

## **Bericht der Geschäftsprüfungskommission an den Landrat**

### **betreffend Sozialhilfeorganisationen im Kanton Basel-Landschaft**

2018/626

vom 27. Juni 2018

#### **1. Ausgangslage**

Die Sozialhilfekosten steigen laufend. Aufgrund diverser Medienberichte, in welchen suggeriert wird, dass Sozialhilfeorganisationen einen wesentlichen Anteil daran hätten, hat sich die Geschäftsprüfungskommission (GPK) dazu entschieden, dies zu überprüfen. Laut den Medien handle es sich um Organisationen, welche z.T. unkontrolliert und ungeprüft Kosten in Rechnung stellten. Folgende Zahlen wurden genannt: In der Schweiz erwirtschaften in der Sozialhilfe tätige Firmen mit rund 10'000 Angestellten einen Umsatz von 630 Millionen Franken. Rund 10'000 Angestellte von Sozialfirmen betreuen 43'000 Klienten, davon sind 40 Prozent Menschen mit einer Behinderung, weitere rund 40 Prozent sind Arbeitslose. Bei 20 Prozent handelt es sich laut einer Studie mehrerer Fachhochschulen um Menschen, die Sozialhilfe beziehen (Zahlen aus der Tagespresse vom 21. September 2014).

Im Wesentlichen geht es um Angebote von Integrationsprogrammen und das Angebot von Tagesstrukturen. Die gesetzliche Basis dazu wurde im Kanton Basel-Landschaft mit der Landratsvorlage vom 12. Juni 2012 «Änderung des Sozialhilfegesetzes» ([2012/162](#)) neu geregelt. Am 25. April 2013 wurde die Gesetzesänderung vom Landrat verabschiedet (77:0 bei 2 Enthaltungen) und per 1. Januar 2014 in Kraft gesetzt.

Im Dezember 2015 titelte eine regionale Zeitung «Integration als Geldmaschine». Aus mehreren Zeitungsartikeln entstand der Eindruck, es habe sich eine eigentliche «Sozialhilfe-Industrie» etabliert, welche sich unkontrolliert auf Kosten des Staates eine «goldene Nase» verdienen könne. Am 25. Februar 2016 reichte Landrätin Elisabeth Augstburger eine Interpellation dazu ein, welche am 12. April 2016 beantwortet wurde ([2016/051](#)). In der Beantwortung bestätigte der Kanton, dass eine Kontrolle dieser Angebote weder vorgesehen noch definiert ist.

Die Sozialhilfekosten werden zum Teil innerhalb des Gemeinwesens weiterverrechnet. So übernimmt der Bund während den ersten sieben Jahren die Asylkosten der Gemeinden und Kantone.

Insgesamt sind drei grosse Bereiche davon betroffen:

- die Sozialhilfe im engeren Sinn
- die Asyl- und Integrationskosten
- Kosten im Bereich Arbeitslosigkeit (Beschäftigungs- und Wiedereingliederungsprogramme)

#### **2. Organisatorisches**

Die Geschäftsprüfungskommission beschloss am 16. Februar 2017, eine «Arbeitsgruppe (AG) Sozialhilfeorganisationen», bestehend aus Lotti Stokar (Leitung), Simone Abt, Linard Candrea, Andrea Kaufmann, Peter Riebli und Regina Werthmüller, einzusetzen. Die GPK erteilte der AG den Auftrag, sich dem Thema «Sozialhilfe-Industrie» anzunehmen. Die AG traf sich am 6. April 2017 zur konstituierenden Sitzung. An der folgenden Sitzung vom 11. Mai 2017 überarbeitete die

AG den ursprünglichen Auftrag. Dieser wurde von der GPK am 8. Juni 2017 einstimmig beschlossen.

Der vorliegende Bericht wurde von der GPK an ihrer Sitzung vom 7. Juni 2018 einstimmig genehmigt und im vorliegenden Wortlaut zuhanden des Landrats verabschiedet.

### **3. Auftrag an die Arbeitsgruppe und gesetzliche Grundlagen**

Im Zusammenhang mit der «Sozialhilfe-Industrie» werden in der Öffentlichkeit immer wieder die durch Verfügungen der KESB und Asylantenbetreuung verursachten Kosten thematisiert. Insbesondere der erste Themenbereich verursacht den Gemeinden nicht beeinflussbare, stark schwankende und teilweise extrem hohe Sozialausgaben, ohne dass sie ein Mitsprache- oder Akteneinsichtsrecht haben. Da sich die Arbeitsgruppe fokussieren musste, waren diese beiden Themenblöcke nicht Teil der Abklärungen.

Im Wesentlichen wurde der Auftrag der AG auf die Bereiche Förderungsprogramme und Beschäftigungen gemäss Sozialhilfegesetz (SHG) §§ 16 und 34 und Sozialhilfeverordnung (SHV) § 25c beschränkt.

Förderungsprogramme sollen die Arbeitsmarktfähigkeit unterstützter Personen fördern. Sie umfassen gemäss § 16 SHG «alle zweckgerichteten Tätigkeiten, Schulungen und Weiterbildungen und sind auf bereits erfolgte Förderungsmassnahmen abzustimmen». Mit Beschäftigungen sind Tätigkeiten gemeint, welche nicht in erster Linie der Eingliederung der unterstützten Personen in den Arbeitsmarkt dienen, sondern die «die geordnete Alltagsbewältigung fördern oder erhalten» sollen (§ 19 SHG). Beschäftigungen können zudem auch zugunsten der Allgemeinheit und gemeinnütziger Institutionen erfolgen (§ 19 Abs. 3 SHG).

Zuständig für die Anordnung der Teilnahme an einem Förderungsprogramm oder einer Beschäftigung sind die Gemeinden respektive die Sozialhilfebehörden. Der Kanton ist in zweierlei Hinsicht involviert:

- a) Er vergütet der Gemeinde die Hälfte der angefallenen Kosten für die Förderungsprogramme und Beschäftigungen. In der SHV § 25b ist die Obergrenze dieser Vergütung mit CHF 900 bei Förderungsprogrammen und CHF 300 bei Beschäftigungen pro unterstützte Person und Monat festgesetzt.
- b) Er führt eine Internet-Plattform mit Informationen über geeignete Förderungs- und Beschäftigungsprogramme, insbesondere hinsichtlich deren Inhalte, Zielgruppen und Kosten (SHV § 25c).

### **4. Ausführung des Auftrages**

Die AG führte am 14. Juni 2017 je ein Gespräch mit dem Dienststellenleiter des Kantonalen Sozialamtes (KSA) und dem Abteilungsleiter Koordinationsstelle Asylbewerber durch. Die Leitung KSA informierte zunächst darüber, dass die Richtlinie betreffend die Aufnahme der Organisationen auf die kantonale Gesamtliste überarbeitet werde. Die überarbeitete Richtlinie wurde per 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt. Am 18. Januar 2018 wurde die AG über die vorgenommenen Änderungen und deren Auswirkungen (siehe 5.1.1) informiert.

Am 13. September 2017 fanden drei Gespräche der Mitglieder der AG mit Vertretern von Gemeinden unterschiedlicher Grösse statt.

Im November wurde ein Fragebogen ausgearbeitet und an neun Anbieter von Förderungs- und Beschäftigungsprogrammen unterschiedlichster Grösse und Ausrichtung verschickt. Die sieben retournierten Antworten wurden von der AG gesichtet. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse werden in Kapitel 5.3 «Organisationen mit Eintrag auf der Internet-Plattform» ausgeführt.

## **5. Informationen aus den Gesprächen**

### **5.1. Leiter Kantonales Sozialamt und Abteilungsleiter Koordinationsstelle Asylbewerber**

Die Gespräche zeigten, dass seitens kantonaler Verwaltung verschiedene Anstrengungen unternommen werden, um die Qualität und Wirksamkeit der Förderungs- und Beschäftigungsprogramme zu prüfen und zu erhöhen:

#### *5.1.1 Anerkennungsverfahren und Kontrolle Internet-Plattform*

Das Anerkennungsverfahren für Anbieter und Angebote wurde nach dem Vorbild des Kantons Solothurn verschärft. Neu gibt es die Pflicht zum Reporting. Die Anbieter müssen Angaben zur Qualifikation der Geschäftsführung und der Mitarbeitenden machen. Die Anbieter sind verpflichtet, bei den Gemeinden ein Feedback abzuholen und dies zu dokumentieren. Falls ein Anbieter die neuen Anforderungen nicht erfüllt, wird er von der Liste gestrichen. Für den gegenseitigen Meinungsaustausch wurde ein «Sounding-Board» von Anbietern und Kanton geschaffen. Damit soll eruiert werden, wie wirkungsvoll die Angebote sind.

#### *5.1.2 Assessment-Center*

Im Jahr 2016 bis Ende 2017 wurde ein Pilotprojekt «Assessment-Center» durchgeführt. Die Gemeinden Münchenstein, Reinach und Laufen waren beteiligt. Es ging darum – nach Vorbild eines Modells aus dem Kanton St. Gallen – die Arbeitsmarktintegration für vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge (VA/Flüchtlinge) effizienter zu gestalten (vgl. Antwort des Regierungsrates auf den Vorstoss [2017/563](#)). Dabei wird primär das Potenzial zur Integration evaluiert und es werden allfällige Massnahmen zur Verbesserung des Potenzials vorgeschlagen. Dieses Projekt wird nun im 1. Semester 2018 extern evaluiert. Allenfalls wäre es denkbar, dieses Modell auf alle Sozialhilfeabhängigen anzuwenden.

#### *5.1.3 Institutionelle Zusammenarbeit*

Der Kanton Baselland ist neu Mitglied beim Fachverband Arbeitsintegration NWCH. Es werden die verschiedenen Systeme verglichen, z.B. jene von Solothurn, Bern, Aargau und Zürich. Die unterschiedliche Aufgabenteilung zwischen Gemeinden, Regionen und Kanton muss dabei berücksichtigt werden.

Der Kanton Baselland ist an der «Interinstitutionellen Zusammenarbeit» beteiligt. Auf deren Webseite [www.iiz.ch](http://www.iiz.ch) sind die Schwerpunkte 2017/18 aufgeführt: «Professionalisierung der Koordination und Zusammenarbeit sowie Aufzeigen von guten Beispielen eines wirkungsvollen Massnahrnemeinsatzes in den Schnittstellen der Integrationsmassnahmen – namentlich der ALV und öAV, der Sozialhilfe, der IV sowie im Bereich Migration und die Verstärkung der Bildungs- und Arbeitsmarktintegration bei den gefährdeten Zielgruppen der Sozialhilfebeziehenden, Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, gering qualifizierten Erwachsenen sowie von spät eingereisten Jugendlichen und jungen Erwachsenen, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen (Grundkompetenzen und Berufsabschluss)».

#### *5.1.4 Vergütungsbeitrag*

Bevor der Kantonsbeitrag der Gemeinde vergütet wird, kontrolliert das KSA, ob der Kostenrahmen eingehalten und die abzurechnende Periode richtig abgebildet ist. Der Kontrollaufwand sei gross, ca. 10 % der rund 2'000 von den Gemeinden eingegebenen Rechnungen seien zu hoch. Diese werden zurückgewiesen bzw. die Beiträge gekürzt. Insgesamt beteiligt sich der Kanton mit einem Kostenbeitrag von zirka CHF 2.5 Mio.

#### *5.1.5 Anzahl Anbieter/Angebote*

Die Anzahl der Organisationen, welche Förderungs- und Beschäftigungsprogramme anbieten, ist seit dem Aufschalten der Internet-Plattform nicht stark gestiegen. Allerdings herrscht grundsätzlich ein freier Markt. Wer die Bedingungen erfüllt, wird auf die Liste genommen. Es zeigt sich, dass sich die Anbieter den veränderten Verhältnissen schnell anpassen und neue Angebote einreichen,

welche den Zielgruppen entsprechen. Dies ist grundsätzlich zu begrüssen. Angebote, welche als nicht geeignet oder über das Ziel hinaus gehend beurteilt werden, werden nicht auf die Liste genommen. Im Kanton Basel-Landschaft ist es nicht möglich, Anbieter oder Angebote nur deshalb abzulehnen, weil es bereits genügend gleiche davon gibt.

## **5.2. Rolle und Einfluss der Gemeinden**

Verantwortlich für die Auswahl und Anordnung der Programme und Massnahmen sind die Gemeinden respektive die Sozialhilfebehörden und die Sozialdienste. Die Gespräche mit den Vertretern der Gemeinden ergaben übereinstimmend, dass die kantonale Internet-Plattform notwendig und hilfreich ist. Für das Qualitätsmanagement sind die Gemeinden zuständig. Demzufolge bestehen grosse Unterschiede, auch in Abhängigkeit der Anzahl Fälle. Organisationen und Programme werden gestützt auf positive Erfahrungen ausgewählt. Erfolgsquoten werden nicht erfasst.

Eine Organisation hat ein Bonus/Malus System eingeführt. Die Gemeinde bezahlt weniger, wenn das vereinbarte Ziel nicht erreicht wird. Dadurch hat die Firma grosses Interesse, erfolgreich zu sein.

Obwohl vom Kanton gewünscht, meldeten die Gemeinden kein Feedback zu den Organisationen oder Angeboten. Begründet wurde dies mit fehlenden Standards eines Qualitätsmanagements. Mit der vom KSA neu eingeführten Pflicht der Organisationen, beim Reporting das Feedback der Gemeinden einzubeziehen, könnte ein Schritt Richtung Trennung von «Spreu und Weizen» gemacht werden. Voraussetzung ist, dass das KSA die Reports entsprechend auswertet und für Transparenz sorgt.

Die Gemeinden sollten die Förderungsmöglichkeiten entsprechend den Fähigkeiten und dem Integrationswillen der Klienten einsetzen. Erfolgsversprechende Klienten sollen gefördert werden, die anderen sollten mit Beschäftigungsangeboten eine Tagesstruktur erhalten, bei nachweisbar renitenten Personen sollten die entsprechenden Repressionsmöglichkeiten eingesetzt werden.

## **5.3. Organisationen mit Eintrag auf der Internet-Plattform**

Auf der Internet-Plattform sind rund 80 Angebote aufgeführt. Über jedes Angebot resp. die Organisation dahinter bestehen weitreichende Informationen. Die AG konnte sich von der Breite und Unterschiedlichkeit der Angebote ein Bild machen. Die Organisationen arbeiten überwiegend professionell und mit klaren, den jeweiligen Zielgruppen (Jugendliche, Frauen, Fremdsprachige, etc.) angepassten Angeboten. Aus den retournierten Antworten wird ersichtlich, dass die Organisationen ihren Aufwand für die Zulassung zur Liste als hoch erachten. Sie erklären aber Verständnis zu haben für die verlangten Anforderungen. Die Nennung auf der kantonalen Liste ist für alle Anbieter wichtig. Wichtigstes Element des Erfolgs ist aus Sicht der Anbietenden ein gutes Netzwerk und gute Kommunikation mit den beteiligten Personen. Die Erfolgsquote ergibt sich in den meisten Fällen anhand der Folgeanstellung bzw. der Arbeitsmarkttauglichkeit der Teilnehmenden. Bezüglich einer Unterscheidung auf der kantonalen Liste nach profitorientierten und gemeinnützigen Organisationen sind die Meinungen gespalten.

Die AG hat aufgrund dieser Ergebnisse und aus grundsätzlichen Überlegungen darauf verzichtet, Gespräche mit Vertretern der Organisationen zu führen. Sie erachtet es als klare Aufgabe des KSA, in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und unter Berücksichtigung der neuen Richtlinien, die Professionalität und Effizienz der Organisationen zu überprüfen. Die Resultate der Überprüfung sind in geeigneter Weise allen Gemeinden zukommen zu lassen.

## **6. Kritische Punkte und Schwachstellen**

Die AG anerkennt die Bemühungen der kantonalen wie auch der kommunalen involvierten Stellen, die Kosten im Bereich der Sozialhilfe-Eingliederungsmassnahmen nicht weiter ansteigen zu lassen. Sie kann nachvollziehen, dass die Ursachen des Kostenanstiegs nicht –wie anfänglich vermutet – nur einer ausser Kontrolle geratenen «Sozialhilfe-Industrie» angelastet werden können.

Verursacht wird der Kostenanstieg u.a. durch die steigende Anzahl von Fällen und die Tendenz der Gemeinden, Sozialhilfebezüger vermehrt zu verpflichten, an Förderungs- und Beschäftigungsprogrammen teilzunehmen, was die eigentliche Absicht der Gesetzesänderung war. Ob die Eingliederung in den Arbeitsmarkt dann auch gelingt, hängt nicht nur von der Qualität der Förderungsprogramme und dem Willen des Teilnehmenden ab, sondern ebenfalls davon, ob der Arbeitsmarkt entsprechende Stellen bietet. Insbesondere im Bereich der niedrig qualifizierten Arbeit ist die Anzahl Stellen weiterhin und wohl unaufhaltsam rückläufig.

Kritische Punkte und Schwachstellen im System bestehen bei der Qualitätskontrolle und dem Austausch der Informationen zwischen den verschiedenen involvierten Stellen. Zudem kann es sein, dass Massnahmen finanziert werden, mit welchen die Loslösung von der Sozialhilfe nie erreicht wird.

Die AG kommt zum Schluss, dass seit der Auftragserteilung durch die GPK das KSA durch Vergleiche mit anderen kantonalen Systemen bereits Massnahmen eingeleitet und umgesetzt hat. Insbesondere scheint die Ursache für den Kostenanstieg, welcher in allen Kantonen zu verzeichnen ist, nicht nur vom gewählten System abzuhängen. Vielmehr ist der Fokus auf die Qualitätskontrolle auf kommunaler und kantonaler Ebene zu richten.

## **7. Feststellungen**

1. Die Kosten für die Sozialhilfe-Eingliederungsmassnahmen scheinen sich auf hohem Niveau bei rund CHF 2.5 Millionen einzupendeln (Jahresbericht 2017). Es ist nicht möglich, generelle Rückschlüsse über die Wirksamkeit integrativer Massnahmen auf den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zu ziehen. Dazu sind zu viele unterschiedliche Faktoren zu berücksichtigen. Allerdings sind teilweise positive Nebeneffekte im gesundheitlichen und sozialen Bereich feststellbar.
2. Bislang erfolgte keine oder eine nur ungenügende Qualitätskontrolle der angebotenen Programme und der anbietenden Firmen. Aufgrund der ungenügenden Datenkontrolle konnte keine Kosten-Nutzen-Analyse erstellt werden.
3. Bis zum 31.12.2017 wäre es Pflicht der Gemeinden gewesen, dem KSA Rückmeldung über die Qualität der Organisationen und Angebote zu erstatten.
4. Mit der per 1. Januar 2018 in Kraft gesetzten neuen Richtlinie zur Aufnahme der Organisationen auf die kantonale Liste wurde ein Instrument geschaffen, mit welchem die Qualität und Effizienz der Organisationen und ihrer Angebote besser geprüft und beurteilt werden kann. Wie sich dies konkret auswirkt, kann erst in zirka 1 bis 2 Jahren beurteilt werden, wenn die Reports der Organisationen ausgewertet werden konnten.
5. Das Pilotprojekt «Assessment-Center» wird im 1. Semester 2018 ausgewertet. Die Resultate und die daraus folgenden Massnahmen interessieren nicht nur die GPK. Bereits wurden Gemeinden und Landrat über das Projekt informiert und die Weiterführung der Assessment-Center im Jahresbericht 2017 in Aussicht gestellt.
6. Erfahrungen mit Organisationen und Angeboten, aber auch mit Instrumenten, welche der Erhöhung der Effizienz dienen, werden sowohl in Verbänden als auch zwischen Behörden ausgetauscht.
7. Auf Initiative des KSA wurde ein «Sounding-Board» von Kanton und Anbietern ins Leben gerufen.

## **8. Empfehlungen an den Regierungsrat**

1. Die neuen Richtlinien sind konsequent anzuwenden. Über deren Auswirkungen, insbesondere die verbesserte Qualitätskontrolle, ist dem Landrat per Frühjahr 2019 Bericht zu erstatten.
2. Plattformen zum besseren Erfahrungsaustausch inkl. Austausch über die Qualität der Angebote auf den Ebenen Kanton-Gemeinden und Gemeinden-Gemeinden sollten geschaffen werden.
3. Den Gemeinden soll ein Feedback-Bogen zu den Organisationen und Angeboten zur Verfügung gestellt werden, damit die Rückmeldung nicht nur via Organisationen, sondern auch direkt durch die Gemeinden erfolgt.
4. Über die Ergebnisse der Evaluation betreffend Pilotprojekt «Assessment-Center» ist dem Landrat Bericht zu erstatten.
5. Eine allfällige Ausdehnung des Projekts «Assessment-Center» auf Sozialhilfeempfänger ist zu prüfen.
6. Die vom KSA erstellten Qualitätsauswertungen sind den Gemeinden in geeigneter Form zugänglich zu machen.
7. Die Gemeinden sollten auf das «Sounding-Board» hingewiesen und dazu eingeladen werden.

## **9. Antrag an den Landrat**

Die GPK beantragt dem Landrat einstimmig, gemäss beiliegendem Landratsbeschluss zu beschliessen.

27.06.2018

### **Geschäftsprüfungskommission**

Hanspeter Weibel, Präsident

### **Beilage/n**

- Landratsbeschluss (Entwurf)

## **Landratsbeschluss**

### **betreffend Sozialhilfeorganisationen im Kanton Basel-Landschaft**

vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Der Landrat nimmt Kenntnis vom vorliegenden Bericht.
2. Den Empfehlungen wird zugestimmt und der Regierungsrat beauftragt, dem Landrat innert dreier Monate nach Landratsbeschluss eine Stellungnahme zu den Empfehlungen abzugeben.

Liestal,

Im Namen des Landrates

Der Präsident:

Die Landschreiberin: