

Regierungsratsbeschluss

vom 20. Februar 2018

Nr. 2018/202

Interinstitutionelle Zusammenarbeit IIZ: Zusammenarbeit Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe

1. Ausgangslage

1.1 Interinstitutionelle Zusammenarbeit

Institutionen der sozialen Sicherheit haben nicht nur den Auftrag, einzelnen Personen die nötigen wirtschaftlichen Lebensgrundlagen zu gewähren, sondern verfolgen gleichermaßen die Zielsetzung einer erfolgreichen Ausbildungs- und Arbeitsintegration. Die Invalidenversicherung (IV), die Arbeitslosenversicherung (ALV) und die Sozialhilfebehörden strengen zusammen mit ihren Kunden und Kundinnen eine möglichst rasche, nachhaltige Integration ins Berufsleben an. Dabei können Konkurrenzsituationen zwischen den genannten Werken entstehen; gleichzeitig drohen Effizienzeinbussen, weil Schnittstellen und Kompetenzen ungenügend geklärt sind. Mittels sogenannter interinstitutioneller Zusammenarbeit (IIZ) sollen die verschiedenen Sicherungs- und Integrationssysteme optimal aufeinander abgestimmt werden.

IIZ wird im Kanton Solothurn seit langem gepflegt. Im Sozialgesetz vom 31. Januar 2007 (BGS 831.1; SG) ist die IIZ rechtlich verankert (§§ 48 und 54). Gestützt darauf wurde im März 2007 zusätzlich zu den strategischen Gremien eine Case Managementstelle eröffnet, welche seither gemeinsam von der Arbeitslosenversicherung, vertreten durch das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA, Anteil 40%), von der Invalidenversicherungsstelle Kanton Solothurn (IV SO, Anteil 20%) und den solothurnischen Einwohnergemeinden (Anteil 40%) finanziert wird. Der Auftrag der CM-Stelle ist es, Personen mit Mehrfachproblematiken bei der beruflichen Eingliederung in den ordentlichen Arbeitsmarkt oder bei der Suche anderer Lösungen aktiv zu unterstützen. Die Dienstleistungen der CM-Stelle können von allen im Kanton wohnhaften, (teil-)erwerbslosen Personen, welche durch kommunale Sozialdienste, das regionale Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) und/oder die Invalidenversicherung (IV) unterstützt werden, in Anspruch genommen werden. Die CM-Stelle hat gegenüber ihren Kunden und Kundinnen keinerlei Weisungs- oder Sanktionsbefugnis; disziplinarische Mittel stehen nur den Sozialversicherungsbehörden oder den kommunalen Sozialdiensten zu. Gleiches gilt für das Ausrichten von wirtschaftlichen Leistungen, insbesondere für eine spezifische Förderung der angemeldeten Personen. Das Angebot der CM-Stelle beinhaltet damit eine individuelle Beratung sowie enge Begleitung, wobei sich dieses vor allem an gut motivierte und kooperationsfähige Personen richtet.

Nachdem der Bundesrat im November 2010 entschieden hatte, die IIZ zu verstärken und dafür ein Nationales IIZ-Steuergrremium (zuständig für Koordination, Strategie und Politik), ein nationales IIZ Entwicklungs- und Koordinationsgrremium (zuständig für die Umsetzung der strategischen Vorgaben) zu schaffen und diesem zur Unterstützung die nationale IIZ-Fachstelle (angesiedelt beim SECO) beizustellen, wurden mit Regierungsratsbeschluss vom 15. Mai 2012 auch die IIZ-Strukturen im Kanton Solothurn ergänzt. In Anlehnung an die Entwicklungen beim Bund ist auf strategischer Ebene ein IIZ-Leistungsausschuss geschaffen worden. In diesem nehmen die drei relevanten Departementsvorstehenden und der Präsident des Verbandes Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) Einsitz. Auf operativer Ebene besteht ein IIZ-Koordinationsgrremium, das sich aus den Leitungen diverser Ämter und diverser Fachpersonen zusammensetzt. Letzteres

hat insbesondere die Aufgabe, Schnittstellen zu klären und intersystemische Prozesse zu optimieren.

Seither sind die genannten Strukturen unverändert geblieben. Der Dialog und die gegenseitige Information werden regelmässig gepflegt; die Case-Management-Stelle erfüllt die definierten Zielsetzungen gemäss dem im Jahre 2007 verfassten Auftrag.

Die IIZ-Strukturen im Kanton Solothurn haben dazu geführt, dass ein regelmässiger Informationsaustausch zwischen den eingebundenen Institutionen gepflegt wird. Die Entwicklungen, Projekte und Zielsetzungen werden allen Beteiligten bekannt gemacht und an den Sitzungen der einzelnen Gremien besprochen. Ebenso erfüllt die CM-Stelle als operative Einheit seit ihrer Inbetriebnahme im Jahre 2007 den definierten Auftrag vollumfänglich.

1.2 Herausforderungen

Trotz der positiven Ergebnisse hat sich beim Vollzug der Aufgaben der IV, der ALV und der sozialen Dienste bei der beruflichen Integration Handlungsbedarf eingestellt. Dies gilt einerseits bei der Bestellung von Programmen zur Befähigung von Personen zur Aufnahme in den ersten Arbeitsmarkt, aber auch beim Auftritt gegenüber Arbeitgebern. Diese werden von verschiedenen Seiten "umworben", was zu Irritationen führen kann. Zudem weisen diverse Rückmeldungen vonseiten der ALV und den sozialen Diensten darauf hin, dass die Zusammenarbeit optimaler verlaufen könnte, bzw. Schnittstellen, Kompetenzen sowie die Finanzierung von Massnahmen, Klärungsbedarf aufweisen und Synergien zu wenig ausgeschöpft werden. Diese Situation hat sich unter anderem auch durch verschiedene Gesetzesrevisionen auf übergeordneter Ebene ergeben (z. B. 5. IV Revision).

Mit dieser Situation ist der Kanton Solothurn trotz IIZ in der Schweiz nicht alleine, was der Bund schon vor einiger Zeit erkannt hat. In vielen Kantonen zeigen sich vor allem Unklarheiten und Hindernisse bei der Schnittstelle zwischen ALV und Sozialhilfe. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) führte darum ein Projekt zur verbesserten Zusammenarbeit zwischen diesen beiden Institutionen durch. Die verfolgten Zielsetzungen waren: rasche und nachhaltige Integration von Stellensuchenden in den ersten Arbeitsmarkt, konsequente Nutzung von komparativen Vorteilen der beteiligten Institutionen und zielgerichtete Steuerung der Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten für alle arbeitsmarktfähigen Stellensuchenden in den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren RAV. Die Grundlagenarbeit wurde inzwischen abgeschlossen; ein zusammenfassender Bericht wurde am 23. Januar 2017 publiziert ¹⁾. Dieser zeigt die Problemfelder auf und nennt Lösungsansätze, wie diesen begegnet werden kann.

1.3 Geleistete Vorarbeiten

Im Leistungsfeld der Sozialhilfe wurden im Kanton Solothurn die Bemühungen um berufliche Integration über Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramme Mitte der 1990er Jahre erstmals institutionalisiert bzw. gesamtkantonal strukturiert. Entsprechende Beschäftigungs- und Qualifizierungsangebote wurden von den Einwohnergemeinden vor allem in den Betrieben Netzwerk und Pro Work in Grenchen, Regiomech in Zuchwil sowie Oltech in Olten aufgebaut. Im Verlaufe der Jahre sind die Sozialdienste dann zunehmend auch Kooperationen mit anderen Anbietern eingegangen. Eine im Frühsommer 2013 abgeschlossene Untersuchung über die im Kanton Solothurn verfügbaren Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramme zeigte, dass die regionalen Sozialdienste ihre Klienten und Klientinnen in über 50, teilweise auch ausserkantonale, Programme vermittelten. Dabei erwiesen sich die Kosten im Zusammenhang mit diesen Programmen als wenig transparent und es konnten kaum Daten zu deren Wirksamkeit erhoben werden. Die Untersuchung zeigte weiter verschiedene Probleme beim Angebot (Abdeckung, Lü-

¹⁾ Zusammenarbeit Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe, Berichte der Arbeitsgruppen Arbeitsmarktfähigkeit, Finanzierungsmodell und Rahmenvereinbarung, Eidgenössisches Department für Wirtschaft, Bildung und Forschung, WBF et al.

cken, Anpassungsfähigkeit, Qualität, Zielgruppenorientierung) und bei der Zuweisung von Teilnehmenden.

Der Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) hat nach Kenntnisnahme dieser Ergebnisse die Zusammenarbeit mit dem Departement des Innern bzw. dem Amt für soziale Sicherheit (ASO) gesucht, um die Neukonzeptionierung der arbeitsmarktlichen Integration in der Sozialhilfe anzugehen. Mit Beschluss vom 5. Mai 2014, Nr. 2014/837, hatte der Regierungsrat eine Steuer- und Projektgruppe zur Umsetzung diverser Massnahmen in der Sozialhilfe eingesetzt. Im Rahmen dieser Organisation wurde auch das Projekt zur Neukonzeptionierung der arbeitsmarktlichen Integration bearbeitet. Für die Neukonzeptionierung wurde eine Projektgruppe mit Vertretungen des VSEG, des Amtes für Wirtschaft und Arbeit (AWA), der Sozialregionen, der Gemeindewerke und des ASO zusammengestellt.

Zum Ende des Jahres 2016 konnte die Reorganisation der Angebotslandschaft bei den Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogrammen für Personen mit Sozialhilfe abgeschlossen werden. Es kommen inzwischen Steuerungsinstrumente zur Anwendung, die sich auf die verfügbaren Platzzahlen sowie Abgeltungen auswirken und die erwartete Qualität kann ebenfalls eingefordert werden. Zur Lenkung der Qualität ist eigens ein Akkreditierungsverfahren entwickelt worden.

2. Erwägungen

2.1 CM-Stelle

Die CM-Stelle erhält zwar jährlich eine stabile Anzahl an Zuweisungen, das Anmeldeverhalten zwischen den Sozialdiensten variiert aber stark. Die Unterschiede lassen sich nicht nur durch die Bevölkerungsdichte in den einzelnen Sozialregionen oder deren Entfernung vom Standort der CM-Stelle erklären. Vielmehr wird das Angebot nicht von allen Diensten gleich eingeschätzt und genutzt. Rückfragen an die regionalen Sozialdienste deuten darauf hin, dass der Auftrag der CM-Stelle aus dem Jahr 2007 nicht mehr genügend auf die veränderten Rahmenbedingungen abgestimmt ist. Die vollzogene Professionalisierung bei den Sozialdiensten scheint bei einigen dazu geführt zu haben, dass sie Personen mit Mehrfachproblematiken vermehrt selbst betreuen. Dies vor allem weil eine integrale Fallführung möglich ist, bei welcher im Rahmen der Kompetenzordnung eine breitere Palette von Massnahmen (Beratung, Begleitung, wirtschaftliche Hilfe, Sanktion) direkt zum Einsatz kommen kann, bzw. weniger Koordination geleistet werden muss. Vergleichbar erscheinen die Rückmeldungen vonseiten der mitfinanzierenden ALV und IV. Sie sind ebenfalls zum Schluss gelangt, dass die heutige Ausrichtung der CM-Stelle nicht mehr auf ihre aktuellen Bedürfnisse abgestimmt ist. So hat beispielsweise die IV-Stelle durch die fünfte Revision des Invalidenversicherungsgesetzes einen erhöhten Integrationsauftrag erhalten und ihre Eingliederungsmassnahmen stark ausgebaut. Bei den Jugendlichen wurde im Weiteren zur Lösung von Problemstellungen an der Schnittstelle zwischen der Sekundarstufe I (Grundausbildung) und der Sekundarstufe II (berufliche Ausbildung) die darauf spezialisierte Case Management Stelle Berufsbildung geschaffen. Zudem ist festzustellen, dass die Hindernisse bei der Schnittstelle zwischen ALV und Sozialhilfe auch bei Fällen wirken, die über die CM-Stelle betreut werden. In den IIZ-Gremien des Kantons ist diese Entwicklung bekannt und wurde auch mehrfach kritisch beleuchtet.

Die CM-Stelle hat bisher eine sehr gute Arbeit geleistet, die den Mitarbeitenden zu verdanken ist. Seit ihrer Schaffung per 1. März 2007 konnte sie rund 400 Personen in den 1. Arbeitsmarkt integrieren. Trotzdem zeigen die bisherigen Ausführungen, dass ihre Ausrichtung von der Realität teilweise überholt wurde. Die Zielsetzungen, die bei der Konzeption gesetzt wurden (v. a. Verhinderung eines Drehtüreneffektes bei arbeitsmarktfähigen Personen mit Mehrfachproblematik) werden heute anders angegangen. Das hat auch der Bund erkannt. Er hat ein ähnlich gelagertes Projekt IIZ-MAMAC (Medizinisch-ArbeitsMarktliche Assessments mit Case Management) nach einer vierjährigen Dauer bereits 2010 wieder beendet.

Seitens der nationalen Organisation der IIZ wird die Interinstitutionelle Zusammenarbeit heute allgemein wie folgt definiert:

"Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) umfasst die Zusammenarbeit von zwei oder mehreren Institutionen im Bereich der sozialen Sicherheit, Integration und Bildung (Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung, Sozialhilfe, Berufsbildung und Ausländerintegration) mit dem übergeordneten Ziel, die Eingliederungschancen von Personen in den ersten Arbeitsmarkt zu verbessern und die verschiedenen Systeme aufeinander abzustimmen. Die Massnahmen und Angebote der Vollzugsstellen sollen – im Interesse der unterstützten Person und dem gezielten staatlichen Mitteleinsatz – wirksamer und effizienter eingesetzt werden können. Die Zielsetzungen der einzelnen Institutionen, insbesondere die Ausbildungs- und Arbeitsintegration, sollen mit Hilfe der interinstitutionellen Zusammenarbeit unterstützt werden."

Dabei geht man davon aus, dass die Zusammenarbeit nicht in der Schaffung zusätzlicher Organisationen und Strukturen zu erfolgen hat, sondern durch Prozessdefinitionen in den Schnittstellen der betroffenen Institutionen. Hauptziel der Zusammenarbeit ist die Integration von Stellensuchenden, arbeitsmarktfähigen Personen in den ersten Arbeitsmarkt, indem die beteiligten Institutionen (v. a. Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe) ihre jeweiligen Kompetenzen einsetzen und gemeinsam bestrebt sind, Doppelspurigkeiten zu vermeiden.

Die dargelegten Veränderungen zeigen, dass Optimierungsbedarf bei den Prozessen und Strukturen für die arbeitsmarktliche Integration besteht. Im Fokus steht dabei die Optimierung der Zusammenarbeit zwischen ALV und Sozialhilfe auf der Grundlage des unter Punkt 1.2 erwähnten Berichtes des Seco vom 23. Januar 2017. Dafür ist unter der Federführung des Amtes für Wirtschaft und Arbeit, eine Projektgruppe einzusetzen. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, ist konsequenterweise die bisherige CM-Stelle im Verlauf des Jahres 2018 aufzulösen. Den Mitarbeitenden ist eine adäquate Anstellung im Amt für Wirtschaft und Arbeit anzubieten. Der Fachexperte Arbeitsmarktintegration ist im Amt für soziale Sicherheit zu integrieren. Dieses Vorgehen wurde zwischen dem Volkswirtschaftsdepartement und einer Vertretung des VSEG besprochen.

2.2 Anpassung Sozialgesetz

Das Sozialgesetz vom 31. Januar 2007 (SG; BGS 831.1) definiert in § 48 die Interinstitutionelle Zusammenarbeit und führt dabei die CM-Stelle sowie die gemeinsamen Anlaufstellen (Intake), die im Übrigen nie geschaffen wurden, explizit auf. Sodann regelt es in § 54 Abs. 5 deren Finanzierung. Ferner hält es in § 44 fest, dass jede Einwohnergemeinde ein Gemeindearbeitsamt zu führen hat. Durch die Neudefinition der Zusammenarbeit zwischen Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe sind diese gesetzlichen Bestimmungen zu überarbeiten. Das Amt für soziale Sicherheit ist zu beauftragen, Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat auszuarbeiten.

2.3 Umsetzung des Verfassungsartikels zur Zuwanderung

Die Eidgenössischen Räte haben am 16. Dezember 2016 die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (Ausländergesetz, AuG; SR. 142.20) zur Steuerung der Zuwanderung verabschiedet (Umsetzung von Art. 121a der Bundesverfassung vom 18. April 1999, BV; SR 101). Mit dieser wurde auch eine Meldung von Stellensuchenden Personen aus dem Asylbereich an die RAV (Art. 53 Abs. 6 AuG) eingeführt. Dieser lautet neu: "Die kantonalen Sozialhilfebehörden melden stellenlose anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung."

In der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen vom 24. Oktober 2007 (SR 142.205) wird in Artikel 10a neu festgehalten, dass die Kantone das Verfahren zur Meldung von Stellensuchenden anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen bei der öffentli-

chen Arbeitsvermittlung zu regeln haben. Sie haben dem Staatssekretariat für Migration (SEM) jährlich Bericht über die Meldungen zu erstatten.

Beim Projekt der Regelung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe ist die Meldung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung ebenfalls einzubeziehen.

3. Beschluss

- 3.1 Der Verein "Case-Management-Stelle des Kantons Solothurn" wird ersucht im 2018 die Case-Management Stelle unter bester Verdankung der geleisteten Arbeit an die Mitarbeitenden aufzulösen.
- 3.2 Das Amt für Wirtschaft und Arbeit wird beauftragt den Mitarbeitenden der Case-Management Stelle eine Anstellung in seiner Organisation anzubieten. Es gelten die Anstellungsbedingungen gemäss Gesamtarbeitsvertrag. Der Fachexperte Arbeitsmarktintegration wird im Amt für soziale Sicherheit integriert.
- 3.3 Das Amt für Wirtschaft und Arbeit und das Amt für soziale Sicherheit werden beauftragt unter Einbezug des VSEG und den Sozialregionen, die Zusammenarbeit zwischen Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe auf der Grundlage des Berichtes "Zusammenarbeit Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe" vom 23. Januar 2017 zu definieren. Die Federführung liegt beim Amt für Wirtschaft und Arbeit.
- 3.4 Das Amt für soziale Sicherheit wird beauftragt Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat zur Änderung des Sozialgesetzes betreffend CM-Stelle, Anlaufstelle und Gemeindearbeitsämter auszuarbeiten.



Andreas Eng
Staatschreiber

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement
Amt für Wirtschaft und Arbeit (6)
IV-Stelle Kanton Solothurn
Departement des Innern
Amt für soziale Sicherheit
Verwaltungskommission CM-Stelle, c/o Verband Solothurner Einwohnergemeinden, Bolacker 9,
Postfach 217, 4564 Obergerlafingen