



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 195-2024
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion:
Geschäftsnummer: 2024.RRGR.270

Eingereicht am: 02.09.2024

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: de Meuron (Thun, GRÜNE) (Sprecher/in)
Gasser (Ostermundigen, GLP)
Lerch (Langenthal, SVP)
Kocher Hirt (Worben, SP)
Hebeisen-Christen (Münchenbuchsee, SVP)
Leuenberger (Uetligen, EVP)
Hess (Nidau, FDP)
Rothenbühler (Lauperswil, Die Mitte)
Baumann (Münsingen, EDU)
Müller (Langenthal, SP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 05.09.2024

RRB-Nr.: 1108/2024 vom 06. November 2024
Direktion: Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme**

Marschhalt Ausschreibung der Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe - Gemeinsam zur nötigen und erfolgversprechenden Neuausrichtung!

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. die geplante Ausschreibung für die Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe per sofort zu sistieren;
2. die Konzeption zur sozialen und beruflichen Integration gemeinsam mit den Gemeinden und der Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz (BKSE) zu erarbeiten. Dafür ist eine paritätische Arbeitsgruppe zu bilden. Die aktuellen Angebotsträger und die Wirtschaft sind zudem angemessen am Erarbeitungsprozess zu beteiligen;
3. vorzusehen, dass eine allfällige Ausschreibung nur auf Basis der neu erarbeiteten Konzeption vorgenommen und diese durch die für die Konzeption ernannte Arbeitsgruppe begleitet wird;
4. vorzusehen, dass die Anspruchsgruppen mit vorwiegend sozialem Integrationsbedarf und die für sie nötigen Angebote im zu erarbeitenden Konzept gleichwertig wie diejenigen zur beruflichen Integration geregelt und die Finanzierung dieser Angebote geklärt werden;

5. vorzusehen, dass für die Konzeption auf die bewährten Teile und Strukturen des bestehenden BIAS-Konzepts abgestellt wird und nur bei Vorliegen von entsprechenden Evaluationen und bei Nachweis effektiver Mehrwerte tiefliegende strukturelle Veränderungen angegangen werden.

Begründung:

Der Kanton ist verantwortlich für die sozialen und beruflichen Integrationsmassnahmen und regelt die Zugangshürden, die Teilnahmebedingungen und die Finanzierung. Das aktuelle BIAS-Konzept wurde gemeinsam mit den Gemeinden, den Regionen und den Sozialdiensten erarbeitet.

Der Reformbedarf des aktuellen Systems der Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe (BIAS) im Kanton Bern ist unbestritten. Es besteht seit 2012, und seither haben sich die Rahmenbedingungen wesentlich verändert. In dieser Zeit veränderten sich nicht nur die Anzahl der BIAS-Partner, sondern das Finanzierungsmodell liess die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen unberücksichtigt. Aus Sicht der Motionärinnen und Motionäre braucht es keinen kompletten Systemumbau, sondern gezielte Anpassungen des bewährten Systems.

Vor diesem Hintergrund ist verständlich, dass der Kanton das System reformieren will. Das letzte Projekt «AI-BE» (Optimierung Arbeitsintegration Kanton Bern) hat der Kanton nach einer breit angelegten Konsultation sistiert.

Nun liegt zwei Jahre später ein neuer «Prototyp» des Kantons vor, gemäss dem die GSI das ganze BIAS-System von Grund auf verändern will. Geplant ist eine Submission, mit der riskiert wird, dass die in den letzten Jahren aufgebauten und gut funktionierenden Partnerschaften zwischen der Wirtschaft und den regionalen strategischen BIAS-Partnern aufgegeben werden müssen. Das neu angedachte System liefert zudem keine evidenten Hinweise, dass es eine bessere Wirkung erzielt als das bisherige. Eine Reform sollte Probleme lösen und Bewährtes erhalten.

Das gewählte Vorgehen ist nicht zielführend und führt zu Irritationen. Es fehlte bislang ein adäquater Einbezug der Gemeinden, der Sozialdienste, der Angebotsträger und der Wirtschaft. So wird ein unnötiger und nicht zielführender Kahlschlag in der an sich gut funktionierenden Integrationslandschaft in Kauf genommen. Nur gemeinsam können die Herausforderungen im Sozialbereich gemeistert, betroffene Menschen bestmöglich begleitet und wo möglich rasch in den Arbeitsmarkt integriert werden.

Wegen dieser Irritationen wurde mit der Interpellation 2024.RRGR.170 versucht, offene Fragen zu klären.

Die Antworten des Regierungsrates liegen nun vor und können nicht in allen Punkten nachvollzogen werden. Da die Gemeinden den Sozialbereich massgebend mitfinanzieren und auf eine gute Zusammenarbeit mit den Angebotsträgern angewiesen sind, kann eine tragfähige und Mehrwert stiftende Veränderung der Konzeption nur in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden sowie den Sozialdiensten bzw. der BKSE und unter adäquatem Einbezug der Angebotsträger und der Wirtschaft gelingen. Entsprechend ist aus Sicht der Motionärinnen und Motionäre ein Marschhalt in der geplanten Ausschreibung geboten.

Mit der durch die Sistierung gewonnenen Zeit soll ermöglicht werden, dass bei der nötigen Reform auf ein von allen breit getragenes, auf den gemachten Erfahrungen und seriös validierten Erkenntnissen basierendes Konzept abgestellt werden kann. Dabei kann der Einbezug nicht nur im Rahmen von einseitigen Informationsanlässen oder durch Anhörungen erfolgen, sondern

muss institutionell gegeben sein. Entsprechend ist eine paritätische Arbeitsgruppe durch den Regierungsrat zu ernennen, in der Vertreterinnen und Vertreter des Kantons und solche der Gemeinden und der BKSE Einsitz nehmen. Darüber hinaus sind die aktuellen Angebotsträger und die Wirtschaft zu den laufend entwickelten Konzeptionsteilen regelmässig anzuhören, damit sie ihre Erfahrungen und Erwartungen einbringen können. Eine vertrauensvolle und enge Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden ist zentral für die gemeinsame Zielsetzung und die erfolgreiche Umsetzung der Massnahmen im Sozialbereich.

Für die Motionärinnen und Motionäre ist grundsätzlich nachvollziehbar, dass der Kanton künftig auf ein anreizorientiertes Finanzierungssystem setzen will. Jedoch kann eine solche Anpassung des Finanzierungssystems immer nur bestimmten Gruppen gegenüber und in klar definierten Kontexten wirken bzw. die Anreize dürfen nicht in jedem Falle nur auf das Erreichen einer Ablösung in den ersten Arbeitsmarkt, sondern müssen auch auf das Erreichen von wichtigen Zwischenetappen gerichtet sein. Vielmehr braucht es hier eine gute Differenzierung und Ausrichtung bestehender Anspruchsgruppen und eine Flexibilisierung für die Gemeinden im Zugang zu den verschiedenen Angeboten (je nach Struktur der Klientschaft wechselt der Bedarf zwischen BI, BIP und SI).

Als Basis für das Ausarbeiten der richtigen Anreize und Zielsetzungen braucht es eine sorgfältige Analyse des aktuellen BIAS-Systems und ebenso eine unabhängige, wissenschaftliche sowie kritische Auswertung des Anreizsystems, das im Bereich des Asylwesens eingeführt wurde (NA BE). Diese liegen jedoch aktuell nicht vor.

Begründung der Dringlichkeit: Gemäss öffentlichem Zeitplan der GSI ist ein straffer Zeitplan vorgesehen, der früh im Jahr 2025 die Ausschreibung, früh im Jahr 2026 den Zuschlag und früh im Jahr 2027 die Systemumstellung vorsieht. Es ist somit wichtig, sowohl für alle involvierten Stellen und Partner als auch für den Kanton, dass die Frage nach dem Vorgehen mit hoher zeitlicher Dringlichkeit geklärt wird.

Antwort des Regierungsrates

Bei der vorliegenden Motion handelt es sich um eine Motion im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (Richtlinienmotion), da ihre Umsetzung in der Vollzugs-, Entscheidungs- und Aufgabenkompetenz des Regierungsrates bzw. der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion liegt (Art. 67 SLG¹). 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.

Zu Ziffer 1: Der Regierungsrat wird beauftragt, die geplante Ausschreibung für die Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe per sofort zu sistieren.

Im Zuge des Projekts Veränderungen der Arbeitsintegration (VAI) hat die Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (GSI) durch die Anwaltskanzlei Kellerhals Carrard ein Gutachten erstellen lassen². Dieses hat gezeigt, dass eine öffentliche Ausschreibung für die Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe rechtlich unausweichlich ist. Die Arbeiten zum Beschaffungsverfahren werden jedoch erst gestartet, nachdem ein breit abgestütztes Konzept zu VAI vorliegt. Insofern kann der geforderten Sistierung der geplanten Ausschreibung zugestimmt werden.

¹ Gesetz über die sozialen Leistungsangebote (SLG, BSG 860.2) vom 9. März 2021

² <https://www.gsi.be.ch/de/start/ueber-uns/amt-fuer-integration-und-soziales/projekte-ais/veraenderungen-arbeitsintegration.html>

Der Regierungsrat teilt die Befürchtung der Motionärinnen und Motionäre nicht, wonach die Durchführung eines Submissionsverfahrens zwingend bedeutet, dass bisher gut funktionierende Partnerschaften zwischen Anbieterorganisationen und der Wirtschaft aufgelöst werden. Jedoch gilt es festzuhalten, dass der Markt an Anbietenden heute deutlich breiter ist als früher und nicht nur die bestehenden BIAS-Partner umfasst (z. B. auch regionale Partner im Asylbereich). Eine Marktöffnung kann einen Innovationschub und bessere, d. h. bedarfsgerechtere Angebote für die Sozialhilfebeziehenden bringen. Das Submissionsverfahren wird keinesfalls zu einem Kahlschlag in der gut funktionierenden Integrationslandschaft führen, wie es der Motionstext suggeriert. Vielmehr beabsichtigt die GSI das viele Gute des heutigen Systems weiterzuführen, die bisherige Angebotslandschaft jedoch zu öffnen, um neue Ansätze in der Arbeitsintegration im Kanton Bern Vorschub zu leisten und die im Verlauf der Zeit entstandenen strukturellen Mängel zu bereinigen.

Wie auch die Motionärinnen und Motionäre schreiben, besteht ein breiter Konsens, dass das bestehende System der Beschäftigungs- und Integrationsangebote (BIAS) einer konzeptuellen Überarbeitung bedarf. In diesem Zusammenhang verweist der Regierungsrat auf die Antwort auf die Interpellation 114-2024, in welcher die Gründe für eine Neukonzeption ausführlich dargelegt wurden (veränderte arbeitsmarktliche Rahmenbedingungen, bisher rein auslastungsbaasiertes Abgeltungsmodell, unzulässige Abrechnungsmethoden von Angebotsträgern sowie Liquiditäts- und/oder Eigenkapitalprobleme von Angebotsträgern).

Zu Ziffer 2: Der Regierungsrat wird beauftragt, die Konzeption zur sozialen und beruflichen Integration gemeinsam mit den Gemeinden und der Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz (BKSE) zu erarbeiten. Dafür ist eine paritätische Arbeitsgruppe zu bilden. Die aktuellen Angebotsträger und die Wirtschaft sind zudem angemessen am Erarbeitungsprozess zu beteiligen.

Gemäss Art. 67 Abs. 1 des Gesetzes über die sozialen Leistungsangebote (SLG; BSG 860.2) liegt die Verantwortung zur Bereitstellung der erforderlichen Angebote zur beruflichen und sozialen Integration grundsätzlich bei der GSI. Die Gemeinden können ergänzende Angebote schaffen (Art. 67 Abs. 2 SLG). Auch wenn die Verantwortung für das Sicherstellen von funktionierenden Angeboten und deren Weiterentwicklung letztlich bei der GSI liegt, begrüsst es der Regierungsrat ausdrücklich, dass die relevanten Akteure in die Erarbeitung neuer Integrationskonzepte einbezogen werden. Das Einsetzen einer Fachgruppe, wie es die GSI vorgesehen hat, wird als zielführend erachtet. Die Bildung einer paritätischen und durch den Regierungsrat zu ernennende Arbeitsgruppe ist jedoch aufgrund der gesetzlich klar definierten Verantwortlichkeiten nicht angezeigt.

Wie bereits im Rahmen der Beantwortung der Interpellation 114-2024³ ausgeführt, fand während des gesamten bisherigen Projektverlaufs ein erster Einbezug der wichtigsten Anspruchsgruppen statt, auch der aktuellen Angebotsträger (Austauschgespräche mit BKSE⁴, Informationsaustausch mit VBG⁵, Jahresgespräche sowie Runder Tisch mit BIAS-Partnern etc.). Dieser Einbezug wird im weiteren Projektverlauf intensiviert. Es ist richtig, dass zur künftigen Ausgestaltung der Arbeitsintegration unterschiedliche Vorstellungen und Erwartungshaltungen bestehen. Die GSI wird deshalb eine Fachgruppe einsetzen, deren Ziel es sein wird, die konzeptuellen Differenzen gegenseitig verständlich zu machen, Gemeinsamkeiten zu finden und letztlich ein breit abgestütztes Modell zu entwickeln. Der GSI ist es ein Anliegen, dass zur Vermeidung von Interessenskonflikten keine Personen in der Arbeitsgruppe vertreten sind, die Mehrfachrollen innehaben (z. B. Verbandsvorstandsmitglied und Funktion bei einem BIAS-Partner). Was

³ <https://www.rgr-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/e4b32f2992a7488e8f7bee4ad8d677aa-332/24/RRB-14.08.2024-de.pdf>.

⁴ Berner Konferenz für Sozialhilfe Kindes- und Erwachsenenschutz

⁵ Verband Bernischer Gemeinden

den engen Einbezug der bisherigen BIAS-Partner angeht, setzt das Beschaffungsrecht Grenzen. Eine hohe Mitwirkung bei der Vorbereitung des Konzepts für die Ausschreibung kann dazu führen, dass die betreffenden BIAS-Partner keine eigene Offerte einreichen dürfen. Die BIAS-Partner werden jedoch im Rahmen der oben erwähnten Austauschgefässe angemessen beteiligt. Die GSI beabsichtigt, auch die Wirtschaftsverbände anzuschreiben und deren Input einfließen zu lassen.

Zu Ziffer 3: Der Regierungsrat wird beauftragt, vorzusehen, dass eine allfällige Ausschreibung nur auf Basis der neu erarbeiteten Konzeption vorgenommen und diese durch die für die Konzeption ernannte Arbeitsgruppe begleitet wird.

Wie in den Ausführungen zu Ziffer 2 dargelegt, wird die GSI zur Erarbeitung der neuen Konzeption nun eine Fachgruppe einsetzen. Basierend auf der neuen und breit abgestützten Konzeption wird anschliessend das Ausschreibungsverfahren durchgeführt.

Zu Ziffer 4: Der Regierungsrat wird beauftragt, vorzusehen, dass die Anspruchsgruppen mit vorwiegend sozialem Integrationsbedarf und die für sie nötigen Angebote im zu erarbeitenden Konzept gleichwertig wie diejenigen zur beruflichen Integration geregelt und die Finanzierung dieser Angebote geklärt werden.

Auf der Grundlage des Gesetzes über die sozialen Leistungsangebote (SLG; BSG 860.2) stellt der Kanton Bern eine Vielzahl an Leistungsangeboten der beruflichen und der sozialen Integration sicher. Die BIAS-Programme spielen eine wichtige, jedoch nicht die alleinige Rolle für die berufliche und die soziale Integration. Der Regierungsrat verfolgt aktuell und künftig einen ganzheitlichen, am individuellen Bedarf der Betroffenen ausgerichteten Ansatz. Neben den in Art. 1 SLG festgelegten Zwecken der sozialen Leistungsangebote bleibt es weiterhin ein zentrales Ziel, dass Menschen in der Sozialhilfe wirtschaftlich unabhängig werden.

Im neuen Konzept soll eine unabhängige Abklärungs- und Triagestelle nach fachlichen Kriterien entscheiden, welche Angebote eine Person benötigt. Heute fällen die BIAS-Partner teilweise Zuweisungsentscheide, die auf wirtschaftlichen (Eigen-)Interessen beruhen. Dies gilt es in Zukunft durch eine unabhängige Zuweisung zu unterbinden, umso mehr als mit erfolgsorientierten Abgeltungselementen ansonsten solche Fehlanreize noch verstärkt zum Tragen kämen. Im neuen Abgeltungsmodell sollen nicht nur Vermittlungen in den Arbeitsmarkt honoriert werden, sondern je nach Zielgruppe auch Bildungs-/Qualifizierungserfolge sowie der Wechsel von stabilisierenden Massnahmen zu Integrationsprogrammen, die auf Bildung/Qualifizierung und/oder Vermittlung abzielen.

Zu Ziffer 5: Der Regierungsrat wird beauftragt, vorzusehen, dass für die Konzeption auf die bewährten Teile und Strukturen des bestehenden BIAS-Konzepts abgestellt wird und nur bei Vorliegen von entsprechenden Evaluationen und bei Nachweis effektiver Mehrwerte tiefliegende strukturelle Veränderungen angegangen werden.

Die aktuelle Projektskizze eines möglichen neuen BIAS-Systems besteht aus fünf Eckpfeilern, deren Evidenz sich unter anderem auf folgende Analysen stützt: Das unter Ziffer 1 erwähnte Rechtsgutachten zeigt auf, dass eine öffentliche Ausschreibung für die Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe rechtlich unausweichlich ist. Zum Abgeltungssystem wurde eine Analyse durch die Firma PwC durchgeführt. Daraus lässt sich neben dem Abgeltungsmodell auch die notwendige Trennung von Abklärung und Angeboten ableiten. Zudem wurde im Rahmen des Projekts Optimierung Arbeitsintegration Kanton Bern (AI-BE) aus dem Jahr 2020 eine breite Konsultation durchgeführt. Die fünf Kernanliegen aus der Projektskizze sind die folgenden:

- Bewährtes übernehmen und einen guten Zugang zur beruflichen sowie sozialen Integration sicherstellen
- Öffentliche Ausschreibung durchführen
- Erfolgsorientierte Abgeltung einführen
- Abklärung und Planung von Angeboten trennen
- Anzahl der Regionen reduzieren, jedoch regionale Verankerung beibehalten

Die Motionärinnen und Motionäre erwähnen, dass unter anderem die Evaluation des Anreizsystems im Asylbereich (NA-BE) als Basis für die Ausarbeitung der richtigen Anreize und Zielsetzungen im Projekt VAI beigezogen werden soll. Die Evaluation von NA-BE ist für das Jahr 2026 vorgesehen, so dass die Ergebnisse 2027 vorliegen. Das NA-BE-System kann nicht eins zu eins mit dem BIAS-System verglichen werden. Jedoch können gute Elemente aus NA-BE durchaus übernommen werden.

Verteiler

– Grosser Rat