

A N T R A G

des Stadtrates
vom 27. September 2007

Nr. 76

Beschluss des Gemeinderates

betreffend

Austritt aus dem Zweckverband Soziale Dienste für Erwachsene im Bezirk per 31. Dezember 2009

Genehmigung

Der Gemeinderat,

in Kenntnis eines Antrages des Stadtrates vom 27. September 2007,
gestützt auf Art. 30 Ziffer 1 der Gemeindeordnung vom 5. Juni 2007,

b e s c h l i e s s t :

1. Dem Austritt aus dem Zweckverband Soziale Dienste im Bezirk Uster per 31. Dezember 2009 unter Einhaltung einer zweijährigen Kündigungsfrist wird zugestimmt.
2. Mitteilung an den Stadtrat zum Vollzug.

WEISUNG

1. Ausgangslage

Die Stadt Dübendorf ist seit dem Jahre 1973 Mitglied des Zweckverbandes Soziale Dienste für Erwachsene im Bezirk Uster. Dem Zweckverband gehören heute folgende Gemeinden und Städte an:

Dübendorf
Egg
Fällanden
Greifensee
Maur
Mönchaltorf
Schwerzenbach
Volketswil
Wangen-Brüttisellen

und bietet Dienstleistungen in folgenden Bereichen an:

- Amtsvormundschaft für Erwachsene
- Sucht- und Sozialberatung
- Arbeitsangebote
- Wohnangebote

Der Stadtrat beauftragte im Dezember 2004 die Firma RGB Rechts- und Gemeindeberatung (Gossau SG), die Zusammenarbeit zwischen dem Zweckverband Soziale Dienste für Erwachsene im Bezirk Uster (SDEU) und der Abteilung Soziales der Stadt Dübendorf zu überprüfen. In der erarbeiteten Strukturanalyse vom 25. August 2005 wurden die Vor- und Nachteile erörtert, ob eine Betreuung von Sozialhilfefällen nicht mehr durch den Zweckverband Soziale Dienste für Erwachsene im Bezirk Uster (SDEU), sondern von der Abteilung Soziales der Stadt Dübendorf direkt vorgenommen werden soll. Gleiches wurde für die Amtsvormundschaft dargelegt. Die meisten grösseren Städte in der Schweiz haben die Amtsvormundschaft in der Stadtverwaltung eingegliedert.

Im September 2005 erteilte der Stadtrat den Experten den Auftrag, ein eventuelles Sparpotential zu errechnen und das Ergebnis noch rechnerisch darzustellen sowie die Frage nach einem zusätzlichen Ausstieg aus der Suchtberatung zu erörtern. Diese Expertisen wurden an der Stadtratssitzung vom 19. Januar 2006 erörtert, und der Stadtrat kam zum Schluss, dass die Aufgaben auf beiden Seiten nach unterschiedlichen Arbeitsphilosophien ausgeführt werden. Dies führe, wie in der Expertise beschrieben, zu unterschiedlichen Behandlungen bei den Sozialhilfebezüglern und zu finanziellen Mehraufwendungen. Der Stadtrat Dübendorf stellte einen zwingenden Handlungsbedarf fest und zog einen Austritt oder Teilaustritt aus dem Zweckverband in Betracht. Vor einer Entscheidung sollten die Zweckverbandsmitgliedergemeinden angehört und die Strukturanalyse dort eröffnet werden.

An der Sitzung mit den Zweckverbandsmitgliedergemeinden vom 16. März 2006 wurde die Ausgangslage für den Auftrag erklärt, die Strukturanalyse präsentiert und diskutiert. Der SDEU führte aus, dass ebenfalls eine Überprüfung (Untersuchung des Angebotes der Sozialen Dienste aus Sicht von internen und externen Anspruchsgruppen) durch die HSA (Hochschule für Soziale Arbeit Luzern) veranlasst und auf den Sommer 2006 erwartet werde. Der Stadtrat kam zum Schluss, die Untersuchung der HSA abzuwarten, um eine weitere Entscheidungsgrundlage zu haben. Der Untersuchungsbericht der HSA vom 12. Juli 2006 wurde den Gemeinden im Dezember 2006 zugestellt.

Die Abteilung Soziales hat in Zusammenarbeit mit der RGB Rechts- und Gemeindeberatung aufgrund des vorliegenden Berichtes der HSA vom 12. Juli 2006 sowie unter Berücksichtigung sozialarbeiterischer wie betriebswirtschaftlicher Sicht die Zusammenarbeit mit dem Zweckverband Soziale Dienste für Erwachsene im Bezirk Uster erneut überprüft.

Der Zweckverband Soziale Dienste für Erwachsene im Bezirk Uster bietet Dienstleistungen auf dem Gebiet der Sozialhilfe (persönliche Sozialberatung sowie wirtschaftliche Sozialberatung in Verbindung mit vormundschaftlichen Mandaten), Amtsvormundschaft, Suchtberatung, Arbeitsprojekte und begleitetes Wohnen an. Die Stadtverwaltung Dübendorf beschränkte sich auf die Ausrichtung der wirtschaftlichen Hilfe (Sozialhilfeleistungen). Eine wesentliche Veränderung trat im Laufe des 2. Semesters 2006 ein, als wirtschaftliche Hilfefälle vom SDEU an das Sozialamt der Stadt Dübendorf zur direkten Betreuung zurückdelegiert worden sind (Entscheid der Aufsichtskommission des Zweckverbandes Soziale Dienste für Erwachsene im Bezirk Uster vom Juni 2006). Eine Stellenaufstockung aufgrund der Rückweisungen erfolgte beim Sozialamt trotz Mehraufwand nicht. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die direkte Fallführung durch das Sozialamt einfacher und direkter möglich ist. Es ergibt sich seither gesamthaft weniger Arbeit als früher, wo ständige Koordinationsbesprechungen, Kontrollen und Abgleichungen erforderlich waren.

Auf den Fragebogen des SDEU zur Revision der Zwecksverbandsvereinbarung und zur Festlegung der Aufgabenfelder für den SDEU hat der Stadtrat nach Anhörung der Sozialbehörde am 1. März 2007 Stellung bezogen. Es wird das Modularsystem begrüsst, wonach die Gemeinden die Aufgabenbereiche ihrer Wahl durch den SDEU abdecken können. Eine künftige Übernahme der wirtschaftlichen Hilfe durch den SDEU wird klar abgelehnt, ebenso eine Übergabe allfälliger Kompetenzen in diesem Bereich.

2. Untersuchung des Angebotes des SDEU durch die HSA Luzern

Der SDEU beauftragte die Hochschule für Soziale Arbeit Luzern HSA, eine Studie zu erstellen, welche das Angebot des SDEU beurteilen sollte. Es sollte eine Standortbestimmung über die aktuellen Aufgaben und zukünftigen Arbeitsfelder des SDEU durchgeführt werden. Es ging darum, festzustellen, ob einzelne bisher vom Zweckverband erbrachte Leistungen besser bei den Gemeinden angesiedelt werden sollten oder nicht.

Die Ergebnisse der Studie vom 12. Juli 2006 sind klar. Gemeinden, für welche der SDEU die gesamte Sozialhilfe (Beratung, Betreuung, persönliche Hilfe, wirtschaftliche Hilfe) autonom durchführt, sind mit dem Angebot und der Arbeit des SDEU zufrieden. Diese Gemeinden haben denn auch nicht das Problem, dass nur ein Teil der Sozialhilfefälle extern geführt wird. Sie übergeben praktisch unisono die öffentliche Sozialhilfe dem SDEU. Damit stellen diese Gemeinden auch keine Diskrepanzen zwischen der eigenen sozialamts-internen Arbeitsweise und derjenigen des SDEU fest. Anders beim Sozialamt Dübendorf, wo die Zusammenarbeitsschwierigkeiten, die Unterschiede und die divergierenden Ideologien offensichtlich zutage treten.

Die Untersuchung der HSA ist für Dübendorf insofern nicht sehr aussagekräftig, da hauptsächlich diejenigen Beurteilungen aufgeführt sind, die von der Mehrheit der Anspruchsgruppen geteilt werden. Auf einzelne abweichende Beurteilungen wird nur eingegangen, wenn diese als relevant im Rahmen der mehrheitlichen Aussagen eingeschätzt werden. Das heisst also, dass die Mehrheit der kleineren Gemeinden, welche darauf angewiesen sind, dass der SDEU die aufwendigen und nicht immer leichten Sozialhilfesaufgaben für sie erledigt, zufrieden ist. Und diese – auch einwohnermässig – kleineren Gemeinden stellen zwangsläufig die Mehrheit der Befragten dar. Kommt hinzu, dass es der subjektiven Einschätzung des SDEU und der HSA über-

lassen war, zu beurteilen, ob eine abweichende Meinung nun als relevant einzustufen sei oder nicht (S 5, Ziff. 4.1 des Berichtes der HSA).

Der SDEU selber wünscht die Rückgabe sämtlicher Fälle der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Begründet wird dies damit, dass die wirtschaftliche Sozialhilfe gemäss Statuten des SDEU keine Aufgabe für den Zweckverband und einerseits eine reine Verwaltungsaufgabe sei. Im Weiteren wird die Zusammenarbeit mit der Stadt Dübendorf als aufwändig erlebt. Diese Rückgabe ist somit eine logische Reaktion auf die unbefriedigende Zusammenarbeit und die Ergebnisse der Strukturanalyse aus dem Jahr 2005. Dies ist aber auch ein Eingeständnis zu den nicht befriedigenden Zuständen, welche vorherrsch(t)en. Im Übrigen ist es nicht richtig, dass die wirtschaftliche Sozialhilfe eine reine Verwaltungsaufgabe darstellt. Eben gerade deshalb nicht, weil wirtschaftliche Sozialhilfe nicht losgelöst von betreuerischen und beraterischen Komponenten gesehen werden kann. Wirtschaftliche Sozialhilfe beinhaltet immer auch den Auftrag, durch einen Hilfsprozess, durch Zielvereinbarungen und durch konkretes Begleiten und Überwachen der Auflagen und Weisungen Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten und damit zur Verselbständigung der Klienten und damit wiederum zur Ablösung von der Sozialhilfe beizutragen.

Der Bericht anerkennt, dass die Dienstleistungen im Bereich der persönlichen Beratung und der wirtschaftlichen Hilfe sinnvollerweise direkt auf der Stufe der Gemeinde/Stadt durchgeführt werden sollen (Ziff. 5.3.1). Dies entspricht auch der Gesetzgebung im Kanton Zürich (§ 7 Sozialhilfegesetz, SHG). Auch unter dem Aspekt der Solidarität kommt der Bericht zum Schluss, dass trotz einem Austritt von Dübendorf der Zweckverband problemlos weiter bestehen kann (Ziff. 5.3.2). Unter regionalpolitischen Überlegungen könnte nach Ansicht der HSA eine Schwächung des Zweckverbandes eintreten, wenn nicht alle Bezirksgemeinden beteiligt wären. Dem ist beizufügen, dass die Stadt Dübendorf trotz eines allfälligen Austrittes aus dem Zweckverband nach wie vor bei Bedarf für die Bereiche Alkohol und Sucht sowie bei den Arbeitseinrichtungen und Wohneinrichtungen die Dienste des Zweckverbandes in Anspruch nehmen würde.

Den Schlussfolgerungen unter Ziff. 5.3.4 kann sich der Stadtrat nur anschliessen: Eine dauerhafte Opposition einzelner Gemeinden belastet die oberste Führung (Aufsichtskommission und Geschäftsleitung) wie auch den alltäglichen Betrieb. Wenn einzelne Gemeinden erheblich andere Leistungen des Zweckverbandes erwarten als die übrigen Gemeinden, so kann ein Austritt dieser Gemeinden sowohl für die austrittswilligen Gemeinden neue Perspektiven ergeben wie auch die Führung des Zweckverbandes entlasten.

3. Jahresbericht 2006 des Zweckverbandes Soziale Dienste für Erwachsene im Bezirk Uster

Der Vorspann des Jahresberichtes 2006 ist geprägt von der Unruhe im Zusammenhang mit den Austrittsdiskussionen der Stadt Dübendorf und der Gemeinde Egg. Es wird darauf hingewiesen, wie wichtig es sei, dass die Gemeinden von einem starken Verband profitieren könnten. Der SDEU behandelt die Kritik (insbesondere der Stadt Dübendorf) an der Arbeit des SDEU im Bereich der Betreuung sozialhilfeabhängiger Personen. Daraus wird nochmals ersichtlich, dass der SDEU die Führung der wirtschaftlichen Hilfe als reine Verwaltungsaufgabe betrachtet. Das dürfte der Hauptpunkt für die unbefriedigende Situation sein, denn mit einer blossen „Verwaltung“ der Fälle werden die Erwartungen des Sozialamtes und der Sozialbehörde keinesfalls erfüllt. Die aufgetretenen Unstimmigkeiten sind im Weiteren auf die Grundhaltung zurückzuführen, welche aus dem Jahresbericht auf Seite 10 deutlich hervortritt: Der SDEU fragt sich aufgrund seiner Werthaltungen zuerst: Ist das, was die Gemeinden verlangen, auch gut für unsere Klienten? Möchten diese das Gleiche oder verlangen sie eine andere Leistung von uns? Mit diesen Fragen tritt der SDEU oft in Widerspruch zu den Erwartungen der Gemeinden und der Stadt Dübendorf.

Das Ziel der Verbandsstatutenrevision ist es, den Gemeinden und dem Verband ein Instrumentarium zur Verfügung zu stellen, das erlaubt, flexibel und situationsgerecht auf zukünftige Anforderungen bei der Bewältigung der verschiedenen Aufgaben im Sozialhilfe- und Vormundschaftsbereich zu reagieren. Der Zweckverband will dabei die unterschiedlichen Bedürfnisse der Gemeinden berücksichtigen.

4. Fallzahlen und Sozialauslagen

Im gesamten Jahr 2006 betreute der SDEU 202 Personen im Bereich persönliche und wirtschaftliche Hilfe. Per Ende 2006 waren es 68 wirtschaftliche Sozialhilfefälle mit teilweise vormundschaftlichem Mandat und ca. 65 Mandate mit rein persönlicher Hilfe. 20 wirtschaftliche Sozialhilfefälle wurden – wie erwähnt – im Verlaufe des Jahres 2006 bereits an das Sozialamt abgegeben. Für die gesamthaft 202 betreuten Sozialhilfefälle (persönliche und wirtschaftliche Hilfe) wurden im Jahr 2006 388'000 Franken budgetiert und effektiv 375'356 Franken ausgegeben.

Im Weiteren wurden per Ende 2006 142 Amtsvormundschaftsfälle geführt, für welche gesamthaft 321'355 Franken ausgegeben wurden.

Gemäss Kostenverteiler-Rechnung 2006 des SDEU finanziert die Stadt Dübendorf damit den SDEU in sämtlichen Vertragsbereichen mit 28 bis 47 Prozent der Gesamtausgaben. Diese hohe finanzielle Belastung, gekoppelt mit Differenzen in den Bereichen Vormundschaft, Zusatzleistungen und Sozialhilfe in der Zusammenarbeit mit dem SDEU, führt dazu, dass die Stadt Dübendorf über eine Weiterführung oder Austritt zu entscheiden hat.

Bisher leistete die Stadt Dübendorf an den Bereich „Sozialberatung und Persönliche Hilfe“ (Funktion 589) gemäss Verteilschlüssel 400'000 Franken pro Jahr (2006: 388'000 Franken). Für diesen Betrag hat der SDEU bisher folgende drei Dienstleistungen (Bereiche) abgedeckt:

Freiwillige Sozialberatung (persönliche Hilfe ohne wirtschaftliche Hilfe im Sinne der gesetzlichen Sozialhilfe) Art. 4 Abs. 2 lit. a der Vereinbarung über die Führung eines Zweckverbandes Soziale Dienste für Erwachsene im Bezirk Uster.

Persönliche und wirtschaftliche Hilfe im Sinne der gesetzlichen Sozialhilfe (nicht in der Vereinbarung geregelt).

Gesetzliche Betreuung (Amtsvormundschaft), Art. 4 Abs. 2 lit. a der Vereinbarung.

Für die ersten beiden Dienstleistungen/Bereiche (Freiwillige Sozialberatung und persönliche und wirtschaftliche Hilfe) wurden für das Jahr 2005 insgesamt 443'000 Franken, im Jahre 2006 388'000 Franken bezahlt und für die dritte Dienstleistung (gesetzliche Betreuung (Amtsvormundschaft)) 343'000 Franken im Jahr 2005 und 321'335 Franken im Jahr 2006.

Freiwillige Sozialberatung

Im Bereich Freiwillige Sozialberatung werden ca. 65 reine freiwillige Sozialberatungen (= freiwillige persönliche Hilfe ohne wirtschaftliche Sozialhilfe) durch den SDEU geführt.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wo die freiwillige Sozialberatung für Einwohner der Stadt Dübendorf künftig erfolgen soll. Auf diese freiwillige persönliche Hilfe hat jeder Einwohner im Kanton Zürich Anspruch (§ 11 ff SHG) und § 10 ff Ver-

ordnung zum Sozialhilfegesetz (SHV). Nach Meinung der RGB müsste folgende Regelung erfolgen:

Freiwillige Beratung ohne Notwendigkeit von wirtschaftlicher Hilfe steht jeder Person unentgeltlich bei einer Beratungsstelle zu. Für solche freiwilligen Sozialberatungen ist eine Sozialberatungsstelle zuständig, somit der SDEU. Hat im Zusammenhang mit erforderlicher wirtschaftlicher Sozialhilfe auch persönliche Hilfe zu erfolgen (was grundsätzlich so ist = Persönliche und wirtschaftliche Hilfe im Sinne der gesetzlichen Sozialhilfe), dann hat diese persönliche Hilfe durch das Sozialamt zu erfolgen.

Persönliche und wirtschaftliche Hilfe im Sinne der gesetzlichen Sozialhilfe

Der SDEU leistet im Bereich Persönliche und wirtschaftliche Hilfe im Sinne der gesetzlichen Sozialhilfe nicht nur persönliche Hilfe, sondern auch wirtschaftliche Hilfe (mit all den bekannten Erschwernissen und Doppelspurigkeiten). Einige rein wirtschaftliche Hilfsfälle (ca. 20) wurden im Jahr 2006 bereits an das Sozialamt zurückdelegiert. Per 1.7.2007 werden noch 68 wirtschaftliche Sozialhilfefälle beim SDEU geführt. Bei diesen Fällen bestehen zum Teil gleichzeitig auch vormundschaftliche Massnahmen. Es ist nicht klar, wo der SDEU diese Doppelmandate (wirtschaftliche Sozialhilfe und vormundschaftliches Mandat) in Rechnung stellt: unter dem Titel „Amtsvormundschaft“ (Funktion 100) oder unter „Sozialberatung“ (Funktion 589). Jedenfalls dürften sie nicht doppelt belastet werden. Denn, soweit es sich um vormundschaftliche Massnahmen handelt, sind diese Fälle unter dem Titel „Amtsvormundschaft“ (Funktion 100) auszuführen.

Mit der Rückdelegation der 20 wirtschaftlichen Hilfsfälle (Persönliche und wirtschaftliche Hilfe im Sinne der gesetzlichen Sozialhilfe) ist eine Reduktion der Dienstleistungen beim SDEU erfolgt und damit sind dort auch Arbeitskapazitäten freigeworden. Eine Reduktion der Finanzierung ist allerdings nicht erfolgt.

Freiwillige Sozialberatung und Persönliche und wirtschaftliche Hilfe im Sinne der gesetzlichen Sozialhilfe

Es bestünde die Möglichkeit, den Bereich der rein freiwilligen Sozialberatung, ohne finanzielle Unterstützung durch Gelder der öffentlichen Sozialhilfe beim SDEU zu belassen und lediglich die eigentliche Sozialhilfe (Persönliche und wirtschaftliche Hilfe im Sinne der gesetzlichen Sozialhilfe) in die Stadt einzugliedern. Diesbezüglich müsste der Betrag für die rein freiwillige Sozialberatung neu beziffert werden.

Gemäss Fallzahlenstatistik des SDEU geht hervor, dass per 30. November 2006 von 133 betreuten Fällen deren 60 reine persönliche Hilfe (Sozialberatung ohne wirtschaftliche Hilfe) und 73 reine wirtschaftliche Hilfe (Persönliche und wirtschaftliche Hilfe im Sinne der gesetzlichen Sozialhilfe) beansprucht haben. Das stellt ein Verhältnis von 4:5 dar. Würde nur der Bereich Persönliche und wirtschaftliche Hilfe im Sinne der gesetzlichen Sozialhilfe in die Stadt integriert, würden die freiwilligen Sozialberatungs-Klienten weiterhin durch den Sozialdienst betreut. Demnach müsste die Stadt Dübendorf ca. 4/9 der Stadtbeiträge weiterhin an den Zweckverband abgeben, also ca. 172'500 Franken, wenn der Bereich Freiwillige Sozialberatung beim SDEU belassen würde. Mit den verbleibenden ca. 215'500 Franken müssten ca. 100 - 150 Stellenprozent finanziert werden.

Wären die Bereiche Freiwillige Sozialberatung und Persönliche und wirtschaftliche Hilfe im Sinne der gesetzlichen Sozialhilfe in der Stadt integriert, würde der jährliche Beitrag für diesen Aufgabenbereich an den Zweckverband von derzeit 388'000 Franken entfallen. Die zirka 200 Fälle pro Jahr, welche fortan vom Sozialamt zu betreuen sind (2006: 202 Fälle) (vgl. Kostenverteiler 2006, Bereich „Sozialberatung und persönliche Hilfe“, Funktion 589) müssten mit einer Stellenaufstockung bei der Sozialabteilung um mindestens 200 Stellenprozent aufgefangen werden.

Gesetzliche Betreuung (Amtsvormundschaft)

Grundsätzlich ergeben sich bei der Amtsvormundschaft keine nennenswerten Probleme. Daher stellt sich nach wie vor die Frage, wie weit es sinnvoll wäre, sich vom Zweckverband Soziale Dienste loszulösen. Es sind keine herausragenden Vorteile zu erkennen, weder im personellen, fachlichen noch organisatorisch-strukturellen Bereich. Auch kostenmässig liesse sich wohl kaum eine Einsparung erreichen. Dennoch bleiben bei einem weiteren Belassen des Bereiches Amtsvormundschaft beim SDEU die Reibungspunkte mit dem Amt für Zusatzleistungen und dem Sozialamt, aber auch mit der Vormundschaftsbehörde bestehen. Im Sinne der unité de doctrine wäre die Zusammenarbeit innerhalb des Sozialamtes effizienter, wenn die Amtsvormundschaft ebenfalls in die gesamte Sozialabteilung der Stadt Dübendorf eingebunden wäre und die Fälle gemeinsam angegangen werden könnten.

Wenn man den Betrag für die Amtsvormundschaft für das Jahr 2006 (321'355 Franken) betrachtet und den in der Schweiz üblichen Vergleichszahlen „Stellenprozent - Anzahl Fälle“ gegenüberstellt, dann könnte u. U. von einer gewissen finanziellen Einsparung ausgegangen werden (Strukturanalyse vom 25.08.2005, Ziffern 5.1. bis 5.4. „Fachliche, organisatorische und personelle Überlegungen“).

5. Kosten

In Dübendorf wurde ein administrativer und finanzieller Mehraufwand betrieben, weil eine zweite Stelle (SDEU = 2. Sozialamt) entstanden ist. Eine Vereinheitlichung von Verfahrensabläufen kann mit zwei externen Stellen nicht erreicht werden. Die räumliche Trennung – gepaart mit verschiedenen beruflichen Hintergründen und Ideologien sowie der völlig unterschiedlichen Teamentwicklungen - ist bis heute das Hauptproblem. Solange diese Trennung im Bereich Persönliche und wirtschaftliche Hilfe im Sinne der gesetzlichen Sozialhilfe besteht, ist die unter rechtlichen, fachlichen und betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten anzustrebende Einheitlichkeit bzw. unité de doctrine trotz aller Bemühungen nicht erreichbar.

Zugunsten des Zweckverbandes Soziale Dienste gab die Stadt Dübendorf im Jahr 2006 folgende Beträge aus:

Fr. 388'000 für die Sozialberatung (Bereiche Freiwillige Sozialberatung und Persönliche und wirtschaftliche Hilfe im Sinne der gesetzlichen Sozialhilfe)

Fr. 321'355 für die Gesetzliche Betreuung (Amtsvormundschaft)

Es werden also für alle drei Bereiche ca. Fr. 710'000 jährlich ausgegeben.

In der Praxis behilft man sich für die Ermittlung eines angemessenen Arbeitspensums nach wie vor mit dem Vergleich von Fallzahlen. Früher waren in der gesetzlichen Sozialarbeit (Amtsvormundschaft) pro Amtsvormund bei einem 100% Pensum (mit Sekretariat) Fallzahlen von 120 üblich (vgl. K. Hilber, Der Fall mit den 120 Fällen, Lizentiatsarbeit Zürich 1981). Im Verlaufe der letzten Jahre sind diese Fallzahlen bei einem Pensum von 100 % (mit Sekretariatsunterstützung) auf 80 - 90 Fälle (Vogel, in ZVW 2000, S. 47) bzw. 80 - 100 Fälle aufgrund einer Umfrage bei regionalen Amtsvormundschaften bzw. Sozialdiensten in der Ostschweiz im Jahr 2003 herabgesetzt worden. Diese Werte können auf eine Sozialhilfestelle, welche ihre gesetzlichen Aufgaben von persönlicher und wirtschaftlicher Hilfe wahrnimmt, ohne Weiteres übertragen werden. Die Aufsichtskommission des Zweckverbandes Soziale Dienste geht ebenfalls von 80 Klienten bei einem 100 %-Stellenpensum aus. Mit Zu- und Abgängen von Klientinnen und Klienten während eines Kalenderjahres ergibt dies gemäss Aufsichtskommission eine Richtgrösse von max. 120 behandelten Fällen pro Jahr

und Sozialarbeiterstelle. Von dieser Richtgrösse kann durchaus ausgegangen werden.

5.1. Kostenoptik für die Bereiche Freiwillige Sozialberatung und Persönliche und wirtschaftliche Hilfe im Sinne der gesetzlichen Sozialhilfe

Für die Bereiche der Sozialberatung und Sozialhilfe (Bereiche Freiwillige Sozialberatung und Persönliche und wirtschaftliche Hilfe im Sinne der gesetzlichen Sozialhilfe) bezahlt die Stadt Dübendorf extern einen erheblichen Betrag, welcher sich auch „in house“ lohnenswert investieren liesse (2004: 414'000 Franken, 2005: 443'000 Franken, 2006: 388'000 Franken).

Es muss nochmals auf folgendes hingewiesen werden:

Die Stadt Dübendorf hat bisher vermehrt schwierige und komplexe Klientensituationen an den SDEU überwiesen, in der Erwartung, dass der SDEU entsprechende Hilfestellungen und Problemlösungen realisieren kann. Somit ist von einer Grosszahl eher komplexer Fälle auszugehen, welche beim SDEU sind. Somit ist bezüglich Stellendotation eher grosszügig zu rechnen. Das heisst, dass bei ca. 200 - 250 jährlich behandelten Fällen beim SDEU in den Bereichen persönliche und wirtschaftliche Hilfe von mindestens 200 %-Stellenpensen ausgegangen werden muss. Die mindestens zwei Vollpensen, welche in die Stadt Dübendorf im Minimum zu integrieren wären, sollten dipl. Sozialarbeiter/innen mit Interesse an der gesetzlichen Sozialarbeit und Verständnis für verwaltungsrechtliche Anforderungen und Gesichtspunkte sein. Es ist unabdingbar, dass die Stadt Dübendorf bei einer Integration der persönlichen Sozialhilfe in das Sozialamt unbedingt auf sozialarbeiterische Fachkenntnisse abstellt. Eine Stadt in der Grösse von Dübendorf kann es sich nicht leisten, zeitgemässe Sozialhilfe ohne sozialarbeiterische Sachkunde anzubieten. Damit kann der gesetzliche Auftrag der Sozialhilfe zur Integration, Beratung und Betreuung (persönliche Hilfe) bestmöglich erfüllt werden, indem auch künftig betreuungs- und zeitintensive, komplexe Fälle an Mitarbeitende mit sozialarbeiterischen Fähigkeiten überwiesen werden können. Damit kann auch erreicht werden, dass der Grund-Qualitäts-Standard für das Sozialamt Dübendorf erhalten bleibt.

5.2. Kostenoptik für den Bereich Persönliche und wirtschaftliche Hilfe im Sinne der gesetzlichen Sozialhilfe

Würde nur obgenannter Bereich in die Stadt integriert, würden die freiwilligen Sozialberatungs-Klienten weiterhin durch den Sozialdienst betreut. Damit wären für den Bereich Persönliche und wirtschaftliche Hilfe im Sinne der gesetzlichen Sozialhilfe noch ca. 100 bis 150 Stellenprozente für die Stadt erforderlich. In diesem Falle müsste die Stadt Dübendorf demnach ca. die Hälfte der Stadtbeiträge für die freiwillige Sozialberatung (Bereich Freiwillige Sozialberatung) weiterhin an den Zweckverband abgeben.

5.3. Kostenoptik für den Bereich Gesetzliche Betreuung (Amtsvormundschaft)

Bei 129 Mandaten für die Stadt Dübendorf gemäss Jahresbericht 2006 (und einer entsprechenden Zunahme seither) ist von maximal 200 Stellenprozenten für Amtsvormünder auszugehen. Hinzu kämen noch Stellenprozente für das Administrativpersonal von max. 150 %. Mit dem veranschlagten Betrag von 321'355 Franken sollten diese Stellenprozente abgedeckt werden können. Die Stadt Dübendorf muss dafür besorgt sein, dass für die vormundschaftlichen Mandate fachlich qualifizierte Betreuungsarbeit geleistet wird. Das bedingt genügend Stellenprozente für die fachliche, rechtliche und persönliche Betreuung sowie für die administrativ-buchhalterischen Belange. Im Zusammenarbeitsbereich (also im nicht kostenwirksamen Bereich) würden sich infolge der näheren und unkomplizierteren Arbeitsabläufe und –wege unweigerlich Vereinfachungen und Erleichterungen ergeben. Ebenso könnten mit einer

solchen „internen“ Variante verschiedentlich Ressourcen genutzt werden, um die Zusammenarbeit zu erleichtern und zu verbessern.

5.4. Mögliche Personalkosten

Personalkosten hängen selbstredend von der Ausbildung, der Weiterbildung, dem Geschlecht, dem Alter der entsprechenden Person, von Dienstalter im Betrieb etc. ab.

Im vorliegenden Fall geht es sowohl im Bereich der öffentlichen Sozialhilfe wie im Bereich Amtsvormundschaft um ausgebildete Sozialarbeiter, mindestens aber um kaufmännisch Ausgebildete mit Verwaltungserfahrung und einschlägiger Erfahrung im Bereich der gesetzlichen Sozialarbeit und der Sozialhilfe. Diese Fachleute müssen durch Sekretariatsmitarbeitende unterstützt werden. Dies gilt vor allem für die Amtsvormundschaft. Auch bei Sekretariatsmitarbeitenden ist das Alter und die Erfahrung ausschlaggebend. Hier wird vor allem Personal benötigt, welches über gute Buchhaltungs- und PC-Kenntnisse verfügt.

Bei beiden Stellen (Sozialarbeiter wie Sekretariatsmitarbeiter) ist davon auszugehen, dass die Stadt Dübendorf im Vergleich mit anderen Zürcher Städten im Mittelfeld betreffend Lohnsegment liegt.

5.5. Sozialarbeiter/in und erfahrene Verwaltungskraft

Je nach Alter, Erfahrung und Finanzpolitik der Gemeinde handelt es sich hier um ein Lohnsegment von ca. 80'000 Franken bis 90'000 Franken Brutto-Jahresgehalt inkl. 13. Monatslohn. Dabei sind die Beiträge für AHV (5.5% für AN- und AG-Beiträge), ALV (1.0%) und BU/NBU (1.413%) fix, während die Abzüge für die Pensionskasse stark variieren (zwischen 1,4 und 10%, im Mittel etwa 7.45, eher etwas mehr). Es ist also zusätzlich mit max. 20 % Sozialversicherungskosten zu rechnen. Das ergibt eine Brutto-Summe von ca. 96'000 Franken bis 108'000 Franken.

5.6. Sekretariatsmitarbeiter/in

Da hier auch eine jüngere Person angestellt werden kann, ist von einem Lohnsegment von ca. 52'000 Franken bis 62'400 Franken Brutto-Jahresgehalt inkl. 13. Monatslohn für eine 100 % Stelle auszugehen, inkl. Sozialversicherungskosten ergibt dies eine Bruttolohnsumme von zirka 62'400 bis 74'880 Franken.

5.7. Sozialhilfe

Der Zweckverband Soziale Dienste behandelte im Jahr 2006 total 202 Fälle.

Ein Sozialarbeiter-Pensum von 100% (mit Sekretariatsunterstützung) bearbeitet 80 - 90 Fälle.

Somit sind mindestens **200 %** Sozialarbeiter-Know-how notwendig, um die ca. 200 jährlichen Fälle zu bearbeiten.

200 Stellenprozent kosten zwischen 192'000 bis 216'000 Franken (2 x 96'000 bis 108'000 Franken).

Hinzu kommt eine Sekretariatsunterstützung:

Es kann von ca. 50 - 80 Stellenprozent für die Sekretariatsarbeiten ausgegangen werden. Diese kosten zwischen 31'200 bis 37'440 Franken, bzw. 49'920 bis 59'900 Franken (0.5, bzw. 0.8 x 62'400 bis 74'880 Franken) jährlich. Es ist allerdings davon auszugehen, dass die bisher vorhandenen Kapazitäten im Sozialamt nicht ausreichen, wenn zwei bis drei neue Sachbearbeiter hinzukommen würden.

Gesamt-Kosten Sozialhilfe (inkl. Sozialleistungen)

Sozialarbeiter	Fr. 192'000 bis Fr. 216'000
Sekretariat 50 %	Fr. 31'200 bis Fr. 37'440
Total	Fr. 223'200 bis Fr. 253'440

Sozialarbeiter	Fr. 192'000 bis Fr. 216'000
Sekretariat 80 %	Fr. 49'920 bis Fr. 59'900
Total	Fr. 241'920 bis Fr. 275'900

Für diese Aufgabenerfüllung stehen zur Verfügung: Fr. 388'000.00 (Rechnung 2006).

5.8. Amtsvormundschaft

Der Zweckverband Soziale Dienste behandelte pro Jahr ca. 115 - 130 Fälle.

Ein Sozialarbeiter-Pensum von 100 % (mit 100 % Sekretariatsunterstützung) bearbeitet 80 - 100 Fälle.

Somit sind ca. 115 - 145 % Sozialarbeiter-Know-how notwendig, um die ca. 115 - 130 jährlichen Fälle zu bearbeiten. (Im Bericht: 200 %, da mit einer anhaltenden Zunahme der Fälle gerechnet wurde und von 80 Fällen pro 100 % Stellenpensum ausgegangen wurde).

115 bis 145 Stellenprozent kosten zwischen 110'400 bis 124'200 Franken, bzw. 139'200 bis 156'600 Franken (1.15, bzw. 1.45 x 96'000 bis 108'000 Franken).

Hinzu kommt eine Sekretariatsunterstützung:

115 bis 145 Stellenprozent für die Sekretariatsarbeiten kosten zwischen 71'760 bis 86'112 Franken bzw. 108'576 bis 112'320 Franken (1.15, bzw. 1.45 x 62'400 bis 74'880 Franken) jährlich.

Gesamt-Kosten Amtsvormundschaft (inkl. Sozialleistungen):

Sozialarbeiter 115 %	Fr. 110'400 bis Fr. 124'200
Sekretariat 115 %	Fr. 71'760 bis Fr. 86'112
Total	Fr. 182'160 bis Fr. 210'312

Sozialarbeiter 145 %	Fr. 139'200 bis Fr. 156'600
Sekretariat 145 %	Fr. 108'576 bis Fr. 112'320
Total	Fr. 247'776 bis Fr. 268'920

Für diese Aufgabenerfüllung stehen zur Verfügung: 321'355 Franken.

Es empfiehlt sich aufgrund der ständigen Erhöhung der vormundschaftlichen Mandate, eine Anstellung von mindestens 145 %.

5.9. Zusammenfassung der hypothetischen Kosten und Kosteneinsparungen

	Sozialhilfe, max. Ansätze	Amtsvor- mundschaft	Bisheriges Budget	Einsparung
	Sekret. 50 %			
Personal	253 440.00			
Infrastruktur	30 000.00			
Informatik	30 000.00			
Total	313 440.00		388'000.00	74 560.00
	Sozialhilfe, min. Ansätze			
	Sekret. 50 %			
Personal	223 200.00			
Infrastruktur	22 500.00			
Informatik	28 000.00			
Total	273 700.00		388 000.00	114 300.00
	Sozialhilfe, max. Ansätze			
	Sekret. 80 %			
Personal	275 900.00			
Infrastruktur	30 000.00			
Informatik	30 000.00			
Total	335 900.00		388 000.00	52 100.00
	Sozialhilfe, min. Ansätze			
	Sekret. 80 %			
Personal	241 920			
Infrastruktur	22 500			
Informatik	28 000			
Total	292 420		388 000	45 580
		Amtsvormund- schaft 145 %, max. Ansätze		
Personal		268 920		
Infrastruktur		30 000		
Informatik		22 500		
Total		321 420	321 355	--
		Amtsvormund- schaft 145 %, min. Ansätze		
Personal		247 776		
Infrastruktur		22 500		
Informatik		21 000		
Total		291 276	321 355	30 080
		Amtsvormund- schaft 115 %, max. Ansätze		
Personal		210 312		
Infrastruktur		30 000		
Informatik		22 500		
Total		262 812	321 355	58 543
		Amtsvormund- schaft 115 %,		

		min. Ansätze		
Personal		182 160		
Infrastruktur		22 500		
Informatik		21 000		
Total		225 660	321 355	95 695

6. Fazit

Die Abteilung Soziales der Stadtverwaltung Dübendorf sowie die RGB Gossau erachten aufgrund der bisherigen belasteten und belastenden Zusammenarbeit zwischen dem Sozialamt der Stadt Dübendorf und dem SDEU einen teilweisen oder gänzlichen Austritt der Stadt Dübendorf aus dem Zweckverband Soziale Dienste im Bezirk Uster nach wie vor als sinnvoll. Daran ändert weder die Studie der HSA, noch die Verbandsstatutenrevision etwas.

Die Studie der HSA Luzern weist in Ziffer 5.3.1 darauf hin, dass es sowohl aus sozialarbeiterischer wie betriebswirtschaftlicher Sicht in einer Stadt wie Dübendorf problemlos möglich sei, ein gutes Dienstleistungsangebot im Bereich persönliche Beratung und wirtschaftliche Sozialhilfe aufzubauen. Das Qualitätsangebot hänge von der politischen Entscheidung ab.

Lediglich die Tatsache, dass die wirtschaftlichen Hilfsfälle an das Sozialamt zurückdelegiert wurden und die damit verbundene Tatsache, dass sich künftig nur noch die rein freiwilligen Beratungsfälle beim SDEU befinden (Freiwillige Sozialberatung), könnte zu Überlegungen anregen, keinen Austritt vorzunehmen und lediglich die Finanzierung neu zu regeln. Das heisst, dem SDEU würden künftig nur noch Finanzen für die rein freiwillige Sozialberatung (Freiwillige Sozialberatung) zukommen und keine Finanzen mehr für die Persönliche und wirtschaftliche Hilfe im Sinne der gesetzlichen Sozialhilfe. Zudem müsste im Sozialamt eine gewisse personelle Erhöhung wegen der Übernahme der wirtschaftlichen Hilfsfälle überprüft werden.

Kommt aufgrund der vorhandenen Meinungsbildung in der Abteilung Soziales, Sozialvorstand und Stadtrat die vorerwähnte „Teilung“ nicht in Frage, so stellt ein Austritt aus dem Zweckverband aus dem gesamten Bereich Sozialberatung (freiwillige Sozialberatung und persönliche und wirtschaftliche Hilfe im Sinne der gesetzlichen Sozialhilfe) eine adäquate, konsequente und lösungsorientierte Reaktion auf die bestehenden ideologischen, personellen und strukturellen Probleme dar.

Ein Austritt für die gesamte Sozialhilfe (freiwillige Sozialberatung sowie persönliche und wirtschaftliche Hilfe) erscheint empfehlenswert, wenn damit die Stadt Dübendorf künftig selbst eine ganzheitliche und damit zeitgemässe Sozialhilfe (und zusätzliche freiwillige Sozialberatung) definieren und anbieten will. Sollte man sich nicht für den Austritt für die gesamte Sozialhilfe (freiwillige Sozialberatung sowie persönliche und wirtschaftliche Hilfe) entscheiden, erscheint jedoch ein Austritt für den Bereich persönliche und wirtschaftliche Sozialhilfe unabdingbar zu sein, weil sich die beschriebenen Probleme bei der aktuellen dualen Zuständigkeit von Sozialamt-Stadt und SDEU nicht einer sinnvollen Lösung zuführen lassen und, weil auch bereits eine Rückdelegation der wirtschaftlichen Hilfsfälle stattgefunden hat.

Ein Austritt für die gesetzliche Betreuung (Amtsvormundschaft) kann ebenfalls Sinn machen.

7. Alkohol- und Suchberatung

In diesem Bereich ist vorgesehen, die Leistungen beim SDEU modular einzukaufen.

8. Job-Bus und Job-Werkstatt

In diesem Bereich ist vorgesehen, die Leistungen beim SDEU modular einzukaufen.

9. Rechtliches

Gemäss Vereinbarung über die Führung eines Zweckverbands Soziale Dienste für Erwachsene im Bezirk Uster vom 2. September 1994 (Art. 30), kann eine Gemeinde auf Ende eines Kalenderjahres aus dem Zweckverband austreten unter Beachtung einer Kündigungsfrist von zwei Jahren.

10. Antrag

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, dem Austritt aus dem Zweckverband Soziale Dienste für Erwachsene im Bezirk Uster per 31. Dezember 2009 zuzustimmen. Die diesbezügliche Kündigung ist per 31. Dezember 2007 einzureichen.

Dübendorf, 27. September 2007

STADTRAT DÜBENDORF

Lothar Ziörjen
Stadtpräsident

Rolf Butz
Stadtschreiber

