

An den Landrat

Glarus, 11. April 2023

Änderung Sozialhilfegesetz; Reorganisation Abteilung Soziale Dienste (Vernehmlassungsvorlage)

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

An der Landsgemeinde 2006 wurde die Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens per 1. Januar 2008 beschlossen. Mit RRB § 150 vom 17. Februar 2015 nahm der Regierungsrat Kenntnis vom Abschlussbericht vom 30. Januar 2015 zur Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens. Pendenzen wurden bis Ende der Legislaturperiode 2014 – 2018 umgesetzt. Dabei wurden bedeutende organisatorische Anpassungen vorgenommen: Der externe Asylbetreuungsauftrag wurde per Ende 2016 gekündigt und das gesamte Asyl- und Flüchtlingswesen in die kantonale Verwaltung integriert, zusammen mit einer Anpassung der Aufgabenteilung im Bereich Integrationsförderung und Nothilfe.

2. Überprüfung der Abteilung Soziale Dienste

In einem weiteren Schritt wurde die Abteilung Soziale Dienste mit ihren rund 40 Mitarbeitenden und 10 Fachbereichen einer Organisationsanalyse unterzogen. Der entsprechende Auftrag wurde im Mai 2019 der socialdesign AG, Bern, erteilt. Es sollte eine Standortbestimmung vorgenommen werden, um der Abteilung Soziale Dienste eine Weiterentwicklung zu ermöglichen.

Angesichts der sich immer komplexer präsentierenden Fallkonstellationen stellte sich insbesondere die Frage, ob die Aufteilung einzelner Fachbereiche auf drei Stützpunkte für die Bewältigung des Auftrages noch zielführend sei oder ob durch eine allfällige Zusammenführung der drei Stützpunkte Vorteile in der Fallbearbeitung erwartet werden könnten. Es sollten die Vor- und Nachteile einer allfälligen Zusammenführung der bisherigen drei Stützpunkte an einen zentralen Standort geklärt werden, und die Frage, wo allenfalls ein zentraler Stützpunkt am zweckmässigsten anzusiedeln wäre. Dazu sollte Handlungs- und Steuerungswissen für die Optimierung der bestehenden Strukturen der Abteilung Soziale Dienste generiert werden.

3. Ergebnisse der Organisationsanalyse

Die Organisationsanalyse zur Weiterentwicklung der Abteilung Soziale Dienste basiert auf einer Dokumentenanalyse, einer kartografischen Analyse, einem Augenschein vor Ort, auf strukturierten Einzel- und Gruppeninterviews mit Mitarbeitenden, Klienten, Verantwortlichen

der Gemeinden und mit anderen Fachstellen, welche eine Zusammenarbeit mit der Abteilung Soziale Dienste pflegen.

Das Executive Summary des Schlussberichts vom 17. Februar 2020 hält Folgendes fest: *«Nach erfolgter Analyse und der Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile einer allfälligen Zusammenführung der drei Stützpunkte an einen zentralen Standort, kann aus externer Sicht festgestellt werden, dass die zu erwartenden Vorteile einer Zusammenführung die zu erwartenden Nachteile klar überwiegen. Die zu erwartenden Vorteile überwiegen auch im Falle der Variante mit nur mehr zwei Stützpunkten in den Gemeinden Glarus und Glarus Nord. Die Chancen einer möglichen Zusammenführung der drei Stützpunkte liegen in erster Linie darin, dass die gemeinsame Haltung der Mitarbeitenden der Sozialen Dienste gestärkt und die Sozialen Dienste von aussen einheitlich wahrgenommen werden würden. Durch die Harmonisierung von internen Abläufen könnte die bereits hohe Qualität der von den Mitarbeitenden der Sozialen Dienste geleisteten Arbeit weiter gesteigert werden.»*

Im Falle der Umsetzung der Variante mit zwei Stützpunkten lägen die Standorte optimal in Glarus und Näfels. Zur Eruierung des Standorts wurden die Wegzeiten zwischen den Ortschaften (zu Fuss bzw. per öV), die Bevölkerungsverteilung sowie aktuelle Fallzahlen berücksichtigt.

Herausforderungen und Risiken einer Zusammenführung sieht der Bericht vor allem im Baulichen, wobei in den bestehenden drei Stützpunkten den sicherheitsrelevanten Aspekten aktuell nicht vollständig Rechnung getragen werden kann. Zudem wurde befürchtet, die Nähe namentlich zu Klientinnen und Klienten im südlichen Kantonsgebiet ginge verloren. Allerdings weist der kleine Stützpunkt Süd bereits heute kaum Laufkundschaft auf. Der befürchtete verschlechterte Erreichbarkeit kann zudem mit dem Ausbau der aufsuchenden Sozialarbeit und einer niederschweligen Sozialberatung vor Ort in bestehenden Räumlichkeiten der Gemeinden oder anderer Fachstellen begegnet werden.

Die Experten empfehlen gestützt auf ihre Analyse die Zusammenführung der bisherigen drei Stützpunkte an einen zentralen Standort in der Stadt Glarus. Die Chancen überwiegen die zu erwartenden Risiken sowohl quantitativ als auch qualitativ. Damit werde auch kein Abbau des Service Public vorgenommen. Gerade im Glarnerland bilde die Bürgernähe einen zentralen Erfolgsfaktor. Letztere könne wie bereits erwähnt mit dem Ausbau der aufsuchenden Sozialarbeit gewährleistet werden. Hervorgehoben wird, dass sich eine Mehrheit der Mitarbeitenden durch eine Zusammenführung mehr Klarheit über Abläufe und Zuständigkeiten erhoffe, was als klares Indiz dafür zu werten sei, dass die bereits hohe Qualität der geleisteten Arbeit der Abteilung Soziale Dienste gesichert bzw. weiter gesteigert werden könnte. Der Bericht geht zudem davon aus, *«dass eine Zusammenführung der drei Stützpunkte mittelfristig eher zu leichten Einsparungen führen dürfte. Längerfristig würde sich der effektivere Umgang mit Ressourcen allerdings sicher auszahlen.»*

Der Schlussbericht enthält neben der Zusammenfassung und dem Fazit 25 Empfehlungen über die verschiedenen erhobenen Themenbereiche, wie Stärken und Schwächen sowie Risiken der Abteilung Soziale Dienste. Entsprechende Lösungen setzen allerdings häufig die Zusammenführung der Stützpunkte voraus.

4. Umsetzung der Ergebnisse

Der Regierungsrat hat von diesem Schlussbericht Kenntnis genommen, das Departement Volkswirtschaft und Inneres (DVI) sowie unterstützend das Departement Bau und Umwelt, mit der baulichen Konzeption der Zusammenführung der Stützpunkte der Abteilung Soziale Dienste und das DVI mit der notwendig werdenden Gesetzesänderung beauftragt sowie den Auftrag gegeben, die wichtigsten Ergebnisse der Organisationsanalyse im Public Newsroom zu publizieren (vgl. RRB § 203 vom 21.04.2020).

Der Regierungsrat befürwortete eine Zusammenführung der bisherigen drei Standorte und die «Alles unter einem Dach-Weiterentwicklung» der Abteilung Soziale Dienste und war

überzeugt, dass eine solche zukunftsgerichtete Lösung für mehr Effizienz, Klarheit und fachliche Qualität sorgen wird. Durch eine aufsuchende Sozialarbeit könne namentlich die notwendige Bürgernähe sichergestellt werden, allenfalls gar in einem höheren Masse als bisher.

Bis Ende 2022 wurde die Reorganisation soweit möglich umgesetzt. Im Wesentlichen beinhaltet diese die Erarbeitung eines Leitbildes, die Zusammenführung der jeweiligen Fachbereiche an je einem Stützpunkt zu Kompetenzzentren mit neuen Einsatzorten für die Mehrheit der Mitarbeitenden der Abteilung Soziale Dienste, die Ernennung von Fachbereichsleitungen mit personeller Führungsverantwortung, die Übertragung der Bewährungshilfe und jugendanwaltshaftlichen Massnahmen an das Departement Sicherheit und Justiz (DSJ) sowie die Aufstockung des Stellenetats im Departementssekretariat Volkswirtschaft und Inneres zur Sicherstellung einer internen Rechtsberatung.

Die Suche nach einer geeigneten Liegenschaft zur Zusammenführung an einem zentralen Standort in Glarus konnte bisher nicht abgeschlossen werden. Von den Verantwortlichen verworfen wurde jedenfalls der von socialdesign vorgeschlagene Lösungsansatz mit einer Zusammenführung auf zwei Stützpunkte. Die erwarteten Vorteile einer Zusammenführung können nur dann volle Wirkung entfalten, wenn diese auch konsequent erfolgt. Eine Reduktion auf zwei Stützpunkte wäre darum höchstens ein vorläufiger Zwischenschritt auf dem Weg zur Zusammenführung unter einem Dach und bei drei Gemeinden auch nicht einfach zu vermitteln. Hierfür besteht jedoch keine Notwendigkeit, zumal eine Reduktion auf vorläufig zwei Stützpunkte weitere Investitionskosten zur Folge hätte. Dies wäre weder sinnvoll noch nachhaltig.

Im Rahmen eines Workshops mit der Drees & Sommer AG im Juli 2021 wurden der Raumbedarf der Abteilung Soziale Dienste analysiert und Empfehlungen formuliert. Demnach empfiehlt die Drees & Sommer AG das Modell der non territorialen Arbeitsweise (Sharing Ratio) mit 34 Arbeitsplätzen ausgehend von 44 Mitarbeitenden. Konkret geht die Drees & Sommer AG von 22 Einzelbüros und 13 Arbeitsplätzen im Open Space im Backoffice aus. Zusätzlicher Raumbedarf besteht für Sitzungszimmer und Telefonzellen. Um die betrieblichen Bedürfnisse abdecken zu können, wird ein Raumbedarf mit einer zusammenhängenden Fläche von ca. 947 m² Hauptnutzfläche (282 m² als Besucherzone und 665 m² als Backoffice) benötigt. Fest steht, dass keine solche Fläche innerhalb des Immobilien-Portfolios des Kantons vorhanden ist. Auch mit einem Umbau liesse sich dieses Projekt nicht realisieren. Potential weist mittelfristig die Liegenschaft der alten Migros (Burgstrasse 25) auf, wobei die Verfügbarkeit vom Fortschritt des Bauprojekts in der Berufsschule Ziegelbrücke abhängig ist.

In rechtlicher Hinsicht würde die Zusammenführung der drei Stützpunkte eine Änderung des Sozialhilfegesetzes erfordern. Dort bestimmt Artikel 12 Absatz 1, dass in jeder Gemeinde ein Stützpunkt zur Erbringung eines Grundangebots der öffentlichen Sozialhilfe bestehen soll. Diese Bestimmung schränkt die Organisationsfreiheit der Verwaltung massgeblich ein und erschien gestützt auf den erwähnten Schlussbericht nicht mehr zeitgemäss. Diese Anpassung bildet das Kernstück dieser Vorlage. Zudem wurde die Möglichkeit genutzt, einige formelle Änderungen anzubringen resp. überholte Regelungen zu überarbeiten.

5. Vernehmlassungsverfahren

5.1. Vorgehen und Rücklauf

6. Gesetzesänderungen

Es finden sich einzig im Sozialhilfegesetz Regelungen über die Organisation des Sozialwesens im Kanton Glarus. Entsprechend kann sich die Vorlage auf einige wenige Anpassungen in diesem Gesetz beschränken. Nebstdem erfolgen einzelne Bereinigungen.

6.1. Die Änderungen im Einzelnen

Artikel 3; Art und Umfang der Hilfe

Absatz 3: Blosser Korrektur, ohne materiellen Gehalt.

Artikel 6c; Ansprüche unterstützter Personen

Absatz 1: Seit der Inkraftsetzung der Pflege- und Betreuungsgesetzgebung (PBG, PBV) gelten die Ansprüche im Umfang der erbrachten Leistungen als an den *Kanton* anstelle der *Gemeinden* abgetreten.

Artikel 11; Zuständiges Departement

Absatz 1 und 2: Es handelt sich lediglich um eine formelle Anpassung. Der Regierungsrat bezeichnet die Zuständigkeiten in der Verordnung über die Organisation des Regierungsrats und der Verwaltung [Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) und dementsprechend das zuständige Departement. Das soll auch vorliegend deutlich gemacht werden. Zudem bleiben die Zuständigkeiten u.a. gemäss der Pflege- und Betreuungsgesetzgebung vorbehalten.

Artikel 12; Vollzugsorgane

Absatz 1: Die Regelung, welche für jede Gemeinde einen Stützpunkt bestimmt, wird aufgehoben. Dies aus dargelegten Gründen. Bei dieser Regelung handelt es sich um ein Relikt aus der Entstehungsphase der neuen Gemeinden. Um die zentralistische Wirkung der Kantonalisierung abzufedern, hatte man diese Stützpunkt-Lösung im Jahre 2007 kreiert. Sie erweist sich heute als nicht mehr zeitgemäss, nicht mehr nötig, damit überholt und insgesamt hinderlich.

Absatz 2: Es genügt, dass der Regierungsrat die Vollzugsorgane bezeichnen muss. Dass er dies nicht mehr stützpunktweise tun kann, nachdem die Abteilung Soziale Dienste zentralisiert werden soll, versteht sich von selbst.

Artikel 17; Präventive Hilfe

Absatz 1-3: Der Begriff der vorbeugenden Hilfe wird durch jenen der präventiven Hilfe ersetzt und damit modernisiert. Zudem wird in Absatz 3 ergänzt, dass der Kanton und die Gemeinden in ihrem jeweiligen Kompetenzbereich Präventionsmassnahmen fördern. Die Gemeinden sind im Sozialbereich zuständig für die offene Jugendarbeit (Art. 37 SHG). Ein wichtiger Akteur sind sie auch im schulischen Kontext, wo der Prävention eine gewichtige Bedeutung zukommt. Auf Kantonsebene sind die Kompetenzen des Departements Finanzen und Gesundheit zu berücksichtigen, welches für die Gesundheitsförderung und Prävention zuständig ist (Art. 4 Abs. 1 lit. f i. V. m. Art. 8 Abs. 3 lit. g Gesetz über das Gesundheitswesen i. V. m. Art. A1-2 Abs. 1 lit. m RVOV)], wobei sich Überschneidungen zum Sozialbereich und

damit zur Kompetenz des Departements Volkswirtschaft und Inneres aufgrund der thematischen Nähe nicht vermeiden lassen. Es ist demzufolge auch auf kantonaler Ebene eine Koordination erforderlich.

Artikel 19; Grundsatz

Absatz 2: Nur formelle Anpassung. Hinzuweisen ist, dass die «zuständige» Sozialhilfestelle in Absatz 1 bereits nach geltender Fassung nur insofern von Bedeutung war, als – entgegen dem Wortlaut von Artikel 53 Absatz 1 – an jedem Standort um Sozialhilfe nachgesucht werden konnte. Es bedurfte und bedarf allein der kantonalen Zuständigkeit.

Artikel 24a; Sozialhilfe im Asylbereich und Nothilfe

Absatz 3: Blosser Korrektur, ohne materiellen Gehalt

Artikel 31; Verwandtenunterstützungspflicht

Absatz 2: Nachdem mit der neuen Pflege- und Betreuungsgesetzgebung die Gemeinden keine ungedeckten Kosten der stationären Betreuung in Alters- und Pflegeheimen mehr tragen müssen, kann die Möglichkeit aufgehoben werden, dass sie in diesem Zusammenhang die Verwandtenunterstützungspflicht geltend machen und den Kanton entsprechend mandantieren können.

Artikel 33; Geltendmachung des Anspruchs, Verjährung

Absatz 1 und 2: Blosser Korrektur, ohne materiellen Gehalt.

Artikel 36; Inkassohilfe; Bevorschussung

Absatz 3: Es wird darauf verzichtet, zu konkretisieren, wem die Vorschüsse ausgerichtet werden. Dies ergibt sich aus übergeordnetem Recht. Nebst den Eltern kommt das für den Unterhalt des Kindes zuständige Gemeinwesen in Frage (Art. 289 Abs. 2 ZGB).

Artikel 40; Wirtschaftliche Hilfe

Absatz 1: Blosser Korrektur, ohne materiellen Gehalt.

Absatz 2: Mit der Ergänzung, dass die Kosten für entsprechende Suchtbehandlungen «auf Gesuch hin» übernommen werden, wird klarer zum Ausdruck gebracht, dass die Kostenübernahme einer fachlichen Abklärung und Einschätzung unterzogen wird.

Artikel 41; Beratung, Betreuung, Beiträge

Absatz 1: Blosser Korrektur, ohne materiellen Gehalt.

Absatz 3 und 4: Absatz 4 kann infolge der bereits aufgehobenen Artikel 50 f. ebenfalls aufgehoben werden. Er regelte die bereits in Absatz 3 normierte Möglichkeit näher, Beiträge an öffentliche oder private gemeinnützige Institutionen der Suchthilfe zu gewähren. Die Beiträge können mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden (s. Ergänzung in Abs. 3).

Artikel 42; Aus- und Weiterbildung

Absatz 2: Begriffliche Anpassung, ohne materiellen Gehalt.

Artikel 53; Gesuch

Absatz 1 und 2: Der Artikel kann aufgehoben werden. Einerseits bezeichnet der Regierungsrat das zuständige Vollzugsorgan für das Sozialhilfegesetz. Selbstredend sind Gesuche um Unterstützung bei der entsprechenden Vollzugsstelle einzureichen. Andererseits bestimmt Artikel 11 Absatz 2 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG) eine Weiterleitungspflicht, sollte ein Gesuch bei einer unzuständigen Behörde eingereicht werden.

Artikel 54; Rechtsschutz

Absatz 1a: Der Rechtsschutz im Sozialhilfeverfahren richtet sich vorbehaltlich besonderer Bestimmungen nach dem VRG.

Artikel 93 Absatz 2 VRG bestimmt, dass die aufschiebende Wirkung aus wichtigen Gründen entzogen werden kann, davon ausgenommen sind Entscheide, die eine Geldleistung betreffen. Dies ist im Bereich der Sozialhilfe regelmässig der Fall, womit ein Entzug der aufschiebenden Wirkung vorbehaltlich einer Spezialbestimmung im Sozialhilfegesetz nicht möglich ist. Im Bereich von Leistungseinstellungen gibt es jedoch Fälle, in denen ein Entzug sinnvoll wäre. Ansonsten kann eine leistungsbeziehende Person, gegenüber welcher eine Leistungseinstellung verfügt wurde, durch Anstoss eines Rechtsmittelverfahrens, unabhängig von dessen Erfolgsaussichten, diese über Monate oder gar Jahre hinauszögern. Im Falle der Abweisung der Beschwerde entsteht dem Kanton zwar ein Rückerstattungsanspruch. Dieser ist jedoch faktisch kaum durchsetzbar.

Im Sozialversicherungsrecht wird den Versicherungsträgern derweil ein erhebliches Interesse daran zugestanden, Rückforderungen zu vermeiden, was den Entzug der aufschiebenden Wirkung rechtfertigt. Eine entsprechende gesetzliche Grundlage für den Entzug der aufschiebenden Wirkung besteht in Artikel 49 Abs. 5 bzw. Artikel 52 Absatz 4 Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1).

Freilich soll mit Blick auf die Empfehlung der SKOS-Richtlinien (Erläuterungen zu Kap. F. 3) der Entzug der aufschiebenden Wirkung nicht zum Standard erhoben, sondern die Ausnahme bleiben. Die Verhältnismässigkeit und Interessen von Personen einer Unterstützungseinheit – insbesondere Kinder und Jugendliche – sind zu berücksichtigen (SKOS-Richtlinien, Kap. F.3). Die Entscheidbehörde soll im Einzelfall prüfen, ob die Gründe für eine sofortige Vollstreckbarkeit der Verfügung gewichtiger sind als jene dagegen und ihr ein gewisses Ermessen zugestanden werden.

Ein Entzug der aufschiebenden Wirkung des Rechtsmittelverfahrens kann bspw. gerechtfertigt sein, wenn mit hoher Wahrscheinlichkeit angenommen werden kann, dass die Hilfesuchenden nicht unterstützungsbedürftig bzw. die Erfolgsaussichten der Beschwerdeführenden aufgrund der vorhandenen Aktenlage als eher gering einzustufen sind. Zu berücksichtigen ist hier, dass es Beschwerdeführenden, die sich tatsächlich in einer Notlage befinden, möglich ist, während dem Rechtsmittelverfahren ein erneutes Gesuch um wirtschaftliche Hilfe bzw. Nothilfe zu stellen (Verwaltungsgericht des Kantons Zürich vom 30. Juli 2008, VB.2008.00337, E. 4).

Artikel 59; Übergangsrecht

Absatz 1-3 und 5: Das ganze Übergangsrecht wird aufgehoben. Es ist davon auszugehen, dass keine Verfahren mehr hängig sind, welche dies bereits beim Inkrafttreten des Gesetzes, am 1. Januar 1996, waren (Abs. 1) und auch keine entsprechenden Fristen mehr laufen (Abs. 2). Betriebsbewilligungen wurden seither allen Einrichtungen mehrfach erteilt (Abs. 3) und auch einer Übergangsregelung im Sinne des Absatzes 5 bedarf es mittlerweile nicht mehr; der Kanton stützt entsprechende Leistungsverträge seit Jahren auf Artikel 15 f. ab.

Artikel 60; Übergang von Rechten und Pflichten

Absatz 2: Die Verpflichtungen der Orts- und Schulgemeinden aus der gegenseitigen Unterstützungspflicht und namentlich der Vorbehalt in Bezug auf die Pflicht zur teilweisen Übernahme eines Defizits der jeweiligen Fürsorgegemeinde für das Amtsjahr 2007 dürften sich mittlerweile erübrigt haben.

Artikel 65; Aufgaben und Zuständigkeiten der Gemeinden

Titel und Absatz 1: Begriffliche Anpassungen.

Absatz 2: Die Regelung, wonach die zuständigen Stellen der Orts- und der Fürsorgegemeinden diesen Übergang frühzeitig regeln sollen und vor allem, dass sie dies auch schon vor

dem 31. Dezember 2007 tun dürfen, kann aufgehoben werden. Zum einen gibt es keine solchen Stellen mehr und zum andern beschreibt dies eine objektive Unmöglichkeit.

7. Finanzielle und personelle Auswirkungen

7.1. Finanzbedarf

Vorderhand hat die Gesetzesanpassung keine finanziellen Auswirkungen zur Folge, da es derzeit an einer konkreten Immobilie zur Zusammenlegung der drei Stützpunkte fehlt. Im Sozialhilfegesetz wird mit der vorliegenden Änderung nur die Grundlage dafür geschaffen, dass die Reorganisation der Abteilung Soziale Dienste in Zukunft gemäss der Analyse von socialdesign vollständig umgesetzt werden kann. Aussagen über den zukünftigen Finanzbedarf für einen Neu- oder Umbau sind aus heutiger Sicht schwierig. Immerhin geht socialdesign in ihrem Schlussbericht davon aus, dass eine Zusammenführung der drei Stützpunkte mittelfristig eher zu leichten Einsparungen führen dürfte und sich der effektivere Umgang mit Ressourcen längerfristig auszahlen würde.

7.2. Personelles

Es sind keine personellen Auswirkungen zu erwarten.

7.3. Mitbericht DFG und Würdigung

8. Anträge

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, den beiliegenden Gesetzesentwurf der Landschaftsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Benjamin Mühlemann, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- SBE
- Synopse
- Schlussbericht «Soziale Dienste Glarus, Organisationsanalyse im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Sozialen Dienste des Kantons Glarus» vom 17.02.2020
- Projektplanung Soziale Dienste, «Alles unter einem Dach» vom 29.10.2020
- Reorganisation Soziale Dienste «Umsetzungspapier der Organisationsanalyse im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Sozialen Dienste des Kantons Glarus» vom 29.10.2020