

Regierungsratsbeschluss

vom 21. Oktober 2013

Nr. 2013/1911
KR.Nr. I 155/2013 (DDI)

Interpellation Fraktion FDP.Die Liberalen: Zu viele Angebote für die Integration von ausgesteuerten Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt? (04.09.2013); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Interpellationstext

Auf Wunsch des Kantons haben die Gemeinden Betriebe zur Beschäftigung und Qualifizierung von ausgesteuerten arbeitslosen Personen für den ersten Arbeitsmarkt aufgebaut und bis heute mit Erfolg betrieben. Es sind dies die Firmen Netzwerk in Grenchen, Regiomech in Zuchwil und Oltech in Olten. Parallel zu diesen Gemeindewerken hat sich im Kanton Solothurn in den vergangenen Jahren ein richtiger Markt bzw. ein Geschäftsfeld von privaten Anbietern entwickelt, welche ausgesteuerte Arbeitslose in den ersten Arbeitsmarkt zurückbringen wollen. Die Vermittlung in diese Betriebe erfolgt durch die regionalen Sozialdienste. Die Kosten dieser Massnahmen fliessen vollumfänglich in den kantonalen Lastenausgleich und belasten damit die Sozialrechnung. Eine im Auftrag des Verbandes Solothurner Einwohnergemeinden VSEG durch die regionalen Sozialdienste erstellte Liste zeigt mehr als fünfzig solcher beitragsberechtigter privater Anbieter.

Vor diesem Hintergrund wird der Regierungsrat ersucht, folgende Fragen zu beantworten:

1. Sind die drei Gemeindewerke Netzwerk Grenchen, Regiomech Zuchwil und Oltech Olten nicht in der Lage, die von den privaten Anbietern erbrachten Leistungen zu erbringen?
2. Wenn nein, warum nicht?
3. Gibt es eine Kontrolle über die Effizienz der an die öffentlichen und privaten Anbieter vergebenen Aufträge?
4. Welche Kriterien müssen erfüllt sein, dass die Leistungen eines Anbieters von Integrationsmassnahmen in den ersten Arbeitsmarkt im kantonalen Lastenausgleich der Sozialkosten berücksichtigt werden dürfen?
5. Bringt diese Vielfalt der Anbieter dank Konkurrenz tatsächlich tiefere Kosten und/oder eine markante Verbesserung der Qualität der Angebote für den Kanton bzw. die Gemeinden?
6. Welche Massnahmen zur möglichst effizienten und günstigen Reintegration von ausgesteuerten Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt hält die Regierung für geeignet?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Gemäss § 26 des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007 (BGS 831.1, SG) stellt die Sozialhilfe ein kommunales Leistungsfeld dar. Die Einwohnergemeinden erbringen diese Aufgabe in Sozialre-

gionen (§ 27 SG). Die Trägerschaften der Sozialregionen führen professionelle Sozialdienste, welche den Vollzug der Sozialhilfe übernehmen.

Seit rund 20 Jahren hat die Sozialhilfe nicht mehr nur den Auftrag der Existenzsicherung, sondern auch der zielgerichteten Eingliederung. Erreicht soll diese Zielsetzung u.a. mittels Angeboten an Qualifizierungs- und Beschäftigungsprogrammen werden. Damit ist die von der Sozialhilfe abhängige Person beim Weg zurück in die wirtschaftliche Selbstständigkeit nicht mehr auf sich alleine gestellt, sondern hat eine aktivierende Hilfestellung von staatlicher Seite zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund ist denn auch das mittlerweile stark in den Vordergrund getretene Prinzip „Leistung - Gegenleistung“ entstanden.

Im Kanton Solothurn erfolgte eine frühe Umsetzung der sozialhilferechtlichen Integration, wobei in den Betrieben Netzwerk in Grenchen, Regiomech in Zuchwil und Oltech in Olten entsprechende Angebote aufgebaut worden sind.

Eine im Frühsommer 2013 abgeschlossene Untersuchung über die im Kanton Solothurn verfügbaren Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramme zeigt, dass aktuell bei weitem nicht mehr nur die drei genannten Unternehmen Integration für von der Sozialhilfe unterstützte Personen anbieten. Die regionalen Sozialdienste vermitteln ihre Klienten und Klientinnen in über 50 Programme, wobei sich darunter auch ausserkantonale finden. Eine vom Amt für soziale Sicherheit (ASO) in diesem Zusammenhang gemachte Analyse zeigt Folgendes:

- Die räumliche bzw. geographische Abdeckung der Angebote der drei Gemeindewerke ist nicht genügend, was das Aufkommen anderer Angebote fördert.
- Trotz der grossen Vielfalt an Angeboten sind nach wie vor Angebotslücken vorhanden. Für gewisse Zielgruppen bestehen keine oder zu wenig Angebote (z. B. spezifische Angebote für Alleinerziehende oder Personen mit besonderem Migrationshintergrund), während andere Angebote (z.B. manuelle Fertigung) eher überpräsent sind.
- Teilweise erscheint die Ausrichtungsfähigkeit auf den Arbeitsmarkt und die jeweiligen Branchen mit Personalbedarf zu wenig dynamisch. Die Übergänge zwischen Programm und erstem Arbeitsmarkt müssten noch besser bewirtschaftet werden.
- Die Anmeldung von Klienten und Klientinnen erfolgt zu oft ohne vertiefte Abklärung. Ein Qualifizierungsprogramm kann nur gelingen, wenn dieses zu den Ressourcen einer teilnehmenden Person passt. Vor diesem Hintergrund muss es auch möglich sein, als Programmanbieter bei unpassender Zuweisung einen Einsatz abbrechen zu können. Diese Kompetenz ist heute nicht klar geregelt. Im Weiteren erscheint die Abgrenzung zwischen Beschäftigung und Qualifizierung ungenügend.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Sind die drei Gemeindewerke Netzwerk Grenchen, Regiomech Zuchwil und Oltech Olten nicht in der Lage, die von den privaten Anbietern erbrachten Leistungen zu erbringen?

Die drei Gemeindewerke sind grundsätzlich geeignet, ein angemessenes Grundangebot für die Integration sozialhilferechtlich unterstützter Personen abzudecken. Die dafür nötigen Strukturen sind vorhanden und erprobt. Es ist im Sinne der Effizienz, diese angemessen zu nutzen, auszulasten und bedürfnisorientiert weiter zu entwickeln. Die starke Verbreitung anderer Anbieter zeigt aber, dass die regionalen Sozialdienste für ihre Klienten und Klientinnen mitunter andere

Angebote suchen und offenbar auch finden. Wir haben die Gemeindewerke stets unterstützt und beobachten das unkontrollierte Wachstum der Angebote mit Besorgnis.

3.2.2 Zu Frage 2:

Wenn nein, warum nicht?

Siehe dazu die Antwort zu Frage 1.

3.2.3 Zu Frage 3:

Gibt es eine Kontrolle über die Effizienz der an die öffentlichen und privaten Anbieter vergebenen Aufträge?

Der Entscheid, eine Person in einem privaten Programm anzumelden, erfolgt im Rahmen der individuellen sozialhilferechtlichen Hilfsplanung über die regionalen Sozialdienste. Bei der Teilnahme an einem Programm eines privaten Anbieters wäre eine Erfolgskontrolle durch diese möglich; eine explizite Pflicht aufgrund des Sozialgesetzes besteht jedoch nicht. Die regionalen Sozialdienste erhalten ihren Auftrag über ihre Trägerschaft vonseiten der Einwohnergemeinden, die das Leistungsfeld Sozialhilfe letztlich tragen. Diese Auftragsvergabe würde eine Kontrolle über die Leistungserfüllung im Bereich der sozialhilferechtlichen Integration ermöglichen. Im Gegensatz dazu wäre eine Kontrolle der Programme bei der Abrechnung mit dem Lastenausgleich, welcher vom ASO geführt wird, mangels gesetzlicher Grundlagen aktuell kaum durchsetzbar.

Bei den genannten öffentlichen Gemeindewerken besteht eine Leistungsvereinbarung zwischen ASO, VSEG (Auftraggeber) und Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA, Auftragnehmer) betreffend die sog. „solopro-Programme“. In diesem Vertrag werden vor allem die Koordination der Programme, die Abrechnung der Betriebskosten, die Freigabe der Platzzahl pro Betrieb sowie das Inkasso der Beiträge der Einwohnergemeinden geregelt. Das AWA hat zudem den Auftrag, die Zuweisung in Zusammenarbeit mit den kommunalen Stellen über die regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) vorzunehmen und auch gewisse Controlling-Funktionen auszuüben. Das ASO nimmt quartalweise eine quantitative Überprüfung der erbrachten Leistungen vor. Hierbei werden die durchschnittlichen Einsatztage und die Erfolgsquote der Vermittlung in den Arbeitsmarkt beurteilt. Eine moderne Erfolgskontrolle sowie eine Angebotsplanung sind vertraglich jedoch nicht vorgesehen. Diese Leistungsvereinbarung und das Vorgehen bezüglich der „solopro-Programme“ sind nicht mehr zeitgemäss. Die Bereitschaft, an einer Reorganisation dieser Strukturen mitzuwirken, ist von Seiten des ASO gegenüber dem VSEG bereits kommuniziert worden.

3.2.4 Zu Frage 4:

Welche Kriterien müssen erfüllt sein, dass die Leistungen eines Anbieters von Integrationsmassnahmen in den ersten Arbeitsmarkt im kantonalen Lastenausgleich der Sozialkosten berücksichtigt werden dürfen?

Die gesetzlichen Vorgaben lassen zur Zeit ein erhebliches Ermessen zu, Integrationskosten im Lastenausgleich zu berücksichtigen. Die Kostenfolgen gehen zu Lasten der Einwohnergemeinden. Um dieses Risiko zu mindern, ist es notwendig, dass die Einwohnergemeinden sich auf verbindliche Zulassungskriterien einigen, Leistungsvorgaben sowie Kontrollmechanismen definieren und das ASO mit dessen Vollzug beauftragen. Eine Unterstützung von kantonalen Seite in diesem Prozess kann zugesichert werden.

3.2.5 Zu Frage 5:

Bringt diese Vielfalt der Anbieter dank Konkurrenz tatsächlich tiefere Kosten und/oder eine markante Verbesserung der Qualität der Angebote für den Kanton bzw. die Gemeinden?

Von einem freien Markt, in welchem die üblichen Regeln spielen, darf in diesem Leistungsbe- reich nicht ausgegangen werden. Zum einen stehen die Sozialdienste unter einem gewissen Druck, ihre Klienten und Klientinnen bei irgendeinem Programm anzumelden, um nicht in den Verdacht zu geraten, es herrsche eine „Laissez-faire-Mentalität“. Im Weiteren ist nicht bekannt, was denn ein erfolgreiches Programm eigentlich ausmacht und was dies kosten darf. Eine Sozi- alarbeiterin oder ein Sozialarbeiter hat letztlich gar nicht die nötigen Informationen, um zu be- urteilen, wo ein günstiges und gutes Angebot zu bekommen ist. In diesem Sinne ist nicht anzu- nehmen, dass das gegenwärtige System zu tieferen Kosten und/oder einer markanten Verbesse- rung der Qualität der Angebote führt.

Generell muss daran gezweifelt werden, dass die sozialhilferechtliche Integration eine Materie ist, welche einem freien Markt überlassen werden soll. Immerhin ist der Auftrag, unterstützte Personen zu integrieren, öffentlich-rechtlicher Natur und muss von den Behörden sichergestellt werden. Gleichzeitig ist die Zusammenarbeit mit den Anstalten der Sozialversicherungen sehr wichtig und betrifft sensitive Daten. Mit einer sorgfältigen Reorganisation kann mit den Ge- meindewerken Bewährtes erhalten und Neues realisiert werden. Eine Ergänzung in Spezialbe- reichen durch private oder ausserkantonale Anbieter ist dabei denkbar.

3.2.6 Zu Frage 6:

Welche Massnahmen zur möglichst effizienten und günstigen Reintegration von aus- gesteuerten Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt hält die Regierung für geeignet?

Gegenwärtig fehlt es an einer übergeordneten, gesamtkantonalen Strategie zur sozialhilfe- rechtlichen Integration. Zunächst muss Klarheit geschaffen werden, mit welchen Personengrup- pen welches Integrationsziel verfolgt werden soll. Darauf aufbauend und mit Blick auf die Be- dürfnisse des Arbeitsmarkts sind dann die Eckwerte einer Angebotsplanung zu definieren. Ein- geschlossen darin muss das Setzen von Vorgaben und die Entwicklung von Abläufen sein, wie und unter welchen Voraussetzungen der Zugang zu den einzelnen Angeboten gestaltet wird. In einem weiteren Schritt muss festgelegt werden, mit welchen Strukturen und Organisationen man diese Angebotsplanung umsetzen will. Dann wäre zu klären, wer diese Strukturen zur Ver- fügung stellen oder betreiben soll und wie man die darin erbrachten Dienstleistungen messen und beurteilen muss.

Diese Massnahmen liegen in erster Linie in der Zuständigkeit der Einwohnergemeinden. Auf Wunsch der Einwohnergemeinden sind wir jedoch bereit, die nötige Unterstützung sicherzustel- len, um eine für alle Beteiligten zufriedenstellende Lösung zu finden.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für soziale Sicherheit (4); HAN, STE, BOR, Ablage
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat