

Bericht und Antrag 3 an den Grossen Stadtrat von Luzern

Reduktion der Falllast in der Existenzsicherung (Soziale Dienste) – Sonder- und Nachtragskredit

**Vom Stadtrat zuhanden des Grossen Stadtrates verabschiedet
mit StB 80 vom 8. Februar 2023**

Vom Grossen Stadtrat mit einer Protokollbemerkung beschlossen am 4. Mai 2023.

Politische und strategische Referenz

Politischer Auftrag

Postulat 84 «Reduktion der Fallbelastung in der Sozialhilfe»

In Kürze

Mit Postulat 84, Claudio Soldati und Tamara Celato namens der SP-Fraktion vom 12. April 2021: «Reduktion der Fallbelastung in der Sozialhilfe» ([Link](#)), wurde der Stadtrat gebeten, eine massgebliche Reduktion der Fallbelastung zu prüfen und die notwendige Personalaufstockung zeitnah und innerhalb maximal zweier Jahre zu realisieren. An der Sitzung des Grossen Stadtrates vom 28. Oktober 2021 wurde dieses überwiesen.

Die Zunahme der Komplexität der sozialen Problemlagen führt bei vielen Menschen zu höherem Unterstützungs- und Beratungsbedarf. Die Anforderungen und die Arbeitsbelastung bei den Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern der Sozialen Dienste der Stadt Luzern steigen. Dies kann sich negativ auf die Beratungsqualität auswirken und zu unerwünschten Folgen auf persönlicher und gesellschaftlicher Ebene führen. Vor diesem Hintergrund überwies der Grosse Stadtrat im Oktober 2021 ein Postulat, das den Stadtrat beauftragt, einen massgeblichen Ausbau der personellen Ressourcen bei der Sozialhilfe zu prüfen.

Zu diesem Zweck beauftragten die Sozialen Dienste das Büro BASS (Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien, Bern), eine «Analyse des Potenzials eines Ausbaus der Personalressourcen in der Sozialhilfe der Stadt Luzern» zu erstellen. Der vorliegende Bericht und Antrag basiert auf den Erkenntnissen dieser Studie vom Oktober 2022 und resultiert aus der Organisationsentwicklung der Sozialen Dienste. Dieses Change-Projekt hat den Auftrag, Massnahmen für eine massgebliche Reduktion (15 bis 20 Prozent) der Falllast zu prüfen und die notwendige Personalaufstockung zeitnah und innerhalb zweier Jahre zu realisieren. Die ersten Resultate der Organisationsentwicklung sollen in zwei Phasen schrittweise umgesetzt werden.

Eine Senkung der Falllast in der Sozialhilfe kann vielfältige positive Folgen zeitigen. Die Stadt Winterthur etwa erreichte damit im Schnitt eine raschere Beendigung des Sozialhilfebezugs, tiefere monatliche Kosten pro Fall sowie eine verbesserte berufliche Integration der Betroffenen. Daraus resultierten nach Abzug der Mehrausgaben für das zusätzliche Fachpersonal substanzielle Einsparungen bei den Sozialhilfeausgaben.

Die Falllastsenkung hat das Potenzial, die Beratungsqualität generell zu steigern und die Zufriedenheit der Mitarbeitenden zu erhöhen, was sich positiv auf die Personalfluktuaton und die Attraktivität als Arbeitgeberin zur Rekrutierung kompetenter Fachkräfte in einem ausgetrockneten Arbeitsmarkt auswirkt.

Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag beantragt der Stadtrat die Umsetzung der Reduktion der Falllast in der Sozialhilfe, einen Sonderkredit in der Höhe von Fr. 13'083'200.– und einen Nachtragskredit 2023 in der Höhe von Fr. 248'200.–.

| Inhaltsverzeichnis | Seite |
|---|--------------|
| 1 Ausgangslage | 5 |
| 1.1 Komplexität der sozialen Problemlagen..... | 5 |
| 1.2 Studie Büro BASS..... | 5 |
| 1.3 Die Begriffe Falllast, Fallzahlen und Reduktion Falllast..... | 6 |
| 2 Rechtliche Rahmenbedingungen | 7 |
| 2.1 Sozialhilfegesetz und Sozialhilfeverordnung Kanton Luzern | 7 |
| 2.2 Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe | 7 |
| 2.3 Luzerner Handbuch und Richtlinien der Stadt Luzern | 7 |
| 3 Aktuelle Situation bei den Sozialen Diensten | 8 |
| 3.1 Organisationsentwicklung Soziale Dienste | 8 |
| 3.2 Organisation der Sozialen Dienste im Hinblick auf die Sozialhilfe..... | 8 |
| 4 Erfolgreiche und wirkungsorientierte Sozialhilfe dank Falllastsenkung | 10 |
| 4.1 Bereits erfolgte Anpassung der Falllast | 10 |
| 4.2 Risiken einer übermässigen Fallbelastung..... | 10 |
| 4.3 Auswirkungen einer Reduktion der Falllast am Beispiel der Stadt Winterthur | 11 |
| 4.3.1 Einsparungen trotz Mehraufwand an Personal..... | 11 |
| 4.3.2 Tiefere Fallkosten und häufigere Ablösungen | 11 |
| 4.3.3 Effektivere Begleitung und Unterstützung | 11 |
| 4.3.4 Höhere Zufriedenheit der Mitarbeitenden und eine tiefere Personalfuktuation | 11 |
| 4.4 Gelingensfaktoren..... | 12 |
| 4.4.1 Reduktion der Falllast für die fallführenden Sozialarbeitenden | 12 |
| 4.4.2 Stärkung der spezialisierten Fachstellen..... | 12 |
| 4.4.3 Ausbau des administrativen Supports..... | 12 |
| 5 Bewertung der aktuellen Situation in der Stadt Luzern | 13 |
| 5.1 Innensicht – Ergebnisse der Interviews | 13 |
| 5.2 Aussensicht – Einordnung der Interviewergebnisse | 13 |
| 6 Lösungsvorschlag für einen wirkungsvollen Ausbau der Personalressourcen | 14 |
| 6.1 Falllastsenkung | 14 |
| 6.1.1 Ausbau der Sozialberatung | 14 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 6.1.2 | Administration und IT-Support | 15 |
| 6.1.3 | Ausbau der Leitung | 15 |
| 6.1.4 | Stärkung der Fachstellen..... | 15 |
| 6.2 | Falllastsenkung in Phasen..... | 16 |
| 6.3 | Erwartete Wirkung..... | 18 |
| 6.4 | Wirkungsindikatoren..... | 18 |
| 6.4.1 | Senkung der Nettoausgaben WSH (Zielgruppe) | 18 |
| 6.4.2 | Monatliche Fallkosten (Zielgruppe) | 19 |
| 6.4.3 | Ablösungsrate (Zielgruppe) | 19 |
| 6.4.4 | Fallmonate Ebene (Zielgruppe) | 19 |
| 6.4.5 | Arbeitszufriedenheit (Personal)..... | 20 |
| 7 | Abschreibung Postulat 84 | 20 |
| 8 | Ressourcenbedarf und Kosten | 20 |
| 9 | Kreditrecht und zu belastende Konten | 22 |
| 10 | Fazit | 22 |
| 11 | Antrag | 23 |

Beilage

- 1 Schlussbericht «Analyse des Potenzials eines Ausbaus der Personalressourcen in der Sozialhilfe der Stadt Luzern», Oktober 2022, Büro BASS

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Ausgangslage

Im Oktober 2021 wurde vom Grossen Stadtrat der Stadt Luzern das Postulat 84 überwiesen, das den Stadtrat beauftragt, einen massgeblichen Ausbau der personellen Ressourcen bei der Sozialhilfe zu prüfen. Dies im Hinblick auf die vielfältigen möglichen positiven Folgen einer reduzierten Fallbelastung, wie sie etwa in einer jüngsten Studie anhand der Stadt Winterthur aufgezeigt wurden. Konkrete Auswirkungen waren in Winterthur namentlich eine häufigere und schnellere Ablösung von Sozialhilfefällen, eine Reduktion der monatlichen Kosten pro Fall sowie eine verbesserte berufliche Integration der Betroffenen. Abzüglich der Mehrausgaben für die Investitionen in das Fachpersonal resultierten Nettoeinsparungen in Millionenhöhe bei den Sozialhilfeausgaben. Eine Senkung der Falllast hat auch das Potenzial für weitere positive, nicht monetäre Folgen wie eine höhere Beratungsqualität und eine gestiegene Zufriedenheit der Mitarbeitenden.

1.1 Komplexität der sozialen Problemlagen

Die Komplexität und Heterogenität der sozialen Problemlagen nimmt stetig zu. Dies führt bei vielen Menschen zu höherem Unterstützungs- und Beratungsbedarf. Insbesondere bei Menschen mit Flüchtlingsstatus sind die Ausgangslagen komplex und anspruchsvoll. Der Anteil dieser Zielgruppe beträgt heute bereits 10 Prozent an allen unterstützten Personen der Sozialen Dienste und wird in den nächsten Jahren aufgrund der Zuständigkeitsübertragung vom Kanton auf die Stadt Luzern bis auf voraussichtlich 20 Prozent ansteigen.

Mitarbeitende von Sozialen Diensten sind einer hohen Anspruchserwartung ihrer Klientel ausgesetzt. Zudem sind die steigenden Anforderungen und die Arbeitsbelastung für die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter der Sozialen Dienste der Stadt Luzern eine ständige Herausforderung. Der situative Handlungsdruck ist sehr hoch, es müssen schnell Lösungen für konkrete 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 der Klientel. Entsprechend belastend ist die Arbeit in diesen Funktionen und führt in Sozialdiensten von Gemeinden zu einer überdurchschnittlich hohen Personalfluktuationsrate im Vergleich zu anderen Dienstleistungsbetrieben einer öffentlichen Verwaltung. Die hohe Fluktuation und die Schwierigkeiten bei der Besetzung vakanter Stellen unterstreichen dies deutlich und sind ein erheblicher Kostentreiber.

1.2 Studie Büro BASS

Die Studie des Büro BASS (Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien, Bern) (Beilage) vom Oktober 2022 liefert fachliche und wissenschaftliche Grundlagen zur Unterstützung der Umsetzung eines zielgerichteten und wirkungsvollen Ausbaus der personellen Ressourcen in der Sozialhilfe der Stadt Luzern. Die Resultate der Studie sind eine umfassende Bestandsaufnahme der aktuellen Situation im Hinblick auf

die personelle Ressourcensituation in der Sozialhilfe, eine konkrete Umsetzungsmöglichkeit für den Personalausbau in Form des Szenarios «Falllastsenkung plus» und eine Hochrechnung zur Quantifizierung der erwarteten jährlichen Kosteneinsparungen bei den Sozialhilfeausgaben.

1.3 Die Begriffe Falllast, Fallzahlen und Reduktion Falllast

Falllast: Dossiers pro Vollzeitstelle

Der Indikator «Falllast» ist die Soll-Grösse der am Stichtag zu führenden Fälle pro 100 Prozent Sozialarbeit. Aktuell liegt die definierte Soll-Grösse in der Existenzsicherung bei 92 Dossiers. Dies bedeutet, dass eine Sozialarbeiterin oder ein Sozialarbeiter mit einer Vollzeitanzstellung in der Langzeitberatung stets 92 Fälle führen sollte.

Fallzahlen: Steuerung mit dem Ressourcen- und Controllinginstrument

Das Ressourcen- und Controllinginstrument (RCI) der Stadt Luzern regelt seit 2014 anhand definierter Parameter, wann eine Stellenaufstockung bzw. ein Stellenabbau in der Fallführung sowie der damit verbundenen Sachbearbeitung vorgenommen werden muss. Dies geschieht in Abhängigkeit von den Fallzahlen und zur definierten Falllast (vgl. oben). Steigen beispielsweise die Fallzahlen stark an, so folgt gemäss Ressourcen- und Controllinginstrument nach einer Frist von sechs Monaten eine entsprechende Aufstockung für die Fallführung sowie für die Administration. Das Instrument beeinflusst jedoch nicht die definierte Falllast pro Sozialarbeiterin oder Sozialarbeiter. Das Instrument gleicht nur Veränderungen der total zu bewirtschaftenden Dossiers mit entsprechenden Pensenanpassungen aus.

Das Ressourcen- und Controllinginstrument berücksichtigt in der Existenzsicherung ausserdem nur die Langzeitberatung und gilt nicht für das Intake (Aufnahme) und für die internen Fachstellen der Sozialen Dienste. Das RCI findet bei der Existenzsicherung sowie beim Kinder- und Jugendschutz (KJS) der Dienstabteilung Kinder Jugend Familie (KJF) sowie beim Erwachsenenschutz (EWS) Anwendung. Das RCI ist nicht Bestandteil des vorliegenden Berichtes und Antrages (B+A).

Um das Ressourcen- und Controllinginstrument effektiver und flexibler zu machen, erfolgte im Rahmen der Organisationsentwicklung der Sozialen Dienste eine Überprüfung und graduelle Justierung des RCI. Die Arbeitsgruppe hat einen Vorschlag entwickelt, der anstelle der anhaltenden Abweichung eine durchschnittliche Abweichung über sechs Monate vorsieht. Dieser Vorschlag wird nun ausgearbeitet und unmittelbar nach Annahme der beiden vorliegenden B+A zur Reduktion der Falllast dem Stadtrat zur Genehmigung vorgelegt. (Die Parameter müssen nach dem Entscheid dem neu definierten Soll angepasst werden.)

Reduktion Falllast / Falllastsenkung

Inhalt dieses B+A ist die Reduktion der Falllast in der Existenzsicherung der Sozialen Dienste. Das heisst, die Soll-Grösse wird gesenkt, was einen Ausbau der Personalressourcen zur Folge hat. Elemente und Parameter einer Falllastsenkung sowie ergänzende Massnahmen wurden vom Büro BASS im Austausch mit den Sozialen Diensten der Stadt Luzern nach fachlichen Gesichtspunkten ausgearbeitet. Der Begriff «Reduktion der Fallbelastung» im Bericht des Büro BASS ist synonym mit den Begriffen «Reduktion Falllast» bzw. «Falllastsenkung».

2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Für die Ausgestaltung der Sozialhilfe sind in der Schweiz die Kantone zuständig. Um die Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit über die Kantonsgrenzen hinweg zu fördern, hat die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe – kurz SKOS-Richtlinien – geschaffen.

2.1 Sozialhilfegesetz und Sozialhilfeverordnung Kanton Luzern

Das Sozialhilfegesetz vom 16. März 2015 (SHG; SRL Nr. 892) regelt die Sozialhilfe des Kantons und der Einwohnergemeinden sowie deren Verhältnis zu den anderen Trägern der Sozialhilfe. Die Sozialhilfeverordnung vom 24. November 2015 (SHV; SRL Nr. 892a) regelt den Vollzug des Sozialhilfegesetzes vom 16. März 2015.

2.2 Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe

Die wirtschaftliche Sozialhilfe deckt das soziale Existenzminimum ab. Für dessen Bemessung sind gemäss § 31 Abs. 1 SHG die Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) wegleitend. Sie definieren, wie die Sozialhilfe im Einzelfall berechnet wird und mit welchen Massnahmen die soziale und berufliche Integration der Betroffenen unterstützt werden kann.

2.3 Luzerner Handbuch und Richtlinien der Stadt Luzern

Das Luzerner Handbuch zur Sozialhilfe will zu einer einheitlichen Anwendung der Sozialhilfe im Kanton Luzern beitragen. Es präzisiert die SKOS-Richtlinien anhand der gesetzlichen Grundlagen des Kantons Luzern und dient als Entscheidungshilfe in der konkreten Einzelfallbeurteilung.

Die internen Richtlinien der Dienstabteilung Soziale Dienste ergänzen und präzisieren die SKOS-Richtlinien sowie die ergänzenden Ausführungen im Luzerner Handbuch zur Sozialhilfe und dienen als Grundlage für die Ausrichtung der Sozialhilfe in der Stadt Luzern.

3 Aktuelle Situation bei den Sozialen Diensten

Die aktuelle Aufbauorganisation der Dienstabteilung Soziale Dienste der Stadt Luzern wurde im Jahr 2012 geschaffen. Sie gliedert sich seither in fünf Bereiche und beschäftigt mittlerweile rund 130 Mitarbeitende. Der Bereich Existenzsicherung beschäftigt aktuell 54 Mitarbeitende. Aus einer Ist-Analyse durch die Leitung der Sozialen Dienste im Jahr 2021 resultierten u. a. folgende Handlungsfelder:

- Hohe zu erwartende Entwicklung der Fallzunahme von 2022 bis 2026 (Flüchtlingswesen). (Der Anstieg der Fallzahlen zwischen 2010 und 2022 setzt sich fort.)
- Mangelnde personelle Ressourcen für die Sozialberatung und für Führungs- und Projektarbeiten (inklusive IT-Bereich)
- Hohe Personalfuktuation in den vergangenen Jahren und aktueller wie künftiger Fachkräftemangel bei Rekrutierungen

3.1 Organisationsentwicklung Soziale Dienste

Die Organisationsentwicklung mit Start im Januar 2022 basiert auf der Ist-Analyse 2021 und wurde in sieben Teilprojekte (TP) gegliedert (TP 1 Aufbauorganisation, TP 2 Personalwesen, TP 3 Case-Management / Prozesse, TP 4 Elektronische Dossierführung, TP 5 Elektronischer Zahlungsworkflow, TP 6 Arbeit und Bildung, TP 7 Zukunftswerkstatt).

Folgende übergeordneten Ziele sollen dabei erreicht werden:

- Die Sozialen Dienste sind als fachkompetente Organisation in der Lage, für soziale Problemstellungen und neue gesetzliche Bestimmungen zeitnah und zukunftsgerichtet Lösungsstrategien zu entwickeln und umzusetzen.
- Die Organisationsentwicklung stärkt die Mitarbeitenden und die Organisation. Die Sozialen Dienste werden als attraktive Arbeitgeberin wahrgenommen.

Die mit diesem B+A beantragte Falllastreduktion ist Bestandteil des Teilprojekts 1. Dieses hat den Auftrag, die Stärken und Schwächen der heutigen Organisation zu benennen, die künftige Struktur der Dienstabteilung herauszuarbeiten und die entsprechenden personellen Ressourcen für die Umsetzung des gesetzlichen Auftrages bereitzustellen.

3.2 Organisation der Sozialen Dienste im Hinblick auf die Sozialhilfe

Die heutige Organisationsstruktur der Sozialen Dienste (SD) umfasst die beiden grossen Bereiche «Existenzsicherung» und «Erwachsenenschutz». Der Bereich «Begleitung und Unterstützung» sowie der Bereich «Jobcenter» sind für die persönliche Sozialhilfe zuständig. Mit dem Wegfall des städtischen Arbeitsamtes per Ende März 2021 besteht der Bereich «Jobcenter» nur noch aus der Fachstelle Arbeit. Der Bereich «Zentrale Dienste» leistet umfassenden und vielfältigen Support für die Sozialen Dienste. Die Buchhaltung inklusive dem Kassenbereich sind als Stabsstelle organisiert und sind analog dem Rechtsdienst direkt der Stellenleitung SD angegliedert.

Im Bereich «Existenzsicherung» sind zwei Beratungsteams zuständig für längerfristig unterstützte Klientinnen und Klienten und damit den Hauptteil aller Sozialhilfedossiers. In ihren Aufgabenbereich fallen die Anspruchsprüfung, die Jahresdeklaration und die Ausrichtung der finanziellen Leistungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe.

Im Rahmen der persönlichen Sozialhilfe begleiten und beraten sie Klientinnen und Klienten. Die fallführenden Sozialarbeitenden der Sozialberatung fungieren dabei auch als Case-Managerinnen und -Manager. Sie nehmen in verschiedenen Themenfeldern eine Triage vor und melden Personen mit Sozialhilfebezug beispielsweise bei der Fachstelle Arbeit an für Massnahmen zur beruflichen Integration oder vermitteln sie an externe Integrationsangebote.

Nicht zuletzt sind die fallführenden Sozialarbeitenden auch für die Prüfung und Geltendmachung von subsidiären Ansprüchen (u. a. Sozialleistungen wie IV, ALV, Stipendien) zuständig. Bei den Familienzulagen findet diesbezüglich eine Arbeitsteilung mit der Fachstelle Alimente statt: Für Fälle mit Alimentenbevorschussung werden die Familienzulagen von der Fachstelle Alimente eingefordert, für alle anderen Fälle sind die Fallführenden der Sozialberatung zuständig.

Die engste Zusammenarbeit der Sozialberatung besteht mit der Falladministration, welche die fallführenden Sozialarbeitenden mit administrativen und buchhalterischen Leistungen unterstützt. Vom Intake übernimmt die Sozialberatung Fälle mit längerfristigem Unterstützungsbedarf. Die Sozialarbeitenden im Intake sind für die Aufnahme der antragstellenden Personen inklusive aller dazugehörigen Abklärungen und das Aufnahmegespräch zuständig. Das Ressort Finanzierungsfälle/Fallrevision schliesslich führt jene kleinere Zahl an Sozialhilfedossiers, die von den Sozialen Diensten nur in wirtschaftlicher Hinsicht unterstützt werden. Dies betrifft einerseits Klientinnen und Klienten mit einer Beistandschaft oder mit längerfristigen stationären Aufenthalten.

Die digitale Transformation in der Sozialhilfe hat einen zunehmend hohen Stellenwert. Rechnungen von Klientinnen und Klienten bspw. von Krankenkassen werden nur noch digital angeliefert, die Kommunikation mit den Klientinnen und Klienten erfolgt oft per E-Mail, und neue digitale Kommunikationsformen sind in der Bevölkerung zunehmend Standard. Um mit dieser Entwicklung auch in der Sozialhilfe Schritt halten zu können, ist die Ablösung der physischen Akten durch eine elektronische Aktenführung Voraussetzung. In diesem Zusammenhang wird ein B+A «Digitalisierungsprogramm SD» erarbeitet.

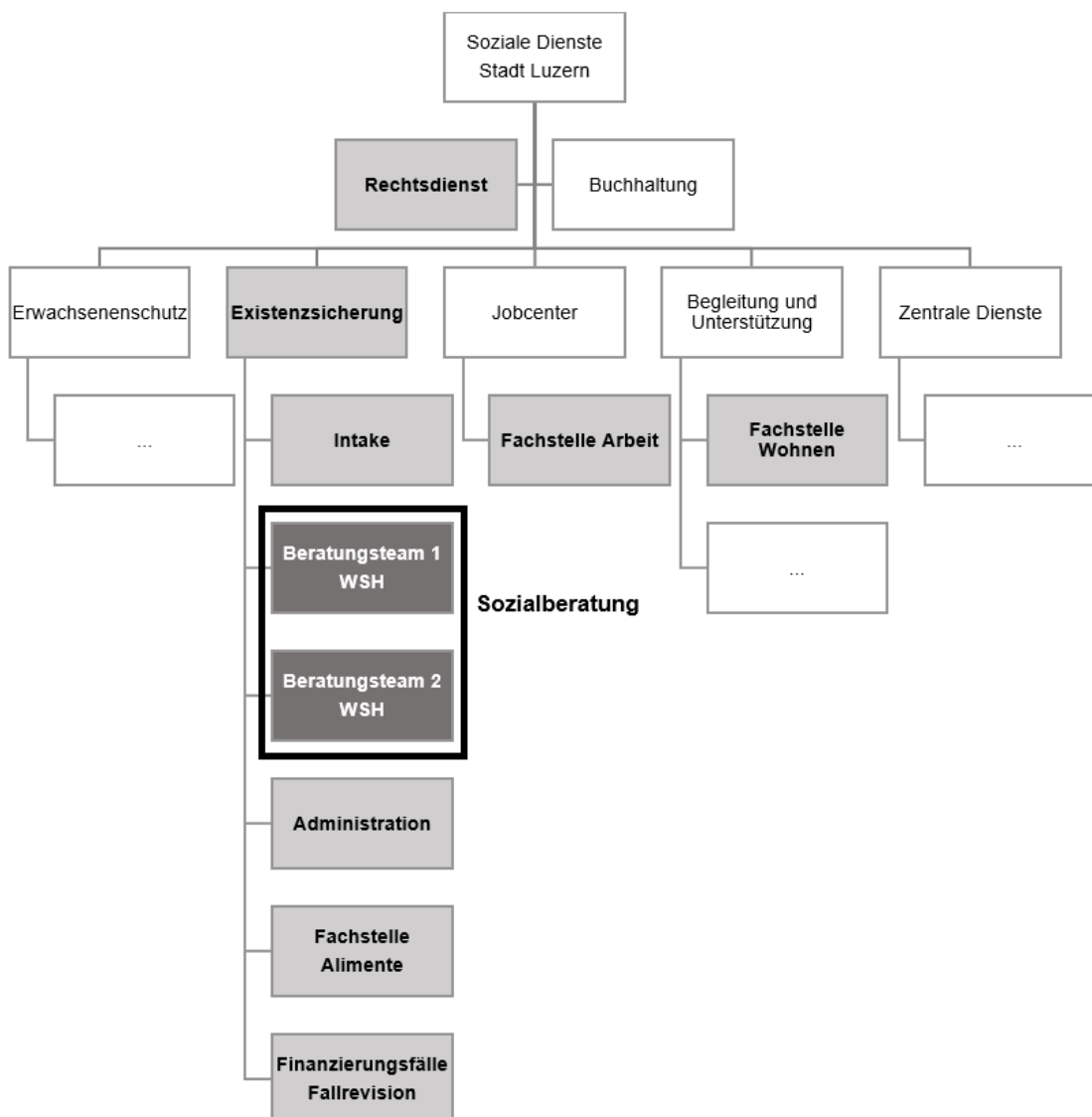


Abb. 1: Organigramm der Sozialen Dienste im Hinblick auf die Sozialberatung und involvierte Fachstellen

4 Erfolgreiche und wirkungsorientierte Sozialhilfe dank Falllastsenkung

Die Falllast ist der zentrale Kennwert zur Beschreibung des Verhältnisses zwischen personellen Ressourcen und dem Arbeitsaufkommen in der Sozialarbeit. Sie definiert sich als die Anzahl laufender Dossiers pro Vollzeitstelle Sozialarbeitende. Ein Dossier in der Sozialhilfe umfasst dabei eine gesamte Unterstützungseinheit, meist ein Haushalt, und somit häufig mehrere Personen.

Fachpersonen sind sich einig darin, dass in vielen Sozialen Diensten die Fallbelastung deutlich zu hoch ist, um die fachliche Arbeit im Rahmen der persönlichen und wirtschaftlichen Sozialhilfe professionell und wirkungsorientiert auszuüben. Die aus fachlicher Sicht empfohlenen Werte für die Falllast in der Sozialhilfe liegen in einer gewissen Bandbreite. In mehreren Studien wird als Zielgrösse eine maximale Fallbelastung von rund 80 Fällen pro Vollzeitstelle genannt (vgl. Eser et al. 2017: 75; Dubach et al. 2016: 72, VAGS 2020). Der Berufsverband der Sozialen Arbeit in der Schweiz, AvenirSocial, hat jüngst in einem gemeinsamen Positionspapier mit Betroffenen und Fachorganisationen aus dem Bereich der Armutsbekämpfung und -prävention seine frühere Empfehlung von maximal 75 Fällen pro Vollzeitstelle auf 60 Fälle justiert (Allianz «Austausch Armut» 2021). In einer qualitativen Befragung von Leitungspersonen von grösseren Sozialdiensten wurde die ideale Falllast bei 70 Fällen auf eine Vollzeitstelle eingeschätzt. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Bandbreite an bestehenden Empfehlungen zur Fallbelastung in der Sozialhilfe für grössere Sozialdienste zwischen 60 und 80 Fällen auf eine Vollzeitstelle Sozialarbeit variiert.

Gemäss der Studie des Büro Bass (Seite 3) werden ausreichende fachliche Ressourcen und damit eine angemessene Arbeitsbelastung der Sozialarbeitenden als zentrale Faktoren für eine erfolgreiche und wirkungsorientierte Sozialarbeit in der Sozialhilfe erachtet. Mit der Reduktion der Falllast werden diese Wirkungen angestrebt:

- Reduktion der Nettoausgaben für die Sozialhilfe
- Tiefere Fallkosten und häufigere Ablösungen
- Effektivere Begleitung und Unterstützung
- Höhere Zufriedenheit der Mitarbeitenden und eine tiefere Personalfuktuation

4.1 Bereits erfolgte Anpassung der Falllast

2019 passte die Stadt Luzern die Falllast aufgrund zunehmender Komplexität und entsprechend höheren Zeitaufwands pro Fall an. In der Existenzsicherung wurde die Falllast pro Vollzeitstelle von 97 auf 92 Dossiers reduziert, was rund 5 Prozent entsprach. Die Fachunterstützung blieb bei 50 Prozent pro Vollzeitstelle. Die Erfahrungen aus den Anpassungen seit 2019 bezüglich Fallbelastung zeigen, dass die Reduktion der Falllast eine gewisse Wirkung erzielt hat, jedoch weitere Justierungen erforderlich sind.

4.2 Risiken einer übermässigen Fallbelastung

Eine übermässige Fallbelastung in der Sozialhilfe wirkt sich negativ auf die Qualität der erbrachten sozialarbeiterischen Leistung aus. Je mehr Dossiers eine einzelne Fachperson zu bearbeiten hat, umso weniger Zeit steht für Abklärungen, Begleitung und Beratung zur Verfügung. Diese fachlichen Tätigkeiten können nicht mehr im erforderlichen Umfang und mit der nötigen Sorgfalt geleistet werden. Die Auswirkungen einer übermässigen Fallbelastung sind aber nicht ausschliesslich in dieser linearen Logik zu sehen und gehen über das einzelne Dossier hinaus. Der gesamte Arbeitsprozess wird negativ beeinflusst. Bei einer dauerhaft zu hohen Fallbelastung wird es für die Sozialarbeitenden zunehmend schwieriger, die Übersicht über die Situationen ihrer Klientinnen und Klienten zu behalten, eine effektive Priorisierung und Differenzierung der Fälle vorzunehmen und bei Bedarf präventiv, proaktiv und zeitnah zu intervenieren. Sozialarbeitende erleben diese Situation als sehr unbefriedigend. Häufige Kündigungen sind die logische

Konsequenz. Schliesslich erschwert eine übermässige Fallbelastung auch dem Sozialdienst als Ganzes, effizienz- und qualitätsorientierte Entwicklungsmassnahmen umzusetzen, die aus organisatorischer und fachlicher Sicht geboten sind.

4.3 Auswirkungen einer Reduktion der Falllast am Beispiel der Stadt Winterthur

Die Senkung der Falllast kann zu zahlreichen positiven Auswirkungen führen. Dies wurde in einer Begleitstudie der in der Stadt Winterthur vorgenommenen Falllastsenkung empirisch erhärtet. Trotz angespannter finanzieller Lage der Stadt Winterthur wurden die Personalressourcen für die Langzeitberatung ab Herbst 2018 befristet ausgebaut und die Falllast substanziell von über 120 Fällen pro Vollzeitstelle auf durchschnittlich 80 Fälle gesenkt. Mit der Falllastsenkung konnten die nachfolgend aufgeführten positiven Wirkungen erzielt werden.

4.3.1 Einsparungen trotz Mehraufwand an Personal

Die vom Büro BASS erstellte wissenschaftliche Begleitstudie zeichnet ein kohärentes Gesamtbild davon, dass mit einem Ausbau der personellen Ressourcen in der Sozialarbeit nicht nur die Sozialhilfebeziehenden qualitativ besser betreut, sondern auch Kosten eingespart werden.

4.3.2 Tiefere Fallkosten und häufigere Ablösungen

Die ab dem Jahr 2018 eingeleitete Senkung der Falllast für die Sozialarbeitenden der Langzeitberatung der Stadt Winterthur führte sowohl zu einer Reduktion der monatlichen Fallkosten als auch zu einer häufigeren Ablösung von Klientinnen und Klienten aus der Sozialhilfe. Konkret verringerten sich die monatlichen Fallkosten als Folge der Falllastsenkung um durchschnittlich Fr. 75.50, was einer Reduktion um 3,6 Prozent entspricht, während sich die Ablösungsrate der Sozialhilfefälle um 27 Prozent erhöhte und somit insgesamt weniger Fälle zu unterstützen waren. Mehreinnahmen ergaben sich in Form von Stipendien sowie bei den Kinderalimenten. Geringere Ausgaben fielen für das Wohnen und für Integrationsprogramme an.

In Kombination führten die Effekte der Falllastsenkung zu substanziellen Einsparungen bei den Ausgaben für die Sozialhilfe. Die Stadt Winterthur spart als Folge der vorgenommenen Falllastsenkung unter dem Strich jährlich 2,7 Mio. Franken. Pro eingesetzten Franken für den personellen Mehraufwand resultiert somit ein ansehnlicher Return on Investment von Fr. 1.74.

4.3.3 Effektivere Begleitung und Unterstützung

Die Wirksamkeit der sozialarbeiterischen Tätigkeiten hat sich im Zuge der Falllastsenkung spürbar erhöht. Die zusätzlich verfügbare Zeit nutzen die Sozialarbeitenden zu häufigeren und gründlicheren Abklärungen, insbesondere die Prüfung von Ansprüchen auf vorgelagerte Leistungen. Auch die Erwerbssituation der Klientinnen und Klienten erhält mehr Aufmerksamkeit.

4.3.4 Höhere Zufriedenheit der Mitarbeitenden und eine tiefere Personalfuktuation

Die geringere Fallbelastung erhöht die Arbeitszufriedenheit. Positive Folgewirkungen sind weniger krankheitsbedingte Absenzen und eine tiefere Personalfuktuation. Eine geringere Fallbelastung kann die Attraktivität eines Sozialen Dienstes für Arbeitnehmende auf dem ausgetrockneten Markt für Fachkräfte steigern und ermöglichen, kompetente und erfahrene Sozialarbeitende länger zu halten.

4.4 Gelingensfaktoren

Im Hinblick auf die Falllast, die Fachstellen und die administrative Unterstützung (inklusive IT-Support) lassen sich drei unterschiedliche, miteinander kombinierbare Schienen zur Umsetzung eines Ausbaus der Personalressourcen in der Sozialhilfe unterscheiden.

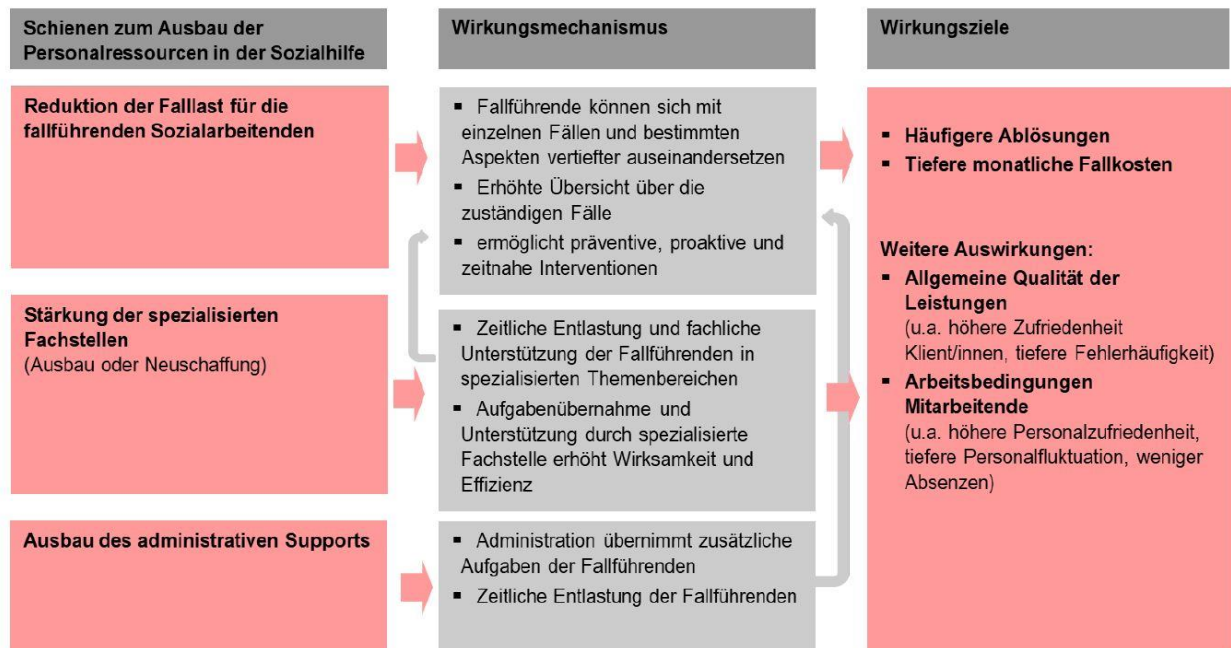


Abb. 2: Drei Schienen zur wirkungsvollen Umsetzung eines Ausbaus der Personalressourcen in der Sozialhilfe

4.4.1 Reduktion der Falllast für die fallführenden Sozialarbeitenden

Die Sozialarbeitenden können sich verstärkt und vertiefter mit einzelnen Fällen oder Themenaspekten auseinandersetzen. Weiter besteht auch eine bessere Übersicht über die betreuten Fälle, und präventive, proaktive und zeitnahe Interventionen werden erleichtert.

4.4.2 Stärkung der spezialisierten Fachstellen

Eine Stärkung erfolgt durch den Ausbau oder die Neuschaffung von Fachstellen. Spezialisierte Fachstellen wie die Fachstelle Arbeit oder beispielsweise die Fachstelle Wohnbegleitung unterstützen die Fallführung in einem bestimmten Bereich mit ihrem spezialisierten Wissen oder übernehmen bestimmte Aufgaben mehr oder weniger vollständig. Neben dieser Entlastung ermöglicht die Spezialisierung den Fachstellen, bestimmte Leistungen effizienter und effektiver zu erbringen, womit sich die Wirkung der Sozialhilfe erhöht.

4.4.3 Ausbau des administrativen Supports

Ein Ausbau des administrativen Supports geht einher mit einer administrativen Entlastung für die fallführenden Sozialarbeitenden. Die Übernahme von zusätzlichen administrativen und buchhalterischen Aufgaben durch den Support erlaubt es den Fallführenden, mehr Zeit für andere Aufgaben aufzuwenden. Die persönliche Beratung kann intensiviert und die Abklärung subsidiärer Ansprüche vertieft werden.

5 Bewertung der aktuellen Situation in der Stadt Luzern

Die im Oktober 2022 fertiggestellte Studie des Büro BASS belegt das Potenzial eines Ausbaus der Personalressourcen in der Sozialhilfe bei den Sozialen Diensten der Stadt Luzern als Folge einer Falllastsenkung. Die Resultate basieren auf fachlichen und wissenschaftlichen Erkenntnissen, auf statistischen Kennzahlen und werden durch die Resultate der Innensicht der Sozialen Dienste ergänzt.

5.1 Innensicht – Ergebnisse der Interviews

Das Büro BASS führte im Jahr 2022 leitfadengestützte Gruppen- und Einzelinterviews mit Mitarbeitenden und Führungspersonen der Sozialen Dienste Luzern. Die Ergebnisse zeigen die Innensicht der Sozialen Dienste. Weiter fand ein Gespräch mit der Hauptabteilungsleiterin Sozialberatung der Stadt Winterthur zu ihren Erfahrungen und Erkenntnissen hinsichtlich der Falllastsenkung statt.

Aus Sicht der Sozialarbeitenden können die Fälle oftmals nur «verwaltet» werden. Eine proaktive, qualitativ befriedigende sozialarbeiterische Begleitung der Klientinnen und Klienten, wie sie im Auftrag der Sozialhilfe der Stadt Luzern festgehalten ist, sei meist nicht möglich. Dadurch wird viel Potenzial verschenkt, beispielsweise bei der Förderung der Arbeitsintegration der Klientinnen und Klienten oder der Geltendmachung von subsidiären Leistungen. Die stark eingeschränkten Handlungsspielräume sind für die Sozialarbeitenden in höchstem Masse unbefriedigend. Es entstehen Zweifel an der Sinnhaftigkeit der eigenen Arbeit, und die Attraktivität der Stelle sinkt. Die Befragten sehen darin auch einen wesentlichen Grund für die in den vergangenen Jahren ausserordentlich hohe Personalfuktuation. Diese verstärkt wiederum die Belastung für die verbleibenden Sozialarbeitenden. Gleichzeitig geht mit den Abgängen viel Fachwissen verloren, das für effektives und effizientes Arbeiten notwendig ist.

5.2 Aussensicht – Einordnung der Interviewergebnisse

Die Fallbelastung der fallführenden Sozialarbeitenden in der Sozialberatung der Sozialen Dienste Luzern ist gemäss Bericht des Büro BASS aktuell auf einem zu hohen Niveau. Die Empfehlungen für eine angemessene Fallbelastung für grössere Sozialdienste bewegen sich in einer Bandbreite von 60 bis 80 Fällen.

Bei den Sozialen Diensten Luzern liegt die Falllast «Soll» bei 92 Fällen pro Vollzeitäquivalent fallführende Sozialarbeitende. Mit den effektiv 96 Fällen (Stand August 2022) pro Vollzeitäquivalent liegt die Falllast aktuell deutlich darüber. Im vorausgegangenen Jahr 2021 war sie sogar effektiv noch höher.

6 Lösungsvorschlag für einen wirkungsvollen Ausbau der Personalressourcen

Eine Senkung der übermässigen Fallbelastung auf ein angemessenes Ausmass ist zentral. Dabei muss das Ausmass der Senkung substantiell ausfallen, damit sich für die Sozialarbeitenden tatsächlich und spürbar neue Handlungsspielräume eröffnen und sie ihrem gesetzlichen Auftrag besser nachkommen können. Die «Falllastsenkung plus» ist der Umsetzungsvorschlag für einen Ausbau der personellen Ressourcen in der Sozialhilfe Luzern.

Die einzelnen Elemente und Parameter der Falllastsenkung sowie der ergänzenden Massnahmen wurden vom Büro BASS im Austausch mit den Sozialen Diensten der Stadt Luzern nach fachlichen Gesichtspunkten ausgearbeitet. Sie sind auch stark von den gewonnenen Erkenntnissen aus der bereits vollzogenen Falllastsenkung in Winterthur geprägt.

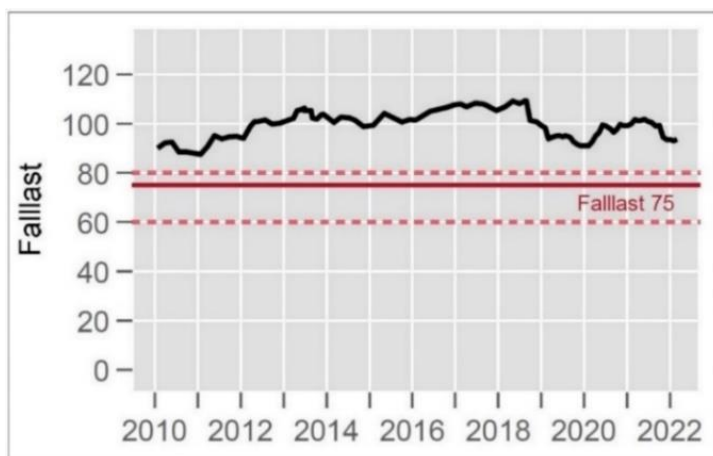
6.1 Falllastsenkung

Der Bericht des Büro BASS unterbreitet den Umsetzungsvorschlag «Falllastsenkung plus». Dieses Szenario sieht eine kombinierte Vorgehensweise aus Falllastsenkung für die Fallführung der Sozialberatung und gleichzeitiger gezielter Stärkung der spezialisierten Fachstellen vor. Erfahrungen mit Falllastsenkungen andernorts haben gezeigt, dass diese zur Entfaltung ihrer vollen Wirkung mit geeigneten fachlichen, personellen und organisatorischen Begleitmassnahmen zu ergänzen sind.

Flankiert werden die Falllastsenkung und die Stärkung der Fachstellen mit einem Ausbau der personellen Ressourcen für Administration (inklusive IT-Support) und Leitung. Damit werden an diesen Stellen absehbare Engpässe und Zusatzaufwände als Folge der Falllastsenkung entschärft. Mit diesen Erweiterungen können die notwendigen Kapazitäten für die Umsetzung der «Falllastsenkung plus» sichergestellt werden.

6.1.1 Ausbau der Sozialberatung

Das Herzstück des personellen Ressourcenausbaus ist die Falllastsenkung für die Fallführung in der Sozialberatung. Basierend auf den bestehenden Erfahrungs- und Richtwerten ist eine Reduktion auf 75 Fälle pro 100 Stellenprozent vorgesehen. Dieser Wert liegt innerhalb der Bandbreite der bestehenden Empfehlungen und wurde auch in Winterthur als Zielgrösse festgelegt.



Erklärung:

Schwarz:

Effektive Fallzahlen in der Sozialberatung der Stadt Luzern

Rot gestrichelte Linie:

Bandbreite der bestehenden Empfehlungen zur angemessenen Fallbelastung bei grösseren Sozialdiensten.

Rot durchgezogene Linie:

Angestrebte Falllast mit «Falllastsenkung plus»

Abb. 3: Entwicklung der Fallzahlen in der Sozialberatung der Sozialen Dienste Stadt Luzern (Berechnungen Büro BASS, Daten: Soziale Dienste Stadt Luzern)

6.1.2 Administration und IT-Support

Der bestehende Schlüssel von 50 Stellenprozent Administration auf 100 Stellenprozent Sozialarbeitende (Fallführung) ist gemäss Studie des Büro BASS angemessen. Zur Beibehaltung dieser Verteilung sind hierfür (basierend auf den aktuellen Fallzahlen für das Jahr 2022) zusätzliche Stellenprozente in der Administration erforderlich.

Mit dem personellen Ausbau wird zwangsläufig auch ein erhöhter Bedarf an Leistungen des IT-Supports erwartet. Dies kann mit der Erweiterung der Personalressourcen für die interne IT-Dienstleistung der Sozialen Dienste aufgefangen werden.

6.1.3 Ausbau der Leitung

Zusätzliche Ressourcen für die Leitung sind nur zu einem Teil für die zusätzlich zu führenden Mitarbeitenden vorgesehen. Gewichtiger sind die vielfältigen Führungsaufgaben im Zusammenhang mit den für die Wirksamkeit der Falllastsenkung entscheidenden Begleitmassnahmen. Dazu gehören insbesondere auch die verstärkte fachliche Weiterentwicklung der Teams und die Qualitätssicherung.

6.1.4 Stärkung der Fachstellen

Eine Fachstelle unterstützt die fallführenden Sozialarbeitenden mit ihrem spezialisierten Wissen oder übernimmt bestimmte Aufgaben mehr oder weniger vollständig. Zusätzlich zu dieser entlastenden Funktion erlaubt es die Spezialisierung der Fachstelle, einzelne Leistungen effizienter und effektiver zu erbringen. Die allgemeine Wirksamkeit der Sozialhilfe wird somit erhöht.

Die «Falllastsenkung plus» beinhaltet die Schaffung oder die Erweiterung der Ressourcen innerhalb dieser Fachstellen:

- Fachstelle Intake
- Fachstelle Subsidiarität
- Fachstelle Alimente
- Fachstelle Arbeit

Fachstelle Intake

Die Sozialarbeitenden im Intake sind für die Aufnahme der antragstellenden Personen inklusive aller dazugehörigen Abklärungen und das Aufnahmegespräch zuständig. Sie übernehmen die Aufnahme von neuen Klientinnen und Klienten, lösen erste Zahlungen aus und treffen weiterführende Abklärungen. Das Intake ist für die neu unterstützten Dossiers in einem begrenzten Zeitraum zuständig oder entscheidet aufgrund von bestimmten Kriterien über die frühere Weitergabe eines Dossiers an die Langzeitberatung.

Fachstelle Subsidiarität

Das Büro BASS sieht insbesondere Potenzial bei der Neuschaffung einer Fachstelle im anspruchsvollen Bereich der Subsidiarität. Diese Fachstelle soll die Fallführenden bei aufwendigen und anspruchsvollen Abklärungen und der Geltendmachung von subsidiären Leistungen fachlich unterstützen sowie zeitlich entlasten (z. B. IV-Anmeldung, Ansprüche auf Leistungen der ALV oder der SUVA). Diese spezialisierte Fachstelle kann die Tätigkeiten effizienter vornehmen und die Leistungen effektiver einfordern.

Fachstelle Alimente

Die «Falllastsenkung plus» beinhaltet auch die konsequente Auslagerung der Abklärungen zu Familienzulagen. Die Fachstelle Alimente ist prädestiniert für diese Leistung, da sie diese Aufgabe bereits für Fälle mit Alimentenbevorschussung übernimmt.

Fachstelle Arbeit

Die Sozialen Dienste verfügen für Fragen der Arbeitsintegration mit der Fachstelle Arbeit über eine spezialisierte interne Stelle. Die Fachberatenden Arbeitsintegration klären das berufliche Potenzial von sozialhilfebeziehenden Personen ab und lösen Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration aus. Mit der «Falllastsenkung plus» können Klientinnen und Klienten in der Sozialberatung rascher und häufiger identifiziert und an die Fachstelle Arbeit weitergeleitet werden. Das Potenzial für die Förderung der Arbeitsintegration kann besser genutzt werden.

6.2 Falllastsenkung in Phasen

Die Umsetzung der Falllastsenkung in der Sozialberatung und die Stärkung der Fachstellen soll in zwei Phasen erfolgen. In der ersten Phase (2023) ist eine Falllastsenkung in der Sozialberatung von 92 Dossiers auf 80 Dossiers pro Sozialarbeiterin und Sozialarbeiter geplant sowie eine Verstärkung des Intakes und der Administration inklusive IT-Support um 537 Prozent. In der zweiten Phase ab 2024 wird die Falllast auf den Zielwert von 75 Dossiers gesenkt. Zusätzlich wird die Fachstelle Subsidiarität (Rechtsdienst) geschaffen, und die Fachstellen Arbeit und Alimente werden ausgebaut (total 1'037 Prozent).

Die Etappierung der Umsetzung hat drei Gründe: Würde für 2023 bereits die volle Umsetzung kalkuliert, wäre mit höchster Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass bis Ende 2023 nicht alle gewünschten Anstellungen vollzogen werden können. Wenn jedoch ein Kredit eingefordert wird, besteht die Verantwortung der Antragstellenden, dass er auch realistischerweise in diesem Umfang genutzt wird. Das ist hier nicht der Fall.

Würde die Falllast sofort auf den Zielwert von 75 Dossiers gesetzt, würde bei den Sozialarbeitenden das neu gesetzte Soll über mehrere Monate massiv überschritten, weil erfahrungsgemäss die Neuanstellungen nur schrittweise erfolgen können. Dies könnte trotz mittelfristig positiver Perspektiven zu grösseren Frustrationen führen, als wenn das Soll erst in einem zweiten Schritt auf den Zielwert gesetzt wird. Erfahrungen mit Falllastsenkungen in anderen Städten haben ausserdem gezeigt, dass die Arbeitsbelastung für die unterstützenden Fachstellen verzögert zur Falllastsenkung ansteigt. Die fallführenden Sozialarbeitenden fragen aufgrund der vertieften Beschäftigung mit ihren Klientinnen und Klienten die Dienstleistungen dieser Fachstellen schrittweise vermehrt nach.

Die Tabelle 1 zeigt die detaillierte Umsetzung der «Falllastsenkung plus» in zwei Phasen auf:

| «Falllastsenkung plus» Ressorts | Tätigkeit | Richtfunktion | Lohnklasse | Benötigte Stellenprozent | Phasen der Aufstockung 2023 bis 2024 |
|--|---|--|------------|--------------------------|--------------------------------------|
| Sozialberatung | Sozialarbeiter/in | <i>Sozialpädagogik 1, Sozialarbeit 1</i> | 11 bis 13 | 371 % | 1. und 2. Phase |
| Sozialberatung | Ressortleiter/in Team Sozialberatung | <i>Fachbereichsleitung 1</i> | 13 bis 15 | 120 % | 2. Phase |
| Administration | Ressortleiter/in Administration | <i>Kfm. admin. Teamleitung 2</i> | 11 bis 13 | 60 % | 1. Phase |
| Administration und IT-Support | Mitarbeiter/in Administration | <i>Admin. Sachbearbeitung 2</i> | 7 bis 9 | 146 % | 1. Phase |
| Administration und IT-Support | IT-Support | <i>Handwerklich-techn. Fachbearbeitung 1</i> | 11 bis 13 | 40 % | 1. Phase |
| Fachstelle Intake | Sozialarbeiter/in Fachstelle Intake | <i>Sozialpädagogik 2, Sozialarbeit 2</i> | 12 bis 14 | 80 % | 1. Phase |
| Fachstelle Subsidiarität (Rechtsdienst) | Juristische Mitarbeiter/in Fachstelle Subsidiarität | <i>Spezialisierte Fachbearbeiter/in 1</i> | 15 bis 17 | 80 % | 2. Phase |
| Fachstelle Alimente | Mitarbeiter/in Sozialversicherung Fachstelle Alimente | <i>Kfm. Fachbearbeitung 1</i> | 9 bis 11 | 60 % | 2. Phase |

| «Falllastsenkung plus» Ressorts | Tätigkeit | Richtfunktion | Lohnklasse | Benötigte Stellenprozent | Phasen der Aufstockung 2023 bis 2024 |
|---------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|------------|--------------------------|--------------------------------------|
| Fachstelle Arbeit | Sozialarbeiter/in Fachstelle Arbeit | Sozialpädagogik 1, Sozialarbeit 1 | 11 bis 13 | 80 % | 2. Phase |
| Total | | | | 1'037 % | |

Tab. 1: Umsetzung der «Falllastsenkung plus» in zwei Phasen

Die Abbildung 4 veranschaulicht die Auswirkungen der «Falllastsenkung plus» auf die Aufbauorganisation:

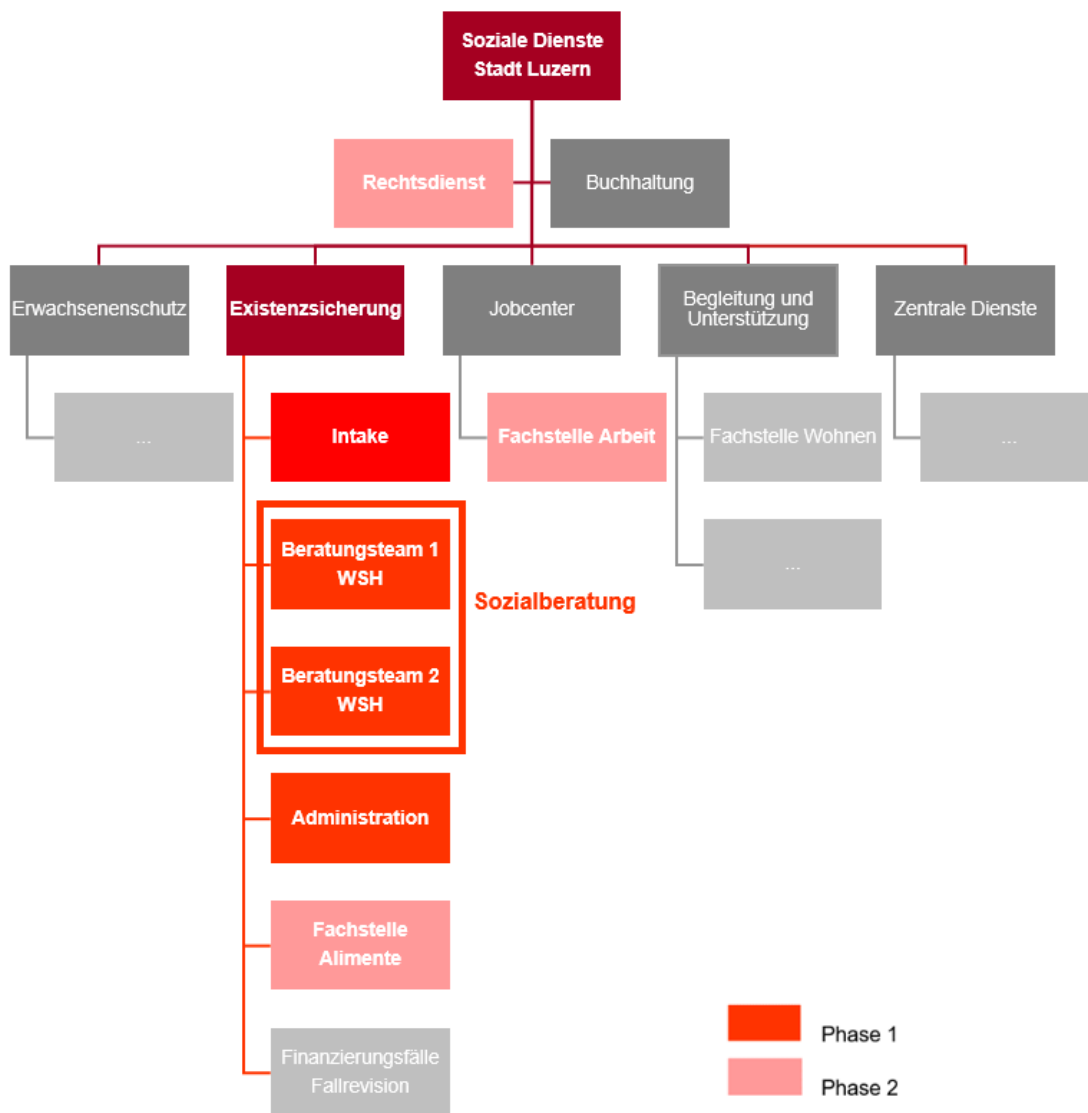


Abb. 4: Umsetzung «Falllastsenkung plus» in Phasen

6.3 Erwartete Wirkung

Die Studie des Büro BASS vom Oktober 2022 fasst die Befunde des ausführlich untersuchten Pionierprojekts der Stadt Winterthur zusammen. Werden diese ermittelten Effekte für die Falllastsenkung auf die Situation in Luzern und das Szenario «Falllastsenkung plus» übertragen, so ergeben sich für dieses erwartete Mehr- und Minderausgaben wie in Tabelle 3 (Seite 34) der Studie des Büro BASS ausgewiesen. Konkret würden aus den erwarteten um –3,3 Prozent tieferen monatlichen Fallkosten Einsparungen in Höhe von rund 0,9 Mio. Franken resultieren. Die ebenfalls erwartete um 25 Prozent höhere Ablösungsrate hätte Minderausgaben in Höhe von rund 1,5 Mio. Franken zur Folge. Verrechnet man diese erwarteten Minderausgaben von gesamthaft 2,4 Mio. Franken mit dem aufzuwendenden personellen Mehraufwand von 1,2 Mio. Franken, so ergeben sich jährlich gesamthaft Einsparungen netto von 1,2 Mio. Franken.

Das detaillierte Ausmass und die Auswirkungen des Ausbaus der personellen Ressourcen können der Tabelle 5 (Seite 37) der Studie des Büro BASS entnommen werden.

6.4 Wirkungsindikatoren

Die folgenden Indikatoren und Kennzahlen dienen als Anhaltspunkte und zeigen, ob der zu erwartende Effekt eingetroffen ist. Sie bilden somit die Basis der künftigen Wirkungsanalyse. Es werden beim künftigen Reporting vier Kennzahlen auf Ebene Zielgruppe und ein Resultat auf Ebene Personal erfasst. Die angestrebte Wirkung wird vollumfänglich erst ein bis zwei Jahre nach der abgeschlossenen Umsetzung erzielt werden können (2025/2026).

Die Zuständigkeit zur Ausrichtung der Sozialhilfe von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen wechselt nach zehn Jahren vom Kanton (Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen DAF) zu den Gemeinden. Aufgrund der Flüchtlingswellen in den Jahren 2014 bis 2016 erwartet die Stadt Luzern eine starke Zunahme an Dossiers dieser Personengruppe. Die Erfahrungen zeigen, dass diese Klientinnen und Klienten häufig einen höheren Beratungsbedarf benötigen, tiefere Ablösequoten aufweisen und höhere Nettoausgaben WSH (wirtschaftliche Sozialhilfe) verursachen. Diese Ausgangslage muss für die künftige Entwicklung berücksichtigt werden. Per 31. Oktober 2022 unterstützt die Langzeitberatung 122 Fälle dieser Zielgruppe von insgesamt 1'265 Fällen.

6.4.1 Senkung der Nettoausgaben WSH (Zielgruppe)

Es wird eine Reduktion der Nettoausgaben WSH um –3,3 Prozent angestrebt. Diese wird in zwei Phasen beabsichtigt:

| Phase | Nettoausgaben WSH in Franken | Reduktion der monatlichen Fallkosten/Fallmonate auf Basis 2022 | Reduktion in Franken auf Basis 2022**** |
|-------|------------------------------|--|---|
| 2021 | 35,6 Mio.* | – | – |
| 2022 | 35,8 Mio.** | 0 % | – |
| 2023 | 35,8 Mio.*** | 0 % | – |
| 2024 | 35,26 Mio.*** | –1,5 % | 0,5 Mio. |
| 2025 | 34,6 Mio.*** | –3,3 % | 1,2 Mio. |
| 2026 | 33,8 Mio.*** | –5,6 % | 2,0 Mio. |
| 2027 | 33,4 Mio.*** | –6,7 % | 2,4 Mio. |

Tab. 2: Senkung der Nettoausgaben WSH (Zielgruppe)

* Stand Sozialhilfeausgaben Stadt Luzern, gemäss Infoma.

** Hochrechnung der Nettoausgaben WSH per 31. Oktober 2022.

*** Annahme Nettoausgaben WSH bei gleichbleibenden Dossierzahlen.

**** Berechnungsgrundlage Büro BASS.

Ziel der oben abgebildeten Tabelle ist, die aufwandsmindernde Wirkung anzuzeigen, die dank der Reduktion der Falllast pro Vollzeitstelle angestrebt wird. Der geschätzte Aufwand der Sozialhilfekosten ab 2023 (oben in der Tabelle) bildet keine weiteren Effekte ab, die in den Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2024 einfließen könnten. Es wird von gleichbleibenden Dossierzahlen ausgegangen. Je nachdem, welche Kriterien aufgrund externer Einflüsse parallel zu diesem Bericht und Antrag analysiert und berücksichtigt werden müssen, können sich die Nettoausgaben der WSH abweichend entwickeln. Dies wird separat im AFP 2024 behandelt werden.

6.4.2 Monatliche Fallkosten (Zielgruppe)

Es wird eine Reduktion der durchschnittlichen monatlichen Fallkosten (Nettoausgaben WSH) um 6,7 Prozent angestrebt. Diese wird in vier Phasen beabsichtigt:

| Phase | Monatliche Fallkosten in Fr. (Nettobedarf)* | Reduktion auf Basis 2022 | Reduktion in Fr. vs. 2022 |
|-------|---|--------------------------|---------------------------|
| 2022 | 1'833.– | – | – |
| 2023 | 1'833.– | – | – |
| 2024 | 1'805.– | –1,5 % | 28.– |
| 2025 | 1'772.– | –3,3 % | 61.– |
| 2026 | 1'730.– | –5,6 % | 103.– |
| 2027 | 1'710.– | –6,7 % | 122.– |

Tab. 3: Monatliche Fallkosten (Zielgruppe)

* Stand Sozialhilfeempfängerstatistik BFS, Jahr 2019, Grundlage Kalkulation Studie Büro BASS.

6.4.3 Ablösungsrate (Zielgruppe)

Es soll die Erhöhung der Ablösungsrate um 25 Prozent erreicht werden. Dies wird in vier Phasen beabsichtigt:

| Phase | Geschätzte Erhöhung der Ablösungsrate gegenüber 2022 |
|-------|--|
| 2022 | – |
| 2023 | – |
| 2024 | 10 % |
| 2025 | 15 % |
| 2026 | 20 % |
| 2027 | 25 % |

Tab. 4: Ablösungsrate (Zielgruppe)

6.4.4 Fallmonate Ebene (Zielgruppe)

Es soll die Reduktion der Fallmonate (Verweildauer) um –5,4 Prozent erreicht werden. Dies wird in vier Phasen beabsichtigt:

| Phase | Geschätzte Reduktion der Fallmonate gegenüber Vorjahr |
|-------|---|
| 2022 | – |
| 2023 | – |
| 2024 | –1,5 % |
| 2025 | –3,3 % |
| 2026 | –5,6 % |
| 2027 | –6,7 % |

Tab. 5: Fallmonate Ebene (Zielgruppe)

6.4.5 Arbeitszufriedenheit (Personal)

Im Rahmen der Organisationsentwicklung erfolgten im Jahr 2022 qualitative Befragungen der Mitarbeitenden. Bei dieser Evaluation wurden die negativen Folgen der hohen Falllast auf die Zufriedenheit der Mitarbeitenden der Langzeitberatung deutlich ersichtlich. Diese qualitative Erhebung wird im Hinblick auf die Auswirkung der Reduktion der Falllast ab 2024 wiederholt durchgeführt.

7 Abschreibung Postulat 84

Mit Postulat 84, Claudio Soldati und Tamara Celato namens der SP-Fraktion vom 12. April 2021: «Reduktion der Fallbelastung in der Sozialhilfe», wurde der Stadtrat gebeten, eine massgebliche Reduktion der Fallbelastung zu prüfen und die notwendige Personalaufstockung zeitnah und innerhalb maximal zweier Jahre zu realisieren. Der Postulant und die Postulantin verstehen unter einer massgeblichen Reduktion eine solche um 15 bis 20 Prozent. An der Sitzung des Grossen Stadtrates vom 28. Oktober 2021 wurde das Postulat überwiesen.

Der vorliegende Bericht und Antrag schlägt eine Personalaufstockung in der Sozialhilfe vor, die 2023/2024 im Umfang von 18,5 Prozent realisiert werden soll. Die Forderungen aus dem Postulat sind hiermit erfüllt.

8 Ressourcenbedarf und Kosten

Existenzsicherung inklusive Fachstellen

| | 2022 | Ab 09/2023 | 2024 |
|--|---------|---------------|-----------------|
| Anzahl Fälle | Soll 92 | Soll 80 | Soll 75 |
| Zusätzlich benötigte Stellenprozent | | 537 % | 1'037 % |
| Zusätzliche Kosten (Personalaufwand/IT/Büro) | | Fr. 248'200.– | Fr. 1'308'320.– |

Tab. 6: Existenzsicherung inklusive Fachstellen

Ziel ist, im Herbst 2023 in einer ersten Etappe die Fallzahl von 80 Fällen pro Sozialarbeiterin oder Sozialarbeiter zu erreichen. Dafür werden ab 1. September 2023 (also vier Monate im Jahr 2023) zusätzliche 537 Stellenprozent mit verbundenen Kosten von Fr. 248'200.– notwendig. Dies ist im AFP 2023 nicht enthalten.

Nachfolgend die kalkulatorische Herleitung zum detaillierten Verständnis der Zahlen:

| Tätigkeit + Richtfunktion | Ø Lohnannahme, Kosten | 2022 | Ab 09/2023 zusätzlich | | Ab 2024 zusätzlich | |
|--|-----------------------|----------------------------------|---|----------------------|--|------------------------|
| | | Ressourcen | Vgl. zu 2022 | | Vgl. zu 2022 | |
| | | Soll 92 | Soll 80 | | Soll 75 | |
| Sozialarbeit, Soz.päd., Soz.arb. 1, LK 11–13 | Fr. 115'000.– | 1'390 % 1'279 Dossiers | +265 % –(1'279/92) +(1'279/80) | Fr. 101'600.– | +371 % –(1'279/92) +(1'279/75) | Fr. 427'000.– |
| Leitung Sozialarbeit, Fachbereichsleiter/in 1, LK 13–15 | Fr. 130'000.– | 120 % | – | – | +120 % | Fr. 156'000.– |
| Leitung Administration, Kfm. admin. Teamleiter/in 2, LK 11–13 | Fr. 115'000.– | 100 % | +60 % (zusätzliche Leitungsstelle) | Fr. 23'000.– | +60 % (zusätzliche Leitungsstelle) | Fr. 69'000.– |
| Administration, Admin. Sachbearbeiter/in 2, LK 7–9 | Fr. 90'000.– | 695 % (50 % von Sozialarbeit) | +92 % (265 % SA x 50 %) abzgl. 40 % IT-Stelle (nächste Zeile) | Fr. 27'600.– | +146 % (371 % SA x 50 %) abzgl. 40 % IT-Stelle (nächste Zeile) | Fr. 131'400.– |
| IT-Support, Handwerkl.-techn. Fachbearbeitung 1, LK 11–13 | Fr. 115'000.– | | +40 % | Fr. 15'300.– | +40 % | Fr. 46'000.– |
| Sozialarbeiter, FS Intake, Soz.päd., Soz.arb. 2, LK 12–14 | Fr. 125'000.– | | +80 % | Fr. 33'300.– | +80 % | Fr. 100'000.– |
| Juristische MA, FS Subsidiarität, Spezialisierte Fachbearbeiter/in 1, LK 15–17 | Fr. 134'000.– | | – | – | +80 % | Fr. 107'200.– |
| Sozialarbeiter, FS Arbeit, Soz.päd, Soz.arb. 1, LK 11–13 | Fr. 115'000.– | | – | | +80 % | Fr.92'000.– |
| FS Familienzulage/Alimente, Kfm. Fachbearbeiter/in 1, LK 9–11 | Fr. 115'200.– | | – | | +60 % | Fr.69'120.– |
| IT-Arbeitsplätze | Fr. 4'900.– | | +6 Stück | Fr. 29'400.– | +14 Stück | Fr. 68'600.– |
| Büromobiliar | Fr. 3'000.– | | +6 Stück | Fr. 18'000.– | +14 Stück | Fr. 42'000.– |
| Summe | | | +537 % | Fr. 248'200.– | +1'037 % | Fr. 1'308'320.– |

Tab. 7: Kalkulatorische Herleitung

2024 soll dann die finale Fallzahl von 75 Fällen pro Sozialarbeiterin oder Sozialarbeiter erreicht werden. Im Vergleich zum Budget 2022 sind dazu zusätzlich 1'037 Stellenprozent mit verbundenen Mehrkosten von Fr. 1'308'320.– notwendig.

9 Kreditrecht und zu belastende Konten

Freibestimmbare Ausgaben von mehr als Fr. 750'000.– hat der Grosse Stadtrat durch einen Sonderkredit zu bewilligen (§ 34 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016, FHGG; SRL Nr. 160, in Verbindung mit Art. 69 lit. b Ziff. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999, GO; sRSL 0.1.1.1.1). Sein Beschluss unterliegt nach Art. 68 lit. b Ziff. 2 GO dem fakultativen Referendum.

Mit dem vorliegenden B+A soll für die Reduktion der Falllast in der Existenzsicherung ein Nachtragskredit von Fr. 248'200.– für das Jahr 2023 bewilligt werden.

Die mit dem beantragten Kredit zu tätigen Aufwendungen sind den folgenden Fibukonten im Personalaufwand sowie über interne Verrechnung durch die Dienstabteilungen Zentrale Informatikdienste (IT) und Immobilien (Büromobiliar) zu belasten.

Folgende Kosten sind dem Kostenträger 2148201 Existenzsicherung (Aufgabe Soziale Dienste) zu belasten:

| Konto | Nachtragskredit für 2023 |
|--|--------------------------|
| 3010.01 Lohn | Fr. 167'100.– |
| 3050.01 AHV | Fr. 13'000.– |
| 3052.01 PK | Fr. 19'200.– |
| 3053.01 UVG | Fr. 1'500.– |
| 3910614.00 Interne Verrechnung ZID (IT) | Fr. 29'400.– |
| 3910611.00 Interne Verrechnung IMMO (Büromobiliar) | Fr. 18'000.– |
| Σ benötigter Nachtragskredit Soziale Dienste 2023 | Fr. 248'200.– |

Tab. 8: Kosten zulasten Kostenträger 2148201

10 Fazit

Dem Stadtrat ist die soziale Sicherheit und die Grundversorgung der Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Luzern ein wichtiges Anliegen. Er hat daher ein grosses Interesse, dass die Sozialen Dienste auf aktuelle und künftige soziale Herausforderungen zeitnah und fachlich kompetent reagieren können.

Der Stadtrat legt Wert darauf, mit zukunftsfähigen Lösungen eine hohe Wirksamkeit in der Sozialhilfe zu erzielen. Die Professionalität in der Umsetzung der Aufgaben und die hohe Qualität innerhalb der Sozialen Dienste sind ihm wichtig. Deshalb unterstützt er effizienz- und qualitätsorientierte Entwicklungsmassnahmen. Nur so kann die Sozialhilfe in einem sich stetig wandelnden gesellschaftlichen und rechtlichen Umfeld ihren fachlichen Auftrag erfolgreich und wirkungsorientiert erfüllen.

Der Bedarf für eine Weiterentwicklung und Optimierung der Aufgabenverteilung im Bereich der Sozialhilfe ist ausgewiesen. Eine Senkung der übermässigen Fallbelastung in der Sozialberatung birgt grosses Potenzial. Der Stadtrat geht aufgrund der Resultate des Berichtes des Büro BASS davon aus, dass eine Reduktion der Fallzahlen ab 2024 eine Verminderung der Nettoausgaben in der Sozialhilfe bewirkt. Als

weitere positive Wirkungen können eine systematischere, effizientere Arbeitsweise, bessere Beratungsqualität und eine höhere Zufriedenheit der Mitarbeitenden und eine tiefere Personalfuktuation erwartet werden. Auch die soziale Integration von Klientinnen und Klienten ist ein Gewinn.

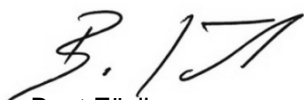
11 Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen,

- für die Reduktion der Falllast in der Existenzsicherung ab 2023 einen Sonderkredit von Fr. 13'083'200.– zu bewilligen;
- für die Reduktion der Falllast in der Existenzsicherung im Jahr 2023 einen Nachtragskredit von Fr. 248'200.– zu bewilligen;
- das Postulat 84, Claudio Soldati und Tamara Celato namens der SP-Fraktion vom 12. April 2021: «Reduktion der Fallbelastung in der Sozialhilfe», als erledigt abzuschreiben.

Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 8. Februar 2023



Beat Züsli
Stadtpräsident



Michèle Bucher
Stadtschreiberin

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme des Berichtes und Antrages 3 vom 8. Februar 2023 betreffend

Reduktion der Falllast in der Existenzsicherung (Soziale Dienste) – Sonder- und Nachtragskredit,

gestützt auf den Bericht der Sozialkommission,

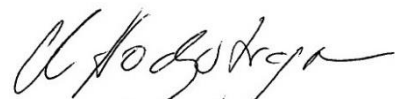
in Anwendung von § 14 Abs. 1 und § 34 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016 sowie Art. 13 Abs. 1 Ziff. 2, Art. 29 Abs. 1 lit. b, Art. 68 lit. b Ziff. 2 und Art. 69 lit. a Ziff. 2 und lit. b Ziff. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 sowie Art. 55i des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates vom 11. Mai 2000,

beschliesst:

- I. Für die Reduktion der Falllast in der Existenzsicherung ab 2023 wird ein Sonderkredit von Fr. 13'083'200.– bewilligt.
- II. Für die Reduktion der Falllast in der Existenzsicherung im Jahr 2023 wird ein Nachtragskredit von Fr. 248'200.– bewilligt.
- III. Das Postulat 84, Claudio Soldati und Tamara Celato namens der SP-Fraktion vom 12. April 2021: «Reduktion der Fallbelastung in der Sozialhilfe», wird als erledigt abgeschlossen.
- IV. Der Beschluss gemäss Ziffer I unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern, 4. Mai 2023

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern



Christian Hochsträsser
Ratspräsident



Michèle Bucher
Stadtschreiberin

Protokollbemerkung des Grossen Stadtrates

Zu B+A 3/2023 «Reduktion der Falllast in der Existenzsicherung (Soziale Dienste). Sonder- und Nachtragskredit»

Die **Protokollbemerkung** zu Kapitel 6.3 «Erwartete Wirkung» auf S. 18 lautet:

«Nach 5 Jahren (Sommer 2028) soll dem Parlament ein Bericht über die Wirksamkeit der Falllastsenkungen vorgelegt werden. Weiter sollen, falls notwendig, Verbesserungsvorschläge unterbreitet werden, um die anvisierten Ziele zu erreichen.»