

Vorlage an den Landrat

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

2018/1003

vom 18. Februar 2020

1. Ausgangslage

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) nahm sich im Jahr 2017 dem Thema Sozialhilfeorganisationen 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) vom 27. Juni 2018 festgehalten. Der Bericht hält fest, dass das Kantonale Sozialamt (KSA) seit der Auftragserteilung durch die GPK resp. schon vorher Massnahmen umgesetzt hat. Die GPK wies jedoch auf einige verbleibende kritische Punkte und Schwachstellen hin und formulierte sieben Empfehlungen an den Regierungsrat.

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. Der Regierungsrat legte mit Datum vom 4. Dezember 2018 seine Stellungnahme (2018/1003) vor.

Die AG Sozialhilfeorganisationen prüfte die Stellungnahme des Regierungsrats zu den einzelnen Empfehlungen. Die Beurteilung wurde im Bericht der GPK (2018/1003) festgehalten. Der Bericht hält fest, dass die GPK die Stellungnahme des Regierungsrats betreffend Empfehlung 2, 4, 5, 6 und 7 zur Kenntnis nimmt bzw. verdankt. Betreffend Empfehlung 1 (verbesserte Qualitätskontrolle) und Empfehlung 3 (Feedback-Bogen) erwartet die GPK einen Bericht an den Landrat.

Am 10. April 2019 verabschiedete die GPK den Bericht zur Stellungnahme des Regierungsrats zum Bericht der GPK betreffend Sozialhilfeorganisationen im Kanton Basel-Landschaft (2018/1003) zuhanden des Landrats.

Der Landrat nahm am 16. Mai 2019 den GPK-Bericht gemäss Beschluss Nr. 2628 zur Kenntnis und beauftragte den Regierungsrat, dem Landrat auf das 1. Quartal 2020 zu den Empfehlungen 1 und 3 Bericht zu erstatten.

2. Stellungnahme des Regierungsrats zu den Empfehlungen 1 und 3

2.1. Empfehlung 1

Empfehlung GPK vom 27. Juni 2018: *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 vom 4. Dezember 2018: 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 Berichtserstattung 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.

Kommentar GPK vom 10. April 2019: Die GPK begrüsst die Anwendung der neuen Richtlinien. Sie geht davon aus, dass die bestehenden Angebote auf der kantonalen Liste konsequent nach den gleichen Kriterien beurteilt werden und erwartet mit Interesse den Bericht an den Landrat im 1. Quartal 2020.

Stellungnahme des Regierungsrats:

Einleitend ist festzuhalten, dass gegenwärtig (Stand Januar 2020) 65 Anbieterinnen und Anbieter mit insgesamt gut 180 Angeboten für Eingliederungsmassnahmen auf der Internetplattform des KSA aufgeschaltet sind (ohne Sprachförderangebote, da diese durch die Dienststelle für Berufsbildung, Mittelschulen und Hochschulen überprüft werden). Zum Vergleich: Im Frühjahr 2016 gab es rund 60 Anbieterinnen und Anbieter mit insgesamt 170 Angeboten. In den letzten vier Jahren sind also lediglich rund 5 neue Anbieterinnen und Anbieter bzw. rund 10 neue Programme dazugekommen. Dieser Vergleich zeigt auf, dass bei den Anbieterinnen und Anbietern von Eingliederungsmassnahmen kein «Wildwuchs» herrscht.

Bei den gegenwärtigen Anbieterinnen und Anbieter handelt sich um sehr unterschiedliche Organisationen betreffend Grösse und Auftragsvolumen. Die Erfahrungen des KSA zeigen, dass insbesondere den «grossen» Anbieterinnen und Anbietern, die i.d.R. als Non-Profit-Organisationen (NPO) organisiert sind, die Struktur ihrer Organisation und die Qualität der einzelnen Angebote wichtige Anliegen sind. Dies zeigt sich bereits darin, dass sie sich teilweise durch unabhängige Fachstellen mit einer Qualitätsnorm zertifizieren liessen (beispielsweise ISO, SVOAM, IN-Qualis). Die «grossen» Anbieterinnen und Anbieter können daher in der Regel einfacher und schneller überprüft werden als die «kleinen», da die dazu notwendigen Unterlagen bereits vorhanden sind. Überdies relevant im Zusammenhang mit Qualitätsfragen ist, dass sich der Markt an Angeboten für Integrationsmassnahmen weitgehend selbst reguliert: In der Regel werden nur die qualitativ guten Angebote auch tatsächlich gebucht. Als Folge der Selbstregulation haben in jüngerer Zeit denn auch einige Konsolidierungen unter den Anbieterinnen und Anbietern stattgefunden.

Im November 2017 wurden alle zu diesem Zeitpunkt auf der Internetplattform aufgeführten Anbieterinnen und Anbieter über das verschärfte Anerkennungsverfahren und die seit dem 1. Januar 2018 geltenden neuen Richtlinien informiert. Im August 2018 wurden sie in einem Schreiben über die bevorstehende grundlegende Qualitätsüberprüfung gemäss Anerkennungsverfahren unterrichtet. In der Folge sind beim KSA Nachfragen eingegangen, die zeigen, dass das Schreiben bei den Anbieterinnen und Anbietern zu einer Sensibilisierung, aber auch zu einer Verunsicherung betreffend geforderte Qualität sowie deren möglichen Erreichung geführt hat. Zudem konnte festgestellt werden, dass die neu eingeführte Pflicht zum jährlichen Reporting in einigen Organisationen erst implementiert werden musste.

Diejenigen bestehenden Anbieterinnen und Anbieter, die seit Inkrafttreten des Akkreditierungsverfahrens neue oder zusätzliche Angebote auf der Internetplattform des KSA publizieren wollten, wurden konsequent und eingehend gemäss den neuen Bestimmungen überprüft. Seit Inkrafttreten der neuen Richtlinien ebenfalls konsequent und eingehend überprüft wurden die neuen Anbieterinnen und Anbieter.

Insgesamt hat das KSA in diesem Zuge bisher 50 Anbieterinnen und Anbieter überprüft. Bei 30 der überprüften Organisationen handelt es sich um bestehende Anbieterinnen und Anbieter, bei 20 um neue Anbieterinnen und Anbieter. Rund einem Drittel der überprüften bestehenden Organisationen wurde in der Folge die Anerkennung entzogen und sie wurden von der Internetplattform gelöscht (gegen beides hatten sie nichts einzuwenden). Rund die Hälfte der neuen Anträge wurde mangels Erfüllung der qualitativen Anforderungen abgelehnt oder gar nicht erst überprüft, da die Angebote nicht den gesetzlichen Vorgaben einer Beschäftigung oder eines Förderprogramms entsprachen. Bei der Überprüfung wurde jeweils ein differenziertes Vorgehen angewendet. Dies hat beispielsweise dazu geführt, dass von einem Verein nur eines von drei eingereichten Angeboten und von einer anderen Organisation nur vier von zehn eingereichten Angeboten anerkannt wurden.

Eine detaillierte Überprüfung der verbleibenden rund 30 bestehenden Anbieterinnen und Anbieter konnte bisher im Rahmen der verfügbaren Personalressourcen nicht erfolgen. Jedoch wurden diese Organisationen im Dezember 2019 in einem Schreiben aufgefordert, die zur Überprüfung notwendigen Unterlagen dem KSA einzureichen. Verlangt werden Informationen über die Programmkonzepte, das Leitbild, die Rechtsform und die Ziele der Organisation sowie über die berufliche Qualifikation der Geschäftsleitung und der leitenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Das KSA wird aufgrund einer personellen Neustrukturierung alsdann über genügend Ressourcen verfügen, um die eingereichten Unterlagen bis im zweiten Semester 2020 zu prüfen.

Der Regierungsrat teilt mit der GPK die Auffassung, dass die konsequente Qualitätsüberprüfung wichtig und zielführend ist. Mit dem aufgezeigten Vorgehen strebt er die bestmögliche Qualität der Integrationsangebote und eine stärkere Sensibilisierung der Anbieterinnen und Anbieter für Qualität und Effizienz an. Nichtsdestotrotz handelt es sich bei den Qualitätsüberprüfungen für das KSA um einen sehr hohen zeitlichen Aufwand.

Gerade mit Blick auf die Qualitätskontrolle der Eingliederungsmassnahmen werden mit der geplanten Einführung des kantonalen Assessmentcenters für alle Sozialhilfebeziehenden neue Möglichkeiten geschaffen. So wird das Assessmentcenter neben dem Anbieten von Beratungen und Abklärungen auch zu einem Kompetenzzentrum für Integrationsmassnahmen. Das Assessmentcenter ist eine zentrale Stelle, bei der Informationen zum Verlauf einzelner Fälle und zum Erfolg von Massnahmen zur Arbeitsintegration zusammenlaufen. Dies ermöglicht auch eine bessere Evaluierung der Förder- und Beschäftigungsprogramme von Drittanbietern hinsichtlich ihrer Wirksamkeit, Effizienz und Qualität.

2.2. Empfehlung 3

Empfehlung GPK vom 27. Juni 2018: *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 vom 4. Dezember 2018: *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.

Kommentar GPK vom 10. April 2019: *Die GPK erwartet, dass die Gemeinden dazu verpflichtet werden, den Feedback-Bogen zu nutzen, sofern eine Mitfinanzierung durch den Kanton gegeben ist. Der Regierungsrat wird gebeten, dazu im Bericht an den Landrat, welcher auf das 1. Quartal 2020 versprochen wurde, Stellung zu nehmen.*

Stellungnahme des Regierungsrats:

Im Jahr 2018 wurde eine Echogruppe zum Thema «Sozialhilferechtliche Integrationsangebote» eingeführt. Die Echogruppe setzt sich zusammen aus zwei Vertretenden des Verbands Basellandschaftlicher Gemeinden (VBLG), einer Vertreterin des Verbands für Sozialhilfe (VSO), einem Vertreter der Koordination Sozialarbeit Politischer Gemeinden (KOSA), zwei Vertretenden des KSA sowie fünf Vertretenden grosser und kleiner Anbieter mit unterschiedlichem Auftragsvolumen sowohl aus dem unteren wie auch aus dem oberen Kantonsteil und aus der Stadt Basel. Ziel ist es, die Meinungen der Exponentinnen und Exponenten zu anstehenden Entscheidungen abzuholen sowie das Anerkennungsverfahren fachlich weiterzuentwickeln. Die Echogruppe trifft sich nach Bedarf.

In der Echogruppe wurde auch die Wiedereinführung eines Feedback-Bogens diskutiert. Betreffend Verpflichtung der Gemeinden zur Nutzung eines Feedback-Bogens wurde von den Mitgliedern der Echogruppe grossmehrheitlich eine ablehnende Haltung geäussert. Dies wurde einerseits dadurch begründet, dass der administrative Aufwand für die Gemeinden unverhältnismässig gross wäre. Andererseits wurde die objektive Beurteilung des Angebots als oftmals schwierig erachtet. Dies insbesondere, da neben der Qualität des Programms auch die geeignete Zuweisung bzw. das «Matching» zwischen Angebot und Klientin oder Klient als entscheidender Erfolgsfaktor für die Wirksamkeit einer Massnahme betrachtet wird.

Zu beachten ist, dass die Anbieterinnen und Anbieter im Rahmen des jährlichen Reportings verpflichtet sind, dem Kanton Bericht zu erstatten über die erfolgten Evaluationen der eigenen Integrationsangebote bei den Sozialdiensten der Gemeinden. Dies kommt einer indirekten Verpflichtung der Gemeinden, eine Rückmeldung zu den Angeboten abzugeben, sehr nahe. Die Anbieterinnen und Anbieter stellen somit den Gemeinden bereits einen praxisnahen Feedback-Bogen zur Verfügung. Das KSA verfügt über ein vollständiges Akteneinsichtsrecht und kann von den Organisationen jederzeit die Offenlegung der ausgefüllten Feedback-Bogen verlangen. Eine gesetzliche Verpflichtung zur Nutzung eines zusätzlichen Feedback-Bogens ist daher unnötig und nicht zielführend.

Zusätzlich die Gemeinden in die Pflicht zu nehmen, die gleichen Rückmeldungen auch an den Kanton abzugeben, erachtet der Regierungsrat nicht nur als wenig wirksam, sondern auch als ineffizient. Das KSA müsste bei jeder verfügbaren Integrationsmassnahme kontrollieren, ob die Gemeinde den Feedback-Bogen eingereicht hat und wie die Beurteilung ausfällt, bevor sie den Finanzierungsbeitrag leisten könnte. Bei jährlich rund 2'500 Verfügungen könnte eine zeitnahe Prüfung

und Finanzierung nicht gewährleistet werden, selbst wenn zur Bewirtschaftung eine entsprechende IT-Lösung entwickelt würde.

Im Weiteren ist der Regierungsrat der Auffassung, dass der Erfahrungsaustausch etwa bei den Stellenleitersitzungen der Gemeinden, bei regionalen Treffen oder bei diversen formellen und nicht formellen Treffen der Behörden sowie der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter ein viel wirkungsvolleres Instrument ist als ein Fragebogen. Zudem sieht er keinen Anlass für die Verpflichtung zur Nutzung eines Fragebogens, da in den letzten Jahren keine nennenswerten Probleme mit den Anbieterinnen und Anbietern auftraten und wenn, dann wurden sie bereinigt, indem beispielsweise ein Angebot nicht mehr gebucht wurde. Überdies sieht der Regierungsrat auch aufgrund der Bestimmung der in der Kantonsverfassung verankerten Gemeindeautonomie und fiskalischen Äquivalenz von einer Verpflichtung der Gemeinden zur Nutzung ab.

Zudem hat die Echogruppe die Vor- und Nachteile einer erneuten Aufschaltung des früher aufgeschalteten Feedback-Bogens für die fakultative Nutzung diskutiert. Sie ist zum Schluss gekommen, dass eine solche fakultative Nutzung nicht zielführend ist. Der Regierungsrat schliesst sich dieser Einschätzung an. Dass eine erneute Aufschaltung nicht zielführend ist, zeigt auch der Umstand, dass der Fragebogen während den vier Jahren, in denen er online zur Verfügung stand (2014 - 2018), von den Gemeinden nicht genutzt wurde. Ein fakultativer Fragebogen scheint somit auch kein geeignetes Instrument zu sein, um potentiellen Missbräuchen vorzubeugen. Der Regierungsrat sieht daher davon ab, den Fragebogen zur fakultativen Nutzung wieder aufzuschalten.

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass die geplante Einführung des kantonalen Assessmentcenters für alle Sozialhilfebeziehenden auch in Bezug auf die Rückmeldungen der Anbietenden und der Gemeinden neue Möglichkeiten schaffen wird. So laufen im Assessmentcenter als zentrale IIZ-Drehscheibe, wo verschiedenste Institutionen und Körperschaften vertreten sind, wie bereits erwähnt auch Informationen zum Erfolg und zur Wirksamkeit von Integrationsmassnahmen zusammen. Die entsprechenden Informationen können effizient und zielgerichtet gebündelt und ausgewertet werden und die Wirksamkeit einer Massnahme kann im Gesamtkontext beurteilt werden. Der Regierungsrat betrachtet es daher als zielführend, die systematische Einholung und Beurteilung von Rückmeldungen zu den Integrationsmassnahmen künftig im Assessmentcenter anzusiedeln.

Vor dem Hintergrund dieser Einschätzungen sieht der Regierungsrat davon ab, den Gemeinden eine Pflicht zur Evaluation mittels Feedback-Bogen aufzuerlegen.

3. Antrag

3.1. Beschluss

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat zu beschliessen:

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

Liestal, 18. Februar 2020

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Isaac Reber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

4. Anhang

- Entwurf Landratsbeschluss

Landratsbeschluss

über die Stellungnahme des Regierungsrats zum zweiten 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 Landrats

Der/die Präsident/in:

Der/die Landschreiber/in: