

SKOS-Fachaustausch vom 18.01.2010

Inputreferat Claudio Spadarotto / KEK-CDC Consultants

Zusammenfassung z.Hd. Teilnehmende:

Integrationsmassnahmen in der Praxis Fragen und Herausforderungen der Umsetzung

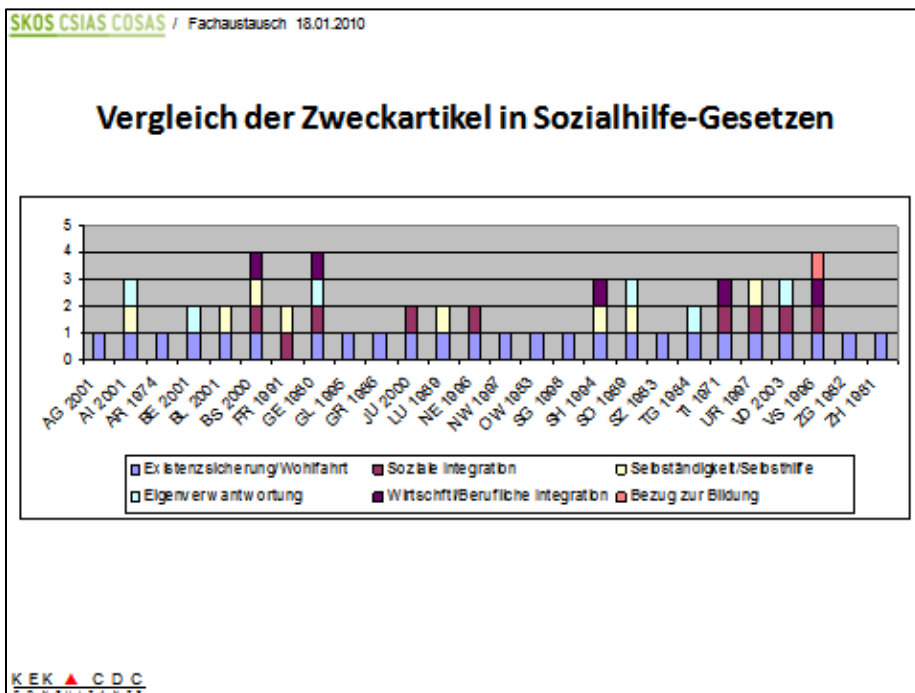
A. Vorbemerkungen: Unterschiedliche Rahmenbedingungen – gemeinsame Trends

1. Grundsatzfrage: Inwiefern ist überhaupt zwischen Vertretungen verschiedener Kantone oder Gemeinden eine Verständigung über „die“ Integrationsmassnahmen in der Sozialhilfe möglich?

In der Schweiz nicht von einer Integrationsstrategie „der“ Sozialhilfe gesprochen werden: Wie Die Zweckartikel der kantonalen Sozialhilfegesetze unterscheiden sich diese bezüglich ihrer expliziten strategischen Ausrichtung erheblich.

Ebenso unterschiedlich sind die kantonalen Leistungssysteme – insbesondere die der Sozialhilfe im engeren Sinne vorgelagerten kantonalen Leistungen¹.

Dies hat erhebliche Auswirkungen auf Anzahl und „Merkmale“ der Sozialhilfebeziehenden und somit auf allfällige Zielgruppen von Integrationsmassnahmen.

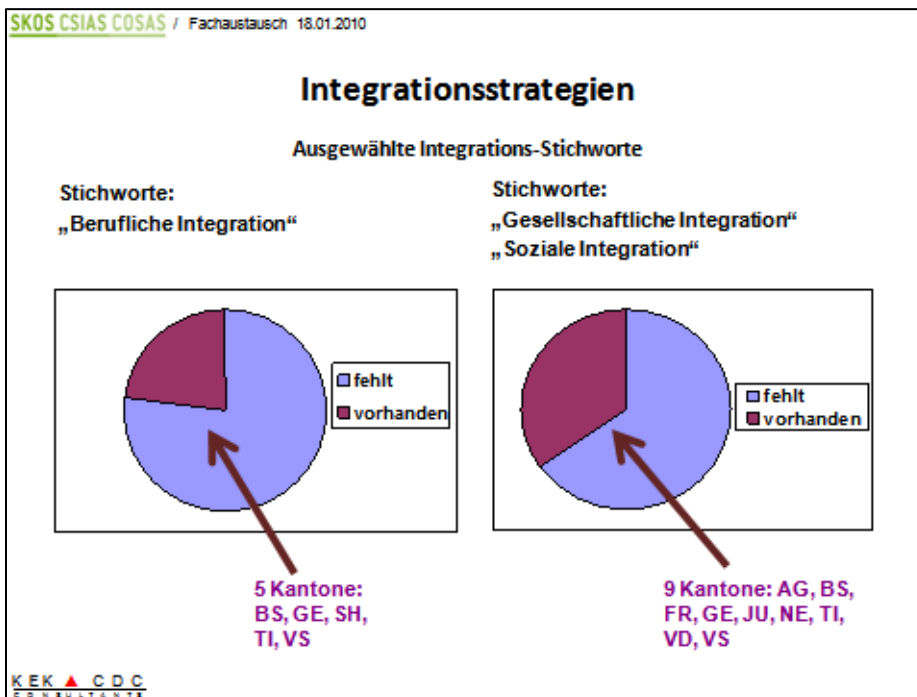


¹ Kant. Familienbeihilfen: 14 Kt. / Kant. Wohnbeihilfen: 12 Kt. / Kant. Arbeitslosenhilfe: 9 Kt.

2. Ausgewählte Stichworte in den SH-Gesetzen: Soziale und berufliche Integration

Die soziale Integration als Aufgabe der Sozialhilfe ist nur in 9 Sozialhilfegesetzen, die berufliche Integration gar nur in 5 Sozialhilfegesetzen explizit verankert; beide Ziele sind verfassungsrechtlich nicht geschützt.

- Kantone mit einem gut ausgebauten, differenzierten System bedarfsorientierter kantonaler Leistungen verfolgen eher eine „Pauschalisierungsstrategie“, d.h.: Bekämpfung der Armut durch Einkommensverbesserungen.
- Kantone mit wenigen Pauschalleistungen verfolgen eher eine „Individualisierungsstrategie“, d.h.: Bekämpfung der Armut mit individualisierten Massnahmen.



3. Neben den unterschiedlichen Rahmenbedingungen, die auf die konkrete Arbeit im Integrationsalltag grosse Auswirkungen hat, gibt es auch nationale Trends:

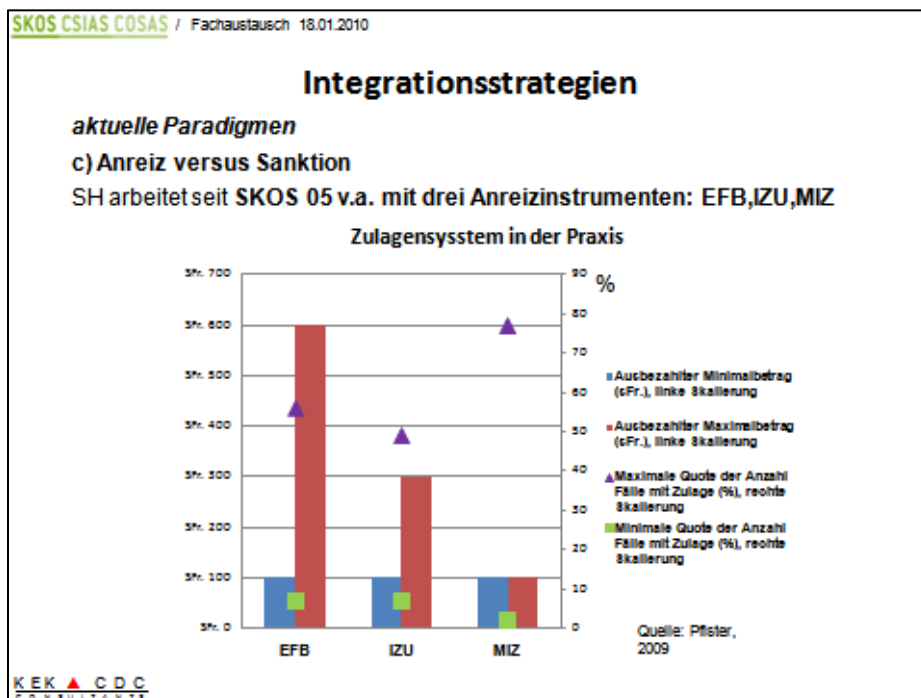
In den letzten 15 Jahren lässt sich ein Trend resp. ein eigentlicher Paradigmenwechsel in der Strategie der Sozialhilfe feststellen

- von der ursprünglichen „Hilfe in Notlagen“
- über die zunehmende Bedeutung des Aspektes der *sozialen Integration* (SKOS-Richtlinien 1998) und damit zusammenhängend zu „Angeboten zur Leistungserbringung“
- hin zum Ziel der *beruflichen Integration* verbunden mit Gegenleistungspflichten.

4. Gleiches System – unterschiedliche kantonale / (kommunale) Praxis: Anreize und Sanktion:

Die generelle Kürzung des Grundbedarfs I und Aufhebung des Grundbedarfs II zugunsten kostenneutraler Anreize kann aber als „Pauschalsanktion“ bewertet werden.

Die vordem zur „Sicherung der Sozialen Existenz“ ausbezahlten Beträge müssen heute mit „Gegenleistungen abgearbeitet“ werden; wer sich dieser Gegenleistungspflicht widersetzt, wird mit Sanktionen belegt, die bis zur vorübergehenden Leistungseinstellung führen können.



5. Fazit:

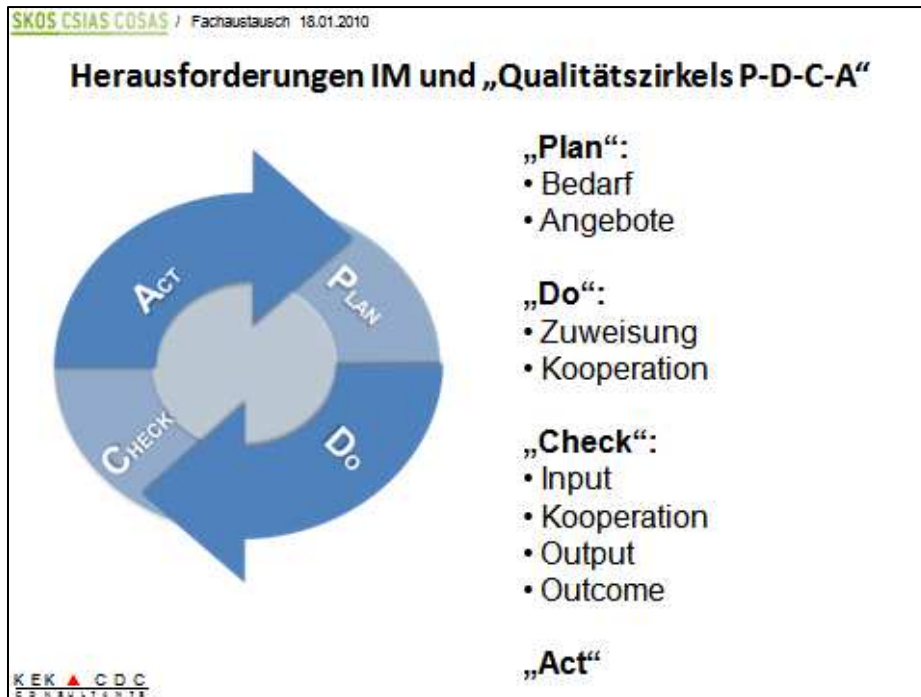
„Die letzten Revisionen der massgebenden gesetzlichen Grundlagen oder Richtlinien im Bereich der sozialen Sicherheit (ALV, IV, SKOS) haben gezeigt, dass sich die Gewichtung der Ziele von Sozialleistungen gewandelt hat. Das Ziel der materiellen Existenzsicherung wird vermehrt durch das Integrationsziel überlagert. Die berufliche Integration von Menschen ist zwar wünschenswert und sollte, wenn immer möglich, als Ziel angestrebt werden. Die zu starke Fokussierung auf das Integrationsziel birgt jedoch Gefahren, denn das Integrationsziel weckt eine Illusion über die Erreichbarkeit dieses Ziels. Es besteht die Gefahr, dass die materielle Grundsicherung als primäres Ziel relativiert und das Integrationsziel nicht erreicht wird“².

² GEF Kt. Bern: Sozialbericht 2008, S. 106

B. Fragen und Herausforderungen

Die Hauptherausforderungen von Integrationsmassnahmen der Sozialhilfe (IM) lassen sich den vier Phasen des „Qualitätszirkels“ – **Plan** (Planung) – **Do** (Durchführung) – **Check** (Kontrolle/Bewertung) – **Act** (Umsetzung) – zuordnen, der den meisten Qualitätsmodellen zugrunde liegt und den linearen „work-flow“ des Integrationsalltages zum Regelkreis der Qualitätsentwicklung schliesst.

Mit diesem Vorgehen liesse sich im Rahmen einer systematischen Analyse zur Qualitätsentwicklung der IM auch der Handlungsbedarf lokalisieren.



1. „Plan“

Als Grundlage für die Phase „Plan“ muss eine Analyse der IST-Situation der Sozialhilfe (Kanton, Gemeinde) vorliegen.

➤ Bedarf (Definition und Erhebung)

Die Klärung des Bedarfs resp. der sozialpolitisch definierten kantonalen oder lokalen Integrations-Strategie steht an erster Stelle.

Je grösser die Nachfrage nach dem knappen Gut „Integrationsmassnahmen“ ist, desto wichtiger ist eine adäquate Bedarfsdefinition.

Es gibt oftmals keine klare, handlungsleitende Bedarfsdefinition! Falls es sie gibt:

Fragen / Herausforderungen

- Ist die Bedarfsdefinition verknüpft mit den Ressourcen, die für die Bereitstellung und Durchführung der entsprechenden Massnahmen benötigt werden?

Hinweis: Rund ein Drittel aller Sozialhilfeklient/innen (79'284) sind 2007 erwerbslos. Von ihnen nehmen **6'350 Personen** an Arbeitsintegrations- und Beschäftigungsprogrammen teil, davon

- o 2380 Personen an Programmen der Sozialhilfe,
- o 3'970 Personen an Programmen der ALV.

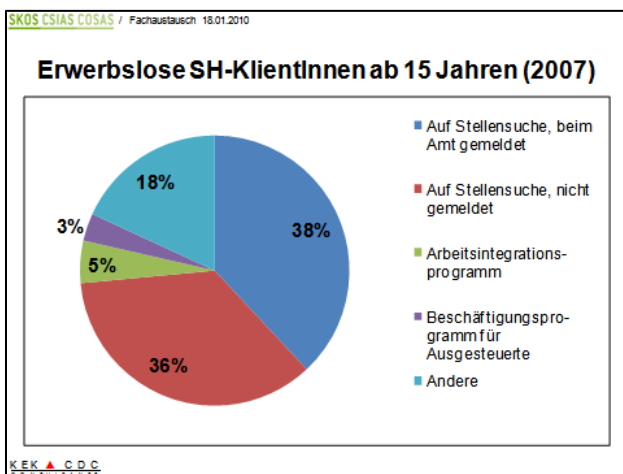
Mit nur 8% aller erwerbslosen Sozialhilfeklienten (resp. 2.7% aller Sozialhilfeklienten) ist der Anteil von Klienten in Programmen sehr klein³.

(Allerdings ist hinsichtlich Anzahl Plätzen in Sozialhilfeprogrammen von einer erhebungstechnischen Unschärfe⁴ auszugehen.“

- Ist diese ausgerichtet auf die Ablösung einer grösstmöglichen Anzahl Sozialhilfebeziehender (analog AVIG: rasche und nachhaltige Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt)?

Oder

- wird der Bedarf zielgruppenspezifisch (und je unterschiedlich?) definiert?



ALV	SH	Klientenprofil	PB	SAR
Red	Light Blue	A = Vermittlungsfähig mit guten AM-Chancen <u>ohne</u> soziale Problemlage	✗	
Red	Light Green	B = Vermittlungsfähig mit guten AM-Chancen <u>mit</u> sozialer Problemlage	✗	✗
Red	Light Green	C = Vermittlungsfähig mit geringen AM-Chancen <u>mit</u> sozialer Problemlage	✗	✗
Light Blue	Green	D = Nicht vermittlungsfähig <u>mit</u> Problemlage		✗

³ Vergleich ALV: im Dezember sind 9.7% aller registrierten Stellensuchenden in arbeitsmarktliche Massnahmen zugewiesen

⁴ Verfügbarkeit und Vergleichbarkeit der Daten im SH-Bereich sind grundsätzlich problematisch

Falls der Bedarf zielgruppenspezifische definiert wird:

- Wer legt fest, in welchem Umfang Integrationsmassnahmen für welche Zielgruppen bereitgestellt werden sollen?
Zum Beispiel: Junge Erwachsene mit/ohne berufliche Grundbildung; gut/schlecht qualifizierte KL mit/ohne Migrationshintergrund; Teilleistungsfähige aus psychischen und/oder physischen und/oder anderen (z.B. Betreuungspflichten) Gründen; Neueintritte (= „gute“ Risiken); Langzeitbeziehende etc.
- Erfolgt die Bedarfspriorisierung auf der Grundlage einer expliziten Systematik (Kategorisierung/Segmentierung des Klientels)? Wer erstellt diese Systematik, wie und in welcher Kadenz wird diese überprüft/angepasst?
Welche Merkmale (z.B. berufliche Grundbildung, Berufspraxis, Sprachvermögen, gesundheitliche Einschränkungen, grösstmöglicher BG etc.) werden *wie* (z.B. Kompetenzenbilanzierung / -portfolio) durch *welche Akteure* (z.B. SozialarbeiterIn / Mitarbeitende Integrationsmassnahme / spezialisierte Abklärungsstelle) erfasst? Erfolgt dies systematisch?

➤ **Angebote (Konzeption und Beschaffung)**

- Unterscheiden Sie zwischen Massnahmen mit dem Ziel der sozialen resp. der beruflichen Integration?
Falls ja: Sind die IM als Stufenmodell konzipiert d.h. sind Massnahmen zur sozialen Integration als Vorstufe für Massnahmen zur beruflichen Integration konzipiert?
Falls nein: Wie stellen Sie sicher, dass in derselben Massnahme unterschiedliche Ziele erreicht werden können?
Hinweis: Die Antworten auf diese Fragen haben unterschiedliche Folgen für die durchzuführenden Prozesse und somit für den Ressourcenbedarf!
- Benötigen resp. konzipieren Sie v.a. Gruppenprogramme oder Einzeleinsatzplätze (1. AM, 2. AM [Sozialfirma, NPO, Verwaltung?] oder beides?)
- In welchen Massnahmen oder für welche Zielgruppen bieten Sie – neben der Arbeit - zusätzlich weitere Elemente an: Sprachkurse (z.B. Kompetenzenbilanzierung, Deutsch/Französisch als Fremdsprache; Deutsch/Französisch am Arbeitsplatz; Fachkurse mit/ohne Abschluss; Coaching/supported employment, Bewerbungstraining/-unterstützung etc.?)
- Wer konzipiert die IM: Der Sozialdienst als zuweisende Stelle oder der Anbieter der Integrationsmassnahme? Wie ist die Zusammenarbeit / Aufgabenteilung der beiden Akteure in der Phase Angebotskonzeption?
- Welche(s) Entschädigungsmodell(e) für KL praktizieren Sie (Lohn, Teillohn, Anreiz, Kombination)?
- Wo und wie beschaffen Sie die Massnahmen (direkt Vergabe, Ausschreibung/Submission; Einkauf bestehender Angebote etc.)?
- Worauf legen Sie bei der Angebotsbeschaffung Wert: Rasche Anpassung an sich ständig wandelnden Bedarf vs. Kontinuität in der Zusammenarbeit mit den Anbietern?
- Welche Rolle spielen / Aufgaben übernehmen Arbeitgebende im 1. AM bei der Angebotskonzeption (Festlegung des Profils von Arbeitsstellen)? Inwiefern und wie ist die Zusammenarbeit mit „den“ Arbeitgebenden organisiert?

2. „Do“

➤ **Zuweisung**

- Wer weist in die Angebote zu (z.B. Sozialarbeitende / Integrationsmassnahme mit integriertem Abklärungsangebot / spezialisierte interne oder externe Abklärungsstelle)?
- Verfügen die Zuweisenden über ausreichende zeitliche Ressourcen und Kenntnisse sowohl über die relevanten KL-Merkmale als auch über die Angebotsprofile, um adäquate Zuweisungen vornehmen zu können?
- Unterscheiden Sie bei der Zuweisung zwischen der „Arbeitsfähigkeit“ resp. „Arbeitsmarktfähigkeit“ der KL oder soll diese u.a. durch den Besuch einer Massnahme geklärt werden? Wenn Sie unterscheiden: Wie tun Sie dies?

➤ **Kooperation**

- Erfüllen die Mitarbeitenden der beiden Akteure „Zuweiser“ resp. „Anbieter IM“ ihre Aufgabe mit demselben Auftrags- und Aufgabenverständnis? Herrscht allenfalls Konkurrenz zwischen den beiden „Professionen“? Ist eine allfällige Konkurrenz produktiv oder störend?
- Wie sind die Rollen, Zuständigkeiten, Kompetenzen und Aufgaben der beiden Akteure während der Dauer der IM festgelegt (Entscheid Aufnahme in IM; Zuständigkeit für Handling Anreiz [Umfang, Sanktion etc.], Verlängerung/Abbruch der Massnahme etc.)
- Wie wird die Fallführung vorgenommen (z.B. EDV-Tools) und herrscht gegenseitige Transparenz?
- Für welche Informationen gelten für welchen Akteur welche Hol- oder Bringpflichten?

3. „Check“

- **Input:** Wird die Zuweisungsqualität (z.B. vereinbarte vs. erreichte Zielgruppen; Anzahl) überprüft und bewertet?
- **Kooperation:** Wird die Kooperation zwischen Zuweiser, Anbieter und allenfalls weiteren Kooperationspartnern (z.B. Arbeitgebenden) überprüft und bewertet?
- **Output:** Wird die Leistungserbringung (geplante/ eingesetzte Ressourcen und geplante/durchgeführte Prozesse) überprüft und bewertet?
- **Outcome:** Werden die erzielten Resultate mit den gesetzten und vereinbarten Zielen verglichen und wird das Ergebnis bewertet? Geschieht dies sowohl auf Klienten- als auch auf institutioneller Ebene?

4. „Act“

- **Werden** die auf **Klienten-**, **Kooperations-** und **Systemebene** gewonnen Erkenntnisse aus der Überprüfung und Bewertung der Aufgabenerfüllung **systematisch** für die Neubeurteilung der Ausgangslage und/oder die Optimierung und Weiterentwicklung der Aufgabenerfüllung genutzt?
- Wer ist dafür zuständig?
- Durch wen, wie und gegenüber wem werden die Ergebnisse kommuniziert? Oder weshalb nicht?