



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

05.8212.02

WSD / P058212
Basel, 2. April 2008

Regierungsratsbeschluss
vom 1. April 2008

Anzug Sibylle Schürch und Konsorten betreffend Vereinheitlichung im Sozialversicherungswesen

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 11. Mai 2005 den nachstehenden Anzug Sibylle Schürch und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

„Das Amt für Sozialbeiträge, die Sozialhilfe, das Arbeitsamt, die Ausgleichskasse, die Familienausgleichskasse und die IV-Stelle richten heute bei Bedarf Beiträge aus. Dabei sind die Voraussetzungen zur Bezugsberechtigung, die finanziellen Berechnungsgrundlagen und weitere Faktoren meist unterschiedlich geregelt. Ebenso liegen die verschiedenen Ämter und Stellen räumlich in der ganzen Stadt Basel verteilt.

Diese Situation ist politisch und praktisch unbefriedigend. Wer Unterstützung braucht, soll diese nicht an diversen Stellen jeweils einzeln geltend machen müssen und dabei durch die ganze Stadt geschickt werden. Für die Bevölkerung muss der Bezug von sozialen Beiträgen nachvollziehbar und transparent sein. Gleichzeitig sollten die Behörden effizient und ohne Doppelspurigkeiten arbeiten können.

Künftiges Ziel sollte sein, alle Institutionen so nah wie möglich zusammen zu führen. Das würde eine Harmonisierung der Berechnungsgrundlagen, räumliche Zusammenführung oder interinstitutionelle Zusammenarbeit sowie Case Management bedeuten. Diese Schritte sollten zu einer Sozialversicherungsanstalt Basel führen.

Die Regierung wird gebeten zu prüfen und berichten, welche Schritte sie in die Wege zu leiten bereit ist, um die inhaltliche und räumliche Vereinheitlichung staatlicher sozialer Institutionen zu ermöglichen.

S. Schürch, G. Mächler, Ch. Keller, N. Sibold, B. Jans, T. Baerlocher, Dr. Ph. Macherel“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Die Gestaltung des Sozialbereichs und das Zusammenwirken der verschiedenen staatlichen Institutionen im Sozialbereich sind in Basel-Stadt seit langem prominentes und wichtiges politisches Thema. Der Anzug Sybille Schürch und Konsorten steht dafür exemplarisch. Der Regierungsrat geht mit den AnzugstellerInnen dabei einig, dass eine Verbesserung der Bedingungen bei der Ausrichtung und beim Bezug von Sozialbeiträgen durch Vermeidung von systemischen Mängeln und durch eine integralere politische und operative Steuerung der zuständigen Institutionen anzustreben ist.

Aus diesem Grund hat der Regierungsrat insbesondere den Anlass der durch die neue baselstädtische Verfassung und die Schaffung eines Präsidialdepartementes ausgelösten Verwaltungsreorganisation (RV09) genutzt, die Gestaltung des Sozialbereichs im Kanton hinsichtlich des Abbaus von Schnittstellen, Steigerung der Effektivität und Führbarkeit sowie Verbesserung der Effizienz zu überprüfen. Aufgrund der Analysen hat er wie bekannt im Januar des vergangenen Jahres beschlossen, die Dienststellen und Tätigkeiten im sozialen Bereich im neuen Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt (WSU) zu bündeln.

Der Regierungsrat hat aber bereits vor den Arbeiten im Zusammenhang mit der Verwaltungsreorganisation verschiedene konkrete Schritte eingeleitet, die den Anliegen des Anzugs Schürch und Konsorten entsprechen. Dies betrifft insbesondere die Anstrengungen zur Harmonisierung der Sozialleistungen im Kanton Basel-Stadt, die Massnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit sowie die Schaffung eines Zentrums für Arbeitsintegration (AIZ).

2. Konkrete Entwicklungen

2.1 Harmonisierung Sozialleistungen

Die Arbeiten zur Harmonisierung von Sozialleistungen wurden bereits im Jahr 2004 an die Hand genommen insbesondere auch vor dem Hintergrund der Untersuchung der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) „Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz“ aus dem Jahr 2003, die verschiedene Widersprüche und Problemfelder im Netzwerk von Einkommen, Sozialtransfers, Steuern, Wohnkosten, Krankenkassenkosten usw. aufgezeigt hat.

Mit dem Ziel inhaltliche Inkohärenzen der einzelnen (Sozial-)Transfer-Systeme wie auch des Gesamtsystems in Basel-Stadt aufzuzeigen und möglichst zu beheben, wurde vom Regierungsrat im Herbst 2004 eine interdepartementale Projektgruppe unter Federführung des Amts für Sozialbeiträge eingesetzt. Im Rahmen dieses Projekts wurden insbesondere die bedarfsabhängigen Sozialleistungen analysiert. Einbezogen wurden aber auch Aspekte des Steuersystems und der Sozialhilfe. Für die Gesamtschau und im Zusammenspiel mit den anderen Leistungen wurden ebenso die Sozialversicherungsleistungen betrachtet.

Unterdessen liegt dem Grossen Rat der Ratschlag vom 22. Oktober 2007 (Nr. 07.1592.01) betreffend den Erlass eines Gesetzes über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen (Harmonisierungsgesetz Sozialleistungen/SoHaG) vor. Er wurde der Gesundheits- und Sozialkommission (GSK) am 7. November 2007 zur Vorberatung überwiesen.

Dem Harmonisierungsgesetz Sozialleistungen unterstellt sind die folgenden der Sozialhilfe vorgelagerten, kantonalen Bedarfsleistungen:

- Alimentenbevorschussung
- Ausbildungsbeiträge
- Betreuungsbeiträge für Eltern vorschulpflichtiger Kinder
- Mietzinsbeiträge des Kantons
- Prämienverbilligung
- Familienexterne Kinderbetreuung (Tagesbetreuung)
- Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Heimen und Pflegefamilien

sowie die staatlichen Verbilligungen, d.h. alle Systeme, die für die Ausrichtung einer Leistung auf das Einkommen eines Haushalts abstellen.

Für die verschiedenen Systeme wurde eine gemeinsame Optik entwickelt, mit der die jeweiligen Wirkungen auf die Anspruchsberechtigten inhaltlich aufeinander abgestimmt werden können. Die jeweiligen Ausführungsmodalitäten bleiben dabei in den geltenden Erlassen zu den einzelnen Leistungen verankert. Hingegen wird ein Rahmen geschaffen, der sicherstellt, dass in Zukunft die verschiedenen Einzelsysteme in einer Gesamtlogik funktionieren können und der in der SKOS-Studie aufgezeigte Systemfehler, dass zusätzliches Erwerbseinkommen in gewissen Fällen zu einem tieferen verfügbaren Einkommen führt, behoben werden kann. Insgesamt führt ein harmonisiertes Gesamtsystem zu einer effektiveren Steuerbarkeit von staatlichen Transferleistungen durch die Politik (Armutsbekämpfung, Arbeitsanreize etc.), zu mehr Gerechtigkeit, zu einfacheren Abläufen und weniger Verwaltungsaufwand sowie zu mehr Transparenz für die Bevölkerung.

Das Harmonisierungsgesetz setzt v.a. auf folgenden Ebenen an: Aufeinander abgestimmte Einkommensberechnung und Leistungsgrenzen durch eine einheitliche Definition des Haushaltsbegriffs, der anrechenbaren Einkommen, Vermögen und Abzüge; Gleichbehandlung aller Einkommensbestandteile durch Anwendung einer festgelegten, koordinierten Reihenfolge der Berücksichtigung der einzelnen Leistungen bei der Einkommensberechnung; Reduktion von Armutsfallen, indem aufgrund der neuen Gesamtsicht der bedarfsabhängigen Leistungen negative Auswirkungen im Zusammenspiel der Leistungen verhindert werden; organisatorische Verbesserungen durch verbesserten Datenaustausch mit weniger Abwicklungsaufwand in den verschiedenen Teilsystemen. Das Amt für Sozialbeiträge erhält in diesem Rahmen eine koordinierende Rolle für die Funktionsfähigkeit des harmonisierten Sozialleistungssystems.

2.2 Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit

Ein weiterer Ansatzpunkt des Regierungsrats für Entwicklungen in die vom Anzug Schürch und Konsorten geforderte Richtung liegt im Bereich der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit. Vor dem Hintergrund der steigenden Sozialhilfezahlen von jungen Erwachsenen hat er im Dezember 2005 auch hier eine interdepartementale Arbeitsgruppe eingesetzt mit dem Auftrag ein Konzept zu erarbeiten, wie die Jugendarbeitslosigkeit bekämpft werden könnte, und geeignete Massnahmen zu definieren. Das in der Folge entwickelte Gesamtkonzept zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit genehmigte der Regierungsrat am 17. Oktober 2006. Er beauftragte die Departemente, die verschiedenen Massnahmen unter der Gesamtkoordination der Strategiegruppe umzusetzen.

Mit der Strategiegruppe Jugendarbeitslosigkeit wurde ein Gremium geschaffen, das auf der Grundlage einer strategischen Gesamtsicht die staatlichen Interventionen bei der Jugendarbeitslosigkeit über die departementalen und fachlichen Schnittstellen hinweg steuert. Die Strategiegruppe setzt sich aus den Leitern des Amtes für Wirtschaft und Arbeit, der Sozialhilfe, des Ressorts Schulen im ED, des Amtes für Berufsbildung und Berufsberatung, der Schule für Brückenangebote, der Abteilung Jugend, Familie und Prävention im JD und der Abteilung Integration im SiD sowie der Leiterin der Vormundschaftsbehörde zusammen. Geleitet und koordiniert wird die Gruppe von der Abteilung Existenzsicherung im Amt für Sozialbeiträge.

Über den Stand der Umsetzung berichtet die Strategiegruppe dem Regierungsrat regelmässig, zuletzt im Herbst 2007.

In seinem Schreiben vom 20. Februar 2008 (Nr. 05.8419.02/06.5156.02) zum Anzug Martina Saner und Konsorten betreffend Übersicht und Massnahmeplanung zur Reduktion der Jugendarbeitslosigkeit sowie zum Anzug Martina Saner betreffend Reduktion der Sozialhilfeabhängigkeit von jungen Erwachsenen hat der Regierungsrat den Grossen Rat vor kurzem umfassend über die Funktion und Aktivitäten der Strategiegruppe Jugendarbeitslosigkeit orientiert. Wir erlauben uns daher, an dieser Stelle nicht nochmals vertieft auf diese Thematik einzugehen.

2.3 Schaffung eines Arbeitsintegrationszentrums (AIZ)

Als wichtiges Element in seiner Ende 2005 verabschiedeten Strategie zur Verminderung der Jugendarbeitslosigkeit hat der Regierungsrat beschlossen, ein gemeinsames Arbeitsintegrationszentrum (AIZ) für Klienten der Sozialhilfe (SHB), der IV-Stelle Basel-Stadt und des Amtes für Wirtschaft und Arbeit (AWA) bzw. der Regionalen Arbeitsvermittlungsstellen RAV zu bilden und zu betreiben.

Per Mitte des Jahres 2007 hat das AIZ unterdessen seinen Betrieb aufgenommen. Auf Basis eines von den Amtsleitungen AWA, Sozialhilfe und IV-Stelle gemeinsam erarbeiteten Konzepts wurde es als Abteilung des AWA realisiert. Es verfügt derzeit über einen Bestand von 18 Vollzeitstellen. Das AIZ arbeitet im Sinne eines Profit-Centers und erbringt seine Dienstleistungen kostendeckend im Auftrag der drei beteiligten Dienststellen. Als Produkte

werden hauptsächlich Assessments in kurzer oder längerer Form sowie ein Coaching angeboten. Das AWA schliesst mit der SHB und der IV-Stelle entsprechende Leistungsvereinbarungen ab, über die Arbeiten und Erfolge des AIZ wird ein ausführliches Controlling geführt.

Mit dieser zentralen Stelle für die Arbeitsmarktintegration wird die Fachkompetenz der drei beteiligten Dienststellen zum Nutzen der betroffenen Personen gebündelt. Schnittstellen zwischen diesen drei werden deutlich reduziert. Die Einbindung ins AWA erleichtert zudem die Zusammenarbeit mit der Stellenvermittlung der RAV. Dem AWA wird dadurch ermöglicht, die gesamte Bedarfsplanung aller arbeitsmarktlichen Massnahmen und ein wirkungsorientiertes Controlling sicher zu stellen. Auch die Akquisition der Massnahmen wird zentral vom AWA vorgenommen, die Leistungsvereinbarungen können vereinheitlicht werden. Das Arbeitsintegrationszentrum bietet betroffenen Menschen eine integrale Unterstützung auf dem Weg zurück in den ersten Arbeitsmarkt. Bei vielen Betroffenen wird dies nicht in einem Schritt möglich sein. Vorgelagerte Massnahmen wie Arbeitstraining oder Sprachbildung sind unumgänglich. Auch solche und weitere arbeitsmarktliche Massnahmen werden vom AIZ initiiert und begleitet.

Das Arbeitsintegrationszentrum wurde ebenfalls als Element der neuen kantonalen Regierungs- und Verwaltungsorganisation 2009 aufgenommen.

2.4 Regierungs- und Verwaltungsreorganisation (RV09)

2.4.1 Bündelung von Dienststellen im WSU

Wichtiges Element der Regierungs- und Verwaltungsreorganisation (RV09) ist der Aufbau eines neuen Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt (WSU), unter dessen Dach insbesondere die Aktivitäten des Kantons im Sozialbereich gebündelt werden sollen. Mit Beschluss im Januar 2007 hat der Regierungsrat festgelegt, dass dem WSU dazu alle Dienststellen zugeordnet werden, die schwergewichtig für die Ausrichtung von Sozialleistungen und die wirtschaftliche Fürsorge bzw. Existenzsicherung zuständig sind.

Namentlich werden im Rahmen der RV09 folgende Schritte zur Umgestaltung des Sozialbereichs im WSU getan:

- Es werden die Vormundschaftsbehörde (VB) aus dem Justizdepartement und die Abteilung Erwachsene Behinderte aus dem Erziehungsdepartement ins WSU überführt.
- Die bisher von der Bürgergemeinde geführte Sozialhilfe soll als kantonale Dienststelle in den Kanton eingegliedert werden. Die Sozialhilfe kann damit gleichzeitig die bisher im Amt für Sozialbeiträge wahrgenommenen Aufgaben im Bereich Existenzsicherung (insb. Asyl, Notunterkünfte) übernehmen. Der Ratschlag zur Integration der Sozialhilfe in den Kanton wird demnächst vom Grossen Rat behandelt.
- Im Amt für Wirtschaft und Arbeit wird das neue Arbeitsintegrationszentrum geführt (siehe oben 2.3).

- Dem Amt für Sozialbeiträge (ASB) werden die Aufgaben der Behindertenhilfe (Abt. Erw. Behinderte) zugeordnet. Zudem werden im ASB die Alimentenbevorschussung und das Alimenteninkasso (heute in der VB und in der Sozialhilfe) gebündelt.
- Das ASB, die AHV-Ausgleichskasse Basel-Stadt (AK) und die IV-Stelle (Basel-Stadt) sollen als Sozialversicherungsverbund Basel führungsmässig und operativ näher zusammengefasst werden (siehe unten 2.4.2).

Mit den Schritten der RV09 werden die heute auf vier Departemente verteilten Zuständigkeiten im Aufgabenbereich Soziales unter eine einheitlichere Führungsverantwortung gestellt. Die mit der historisch gewachsenen Verteilung der sozialen Aufgaben verbundenen Schnittstellen mit entsprechendem Koordinationsbedarf und Doppelspurigkeiten werden reduziert und eine kohärentere strategische und politische Steuerung des Sozialbereichs wird ermöglicht. Die Planung, Steuerung und Koordination im Sozialbereich wird vereinfacht, ebenso wie das systematische Controlling.

Mit der organisatorischen Gesamtstruktur des neuen Departements WSU wird folgendes erreicht:

- Eine optimale Steuerbarkeit des Sozialbereichs (klare Verantwortung, kurze Wege, klare Rollen, geklärte Schnittstellen)
- Die Nutzung von operativen und klientinnenbezogenen Synergien im Vollzug und solchen bei der (politischen) Planung von Sozialleistungen im WSU.
- Eine gute Koordination mit der übrigen Verwaltung im Kanton.

2.4.2 Zusammenführung im Bereich Sozialversicherungen

Nebst der Integration der Sozialhilfe und dem Transfer der Vormundschaftsbehörde in das WSU soll die im Rahmen der Verwaltungsreorganisation angestrebte Bündelung im Sozialbereich durch eine Zusammenführung der kantonalen AHV-Ausgleichskasse BS (AK), der IV-Stelle BS (IV-Stelle) und des Amts für Sozialbeiträge (ASB) erreicht werden.

Im Resultat der Detailplanung wurde deutlich, dass die vom Regierungsrat in der Konzeptphase der RV09 dazu grundsätzlich ins Auge gefasste Errichtung einer öffentlich-rechtlich selbständigen Sozialversicherungsanstalt (SVA) sehr komplex ist. Die Analyse zeigt, dass diese Lösung aufgrund der erforderlichen organisatorischen und steuerungsmässigen Überlagerung von Bundes- und Kantonskompetenzen mit mehr Schwierigkeiten behaftet ist als ursprünglich angenommen und ein grosser Errichtungs- und Steuerungsaufwand entsteht. Es zeigt sich zudem, dass die generellen, übergeordneten Zielsetzungen des Regierungsrats – optimierte Steuerbarkeit, Ausnutzen von Verbundvorteilen in der Führung, Bündelung von Kompetenz, klarere Schnittstellen, kostengünstige Dienstleistungen mit hoher Kundenorientierung und effizienten Prozessen durch die Nutzung von Synergien und Skaleneffekten – auch mit weniger tiefgreifenden rechtlichen und organisatorischen Veränderungen erreichbar sind. Dies auch mit dem positiven Effekt, dass bisher erfolgreich bestehende Prozesse und Abläufe nicht gefährdet würden.

Der Regierungsrat hat sich daher dazu entschieden, statt einer SVA einen Verbund zur Zusammenarbeit zwischen Ausgleichskasse, IV-Stelle und Amt für Sozialbeiträge zu realisie-

ren, in dem der rechtlich-organisatorische Status der beteiligten Organisationseinheiten nicht verändert wird. Zur Bildung dieses Sozialversicherungsverbundes werden die heutigen Einführungsgesetze zur AHV-/IV-Gesetzgebung, die die Errichtung der AK und der IV-Stelle regeln, angepasst und die heutigen Geschäftsreglemente der AK und der IV-Stelle erneuert. Gestärkt wird insbesondere die Rolle des zuständigen Departements als kantonale Aufsichtsbehörde, indem diese als organisatorische Oberaufsicht für alle drei Institutionen ausgestaltet und verankert wird. Die kantonale Aufsichtsbehörde kann damit als strategisches Steuerungsorgan der Verbundzusammenarbeit fungieren. Auf operativer Stufe werden die drei Institutionen reglementarisch (im Falle AK und IV-Stelle) oder durch Weisung (im Falle ASB) verpflichtet, Synergien in den Kern- und Querschnittsprozessen zu erreichen (z.B. durch Zusammenzug an einen Standort, gemeinsame Logistik oder Informatikapplikationen). Der Verbund tritt nach aussen gemeinsam auf und betreibt bspw. ein gemeinsames Portal (Kundenempfang, Beratung und Internetauftritt). Die Zusammenarbeit im Einzelnen wird zwischen AK, IV-Stelle und ASB vertraglich geregelt.

Die Verbundlösung soll darüber hinaus mit der Möglichkeit zur Erweiterung angelegt werden, um auch die Zusammenarbeit mit anderen Organisationseinheiten im Sozialbereich intensivieren zu können (insb. etwa an der Schnittstelle zwischen Invalidenversicherung, Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung).

Die erforderlichen rechtlichen und organisatorischen Vorbereitungen für die Errichtung des Sozialversicherungsverbundes als Zusammenzug des Amts für Sozialbeiträge (ASB) als kantonaler Dienststelle mit den öffentlich-rechtlich selbständigen Institutionen Ausgleichskasse und IV-Stelle Basel-Stadt sind komplex und werden noch Zeit benötigen. Aus diesem Grund ist die Umsetzung dieses Vorhabens auch nicht an den Start der neuen Verwaltungsorganisation per 1. Januar 2009 geknüpft. Die Grundlagen zur Schaffung des Verbundes befinden sich aber bereits in der Erarbeitung. Bis Herbst soll ein entsprechender Ratschlag vorliegen.

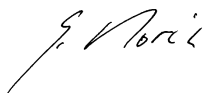
3. Fazit

Wie die obige Zusammenfassung zeigt, hat der Regierungsrat bereits diverse Massnahmen vollzogen oder eingeleitet, die den Postulaten des Anzugs Schürch und Konsorten entsprechen und zu konkreten Verbesserungen für die Klientinnen und Klienten der unterschiedlichen Sozialleistungsinstitutionen führen. Die noch laufenden Arbeiten zur Umsetzung der neuen Strukturen im Sozialbereich unter dem Dach des neuen Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt werden weitere Effekte in diese Richtung bringen. Insbesondere gilt dies für die vorgesehene organisatorische Zusammenführung der Ausgleichskasse, der IV-Stelle und des Amts für Sozialbeiträge zu einem Sozialversicherungsverbund Basel. Der Regierungsrat wird im Zusammenhang mit der Realisierung dieses Vorhabens die Situation mit Blick auf die Umsetzung der im Anzug Schürch und Konsorten genannten Aspekte nochmals umfassend bewerten und dem Grossen Rat entsprechend Bericht erstatten.

4. Antrag

Wir beantragen, den Anzug Sibylle Schürch und Konsorten betreffend Vereinheitlichung im Sozialversicherungswesen stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Dr. Robert Heuss
Staatsschreiber