entscheidungsprozesse

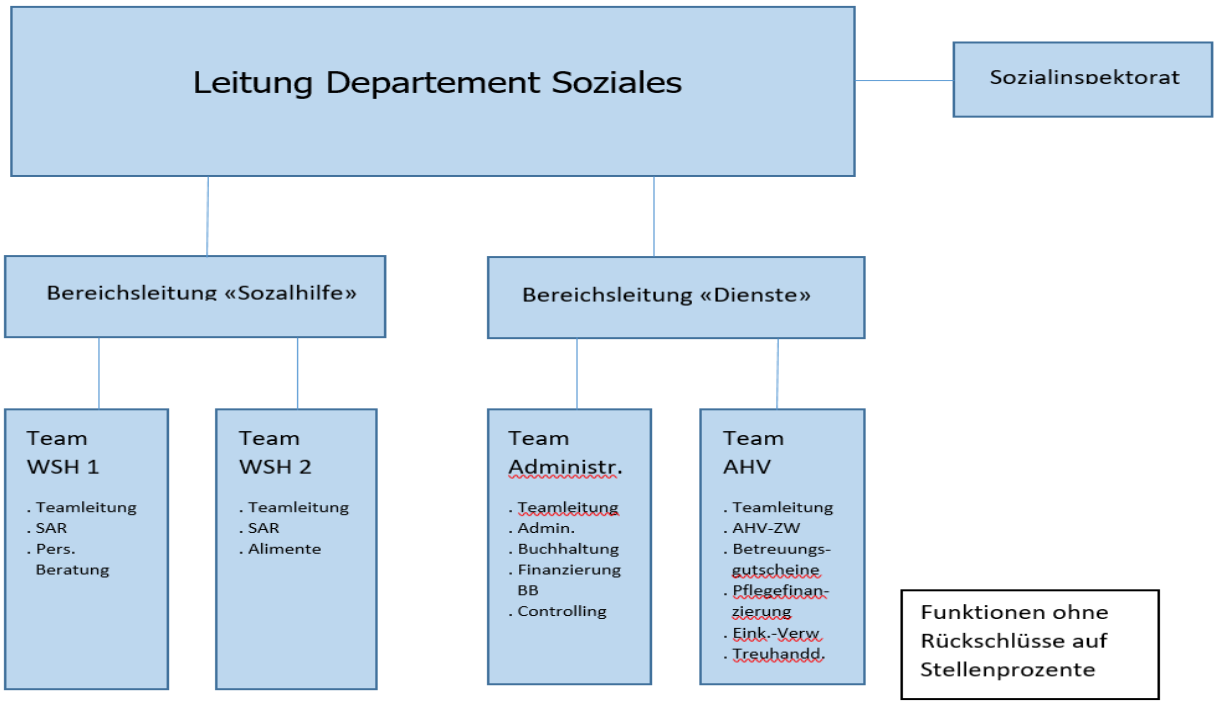
Die im Rahmen der externen Erhebung gewonnenen Erkenntnisse haben deutlich gezeigt, dass durch die aktuelle Organisationsform und die Kompetenzverteilung eine erhebliche Belastung der Departementsleitung besteht. Die grosse Führungsspanne des Departementsleiters (personalrechtlich bei allen Mitarbeitenden involviert) sowie die Menge der durch ihn zu fällenden Entscheide wird von sämtlichen befragten Personen als problematisch bezeichnet und mit teils grosser Sorge beobachtet.

3. Anpassung der Organisationsform

Die externe Organisationsanalyse kommt zum Schluss, dass das Departement Soziales aktuell in allen Chargen eine überdurchschnittlich hohe Arbeitsbelastung aufweist. Zudem wird klar aufgezeigt, dass die aktuelle, organisationale Struktur des Departements Soziales nur bedingt dafür geeignet ist, die Anforderungen eines Sozialdienstes dieser Grössenordnung zufriedenstellend zu bewältigen. Eine Entlastung aller Chargen ist dringend angezeigt. Die Sozialarbeitenden sind weiter von administrativen Arbeiten zu entlasten, damit eine Reduktion der Fallbelastung auch tatsächlich vorgenommen werden kann. Aufgrund der Konzentration zahlreicher Aufgaben und Entscheidungen auf Stufe Departementsleitung muss davon ausgegangen werden, dass ohne die Schaffung neuer Funktionen und Kompetenzaufteilungen keine langanhaltenden Verbesserungen unter Beibehaltung der aktuellen Organisationsstruktur möglich ist.

Um eine Entlastung der Departementsleitung (Führungsebene 2) zu erreichen, ist aus externer Sicht die Schaffung einer zusätzlichen Führungsebene (Bereichsleitung - Führungsstufe 3) dringend angezeigt. Die neuen Führungsebenen sind zwischen der Departementsleitung und den jetzigen Teamleitungen anzusiedeln. Dadurch könnte einerseits eine nähere fachliche und personelle Führung der Mitarbeitenden sichergestellt und gleichzeitig die heutige grosse Führungsspanne des Departementsleiters eine Entlastung darstellen. Des Weiteren werden Führungs- und Administrativaufgaben umverteilt, sodass bei den Teamleitungen Ressourcen für die Fallbearbeitung frei werden. Damit wird die Grundlage geschaffen, die Fallbelastung wie geplant reduzieren zu können.

Die Direktions-, Departements- und Teamleitungen haben sich in einem Workshop für folgende Organisation des Departements entschieden:



3.1 Aufgabenverteilung

Departementsleitung

- Gesamtleitung
- Repräsentationen
- Budgetverwaltung gesamtes Departement
- Finanzcontrolling
- Mithilfe Beantwortung politische Geschäfte
- Schnittstellenpflege Gemeinde/Kanton (K5 Plus)
- Projekte
- Unterstützung der Direktionsleitung
- Führung der Bereichsleitungen
- Führung der Sozialinspektoren
- Reportings

Bereichsleitung

- Fachliche Leitung des Bereichs
- Personelle Leitung (zusammen mit TL) (inkl. Rekrutierung)
- Finanz- und Entscheidungskompetenz
- Erarbeitung Grundlagenpapiere
- Budget des Bereichs
- Prozessoptimierungen
- Projekte
- Austausch BL/DL & BL/BL

Teamleitungen

- Fachführung (Tagesgeschäft)
- Teamorganisation (Ressourcenplanung)
- Vorbereitung der Mitarbeitendengespräche
- Prozessgestaltung und Pflege

3.2 Stellenaufstockung

Mit dem bestehenden Personalbestand ist die Umsetzung in die neue Organisationsstruktur nicht möglich. Ohne Personalausbau erfolgt lediglich eine Verschiebung der Belastung auf andere Stellen. Das Problem der Überlastung bleibt somit bestehen. Mit der Stellenaufstockung wird folgende Zielsetzung verfolgt:

- Entlastung der Departementsleitung und damit Konzentration auf die Kernaufgaben
- Entlastung der Teamleitungen für Coaching- und Fallführungsaufgaben
- Reduktion der Fallbelastung pro Vollzeitstelle bei den Sozialarbeitenden
- Reduktion der Fluktuationsrate (die Kosten für einen Mitarbeitendenaustritt werden nach gängiger Praxis mit einem Jahreslohn berechnet)
- Beseitigung bestehender Mängel in der Personalführung und der Personalbegleitung
- Stärkung der Mitarbeitendenzufriedenheit und Senkung der Krankheitsabsenzen (direkte Lohnkosten sowie zusätzliche indirekte Kosten wie temporäre Überbrückung, Überstunden der bestehenden Mitarbeitenden etc., welche mit einem zusätzlichen Faktor 2 der direkten Lohnkosten berechnet werden)
- Stärkung des Departements Soziales als Ganzes

Die neuen Bereichsleitungsstellen sollen per Anfang Januar 2023 eingesetzt werden können. Finanziell wird dadurch die Rechnung 2022 nicht belastet. Die Stellenaufstockungen werden somit erst im Budgetprozess 2023 relevant. Das Budget wird am 15. November 2022 dem Einwohnerrat zur Genehmigung vorgelegt. Unter Berücksichtigung der 60tägigen Referendumsfrist wird das Budget also frühestens Mitte Januar 2023 rechtskräftig. Somit könnten die Stellen rechtmässig frühestens im Mitte/Ende Januar 2023 ausgeschrieben werden. Unter Berücksichtigung möglicher Kündigungsfristen potentieller Kandidaturen würde eine Anstellung somit frühestens auf Mai 2023 erfolgen können. Aufgrund der aktuellen hohen Arbeits- und teilweise sogar Überbelastung der Leitung sowie der bestehenden Mitarbeitenden ist eine schnellstmögliche Besetzung der fehlenden Ressourcen unabdingbar. Es muss somit alles darangesetzt werden, dass die Rekrutierung noch im 2022 vorgenommen und abgeschlossen werden kann, damit eine Anstellung auf den 1. Januar 2023 erfolgen kann. Das bedingt jedoch, dass die beantragten 120 Stellenprozente umgehend bewilligt werden und die Stellen anschliessend ausgeschrieben werden können.

Die zusätzlichen Arbeiten, die gemäss Organisationsanalyse notwendig werden (Überarbeitung AKV, Funktionendiagramm, Anpassung Prozesse, Weiterentwicklung Digitalisierung, etc.), werden laufend weitergeführt und sollten im Verlaufe des laufenden und des nächsten Jahres mehrheitlich abgeschlossen werden können.

4. Kosten

Die Kosten (Lohnkosten und Sozialleistungen Arbeitgeber) für die beiden neuen Bereichsleitungsstellen im Umfang von 120 Stellenprozente belaufen sich auf CHF 173'000.00 / jährlich inklusive Sozialleistungen Arbeitgeber und sind im Budget 2023 aufgenommen.

Durch die Strukturanpassung können sowohl die Qualität wie auch die Quantität der Dienstleistungen und gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben gesichert und gesteigert werden. So wird die Fallbearbeitung bei der Wirtschaftlichen Sozialhilfe wie auch bei den gesetzlichen Pflegekosten und bei den Subventionen (Betreuungsgutscheine) effizienter und effektiver, was sich sowohl bei der Sicherung und Steigerung der Rückerstattungen als auch bei der Verhinderung von ungerechtfertigten Ausgaben bezahlt macht. Der Gemeinderat geht davon aus, dass ein Rückfluss an Mitteln in der Grössenordnung von CHF 300'000.00 möglich wird.

5. Antrag

1. Zustimmung zur Erweiterung des Stellenkontingentes im Departement Soziales um 120 Stellenprozente per 1.1.2023.
2. Der Gemeinderat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Emmenbrücke, 24. August 2022

Für den Gemeinderat:

Ramona Gut-Rogger	Patrick Vogel
Gemeindepräsidentin	Gemeindeschreiber