



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 235-2023
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☒
Geschäftsnummer: 2023.RRGR.325

Eingereicht am: 27.11.2023

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Gasser (Ostermundigen, GLP) (Sprecher/in)
Herren-Brauen (Rosshäusern, Die Mitte)
Kohler (Spiegel b. Bern, FDP)
Kocher Hirt (Worben, SP)
Leuenberger (Uettiligen, EVP)
Berger (Burgdorf, SP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 30.11.2023

RRB-Nr.: 131/2024 vom 14. Februar 2024
Direktion: Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme als Postulat**

Mehr Flexibilität für Gemeinden und BIAS-Partner bei der Erfüllung ihres Integrationsauftrags

Der Regierungsrat wird beauftragt, das BIAS-Detaillkonzept 2024 so umzusetzen, dass die Gemeinden und BIAS-Partner die bestehenden Mittel dem Bedarf entsprechend einsetzen können. Unterschreitet der Bedarf an BI- und BIP-Plätzen die dafür vorgesehenen Kontingente, so sollen die Mittel für SI-Plätze eingesetzt werden dürfen.

Begründung:

Die erfreuliche Wirtschaftslage hat dazu geführt, dass die Sozialdienste kaum noch Menschen betreuen, die allein aufgrund fehlender Erwerbsarbeit auf Sozialhilfe angewiesen sind. Die Sozialdienste weisen denn auch deutlich weniger arbeitsmarktfähige Sozialhilfebeziehende an die BIAS-Partner (zuständig für die soziale und Arbeitsintegration) zu. Der Kanton will in der Folge die bewährte regionale Mittelverteilung indirekt kürzen.

Gleichzeitig wird auf den Sozialdiensten der Anteil jener Sozialhilfebeziehenden grösser, die einen höheren und längerfristigen Bedarf an Unterstützungsmassnahmen haben, um arbeits- und arbeitsmarktfähig zu werden (Kategorie SI = Soziale Integration). Das bewährte dreistufige BIAS-Angebot im Kanton Bern (Stufenmodell) verfolgt das Ziel, Sozialhilfebeziehende möglichst rasch und nachhaltig zu integrieren:

- Produkt BI: Sozialhilfebeziehende werden rasch beruflich und nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt integriert. Dieses Programm richtet sich an Menschen mit realer Arbeitsmarktfähigkeit.

- Produkt BIP: Für Sozialhilfebeziehende, die arbeitsfähig sind, jedoch den Anforderungen des ersten Arbeitsmarktes noch nicht gewachsen sind. Die Betroffenen sollen befähigt werden, mittelfristig im ersten Arbeitsmarkt Fuss zu fassen (erlangen der Arbeitsmarktfähigkeit als Ziel)
- Produkt SI: Sozialhilfebeziehende mit geringeren Ressourcen sollen gesundheitlich und sozial stabilisiert und wenn möglich, mittel- bis langfristig dem ersten Arbeitsmarkt zugeführt werden (Stabilisierung, Grundkompetenzenerwerb und Erwerb der Arbeitsfähigkeit/ggf. auch Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt).
- Es gibt weitere technisch abgegrenzte BIAS-Massnahmen (AVNE, AP usw.), die nicht in Frage gestellt werden und nicht Teil dieses Vorstosses sind.

Die aktuelle kantonale Strategie sieht vor, dass die Produkte BI und BIP vorrangig behandelt werden, was aufgrund der Integrationschancen der Anspruchsgruppen richtig scheint. Daran soll mit der vorliegenden Motion nichts geändert werden. Das aktuelle System regelt die Verwendung der vorhandenen Mittel jedoch nicht nur im Grundsatz, sondern gibt gemäss aktuellem Detailkonzept 2024 unter Punkt 7.3 einen starren Rahmen vor, wonach im Leistungsbereich BI und BIP zusammen mindestens 35 Prozent der effektiv besetzten Jahresplätze ausmachen müssen. Aufgrund der aktuellen Wirtschaftslage unterschreitet aber der Bedarf an den Produkten BI und BIP die vorgesehenen Kontingente. Demgegenüber vermag das Kontingent für SI-Plätze den Bedarf für diese Angebotsgruppe (aufgrund der gesetzten Kriterien und der damit verbundenen Finanzierungsregelungen) nicht abzudecken. Die Gemeinden können also die vorhandenen Mittel nicht optimal und strategisch geschickt nutzen, denn sie sind in der Wahl ihrer Zuweisungen an die BIAS-Partner und diese durch die Einhaltung der Kontingente und Kriterien viel zu stark eingeschränkt.

Die Sozialdienste haben gerade jetzt, bei guter Wirtschaftslage, die Möglichkeit und sind gefordert, sich beim Integrationsauftrag auf diejenigen Sozialhilfebeziehenden mit geringen Ressourcen zu fokussieren. Diese Menschen müssen zuerst wieder in einem geregelten Alltag ankommen, bevor eine direkte berufliche Integration möglich ist. Ihre Integration ist aufwändig, aber aufgrund des hohen Risikos einer andauernden Sozialhilfeabhängigkeit, der damit einhergehenden Isolation sowie Krankheit und damit verbundenen Gesundheitskosten, umso wichtiger. Mit einer gelingenden sozialen Integration, der potenziellen Verkürzung der Verweildauer in der Sozialhilfe und der damit erreichten Aktivierung im Alltag wird die Lebens- und Gesundheitssituation der Betroffenen verbessert, und so können nachhaltig Steuergelder eingespart werden.

Die pragmatische Mittelsteuerung könnte ohne Mehrkosten bewirken, dass die in den letzten Jahren durchschnittlich angestiegene und kostspielige Sozialhilfebezugsdauer im Kanton Bern mittel- und langfristig wirksam reduziert werden kann. Das aktuelle BIAS-Detailkonzept 2024 und bereits das Detailkonzept 2023 sehen an sich einen flexiblen Mitteleinsatz vor, dieser sollte weiter flexibilisiert werden.

Dennoch wird den Gemeinden und BIAS-Partnern dieser dringend nötige Handlungsspielraum derzeit nicht zugestanden. Der Regierungsrat wird daher beauftragt das BIAS-Konzept so anzupassen und umzusetzen, dass der Integrationsauftrag der Marktentwicklung folgen kann.

Die kantonale bereitgestellten finanziellen Mittel sollen beibehalten und dort eingesetzt werden, wo der Bedarf liegt, um damit eine maximale langfristige und nachhaltige Integrationswirkung zu erzielen. Für die aktuelle Situation bedeutet dies, dass die Gemeinden die Möglichkeit haben sollen, innerhalb der ihnen bisher zur Verfügung stehenden Mittel gemäss kantonomer Mittelverteilungsliste vermehrt an SI-Plätze zuzuweisen, wenn sie die BI- und BIP-Plätze nicht nutzen können. Zu prüfen ist zudem, die Rahmenbedingungen innerhalb des bestehenden Kontingents so auszugestalten, dass die BIAS-Partner vorläufig ihre Aufwände für Sozialhilfebeziehende, die nur zu einem tiefen (<50 Prozent) Beschäftigungsgrad an einer Integrationsmassnahme teilnehmen können, kostendeckend abdecken können. Der Arbeitsaufwand für einen 100-Prozent-

Jahresplatz ist bedeutend höher, wenn dieser von fünf bis acht Sozialhilfebeziehenden besetzt wird, als wenn dieser Platz nur mit einer oder mit zwei Sozialhilfebeziehenden belegt wird. Die Mittel sollen dazu genutzt werden, mittelfristig mehr Sozialhilfebeziehende via Soziale Integration (SI) zu fördern und in die höherschweligen Arbeitsintegrationsangebote (BI/BIP) zu bringen. Wenn sich die Arbeitsmarktlage wieder ändert, ist die Mittelverteilung erneut dem aktuellen Bedarf anzupassen.

Begründung: Die Sozialdienste haben aufgrund der ausserordentlich guten Arbeitsmarktlage jetzt die Chance, schwächere Sozialhilfebeziehende abzulösen und so der angestiegenen Sozialhilfebezugsdauer entgegenzuwirken. Das ist nur möglich, wenn die BIAS-Mittel bedarfsgerecht eingesetzt werden können. Dazu müssen die starren Kriterien rasch angepasst werden, sonst wird diese konjunkturell bedingte, einmalige Chance zur Kostenreduktion (ohne zusätzliche Mittel) verpasst.

Antwort des Regierungsrates

Bei der vorliegenden Motion handelt es sich um eine Motion im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (Richtlinienmotion), da ihre Umsetzung in der Verordnungskompetenz des Regierungsrates liegt (Verordnung über die sozialen Leistungsangebote [SLV, 860.21] Art. 2 Abs. 1 Bst. a). Der Regierungsrat hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages, und die Entscheidungsverantwortung bleibt beim Regierungsrat.

Die Teilnahme am Erwerbsleben und damit die autonome Lebensführung muss das oberste Ziel von Integrationsmassnahmen sein. Ist die berufliche Integration erfolgreich, wird auch die soziale Integration automatisch gelingen. Der Kanton Bern legt deshalb den Schwerpunkt klar auf Massnahmen zur beruflichen Integration.

Gegenwärtig plant der Kanton deshalb weder eine direkte noch eine indirekte Kürzung der Abgeltungen. Jedoch soll sichergestellt werden, dass die Leistungen der BIAS-Partner gestützt auf Artikel 13 Absatz 1 des Staatsbeitragsgesetzes (StGB) so vergütet werden, wie sie einem Betrieb bei der wirtschaftlichen und sparsamen Erbringung von qualitativ guten Leistungen entstehen (angemessene Kostendeckung). Es besteht weder ein Rechtsanspruch auf Vergütung von nicht genügend wirtschaftlich erbrachten Kosten noch auf Ausgleich von Betriebsdefiziten.

Weiter richten sich die Angebote der beruflichen und sozialen Integration nach dem individuellen Bedarf. Der Triagierung der Betroffenen kommt dabei eine entscheidende Bedeutung zu, weil diese differenzierte Standortbestimmung die Grundlage für die zu treffende Massnahme bildet. Plätze nach «Verfügbarkeit» oder «Leerstand» umzuverteilen, widerspricht diesem Ansatz diametral. Es kommt hinzu, dass für die berufliche und soziale Integration keineswegs nur die Angebote der BIAS-Partner zur Verfügung stehen, sondern beispielsweise auch die kommunalen Integrationsangebote (KIA), Teillohnmodelle (u. a. Jobtimal), Taglohnangebote u. a. m. Sozialdienste können zudem selber weitere, eigens finanzierten Angebote einkaufen oder zur Verfügung stellen. Zur optimalen Zielerreichung ist das Gesamtsystem der Unterstützung in den Blick zu nehmen. Zentral sind somit neben der Wirtschaftlichkeit auch die Zweckmässigkeit sowie Wirksamkeit der Massnahmen.

Das heutige Abgeltungssystem bei den Beschäftigungs- und Integrationsangeboten (BIAS) enthält nichtsdestotrotz Fehlanreize, die seit längerem bekannt sind. Das Amt für Integration und Soziales (AIS) der GSI schliesst Verträge mit unabhängigen strategischen Partnern ab. Diese wählen Arbeitsintegrationsmassnahmen für die ihnen zugeteilten Sozialhilfebeziehenden aus und führen diese anschliessend auch durch, teils unter Beizug weiterer Untervertragspartner.

Die strategischen Partner schätzen zu Beginn des Jahres zusammen mit den Sozialdiensten ein Mengenziel an Massnahmen, die sie für die Sozialhilfebeziehenden anzuordnen gedenken (Input). Entsprechend werden sie nach Abschluss der Leistungsperiode innerhalb dieses Budgetrahmens für durchgeführte Massnahmen abgegolten. Die Massnahmen sollten zwar bedarfsorientiert ausgestaltet sein, jedoch sind Effizienz und Wirkung einer Massnahme im aktuellen System nicht abgeltungsrelevant.

Dieses ausschliesslich inputgetriebene Abgeltungssystem lässt wenig Spielraum zur Steuerung und soll in Zukunft möglichst erfolgsbasiert ausgestaltet werden. Das AIS hat das aktuelle System im Verlauf des Jahres 2023 deshalb durch eine externe Beratungsfirma einer Prüfung unterziehen lassen. Die daraus resultierenden Optimierungsvorschläge wurden anschliessend mit den involvierten Akteuren diskutiert und bewertet. Während der kommenden Monate soll darauf basierend ein neues Abgeltungssystem modelliert werden. Je nach Produkttyp ist vorgesehen, dass die erbrachten Leistungen mit Grundpauschalen, Kommissionen und Boni abgegolten werden. Erste Umsetzungsschritte sind bereits für das Leistungsjahr 2025 geplant. Anschliessend soll das heute bestehende BIAS-Modell weitere Anpassungen und Verbesserungen erfahren.

Das Unterstützungs- und Abgeltungssystem der beruflichen und sozialen Integration wird derzeit grundlegend überarbeitet, optimiert und gestärkt. Es ist aus Sicht des Regierungsrats deshalb nicht sinnvoll, losgelöst von diesem Prozess am bestehenden Modus direkte Justierungen vorzunehmen. Mit Blick auf die bereits bekannten Fehlanreize und Schwierigkeiten sowie um alle Optionen für eine künftige optimale Lösung offen zu halten, schlägt der Regierungsrat dennoch die Annahme der Motion als Postulat vor.

Verteiler

– Grosser Rat