



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.:	114-2024
Vorstossart:	Interpellation
Richtlinienmotion:	☐
Geschäftsnummer:	2024.RRGR.170
Eingereicht am:	03.06.2024
Fraktionsvorstoss:	Nein
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	de Meuron (Thun, GRÜNE) (Sprecher/in) Berger (Burgdorf, SP) Marti (Belp, SVP) Leuenberger (Uettligen, EVP) Esseiva (Bern, FDP) Gasser (Ostermundigen, GLP) Rothenbühler (Lauperswil, Die Mitte)
Weitere Unterschriften:	0
Dringlichkeit verlangt:	Ja
Dringlichkeit gewährt:	Ja 06.06.2024
RRB-Nr.:	798/2024 vom 14. August 2024
Direktion:	Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert

Quo Vadis Soziale und Berufliche Integration im Kanton Bern - Reorganisation BIAS

Seit über 10 Jahren wird im Kanton Bern die Arbeitsintegration in Kooperation mit der GSI, den Sozialdiensten der Gemeinden und den BIAS-Partnern erfolgreich betrieben. Die acht strategischen Partner tragen die Verantwortung für die strategische Entwicklung der Arbeitsintegrationsangebote in ihrer Region. Gegenseitige Erwartungen und Anforderungen werden regelmässig geklärt und die Zusammenarbeit wird gepflegt. Grundsätzlich funktioniert das BIAS-System gut. Die Angebote haben sich regional unterschiedlich entwickelt, abgestimmt auf die regionalen, wirtschaftlichen und sozialpolitischen Bedürfnisse.

Mit der sich verändernden Umwelt, Gesellschaft und auch Technologie, gekoppelt mit der dynamischen Konjunktur, wurde in den vergangenen Jahren sichtbar, dass vor allem im finanziellen Bereich zu wenig flexibel auf neue Situationen reagiert werden kann. Verschiedene strukturelle Einschränkungen erschweren das nachhaltige und unternehmerische Handeln der BIAS-Partner. So stellt zum Beispiel der Arbeitsmarkt aktuell eine grosse Zahl der Klientinnen und Klienten der beruflichen Integration direkt ein, das ist erfreulich. Dadurch verbleiben bei den BIAS-Partnern vor allem Klienten und Klientinnen für die soziale Integration mit einem deutlich höheren Begleitaufwand. Für die soziale Integration werden aber die tiefsten Entschädigungen bezahlt. Dieser Umstand ist störend.

Vor diesem Hintergrund ist nachvollziehbar, dass die GSI eine Reorganisation im BIAS-Bereich plant.

Die GSI hat die aktuellen strategischen Partner des BIAS-Systems am 29. Februar 2024 anlässlich eines runden Tisches erstmals über die vorgesehene Reorganisation des BIAS-Systems per

1. Januar 2027 informiert. Die neuen Grundlagen sind bis jetzt erst sehr rudimentär bekannt. Viele Fragen sind offen und bringen unnötige Verunsicherungen im Arbeitsalltag. Auch wenn sich die GSI in Bezug auf die Reorganisation in der Projektinitialisierungsphase befindet, wird der Regierungsrat gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Was sind die Gründe und Überlegungen für eine am runden Tisch vorgestellte komplette Reorganisation des grundsätzlich bewährten dreistufigen BIAS-Konzepts?
2. Die Reorganisation basiert wesentlich auf einer Analyse und einem Bericht von PwC. Wann und in welcher Form erhalten die Politik und die strategischen Partner Einblick in diesen Bericht (Öffentlichkeitsprinzip)?
3. Welche Unternehmungen wurden für die Analyse in Betracht gezogen und basierend auf welchen Kriterien fiel die Wahl auf PwC?
4. Auf welchen weiteren Analyseergebnissen basiert der Vorschlag für die Weiterentwicklung des aktuellen Systems?
5. Wie wurden die acht aktuellen BIAS-Partner in die Analyse und Weiterentwicklung des Systems einbezogen?
6. Wie wurden die BKSE, der VBG und die Wirtschaftsverbände in die Analyse und Weiterentwicklung einbezogen?
7. Wird es zum neuen BIAS-System vorgängig ein Detailkonzept geben und falls ja, wann und wo wird dieses publiziert?
8. Im neuen BIAS-System soll mit Grundpauschalen und Erfolgsprämien gearbeitet werden. Das heisst, die Anbieter haben nicht von Anfang an den gesamten zur Verfügung stehenden Betrag zur Nutzung, sondern erst, wenn die Wirkungsziele mit einer Klientin/einem Klienten erreicht sind. Wie wird diese Aufteilung aussehen und wer wird im künftigen System den Anteil Erfolgsprämie vorfinanzieren?
9. Welche Lösungen sind vorgesehen, damit die stetigen konjunkturellen Schwankungen durch die künftigen Leistungspartner aufgefangen werden können, insbesondere wenn jene regional unterschiedlich sind?
10. Wie gedenkt die GSI sicherzustellen, dass das vorhandene Wissen, die Netzwerke, die regionalen Gegebenheiten der aktuellen BIAS-Partner an allenfalls neue Partner übergehen können?
11. Wie ist im Falle der Nichtberücksichtigung von bisherigen Partnern vorgesehen, mit deren auf Grund der Übernahme von kantonalen Aufgaben eingegangenen Verpflichtungen (z. B. langfristige Mietverträge und Abschreibungen) umzugehen?

Begründung der Dringlichkeit: Gemäss Aussagen der GSI besteht ein sehr enger Zeitplan zur Umsetzung der Reorganisation (1. Januar 2027). Damit auch die politische Mitsprache vor allem der Gemeinden ermöglicht wird, wird Dringlichkeit verlangt.

Antwort des Regierungsrates

1. *Was sind die Gründe und Überlegungen für eine am runden Tisch vorgestellte komplette Reorganisation des grundsätzlich Bewährten 3-stufigen BIAS-Konzepts?*

Das aktuelle System der Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe (BIAS) im Kanton Bern besteht seit 2012. Seither wurden nur geringfügige Anpassungen vorgenommen. Die Rahmenbedingungen haben sich über die Jahre jedoch wesentlich verändert. Insbesondere die Lage auf dem Arbeitsmarkt hat sich aufgrund der fortschreitenden Digitalisierung, des demographischen Wandels und nicht zuletzt auch der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie gewandelt.

Während der vergangenen Jahre hat die Unzufriedenheit über das bestehende BIAS-System zugenommen, seitens des Kantons ebenso wie bei vielen Stakeholdern. Im Rahmen der Aufsichtstätigkeit des Amtes für Integration und Soziales (AIS) zeigten sich bei den BIAS-Partnern zudem immer wieder Schwierigkeiten im finanziellen Bereich. Es wurden beispielsweise Liquiditäts- und/oder Eigenkapitalprobleme festgestellt oder es kam zur Finanzierung von ungeeigneten Immobilien, zu überhöhten Pensenabrechnungen etc.

Die Hauptkritikpunkte am heutigen System sind das aktuell rein auslastungsbasierte Abgeltungsmodell sowie die Ansiedelung der Abklärungs- und Zuweisungsfunktion bei den BIAS-Partnern, was in wichtigen Bereichen zu Ineffizienzen in der heutigen Arbeitsintegration geführt hat. In diesem System findet Innovation nicht mehr in genügendem Ausmass statt, und es stehen oft nicht mehr die Sozialhilfebeziehenden mit ihren Bedürfnissen im Vordergrund, sondern die Auslastung der Programme bei den BIAS-Partnern.

Es braucht deshalb Anpassungen, welche dem System die nötige Flexibilität verleihen, um auf die veränderten Rahmenbedingungen reagieren zu können. Mit einem Wechsel auf ein erfolgsorientiertes Abgeltungssystem sowie der Trennung von Abklärung und Triage von den Angeboten soll eine effizientere und flexiblere Lösung geschaffen werden. Dies immer mit dem Ziel, Sozialhilfebeziehende mit den knappen zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen noch zielgerichteter in den Arbeitsmarkt eingliedern zu können.

Es ist jedoch wichtig darauf hinzuweisen, dass die heutigen BIAS-Partner durchaus wertvolle Arbeit mit hohem Erkenntnisgewinn geleistet haben. Die vielen positiven Elemente, die das heutige BIAS-System kennt, sollen deshalb auch in die neue Lösung übernommen werden. Dazu gehört auch die von den Interpellantinnen und Interpellanten erwähnte Dreiteilung der Angebotslandschaft in «Arbeits- und Qualifizierungsangebote (BI)», «Angebote zur Stabilisierung mit Perspektive auf berufliche Integration (BIP)» und «Angebote zur sozialen Stabilisierung (SI)». Ebenso sollen die heutige Vielfalt und die regionale Verankerung der Partner und Angebote zwingend beibehalten werden.

Einen ersten Versuch zur Reformierung des Systems hat die GSI 2020 mit dem Grossprojekt «Optimierung der Arbeitsintegration Kanton Bern (AI-BE)» unternommen. Als Ergebnis resultierte 2022 ein Detailkonzept, das viele gute Ansätze enthielt. Dieses wurde anschliessend einem breiten Kreis von Anspruchsgruppen zur Vernehmlassung zugestellt. Dabei zeigte sich, dass das Detailkonzept aus unterschiedlichen Gründen nicht erfolgreich umsetzbar war (Breite des Konzepts mit Arbeitsintegration, RAV und IV, fehlende Kosten- und Risikoüberlegungen etc.). In der Folge hat das AIS geprüft, welche erfolgversprechenden Ansätze aus dem AI-BE-Detailkonzept weiterverfolgt werden können. Im Rahmen von Pilotprojekten wurde zudem Verschiedenes getestet (z. B. Intake). Diese Überlegungen flossen schliesslich in eine erste Projektskizze des neuen BIAS-Systems ein. Der Einbezug der verschiedenen Stakeholder erfolgte im Rahmen von regelmässigen Austauschsitungen, Jahres- oder Controlling-Gesprächen oder mittels Auswertungen und Reportings der BIAS-Partner.

Die Projektskizze des neuen BIAS-Systems besteht aus den folgenden Eckpfeilern:

- Abklärung und Triage sollen standardisiert und von den Angeboten getrennt werden. Damit wird sichergestellt, dass die Zuweisung zu den Massnahmen der Arbeitsintegration fair und bedarfsorientiert erfolgt.
- Es soll ein erfolgsorientiertes Modell zur Abgeltung der BIAS-Partner eingeführt werden (Pauschalen plus Boni). Dies schafft Anreize, die tatsächliche Integration in den Arbeitsmarkt zu fördern, statt lediglich Programmplätze zu füllen.
- Die Anzahl der BIAS-Regionen soll reduziert werden. Einige Regionen sind heute zu klein, um Strukturen je nach Situation dynamisch auf- und abbauen zu können. Die regionale Verankerung der Angebote bleibt jedoch bestehen.
- Für die Ermittlung der fünf BIAS-Vertragspartner und voraussichtlich auch für die Abklärungs- und Triagestelle sollen zwei Submissionsverfahren durchgeführt werden. Der Markt wird die innovativsten Angebote hervorbringen, welche die Bedürfnisse der sozialhilfebeziehenden Menschen wieder in den Mittelpunkt stellen. Die nachhaltige Vermittlung in den 1. Arbeitsmarkt und damit verbunden die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Menschen stehen im Vordergrund.
- Bewährtes soll übernommen werden. Die Begehren der Anspruchsgruppen werden im Gestaltungsprozess zum neuen Modell mitberücksichtigt.

2. *Die Reorganisation basiert wesentlich auf einer Analyse und einem Bericht von PWC. Wann und in welcher Form erhalten die Politik und die strategischen Partner Einblick in diesen Bericht (Öffentlichkeitsprinzip)?*

Die vorliegende Projektskizze ist das Resultat von umfassenden Grundlagenarbeiten der vergangenen Jahre (siehe Antwort auf Frage 1). Der PwC-Bericht stellt lediglich ein Puzzle-Teil im Gesamtbild dar. Die GSI beabsichtigt, den PwC-Bericht transparent zu machen.

3. *Welche Unternehmen wurden für die Analyse in Betracht gezogen und basierend auf welchen Kriterien fiel die Wahl auf PWC?*

In Frage kamen Unternehmen aus dem Bereich Wirtschaftsprüfung, welche die nötige Distanz zur bestehenden Angebotslandschaft aufweisen. Die relevanten Player am Markt werden in der GSI ausgewogen berücksichtigt. Im vorliegenden Projekt wurde PwC ausgewählt, da sie über ausgewiesene Erfahrungen in der Konzeption von Betriebsmodellen mit Anreizcharakter in Verwaltungen und verwaltungsnahen Betrieben verfügen. Der Auftrag wurde im Rahmen eines freihändigen Verfahrens vergeben, da das Auftragsvolumen die Schwellenwerte für die Durchführung eines Einladungsverfahrens (150 000 Franken) bzw. für ein offenes Verfahren (250 000 Franken) nicht erreichte.

4. *Auf welchen weiteren Analyseergebnissen basiert der Vorschlag für die Weiterentwicklung des aktuellen Systems?*

Siehe Antwort auf Frage 1.

5. *Wie wurden die acht aktuellen BIAS-Partner in die Analyse und Weiterentwicklung des Systems einbezogen?*

PwC hat im Rahmen ihres Mandats drei BIAS-Partner interviewt. Wie in der Antwort auf Frage 1 ausgeführt, war der Prozess auch insgesamt partizipativ. Der Einbezug der relevanten Akteure fand beispielsweise im Rahmen der breiten Vernehmlassung zum Detailkonzept

AI-BE oder mittels der oben erwähnten Austauschgefässe statt (z. B. Jahres-/ Controllinggespräche). Da eine öffentliche Beschaffung vorgesehen ist, wird ein direkter Einbezug potenzieller Partner aufgrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes eingeschränkt sein. Es wird diesbezüglich gelten, die beschaffungsrechtlichen Vorgaben während des Submissionsverfahrens einzuhalten. Potenzielle Anbieter müssen demgemäss alle gleichermassen (ggf. öffentlich) informiert werden.

6. *Wie wurden die BKSE, der VBG und die Wirtschaftsverbände in die Analyse und Weiterentwicklung einbezogen?*

Die BKSE wurde im Rahmen der vierteljährlich stattfindenden Austauschgespräche regelmässig über den aktuellen Projektstand und die Stossrichtung informiert. Zudem hat PwC im Jahr 2023 mit drei Personen der BKSE ein Interview durchgeführt. Im weiteren Projektverlauf wird des Weiteren das Positionspapier, welches die BKSE an ihrer Mitgliederversammlung vom 12. Juni 2024 vorgestellt hat, in die laufenden Arbeiten einfließen. Der VBG wurde durch den Amtsvorsteher des AIS informiert. Eine Infomail an alle Sozialdienste ging im April 2024 zudem auch an den VBG.

Was den Einbezug der Wirtschaftsverbände betrifft, gilt es festzuhalten, dass Arbeitsintegration ohne Einbezug der Wirtschaft grundsätzlich nicht funktioniert. Insofern ist die GSI stets darauf bedacht, die Bedürfnisse der Unternehmen abzuholen und diese in die Projektarbeiten einfließen zu lassen. In einer Unternehmensbefragung im Jahr 2020 und dem mehrmals durchgeführten Sounding Boards Arbeitsintegration hat die GSI wertvolle Rückmeldungen erhalten und Verbindungen aufbauen können. Insbesondere in Pilotprojekten wird der Einbezug von Branchenverbänden und Unternehmen aufgebaut und getestet (z. B. Recycling, Hotel-/Gastro-/Tourismus, Gebäudehülle).

Der Einbezug der genannten Stakeholder ist auch im weiteren Projektverlauf vorgesehen. In der aktuell laufenden Initialisierungsphase wird geklärt, in welcher Form dies realisiert werden kann. Dabei ist auf Konformität mit beschaffungsrechtlichen Vorgaben und die Vermeidung von Interessenskonflikten aufgrund von Doppelrollen zu achten.

7. *Wird es zum neuen BIAS-System vorgängig ein Detailkonzept geben und falls ja, wann und wo wird dieses publiziert?*

Die Eckwerte des neuen Konzepts werden veröffentlicht. Es ist geplant, im Winter 2024 einen entsprechenden Informationsanlass durchzuführen.

8. *Im neuen BIAS-System soll mit Grundpauschalen und Erfolgsprämien gearbeitet werden. Das heisst, die Anbieter haben nicht von Anfang an den gesamten zur Verfügung stehenden Betrag zur Nutzung, sondern erst, wenn die Wirkungsziele mit einem Klienten/einer Klientin erreicht sind. Wie wird diese Aufteilung aussehen und wer wird im künftigen System den Anteil Erfolgsprämie vorfinanzieren?*

Die Höhe der verschiedenen Pauschalen und Boni und deren Anteile werden im Verlauf der Konzeptphase erst noch zu definieren sein. Auch die Frage einer allfälligen Vorfinanzierung ist noch nicht geklärt. Der GSI ist es aber wichtig, dass das neue System sowohl für den Kanton als Auftraggeber als auch für Leistungserbringende attraktiv ist.

9. *Welche Lösungen sind vorgesehen, damit die stetigen konjunkturellen Schwankungen durch die künftigen Leistungspartner aufgefangen werden können, insbesondere wenn diese regional unterschiedlich sind?*

Die Reduktion der Anzahl an BIAS-Regionen wird dazu führen, dass die einzelnen Partner wirtschaftlicher arbeiten können, da sie grösser werden. Es ist davon auszugehen, dass sich die Schwankungstauglichkeit in diesen Strukturen in Zukunft verbessern wird. Die regionale Verankerung der Angebote wird dabei bestehen bleiben.

Sowohl im heutigen als auch im neuen BIAS-System ist es jedoch primär die Aufgabe der Partner, flexibel zu bleiben und ihre Strukturen den aktuellen Gegebenheiten anzupassen (Arbeitsmarktlage, schwankende Anzahl Sozialhilfebeziehende etc.). Durch die geplante erfolgsorientierte Abgeltung soll das unternehmerische Denken der Partner gefördert werden. Damit verbunden wird Innovation entstehen, welche die Bedürfnisse der Sozialhilfebeziehenden wieder ins Zentrum der Angebote rückt.

10. *Wie gedenkt die GSI sicherzustellen, dass das vorhandene Wissen, die Netzwerke, die regionalen Gegebenheiten der aktuellen BIAS-Partner an allenfalls neue Partner übergehen können?*

Wie erwähnt, bleibt die regionale Verankerung der Angebote zentral. Wenn neue BIAS-Partner entstehen, bedeutet das nicht, dass diese fachlich aus dem Nichts starten: Bestehende Partner können sich beweisen, neue Anbieter bewerben oder aber es bilden sich neue Kooperationen für das beste Angebot. Es spricht auch nichts dagegen, dass neue Partner mit bestehenden Untervertragspartnern weiterarbeiten. Insofern wird vorhandenes Wissen aus den bestehenden Strukturen nicht einfach verloren gehen. Bewährtes soll weiter bestehen, jedoch soll gleichzeitig auch Innovation möglich sein bzw. gefördert werden. Alte und allfällige neue Partner können sich bereits jetzt austauschen, Zusammenarbeiten suchen und sich vernetzen. Es ist geplant, dass es beim Wechsel von bestehenden zu neuen Partnern eine Übergangsphase geben wird.

11. *Wie ist im Falle der Nichtberücksichtigung von bisherigen Partnern vorgesehen mit deren auf Grund der Übernahme von kantonalen Aufgaben eingegangenen Verpflichtungen (z. B. langfristige Mietverträge und Abschreibungen) umzugehen?*

Die Verantwortung dafür tragen grundsätzlich die Institutionen. Die einzelnen Anbietenden, Stiftungen, Aktiengesellschaften etc. müssen unternehmerisch denken und eigene Strategien entwickeln. Entsprechend stehen die Aufsichtsgremien der jeweiligen BIAS-Partner in der Pflicht, ihre betriebswirtschaftliche Verantwortung wahrzunehmen (Verwaltungsräte, Stiftungsräte oder Vereinsvorstände).

Die GSI rät den Institutionen seit mehreren Jahren davon ab, mehrjährige Mietverträge abzuschliessen *und* neue langfristige Verpflichtungen einzugehen. Die GSI schliesst mit den BIAS-Partnern aus diesem Grund seit mehreren Jahren nur noch Einjahresverträge ab.

Verteiler

– Grosser Rat