



**Stadt  
Luzern**

Stadtrat

## **Bericht und Antrag**

an den Grossen Stadtrat von Luzern  
vom 22. September 2021 (StB 702)

B+A 34/2021

## **Umsetzung gesetzlicher Vorgaben und Standards bei den Sozialen Diensten**

Umwandlung von befristeten in  
unbefristete Stellen und  
Pensenaufstockung

**Vom Grossen Stadtrat  
beschlossen am  
25. November 2021.**

## **Bezug zur Gemeindestrategie 2019–2028 und zum Legislaturprogramm 2019–2021**

### **Strategischer Schwerpunkt gemäss Gemeindestrategie**

- **Solidarische Stadt für alle Generationen**

Leitsatz: In der Stadt Luzern wird das Miteinander von Menschen unterschiedlicher Generationen, aber auch Kulturen und sozialer Gruppen gelebt.

### **Legislaturgrundsätze und -ziele gemäss Legislaturprogramm**

#### **Soziale Sicherheit**

##### **Legislaturgrundsatz L16**

Die Stadt Luzern fördert die berufliche und gesellschaftliche Integration aller benachteiligten Bevölkerungsgruppen.

##### **Legislaturziel Z16.2**

Der Anteil junger Erwachsener, die Sozialhilfe beziehen, ist reduziert.

##### **Legislaturgrundsatz L17**

Die Stadt Luzern ist gegenüber Asylsuchenden, anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen solidarisch und fördert deren soziale, kulturelle und berufliche Integration.

## Übersicht

Im vorliegenden Bericht und Antrag stehen drei Vorhaben der Dienstabteilung Soziale Dienste im Fokus, bei denen es um die Umsetzung gesetzlicher Vorgaben und/oder Massnahmen zur Qualitätssicherung geht.

Zum einen ist es das Projekt «Umstellung vom Poolkonto auf die Einzelkontoführung» im Bereich Erwachsenenschutz. Das aktuelle Kindes- und Erwachsenenschutzrecht von 2013 bedingt einen Systemwechsel in der Verwaltung der Gelder der Klientinnen und Klienten. Eine gesetzeskonforme Umsetzung dieses Systemwechsels generiert im Bereich Existenzsicherung/Sozialhilfe eine Fallzunahme und einen Mehraufwand, welcher nur mit zusätzlichen personellen Ressourcen bewältigt werden kann. Alternative Varianten wie «Bevorschussung durch einen städtischen Fonds» oder «Fallführung durch eine Hand» wurden evaluiert und verworfen. Das Umsetzungsprojekt wurde gestartet, die finanziellen Ressourcen für die Realisierungsphase sind im Budget 2021 enthalten. Für die Fortsetzung im Regelbetrieb ab 2022 sind 140 Stellenprozent in der Funktion kaufmännische Fachbearbeitung notwendig. Mit der heutigen Poolkontolösung können die gesetzlichen Bedingungen nicht eingehalten werden. Ein im Kanton Aargau vorliegender Gerichtsbeschluss zeigt, dass die Umstellung auf Einzelkontoführung auch gerichtlich nicht verhindert werden kann. Die Zustimmung im Grossen Stadtrat ermöglicht eine längst fällige Anpassung der heutigen Praxis an die gesetzlichen Vorgaben.

Die beiden anderen Massnahmen «Jahresdeklaration» und «Einzelfallrevision» stützen sich inhaltlich ebenfalls auf gesetzliche und fachliche Grundlagen, sind aber in der Umsetzung im Themenbereich der Qualitätssicherung angesiedelt.

Die Jahresdeklaration unterstützt die rechtskonforme Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen, beugt eventuellem Missbrauch von Sozialhilfebezug vor und tritt ihm systematisch entgegen. Ziel der jährlichen Anspruchsüberprüfung ist, mögliche subsidiäre Leistungen im laufenden Fall abzuklären und Rückerstattungen einzufordern. Mit der Fortsetzung der Jahresdeklaration seit Januar 2021 wurde ein wichtiges Kontroll- und Qualitätssicherungsinstrument im Bereich Existenzsicherung wieder aufgenommen, das aufgrund einer hohen Personalfuktuation in den Jahren 2019/2020 sistiert werden musste. Seit der Fortsetzung konnten von Januar 2021 bis Juli 2021 durch den Rechtsdienst 35 Entscheide betreffend unrechtmässige Bezüge von wirtschaftlicher Sozialhilfe inklusive ungerechtfertigter Bereicherung ausgefertigt und Rückerstattungen von rund Fr. 130'000.– eingefordert werden. Entscheidend für die Fortführung einer effektiven und effizienten Jahresdeklaration ist, dass zusätzliche personelle Ressourcen zur Verfügung stehen. Nur so können die Sozialhilfedossiers auf Rechtmässigkeit und Wirksamkeit überprüft werden. Für den administrativ aufwendigen Prozess werden 200 Stellenprozent in der Funktion kaufmännische Sachbearbeitung beantragt. Der finanzielle Mehraufwand für das laufende Jahr ist im Budget 2021 enthalten. Die Jahresdeklaration wird den Sozialdiensten von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) zu Qualitätssicherungszwecken sehr empfohlen und ist Usus in den grösseren Städten der Schweiz. Ein positiver Entscheid des Grossen Stadtrates unterstützt gleichzeitig die Vorgabe des kantonalen Sozialhilfegesetzes, die Wirkung von Massnahmen der Sozialhilfe periodisch zu überprüfen.

Die Einzelfallrevision ist ein weiterer bewährter Bestandteil eines griffigen Qualitäts- und Risikomanagements im Bereich Existenzsicherung. Sozialhilfedossiers werden systematisch nach ausgewählten Parametern revidiert. In Abgrenzung zur Jahresdeklaration findet die Prüfung «sur dossier» und nicht in Zusammenarbeit mit den betroffenen Personen statt. Die Einzelfallrevision wurde vom Stadtrat im Rahmen eines Pilotprojekts befristet bis Ende 2022 bewilligt. Die dafür nötige Finanzierung ist in den Budgets 2021 und 2022 enthalten. Für die Weiterführung und definitive Einführung der Einzelfallrevision ab 2023 werden 100 Stellenprozent in der Funktion Soziale Arbeit beantragt. Die systematische Überprüfung der Sozialhilfedossiers gibt Auskunft über Stärken und Mängel in der Fallführung sowie mögliche Verbesserungsmassnahmen. Sie trägt damit massgeblich auch zum Wissensaufbau und zur Professionalisierung der Mitarbeitenden bei. Das Konzept sowie die Praxis der Einzelfallrevision wurde 2020 von der Berner Fachhochschule Soziale Arbeit unter der Leitung von Prof. Dr. Simon Steger evaluiert und als gut und praxistauglich beurteilt. Die Einzelfallrevision ist im Sozialhilfegesetz nicht zwingend vorgesehen, wird aber – analog zur Jahresdeklaration – von der SKOS empfohlen. Mit der Fortführung und der definitiven Einführung der Einzelfallrevision unterstützt die Stadt Luzern ein erfolgreiches und in vielen Sozialdiensten seit Jahren etabliertes Qualitätssicherungsinstrument.

Dem Stadtrat ist die soziale Sicherheit und die Grundversorgung der Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Luzern ein hohes Anliegen. Er hat daher ein grosses Interesse, dass die Sozialen Dienste auf aktuelle und künftige soziale Herausforderungen zeitnah und fachlich kompetent reagieren können. Die Grundversorgung der Bevölkerung und deren Unterstützung bei Bedürftigkeit muss auch in ausserordentlichen Zeiten, wie zum Beispiel der aktuellen Coronapandemie, sichergestellt sein. Es ist dem Stadtrat vorab ein Anliegen, dass in der Stadt Luzern gesetzliche Vorgaben eingehalten und sichergestellt werden. Wo dies nicht der Fall ist, müssen Aufgaben und Prozesse angepasst werden, auch wenn sie einen personellen Mehrbedarf auslösen. Dasselbe gilt für Qualitätssicherungsinstrumente, welche die Rechtmässigkeit und die Wirksamkeit von getroffenen Massnahmen sowie die Transparenz in der Fallführung von Sozialhilfedossiers überprüfen.

Der Personalbedarf für die Umsetzung dieser drei Massnahmen wurde im Rahmen der Stellenplankommissionssitzungen vom 13. Januar 2021 und vom 31. März 2021 gutgeheissen. Die dazu notwendigen befristeten Stellen sind im Budget 2021 bereits enthalten. Die Stellenbewilligung gilt auch für die Umstellung vom Poolkonto auf die Einzelkontoführung sowie für die Fortsetzung der Jahresdeklaration, beides ab 2022, bzw. die Einzelfallrevision ab 2023, vorbehältlich der Zustimmung zum vorliegenden Bericht und Antrag durch den Grossen Stadtrat.

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>1 Ausgangslage und Zielsetzung</b>	<b>7</b>
1.1 Auftrag und aktuelle Herausforderungen in den Sozialen Diensten	7
1.2 Ziele der Organisation	9
1.3 Aufbau Dienstabteilung Soziale Dienste	9
<b>2 Gesetzliche Vorgaben und Standards</b>	<b>11</b>
2.1 Gesetze, Verordnungen und Fachverbände	11
2.2 Qualitätssicherungselemente im Bereich Existenzsicherung	12
2.3 Einzelne Massnahmen im Überblick	12
<b>3 Einzelkontoführung</b>	<b>13</b>
3.1 Auftrag und fachliche Grundlagen des Erwachsenenschutzes	13
3.1.1 Auftrag	13
3.1.2 Aufgabenbereiche des Beistandspersonals	13
3.1.3 Profil der verbeiständeten Personen	15
3.2 Umstellung vom Poolkonto auf die Einzelkontoführung im Erwachsenenschutz	15
3.2.1 Ausgangslage und Zielsetzung	15
3.2.2 Gründe für die Umsetzung	16
3.2.3 Personeller Mehraufwand	16
3.2.4 Alternative Umsetzungsvarianten	20
<b>4 Jahresdeklaration</b>	<b>22</b>
4.1 Auftrag und fachliche Grundlagen der Sozialhilfe	22
4.1.1 Auftrag und Richtlinien	22
4.1.2 Aufgabenbereiche der Mitarbeitenden im Bereich Existenzsicherung	23
4.1.3 Profil der Personen mit Anspruch auf Sozialhilfe	24
4.2 Fortsetzung Jahresdeklaration (jährliche Anspruchsüberprüfung)	25
4.2.1 Ausgangslage und Zielsetzung	25
4.2.2 Gründe für die Fortsetzung der Jahresdeklaration ab 2022	25
4.2.3 Gründe für den personellen Mehraufwand	26
<b>5 Einzelfallrevision</b>	<b>28</b>
5.1 Auftrag und fachliche Grundlagen	28
5.2 Fortsetzung Einzelfallrevision	28
5.2.1 Ausgangslage und Zielsetzung	28

5.2.2	Ergebnisse und Empfehlungen der externen Evaluation Einzelfallrevision durch die Berner Fachhochschule	29
5.2.3	Gründe für die Fortsetzung der Einzelfallrevision ab 2023	31
5.2.4	Gründe für den personellen Bedarf	32
<b>6</b>	<b>Ausblick Abteilung Soziale Dienste</b>	<b>34</b>
6.1	Fokus Organisationsentwicklung	34
6.1.1	Projektorganisation Organisationsentwicklung	35
6.1.2	Themenportfolio Organisationsentwicklung	36
6.2	Abgrenzung Bericht und Antrag zur Organisationsentwicklung	37
<b>7</b>	<b>Politische Würdigung durch den Stadtrat</b>	<b>38</b>
<b>8</b>	<b>Personal- und Finanzbedarf</b>	<b>38</b>
<b>9</b>	<b>Kreditrecht und zu belastende Konten</b>	<b>40</b>
<b>10</b>	<b>Antrag</b>	<b>41</b>

# **Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern**

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

## **1 Ausgangslage und Zielsetzung**

### **1.1 Auftrag und aktuelle Herausforderungen in den Sozialen Diensten**

Die Abteilung Soziale Dienste der Stadt Luzern sichert mit ihren Dienstleistungen die soziale Grundversorgung der Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Luzern gemäss den gesetzlichen Vorgaben und bietet individuelle Unterstützung bei Bedürftigkeit in verschiedenen Lebenssituationen an. Gemäss politischem Leistungsauftrag sind ihre Kernaufgaben die wirtschaftliche und persönliche Sozialhilfe, inklusive der Alimentenhilfe, sowie die Führung von Beistandschaften für erwachsene Personen. Verschiedene Begleitungs- und Unterstützungsangebote zur sozialen und beruflichen Integration sowie Bildungsmassnahmen runden das Dienstleistungsangebot ab.

Der Dienstleistungsauftrag der Sozialen Dienste leitet sich vom Sozialhilfegesetz des Kantons Luzern vom 16. März 2015 (SHG; SRL Nr. 892) sowie vom Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 20. November 2000, EGZGB; SRL Nr. 200) ab. Mit der generellen Sozialhilfe soll die Verhinderung der Hilfsbedürftigkeit von Menschen sowie die Milderung und die Beseitigung der Folgen ihrer Hilfsbedürftigkeit erreicht werden. Der Erwachsenenschutz hat zum Ziel, das Wohl und den Schutz von Erwachsenen mit einem geistigen, psychischen oder altersbedingten Schwächezustand sicherzustellen. Wichtige Aufgabe des Erwachsenenschutzes ist neben der persönlichen Hilfe die Sicherung der vermögensrechtlichen und/oder administrativen Angelegenheiten.

Um diese Ziele zu erreichen, arbeiten die Mitarbeitenden der Sozialen Dienste eng mit internen und externen Stellen zusammen. Zu den wichtigsten Zusammenarbeitspartnern gehören:

- Stadtinterne Stellen wie die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB), der Kinder- und Jugendschutz (KJS) der Dienstabteilung Kinder Jugend Familie, die Dienstabteilungen Alter und Gesundheit (AGES) sowie Quartiere und Integration (QUIN)
- Kantonale Dienststelle Soziales und Gesundheit (DISG) sowie das Amt für Migration
- WAS, Wirtschaft Arbeit Soziales, Kanton Luzern
- Luzerner Psychiatrie (LUPS) und weitere Spitäler
- Weitere Berufsbeistandschaften, Einwohnergemeinden inner- und ausserhalb des Kantons
- Landeskirchen, Hilfswerke, Pro Infirmis, Pro Senectute, Stiftungen, weitere private Vereine
- Arbeitgeber sowie Anbieterinnen von Arbeitsintegrationsprogrammen und Bildungsangeboten sowie weitere Organisationen im Sozialbereich
- Nationale Verbände und Organisationen wie Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), Städteinitiative Sozialpolitik, Schweizerischer Verband der Berufsbeistandspersonen (SVBB)

Aktuell müssen die Sozialen Dienste auf verschiedene Herausforderungen reagieren. So musste das städtische Arbeitsamt auf Ende März 2021 aufgrund der Teilrevision des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung vom 25. Juni 1982 (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG; SR 837.0) im März 2021 aufgelöst und in die kantonale Verantwortlichkeit übergeführt werden. Eine weitere Herausforderung ist die Ablösung der Nothilfe Asyl, welche die Stadt Luzern seit 2004 im Auftrag des Kantons bzw. der Gemeinden führt. Der Auftrag wurde dieses Jahr seitens des Kantons Luzern gekündigt und wird 2022 von der Kantonalen Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen (DAF) in Eigenregie geführt werden.

Die Sozialen Dienste sind auch intern gefordert. Die Digitalisierung in der Fallführung und der Finanzbuchhaltung bringt tiefgreifende Veränderungen für die gesamte Abteilung mit sich. Gemäss Prognosen von Fachverbänden werden sich die Folgen der Coronapandemie auf sozial Schwächere und von Armut Betroffene in steigenden Fallzahlen bei der Sozialhilfe zeigen. So rechnete im Januar 2021 die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) für 2021 mit einem Fallzahlenanstieg von 11 Prozent, für 2022 mit rund 20 Prozent und für 2023 mit einem Anstieg von 17 Prozent. Derzeit werden diese Prognosen von der SKOS überarbeitet und dürften mit hoher Wahrscheinlichkeit nach unten korrigiert werden. Die Sozialen Dienste weisen von Januar 2021 bis Ende Juli 2021 einen effektiven Fallzahlenanstieg von rund 5 Prozent aus. Als Organisation gilt es, vorausschauend auf diese Herausforderung zu reagieren, insbesondere in Bezug auf die noch immer zu hohe Personalfuktuation.

Die Gründe für die hohe Fluktuationsrate bei den Sozialen Diensten liegen nicht einzig bei der hohen Fallbelastung. Grundlegende Veränderungen im Berufsfeld Soziale Arbeit fordern die Sozialen Dienste auf, sowohl inhaltliche als auch strukturelle Antworten zu finden. So haben sich zum Beispiel die Fachausbildung und der Stellenmarkt stark verändert. Dort finden sich heute vor allem junge Berufseinsteigerinnen und Berufseinsteiger, die das Handwerk der Sozialen Arbeit erst noch «on the job» erlernen müssen. Der branchenspezifische Wissensaufbau muss – mithilfe der «älteren» Kolleginnen und Kollegen im Team – in der Organisation stattfinden. Diese Situation erfordert strukturelle Anpassungen. Auch die Anforderungen an die Mitarbeitenden und die Führungspersonen haben sich verändert. Um als Arbeitgeberin auch in Zukunft attraktiv zu bleiben, muss das Lohngefüge in den Sozialen Diensten überprüft und angepasst werden. Zudem erwarten Studienabgängerinnen und Studienabgänger heute ein Jobprofil, das mit dem in der Ausbildung Gelernten korrespondiert und nicht mit administrativen Aufgaben überfrachtet ist. Ist das nicht der Fall, ziehen sie weiter. Der sogenannte Fachkräftemangel zeigt sich zunehmend auch im Berufsfeld Soziale Arbeit.

Trotz diesen Herausforderungen gelingt es den Sozialen Diensten, professionell auf sich verändernde gesetzliche Bestimmungen zu reagieren, Entwicklungen anzustossen und ihren Auftrag im Rahmen des Möglichen zu erfüllen.

## 1.2 Ziele der Organisation

Die Sozialen Dienste verfolgen in ihrer Aufgabe konsequent die Ziele und Grundsätze der Sozialhilfe und des Erwachsenenschutzes. Im Sinne der Legislaturziele 2021–2025 richtet sie ihre Strukturen, Prozesse und Angebote zur gesellschaftlichen und beruflichen Integration von Sozialhilfebeziehenden und verbeiständeten Personen auf die künftigen Herausforderungen aus. Die Angebote der Sozialhilfe und des Erwachsenenschutzes sollen Menschen in belasteten Lebenslagen durch individualisierte Massnahmen stärken und stabilisieren.

Um diesem Anspruch gerecht zu werden, setzen die Sozialen Dienste auf qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Optimale Strukturen und Prozesse unterstützen die professionelle Arbeit. Adäquate personelle Ressourcen sind Teil dieser Strategie. Die Mitarbeitenden der Abteilung Soziale Dienste kennen die sozialen Problemstellungen in der Region und begegnen diesen ziel- und lösungsorientiert.

## 1.3 Aufbau Dienstabteilung Soziale Dienste

2021 arbeiten rund 130 Mitarbeitende in 94,3 Vollzeitstellen in der Dienstabteilung Soziale Dienste. Im Rahmen der Sozialhilfe betreuen sie rund 1'750 Dossiers (2'800 Personen), bei der Alimenten- hilfe rund 950 Dossiers, und im Erwachsenenschutz sind es 1'050 Mandate (Stand Ende Juni 2021). Die Dienstabteilungsleitung ist dem Vorsteher der Sozial- und Sicherheitsdirektion direkt unterstellt.

Die Abteilung Soziale Dienste ist in fünf Bereiche unterteilt: Erwachsenenschutz, Existenzsicherung, Jobcenter, Begleitung und Unterstützung sowie Zentrale Dienste. Zwei Stabsstellen, Rechtsdienst und Buchhaltung, unterstützen die Dienstabteilungsleitung.

Im Fokus des vorliegenden Berichtes stehen die beiden Bereiche Erwachsenenschutz und Existenzsicherung mit den Ressorts *Mandatsführung*, *Fachbearbeitung*, *Administration*, *Finanzierungsfälle* und *Fallrevision*, weswegen auf die weiteren Bereiche nicht näher eingegangen wird.

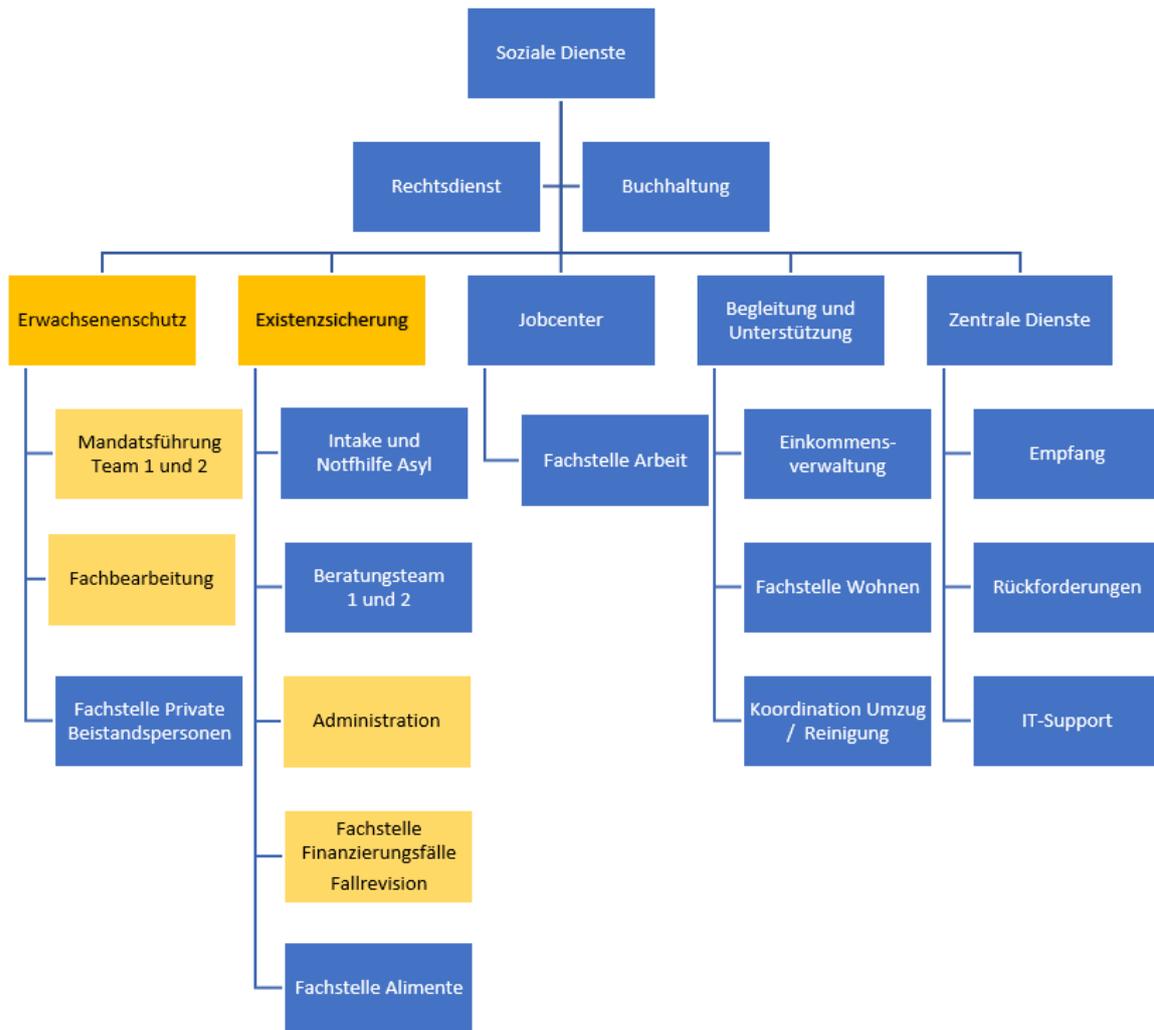


Abb. 1: Organigramm Dienstabteilung Soziale Dienste

Sowohl der Bereich Erwachsenenschutz als auch der Bereich Existenzsicherung arbeiten mit allen abteilungsinternen Ressorts und Bereichen eng zusammen. Zentral für beide Bereiche sind insbesondere auch die Stabsstellen Rechtsdienst und Buchhaltung.

### **Bereich Erwachsenenschutz**

Im Bereich Erwachsenenschutz arbeiten 32 Mitarbeitende in 26,2 Vollzeitstellen in drei Teams/Ressorts und der Fachstelle Private Beistandspersonen.

### **Bereich Existenzsicherung**

Im Bereich Existenzsicherung arbeiten 50 Mitarbeitende in 36,8 Vollzeitstellen in sieben Teams/Ressorts.

Die Funktionsbeschreibungen für die jeweils relevanten Aufgaben werden in den Kapiteln der einzelnen Massnahmen ausgeführt.

## **2 Gesetzliche Vorgaben und Standards**

### **2.1 Gesetze, Verordnungen und Fachverbände**

Folgende Gesetze, Verordnungen und Standards sind für die nachfolgenden Massnahmen bestimmend:

- (1) Einzelkontoführung im Bereich Erwachsenenschutz
- (2) Jahresdeklaration im Bereich Existenzsicherung
- (3) Einzelfallrevision im Bereich Existenzsicherung

#### **Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210)**

#### **Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 20. November 2000 (EGZGB; SRL Nr. 200)**

Das Schweizer Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, datiert von 2013, wird im Schweizerischen Zivilgesetzbuch geregelt. Die gesetzlichen Vorgaben zu den behördlichen Massnahmen im Kindes- und Erwachsenenschutz sind in Art. 307 ff. ZGB und die Massnahmen des Erwachsenenschutzes in Art. 388 ff. ZGB formuliert. (1)

#### **Verordnung über die Vermögensverwaltung im Rahmen der Beistandschaft oder Vormundschaft vom 4. Juli 2012 (VBVV; SR 211.223.11)**

Die Verordnung regelt die Anlage und die Aufbewahrung von Vermögenswerten, die im Rahmen einer Beistandschaft oder einer Vormundschaft verwaltet werden. (1)

#### **Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES)**

Die KOKES ist eine interkantonale Fach- und Direktorenkonferenz. Sie koordiniert die Zusammenarbeit der Kantone untereinander, mit dem Bund und nationalen Organisationen. Sie gibt fachliche Empfehlungen ab und definiert Standards. Mitglieder der Konferenz sind die Kantone. (1)

#### **Sozialhilfegesetz vom 16. März 2015 (SHG; SRL Nr. 892)**

Das Gesetz regelt die Sozialhilfe des Kantons Luzern und der Einwohnergemeinden sowie deren Verhältnis zu den anderen Trägern der Sozialhilfe (§ 1 SHG). Unter Ziele und Grundsätze (§ 2 ff. SHG) werden zudem Themen wie Subsidiarität, Überprüfung der Wirksamkeit und Berücksichtigung des Einzelfalls formuliert. (1, 2, 3)

#### **Sozialhilfeverordnung vom 24. November 2015 (SHV; SRL Nr. 892a)**

Die Verordnung regelt den Vollzug des Sozialhilfegesetzes. Themen, welche für den Bereich Existenzsicherung relevant sind, sind zum Beispiel der Umfang der wirtschaftlichen Sozialhilfe oder die Definition von «Unterstützungswohnsitz» bzw. «zivilrechtlichem Wohnsitz», welche für die Abklärung der Zuständigkeit von zentraler Bedeutung sind. (1, 2, 3)

#### **Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)**

Die SKOS ist der nationale Fachverband für Sozialhilfe. Sie gibt im Auftrag ihrer Mitglieder Richtlinien zur Ausgestaltung und zur Bemessung der Sozialhilfe heraus und fördert damit die harmonisierte Ausrichtung der Sozialhilfe schweizweit. Das SHG des Kantons Luzern formuliert die SKOS-

Richtlinien als wegleitend (§ 31 SHG). Mitglieder der SKOS sind alle Kantone, viele Gemeinden, verschiedene Bundesämter und private Organisationen des Sozialwesens. (2, 3)

## 2.2 Qualitätssicherungselemente im Bereich Existenzsicherung

Das Qualitäts- und Risikomanagement des Bereichs Existenzsicherung besteht aus Qualitätssicherungselementen, welche zusammen eine professionelle und transparente Fallführung in der Sozialberatung gewährleisten.

<b>Aufnahmeverfahren, Überprüfung der Bedürftigkeit</b>	Während des Aufnahmeverfahrens bearbeiten mehrere Stellen/Personen ein Dossier, um die Rechtmässigkeit der wirtschaftlichen Sozialhilfe sicherzustellen.
<b>Kontrolle im Rahmen der Jahresdeklaration</b>	Jede Sozialhilfeklientin und jeder Sozialhilfeklient deklariert einmal pro Jahr anhand vorgegebener Unterlagen die Einkommens- und Vermögenssituation. Der Fall wird auf Rechtmässigkeit und Wirksamkeit überprüft.
<b>Einzelfallrevision</b>	Die Einzelfallrevision überprüft einzelne Sozialhilfedossiers zu vorgegebenen Revisionszeitpunkten. Sie prüft die Standards einer effizienten und effektiven Fallführung sowie die Rechtmässigkeit und Wirksamkeit der aufgeführten Massnahmen.

Tab. 2: Qualitätssicherungselemente Bereich Existenzsicherung

## 2.3 Einzelne Massnahmen im Überblick

Zur Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben und fachlichen Standards dienen insbesondere folgende drei Massnahmen, die nachfolgend in Kurzform vorgestellt und in den Kapiteln 3, 4 und 5 im Detail erläutert werden.

### **Einzelkontoführung für verbeiständete Personen**

In der Stadt Luzern wird für die Verwaltung von Geldern der Klientinnen und Klienten mit einem Poolkontosystem gearbeitet. Mit der Einführung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts per Januar 2013 wurden die Bedingungen für den Umgang mit diesen Geldern neu geregelt. Die Auflösung der Poolkontoführung bzw. die Einführung der Einzelkontoführung für alle verbeiständeten erwachsenen Personen ist den neuen gesetzlichen Vorgaben geschuldet und ist daher zwingend.

### **Fortsetzung Jahresdeklaration**

Die jährliche Überprüfung der Anspruchsberechtigung von Personen, die mit wirtschaftlicher Sozialhilfe unterstützt werden (Jahresdeklaration), ist eine wichtige Qualitätssicherungsmassnahme. Ziel ist, mögliche subsidiäre Leistungen im laufenden Fall abzuklären, Rückerstattungen einzufordern sowie eventuellem Missbrauch von Sozialhilfebezug vorzubeugen und systematisch

entgegenzutreten. Das Prinzip der Subsidiarität ist im SHG verankert. Die systematische Überprüfung aller Sozialhilfedossiers wird von der SKOS zu Qualitätssicherungszwecken sehr empfohlen.

### **Fortsetzung Einzelfallrevision**

Die Einzelfallrevision ist ebenfalls Teil des Qualitäts- und Risikomanagements im Bereich Existenzsicherung. Die Ergebnisse der Einzelfallrevision stehen in Form eines Berichtes zur Verfügung, der Auskunft gibt über Stärken und Mängel in der Fallführung sowie mögliche Verbesserungs- und Entwicklungsmassnahmen. Das Konzept wie auch die Praxis der Einzelfallrevision wurde 2020 von der Berner Fachhochschule Soziale Arbeit unter der Leitung von Prof. Dr. Simon Steger evaluiert und als zielführend beurteilt.

## **3 Einzelkontoführung**

### **3.1 Auftrag und fachliche Grundlagen des Erwachsenenschutzes**

#### **3.1.1 Auftrag**

Der Bereich Erwachsenenschutz bzw. dessen Beiständinnen und Beistände führen im Auftrag der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde der Stadt Luzern (KESB) gesetzliche Massnahmen für Erwachsene aus. Die behördlichen Massnahmen verfolgen das Ziel, das Wohl und den Schutz hilfsbedürftiger Personen sicherzustellen und die Selbstbestimmung der betroffenen Personen so weit wie möglich zu erhalten und zu fördern (vgl. Art. 388 ZGB).

Es ist Aufgabe und Kompetenz der KESB, die Hilfsbedürftigkeit bzw. einen eventuellen Schwächezustand der betroffenen Personen abzuklären und festzustellen. Auf dieser Grundlage verfügt sie die individualisierte Massnahme und beauftragt den Bereich Erwachsenenschutz mit deren Umsetzung.

Der Erwachsenenschutz führt für alle Klientinnen und Klienten, die von den Beistandspersonen betreut werden, ein individuelles Konto, um Einkünfte bzw. Vermögen zu verwalten und Zahlungen tätigen zu können.

#### **3.1.2 Aufgabenbereiche des Beistandspersonals**

Im Bereich Erwachsenenschutz der Abteilung Soziale Dienste führen die Beistandspersonen rund 1'050 von der KESB verfügte Massnahmen (Stand Juni 2021). Sie werden unterstützt von Fachmitarbeitenden, welche vor allem die administrativen Aufgaben erfüllen. Zudem unterstützt das Team der Buchhaltung die Beistandspersonen in ihrer Arbeit (siehe 1.3 Aufbauorganisation).

Die Aufgabenbereiche der Beistandspersonen umfassen gemäss Art. 391 ZGB die *Personensorge*, die *Vermögenssorge* oder den *Rechtsverkehr*. Das heisst, sie beraten, begleiten und betreuen Personen in den Bereichen Gesundheit, Finanzen, Wohnen, Ausbildung/Arbeit und soziale Integration. Dabei erfüllen die Beistandspersonen die Aufgaben stets im Interesse der betroffenen Person. Sie handeln verhältnismässig und nehmen – soweit möglich – auf die Meinung der betroffenen Person

Rücksicht bzw. achten deren Willen. Es geht darum, dass die verbeiständete Person ihr Leben entsprechend ihren Fähigkeiten nach eigenen Wünschen und Vorstellungen gestalten kann. Zentrale Aufgabe der Beistandspersonen ist die Sicherstellung der Finanzierung des Lebensbedarfs der verbeiständeten Personen.

<b>Mandatsführung</b>	
Allgemeine Zielsetzung	Die Beiständin oder der Beistand führt im Auftrag der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde der Stadt Luzern gesetzliche Massnahmen für Erwachsene aus.
Aufgabenstellung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beratung, Unterstützung und Betreuung von Klientinnen und Klienten in persönlichen, finanziellen, administrativen und rechtlichen Angelegenheiten</li> <li>▪ Organisation und Koordination von Hilfssystemen</li> <li>▪ Zusammenarbeit mit involvierten Fachpersonen und Institutionen im Sozial- und Gesundheitswesen</li> <li>▪ Vermittlung von Sachhilfe an Klientinnen und Klienten sowie Sicherstellung der Finanzierung, Vermögensverwaltung</li> </ul>
Anforderungsprofil	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Universitäts- oder Fachhochschulabschluss in Sozialer Arbeit oder vergleichbare Ausbildung</li> <li>▪ Berufspraxis in gesetzlicher Sozialarbeit und/oder gesetzlicher Mandatsführung</li> </ul>

Tab. 3: Funktionsbeschreibung Mandatsführung

<b>Kaufmännische Fachbearbeitung</b>	
Allgemeine Zielsetzung	Die kaufmännische Fachbearbeiterin oder der kaufmännische Fachbearbeiter unterstützt die Beistandspersonen in administrativen Belangen der Fallführung.
Aufgabenstellung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zahlungsverkehr: Debitorenkontrolle, Bearbeitung von Rechnungen, Überwachung Klientenbuchhaltung</li> <li>▪ Kontrolle und Geltendmachung von Ansprüchen aus Sozial- und Privatversicherungen sowie aus wirtschaftlicher Sozialhilfe, Unterhaltsbeiträgen usw.</li> <li>▪ Ausfüllen der Steuererklärungen, Kontrolle der Verrechnungssteuer-Rückerstattung</li> <li>▪ Postverarbeitung, Mutations- und Meldewesen, elektronische und physische Datenpflege</li> </ul>
Anforderungsprofil	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Abgeschlossene Berufsausbildung (EFZ), funktionsspezifische Weiterbildung im Spezialbereich</li> <li>▪ Erweiterte Praxis-/Berufserfahrung</li> </ul>

Tab. 4: Funktionsbeschreibung kaufmännische Fachbearbeitung

### **3.1.3 Profil der verbeiständeten Personen**

Die verbeiständeten Personen haben alle sehr unterschiedliche Hintergründe. Es sind Erwachsene mit einer geistigen Behinderung, einer psychischen Erkrankung, einem altersbedingten Schwächezustand oder einer Suchtmittelabhängigkeit. Sie bestreiten ihren Lebensbedarf mit Lohn, mit Renten- und/oder Sozialversicherungsleistungen (AHV, IV, ALV), Leistungen aus Unfall- oder Krankenversicherungen sowie Ergänzungsleistungen und der Sozialhilfe. Einige von ihnen verfügen über ein beträchtliches Vermögen (> Fr. 12'000.–) und/oder über Einkommen aus Liegenschaften (Mieteträge).

240 der rund 1'050 verbeiständeten Personen (rund 23 Prozent, Stand Juni 2021) werden ergänzend oder zu 100 Prozent von der wirtschaftlichen Sozialhilfe der Stadt Luzern unterstützt. Für die Ausrichtung der Sozialhilfe ist der Bereich Existenzsicherung zuständig. Er führt die erwähnten Fälle in der Fachstelle Finanzierungsfälle nach sozialhilferechtlichen Grundsätzen.

Ein grosser Teil der verbeiständeten Personen, welche aktuell mit wirtschaftlicher Sozialhilfe unterstützt werden müssen, sind Personen mit unregelmässigem Einkommen und/oder mit sich laufend verändernden Lebenssituationen wie häufigem Wohnortwechsel, Obdachlosigkeit, Haftstrafen usw.

## **3.2 Umstellung vom Poolkonto auf die Einzelkontoführung im Erwachsenenschutz**

### **3.2.1 Ausgangslage und Zielsetzung**

Eine zentrale Aufgabe bei der Führung von Beistandschaften ist die Verwaltung von Geldern der Klientinnen und Klienten. Für die Verwaltung dieser Gelder wird sowohl in der Dienstabteilung Soziale Dienste als auch in der Dienstabteilung Kinder Jugend Familie mit einem sogenannten Poolkontosystem gearbeitet. Alle Ein- und Auszahlungen der Gelder werden heute über dieses Poolkonto abgewickelt. Das Poolkonto umfasst per Ende März 2021 10,1 Mio. Franken, welche bei der PostFinance auf zwei Konten sowie bei der Luzerner Kantonalbank hinterlegt sind. Der Betrag setzt sich unter anderem zusammen aus dem privaten Vermögen verbeiständeter Personen, Rentenzahlungen, Sozialversicherungsleistungen und Löhnen. Es handelt sich nicht um Gelder der öffentlichen Hand.

Mit der Einführung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts per Januar 2013 wurden die Bedingungen für den Umgang mit Klientengeldern neu geregelt. Für die Verwaltung der Gelder im Erwachsenenschutz ist insbesondere die Verordnung über die Vermögensverwaltung im Rahmen der Beistandschaft oder Vormundschaft (VBVV) relevant. Die Verordnung hält in Art. 6 Abs. 1 lit. a und b fest, dass alle Klientengelder über ein eindeutig zugeordnetes Konto pro Klientin oder Klienten bei einer Bank verwaltet werden müssen. Diesen Grundsatz hat das Obergericht des Kantons Aargau in seinem Beschluss vom 13. Dezember 2017 (XKS.2012.5) bestätigt, welches bis anhin die Abwicklung des Zahlungsverkehrs über ein allgemeines Betriebskonto (Poolkonto) als langjährige Praxis billigte, ab 2018 jedoch als nicht mehr zulässig beurteilte.

Um dieser gesetzlichen Vorgabe nachzukommen, sollen künftig alle Gelder von Beistandschaften der Stadt Luzern über ein eindeutig zugeordnetes Konto pro Klientin oder Klienten bei einer Bank verwaltet werden (Einzelkontoführung).

### 3.2.2 Gründe für die Umsetzung

Die Umstellung vom Poolkonto auf die Einzelkontoführung ist aus folgenden Gründen zwingend:

- **Vorgaben zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht sind zwingend:** Die wichtigste Begründung findet sich in der gesetzlichen Grundlage. Mit der Einführung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts per Januar 2013 wurden die Bedingungen für den Umgang mit Klientengeldern neu geregelt. Mit dem heutigen Poolkontosystem der Stadt Luzern kann diese gesetzliche Bestimmung nicht eingehalten werden.
- **Bevorschussung Sozialhilfe durch Vermögen anderer nicht zulässig:** Wie oben dargelegt, bedeutet die Verwaltung der Gelder mittels Poolkonto, dass diese nicht eindeutig einer Klientin oder einem Klienten zugeordnet werden können. Das führt unter anderem dazu, dass offene Forderungen, wie zum Beispiel eine unmittelbar fällige Heimrechnung, mittels Poolkonto gedeckt werden, selbst wenn die Klientin oder der Klient vorübergehend bzw. kurzzeitig über ungenügende finanzielle Ressourcen verfügt (beispielsweise bis zum Eintreffen einer Rente oder anderer regelmässiger Einkommen). Diese Praxis ist nicht zulässig.

Indem diese Vorleistungen bisher mithilfe des Poolkontos erbracht wurden, konnten Anträge auf wirtschaftliche Sozialhilfe vermieden bzw. umgangen werden. Oder anders gesagt: Mithilfe des Poolkontos wurden Sozialhilfeleistungen mit dem Vermögen anderer verbeiständeter Personen bevorschusst, um den Lebensbedarf von Klientinnen und Klienten, welche Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe hätten, sicherzustellen. Mit der Einzelkontoführung wird künftig ein bestehender Bedarf bzw. eine Notlage mit einem Antrag auf Sozialhilfe überbrückt bzw. sichergestellt.

- **Zusammenarbeit mit anderen Berufsbeistandschaften:** Das Poolkontosystem wird im Kanton Luzern einzig noch in der Stadt Luzern praktiziert. Alle anderen Berufsbeistandschaften und das Sozial-Beratungszentrum (SoBZ; neu: KLICK Fachstelle Sucht Region Luzern) arbeiten gemäss den gesetzlichen Vorgaben mit einem eindeutig zugeordnetem Konto pro verbeiständeter Person bei einer Bank. Entsprechend ist die Überführung eines Dossiers in eine andere Zuständigkeit langwierig und zeitintensiv und belastet die gute Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Stellen.

### 3.2.3 Personeller Mehraufwand

Infolge der Auflösung des Poolkontos werden in der Fachstelle Finanzierungsfälle zusätzlich und dauerhaft bis zu 150 Fälle anfallen, die künftig neu mit wirtschaftlicher Sozialhilfe unterstützt werden müssen. Das heisst, der personelle Mehraufwand für die Umstellung von der Poolkonto- auf die Einzelkontoführung fällt in der Fachstelle Finanzierungsfälle an.

## Fachstelle Finanzierungsfälle

Die Fachstelle ist zuständig und spezialisiert für die Administration von Personen mit wirtschaftlicher Sozialhilfe, die von Beistandspersonen betreut werden oder sich in stationären Einrichtungen befinden.

Aktuell werden von der Fachstelle Finanzierungsfälle 370 Fälle mit wirtschaftlicher Sozialhilfe geführt (Stand Ende Juni 2021). Die Fälle setzen sich folgendermassen zusammen:

- 240 Fälle für den Bereich Erwachsenenschutz
- 95 Fälle für den Kinder- und Jugendschutz (Dienstabteilung Kinder Jugend Familie)
- 35 Fälle für die Sozialberatung (Straf-/Massnahmenvollzug, stationäre Drogentherapien usw.)

Im Team der Fachstelle arbeiten drei Fachpersonen mit folgendem Funktionsprofil und insgesamt 200 Stellenprozent:

<b>Kaufmännische Fachbearbeitung Finanzierungsfälle</b>	
Allgemeine Zielsetzung	Die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter eröffnet und führt die Dossiers von Personen mit Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe ohne Sozialberatung bzw. die von Dritten betreut werden, sodass die wirtschaftliche Sozialhilfe gemäss den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), gemäss dem Kantonalen Sozialhilfegesetz (SHG) und den internen Richtlinien gewährleistet ist.
Aufgabenstellung	Die Finanzierungsfälle umfassen Personen, die vom Bereich Existenzsicherung keine Beratungsleistungen erhalten bzw. die von Dritten betreut werden. Dies sind vor allem Personen in Alters- und Pflegeheimen, in stationären Einrichtungen (Psychiatrie, Kliniken, Wohnheimen, Straf- und Massnahmenvollzug usw.) sowie Personen mit einer von der KESB angeordneten Massnahme. <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Antrag und Unterlagen prüfen, fehlende Unterlagen einfordern und Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe sowie Zuständigkeit prüfen und entscheiden</li><li>▪ Abklären von Subsidiarität, Sozialversicherungsleistungen und Leistungen Dritter einfordern</li><li>▪ Dossier erstellen, Budget berechnen, Kostengutsprache erfassen, Zahlungen sicherstellen</li><li>▪ Beraten und/oder informieren von Angehörigen und anderen involvierten Stellen</li></ul>
Anforderungsprofil	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Abgeschlossene Berufsausbildung (EFZ), funktionspezifische Weiterbildung im Spezialbereich</li><li>▪ Erweiterte Praxis-/Berufserfahrung</li></ul>

Tab. 5: Funktionsbeschreibung kaufmännische Fachbearbeitung Finanzierungsfälle

Die personellen Ressourcen der Fachstelle Finanzierungsfälle sind nicht Teil des Ressourcen- und Controllinginstruments der Sozialen Dienste. Die Berechnung der personellen Ressourcen unterliegt daher separaten Grundlagen.

### **Begründung personeller Mehrbedarf**

Der Mehraufwand im Bereich Existenzsicherung (Fachstelle Finanzierungsfälle) kann nicht durch einen Minderaufwand des Bereichs Erwachsenenschutz kompensiert werden, da dessen Aufgabenbereich derselbe bleibt. Die Aufgaben in der Fachstelle Finanzierungsfälle fallen zusätzlich an. Folgende Darstellung soll verdeutlichen, dass Dossiers von Personen, welche durch eine Beistandsperson betreut werden und wirtschaftliche Sozialhilfe erhalten, *parallel in zwei verschiedenen Bereichen, zum einen im Bereich Erwachsenenschutz, zum anderen im Bereich Existenzsicherung*, geführt werden.

#### **Bereich Erwachsenenschutz: Mandatsführung (EWS)**

Die Aufgabenpakete im Bereich Erwachsenenschutz bleiben dieselben (mit oder ohne wirtschaftliche Sozialhilfe, WSH) bzw. erweitern sich um die Zusammenarbeit mit der WSH (*kursiv*).

Der Bereich führt individuelle Konten gemäss Auftrag Vermögensverwaltung (Art. 394 i. V. m. Art. 295 ZGB):

- *stellt bei Bedarf Antrag auf WSH;*
- *passt Monatsbudget an WSH an;*
- *veranlasst Zahlungen an Unterkunft, Grundbedarf usw.;*
- *übernimmt Krankenkassenadministration;*
- *klärt subsidiäre Leistungen wie Sozialversicherungen, Stipendien, weitere;*
- *überprüft Eingänge und Rückerstattungen von Versicherungen usw.;*
- *stellt Kostengutsprache an WSH für situationsbedingte Leistungen (KK-Selbstbehalt, Franchise, Zahnbehandlungen, auswärtige Verpflegung bei Erwerbsarbeit usw.);*
- *veranlasst Schlussabrechnung gegenüber WSH.*

#### **Bereich Existenzsicherung: Wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH)**

Die Aufgabenpakete im Bereich Existenzsicherung, Fachstelle Finanzierungsfälle, kommen parallel dazu (*kursiv*).

Der Bereich führt Dossiers nach WSH-Richtlinien:

- *prüft Antrag und klärt Zuständigkeit Stadt Luzern;*
- *eröffnet elektronisches und physisches Dossier und erstellt Budget nach WSH-Richtlinien;*
- *veranlasst Zahlung an individuelles Konto;*
- *passt Budget an bei sich verändernden Lebensbedingungen wie Obdachlosigkeit, Trennung Familie, Stellenverlust u.a.m.;*
- *prüft Anträge von Beistandspersonen für situationsbedingte Leistungen;*
- *klärt subsidiäre Leistungen und fordert diese in Absprache mit Beistandsperson ein;*
- *erstellt Verrechnung/Schlussabrechnung bei Fallablösung gegenüber EWS.*

Tab. 6: Aufgabenpakete in zwei verschiedenen Bereichen

### **Fallstruktur der zusätzlichen Fälle im Bereich Existenzsicherung**

Folgende Fälle werden mit der Umstellung auf die Einzelkontoführung bei der Fachstelle Finanzierungsfälle zusätzlich mit wirtschaftlicher Sozialhilfe unterstützt werden müssen:

- Einerseits sind es Fälle, welche zur Überbrückung eröffnet werden müssen, bis eine Rente oder andere regelmässige Einkommen gesprochen werden und eintreffen. Das heisst, die Dossiers werden von der Fachstelle Finanzierungsfälle errichtet und nach kurzer Zeit, sobald die regelmässigen Einkommen eingehen, abgerechnet und abgeschlossen. Kurzfristige Überbrückungsleistungen durch die wirtschaftliche Sozialhilfe sind im Verhältnis zur langfristigen Laufdauer administrativ deutlich aufwendiger.
- Andererseits handelt es sich um verbeiständete Personen, welche Soforthilfe in einer Notsituation bedürfen. Notsituationen entstehen zum Beispiel bei einem Verlust des Erwerbseinkommens, wenn Sozialversicherungsleistungen sistiert oder eingestellt werden oder wenn bei einer Trennung von Paaren/Familie das für den Lebensunterhalt notwendige Einkommen wegfällt. Durch solche und weitere Situationen wird eine Soforthilfe durch die Sozialhilfe notwendig.

### **Mehraufwand in der Fachstelle Finanzierungsfälle bei laufenden Fällen**

Parallel zur Fallzunahme fällt mit der Umstellung vom Poolkonto auf die Einzelfallkontoführung ein Mehraufwand in der Fachstelle Finanzierungsfälle an. Der Mehraufwand betrifft die Bewirtschaftung der Fälle im Auftrag des Erwachsenenschutzes.

Mit dem Poolkontosystem konnte die wirtschaftliche Sozialhilfe für verbeiständete Personen von der Fachstelle nachträglich (in der Regel alle zwei Monate) auf das Poolkonto im Erwachsenenschutz einbezahlt werden. Künftig muss der Bedarf bzw. die einzelne Zahlung *zeitnah* von der Fachstelle Finanzierungsfälle auf das individuelle Einzelkonto der verbeiständeten Person überwiesen werden. Das heisst, ein Dossier muss mehrmals pro Monat in die Hand genommen werden, um Anträge der Beistandspersonen zu prüfen, das Budget anzupassen und Zahlungen *unmittelbar* zu veranlassen. Eine verzögerte Überweisung der wirtschaftlichen Sozialhilfe auf das individuelle Konto der verbeiständeten Person würde dazu führen, dass die Beistandsperson den finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen oder in einer Notsituation keine Zahlung veranlassen könnte, weil sich kein Geld auf dem individuellen Konto befindet. So könnten z. B. verzögerte Mietzahlungen zu einer Wohnungskündigung führen, die verspätete Bezahlung von Krankenkassenprämien könnte zur Aufnahme in die «schwarze Liste» führen und eine schon heute fragile Situation noch weiter verschlechtern.

Konkret geht es um folgende Situationen, welche eine oder mehrere Handlungen aufseiten der Finanzierungsfälle auslösen:

- Fallaufnahme
- Krisensituationen/Notfälle
- Veränderung der Wohnsituation (Umzug, Wohnungsverlust usw.)
- Veränderung der Haushaltsgrosse (Anzahl Personen im Haushalt)
- Veränderung der Unterbringungssituation (Straf- und Massnahmenvollzug, Ein-/Austritt in Alters- und Pflegezentren, stationäre Einrichtungen usw.)
- Veränderung der Einkommenssituation (Lohnzahlungen, Renten- und Sozialversicherungszahlungen, andere)
- Veränderung bei Arbeitsintegrationsmassnahmen (Eintritt, Abbruch, Wechsel Pensum usw.)
- Verlängerungsanträge bearbeiten
- Fallabschluss, Schlussabrechnung, Rückforderungen

Die Auflistung zeigt den Umfang der administrativen Handlungen in einem Dossier, das zusätzlich zur Betreuung durch eine Beistandsperson im Bereich Existenzsicherung geführt werden muss.

### Berechnung zusätzlicher Vollzeitstellen

Für die Führung der zusätzlichen 150 Finanzierungsfälle und die Bewirtschaftung der laufenden Fälle werden 140 Stellenprozent beantragt. Die Berechnung basiert auf einer Nettojahresarbeitszeit von 1'600 Stunden pro 100 Stellenprozent.

	Anzahl Dossiers	Aufwand Stunden pro Dossier/Jahr	Aufwand Stunden total	Vollzeitstellen bei 1'600 Std. Nettojahresarbeitszeit
Zusätzliche Fälle	150	11 Std.	1'650 Std.	1,03
Mehraufwand bestehende Fälle	240	2,5 Std.	600 Std.	0,40
Total				1,43

Tab. 7: Berechnung zusätzlicher Stellenbedarf Funktion kaufmännische Fachbearbeitung Finanzierungsfälle

### 3.2.4 Alternative Umsetzungsvarianten

Im Vorfeld der nun vorliegenden Lösungsvariante «Fachstelle Finanzierungsfälle» (Kapitel 3.2.3) wurde die Variante «Bevorschussung» eingehend geprüft. Dabei wird die Überbrückung einer Not-situation nicht mittels wirtschaftlicher Sozialhilfe geregelt, sondern über einen neu zu schaffenden «Überbrückungspool». Dieser wird nicht wie heute durch Vermögensgelder von verbeiständeten Personen alimentiert, sondern über städtische Mittel im mehrfachen fünfstelligen Bereich. Vorteil dieser Variante wäre, dass eine personelle Aufstockung im Ressort Finanzierungsfälle geringer ausfallen oder gar gänzlich entfallen würde. Dennoch wurde diese Variante aus folgenden Gründen verworfen:

- Ein Poolkonto müsste durch den Bereich Erwachsenenschutz geführt und einem laufenden Controlling unterzogen werden. Bei einem Fallvolumen von jährlich rund 150 Dossiers bindet dies zeitliche und personelle Ressourcen im Erwachsenenschutz sowie im Ressort Buchhaltung.
- Bedarfsgerechte Vorleistungen bzw. Überbrückungshilfen können teils mangels Vermögens/Einkommens der verbeiständeten Person nicht in allen Fällen rückerstattet werden. Beispielsweise weil die beantragte Rente (IV oder SUVA) abgelehnt wird oder tiefer als angedacht ausfällt. Solche Vorleistungen müssen während eines bis mehrerer Monate geleistet werden. Entsprechend weist das heutige nicht gesetzeskonforme Poolkonto (alimentiert mit dem Vermögen aller verbeiständeten Personen) in den letzten vier Jahren einen regelmässigen Minussaldo von Fr. 35'000.– bis Fr. 100'000.– aus.
- Ein städtischer Überbrückungsfonds muss aufgrund von uneinbringlichen Rückforderungen, die abgeschrieben werden müssten, immer wieder neu alimentiert werden.
- Es ist fraglich, ob HRM2 regelmässige Debitorenverluste in der Erfolgsrechnung zulässt; insbesondere da in diesem Modell Steuergelder für die Alimentierung des Pools eingesetzt werden müssen.

- Letztlich ist auch zu bedenken, dass das heute nicht gesetzeskonforme Poolkonto mit einem kurzzeitigen Poolkonto bis zur Einzelkontoführung abgelöst würde. Somit würde sich die Stadt Luzern weiterhin nicht gesetzeskonform verhalten oder zumindest sich wieder in einen Graubereich begeben, da die Auflage der Nachvollziehbarkeit über den Kontostand der verbeiständeten Person in diesem Zeitraum noch nicht gewährleistet werden kann.
- Es gibt keine standardisierten Regelungen oder gesetzlichen Bestimmungen zur Ausgestaltung einer Überbrückungshilfe. Eine gleiche Handhabung der Leistung von Überbrückungshilfe und damit eine Gleichbehandlung der verbeiständeten Personen kann daher nicht gewährleistet werden. Noch stossender ist, dass Personen mit wirtschaftlicher Sozialhilfe klar reglementierte Überbrückungshilfen bzw. bedarfsorientierte Leistungen erhalten und gegenüber verbeiständeten Personen deutlich schlechter gestellt wären. Es entstünde dadurch eine Rechtsungleichheit zwischen Personen mit wirtschaftlicher Sozialhilfe und verbeiständeten Personen.

Ebenfalls geprüft und verworfen wurde die Variante «Fallführung durch eine Hand». In diesem Modell leisten die Beistandspersonen nach Kriterien der wirtschaftlichen Sozialhilfe eine Bevorschussung zugunsten der verbeiständeten Person.

- Das Regelwerk der wirtschaftlichen Sozialhilfe ist sehr komplex und umfangreich. Die Anwendung der Richtlinien und die Einhaltung der zahlreichen Vorgaben verlangt ein hohes Fachwissen der fallführenden Personen. Beistandspersonen verfügen nicht über dieses fachspezifische Wissen. Fehlentscheide und eine Häufung von Einsprachen und Beschwerden wären die Folge.
- Beistandspersonen begleiten und betreuen die verbeiständeten Personen. Wenn die Beistände gleichzeitig noch für die Berechnung und die Auszahlung der wirtschaftlichen Sozialhilfe zuständig sind, findet keine «Gewaltentrennung» zwischen den beiden Funktionen statt.
- Die Stadt Zürich hat die Variante «Fallführung aus einer Hand» ebenfalls eingehend geprüft und hat sie nach einem Pilotversuch aufgrund mangelnder Fachkompetenz im Bereich wirtschaftliche Sozialhilfe, Rollenvermischungen und Interessenkonflikten wieder verworfen. Heute arbeitet die Stadt Zürich nach dem von den Sozialen Diensten vorgeschlagenen Weg.
- Die Empfehlungen der KOKES vom 18. Juni 2021 nehmen zur Organisation von Berufsbeistandschaften wie folgt Stellung:  
 «Nicht empfohlen wird die Fallführung beider Aufgabenbereiche (Mandatsführung und Sozialhilfe) durch die gleiche Person, da dies zu einer Rollenvermischung und Interessenkollision führt. Muss die Beistandsperson Auflagen oder Weisungen als fallführende Person durchsetzen, fällt die Vertretungsbefugnis als Folge der Interessenkollision von Gesetzes wegen dahin (Art. 403 Abs. 2 ZGB). Zudem fehlt die Unabhängigkeit bei Entscheidungen in der materiellen Sozialhilfe bei der Koppelung mit den Aufgaben als Beistandsperson.»  
 Mit der Variante «Fachstelle Finanzierungsfälle» wird den Empfehlungen der KOKES somit entsprochen.

## 4 Jahresdeklaration

### 4.1 Auftrag und fachliche Grundlagen der Sozialhilfe

#### 4.1.1 Auftrag und Richtlinien

Die Sozialhilfe sichert die finanzielle Existenz von bedürftigen Einwohnerinnen und Einwohnern der Stadt Luzern. Die existenzsichernden Leistungen sollen nicht nur Nahrung und Unterkunft sichern, sondern darüber hinaus auch eine minimale Teilhabe am wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Leben ermöglichen. Damit sichert die Sozialhilfe die Voraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein innerhalb einer Gesellschaft. Die Sozialhilfe als unterstes Sicherungsnetz leistet zudem einen wesentlichen Beitrag zur sozialen Sicherheit in unserer Gesellschaft.

Die Sozialhilfe untersteht gewissen Prinzipien, welche für die Sozialarbeitenden im Bereich der persönlichen und der wirtschaftlichen Sozialhilfe handlungsleitend sind. Diese werden sowohl im SHG als auch in den SKOS-Richtlinien umfassend ausgeführt. Für den vorliegenden Bericht und die damit verbundenen Anträge sind folgende Prinzipien von Bedeutung:

- **Subsidiarität (§ 3 SHG), Anspruchsberechtigung**  
Institutionelle Sozialhilfe im Sinne von §§ 21–23 SHG wird nur in Ergänzung zur privaten Initiative gewährt. Das bedeutet, dass ein Anspruch auf individuelle Sozialhilfe nur dann besteht, wenn eine Person sich nicht selbst helfen kann und auch von Dritten keine oder nicht rechtzeitig Hilfe erhält. Die Subsidiarität muss somit bei jedem Antrag auf Sozialhilfe geklärt werden. Besteht ein Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen (z. B. IV, ALV) oder Alimente, kann Sozialhilfe bis zum Eintreffen einer Rente bzw. der entsprechenden Leistungen ausgerichtet (bevorschusst) werden. Sie wird jedoch bei Eintreffen der Zahlungen mit den vorgelagerten Hilfsquellen wie Sozialversicherungen usw. verrechnet und auf den Tag genau berechnet und abgerechnet.
- **Individualisierung (§ 5 SHG)**  
Hilfeleistungen werden in jedem einzelnen Fall im Rahmen des Ermessens und der rechtlichen Rahmenbedingungen angepasst. Sie orientieren sich an den Zielen der Sozialhilfe wie auch am Bedarf der betroffenen Person. In diesem Sinne wird für jede Person bzw. jeden Haushalt ein Budget erstellt, das den oben formulierten Prinzipien Rechnung trägt. Eine veränderte Unterbringungssituation verändert auch die Höhe der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Ein Spitalaufenthalt zum Beispiel hat eine Reduktion der Lebenshaltungskosten zur Folge (institutionelle Verpflegung). Auch in diesen Fällen wird der Bedarf auf den Tag genau abgerechnet.
- **Professionalität und Qualität**  
Das dritte Prinzip, das im Rahmen dieses Berichtes aufgeführt werden soll, ist die Professionalität und die Qualität der zu leistenden Facharbeit. Die mit der Ausrichtung von Sozialhilfe betrauten Personen benötigen dazu fachspezifische Kompetenzen, Massnahmen zur Qualitätssicherung und genügend personelle Ressourcen (siehe auch § 6 SHG).

#### 4.1.2 Aufgabenbereiche der Mitarbeitenden im Bereich Existenzsicherung

Kernaufgaben der Mitarbeitenden des Bereichs Existenzsicherung sind die persönliche und die wirtschaftliche Sozialhilfe, die Nothilfe und die Alimentenhilfe. Ende Juni 2021 wurden in der Sozialberatung 1'400 laufende Dossiers geführt, bei der Fachstelle Finanzierungsfälle rund 370 Dossiers und in der Fachstelle Alimente 950 Dossiers. Zudem erhielten Ende Juni 2021 210 Personen Nothilfe Asyl.

Hauptaufgabe der Sozialarbeitenden im Bereich Existenzsicherung ist die Ausrichtung der persönlichen und der wirtschaftlichen Hilfe. Die Sozialarbeitenden passen ihre Beratungs- und Unterstützungsleistungen dem individuellen Bedarf der Klientinnen und Klienten an. Dabei orientieren sie sich an den gesetzlichen Rahmenbedingungen, den Empfehlungen und nationalen Standards der Fachverbände wie AvenirSocial (Berufsbeistand Soziale Arbeit Schweiz) und SKOS sowie an den internen Richtlinien der Sozialen Dienste.

Folgende Funktionen sind direkt in die Ausrichtung der Sozialhilfe involviert:

<b>Sozialarbeiterin/Sozialarbeiter, Sozialberatung</b>	
Allgemeine Zielsetzung	Die Sozialberatung sichert mittels individueller Unterstützungs- und Beratungsleistungen die Existenz der Hilfesuchenden, damit sie ihre wirtschaftliche Selbstständigkeit und/oder ihre soziale und berufliche Integration wieder erlangen.
Aufgabenstellung	<p>Gewährleisten der wirtschaftlichen und persönlichen Sozialhilfe gemäss dem kantonalen Sozialhilfegesetz (SHG), den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) und den internen Richtlinien.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Individuelle Beratung und Betreuung der Sozialhilfebeziehenden in Fragen zu Finanzen, Sozialversicherungen, persönlicher Lebensgestaltung und familiärer Situation</li> <li>▪ Förderung der sozialen und beruflichen Integration</li> <li>▪ Erstellen von Zielvereinbarungen und Weisungen</li> <li>▪ Budget erstellen und anpassen</li> <li>▪ Geltendmachung von Ansprüchen gegenüber Dritten, Gesuche an Fonds und Stiftungen</li> </ul>
Anforderungsprofil	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Universitäts- oder Fachhochschulabschluss in Sozialer Arbeit oder vergleichbare Ausbildung</li> </ul>

Tab. 8: Funktionsbeschreibung Sozialarbeiterin/Sozialarbeiter

<b>Administration</b>	
Allgemeine Zielsetzung	Die kaufmännische Fachbearbeiterin oder der kaufmännische Fachbearbeiter unterstützt und entlastet das Beratungsteam und das Intake administrativ bei der Fallführung bzw. der Fallaufnahme.
Aufgabenstellung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Administrative Entlastung der Sozialarbeitenden bei der Fallführung und den bereichsspezifischen Qualitätsmassnahmen (Jahresdeklaration)</li> <li>▪ Gewährleistung des Zahlungsverkehrs für die finanzielle Unterstützung der Klientinnen und Klienten</li> <li>▪ Controlling nach dem 4-Augen-Prinzip, Monats- und Quartalkontrolle</li> <li>▪ Verantwortung für die Geltendmachung der Kostenersatzpflicht, Mutations- und Meldewesen, elektronische und physische Datenpflege</li> </ul>
Anforderungsprofil	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kaufmännische Grundausbildung (EFZ)</li> </ul>

Tab. 9: Funktionsbeschreibung kaufm. Fachbearbeiterin/Fachbearbeiter Administration

Im Unterschied zu den Beistandspersonen im Bereich Erwachsenenschutz sind die Sozialarbeitenden im Rahmen der Sozialhilfe nicht befugt, Handlungen im Namen der Klientinnen und Klienten wahrzunehmen. Das heisst, sie können weder Kontoauszüge bei einer Bank bestellen noch eine Anmeldung bei einer Sozialversicherung vornehmen. Es geht darum, dass die Klientinnen und Klienten ihre Sachen selbst in die Hand nehmen, zum Teil unter Androhung von Sanktionen. Dieser Umstand erschwert die Zusammenarbeit im Konfliktfall und kann zu Spannungsverhältnissen zwischen den Klientinnen und Klienten und der zuständigen Sozialarbeiterin oder dem zuständigen Sozialarbeiter führen.

#### **4.1.3 Profil der Personen mit Anspruch auf Sozialhilfe**

Die Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe haben viele verschiedene Hintergründe. Da es sich bei der Sozialhilfe um eine Existenzsicherung handelt, sind es zu einem grossen Teil Menschen, die ganz direkt von Armut betroffen sind und die sozial und bildungsmässig am unteren Rand der Gesellschaft leben. Es handelt sich um Menschen, die wenig Erfahrung haben im Umgang mit Ämtern, mit Behörden und Schriftverkehr. Es sind Menschen, die oft auch über bescheidene sprachliche und schriftliche Kompetenzen verfügen. Das verkompliziert die Zusammenarbeit vor allem dort, wo Dokumente ausgetauscht und/oder Unterlagen beigebracht werden müssen, wo die Einladung mittels Briefpost erfolgt oder Auflagen und/oder Sanktionsandrohungen in juristischem Deutsch verfasst sind.

## **4.2 Fortsetzung Jahresdeklaration (jährliche Anspruchsüberprüfung)**

### **4.2.1 Ausgangslage und Zielsetzung**

Es ist der Auftrag des Bereichs Existenzsicherung, dafür zu sorgen, dass diejenigen Personen finanziell unterstützt werden, die tatsächlich einen rechtlichen Anspruch auf Unterstützung haben. Aus diesem Grund kennt die Sozialhilfe ein System von Kontroll- und Sanktionsinstrumenten. Unter dem Titel «Kontrollen und Sanktionen in der Sozialhilfe, Massnahmen zur Qualitätssicherung und Verhinderung von Sozialhilfemissbrauch» besteht ein Grundlagenpapier der SKOS. Darin werden Massnahmen und Kontrollinstrumente aufgeführt, die helfen, eine rechtskonforme Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen zu gewährleisten. Eine dieser Massnahmen ist die Jahresdeklaration bei laufenden Fällen, welche bis 2019 in den Sozialen Diensten jährlich durchgeführt wurde.

Im Kontext der Missbrauchsbekämpfung wurden Kontrollmassnahmen in den letzten Jahren immer weiter ausgebaut. So müssen Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe zum Beispiel ihre Kontoauszüge aktuell nicht mehr nur für die letzten drei Monate, sondern für die letzten zwölf Monate bringen. Die inhaltlich sinnvolle Massnahme bedeutet jedoch einen Mehraufwand sowohl für die Mitarbeitenden der Sozialen Dienste als auch für die Klientinnen und Klienten. Der laufend gestiegene Aufwand im Bereich der Kontrollhandlungen führte dazu, dass die Jahresdeklaration nicht mehr zeitnah sichergestellt werden konnte, was bereits im Revisionsbericht 2019 vom 2. September 2020 des Finanzinspektorats beanstandet wurde. Dies ist ein Rückstand, der nicht mehr aufgeholt werden konnte.

Verbunden mit Personalvakanzan aufgrund einer hohen Personalfuktuation und der damit verbundenen Mehrbelastung der Sozialarbeitenden (Stellvertretungen, Einarbeitung neuer Mitarbeitender) wurde von Herbst 2019 bis Ende 2020 die jährliche Überprüfung des Anspruchs von Personen mit wirtschaftlicher Sozialhilfe ausgesetzt. Der Prozess wurde 2020 überarbeitet und Anfang 2021 wiederaufgenommen bzw. fortgesetzt. Viele Aufgaben der Jahresdeklaration wurden neu im Ressort Administration angesiedelt, da es sich dabei weitestgehend um administrative Arbeiten handelt.

Die Durchführung der Jahresdeklaration bei den rund 1'400 Fällen, welche in der Sozialberatung geführt werden, ist ohne zusätzliche personelle Ressourcen nicht systematisch umsetzbar.

### **4.2.2 Gründe für die Fortsetzung der Jahresdeklaration ab 2022**

Die Jahresdeklaration ist eine wichtige Qualitätssicherungsmassnahme zur Sicherung der Subsidiarität und Professionalität.

- Subsidiarität und Anspruchsberechtigung: Mit der jährlichen Überprüfung der Anspruchsberechtigung wird abgeklärt, ob alle möglichen subsidiären Leistungen wie Kinderzulagen, Alimente, Stipendien usw. geltend gemacht und eventuelle Rückerstattungen eingefordert wurden. Sämtliche Unterlagen wie Bankkontoauszüge, Mietverträge und Krankenkassenpolice werden von den Klientinnen und Klienten zur Überprüfung eingefordert. Ungereimtheiten werden mit ihnen besprochen. Fehler können so vermieden bzw. zeitnah korrigiert werden. Es

handelt sich bei der Überprüfung der Bedürftigkeit um ein äusserst effektives Mittel, um eventuellem Missbrauch von Sozialhilfebezug, wie zum Beispiel nicht deklarierte Einnahmen, vorzubeugen und systematisch entgegenzutreten.

- In der Zeitperiode Januar bis Juli 2021 konnten aufgrund der wiederaufgenommenen Jahresdeklarationstätigkeiten 35 Entscheide durch den Rechtsdienst betreffend unrechtmässige Bezüge inklusive ungerechtfertigter Bereicherung ausgefertigt werden. Die aus den Entscheidungen rückgeforderten Beträge summieren sich insgesamt auf rund Fr. 130'000.–.
- Professionalität und Qualität: Die Dossiers werden nach Ablauf eines Jahres nicht nur inhaltlich formal, sondern auch auf die Wirkung der getroffenen Massnahmen hin überprüft. Der Prozess sieht einmal jährlich die Überprüfung der getroffenen Massnahmen vor. Dabei stellen sich Fragen, wie weit die eingeleiteten Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration zielführend sind bzw. angepasst oder gar neue Massnahmen in die Wege geleitet werden sollten. Dies zum Beispiel im Hinblick auf sich verändernde Lebenssituationen wie die Volljährigkeit eines Kindes oder einen vorzeitigen AHV-Bezug für Personen im Pensionsalter.

Die jährliche Überprüfung der Anspruchsberechtigung von Personen mit wirtschaftlicher Sozialhilfe in laufenden Fällen wird den Sozialdiensten von der SKOS zu Qualitätssicherungszwecken sehr empfohlen. Auch das SHG gibt unter § 2 Abs. 3 vor, dass die Wirkung der Massnahmen in der Sozialhilfe periodisch zu überprüfen ist.

Weder die SKOS noch das SHG regelt die Form und die Häufigkeit der Überprüfung der Bedürftigkeit. Viele Sozialdienste im Kanton Luzern, aber auch schweizweit tun dies nach Ablauf eines Jahres. Die jährliche Überprüfung steht ressourcenmässig in einem angemessenen Rahmen sowohl für die Mitarbeitenden der Sozialdienste wie auch für die Klientinnen und Klienten. Die Sozialen Dienste der Stadt Luzern folgen dieser Praxis.

#### **4.2.3 Gründe für den personellen Mehraufwand**

Entscheidend für die Umsetzung von Qualitäts- und Kontrollmassnahmen ist, dass die notwendigen personellen Ressourcen zur Verfügung stehen. Bei hoher Fallbelastung, einem Fallanstieg und/oder personellen Vakanzen stehen nicht nur die präventiven Möglichkeiten der Sozialarbeitenden wie regelmässige Beratungsgespräche zur Disposition. Mit ungenügenden personellen Ressourcen können auch Missbrauchstatbestände nicht mehr im erwünschten Ausmass festgestellt und geahndet werden.

Wie bereits einleitend erwähnt, bindet der Prozess der Jahresdeklaration viele, vor allem auch administrative, Ressourcen. Folgende Aufgaben sind im Rahmen einer Jahresdeklaration zu erledigen:

- Unterlagen anfordern (schriftlich)
  - Informationsschreiben an Klientin oder Klienten mit der Aufforderung, die notwendigen Unterlagen beizubringen
  - Überprüfung der Unterlagen auf Vollständigkeit, allenfalls zweite Aufforderung, Pendency für Fristablauf setzen, Entscheid über weiteres Vorgehen z. B. Androhung Zahlungsstopp, Entscheid umsetzen

- Unterlagen, Kontoauszüge prüfen auf Auffälligkeiten, Übereinstimmung von Lohneinnahmen, Mietzins, Renten usw., Aufenthaltsstatus und Weiterverrechnung  
Fragen klären, eventuelle zusätzliche Belege einfordern, Frist setzen und überprüfen
- Einladung zum Gespräch, wenn alle Unterlagen vollständig vorliegen  
Gespräch durchführen: vorliegende Unterlagen besprechen, Standortbestimmung, rechtliches Gehör bei nicht deklarierten Einnahmen, aktuell gültiges Budget unterschreiben lassen usw.
- Nachbearbeitung  
Aktennotizen verfassen  
Sichtung Fallunterlagen mit Ressortleitung im Hinblick auf Qualitätssicherung (Form der Aktennotizen), Prozess Jahresdeklaration mit Visum Ressortleitung abschliessen

Einen grossen Teil dieser Aufgaben übernimmt das Ressort Administration, insbesondere auch die administrativen Pendenzen und die Aktualisierung der elektronischen Daten rund um die Überprüfung der Jahresdeklaration bei laufenden Fällen. Damit reduziert sich die administrative Belastung der Sozialarbeitenden, und sie können ihren eigentlichen Auftrag, die Beratung und die Unterstützung Hilfsbedürftiger, konsequenter wahrnehmen. Für die Mitarbeitenden des Ressorts Administration bedeuten die zusätzlichen Aufgaben einen Mehraufwand, welcher nicht ressourcenneutral bewältigt werden kann. Die neue Zuteilung ist nicht nur inhaltlich sinnvoll. Es ist wenig effektiv, wenn Sozialarbeitende mit einem Hochschulabschluss und der entsprechenden Richtfunktion Aufgaben übernehmen, die von ausgebildeten Sachbearbeitenden in einer tieferen Richtfunktion ausgeführt werden können.

#### **Berechnung zusätzlicher Vollzeitstellen**

Für die Fortsetzung der Jahresdeklaration ab 2022 werden 200 Stellenprozent für das Ressort Administration beantragt. Die Berechnung basiert auf einer Nettojahresarbeitszeit von 1'600 Stunden pro 100 Stellenprozent. Der finanzielle Mehraufwand bzw. die dafür notwendigen Ressourcen sind in Form von befristeten Stellen im Budget 2021 enthalten.

	Anzahl Dossiers	Aufwand Stunden pro Dossier/Jahr	Aufwand Stunden total	Vollzeitstellen bei 1'600 Std. Nettojahresarbeitszeit
Mehraufwand Ressort Administration	1'400	2,3 Std.	3'220 Std.	2,01

Tab. 10: Berechnung zusätzlicher Stellenbedarf Funktion kaufm. Sachbearbeiterin/Sachbearbeiter Ressort Administration

## 5 Einzelfallrevision

### 5.1 Auftrag und fachliche Grundlagen

Die Einzelfallrevision wird im Rahmen der Sozialhilfe durchgeführt. Auftrag und fachliche Grundlagen sind daher dieselben, wie sie unter 4.1 (Auftrag und fachliche Grundlagen der Sozialhilfe) ausgeführt wurden. Die Einzelfallrevision ist ein weiteres Element des Qualitäts- und Risikomanagements des Bereichs Existenzsicherung. Die drei Qualitätssicherungselemente wurden im Kapitel 2.2 vorgestellt.

### 5.2 Fortsetzung Einzelfallrevision

#### 5.2.1 Ausgangslage und Zielsetzung

In Abgrenzung zur Revision der Finanzdirektion sowie zu anderen Revisionen bei den Sozialen Diensten Stadt Luzern wird im Bereich Existenzsicherung von der internen Fallrevision gesprochen. Die interne Fallrevision gilt als Qualitäts- und Risikomanagement im Bereich Existenzsicherung und soll die Rechtmässigkeit, die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit der Sozialhilfe fördern.

Die Einzelfallrevision ist eine von drei Qualitätssäulen. Sie ist im Ressort «Fallrevision und Fachstelle Finanzierungsfälle» des Bereichs Existenzsicherung angesiedelt. Seit 2017 überprüft die Einzelfallrevision im Rahmen einer Pilotphase die Qualität bei der Ausrichtung der wirtschaftlichen Hilfe. In Ergänzung zu der im Kapitel 4 ausgeführten Jahresdeklaration fokussiert die Einzelfallrevision nicht einzig auf das Prinzip der Rechtmässigkeit der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Sie setzt *Standards* in der persönlichen und der wirtschaftlichen Sozialhilfe und verpflichtet sich zu einer umfassenden Sichtweise sowohl auf die materielle und die persönliche Hilfe wie auch auf soziale Interventionen.

Folgende Funktionsbeschreibung dient der Einzelfallrevision:

<b>Einzelfallrevision</b>	
Allgemeine Zielsetzung	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Fachlich breit abgestützte Einzelfallrevision für alle Fälle der wirtschaftlichen Sozialhilfe im Bereich Existenzsicherung, Qualitätsentwicklung und Entwicklung von fachlichen Grundlagen zur Unterstützung der Linienvorgesetzten und der Bereichsleitung</li></ul>
Aufgabenstellung	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Koordination und Durchführung von Einzelfallrevisionen und Reportings gemäss vorliegendem Konzept</li><li>▪ Erarbeitung, Umsetzung und Kontrolle von Qualitätsstandards</li><li>▪ Schulung von Mitarbeitenden bei der Einführung von Neuerungen (Konzepte, Prozesse, Abläufe)</li></ul>
Anforderungsprofil	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Universitäts- oder Fachhochschulabschluss in Sozialer Arbeit oder vergleichbare Ausbildung</li><li>▪ Mehrjährige Erfahrung in der gesetzlichen Sozialhilfe</li></ul>

Tab. 11: Funktionsbeschreibung Einzelfallrevision

Die Einzelfallrevision wird in den Sozialen Diensten von einem in der gesetzlichen Sozialarbeit erfahrenen Sozialarbeiter durchgeführt. Er ist explizit nicht Teil der Sozialberatungsteams, sondern einem anderen Ressort zugeteilt. Ein Revisionsfragebogen und die dazu formulierten Qualitätskriterien gelten als Hilfsmittel der Einzelfallrevision. Analog zu anderen Revisionsstätigkeiten werden nicht sämtliche 1'400 Dossiers, welche in den Sozialberatungsteams geführt werden, revidiert. Vielmehr bestimmt die Falllaufzeit in Verbindung mit dem «Anlassproblem» (vgl. Tabelle 12, S. 32) den Revisionszeitpunkt. Die Revisionszeitpunkte fokussieren auf subsidiäre Leistungen und/oder auf das Risiko eines dauerhaften (chronischen) Verbleibs in der Sozialhilfe (Chronizität). 2018 wurden 200 Dossiers revidiert. Dafür standen 80 Stellenprozent zur Verfügung. Im Unterschied zur Jahresdeklaration findet diese Qualitätssicherungsmassnahme «sur dossier» und nicht in Zusammenarbeit mit den Klientinnen und Klienten statt.

Die Ergebnisse der Einzelfallrevision werden auf zwei Ebenen ausgewertet. Auf der Ebene Einzelfall erhalten die Sozialarbeitenden nach Abschluss der einzelnen Fallrevision die festgestellten Ergebnisse in schriftlicher Form zugestellt. Diese werden dann im Rahmen eines persönlichen Feedbacks mit dem Fallrevisor besprochen. Die Ergebnisse aller Einzelfallrevisionen werden einmal jährlich ausgewertet und stehen in Form eines Berichtes zur Verfügung. Dieser gibt Auskunft über Stärken und Mängel sowie über geeignete Massnahmen zur Verbesserung der Qualität der Fallführung. Der Fallrevisionsbericht geht sowohl an die fallführenden Sozialarbeitenden als auch an die Vorgesetzten auf allen Stufen der Abteilung. Auf Ebene Bereichsleitung wird entschieden, welche Massnahmen für die Qualitätssteigerung ergriffen werden sollen.

Die Pilotphase, welche der Stadtrat im Jahr 2015 mit Beginn Anfang 2017 auf drei Jahre bis Ende 2019 bewilligt hatte, wurde 2019 vom Stadtrat um weitere drei Jahre bis Ende 2022 verlängert. Die Verlängerung wurde von der Empfehlung begleitet, das Konzept sowie die Praxis der Einzelfallrevision durch eine externe Fachstelle auszuwerten. Sowohl das Konzept als auch die Praxis der Einzelfallrevision wurde 2020 von der Berner Fachhochschule Soziale Arbeit unter der Leitung von Prof. Dr. Simon Steger evaluiert. Die Evaluation verfolgte das Ziel, zum einen die Entscheidungsfindung der zuständigen Organe zu unterstützen und zum anderen bei einer allfälligen Einführung der Einzelfallrevision Impulse zu liefern, um diese bestmöglich auf den Bedarf der Sozialen Dienste abzustimmen (vgl. Kapitel 5.2.3).

### **5.2.2 Ergebnisse und Empfehlungen der externen Evaluation Einzelfallrevision durch die Berner Fachhochschule**

Die Evaluation der Einzelfallrevision verfolgte folgende Fragestellungen:

- a) Inwiefern prüft die Fallrevision die «richtigen Dinge»?
- b) Wie könnte die Kontrolle innerhalb der Sozialen Dienste (inkl. Fallrevision) effizienter gestaltet werden?
- c) Inwiefern sind die dotierten Stellenprozente für die Fallrevision adäquat?

Die oben erwähnten Fragestellungen wurden folgendermassen bewertet:

- a) Die gewählten Revisionskriterien wie auch das Konzept sind geeignet, um die Rechtmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Sozialhilfe zu fördern. Die Revisionskriterien beziehen sich stark auf die Rechtmässigkeit. Es wird denn auch empfohlen, weitere Revisionskriterien zu entwickeln, die für die Zieldimension «Wirksamkeit der Sozialhilfe» bedeutsam

sind. Das Konzept der Fallrevision wird als praxistauglich, aufgrund seiner Komplexität aber auch als fachlich anspruchsvoll erachtet. Insbesondere wurden folgende Stärken der Fallrevision Luzern festgestellt:

- Bei Bedarf besteht die Möglichkeit, die einzelnen Revisionszeitpunkte flexibel anzupassen.
  - Die Fallrevision fördert den Wissensaufbau bei den Mitarbeitenden und trägt zum Verständnis der Qualitätssicherung in der Sozialhilfe bei.
  - Die Einzelfallrevision beinhaltet ein persönliches Feedback an die Fallführenden.
- b) Die Evaluation zeigte, dass bei den Mitarbeitenden ein Bewusstsein für die Notwendigkeit von Kontrollaktivitäten als Teil des Qualitäts- und Risikomanagements besteht. Festgestellt wurde, dass die Kontrollprozesse nicht durchgehend aufeinander abgestimmt sind. In diesem Zusammenhang erging die Empfehlung, bestehende (Teil-)Kontrollprozesse mit der Einzelfallrevision zu verbinden bzw. ganz in die Fallrevision zu integrieren.
- c) Der Vergleich mit anderen Organisationen (Stadt Basel, Stadt Dietikon, AÖZ Zürich) zeigte auf, dass der Stellenbestand eher tief ist. Mit den bestehenden Mitteln lässt sich, bezogen auf den Untersuchungszeitraum und die damaligen Fallzahlen von Dezember 2019 bis Februar 2020, eine angemessene Anzahl an Revisionsaktivitäten durchführen.

#### **Fallbeispiele ab Neuaufnahme der Revision (Januar 2021)**

- **Revisionskriterium «Kostenersatzpflicht»**

Bei der Dossiermutation von der Mutterschaftsbeihilfe (MBH) zur wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) wurde die Weiterverrechnungsmöglichkeit zulasten der DAF nicht erkannt. Eine Weiterverrechnungsmöglichkeit im Rahmen der MBH war aufgrund der gesetzlichen Grundlage nicht möglich, jedoch nach Beendigung der MBH im Rahmen der WSH. Dank der Revisions-tätigkeit konnten noch Leistungen von rund Fr. 50'000.– gegenüber dem Kanton geltend gemacht werden.

Bei der Überprüfung der Kostenersatzpflicht der WSH-Neuaufnahmen im April 2020 wurde festgestellt, dass in einem Kopfquotendossier die Verrechnungsadresse einer Person (geb. Oktober 2019) in der Klientendatenbank falsch erfasst worden war (Stadt Luzern anstelle von DAF). Die jährliche finanzielle Folge für die Sozialen Dienste hätte zirka Fr. 11'000.– betragen. Bei der maximalen zu erwartenden Bezugsdauer von zehn Jahren ohne Ablösung aus der Sozialhilfe wäre vom April 2020 bis Oktober 2029 ein Verlust von Fr. 104'000.– entstanden.

- **Revisionskriterium «materielle Grundsicherung»**

Aufgrund der Einbürgerung hätte der Klient Anspruch auf die Unterstützung gemäss SKOS-Richtlinien gehabt. Die Anpassung wurde nicht vorgenommen. Der Klient wurde mit rund Fr. 2'500.– pro Jahr zu wenig unterstützt.

- **Revisionskriterium «Leistungen Dritter/Subsidiarität»**

Ein Antrag auf Stipendien wurde bei einem Klienten abschlägig beantwortet. Die Fallrevision stellte fest, dass der Entscheid der Stipendienstelle falsch war. Der finanzielle Schaden lässt sich nicht beziffern, da die Stipendienstelle keine Berechnung vornahm. Durch die Feststellung

der Fallrevision ist sichergestellt, dass für das folgende Ausbildungsjahr erneut ein Antrag auf Stipendien gestellt und der Entscheid durch die Fallführung speziell geprüft wird.

### 5.2.3 Gründe für die Fortsetzung der Einzelfallrevision ab 2023

Die Fortsetzung der Einzelfallrevision ist aus folgenden Gründen wichtig:

- **Die Einzelfallrevision ist ein etabliertes Qualitätssicherungsinstrument**

Bei der Einzelfallrevision handelt es sich um ein erfolgreiches und in vielen Sozialdiensten seit Jahren etabliertes Qualitätssicherungsinstrument. So bildet sie in Bern, Basel und Zürich einen festen Bestandteil der jeweiligen Qualitäts- und Risikomanagements in der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Sie ist im Sozialhilfegesetz nicht zwingend vorgesehen, wird aber – analog zur Jahres-deklaration – von der SKOS als Qualitätssicherungsmassnahme empfohlen.

- **Die Einzelfallrevision wirkt einem dauerhaften Verbleib in der Sozialhilfe und dem Sozialhilfemissbrauch entgegen**

Im Rahmen der Einzelfallrevision werden die Sozialhilfedossiers zu bestimmten Revisionszeitpunkten vertiefter angeschaut. Zum Beispiel werden alle Dossiers von jungen Erwachsenen (18 bis 25 Jahre) und von Alleinerziehenden ein Jahr nach Fallaufnahme eingehend geprüft. Bei diesen Zielgruppen geht es darum, möglichst früh Handlungspläne wie zum Beispiel eine Ausbildung als Ziel aufzugleisen, um einer möglichen Chronizität vorzubeugen. Nachfolgend sind weitere Revisionszeitpunkte in Verbindung mit dem «Anlassproblem» und möglichen Risiken aufgeführt (Auszug aus Einzelfallrevisionskonzept, Soziale Dienste, November 2016).

Revisionszeitpunkte	Anlassproblem	Risiken	Revisionsinhalte
6 Monate nach Fallaufnahme	Leistungen von Sozialversicherungen	Subsidiäre Leistungen nicht geltend gemacht	Unterstützungsantrag komplett Subsidiarität
1 Jahr nach Fallaufnahme	Junge Erwachsene Alleinerziehende	Chronizität, Ausbildung Aufgleisung Integration in den Arbeitsmarkt	Fallführung hinsichtlich (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt Würdigung der Familiensituation
3 Jahre nach Fallaufnahme	Arbeitsunfähigkeit, Arbeitslos ohne Anspruch auf Taggeld, Teilzeit	Chronizität Nicht deklariertes Einkommen Unrechtmässiger Bezug	Fallführung hinsichtlich (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt Anspruchsklärung, Budget Auszahlungsprozess

Revisionszeitpunkte	Anlassproblem	Risiken	Revisionsinhalte
5, 9 und 14 Jahre nach Fallaufnahme	Alle	Chronizität Nicht deklariertes Einkommen Unrechtmässiger Bezug	Fallführung insbesondere hinsichtlich der Integration von Kindern und Jugendlichen Anspruchsklärung, Budget Auszahlungsprozess

Tab. 12: Revisionszeitpunkte Einzelfallrevision

Die Auflistung zeigt, dass es bei der Einzelfallrevision zum einen um die Vermeidung von Chronizität bei Personen mit Sozialhilfe bzw. die Förderung der Integration von Jugendlichen und Erwachsenen und um die Ablösung von der Sozialhilfe geht. Zum anderen verfolgt die vertiefte Prüfung der Dossiers das Ziel, Unstimmigkeiten möglichst früh zu erkennen. Ein wichtiger Prüfpunkt der Einzelfallrevision ist zum Beispiel, ob die Jahresdeklaration durchgeführt und abgeschlossen wurde.

- **Die Einzelfallrevision dient dem Wissensaufbau**

Die Einzelfallrevision fördert den Wissensaufbau bei den Mitarbeitenden und trägt zur Qualitätssicherung und zur Qualitätsentwicklung in der Sozialhilfe bei. Sie ist mehr als nur ein Kontrollinstrument und geniesst bei den Sozialarbeitenden wie auch deren direkten Vorgesetzten eine hohe Akzeptanz. Sie wird als hilfreich und unterstützend wahrgenommen. Insbesondere dienen die Revisionskriterien auch der Schulung und Qualifizierung neuer Mitarbeitender zu zentralen Themen der wirtschaftlichen Sozialhilfe und der Fallführung.

- **Einzelfallrevision mit vielen Stärken**

Die Einzelfallrevision, wie sie in den Sozialen Diensten umgesetzt und gelebt wird, wird von der externen Evaluation als praxistauglich und zielführend erachtet. Das vorliegende Konzept verfüge über viele Stärken, beinhalte jedoch gemäss Evaluation auch Entwicklungspotenzial. Die von der externen Evaluation angeregten Empfehlungen, wie zum Beispiel die Zieldimension «Wirksamkeit der Sozialhilfe» mit entsprechenden Revisionskriterien zu stärken, sollten mit der Weiterführung der Einzelfallrevision aufgenommen und weiterentwickelt werden können.

#### 5.2.4 Gründe für den personellen Bedarf

Für die Einzelfallrevision stehen heute 80 Stellenprozent zur Verfügung. Die personellen Ressourcen stehen in direktem Verhältnis zur Anzahl revidierter Fälle. Ausreichende personelle Ressourcen ermöglichen eine quantitativ und qualitativ breitere Revisionstätigkeit und somit auch eine nachhaltigere Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.

Im Rahmen der externen Evaluation wurde die Frage gestellt, inwiefern die dotierten Stellenprozente für die Einzelfallrevision der im Bereich Existenzsicherung geführten Fälle adäquat sind. Ein Benchmark mit drei vergleichbaren Organisationen hat ergeben, dass die dotierten Stellenprozente

für die Einzelfallrevision im Vergleich eher tief sind, um die notwendigen Revisionsaktivitäten durchzuführen.

Die Erhöhung von 80 auf 100 Stellenprozent begründet sich zudem mit der absehbaren Entwicklung im Rahmen der Coronapandemie. Die SKOS prognostiziert einen Fallanstieg 2021 um 11 Prozent, 2022 um 21 Prozent. Aktuell fokussiert sich die Einzelfallrevision auf Dossiers der Sozialberatung. Mittelfristig wäre es sinnvoll, auch die sogenannten Finanzierungsfälle in die Einzelfallrevision einzubinden. Das wären zusätzliche 500 Fälle, welche gemäss eigenen Revisionskriterien revidiert werden könnten.

### **Berechnung zusätzlicher Vollzeitstellen**

Für die Fortsetzung der Einzelfallrevision ab 2023 werden 100 Stellenprozent beantragt. Der aktuelle finanzielle Aufwand bzw. die dafür notwendigen Ressourcen sind im Rahmen des Pilotprojekts in den Budgets 2021 und 2022 aufgenommen. Die Berechnung basiert auf einer Nettojahresarbeitszeit von 1'600 Stunden pro 100 Stellenprozent.

	Anzahl Einzelfallrevisionen	Aufwand revisionsbezogene Aufgaben Stunden pro Dossier	Aufwand Berichterstattung, Schulung, weitere organisationsbezogene Aufgaben	Aufwand Stunden total	Vollzeitstellen bei 1'600 Std. Nettojahresarbeitszeit
Bedarf für 2022	200	5 Std.	280 Std.	1'280 Std.	0,8 (bewilligt)
Bedarf ab 2023	265	5 Std.	280 Std.	1'600 Std.	1

Tab. 13: Berechnung Stellenbedarf Funktion Sozialarbeit, Fallrevision

## 6 Ausblick Abteilung Soziale Dienste

### 6.1 Fokus Organisationsentwicklung

Die Sozialen Dienste in der heutigen Organisationsform gingen aus der Neustrukturierung der Sozialdirektion aus dem Jahre 2010 hervor. Dabei sollten primär Synergien zwischen der damaligen Amtsvormundschaft, dem Sozialamt und den Sozialversicherungen entstehen und der Sozialbereich insgesamt verstärkt werden. Die im Juni 2021 gestartete Organisationsentwicklung der Sozialen Dienste hat zum Ziel, die Wirkung der damals geschaffenen Organisationseinheiten zu überprüfen und im Hinblick auf die künftigen Herausforderungen zu stärken. Die Organisationsentwicklung richtet ihren Blick auf die Gesamtorganisation, die gewachsenen Strukturen, die Kultur, die Kernprozesse, Funktionen und das Personenwesen bis zur Identität der Sozialen Dienste. Es geht somit nicht um einzelne Aufgaben der Sozialen Dienste wie im vorliegenden Bericht und Antrag, in dem drei Aufgabenfelder im Fokus stehen (Jahresdeklaration, Einzelfallrevision, Einzelkontoführung Erwachsenenschutz), sondern um den Gesamtkontext der Sozialen Dienste. Nach einer internen und externen Analyse gilt es in einem weiteren Schritt, strukturelle Anpassungen vorzunehmen und das dynamische Umfeld des Arbeitsmarktes und der Prekarisierung gleichermaßen zu berücksichtigen. Gleichzeitig gilt es Massnahmen zu treffen, um der drohenden Verarmung gewisser Bevölkerungsschichten infolge der Coronapandemie entgegenwirken bzw. die steigenden Fallzahlen bewältigen zu können.

Die Organisationsentwicklung beinhaltet eine Überprüfung und gleichzeitige Schärfung des Auftrages der Sozialen Dienste. Ziel ist es, die Identifizierung der Mitarbeitenden mit den Sozialen Diensten zu stärken. Hintergrund ist unter anderem der Wegfall des städtischen Arbeitsamtes wie auch der Nothilfe Asyl, beides Angebote, die künftig in die Zuständigkeit des Kantons Luzern fallen. Entsprechend müssen auch Schnittstellen, Prozesse und Abläufe zwischen den einzelnen Bereichen und in Ressorts neu gedacht und angepasst werden.

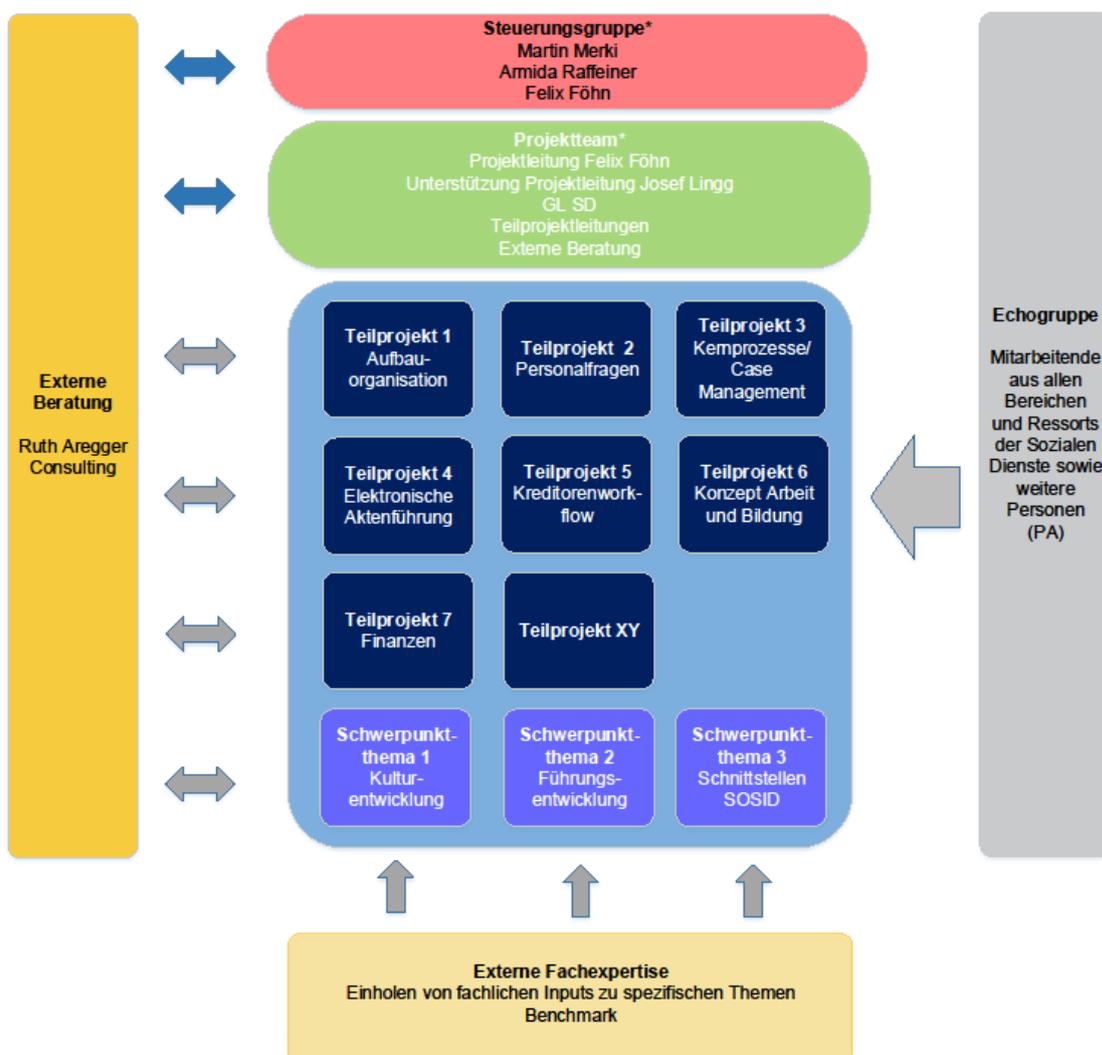
Parallel dazu stehen die Sozialen Dienste vor wichtigen Digitalisierungsschritten, sei dies in der Klientendossierbewirtschaftung (elektronische Aktenführung) oder in der Finanzbuchhaltung (Kreditorenworkflow) bzw. im elektronischen Zahlungsverkehr (Klientenbuchhaltung).

Im Personalbereich muss es gelingen, die hohe Personalfuktuation in den Sozialen Diensten in den vergangenen Jahren zu reduzieren und als Arbeitgeberin wieder an Attraktivität zu gewinnen. Dazu gehört die Überarbeitung des Lohngefüges, der Stellenprofile und der Aufgabenbereiche für die Führungskräfte bei den Sozialen Diensten. Damit kann insbesondere dem zunehmenden Fachkräftemangel in Leitungsfunktionen und in der Funktion Sozialarbeit entgegengewirkt werden. Wissensmanagement und ein funktionierendes Qualitätsmanagementsystem spielen in diesem Zusammenhang zur Sicherung des betrieblichen Know-hows eine ebenso bedeutende Rolle.

Neben der materiellen Hilfe gewinnt die persönlichen Sozialhilfe mit dem Ziel einer schnelleren Ablösung von der Sozialhilfe (Konzepterarbeitung «Arbeit und Bildung»: berufliche Integration, Förderung der Grundkompetenzen und weiterer Bildungsmassnahmen) an Bedeutung. Dieser Auftrag basiert u. a. auf dem Postulat 272, Maria Pilotto und Nora Peduzzi namens der SP/JUSO-Fraktion vom 20. Februar 2019: «Ressourcen in der Sozialhilfe zielführend einsetzen» ([Link](#)), sowie dem

Postulat 363, Claudio Soldati, Maria Pilotto und Daniel Furrer namens der SP/JUSO-Fraktion vom 11. Dezember 2019: «Armutsprävention und Armutsreduktion durch Bildung von gering qualifizierten Personen» ([Link](#)). In den Postulaten wird der Stadtrat aufgefordert zu prüfen, welche Grundsätze und Massnahmen aus dem «Zürcher Modell» auch in der Stadt Luzern umgesetzt werden können und wie ein an der Bildungsstrategie der Stadt Zürich angelehntes Programm zur Armutsprävention und -reduktion lanciert werden könnte. Ziel ist in beiden Postulaten, die Arbeitsmarktfähigkeit von gering qualifizierten Personen zu erhöhen. Zu erwähnen ist hier auch die Überführung einer grossen Zahl von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen aus der Flüchtlingskrise 2015/2016 vom Kanton in die Zuständigkeit der Stadt Luzern in den Jahren 2025/2026.

### 6.1.1 Projektorganisation Organisationsentwicklung



\* Weitere Personen können beigezogen werden.

Abb. 14: Projektorganisation Organisationsentwicklung

Die Steuerungsgruppe führt und begleitet den Gesamtprozess der Organisationsentwicklung. Sie verantwortet den Projektauftrag und ist für die strategische Ausrichtung verantwortlich.

Das Projektteam setzt den Projektauftrag auf der operativen Ebene um und kommuniziert regelmässig zur Steuerungsgruppe.

Das Gesamtprojekt wird in Teilprojektgruppen nach Themenbereichen gegliedert. Die Teilprojektleitungen wie auch die Geschäftsleitungsmitglieder sind Teil des Projektteams.

Externe Fachpersonen werden bei spezifischen Fragestellungen und Teilprojekten zugezogen.

Die Echogruppe setzt sich aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus den verschiedenen Bereichen/Ressorts der Sozialen Dienste zusammen und gibt ihr Feedback zu den Zwischenergebnissen.

Der Gesamtprozess wird durch eine externe Fachperson aus dem Bereich Organisationsentwicklung begleitet und moderiert.

### **6.1.2 Themenportfolio Organisationsentwicklung**

Per Stand September 2021 werden in der Organisationsentwicklung die wichtigsten Themen mit Handlungsbedarf in sieben Teilprojekte gegliedert. Nachfolgend erste Stichworte zu den einzelnen Themenfeldern:

#### **Teilprojekt 1 «Aufbauorganisation»**

- Bereiche
- Ressorts
- Fachstellen
- Qualitätsmanagement
- Wissensmanagement

#### **Teilprojekt 2 «Personalfragen»**

- Attraktivität Arbeitgeberin Soziale Dienste
- Mitarbeiterzufriedenheit
- Personalentwicklung
- Mitarbeiterbindung
- Lohnentwicklung

#### **Teilprojekt 3 «Kernprozesse/Case Management»**

- Von Intake bis Fallablösung
- Schnittstellen zu Fachstellen
- Bedarf weiterer thematischer Fachstellen?

#### **Teilprojekt 4 «Elektronische Aktenführung»**

- Digitalisierungsschritt
- Betrifft sämtliche Bereiche mit Klientenführung
- Schnittstelle zu Drittstellen (z. B. Erwachsenenschutz–KESB)
- Scanning
- Klientendatenbank Tutoris

- Datenschutz
- Archivierung

#### **Teilprojekt 5 «Kreditorenworkflow»**

- Digitalisierungsschritt
- FiBu
- Klientendatenbank Tutoris
- Schnittstelle CMI (Geschäftsverwaltungssystem)
- Datenschutz
- Archivierung

#### **Teilprojekt 6 «Konzept Arbeit und Bildung»**

- Frühe Fallerkennung
- Typologie (Zürcher) Modell
- Berufliche und soziale Integration
- Bildung und berufliche Qualifizierung
- Integrationsplanung

#### **Teilprojekt 7 «Finanzen»**

- Fallentwicklung
- Ressourcen- und Controllinginstrument in der Fallentwicklung
- Flüchtlinge, vorläufig aufgenommene Personen
- Auswirkungen Coronapandemie

#### **In allen Teilprojekten werden folgende Schwerpunktthemen mitgedacht:**

- Kulturentwicklung Soziale Dienste
- Führungsentwicklung
- Schnittstelle der Sozialen Dienste zu anderen Dienstabteilungen (z. B. KESB, KJF/KJS usw.)

## **6.2 Abgrenzung Bericht und Antrag zur Organisationsentwicklung**

Der vorliegende Bericht und Antrag (B+A) «Umsetzung gesetzlicher Vorgaben und Standards bei den Sozialen Diensten» ist nicht Teil der in die Wege geleiteten Organisationsentwicklung. Er überführt die bisherigen Tätigkeiten (Jahresdeklaration und Einzelfallrevision) von der Projekt- bzw. Pilotphase in den Regelbetrieb. Gleiches gilt für die Ablösung des Poolkontos im Bereich Erwachsenenschutz hin zur gesetzeskonformen Einzelkontoführung. Die erwähnten drei Projekte wurden zwischen 2017 und 2019 gestartet und gelangen nun zum Abschluss bzw. zur definitiven Umsetzung. Dieser B+A ist deshalb der Organisationsentwicklung vorgelagert, da die befristeten Stellen auf Ende 2021/2022 auslaufen. Der eigentliche Organisationsentwicklungsprozess befindet sich 2021 in der Initialisierungsphase und kommt 2022 in die Konzeptphase. Die Umsetzung der Massnahmen aus dem Organisationsentwicklungsprozess erfolgen in den Jahren 2023 ff. Dabei handelt es sich um strukturelle und kulturelle Fragestellungen, während es sich beim vorliegenden B+A um die Umsetzung von dringlichen Einzelaufgaben handelt. Er ermöglicht jedoch eine zeitgemässe,

standardisierte und gesetzeskonforme Arbeitsweise der Sozialen Dienste und ist Grundlage und Voraussetzung für die Organisationsentwicklung und die Weiterentwicklung der Sozialen Dienste.

## **7 Politische Würdigung durch den Stadtrat**

Dem Stadtrat ist die soziale Sicherheit und die Grundversorgung der Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Luzern ein hohes Anliegen. Er hat daher ein grosses Interesse, dass die Sozialen Dienste auf aktuelle und künftige soziale Herausforderungen zeitnah und fachlich kompetent reagieren können. Die Grundversorgung der Bevölkerung und deren Unterstützung bei Bedürftigkeit muss auch in ausserordentlichen Zeiten, wie zum Beispiel der aktuellen Coronapandemie, sichergestellt sein.

Es ist dem Stadtrat vorab ein Anliegen, dass in der Stadt Luzern gesetzliche Vorgaben eingehalten und sichergestellt werden und mit der Einzelkontoführung im Erwachsenen- und Kinderschutz die entsprechende Anpassung an die gesetzliche Vorgabe umgesetzt wird. Zudem legt der Stadtrat Wert auf Professionalität und Qualität innerhalb der Sozialen Dienste. Das Führen von Beistandschaften und die Ausrichtung von wirtschaftlicher und persönlicher Sozialhilfe sind anspruchsvolle Aufgaben, die immer auch in einem Spannungsfeld von Unterstützung, Förderung und möglichem Missbrauch stehen. Griffige Qualitätssicherungsinstrumente und Kontrollmassnahmen unterstützen das professionelle Vorgehen innerhalb dieser Spannungsfelder. Sie dienen der Überprüfung der Wirksamkeit von getroffenen Massnahmen und unterstützen damit die Förderung der beruflichen und gesellschaftlichen Integration sowie der finanziellen Selbstständigkeit von Klientinnen und Klienten.

Sinnvolle Strukturen und Prozesse, fachlich etablierte und breit abgestützte Arbeits- und Qualitätssicherungsinstrumente sowie ausreichend personelle Ressourcen stehen in direktem Zusammenhang mit qualifizierten, gesunden und motivierten Mitarbeitenden. Diese Aspekte sind von grosser Bedeutung für eine kompetente und zukunftsfähige Dienstabteilung Soziale Dienste.

## **8 Personal- und Finanzbedarf**

Der Personalbedarf für die in diesem Bericht und Antrag aufgeführten Massnahmen in der Dienstabteilung Soziale Dienste ist für 2021 budgetiert. Die dazu notwendigen befristeten Stellen wurden im Rahmen der Stellenplankommissionssitzungen vom 13. Januar 2021 und vom 31. März 2021 gutgeheissen. Das Budget 2022 beinhaltet einzig die befristete Stelle für das Projekt «Einzelfallrevision» bis Ende 2022.

Für die Mandatsführung im Bereich Erwachsenenschutz und die Sozialberatung im Bereich Existenzsicherung verfügt die Abteilung Soziale Dienste über ein Ressourcen- und Controllinginstrument. Dank dieses Modells kann auf eine Fallzunahme relativ zeitnah mit Entlastungsmassnahmen (befristete Stellenaufstockung) oder zusätzlichen Anstellungen reagiert und die Sozialarbeitenden

bzw. Beistandspersonen können entlastet werden. Sowohl die Fachstelle Finanzierungsfälle, die Jahresdeklaration als auch die Einzelfallrevision sind nicht in dieses Ressourcen- und Controllinginstrument eingebunden. Gleiches gilt für die Aufnahmestelle Intake, die Fachstelle Arbeit (Jobcenter), den Bereich Begleitung und Unterstützung oder auch den Rechtsdienst. Daher muss auf einen steigenden Bedarf mit einer separaten Anpassung der Ressourcensituation reagiert werden.

Folgende Stellen sind beantragt:

Bereits im Budget 2021 **befristet** enthalten:

- Fachbearbeitung im Ressort Finanzierungsfälle 140 % Richtfunktion 9–11
- Administrative Mitarbeit im Ressort Administration 200 % Richtfunktion 7–9
- Sozialarbeiter/in im Ressort Einzelfallrevision 80 % Richtfunktion 12–14  
(befristet bis Ende 2022)

### Unbefristet

Stelle	Pensum LK	Richtfunktion	Argumentation	Kosten pro Jahr	Kredit für Ausgabenkompetenz
Fachbearbeitung im Ressort Finanzierungsfälle	140 %, LK 9–11	Kaufm. Fachbearbeiter/in 1	Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben Einzelkontoführung (ZGB, VBVV) zwingend	Fr. 165'000.– (ab 2022)	Fr. 1'650'000.–
Administrative Mitarbeit im Ressort Administration	200 %, LK 7–9	Admin. Sachbearbeiter/in 2	Jahresdeklaration (Überprüfung der Anspruchsberechtigung von Personen mit WSH) Periodische Überprüfung der Rechtmässigkeit und der Wirksamkeit der Sozialhilfe wird von SKOS empfohlen und vom SHG eingefordert.	Fr. 205'000.– (ab 2022)	Fr. 2'050'000.–
Sozialarbeiter/in im Ressort Einzelfallrevision	100 %, LK 12–14	Einzelfallrevision, Sozialarbeiter/in 2	Instrument zu Qualitätssicherung und zum Wissensaufbau bei Mitarbeitenden Periodische Überprüfung der Rechtmässigkeit und der Wirksamkeit der Sozialhilfe wird von SKOS empfohlen und vom SHG eingefordert.	Fr. 140'000.– (ab 2023)	Fr. 1'400'000.–
<b>Zusammenzug nichtbudgetierte Kosten unbefristete Stellen 2022</b>				<b>Fr. 370'000.–</b>	<b>Fr. 3'700'000.–</b>
<b>Zusammenzug nichtbudgetierte Kosten unbefristete Stellen ab 2023</b>				<b>Fr. 510'000.–</b>	<b>Fr. 5'100'000.–</b>

Tab. 15: Unbefristeter Stellen- und Finanzbedarf

Da die beantragten Stellen bereits als befristete Stellen bestehen, können das vorhandene Büromobiliar und die PCs inkl. Grundapplikationen, wie im Budget 2022 beantragt, übernommen und müssen nicht extra bzw. zusätzlich beantragt werden.

## **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]).

Bei wiederkehrenden Ausgaben ist gemäss § 36 FHGG vom Gesamtbetrag der einzelnen Betreffnisse auszugehen. Ist dieser nicht feststellbar, so ist der zehnfache Jahresbetrag massgebend. Bei der Bewilligung unbefristeter Stellen ist ebenfalls vom zehnfachen Jahresbetrag der Ausgabe auszugehen.

Mit dem vorliegenden B+A sollen für die Umwandlung von befristeten in unbefristete Stellen Ausgaben von 1,65 Mio. Franken («Fachbearbeitung im Ressort Finanzierungsfälle»/Einzelkontoführung), 2,05 Mio. Franken («Administrative Mitarbeit im Ressort Administration»/Jahresdeklaration) sowie 1,4 Mio. Franken («Sozialarbeiter/in im Ressort Einzelfallrevision»/Einzelfallrevision, inklusive Pensenaufstockung von 80 % auf 100 %) bewilligt werden.

Die Beschlüsse des Grossen Stadtrates unterliegen nach Art. 68 lit. b Ziff. 2 GO je einzeln dem fakultativen Referendum.

Die mit den beantragten Stellen bzw. den damit verbundenen Krediten zu tätigen Aufwendungen sind den Fibukonten 3010.01, 3050.01, 3052.01 und 3053.01 bei der Aufgabe 214 Soziale Dienste, Kostenträger 2148201 Existenzsicherung, zu belasten.

## 10 Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt Ihnen der Stadtrat,

- für die Umwandlung der bisher befristeten Stellen «Fachbearbeitung im Ressort Finanzierungsfälle» im Bereich Existenzsicherung (Umsetzung der Einzelkontoführung) in unbefristete Stellen einen Sonderkredit von 1,65 Mio. Franken zu bewilligen;
- für die Umwandlung der bisher befristeten Stellen «Administrative Mitarbeit im Ressort Administration» im Bereich Existenzsicherung (Weiterführung der Jahresdeklaration) in unbefristete Stellen einen Sonderkredit von 2,05 Mio. Franken zu bewilligen;
- für die Umwandlung der bisher befristeten Stelle «Sozialarbeiter/in im Ressort Einzelfallrevision» im Bereich Existenzsicherung (Weiterführung der Einzelfallrevision) in eine unbefristete Stelle plus Pensenaufstockung um 20 Prozent einen Sonderkredit von 1,4 Mio. Franken zu bewilligen.

Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 22. September 2021



Beat Züsli  
Stadtpräsident



Michèle Bucher  
Stadtschreiberin



## Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 34 vom 22. September 2021 betreffend

### **Umsetzung gesetzlicher Vorgaben und Standards bei den Sozialen Diensten Umwandlung von befristeten in unbefristete Stellen und Pensenaufstockung,**

gestützt auf den Bericht der Sozialkommission,

in Anwendung von § 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. b Ziff. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

#### **beschliesst:**

- I. Für die Umwandlung der bisher befristeten Stellen «Fachbearbeitung in der Fachstelle Finanzierungsfälle» im Bereich Existenzsicherung (Umsetzung der Einzelkontoführung) in unbefristete Stellen wird ein Sonderkredit von 1,65 Mio. Franken bewilligt.
- II. Für die Umwandlung der bisher befristeten Stellen «Administrative Mitarbeit im Ressort Administration» im Bereich Existenzsicherung (Weiterführung der Jahresdeklaration) in unbefristete Stellen wird ein Sonderkredit von 2,05 Mio. Franken bewilligt.
- III. Für die Umwandlung der bisher befristeten Stelle «Sozialarbeiter/in im Ressort Einzelfallrevision» im Bereich Existenzsicherung (Weiterführung der Einzelfallrevision) in eine unbefristete Stelle plus Pensenaufstockung um 20 Prozent wird ein Sonderkredit von 1,4 Mio. Franken bewilligt.
- IV. Die Beschlüsse gemäss den Ziffern I bis III unterliegen je einzeln dem fakultativen Referendum.

Luzern, 25. November 2021

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern



Sonja Döbeli Stirnemann  
Ratspräsidentin



Daniel Egli  
Stadtschreiberin-Stv.

