

Vorlage an den Landrat

Stellungnahme des Regierungsrats zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission betreffend Sozialhilfeorganisationen im Kanton Basel-Landschaft

2018/1003

vom 04. Dezember 2018

1. Ausgangslage

Im Jahr 2015 wurde in regionalen Medien verschiedentlich das Thema Sozialhilfeorganisationen aufgegriffen. Gemeint sind damit Angebote von Integrations- und Beschäftigungsprogrammen für Personen in der Sozialhilfe. Im Zusammenhang mit den steigenden Sozialhilfekosten wurde in den Medienberichten der Eindruck erweckt, dass eine „Sozialhilfe-Industrie“ entstanden sei. Das wachsende Angebot an Integrations- und Beschäftigungsprogrammen sei wenig reguliert und eine Kontrolle fände nur ungenügend statt. So könnten die Anbieter auf Kosten des Staates Gewinn erzielen, ohne dass eine Auswertung des Nutzens und der Qualität dieser Programme stattfinden würde.

Das Thema wurde 2016 von der Politik aufgegriffen und eine entsprechende Interpellation durch Landrätin Elisabeth Augsburgers eingereicht (2016/051). Diese wurde vom Regierungsrat umfassend beantwortet. Dabei konnte der Regierungsrat insbesondere aufzeigen, dass eine Qualitätsprüfung seitens Kanton einerseits mit Fragebögen, die sich sowohl an Klientinnen und Klienten, wie auch an die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter der Gemeinden richten, verfolgt wurde. Andererseits liefen bereits Bestrebungen hin zu einer verbesserten Qualitätsprüfung. In diesem Zusammenhang wurden zum Beispiel Erkundungen betreffend Qualitätszertifizierung der Anbieter eingeholt und auf der Internetplattform publik gemacht.

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) nahm sich in der Folge dem Thema an und setzte am 16. Februar 2017 eine „Arbeitsgruppe (AG) Sozialhilfeorganisationen“ für eine vertiefte Abklärung ein.

Die gewonnenen Erkenntnisse wurden im Bericht der GPK (2018/626) festgehalten. Der Bericht hält fest, dass seit der Auftragserteilung durch die GPK resp. schon vorher das KSA bereits Massnahmen umgesetzt hat. Die GPK weist jedoch auf einige verbleibende kritische Punkte und Schwachstellen hin (vgl. Punkt 7 GPK-Bericht, S.5). Die Feststellungen veranlassten die GPK, sieben Empfehlungen an den Regierungsrat zu formulieren (vgl. GPK-Bericht S.6).

Am 7. Juni 2018 verabschiedete die GPK den Bericht betreffend Sozialhilfeorganisationen im Kanton Basel-Landschaft (2018/626) zuhanden des Landrats.

Der Landrat nahm am 27. September 2018 den GPK-Bericht gemäss Beschluss Nr. 2222 zur Kenntnis und beauftragte den Regierungsrat, zu den darin enthaltenen Empfehlungen Stellung zu nehmen.

2. Stellungnahme des Regierungsrates zu den einzelnen Empfehlungen

2.1. Empfehlung Nr.1

Die neuen Richtlinien sind konsequent anzuwenden. Über deren Auswirkung, insbesondere die verbesserte Qualitätskontrolle, ist dem Landrat per Frühjahr 2019 Bericht zu erstatten.

Stellungnahme des Regierungsrats:

Der Regierungsrat teilt mit der GPK die Auffassung, dass die neuen Richtlinien (in Kraft per 1. Januar 2018) konsequent anzuwenden sind. Er verweist darauf, dass die neuen Bestimmungen seit Inkrafttreten konsequent auf neue Angebote angewendet wurden. Die ersten Folgen konnten bereits festgestellt werden. Von den acht in diesem Zeitraum neu eingereichten Angebote wurden nur zwei anerkannt. Es ist zu erwarten, dass in Zukunft die Rate der neu anerkannten Angebote tief bleiben wird.

Bis Ende 2019 sollen zudem alle bestehenden Angebote der gleichen grundlegenden Prüfung-, wie die neuen unterzogen werden. Auch hier ist zu erwarten, dass infolgedessen einem Teil der bestehenden Programme die Anerkennung entzogen werden muss. Die bestehenden Anbieterinnen und Anbieter wurden im August 2018 in einem Schreiben über die bevorstehende grundlegende Überprüfung unterrichtet. Zuvor wurden sie bereits im November 2017 über das Anerkennungsverfahren informiert und in Kenntnis gesetzt, dass für sie gewisse Punkte bereits ab dem Jahr 2018 gelten. Eine Auswertung wird im Anschluss an die Überprüfung nötig sein. Eine Berichterstattung an den Landrat im Frühjahr 2019 ist daher zeitlich ungeeignet. Zu diesem Zeitpunkt ist die Überprüfung der bestehenden Angebote erst angelaufen. Bis dahin sind noch keine Aussagen über die verbesserte Qualitätskontrolle möglich. Der Regierungsrat verschiebt daher den Bericht an den Landrat auf das 1. Quartal 2020.

2.2. Empfehlung Nr.2

Plattformen zum besseren Erfahrungsaustausch inkl. Austausch über Qualität der Angebote auf den Ebenen Kanton-Gemeinden und Gemeinden-Gemeinden sollen geschaffen werden.

Stellungnahme des Regierungsrats:

Der Regierungsrat folgt grundsätzlich der GPK und erachtet den Austausch zwischen den Gemeinden betreffend die Integrationsangebote als sinnvoll. Die Idee, eine Austauschplattform auf den Ebenen Kanton-Gemeinden und Gemeinden-Gemeinden zu schaffen, ist jedoch kritisch zu beurteilen.

Es wurden verschiedene Ansätze für eine solche Plattform geprüft. Es wären verschiedene Optionen für deren Ausgestaltung denkbar. Eine solche Plattform könnte sowohl eine IT-Lösung sein, als auch ein direkter (mündlicher) Austausch im Rahmen einer Konferenz oder eines regionalen Treffens. Alle diese Optionen weisen aber die gleichen grundlegenden Probleme auf:

1. Die einzelnen Bewertungen, die im Rahmen einer solchen Plattform abgegeben werden, sind subjektiv. Damit Angaben auf einer solchen Plattform ein Mindestmass an Objektivität erreichen und aussagekräftig sind, müsste eine kritische Menge an Rückmeldungen gesammelt werden, da der Erfolg oder Misserfolg eines Angebotes in den jeweiligen Einzelfällen stark von externen Faktoren abhängt. Je nach Prädisposition der Klientin resp. des Klienten variiert der Ausgang eines Angebots, unabhängig von der Qualität dessen. Einzelne Rückmeldungen sind daher nicht ausreichend aussagekräftig und es bedarf einer entsprechend grösseren Zahl.

Erfahrungen des KSA mit Feedbackbögen in der Vergangenheit haben gezeigt, dass sich die Sozialarbeitenden und Sozialhilfebehörden in den Gemeinden von sich aus keine Zeit nehmen, um eine fundierte Auswertung des Angebots vorzunehmen. Es ist daher nicht anzunehmen, dass auf freiwilliger Basis genügend Daten zusammenkommen. Als Ausweg wäre es möglich, den Gemeinden eine Evaluationspflicht aufzuerlegen. Dies wird jedoch in Angesicht der hohen Arbeitsbelastung bei den Sozialarbeitenden in den Gemeinden nicht empfohlen.

2. Die auf einer solchen Plattform gesammelten Rückmeldungen über Anbieterinnen und Anbieter können grosse Implikationen auf deren Geschäft haben. Aus diesem Grund müssen die durch den Kanton Basel-Landschaft gesammelten Bewertungen von privatwirtschaftlichen Unternehmen mit potentiell negativen Konsequenzen für deren Betrieb einer juristischen Anfechtung standhalten. Erwecken die Rückmeldungen auf der Plattform den Eindruck subjektiv, zufällig oder willkürlich zu sein, läuft der Kanton als Betreiber die Gefahr, sich dem Vorwurf der Geschäftsschädigung auszusetzen. Die gleiche Problematik trifft ebenfalls bei einem direkten mündlichen Austausch auf. Ein Gremium, das im Rahmen eines institutionalisierten Dialogs potentiell geschäftsschädigende Äusserung zulässt, setzt sich der gleichen Kritik aus.
3. Basierend auf dem Prinzip der Fairness müssten die Sozialhilfeorganisationen zu den Bewertungen Stellung beziehen können. Eine geschlossene Plattform, auf die nur Kantone und Gemeinden Zugriff haben und deren Inhalt sich nicht durch die Betroffenen einsehen lässt, wäre in diesem Sinne problematisch. Auch diese Problematik betrifft eine Plattform in Form eines institutionalisierten Dialogs. Findet der Austausch unter Ausschluss der Anbietenden statt, ist dies als kritisch zu beurteilen.

Der Regierungsrat sieht aus den oben genannten Gründen vom Betreiben einer solchen Austauschplattform durch den Kanton ab.

2.3. Empfehlung Nr. 3

Den Gemeinden soll ein Feedback-Bogen zu den Organisationen und Angeboten zur Verfügung gestellt werden, damit die Rückmeldungen nicht nur via Organisationen, sondern auch direkt durch die Gemeinden erfolgt.

Stellungnahme des Regierungsrats:

Der Regierungsrat nimmt die Empfehlung auf. Ein solcher Feedback-Bogen wurde bereits vor einiger Zeit in Zusammenarbeit mit der Fachhochschule Bern ausgearbeitet und den Gemeinden zugänglich gemacht. Der Feedback-Bogen stand während 4 Jahren online zur Verfügung. Er wurde während dieser Zeit nicht genutzt. Es bleibt dennoch ein wichtiges Instrument für die Qualitätsprüfung.

Es soll daher geprüft werden, ob der Feedback-Bogen den Anforderungen genügt und gegebenenfalls erneut aufgeschaltet werden soll. Die Gemeinden sollen verstärkt darauf hingewiesen und aufgefordert werden, den Feedback-Bogen zu nützen.

Der Regierungsrat sieht hingegen davon ab, den Gemeinden eine Pflicht zur Evaluation mittels Feedback-Bogen aufzuerlegen. Im Rahmen der jährlichen Berichterstattung der Sozialhilfeorganisationen (Reporting) sind diese verpflichtet, Bericht an den Kanton über die erfolgten Evaluationen der eigenen Kursangebote bei den Sozialdiensten der Gemeinden zu erstatten. Dies kommt einer indirekten Verpflichtung der Gemeinden, eine Rückmeldung zu den Angeboten abzugeben, bereits sehr nahe. Zusätzlich die Gemeinden in die Pflicht zu nehmen, die gleichen Rückmeldungen auch an den Kanton abzugeben, erhöht den Arbeitsaufwand unnötig. Die freiwillige Möglichkeit der Gemeinden, dem Kanton ein Feedback betreffend die Angebote zu erstatten, ist jedoch im Hinblick auf potentielle Missbräuche notwendig. Die direkten Rückmeldungen an den Kanton haben den

Effekt einer doppelten Prüfung. Eine Anbieterin oder ein Anbieter arbeitet die Rückmeldungen, die sie oder er von den Gemeinden erhält in den jährlichen Bericht an den Kanton ein. Die Rückmeldungen der Gemeinden an den Kanton bieten nun die Möglichkeit nachzuprüfen, ob dies wahrheitsgemäss vorgenommen wurde.

2.4. Empfehlung Nr. 4

Über die Ergebnisse der Evaluation betreffend Pilotprojekt „Assessment-Center“ ist dem Landrat Bericht zu erstatten.

Stellungnahme des Regierungsrats:

Der Regierungsrat tritt auf die Empfehlung ein. Das Pilotprojekt „Assessment-Center“ dauerte bis Ende 2017. Es wurde im Auftrag der Gemeinden Münchenstein, Reinach und Laufen von der Genossenschaft Overall durchgeführt. Das Projekt wurde unter dem Titel „Lookout“ geführt. Der Kanton hat die Evaluation bei einem externen Anbieter in Auftrag gegeben. Der Schlussbericht - und damit die Ergebnisse der Evaluation - liegt vor und wird dem Landrat im Anhang dieses Schreibens zugestellt.

Kurz zusammengefasst: Die im Rahmen des Projekts „Lookout“ durchgeführten Kurzassessments hatten zum Ziel, die aktuelle Situation der teilnehmenden Person zu erfassen und diese in einem Bericht an die Sozialhilfebehörden zu dokumentieren. Das Pilotprojekt richtete sich ausschliesslich an Personen aus dem Asylbereich. Es war beschränkt auf Personen eritreischer Herkunft und aus dem hocharabischen Sprachraum. Bei der Abklärung wurde in erster Linie der Fokus auf die Beurteilung einer Arbeitsmarktintegration gelegt. In verschiedenen Schritten wurden die diesbezüglich vorhandenen Fähigkeiten und Voraussetzungen der Teilnehmenden abgeklärt. Ein Assessment dauerte einen Monat und umfasste verschiedene Gespräche (Aufnahmegespräch, Coaching-Gespräche, Abschlussgespräch), einen einwöchigen Arbeitseinsatz sowie einen Deutschttest. Insgesamt nahmen am Pilotprojekt 22 Personen teil. Im Allgemeinen wurde das Pilotprojekt von den fallführenden Sozialarbeitenden als Erfolg bewertet. In 80% der Fälle wurde das Ziel des Assessment erreicht. Es ergaben sich wichtige Hinweise auf die richtige Integrationsstrategie, bereits eingeschlagene Wege konnten teils bestätigt und bestärkt werden und teilweise zeigte bereits das Assessment selbst positive Auswirkungen auf die teilnehmenden Personen. Das Grundkonzept hat sich bewährt. Das Programm ist unkompliziert, schlank und liefert rasch Ergebnisse. Die Sozialdienste der Gemeinden wurden entlastet und Ergebnisse der Abklärungen liefern eine Grundlage für die weitere Integration. Das Programm kostete pro Person ca. 2'400 CHF, inkl. 600 CHF Kosten für die Übersetzung.

2.5. Empfehlung Nr. 5

Eine allfällige Ausdehnung des Projekts „Assessment-Center“ auf Sozialhilfeempfänger ist zu prüfen.

Stellungnahme des Regierungsrats:

Der Regierungsrat stimmt mit der GPK überein, dass eine allfällige Ausdehnung des Projekts Assessmentcenter zu prüfen ist. Er verweist darauf, dass eine solche Prüfung bereits Teil der längerfristigen Planung des Kantonalen Sozialamtes (KSA) ist. Auch wurde eine Ausdehnung von verschiedenen Seiten, den Gemeinden und anderen Partnern, gewünscht.

Ab 2019 wird das Assessment-Center für den gesamten Asylbereich in Betrieb genommen. Die Möglichkeit einer Ausweitung wird dabei bei der Konzipierung bereits mitgedacht. Je nach Ergebnis und Fortschritt des Projekts Assessment-Center für den Asylbereich ist eine Ausdehnung auf alle Sozialhilfebeziehenden ab Sommer 2021 möglich, sofern die Zuständigkeiten und die Finanzierung geklärt sind. Zielgruppe einer solchen Ausdehnung wäre potentiell alle im Kanton Basel-Landschaft wohnhaften Personen (sowohl Schweizerinnen und Schweizer, wie auch Ausländerinnen und Ausländer), die Leistungen der Sozialhilfe beziehen. In der Praxis würden natürlich Ein-

schränkungen vorgenommen werden müssen. Wie diese ausgestaltet sind und an welche Personengruppen der Sozialhilfe sich das ausgedehnte Assessment-Center richten wird, ist zu einem späteren Zeitpunkt zu entscheiden. Aufgrund der wesentlich erweiterten Zielgruppe werden sich die Assessments im Assessment-Center für alle Sozialhilfebeziehenden stark von jenen im Pilotprojekt unterscheiden.

In einem Assessment-Center für alle Sozialhilfebeziehenden würde die Arbeitsmarkttauglichkeit überprüft und eine Potentialabklärung vorgenommen. Gestützt auf diese Überprüfung sollen die Beziehenden, wenn nötig, an die entsprechenden Integrationsangebote verwiesen werden.

Im Hinblick auf den GPK-Bericht hat eine Ausdehnung des Projekts „Assessment-Center“ verschiedene Vorteile: Das Assessment-Center böte eine langfristige und zentrale Begleitung des Wiedereingliederungsprozesses. Die Assessments würden regelmässig vorgenommen und so könnten die Resultate und der Erfolg von Integrationsprogrammen direkt gemessen und zentral ausgewertet werden. Der im GPK-Bericht kritisierten ungenügenden Evaluation und Kontrolle der Integrationsangebote könnte so wirkungsvoller begegnet werden, diese könnte zentral und nach einheitlichen Kriterien direkt im Assessment-Center vorgenommen werden. Die vom KSA geführte Internetplattform würde sich erübrigen und die Integrationsangebote würden direkt durch den Kanton zentral evaluiert und kontrolliert.

Gegenüber den Anbieterinnen und Anbietern wäre das Assessment-Center ein zentraler Ansprechpartner, dies würde neben einer engeren Kontrolle auch eine bessere Zusammenarbeit erlauben. So könnten die Bedürfnisse der Behörden besser eingebracht werden.

Weiter würde eine langfristige Begleitung durch eine zentrale Stelle Kontinuität bei der Betreuung von Sozialhilfebeziehenden garantieren. Nach dem heutigen System wechselt die Zuständigkeit der Sozialhilfebehörden mit einem Wegzug einer sozialhilfebeziehenden Person aus einer Gemeinde. Dies hat den Effekt, dass in der neuen Gemeinde die Zuweisungen zu Integrationsmassnahmen erneut geprüft werden müssen. Ein zentrales Assessment-Center würde diese Lücken in der Begleitung von Sozialhilfebeziehenden schliessen.

Insgesamt erwartet das KSA, dass durch eine Ausdehnung des Projekts Assessment-Center eine bessere Kontrolle des Integrationsprozesses, sowie eine Effizienzsteigerung betreffend die Integrationsprogramme erreicht wird. Durch die Ausdehnung würden die Sozialdienste der Gemeinden entlastet, da die Abklärungen der Sozialhilfebeziehenden durch den Kanton vorgenommen würde. Die Fallführung und die Weisungskompetenzen sollten jedoch unverändert bei den Gemeinden bleiben.

Damit diese positiven Effekte erzielt werden können, wird es von zentraler Bedeutung sein, dass eine klare Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Assessment-Center sowie ein guter Informationsaustausch sichergestellt werden. Ansonsten droht die Gefahr von erheblichem bürokratischem Mehraufwand durch die Einführung einer zusätzlichen Verwaltungseinheit.

Für die Finanzierung böte sich die Möglichkeit an, die Gelder, die der Kanton an die Integrationsmassnahmen bezahlt, umzulagern. Stand heute trägt der Kanton die Kosten der Integrationsmassnahmen in der Sozialhilfe zu 50 Prozent. Die andere Hälfte wird von den Gemeinden übernommen. Insgesamt belaufen sich die dafür bereitgestellten kantonalen Gelder auf rund CHF 2,5 Millionen pro Jahr. Der Kanton selbst erhält dafür keine Gegenleistungen. Er hat keine Verfügungsgewalt betreffend die Zuteilung von Sozialhilfebeziehenden zu den Programmen und somit keinen Einfluss darauf, welcher Art von Programm jemand zugeteilt, noch wie häufig ein Angebot besucht wird. Hinzu kommt, dass der finanzielle Nutzen aus dem Erfolg eines Integrationsangebots gänzlich zu Gunsten der Gemeinden ausfällt, die infolgedessen geringere Sozialhilfebeiträge zu entrichten haben. In diesem Sinne ist mit dem heutigen System das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verletzt (vgl. Verfassung des Kantons Basel-Landschaft §47a Abs. 1.). Weiter sind direkte Beiträge des Kantons an Leistungen, welche die Gemeinden im Rahmen der Sozialhilfe erbringen, systemfremd.

Durch die Einführung eines Assessment-Centers für sämtliche Fälle der Sozialhilfe, liesse sich das System teilweise korrigieren. Die kantonalen Beiträge - sollte daran festgehalten werden - würden auf die Assessment-Center umgelagert werden und so eine kantonale Struktur durch kantonale Gelder finanziert. An die Gemeinden würden keine direkten Beiträge mehr ausgerichtet.

Wie die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden diesbezüglich auszugestalten ist, gilt es noch zu klären. Im Pilotprojekt wurde das Assessment-Center durch einen Drittanbieter bereitgestellt, bei dem der Kanton die entsprechenden Leistungen einkaufte. Analog dazu wäre es denkbar, dass der Kanton das Assessment-Center bereitstellt - eine Durchführung durch den Kanton kann aus verschiedenen Gründen sinnvoll sein – und die Gemeinden sich in das Projekt einkaufen.

2.6. Empfehlung Nr. 6

Die vom KSA erstellten Qualitätsauswertungen sind den Gemeinden in geeigneter Form zugänglich zu machen.

Stellungnahme des Regierungsrats:

Der Regierungsrat nimmt die Empfehlung auf. Die im Rahmen des erweiterten Anerkennungsverfahrens gemachten Qualitätsfeststellungen - betreffend Inhalt der Angebote, Konzept, fachliche Qualifikation der Mitarbeitenden, internes Qualitätsmanagement der Sozialhilfeorganisationen, etc. - werden den Gemeinden zugänglich gemacht. Sie werden vom KSA in geeigneter Form den Gemeinden zur Verfügung gestellt.

2.7. Empfehlung Nr. 7

Die Gemeinden sollen auf das „Sounding-Board“ hingewiesen und dazu eingeladen werden.

Stellungnahme des Regierungsrats:

Der Regierungsrat schliesst sich der Empfehlung an. Der Verband Basellandschaftlicher Gemeinden (VBLG), der Verband für Sozialhilfe Basel-Landschaft (VSO) und KOSA wurden bereits eingeladen, Vertreterinnen oder Vertreter für das „Sounding-Board“ zu bestimmen. Mittlerweile haben beide Verbände Delegierte bestimmt und begrüssen den Einbezug.

3. Anträge

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat zu beschliessen:

1. Der Landrat nimmt die Stellungnahme des Regierungsrats zur Kenntnis.

Liestal, 04. Dezember 2018

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Monica Gschwind

Die Landschreiberin: Elisabeth Heer Dietrich

4. Anhang

- Entwurf Landratsbeschluss
- Auswertung Pilotprojekt Assessmentcenter

Landratsbeschluss

über die Stellungnahme zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission betreffend Sozialhilfeorganisationen im Kanton Basel-Landschaft

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Der Landrat nimmt die Stellungnahme des Regierungsrats zur Kenntnis

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt!

Im Namen des Landrates

Der/die Präsident/in:

Der/die Landschreiber/in: