



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

05.8420.03

WSU/P058420
Basel, 9. Dezember 2009

Regierungsratsbeschluss
vom 8. Dezember 2009

Anzug Gabi Mächler und Konsorten betreffend Joint Venture für Arbeit: auch Wirtschaft muss ein Interesse an neuen Arbeitsplätzen für Sozialhilfebezügerinnen haben

Der Grossen Rat hat an seiner Sitzung vom 19. Januar 2006 den nachstehenden Anzug Gabi Mächler und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

"Dass immer mehr Menschen auf Sozialhilfe angewiesen sind, weil sie seit längerer Zeit aus der Erwerbsarbeit ausgeschieden sind, darf nicht einfach hingenommen werden. Abgesehen von den finanziellen Auswirkungen verschlechtert eine lange Sozialhilfeabhängigkeit die körperliche und psychische Gesundheit der betroffenen Menschen nachgewiesenermassen.

Es braucht ein differenziertes Angebot an Arbeitsintegrationsmassnahmen, um auf die unterschiedlichen Ressourcen und Problemstellungen der arbeitslosen Sozialhilfebezügerinnen zu reagieren: Beschäftigung/Tagesstruktur, Abklärung, Arbeitstraining, Coaching, Qualifizierung durch Weiterbildung. Solche Programme stossen allerdings auch an Grenzen, weil der Sprung vom 2. in den 1. Arbeitsmarkt zu gross sein kann. Es braucht daher verstärkt Bemühungen, „reale“ Arbeitsplätze in der Wirtschaft für SozialhilfebezügerInnen zu gewinnen. Hier müsste es für Firmen differenzierte Möglichkeiten geben, Arbeitsplätze anzubieten und sich damit als „Arbeitgeber mit sozialer Verantwortung“ zu profilieren.

Wünschenswert sind zum einen Praktikumsstellen als „Arbeit auf Probe“: nach einem befristeten Einsatz in einem realistischen Arbeitsumfeld, bei dem nicht der Lohn im Vordergrund steht, kann der/die SozialhilfebezügerIn Erfahrung sammeln, hoffentlich ein gutes Zeugnis mitnehmen und im besten Fall von dort aus eine andere Stelle im Betrieb antreten, nachdem sich der Arbeitgeber überzeugen konnte, dass jemand gute Leistungen bringt.

Die Möglichkeiten, Teillohnfinanzierungen für leistungsreduzierte SozialhilfebezügerInnen durch die Sozialhilfe zu übernehmen, sollte ebenfalls geprüft werden. Allerdings müssten auch solche Einsatzplätze klar befristet sein, damit keine Dauersubventionierung von Stellen im 1. Arbeitsmarkt durch den Staat resultiert.

Schliesslich gibt es an der Schnittstelle zwischen 1. und 2. Arbeitsmarkt bestimmt auch Möglichkeiten, neue Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor für niedrig qualifizierte Arbeitskräfte zu schaffen. Neue Angebote mit hohem PR-Gewinn für die beteiligten Firmen wie beispielsweise ein Päckli-Lieferservice zwischen Innerstadtgeschäften und Parkhäusern schaffen gleichzeitig neue Einsatzplätze für SozialhilfebezügerInnen und damit eine win-win-Situation.

Die Unterzeichnenden bitten die Regierung zu prüfen und berichten, welche Schritte unternommen werden können für ein „Joint Venture für Arbeit“, in das privatwirtschaftliche Unternehmungen eingebunden sind mit dem Ziel, eine Palette von Praktikums-, Beschäftigungs- und Arbeitsplätzen im vorgängig beschriebenen Sinn für SozialhilfebezügerInnen zu schaffen.

Gabi Mächler, Martina Saner, Urs Müller, Philippe Pierre Macherel, Sibylle Schürch, Gülsen Oezturk, Bernadette Herzog-Bürgler, Roland Engeler, Christine Keller, Michael Wüthrich, Eveline Rommerskirchen, Thomas Baerlocher, Patrizia Bernasconi, Brigitta Gerber, Beat Jans, Martin Lüchinger“

Mit Regierungsratsbeschluss vom 15. April 2008 wurde dem Grossen Rat ein Zwischenbericht vorgelegt. Darin wurde festgehalten, dass ein differenziertes Angebot an Arbeitsintegrationsmassnahmen für Menschen mit Sozialhilfe-Unterstützung wichtig und notwendig sei. Beim Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) werde seit Jahren ein breites Angebot an Massnahmen zur Arbeitsintegration zur Verfügung gestellt. Seit der Bildung des Arbeitsintegrationszentrums (AIZ) per Mitte 2007 könnten auch Sozialhilfebeziehende von diesem Angebot profitieren. Zu den Vorschlägen der Teillohnfinanzierung für leistungsreduzierte Sozialhilfebeziehende und neue Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor für niedrig qualifizierte Arbeitskräfte wurde auf das laufende Pilotprojekt „Teillohn“ der Sozialen Stellenbörse des Kantons und auf die in Aussicht gestellte wissenschaftliche Studie des Institutes für Nachhaltige Entwicklung Winterthur zum Thema „Teillohnstellen in privatwirtschaftlichen Unternehmen“ hingewiesen. Mit der 5. IVG-Revision sollte mit den Instrumenten der Früherkennung und Frühintervention eine raschere Intervention bei gesundheitlichen Problemen von Versicherten erreicht werden. Zudem wurden Integrationsmassnahmen speziell für psychisch erkrankte Menschen eingeführt. Die Resultate aus dem Pilotprojekt, der Studie und der Umsetzung der IVG-Revision standen offen, weshalb der Regierungsrat den Antrag stellte, den Anzug stehen zu lassen.

In der Zwischenzeit liegen die Erfahrungsberichte vor. Wir berichten daher zu diesem Anzug wie folgt:

1. Erfahrungen mit Integrationsmassnahmen

1.1 5. IVG-Revision

Mit der 5. IVG-Revision wurden auf den 1. Januar 2008 Massnahmen zur Früherkennung und Frühintervention sowie Integrationsmassnahmen eingeführt, um gesundheitlich beeinträchtigen Personen die Arbeitsplätze zu erhalten sowie Menschen mit psychischen Behinderungen aktiver am Arbeitsprozess teilhaben zu lassen (Leitmotiv „Eingliederung vor Renten“).

Die Früherkennung und Frühintervention sind neue Aufgaben jeder IV-Stelle. Das Ziel der Früherkennung besteht darin, jene wegen Krankheit oder Unfall arbeitsunfähigen Personen zu erfassen, die ein Invaliditätsrisiko aufweisen. Damit soll so früh wie notwendig interveniert werden, um einer Chronifizierung des Gesundheitsschadens entgegenzuwirken. Mit der Frühintervention soll ohne administrative Hindernisse summarisch abgeklärt werden, ob mit kostengünstigen Massnahmen die teilweise oder ganze Arbeitsunfähigkeit bzw. Erwerbsunfähigkeit verhindert werden kann. Wo notwendig wird den Betroffenen im Rahmen von Frühinterventionsmassnahmen die notwendige Hilfe vermittelt, um im Arbeitsmarkt bestehen zu können. Grundsätzlich stehen in der Frühintervention Anpassungen des Arbeitsplatzes,

Ausbildungskurse, Arbeitsvermittlung, Berufsberatung, sozialberufliche Rehabilitation und Beschäftigungsmassnahmen zur Verfügung. Während der Phase der Frühintervention ist der Kontakt zu Arbeitgebenden, Fachstellen, Ärzten und Ärztinnen sowie zu anderen Versicherungen essentiell. Das Management dieser Schnittstellen bzw. die Zusammenarbeit zwischen der IV-Stelle, der versicherten Person und den Partnerorganisationen oder – personen ist in Basel-Stadt immer noch im Aufbau begriffen. Bis dato (November 2009) wurden im Kanton Basel-Stadt 169 solcher Massnahmen gesprochen, die Tendenz ist steigend.

Frühinterventionsmassnahmen orientieren sich unbürokratisch an der aktuellen Situation und dabei stellt sich die Frage, mit welcher Massnahme der Arbeitsplatzerhalt mit den oben dargestellten Mitteln erreicht werden kann. Falls Frühinterventionsmassnahmen nicht ausreichend sind, da sie vor allem als niederschwellige und schnell zu realisierende Massnahmen vorgesehen sind, steht das herkömmliche Instrumentarium der Invalidenversicherung zur Verfügung, welche dann sowohl vom finanziellen Rahmen wie auch von der zeitlichen Dimension deutlich weitergefasst sind als die Frühinterventionsmassnahmen (Berufsberatung, erstmalige berufliche Ausbildung, Umschulung und Arbeitsvermittlung). In den Jahren 2008/2009 gab es bis dato (November 2009) im Kanton 371 Arbeitsvermittlungen, während im gleichen Zeitraum insgesamt 1174 Umschulungen erfolgten. Zudem fanden 220 Berufsberatungen statt, und 640 erstmalige berufliche Ausbildungen wurden gestartet.

Im Rahmen der 5. IVG-Revision wurde auch das Instrument „Integrationsmassnahme“ geschaffen. Die „Integrationsmassnahme“ ist eingeführt worden, um Menschen mit einer psychischen Erkrankung eine bessere Reintegrationschance zu geben. Mit dem Instrument der „Integrationsmassnahme“ wird die Eintrittsschwelle für einen systematischen Aufbau der Arbeits- und Erwerbsfähigkeit gegenüber den herkömmlichen Eingliederungsmassnahmen massiv reduziert. Mit einer Minimalpräsenzzeit von 4 Tagen pro Woche à 2 Stunden pro Tag steht dieses Instrument mehr Betroffenen zur Verfügung als mit den bisherigen Massnahmen. Es ermöglicht psychisch kranken Personen, durch Unterstützung (Aufbau-, Ausdauer- und Motivationstraining) ihre restliche Arbeitsfähigkeit zu erhalten und zu verbessern. Die Integrationsmassnahme stellt somit oft auch einen ersten und wichtigen Initial-Schritt für weiterführende Massnahmen dar. Es ist Absicht, mit der vorbereitenden „Integrationsmassnahme“ den Weg frei zu machen für nächste, ebenfalls von der IV-Stelle begleitete Integrationsstufen. Im Jahr 2008 erfolgten im Kanton 52 Integrationsmassnahmen. Im Jahr 2009 stieg die Zahl bis dato (November 2009) auf 65 Massnahmen.

Die geplante IVG-Revision 6a (1. Massnahmepaket) sieht u.a. vor, dass künftig bei jeder Rentenüberprüfung darauf geachtet wird, ob bei einer Rente beziehenden Person ein Integrationspotenzial vorliegt. Ist dies der Fall, so soll in einem Assessment die persönliche, medizinische, soziale, berufliche und finanzielle Situation der versicherten Person abgeklärt werden. Kommt die IV-Stelle zum Schluss, dass die Erwerbsfähigkeit voraussichtlich verbessert werden kann, wenn die Rente beziehende Person mit geeigneten Massnahmen gefördert wird, erarbeitet sie zusammen mit ihr einen langfristigen Eingliederungsplan. Das 1. Massnahmepaket soll per 1. Januar 2012 in Kraft treten. Mit den eingliederungsorientierten Rentenrevisionen verspricht man sich, die Zahl des Rentenbestandes bis 2018 um rund

5% zu senken und die betroffenen Personen entsprechend in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

1.2 Pilotprojekt „Teillohn für junge Erwachsene“

Das zweijährige Pilotprojekt der Sozialen Stellenbörse im Auftrag des Kantons „Teillohn für junge Erwachsene“ wurde in den Jahren 2007 und 2008 durchgeführt. Ziel des Pilotprojektes war, leistungsbeeinträchtigten Sozialhilfebeziehenden zu ermöglichen, entsprechend ihrer Leistungsbeeinträchtigung im ersten Arbeitsmarkt eine Stelle zu finden. Die Löhne sollten entsprechend der tatsächlich erbrachten Leistung entrichtet werden. Das Projekt wurde von den Arbeitgebendenverbänden aktiv unterstützt, wodurch u.a für sozial engagierte Firmen ein Anreiz geschaffen werden sollte.

In den Jahren 2007 und 2008 konnten 33 Arbeitsplätze (davon 13 Teillohnstellen) akquiriert werden. Es konnten 22 Stellen mit jugendlichen Sozialhilfebeziehenden besetzt werden. Für die Teillohnstellen konnten nicht immer arbeitswillige Interessenten gefunden werden, reguläre Arbeitsplätze wurden bevorzugt. In sechs Fällen kam es zu einem vorzeitigen Abbruch des Einsatzes. Insgesamt wurden (nach Ablauf oder Abbruch der Einsätze) fünf Personen durch die Einsatzfirma übernommen, sieben hatten selbst eine Stelle gefunden und zwei eine Aus- oder Weiterbildung in Angriff genommen. Für acht Jugendliche konnte keine Lösung gefunden werden. Die Soziale Stellenbörse wollte das Pilotprojekt nicht mehr weiterführen, weshalb es per 31. Dezember 2008 abgeschlossen worden ist. Es hatte sich gezeigt, dass Personen mit Leistungseinschränkungen nur mit grössten Schwierigkeiten in Teillohnstellen platziert werden können. Es war beinahe einfacher, in reguläre Stellen zu vermitteln.

Seit 1. Januar 2009 wird als weiterer Versuch beim Gewerbeverband Basel-Stadt ein neues Projekt in reduzierter Form unter dem Namen „Integratio“ geführt. Dabei wurde auf den Teillohn-Aspekt verzichtet und eine Integration der Teilnehmenden entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit (Produktivität) in den ersten Arbeitsmarkt angestrebt. Das AIZ des AWA ist für das Auswahlverfahren der Klienten zuständig. Bis Mitte Oktober 2009 konnten noch keine Personen durch „Integratio“ vermittelt werden.

1.3 Studie „Teillohnstellen in privatwirtschaftlichen Unternehmen“

Das Institut für Nachhaltige Entwicklung (INE) der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften kommt in seiner Studie „Teillohnstellen in privatwirtschaftlichen Unternehmen. Welche Geschäftsprozesse und Tätigkeiten eignen sich und welches sind entscheidende Erfolgsfaktoren?“ zu folgenden Resultaten:

Es zeigt sich, dass von Unternehmen befürchtete Mehraufwände und die vorhandene Skepsis gegenüber Teillohnstellen ein grosses Hindernis darstellen, teilleistungsfähige Arbeitnehmende anzustellen.

Stellen, welche sich für Teillohnklientinnen und -klienten eignen würden (ohne Zeitdruck, mit klaren Abläufen und Strukturen, generell niederschwellige Tätigkeiten aufgrund meist mangelnder schulischer und fachlicher Qualifikation, für Personen mit geringer Belastbarkeit und

Flexibilität usw.), sind in Unternehmen nur noch selten anzutreffen. Die zunehmende Anforderung an die Polyvalenz von Mitarbeitenden ist für leistungsbeeinträchtigte Menschen ein zusätzliches Hindernis.

Regulär angestellte Mitarbeitende sollten durch Teillohnbeschäftigte entlastet werden, es sollte weder ein zusätzlicher Arbeitsaufwand entstehen noch die Arbeitsvielfalt unerwünscht abnehmen. Bei Arbeiten in einem Team ist im Allgemeinen die Bereitschaft gering, jemanden mitzutragen, der langsamer arbeitet.

Die Wirtschaftlichkeit des Integrationsengagements muss für die Unternehmung gegeben sein (geringer finanzieller Einsatz und kalkulierbares Risiko). Der administrative Aufwand (auch Reportings gegenüber den Sozialämtern) muss sich in Grenzen halten. Fehlgeschlagene Integrationsversuche können für eine Unternehmung mit negativer Publicity verbunden sein. Als hauptsächlicher Nutzen von Teillohnstellen wird die Genugtuung genannt, sich sozial zu engagieren.

Generell muss beachtet werden, dass in wirtschaftlich schwierigeren Zeiten teilleistungsfähige Personen schneller entlassen werden, was eine nachhaltige Integration in den ersten Arbeitsmarkt verhindert.

1.4 Beschäftigungsmassnahmen AWA

Das AWA stellt seit vielen Jahren ein differenziertes Angebot an Arbeitsintegrationsmassnahmen zur Verfügung. Diese Angebote stehen nicht nur arbeitslosen Personen zur Verfügung, sondern seit der Eröffnung des AIZ im AWA Mitte 2007 auch Personen, welche Sozialhilfe beziehen.

Es gibt zurzeit zwölf Beschäftigungsprogramme und 24 Institutionen, welche Einzeleinsatzplätze für vorübergehende Beschäftigungen anbieten. Zudem können verschiedene gesamtschweizerische Beschäftigungsprogramme genutzt werden (z.B. für gestaltende Berufe, Akademiker usw.). Die Kurspalette umfasst derzeit 22 Angebote (inkl. Coaching), welche mehrmals jährlich durchgeführt werden. Zudem stehen zwischen 50 und 100 Praktikumsplätze zur Verfügung.

Im Jahr 2008 gab es 836 Einsätze in Beschäftigungsprogrammen, 2002 Besuche von Kollektivkursen wurden verfügt, 135 Einzelkurse gutgeheissen und 118 Praktikas durchgeführt. Im ersten Halbjahr 2009 gab es bereits 554 Einsätze in Beschäftigungsmassnahmen, 1049 Besuche von Kollektivkursen, 108 Einzelkurse und 112 Praktika.

2. Stellungnahme

Der Regierungsrat teilt die Ansicht der Anzugstellerin, dass die hohe Zahl von Menschen, die auf Sozialhilfe angewiesen sind und keiner Arbeit nachgehen können, nicht einfach hingenommen werden darf. Es soll immer ein Ziel bleiben, dass möglichst viele Personen

wieder Zugang zum Arbeitsmarkt finden. Die aufgezeigten Projekte zeigen, dass bereits ein differenziertes Angebot an Arbeitsintegrationsmassnahmen vorhanden ist.

Auch die besten Eingliederungsmassnahmen können jedoch keine neuen Stellen im ersten Arbeitsmarkt schaffen. Für eingeschränkt leistungsfähige Menschen ist der Arbeitsmarkt nur wenig aufnahmefähig. Eine Vielzahl von (internationalen) Studien hat zudem die Wahrscheinlichkeit, durch den Besuch einer Beschäftigungsmassnahme eine Stelle zu finden, nicht immer als positiv bewertet.

Der Regierungsrat erachtet aufgrund der bestehenden Angebote an Arbeitsintegrationsmassnahmen, dass ein Joint Venture für Arbeit nicht notwendig ist. Die Entwicklung und die Nachfrage an Massnahmen zur Arbeitsintegration werden aber laufend beobachtet und es werden bei Bedarf neue Angebote geschaffen.

3. Antrag

Auf Grund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Gabi Mächler und Konsorten betreffend „Joint Venture für Arbeit: auch Wirtschaft muss ein Interesse an neuen Arbeitsplätzen für Sozialhilfebezügerinnen haben“ als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin