



**Stadt  
Luzern**

Stadtrat

## **Stellungnahme**

zum

### **Postulat 84**

Claudio Soldati und Tamara Celato  
namens der SP-Fraktion  
vom 12. April 2021  
(StB 590 vom 18. August 2021)

**Wurde anlässlich der  
Ratssitzung vom  
28. Oktober 2021  
überwiesen.**

### **Reduktion der Fallbelastung in der Sozialhilfe**

Der Stadtrat nimmt zum Postulat wie folgt Stellung:

Der Postulant und die Postulantin stellen fest, dass die Komplexität der sozialen Problemlagen stetig zunimmt. Dies führt bei vielen Menschen zu höherem Unterstützungs- und Beratungsbedarf, entsprechend steigen die Anforderungen und die Arbeitsbelastung bei den Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern der Sozialen Dienste der Stadt Luzern. Dies kann sich negativ auf die Beratungsqualität auswirken und zu unerwünschten Folgen auf persönlicher und gesellschaftlicher Ebene führen. Der Postulant und die Postulantin weisen in diesem Zusammenhang auf ein wissenschaftlich begleitetes Projekt mit einer Reduktion der Fallbelastung in der Stadt Winterthur hin, dessen Schlussauswertung beim Verfassen dieser Stellungnahme auf Juli 2021 erwartet wurde. Bereits im vorgängigen experimentellen Setting (Sept. 2015–Febr. 2017) konnten aufgrund einer Fallreduktion von rund 140 auf 75 Fälle auf verschiedenen Ebenen positive Ergebnisse verzeichnet werden: Nettoeinsparungen in der Sozialhilfe, kürzere Dauer des Sozialhilfebezugs, eine höhere Sozialhilfe-Ablöse-Quote, höhere Erwerbseinkommen und bessere Eingliederung ins Berufsleben.

Der Postulant und die Postulantin bitten den Stadtrat, bei der Existenzsicherung (Sozialhilfe) im Rahmen der Definition von Massnahmen aus der Organisationsentwicklung eine massgebliche Reduktion (15 bis 20 Prozent) der Fallbelastung zu prüfen und die notwendige Personalaufstockung zeitnah und innerhalb maximal zweier Jahre zu realisieren.

#### **Ausgangslage**

Die Fallbelastung in der Sozialarbeit und namentlich in den Sozialen Diensten von Gemeinden ist sowohl in der Fachliteratur als auch in der Praxis ein wiederkehrendes Thema. Neben der Frage nach der quantitativen Bemessung von Fallzahlen im Verhältnis zu den zur Verfügung gestellten Stellenprozenten darf der Kontext von Sozialdiensten nicht ausser Acht gelassen werden. Mitarbeitende von Sozialen Diensten sind einer hohen Anspruchserwartung ihrer Klientel ausgesetzt. 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 beispielsweise das Spannungsverhältnis zwischen Hilfe und Kontrolle gegenüber der Klientel. Eine Untersuchung aus dem Jahre 2012 weist aus, dass die hohe Arbeitsmenge die Arbeit in Sozialdiensten besonders unattraktiv macht. 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.

Aufgrund der vom Postulanten und von der Postulantin erwähnten Studie der Stadt Winterthur (Sept. 2015–Febr. 2017) fand im Jahr 2018 eine Fachtagung der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) zum Thema der Fallbelastung statt. Der damalige Leiter der Sozialen Dienste Stadt Luzern beteiligte sich an diesem Austausch der Städte und Kantone. Dort wurden u. a. die Ergebnisse des Pilotprojekts in Winterthur vertieft diskutiert. In Anbetracht der sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen war es der SKOS in der Folge nicht möglich, Empfehlungen zu formulieren.

Aufgrund zunehmender Komplexität und entsprechend höherem Zeitaufwand pro Fall, aber auch im Kontext der Debatte an der SKOS-Fachtagung passte die Stadt Luzern auf das Jahr 2019 die Fallbelastung in der Sozialhilfe von 97 auf 92 an, was einer Reduktion um rund 5 Prozent pro 100%-Stelle Sozialarbeit entsprach. Gleichzeitig wurde auch die Fachunterstützung von 35 auf 50 Prozent erhöht.

Seit 2019 zeigt sich die Fallbelastung in der Sozialhilfe (SH) wie folgt:

|    | Anzahl Fälle pro 100 % Sozialarbeit | % Fachunterstützung pro 100 % Sozialarbeit |
|----|-------------------------------------|--|
| SH | 92 Fälle                            | 50 %                                       |

Die Stadt Luzern steuert die Fallzahlen in der Sozialhilfe seit 2014 mit dem sogenannten Ressourcen- und Controllinginstrument. Dieses gleicht Abweichungen von der festgelegten Fallzahl aus, indem Pensen temporär oder längerfristig angepasst werden.

| Parameter                     | Sozialhilfe   |
|-------------------------------|---|
| Feste Parameter               | Bis und mit 50 Mehrfälle keine Kompensation                 |
| Feste Parameter               | Ab 51–73 Mehrfällen Kompensation*                           |
| Anspruch auf eine neue Stelle | Während 6 aufeinanderfolgender Monate mehr als 73 Mehrfälle |
| Zusammenfassung               | 74 Mehrfälle = <b>80 %</b> von den 92 Fällen                |

\* Es kann Überzeit oder kurzfristige Aufstockung ausbezahlt bzw. deren Auszahlung beantragt werden.

### **Aktuelle Herausforderungen bezüglich Fallbelastung in der Stadt Luzern**

Die Herausforderungen bezüglich der Fallbelastung der Sozialen Dienste liegen primär bei der hohen Personalfuktuation der letzten Jahre. 2019 haben 10 von 18 Sozialarbeiterinnen/Sozialarbeitern ihre Stelle in der Existenzsicherung aufgegeben. Dies entspricht 55 Prozent. Nach der Anpassung der Fallzahlen im Ressourcen- und Controllinginstrument auf 2019 (also im Jahr 2020) betrug die Fluktuation noch 8 Personen oder 44 Prozent. Die Fallzahlenbelastung mag dazu beigetragen haben. Die Personalfuktuationen führten in der Folge zu Mehrbelastungen bei den verbliebenen Mitarbeitenden, zu Know-how-Verlust in der Organisation und dadurch wieder zu Belastungen. Auch muss jeweils viel Zeit für die Einarbeitung neuer Mitarbeiter aufgewendet werden, was sich zeitlich wiederum negativ auf die eigene Fallarbeit auswirkt. Überlastung und mangelnde Zeit für die einzelnen Fälle wirken sich auf die Qualität und damit auch auf den Erfolg der Sozialarbeit aus. Ein wichtiges Element in der Ablösung von der Sozialhilfe ist der Zeitfaktor. Je schneller geeignete Massnahmen eingeleitet werden, umso höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass es zu einer Ablösung und Hinführung in die wirtschaftliche Selbstständigkeit kommt. Darum müssen Abklärungen und berufliche Arbeitsintegrationsbemühungen möglichst zeitnah erfolgen.

Das Ressourcen- und Controllinginstrument ermöglicht bei steigenden Fallzahlen eine Entlastung mittels Kompensation oder befristeter Aufstockung nach einem Zeitraum von 6 Monaten. Entsprechend hoch ist der Arbeitsdruck bei den Sozialarbeitenden bis zum Inkrafttreten des erwähnten Automatismus. Das Ressourcen- und Controllinginstrument berücksichtigt jedoch nur die Langzeitberatung und gilt nicht für das Intake. Ebenso findet es keine Anwendung bei den Finanzierungsfällen, also den Fällen, die nur administrativ geführt werden müssen. Hier wurde bereits Handlungsbedarf festgestellt. Auch kommt das Ressourcen- und Controllinginstrument in Situationen, in denen die Sozialen Dienste einen schnellen Fallzahlenanstieg verzeichnen, an seine Grenzen. Als Beispiel sei hier die aktuelle Coronapandemie erwähnt.

### **Herausforderungen im Vergleich mit anderen Städten**

Im Rahmen der Städteinitiative Sozialpolitik lancierte die «Arbeitsgruppe Leitende Angestellte» in den Jahren 2004 bis 2006 ein Monitoring zur Fallbelastung in diversen Schweizer Städten. Die Bandbreite damals lag zwischen 45 Fällen pro 100%-Pensum in der Fallführung in Uster und rund 120 Fällen in St. Gallen. Avenir Social (Berufsverband der Sozialen Arbeit in der Schweiz) empfahl 75 Fälle pro 100%-Pensum. Schon damals zeigte sich die Komplexität eines Vergleichs zwischen den Städten: Was wird gezählt (Personen oder Dossiers)? Wie ist die Fachunterstützung ausgebaut und dotiert? In gewissen Städten werden die Gesundheitskosten (Krankenkassen und Arztrechnungen) von separaten Teams bearbeitet. Oder es gibt spezifische Teams für die Fallaufnahme mit geringerem bzw. komplexerem Aufwand. Oftmals gibt es zielgruppenspezifische Bereiche wie Alleinerziehende, junge Erwachsene, Migranten/Migrantinnen. Aufgrund des Winterthurer Pilotprojekts haben Städte wie Zürich, Bern, Frauenfeld und Emmen ihre Falllast reduziert. Die Stadt Basel hat am 25. März 2021 entschieden, 2022–2027 ein «Pilotprojekt für eine Reduktion der Sozialhilfekosten durch den gezielten Einsatz von zusätzlichen Personalressourcen» zu starten. Weitere Städte überlegen sich ebenfalls, ihre Falllast zu reduzieren, und warten auf die Evaluationsresultate aus Winterthur.

In Anbetracht der Schwierigkeit, allgemeingültige ideale Fallzahlen zu nennen und die Situation in den Städten und Gemeinden zu vergleichen, arbeitet die SKOS zusammen mit der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) an einem sogenannten «Case-Load-Converter», einem Berechnungstool für mittlere und kleinere Gemeinden. Die Sozialen Dienste der Stadt Luzern haben Interesse an diesem Instrument angemeldet.

### Erwägungen

Der Stadtrat geht aufgrund der Resultate der Vorstudie und der internen Erfahrungen davon aus, dass eine Reduktion der Fallzahlen grundsätzlich positive Wirkungen zeigen kann, wie zum Beispiel eine bessere Beratungsqualität, höhere Ablösequoten, bessere Arbeitsmarktintegration, eine systematischere, effizientere Arbeitsweise, eine höhere Zufriedenheit der Mitarbeitenden und eine tiefere Personalfluktuatation. Auch soziale Integration ist ein Gewinn. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass diese positiven Wirkungen nicht nur mit den Fallzahlen gesteuert werden können, sondern auch mit optimierten Prozessen und Aufgabenverteilungen. Wenn die genannten Wirkungen erzielt werden sollen, sind Erhöhungen des Personalbudgets nötig.

Bereich Existenzsicherung:

|                              |                        |                        |
|------------------------------|------------------------|------------------------|
| Reduktion Falllast           | 15 % (92 auf 78 Fälle) | 20 % (92 auf 74 Fälle) |
| Zusätzliche Stellen-%        | 405 %                  | 573 %                  |
| Zusätzlicher Personalaufwand | Fr. 485'000.–          | Fr. 688'000.–          |

Wenn eine Fallreduktion bei den Sozialarbeitenden erfolgt, ist aufgrund der Erfahrungen von Winterthur davon auszugehen, dass in der Fachunterstützung ebenfalls Mehrkosten entstehen könnten. Letzteres ist noch zu prüfen, ebenso eine mögliche Kostenreduktion durch die neue Falllastsituation.

In Winterthur war die Reduktion der Fälle pro Sozialarbeiter/Sozialarbeiterin massiv (von rund 140 auf 75 Fälle). Dies führte zu einer spürbaren Kostenersparnis. Mit grosser Wahrscheinlichkeit könnten in Luzern mit einer Reduktion der Fallbelastung – ausgehend von einer deutlich tieferen Ausgangszahl (92 Fälle) – nicht die gleichen Effekte erzielt werden, wie dies mit der Falllastreduktion in Winterthur möglich war. Dennoch ist eine Gegenüberstellung direkter und indirekter Folgekosten mit dem direkten und indirekten qualitativen Gewinn notwendig, um genauere Einschätzungen machen zu können.

Das Winterthurer Projekt, das 2018 und 2019 Zusatzstellen in der Fallführung bewilligte, um die Falllast schrittweise bei zirka 75 Fällen pro 100 Stellenprozent Sozialarbeiter/Sozialarbeiterin einzupendeln, ist ein Treiber in der Diskussion um die optimale Fallbelastung. Der Stadtrat hofft, dass zu einigen Fragen und Wirkungen, die nach dem Vorprojekt erst im Ansatz deutlich wurden, in der Schlussevaluation klarere Aussagen gemacht werden können. Wenn diese im Juli 2021 vorliegen, braucht die Sozial- und Sicherheitsdirektion genügend Zeit für eine sorgfältige Prüfung der Resultate, den Austausch mit anderen interessierten Städten und den Abgleich mit verschiedenen parallel laufenden internen Projekten. Bei den Sozialen Diensten läuft u. a. wie erwähnt eine Organisationsentwicklung, die ebenfalls Einfluss auf die Prozessgestaltung, auf die Aufgabenverteilung und

damit auf die Verteilung der Fälle hat. Die ersten Resultate dieser Organisationsentwicklung können voraussichtlich ab Mitte 2022 schrittweise umgesetzt werden.

Der Stadtrat hat aus den aufgeführten Gründen ein grosses Interesse an den Resultaten der Winterthurer Studie sowie den Zwischenergebnissen des Pilotprojekts in Basel-Stadt. Der Bedarf für eine Weiterentwicklung und Optimierung der Aufgabenverteilung im Bereich der Sozialhilfe bzw. eine Prüfung der Fallbelastung ist ausgewiesen.

### **Mögliche Folgekosten bei einer Überweisung des Postulats**

Die Entgegennahme dieses Postulats beinhaltet u. a. die Prüfung, ob die personellen Mehrkosten, die als Folge einer Fallreduktion entstehen würden, tatsächlich durch geringere Ausgaben für die wirtschaftliche Sozialhilfe kompensiert werden könnten. Diese Überprüfung kann mit den bestehenden Ressourcen bei der Dienstabteilung Soziale Dienste mit Unterstützung des Stabs bewältigt werden.

**Der Stadtrat nimmt das Postulat entgegen.**

Stadtrat von Luzern