



Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: **Beantwortung der Interpellation von Elisabeth Augstburger, Grüne/EVP-Fraktion, vom 25. Februar 2016: «Beschäftigungsprogramme für Asylsuchende und Sozialhilfebezüger» (2016-051)**

Datum: 12. April 2016

Nummer: 2016-051

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



Vorlage an den Landrat

Beantwortung der Interpellation von Elisabeth Augstburger, Grüne/EVP-Fraktion, vom 25. Februar 2016: „Beschäftigungsprogramme für Asylsuchende und Sozialhilfebezüger“ ([2016-051](#))

vom 12. April 2016

1. Text der Interpellation

Am 25. Februar 2016 reichte Elisabeth Augstburger, Grüne/EVP-Fraktion die Interpellation "Beschäftigungsprogramme für Asylsuchende und Sozialhilfebezüger" (2016-051) ein. Die Interpellation hat folgenden Wortlaut:

„Jedes Jahr kommen zahlreiche Flüchtlinge auch in unseren Kanton. Etliche arbeiten in einem Integrationsprogramm, um eine Tagesstruktur zu haben und später eine Arbeitsstelle zu finden. Asylbetreuungsfirmen, die auch Förder- und Integrationsprogramme anbieten, profitieren davon. Gemäss verschiedenen Berichten der Basler Zeitung vom Dezember 2015 schiessen diese Anbieter „wie Pilze aus dem Boden“. Die Kosten für fast alle Kurse entsprechen dem Betrag, den der Kanton pro Person und Monat maximal entrichtet.

Die Gemeinden beantragen die Kurse, der Kanton bezahlt diese. Er ist gemäss Asylverordnung auch „Kompetenzzentrum für Eingliederung“. Die Gemeinden gehen davon aus, dass der Kanton die verschiedenen Anbieter kennt und die Programme kontrolliert. Das Baselbieter Sozialamt hat jedoch 170 Angebote auf der Liste, die es anerkennt. Nur fünf Konzepte wurden bis heute abgelehnt. Diese Liste ist von grosser Bedeutung. Wer es darauf geschafft hat, dessen Rechnungen werden ungeprüft bezahlt. Der Kanton zahlte letztes Jahr insgesamt 1,7 Millionen Franken für verordnete Angebote im Asylbereich – ein grosses Geschäft für die Anbieter.

Mehrere Baselbieter Gemeinden führen erfolgreich Integrationsprogramme durch. Eine sinnvolle Massnahme, damit Asylsuchende nach fünf bis sieben Jahren nicht in die Sozialhilfe fallen.

Ich bitte die Regierung, folgende Fragen zu beantworten:

- 1. Werden die Förder- und Integrationsprogramme regelmässig kontrolliert und evaluiert?*
- 2. Welche Anforderungen soll ein Anbieter der Beschäftigungsprogramme erfüllen, damit es die Firma auf die Liste schafft?*
- 3. Ein grosser Teil der Gemeinden bietet noch keine Beschäftigungsprogramme an. Werden diese motiviert, ebenfalls solche anzubieten? Wenn ja, wie?*
- 4. Sind der Kanton bzw. die Gemeinden informiert, wie viele Asylsuchende an welchen Programmen teilnehmen?*

Ich bedanke mich für die Beantwortung meiner Fragen.“

2. Einleitende Bemerkungen

Die Fragen der Interpellantin beziehen sich auf die Medienberichterstattung der Tagespresse.

Vorab ist festzuhalten, dass die Norm über das Angebot von Integrationsprogrammen und das Angebot von Tagesstrukturen - entgegen der Darstellung der Interpellantin - nicht in der Asylverordnung, sondern in der Sozialhilfeverordnung geregelt ist (vgl. § 25c Abs. 2 Sozialhilfeverordnung vom 20. Juni 2001, SHV, SGS 850.11, nachfolgend: SHV).

Diese Bestimmung wurde per 1. Januar 2014 in Kraft gesetzt und basiert auf der Landratsvorlage vom 12. Juni 2012 "Änderung des Sozialhilfegesetzes" (2010-162). Dort hat der Gesetzgeber bezüglich des Gesetzes über die Sozial-, die Jugend- und die Behindertenhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG, SGS 850, nachfolgend: SHG) unter anderem die Instrumente der Förderungsprogramme und der Beschäftigungen definiert (vgl. §§ 16 und 19 SHG). Diese lösten die altrechtlichen Begriffe der ‚Massnahmen‘ ab.

Zudem hat der Gesetzgeber neu eingeführt, dass die Teilnahme an solchen Programmen und die Ausübung einer Beschäftigung angeordnet werden kann (§§ 16 Abs. 2 und 19 Abs. 2 SHG). Weggefallen ist der sogenannte zusätzliche Beitrag von CHF 250.00 für die Programmteilnahme.

Nach altem Recht beteiligte sich der Kanton an der Hälfte der Kosten solcher Programme. Neu gibt es hierfür eine Obergrenze. Diese beträgt bei Förderungsprogrammen CHF 900.00 und bei Beschäftigungen CHF 300.00 pro unterstützte Person und Monat (§ 25b Abs. 2 SHV).

Bereits vor dieser Teilrevision mit Wirkung per 1. Januar 2014 gab es rund 60 Anbieter von Arbeitsintegrationsprogrammen. Dabei handelte es sich einerseits um Nonprofitorganisationen, etwa in Form von gemeinnützigen Stiftungen sowie Vereinen, andererseits um gewinnorientierte Gesellschaften. Diese vermittelten Integrationsmassnahmen und arbeiteten unter anderem im Auftrag von Sozialbehörden, der Invalidenversicherung, der Regionalen Arbeitsvermittlungsstellen oder der Sozialhilfe des Kantons Basel-Stadt. Die Anbieter waren also in der "Branche" schon bekannt und etabliert.

Ziel der Teilrevision war es, den Sozialhilfebehörden und insbesondere den Sozialdiensten eine Übersicht von möglichen Anbietern zu geben. Das Kantonale Sozialamt führt seitdem eine Internet-Plattform mit Informationen über geeignete Förderungsprogramme und Beschäftigungen, insbesondere hinsichtlich deren Inhalte, Zielgruppen und Kosten (vgl. § 25c Abs. 2 SHV). Es war der Wunsch der Gemeinden, über ein solches „Einfallstor“ zu verfügen, um aus bestehenden Angeboten ein Programm wählen zu können, das für die jeweilige Person am besten geeignet zu sein scheint. Einmal ausgewählt, gilt es, den Anbieter zu kontaktieren, mehr über das spezifische Programm zu erfahren, zu prüfen, ob das Angebot tatsächlich das richtige für die sozialhilfebeziehende Person ist und bejahendenfalls die Ziele zu vereinbaren sowie den Auftrag zu erteilen. Dies alles liegt im Verantwortungsbereich der Sozialhilfebehörde. Das Kantonale Sozialamt bietet die Plattform dazu.

Vor Aufschaltung der Plattform wurden die bereits bekannten 62 Anbieter direkt durch das Kantonale Sozialamt angeschrieben. Im Herbst 2013 wurden drei Informationsveranstaltungen für Sozialhilfebehörden, für Sozialarbeitende und für Mitarbeitende der Sozialdienstsekretariate durchgeführt, während welchen auch jeweils ein Anbietermarkt (mit Marktständen) stattfand. Mitarbeitende des Kantonalen Sozialamtes erläuterten in Referaten das neue System. Indem die Anbieter ebenfalls anwesend waren, hatten die Besucher die Möglichkeit, sich über die bestehenden Angebote zu erkundigen sowie Kontakte zu knüpfen und so wurden die Gemeinden über die Angebote detailliert informiert. Die Behauptung, die Gemeinden seien davon ausgegangen, dass der Kanton die Programme prüft, ist vor diesem Hintergrund unverständlich (vgl. auch hiernach ad Frage 3). In diesem Zusammenhang trifft die Aussage, wonach ein „Wildwuchs“ von Anbietern bestehe und dass diese „wie Pilze aus dem Boden geschossen sind“

nicht zu. Tatsache ist, dass seit dem 1. Januar 2014 lediglich 16 neue Anbieter dazugekommen sind (Stand März 2016).

3. Antworten des Regierungsrates

1. *Werden die Förder- und Integrationsprogramme regelmässig kontrolliert und evaluiert?*

Es handelt sich um Förderungsprogramme und um Beschäftigungen. Eine Kontrolle oder eine Evaluation der Programme durch das Kantonale Sozialamt hat der Gesetzgeber weder vorgesehen noch definiert. Für solche Prüfungen und Evaluationen müssten klare, rechtsverbindliche Rechtsnormen aufgestellt und die Prüfungskompetenz dem Kanton übertragen werden. Auch müsste (unter anderem) legiferiert werden, was die Konsequenzen einer solchen Prüfung wären und welche Rechtsmittel ein Anbieter etwa hätte, falls er eine (wie auch immer geartete) Prüfung nicht bestünde. Dies alles würde zu einem enormen Verwaltungsaufwand führen, der nicht gewollt ist und der mit den bestehenden personellen Ressourcen ohnehin nicht bewältigt werden kann.

Der oben erwähnten Landratsvorlage kann aber entnommen werden, dass ein Qualitätsmanagement im weitesten Sinn geplant war. Entsprechend sah sich das Kantonale Sozialamt veranlasst, diesbezüglich tätig zu werden. So wurden in Zusammenarbeit mit der Berner Fachhochschule (Fachbereich Soziale Arbeit) zwei Feedbackbogen ausgearbeitet und gut sichtbar oberhalb des Links zur Internet-Plattform online gestellt. Ziel ist es, aufgrund der Fragebögen Informationen zu den einzelnen Programmen zu erhalten, um später eine objektive und seriöse Beurteilung vornehmen zu können.

Ein Fragebogen ist von der sozialhilfebeziehenden Person online auszufüllen. Ausnahmsweise ist die Rückmeldung auch in Papierform möglich. Auf dem Internet findet sich auch eine entsprechende Wegleitung dazu. Es ist für eine objektive Beurteilung sehr wichtig, dass möglichst alle Personen, die eine Eingliederungsmassnahme besucht haben, den Fragebogen ausfüllen. Die Gemeinden wurden vom Kantonalen Sozialamt aufgefordert, ihre Klientinnen und Klienten anzuhalten, den Fragebogen auszufüllen, zumal sie Kundinnen und Kunden der einzelnen Programme sind. Ein zweiter Fragebogen ist von den Sozialarbeitenden in den Gemeinden auszufüllen. Darin werden die Erfahrungen mit dem jeweiligen Anbieter erfragt sowie auch die möglichen Fortschritte der Klientinnen und Klienten. Um eine statistische Auswertung und Aussage über die Programme vornehmen zu können, sind pro Angebot mindestens 15 Rückmeldungen notwendig. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass möglichst alle Klientinnen und Klienten wie auch Behördenmitglieder bzw. Sozialarbeitende die Fragebogen ausfüllen. Je mehr Daten zur Verfügung stehen, desto aussagekräftiger wird das Ergebnis.

Bislang erhielt das Kantonale Sozialamt lediglich 11 Rückmeldungen aus den Gemeinden sowie 15 Rückmeldungen von Teilnehmenden; dies notabene nicht für ein einziges Angebot, sondern für unterschiedliche Angebote. Bei solch wenigen Rückmeldungen im Verhältnis zu den über 2'000 verfügbaren Massnahmen pro Jahr ist es nicht möglich, eine statistische Auswertung bzw. eine empirische Aussage zur Qualität der Programme zu machen. Gleichzeitig aber wurde seit Januar 2014 dem Kantonalen Sozialamt kein einziger Fall gemeldet, wonach ein Anbieter „unseriös“ arbeite oder etwas verspreche und nicht einhalte. Auch über mangelnde Effektivität von Programmen erfolgten keine Rückmeldungen. All dies zeigt, dass insgesamt eine Zufriedenheit mit den Anbietern vorhanden ist, und das System - zumindest bis jetzt - funktioniert.

Der Medienberichterstattung ist zu entnehmen, dass die Interpellantin den Wunsch äussert, dass der Kanton Stichproben machen solle. Doch hierfür fehlt, wie erwähnt, die gesetzliche Grundlage. Zudem bestehen berechtigte Zweifel, ob sich durch Kontrollen resp. einen Besuch vor Ort beim Anbieter verlässliche und seriöse Aussagen über die Qualität des Angebots machen liessen. Nicht wenige Programme dauern über 3 - 6 Monate. Mithin stellt sich die Frage, ob die kontrollierende Instanz die Stichprobe über diese Dauer durchführen und im Extremfall sogar am Programm teilnehmen müsste. Zudem ist die Qualitätssicherung im Bereich der Eingliederungsmassnahmen vielschichtig, geht es doch nicht bei allen Massnahmen um die rasche (Wieder)Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt. Die Arbeit eines Bewerbungscaches der Arbeit eines Littering-Anbieters gegenüberzustellen, ist weder möglich noch opportun, da die Ziele dieser beiden Angebote grundlegend verschieden sind. Hinzu kommt, dass schon allein der personelle Aufwand für Stichproben sehr hoch ist.

In eine ähnliche Richtung gehen aber Anstrengungen der Branche selbst, indem es speziell für den Bereich der Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt ein Qualitätszertifikat gibt (vgl. SVOAM:2010). In diesem Zusammenhang hat das Kantonale Sozialamt im Zuge der Weiterentwicklung und im Hinblick auf mögliche Aussagen zur Qualität die Anbieter angeschrieben und gebeten, vorhandene Qualitäts-Zertifizierungen bekannt zu geben. Es zeigt sich, dass sehr viele Anbieter über solche Zertifizierungen verfügen oder aber mit staatlichen Stellen Leistungsvereinbarungen haben, wo wiederum Qualitätsabsprachen zu finden sind. Die Qualitäts-Zertifizierungen werden zusätzlich auf der Internet-Plattform publiziert.

2. *Welche Anforderungen soll ein Anbieter der Beschäftigungsprogramme erfüllen, damit es die Firma auf die Liste schafft?*

Die gesetzliche Norm (§ 25c Abs. 2 SHV) spricht von „geeigneten Beschäftigungen“. Dabei handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff. § 19 Abs. 1 SHG beschreibt Beschäftigungen als Förderung oder Erhaltung der geordneten Alltagsbewältigung von sozialhilfebeziehenden Personen. Damit sind alle Beschäftigungen gemeint, die den gesetzlichen Zweck erfüllen.

Bei den Beschäftigungen geht es in erster Linie darum, Menschen, die langfristig oder auch mittelfristig nicht in den ersten Arbeitsmarkt eingegliedert werden können, eine zumutbare Beschäftigung anzubieten, die ihnen - wie erwähnt - die Möglichkeit gibt, eine geordnete Alltagsbewältigung aufzubauen oder zu erhalten. Diese Beschäftigungen sind in den verschiedensten Varianten möglich, etwa stundenweise, tageweise oder temporär. Dabei ist nicht zu vergessen, dass durch die Ausübung einer Beschäftigung unter Umständen hohe Folgekosten, insbesondere infolge Verwahrlosung, gesundheitlicher Probleme oder Delinquenz vermieden werden können.

Gerade beim Aufbau oder Erhalt der Tagesstruktur soll das Angebot den Bedürfnissen der Betroffenen entsprechen. Leidet eine Klientin oder ein Klient beispielsweise unter Depressionen, so kann ein Angebot beim Verein für Sozialpsychiatrie (VSP) durchaus sinnvoll sein. Einerseits wird der Klientin oder dem Klienten eine Tagesstruktur gegeben, andererseits sind hochqualifizierte Mitarbeitende des VSP vor Ort, um gegebenenfalls die richtigen Massnahmen zu ergreifen, falls der gesundheitliche Zustand dies erfordert. Anders verhält es sich beispielsweise bei einem Littering-Angebot. Dort werden in der Regel auch Klientinnen und Klienten angemeldet, die mit ein wenig Eigeninitiative in absehbarer Zeit wieder Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt haben werden. Bei diesem Angebot geht es darum, zu prüfen, ob die Klientin oder der Klient regelmässig pünktlich vor Ort ist und die ihr oder ihm aufgetragenen, einfachen Arbeiten innert vorgegebener Zeit ausführen kann. Es handelt sich dabei also um einen „Test“, wie zuverlässig

und bemüht die Klientinnen und Klienten sind. Die gemeindeeigenen Angebote (vgl. hiernach ad Frage 3) umfassen meist Litteringprogramme, Mithilfe im Werkhof oder Mithilfe bei Reinigungsarbeiten in Schulhäusern. Bei diesen Angeboten geht es darum, die Klientin oder den Klienten möglichst nahe am ersten Arbeitsmarkt niederschwellig zu beschäftigen. Auch diese Art der Beschäftigung gilt im Sinne des Gesetzes als geeignet.

So können, wie oben erwähnt, viele Arten der Beschäftigung für den individuellen Fall geeignet sein. Entsprechend hat der Gesetzgeber bewusst keine Anforderungen an die Anbieter gestellt. Dies hat das Kantonale Sozialamt zu berücksichtigen. Würde das Kantonale Sozialamt voraussetzen, dass beispielsweise ein/e Sozialarbeiter/in, ein/e Sozialpädagoge / Sozialpädagogin oder ein/e Arbeitsagoge / Arbeitsagogin zwingend Personen betreuen müsste, wäre dies nicht nur gegen den gesetzgeberischen Willen, sondern es müssten etwa gemeindeeigene Programme, für die z.B. der Teamleiter des Werkhofes ohne Spezialausbildung zuständig ist, von der Internetplattform gestrichen werden. In diesem Sinne bedarf es für die Betreuung einer sozialhilfebeziehenden Person während eines Beschäftigungsprogrammes keine speziell ausgebildete Person.

Gleichwohl haben alle Anbieter als Minimalbedingung ein Konzept einzureichen. Dieses Konzept soll Aufschluss über die geplanten Tätigkeiten geben. Zudem muss ein klares Ziel des Angebots definiert sein, und dieses darf der gesetzlichen Norm nicht widersprechen. Zudem muss ein Anbieter Rechtsform der Firma, Zielgruppe, Schwerpunkte, Pensum und Kosten des Angebots darlegen. Auf der Internet-Plattform müssen zwingend Inhalte, Zielgruppen und Kosten der Programme ersichtlich sein (vgl. § 25c Abs. 2 SHV).

3. *Ein grosser Teil der Gemeinden bietet noch keine Beschäftigungsprogramme an. Werden diese motiviert, ebenfalls solche anzubieten? Wenn ja, wie?*

Vermutlich bezieht sich die Frage auf § 19 Abs. 1 SHG. Dieser besagt, dass die Gemeinden zumutbare Beschäftigungen anbieten. Daraus ist aber nicht abzuleiten, dass die Gemeinden eigene Programme auf die Beine stellen müssen. Dies wurde an den drei Informationsveranstaltungen und dem Sozialhilfeforum klar kommuniziert und findet sich sowohl in der Landratsvorlage als auch im Handbuch Sozialhilfe, dem Nachschlagewerk zur Anwendung des Sozialhilferechts, wieder. Insbesondere für kleinere Gemeinden wäre es kaum möglich, eigene, niederschwellige Programme anzubieten und mehrere Personen während Monaten zu beschäftigen. Oftmals wäre dies nicht einmal für eine einzelne Person möglich. Entsprechend handelt es sich um einen allgemeinen Gesetzesauftrag, analog den Förderungsprogrammen (§ 16 Abs. 1 SHG). Mithin müssen die Gemeinden, wenn sie der Ansicht sind, dass eine Beschäftigung bei einem Anbieter sinnvoll ist, eine solche der sozialhilfebeziehenden Person anbieten und entsprechend verfügen.

Tatsächlich gibt es aber auch Gemeinden, die eigene Programme (Beschäftigungen) realisiert haben, so etwa Reinach, Münchenstein, Allschwil, Waldenburg, Schönenbuch oder Läuelfingen. Das Kantonale Sozialamt weist bei jeder sich bietenden Gelegenheit darauf hin, dass sich ein gemeindeeigenes Programm lohnen kann, und bietet den Gemeinden die entsprechende Beratung hinsichtlich der Möglichkeiten an.

4. *Sind der Kanton bzw. die Gemeinden informiert, wie viele Asylsuchende an welchen Programmen teilnehmen?*

Da die Gemeinden autonom entscheiden, welches Angebot welche Person besucht, wissen sie selbstverständlich, wie viele Personen aus ihrer Gemeinde welche Programme besuchen; so auch über die ihnen zugewiesenen Asylbewerbenden. Die gleichen Informationen hat auch der Kanton. Die Gemeinden wiederum sind Rechnungsadressat der Anbieter und übernehmen vorweg die Kosten. Entgegen der Darlegung der Interpellantin werden die Rechnungen nicht „ungeprüft“ bezahlt, denn keine der 86 Baselbieter Gemeinden zahlt eine Rechnung ungeprüft. Auch das Kantonale Sozialamt überprüft die Abrechnungen der Gemeinden auf deren Höhe, bevor eine Vergütung an die Gemeinde erfolgt.

Liestal, 12. April 2016

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Anton Lauber

Der Landschreiber:

Peter Vetter