



An den Grossen Rat

21.0030.01

19.5230.02

WSU/P210030/P195230

Basel, 20. Januar 2021

Regierungsratsbeschluss vom 19. Januar 2021

Ratschlag «Pilotprojekt für eine Reduktion der Sozialhilfekosten durch gezielten Einsatz von zusätzlichen Personalressourcen»

und

Anzug Luca Urgese und Konsorten betreffend «Pilotprojekt für eine Reduktion der Sozialhilfekosten durch eine tiefere Fallbelastung»

Inhalt

1. Begehren.....	3
2. Anzug Luca Urgese und Konsorten betreffend «Pilotprojekt für eine Reduktion der Sozialhilfekosten durch eine tiefere Fallbelastung»	3
3. Ausgangslage.....	4
3.1 Das Pilotprojekt in Winterthur	4
3.2 Weiterer Verlauf in Winterthur	5
4. Beschränkte Vergleichbarkeit mit der Situation in Basel-Stadt.....	5
4.1 Aktuelle Fallbelastung bei der Sozialhilfe Basel	5
4.2 Reorganisationsprojekt Q3: Professionalisierung der Sozialberatung.....	6
4.3 Fazit	6
5. Vorschlag für ein (angepasstes) Pilotprojekt	7
5.1 Spielraum für Kosteneinsparungen in Basel	7
5.2 Ressourceneinsatz im Bereich Arbeitsintegration und Subsidiarität	7
5.2.1 Mehr Ablösungen in Arbeit und zusätzliches Lohneinkommen.....	7
5.2.2 Mehr Ablösungen durch IV-Rente	7
5.2.3 Mehr Einnahmen aus Familienzulagen	8
5.3 Sinnvolle Dauer des Pilotprojekts	8
5.4 Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation	8
6. Zusammenstellung von Ausgaben und Einsparungen.....	9
7. Zeitplan	11
8. Finanzielle Auswirkungen	11
8.1 Pilotprojekt.....	11
8.2 Evaluation.....	11
8.3 Implementierung in den Regelbetrieb	11
9. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung.....	12
10. Antrag.....	12

1. Begehren

Mit diesem Ratschlag beantragen wir Ihnen, der Sozialhilfe für die Durchführung eines Pilot-Projekts für eine Reduktion der Sozialhilfekosten durch gezielten Einsatz von zusätzlichen Personalressourcen für die Jahre 2022 bis 2027 Ausgaben in der Höhe von insgesamt 6'804'666 Franken zu bewilligen.

Das Pilotprojekt sieht vor, befristet insgesamt 5.5 zusätzliche Vollzeitstellen (FTE) in bestimmten Spezialbereichen der Sozialhilfe einzusetzen, wo mit einiger Wahrscheinlichkeit damit substantielle Einnahmen generiert werden können. Potenzial dürfte vor allem im Bereich Arbeitsintegration und im Bereich Subsidiarität (Geltendmachung von IV-Ansprüchen und Familienzulagen) liegen. Schätzungen gehen davon aus, dass mit der Ausgabe Einsparungen von knapp 16.8 Mio. Franken erzielt werden können.

Mit dem vorgeschlagenen Pilotprojekt wird das Anliegen des Anzugs Luca Urgese und Konsorten betreffend «Pilotprojekt für eine Reduktion der Sozialhilfekosten durch eine tiefere Fallbelastung» eingelöst.

2. Anzug Luca Urgese und Konsorten betreffend «Pilotprojekt für eine Reduktion der Sozialhilfekosten durch eine tiefere Fallbelastung»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 23. Oktober 2019 den nachstehenden Anzug Luca Urgese dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

Die Sozialkosten im Kanton Basel-Stadt steigen laufend an. Wie der Sozialberichterstattung 2017 zu entnehmen ist, steigt beispielsweise in der Sozialhilfe die Nettounterstützung sukzessive, seit 2009 um 40 Millionen Franken. Auch die Sozialhilfequote wächst. Auch wenn unterstützungsbedürftige Menschen selbstverständlich auch weiterhin die ihnen zustehende Sozialhilfe erhalten sollen, muss dringend geprüft werden, wie die betroffenen Menschen wenn möglich besser darin unterstützt werden können, wieder auf eigenen Beinen zu stehen.

Die Stadt Winterthur, mit einem ähnlichen Problem konfrontiert, hat sich dazu entschieden, im Rahmen eines Pilotprojektes untersuchen zu lassen, ob sich mit einer Senkung der Falllast für die Mitarbeitenden der Sozialhilfe die Kosten und die Fallzahlen in der Langzeitbetreuung reduzieren lassen.

Die Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (ZHAW) hat im Rahmen dieser Pilotstudie festgestellt, dass bei einer solchen Reduktion der Falllast die Kosten pro Fall sinken und zudem auch die Unterstützungsdauer sinkt. Im Ergebnis waren die Einsparungen höher als die Kosten für den zusätzlichen Personalbedarf.

Erklären lässt sich dieser auf den ersten Blick irritierende Befund damit, dass die zuständigen Sozialarbeitenden einerseits mehr Zeit hatten, um Ansprüche der Betroffenen gegenüber anderen Sozialversicherungen (z.B. IV) oder Gläubigern (z.B. Unterhaltsbeiträge) geltend zu machen. Andererseits gelang es durch die zusätzlich zur Verfügung stehende Zeit, bei langjährigen Fällen Integrationsmassnahmen zu überprüfen und zielgerichtet anzupassen, so dass keine weitere Unterstützung mehr notwendig war.

Ausgehend von diesem Befund wird der Regierungsrat gebeten zu prüfen und zu berichten:

- ob er ein Pilotprojekt analog der Stadt Winterthur initiieren kann, bei dem die Falllast pro FTE in der Sozialhilfe reduziert wird um zu prüfen, ob sich in Basel dadurch ähnliche Ergebnisse erzielen lassen,
- ob er dieses Pilotprojekt wissenschaftlich begleiten lassen kann, um die konkreten Auswirkungen messen zu können.

Luca Urgese, Pascal Pfister, Oliver Bolliger, Beatrice Isler, Patricia von Falkenstein

3. Ausgangslage

Mit dem Anzug Luca Urgese wird der Regierungsrat gebeten, zu prüfen und zu berichten, ob bei der Sozialhilfe Basel ein wissenschaftlich begleitetes Pilotprojekt analog demjenigen in der Stadt Winterthur initiiert werden kann. Im 18-monatigen Pilotprojekt beim Sozialdienst Winterthur konnte 2017 aufgezeigt werden, wie die Fallkosten gesenkt werden, indem die Sozialarbeitenden weniger Fälle bearbeiten. Die Einsparungen übertreffen die aufgrund der Falllast-Reduktion anfallenden höheren Personalkosten und führen insgesamt zu geringeren Sozialausgaben.

3.1 Das Pilotprojekt in Winterthur

Die Fallbelastung in Winterthur war sehr hoch und lag bei der Initiierung des Pilotprojekts im Januar 2015 bei 124 Fällen pro 100-Stellenprozent – im Lauf des Pilotprojekts stieg sie sogar über 140 Fälle (2017). Um zu prüfen, welche Auswirkungen eine Fallreduktion auf die Fallkosten und Ablösequote hat, wurden vom Stadtrat im Rahmen eines Sparprojekts drei zusätzliche Vollzeitstellen bewilligt. Die Sozialen Dienste Winterthur beauftragten die ZHAW Soziale Arbeit, den Versuch wissenschaftlich zu begleiten.

Die Versuchsanordnung sah wie folgt aus:

- Im Mai 2015 wurden drei Sozialarbeitende ausgelost, welche von September 2015 bis Februar 2017 die Experimentalgruppe bildeten. Diese hatte während den 18 Monaten eine maximale Fallbelastung von 75 Fällen pro 100 Stellenprozent.
- Die übrigen Sozialarbeitenden mit einer Fallbelastung von 124 bis 143 Fällen bildeten die Kontrollgruppe.
- Die Experimentalgruppe gab ihre Fälle bis auf 75 Fälle nach dem Zufallsprinzip ab und neue Zugänge wurden jeweils auch nach dem Zufallsprinzip zugewiesen.
- Die Studie vergleicht einerseits in einer quantitativen Auswertung die Experimental- mit der Kontrollgruppe (statistische Berechnung der Ablösequoten und der Einsparungen) und untersucht andererseits in einem qualitativen Teil (Interviews), wie die zusätzlichen Zeitressourcen eingesetzt wurden.

Die Studie führte zu folgenden Hauptergebnissen:

- Die Sozialarbeitenden investierten ihre zusätzlichen Zeitressourcen in genauere Abklärungen, häufigere Kontakte und eine engere Fallführung.
- Das zeitnahe Reagieren und Intervenieren ebenso wie die häufigeren Beratungskontakte führten zur besseren Aktivierung der Klientinnen und Klienten und einer höheren Ablösequote.
- Die Experimentalgruppe konnte deutlich mehr Sozialhilfebeziehende in den regulären Arbeitsmarkt integrieren.
- Die Klientinnen und Klienten der Experimentalgruppe erzielten im Vergleich zur Kontrollgruppe mehr Einnahmen durch höhere Erwerbseinkommen sowie durch subsidiäre Leistungen (Unterhaltsbeiträge, Alimente, Stipendien, Sozialversicherungsbeiträge etc.).
- Bei einem Vergleich der durchschnittlichen Fallkosten erzielt die Experimentalgruppe netto Einsparungen von 1452 Franken pro Fall pro Jahr.
- Die Sozialarbeitenden sprachen im Pilotprojekt weniger Auflagen und Sanktionen aus, als dies zuvor der Fall war.
- Die Berufszufriedenheit der Sozialarbeitenden stieg an, insbesondere weil sie ihre methodischen Kompetenzen vermehrt einsetzen sowie mehr Befriedigung aus der zielführenden Beratung ziehen konnten.

3.2 Weiterer Verlauf in Winterthur

Aufgrund des mit der ZHAW erfolgreich umgesetzten Projekts hat der Gemeinderat der Stadt Winterthur 2017 für die Funktion «Soziale Arbeit» zusätzlich 17,5 Stellen bewilligt. Kernaussage der Pilotstudie war, dass mit einer tieferen Fallbelastung die Sozialarbeitenden ihre Fälle umfassender bearbeiten können. Erfolge zeigten sich bei der Ablösequote in den ersten Arbeitsmarkt, bei der Erhöhung der Einnahmen durch Lohn und bei der Geltendmachung subsidiärer Leistungen.

Auf der Basis dieser Ergebnisse, zeigten die Sozialen Dienste dem Parlament der Stadt Winterthur auf, dass sich durch die Schaffung zusätzlicher Stellen Einsparungen von rund 1,5 Mio. Franken netto jährlich erzielen lassen.

Der Stadtrat hielt die Ergebnisse der ZHAW und die Berechnungen der Sozialen Dienste für plausibel und beantragte die 17,5 Stellen, welche in zwei Tranchen vom Parlament bewilligt wurden - befristet bis 2021. Seit Sommer 2019 ist der Gesamtstellenausbau vollzogen und alle Sozialarbeitenden führen durchschnittlich 75 Fälle auf 100 Stellenprozent.

Um die Wirkung der zusätzlichen Stellen während eines längeren Zeitraums validieren zu können, wurde das Büro BASS mit einer wissenschaftlichen Analyse beauftragt. Die definitiven Studienergebnisse werden im Sommer 2021 veröffentlicht.

4. Beschränkte Vergleichbarkeit mit der Situation in Basel-Stadt

Die Studie aus Winterthur hat wissenschaftlich belegt, was in der Sozialen Arbeit schon lange als Erfahrungswissen gilt: Mehr Zeit und bessere Beratung führen zu mehr Verbindlichkeit, besserer Kooperation und weniger Sanktionen, was nicht nur den Klientinnen und Klienten zu Gute kommt, sondern auch effektive Kosten spart. Und dank der höheren Arbeitszufriedenheit dürfte sich auch die Personalfuktuation in den Sozialdiensten reduzieren, was die Kosten weiter senkt.

Die Fallzahlen pro Fallführung in verschiedenen Schweizer Sozialdiensten lassen sich allerdings nur schwer miteinander vergleichen, da die Sozialdienste unterschiedlich aufgebaut sind. So gibt es in gewissen Diensten spezialisierte Teams, die ausschliesslich für bestimmte Zielgruppen (z.B. junge Erwachsene) zuständig sind und mit einer reduzierten Fallbelastung arbeiten. Zum Teil werden die Sozialarbeitenden auch von einem Rechtsdienst, von Sozialversicherungs-Fachpersonen oder von kaufmännischen und administrativen Fachkräften unterstützt.

Eins zu eins können die Resultate der Winterthurer Studie somit nicht auf andere Orte übertragen werden. Die grundsätzliche Erkenntnis und Schlussfolgerung ist aber sicherlich allgemein gültig.

4.1 Aktuelle Fallbelastung bei der Sozialhilfe Basel

Im Rahmen des Pilotprojekts in Winterthur wurde die Fallbelastung der Experimentalgruppe im Vergleich zur Kontrollgruppe fast halbiert (von über 140 Fällen auf 75 pro 100%).

In Basel liegt die Fallbelastung der Sozialarbeitenden heute bei durchschnittlich rund 80 Fällen pro 100%. Dabei ist allerdings zu beachten, dass in Basel in sogenannten Trios gearbeitet wird: Zwei Sozialarbeitende und eine kaufmännische Fallführung betreuen gemeinsam insgesamt rund 240 Fälle (bei 300%).

Effektiv ist die Fallbelastung schwankend und kann teilweise auch höher als 240 Fälle pro 300- Stellenprozent-Trio liegen - dies aufgrund natürlicher Fluktuation und Abwesenheiten (Krankheit, Elternzeit etc.) sowie neuen Mitarbeitenden, die sich noch in Einarbeitung befinden.

4.2 Reorganisationsprojekt Q3: Professionalisierung der Sozialberatung

Die aktuelle Arbeitsteilung und Fallbelastung in Basel ist Ergebnis eines mehrjährigen umfassenden Neuausrichtungs- bzw. Reorganisationsprozesses. Das Projekt namens Q3, welches 2012 initiiert und im Frühjahr 2018 abgeschlossen wurde, beinhaltete im Wesentlichen die Einführung einer Fall- und Ressourcensteuerung. Gleichzeitig sollte die Sozialberatung intensiviert und professionalisiert werden, mit dem Ziel, Lebenssituation der Klientinnen und Klienten zu stabilisieren und Ablösechancen bei ausgewählten Personengruppen zu erhöhen. Damit sollte die Sozialhilfe nachhaltiger gestaltet werden, indem sie neben der reinen Existenzsicherung noch stärker Perspektiven schafft und die Selbstständigkeit der Klientinnen und Klienten fördert – wie es auch ihrem gesetzlichen Auftrag entspricht.

Das Reorganisationsprojekt brachte im Wesentlichen folgende konkreten Neuerungen:

- Einführung eines Fallsteuerungsmodells zum gezielten Einsatz der Personalressourcen bei denjenigen Fallkategorien, wo die Ablösewahrscheinlichkeit am höchsten ist
- Professionalisierung der Fallführung (Fallverantwortung tragen neu Sozialarbeitende und nicht mehr kaufmännische Mitarbeitende)
- Neue Zusammenarbeitsformen mit dem Ziel einer effizienten Aufgabenteilung, die den beruflichen Qualifikationen Rechnung trägt (Soziale Arbeit, kaufmännische Sachbearbeitung, Rechtsdienst)
- Neues Konzept der Qualitätssicherung (periodische Dossierprüfung, Vier-Augen-Prinzip, systematische Prüfung Subsidiarität etc.)

Für die Umsetzung des oben genannten Konzepts wurde zusätzliches Personal benötigt. Für eine optimale und flächendeckende Umsetzung wären 35 zusätzliche Stellen nötig gewesen. Die vom Regierungsrat bewilligten 15 zusätzlichen Stellen wurden im Rahmen der Budgetdebatte 2015 durch den Grossen Rat auf zehn reduziert. Damit war keine flächendeckende Gesamtumsetzung des neuen Konzepts in seiner ursprünglich vorgesehenen Form möglich und die Intensivierung der Beratung konnte nur in einem beschränkten Teil der Fälle vorgenommen werden. Die Neuausrichtung wurde dennoch umgesetzt. Die eingeführten Neuerungen haben sich bewährt. So funktioniert die Fallsteuerung. Die Kennzahlen zeigen, dass die intensivere Beratung denjenigen Fallkategorien zukommt, die eine höhere Ablösequote haben. Die Ausgaben sind vermehrt nach den beruflichen Qualifikationen verteilt, und die Selbsteinschätzung der Klienten zeigt beim Austritt aus der Sozialhilfe im Vergleich zur Situation beim Eintritt wesentliche Verbesserungen in verschiedenen Lebensbereichen.

4.3 Fazit

Vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren erfolgten Neuerungen in der Sozialberatung und angesichts der mit rund 80 Fällen deutlich tieferen Fallbelastung in Basel ist eine direkte Übertragung des Winterthurer Projekts kritisch zu werten – zu unterschiedlich ist die Ausgangslage. In Basel weitere Sozialarbeitende einzustellen und ihre Fallbelastung zu reduzieren, würde mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht die gleichen Effekte erzielen, wie dies mit der Halbierung der Fallbelastung in Winterthur der Fall war. Es könnte in Basel nicht mit Kosteneinsparungen in der gleichen Höhe gerechnet werden. Es würden erheblich höhere Lohnkosten anfallen, welche auch durch maximale Einsparungen und Zusatzerträge nicht kompensiert werden könnten.

5. Vorschlag für ein (angepasstes) Pilotprojekt

5.1 Spielraum für Kosteneinsparungen in Basel

Trotz erwähnter Vorbehalte ist davon auszugehen, dass auch bei der Sozialhilfe Basel Spielraum für Kosteneinsparungen dank gezieltem Einsatz von zusätzlichen Personalressourcen besteht.

Der Regierungsrat schlägt vor, ein Pilotprojekt zu initiieren, bei dem der Einsatz von zusätzlichen Personalressourcen anders als in Winterthur nicht direkt in der Fallführung resp. Sozialarbeit erfolgt, sondern vor allem dort, wo die Vermutung besteht, dass substanzielle zusätzliche Einnahmen generiert werden können.

Die Sozialhilfe ortet entsprechendes Potenzial vor allem im Bereich Arbeitsintegration (schnellere bzw. nachhaltigere Ablösung in den Arbeitsmarkt) und im Bereich Subsidiarität (Geltendmachung von subsidiären Ansprüchen wie IV-Rente und Familienzulagen). Als Beispiel: Ein einziger Fall mit IV-Anspruch kann pro Jahr schnell Kosten von 40'000 bis 80'000 Franken in der Sozialhilfe verursachen.

5.2 Ressourceneinsatz im Bereich Arbeitsintegration und Subsidiarität

Das Pilotprojekt sieht vor, in drei Bereichen resp. Teams insgesamt 5.5 befristete zusätzliche Stellen (Vollzeitstellen; FTE) einzusetzen: im Arbeitsintegrationszentrum AIZ, im Team Subsidiarität und Controlling sowie im Rechtsdienst. Diese Teams unterstützen die Fallführenden durch Spezialwissen und tragen somit effektiv auch zu ihrer Entlastung bei, wenn auch nicht direkt in Form einer reduzierten Fallbelastung.

Folgende drei Wirkungsziele sollen mit den zusätzlichen Stellen angestrebt werden:

5.2.1 Mehr Ablösungen in Arbeit und zusätzliches Lohneinkommen

Eine zusätzliche Fachperson im Arbeitsintegrationszentrum AIZ soll Beratung und Begleitung von 45 zusätzlichen Fällen bzw. eine Intensivierung der Beratung bei bestehenden Fällen gewährleisten. Damit sollen zum einen zusätzliche Personen in Arbeit gebracht und vollständig von der Sozialhilfe abgelöst werden. In anderen Fällen soll das Lohneinkommen dank verbesserter Erwerbsintegration erhöht werden, sodass die Unterstützungskosten entsprechend sinken.

5.2.2 Mehr Ablösungen durch IV-Rente

2.5 zusätzliche Fachpersonen im Team Subsidiarität + Controlling sollen systematisch bei Langzeitfällen (länger als 10 Jahre in Unterstützung der Sozialhilfe) sowie bei Personen über 55 Jahren überprüfen, ob eine Möglichkeit einer Ablösung durch IV-Rente besteht. Sie klären ab, ob sich über die Jahre die Gesundheitssituation verändert hat und allfällige IV-Ansprüche bestehen. Hierzu braucht es persönliche Gespräche, die Einholung aktueller detaillierter Arztzeugnisse und Abklärungen bei behandelnden Ärzten und weiteren involvierten Personen. Falls eine (erneute) Anmeldung bei der IV angezeigt ist, sollen die Fachpersonen die Anmeldung und die Begleitung der betroffenen Person im komplexen Verfahren bis zum rechtskräftigen Entscheid übernehmen.

Eine zusätzliche Fachperson im Rechtsdienst soll sich auf ablehnende IV-Entscheide spezialisieren. Sie nimmt eine kritische fachliche Beurteilung vor und prüft allfällige juristische Interventionen (Rekurs). Ein Pilot mit einem Einsatz von rund 30 Stellenprozenten seit 2018 zeigt, dass sich ein systematisches Vorgehen in diesem Bereich lohnt.

5.2.3 Mehr Einnahmen aus Familienzulagen

Eine zusätzliche Fachperson im Team Subsidiarität + Controlling soll gezielt eingesetzt werden zur Abklärung und Geltendmachung von komplexen Ansprüchen auf Familienzulagen. Im Vordergrund stehen Konstellationen von Erwerbstätigen und selbstständig Erwerbenden ausserhalb der Sozialhilfe, deren Kinder zusammen mit dem sorgeberechtigten Elternteil finanziell von der Sozialhilfe unterstützt werden. Es entspricht einem häufig geäusserten Wunsch der Fallführenden, in der Geltendmachung solch komplexer Ansprüche auf Familienzulagen unterstützt zu werden. Wenn ihnen diese aufwendige Abklärungs- und Rechercheaufgabe durch eine Spezialistin oder einen Spezialisten abgenommen wird, findet eine substantielle Entlastung statt.

5.3 Sinnvolle Dauer des Pilotprojekts

Ein Vorteil dieses Vorgehens besteht darin, dass die Kausalität des Ressourceneinsatzes im Verhältnis zur möglichen Kosteneinsparung leichter messbar sein dürfte als im Falle eines Einsatzes in der direkten Fallarbeit (Sozialberatung). Dort ist es sehr schwierig, eine festgestellte Veränderung auf eine bestimmte Ursache zurückzuführen. Zudem sind Wirkungen erst langfristig erkennbar.

In Winterthur wird das mit 18 Monaten relativ kurze Pilotprojekt nun während eines grösseren Zeitraums validiert. Es scheint sinnvoll, ein entsprechendes Pilotprojekt auch in Basel von Anfang an auf mehrere Jahre anzulegen, um schliesslich valide Aussagen machen zu können, ob sich der Einsatz der zusätzlichen Ressourcen wirklich gelohnt hat. Aus Sicht des Regierungsrates müsste das Projekt während eines Zeitraums von mindestens fünf Jahren laufen. Frühestens nach vier Jahren können im Rahmen einer Evaluation erste Aussagen darüber gemacht werden, ob sich die Investitionen in zusätzliche Stellen gelohnt haben.

Eine Besprechung mit den Verantwortlichen in Winterthur hat ergeben, dass eine gemeinsame Planung und Evaluation des Projekts nicht sinnvoll ist, da der Ansatz in Winterthur und das beabsichtigte Vorgehen in Basel zu unterschiedlich sind. In Basel soll eine spezifische Evaluation des Pilotprojekts erfolgen, die den Gegebenheiten des „Basler Modells“ Rechnung trägt.

5.4 Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation

Der Regierungsrat teilt das Anliegen der Anzugstellenden, das Pilotprojekt wissenschaftlich begleiten zu lassen, um die konkreten Auswirkungen messen zu können. Aus seiner Sicht ist eine fundierte externe Begleitung zwingend für das geplante Vorhaben.

Für die wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Pilotprojekts werden im vorliegenden Ratsschlag pauschal Kosten von 100'000 Franken veranschlagt - diese dürften sich etwa wie folgt zusammensetzen (Schätzung):

- 30'000 Franken: Vorbereitung und Fein-Konzeption des Pilotprojekts 2021
- 20'000 Franken: laufende Projektbegleitung über vier Jahre 2022 bis 2025
- 50'000 Franken: vertiefte Gesamtevaluation und Abschlussbericht bis Ende 2025

Der Auftrag soll im Einladungsverfahren vergeben werden gemäss Gesetz über öffentliche Beschaffungen des Kantons Basel-Stadt (Beschaffungsgesetz, BeG, SG 914.100) vom 20. Mai 1999.

6. Zusammenstellung von Ausgaben und Einsparungen

Zusätzliche FTE und Lohnklasse	Bereich / Team	Geschätzte Bruttokosten inkl. Arbeitgeberbeiträge (Mittelwert) und externe Massnahmen	Wirkungsziel und Beschreibung der Aufgaben der zusätzlichen Mitarbeitenden	Geschätzte Erträge in CHF auf fünf Jahre hochgerechnet ¹	Einsparungen (über fünf Jahre)
1 FTE in LK 14	Arbeitsintegrationszentrum AIZ	Fr. 145'000 p.a. 5 J: Fr. 725'000 Kosten für ext. Massnahmen: Fr. 357'000 p.a. ² 5 J: Fr. 1'785'000	1) Mehr Ablösungen in Arbeit und zusätzliches Lohneinkommen Beratung und Begleitung von ca. 45 zusätzlichen Fällen bzw. Intensivierung der Beratung bei bestehenden Fällen, so dass zusätzliche Personen in Arbeit gebracht und von der Sozialhilfe abgelöst werden können resp. sich ihr Lohneinkommen erhöht (verbesserte Erwerbsintegration dank Pensumssteigerung o.ä.). Neben den Lohnkosten fallen zusätzliche Kosten für externe Arbeitsintegrations-Massnahmen (Assessments, Kurse, Qualifizierungsprogramme usw.) an.	18 Ablösungen ³ à Fr. 26'000 p.a. ⁴ Zusatzeinkommen à Fr. 52'000 p.a. ⁵ 18 x Fr. 26'000 x 15 ⁶ = Fr. 7'020'000 (5 J) 5 x Fr. 52'000 = Fr. 260'000 (5 J)	Fr. 7'280'000 – Fr. 2'510'000 = Fr. 4'770'000
		Total Aufwand: Fr. 2'510'000 (5 J)		Total Ertrag: Fr. 7'280'000 (5 J)	Total Einsparung: Fr. 4'770'000
a) 2.5 FTE in LK 13	a) Team Subsidiarität + Controlling	a) Fr. 332'500 p.a. 5 J: Fr. 1'662'500	2) Mehr Ablösungen durch IV-Rente a) Systematische Überprüfung von Langzeitfällen (>10 Jahre in Unterstützung) sowie Fälle über 55 Jahre auf Möglichkeit einer Ablösung durch IV-Rente. Anmeldung und Begleitung durch den IV-Abklärungsprozess.	a) 5.2 Ablösungen ⁷ à Fr. 26'000 p.a. ⁴ + Nachzahlungen ⁸ à Fr. 26'000 p.a. über 1.5 Jahre Kumulierte Einsparung: 5.2 x CHF 26'000 x 15 = CHF 2'028'000 (5 J) Nachzahlungen: 5.2 x CHF 26'000 x 1.5 x 5 Jahre = CHF 1'014'000 (5 J)	Fr. 5'967'000 – Fr. 2'482'500 = Fr. 3'484'500

¹ Die Einsparungen können beispielsweise bei Ablösungen zeitlich verzögert eintreten. Zur besseren Verständlichkeit wird dies jedoch in der vorliegenden schematischen Berechnung nicht berücksichtigt.

² Die durchschnittlichen Aufwände für externe Massnahmen betragen im Arbeitsintegrationszentrum 7950 Franken pro Fall pro Jahr.

³ Die Mitarbeitenden des AIZ betreuen durchschnittlich 45 Fälle pro Person. Durchschnittlich können rund 40% der Fälle in Arbeit oder Ausbildung abgelöst werden. Bei einer zusätzlich eingestellten Fachperson mit 45 zusätzlichen Fällen ergeben sich damit geschätzte 18 Ablösungen in Arbeit.

⁴ Als durchschnittliche Unterstützungskosten pro Jahr pro Fall kann der Betrag von 26'000 Franken angenommen werden (Nettounterstützungskosten) – derselbe Wert pro Fall pro Jahr kann bei Nachzahlungen der IV angenommen werden.

⁵ Durchschnittlich erzielen 12.8% aller Klientinnen und Klienten, die ins AIZ eintreten, später ein Einkommen von durchschnittlich 9000 Franken pro Jahr. Bei 45 zusätzlichen Fällen ergibt dies Mehreinnahmen aus Einkommen in der Höhe von 52'000 Franken (gerundet) pro Jahr.

⁶ Die Ablösedauer wird kumuliert: Im ersten Jahr wirken sich 18 Ablösungen aus (1x18), im zweiten Jahr kommen zu diesen weitere 18 dazu (2x18 + 1x18), im dritten Jahr kommen zu den bestehenden weitere 18 dazu (3x18 + 2x18 + 1x18) usw. Insgesamt ergibt sich im 5-Jahreszeitraum der Faktor 15.

⁷ Die Anzahl zu überprüfender Fälle beträgt rund 1200. Ausgehend von den Erfahrungen aus einer Überprüfung von Langzeit-Dossiers in den Jahren 2012/2013 kann davon ausgegangen werden, dass in ca. 35% der Fälle (425 Fälle) weiterer Abklärungsbedarf in Bezug auf die Gesundheitssituation (inkl. Suchtproblematiken) besteht. Bei ca. 80% dieser Fälle (340 Dossiers) dürfte eine vertiefte Abklärung notwendig sein. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich bei geschätzten 50% (170 Fälle) dieser vertieft geprüften Dossiers eine (erneute) Anmeldung bei der IV empfiehlt. Vorsichtig geschätzt kann bei diesen 170 bei der IV angemeldeten Fällen von einer Ablösequote von ca. 15 % - also ca. 26 Fällen – ausgegangen werden. Verteilt auf die 5 Jahre Projektdauer ergibt dies 5.2 Ablösungen pro Jahr.

⁸ Vorsichtig geschätzt kann bei Nachzahlungen der IV von einer Periode von durchschnittlich 1.5 Jahren ausgegangen werden.

b) 1 FTE in LK 16	b) Rechtsdienst	b) Fr. 164'000 p.a. 5 J: Fr. 820'000	b) Kritische fachliche Beurteilung und allenfalls juristische Interventionen (Rekurs) bei ablehnenden IV-Entscheiden. Pilot mit einem Einsatz von 0.3 FTE seit 2018 zeigt, dass sich systematisches Vorgehen lohnt.	b) 5 Ablösungen ⁹ à Fr. 26'000 p.a. ⁴ + Nachzahlungen ⁸ à Fr. 26'000 p.a. über 1.5 Jahre Kumulierte Einsparung: 5 x Fr. 26'000 x 15 = Fr. 1'950'000 (5 J) Nachzahlungen: 5 x Fr. 26'000 x 1.5 x 5 Jahre = Fr. 1'014'000 (5J)	
		Total Aufwand: Fr. 2'482'500 (5 J)		Total Ertrag: Fr. 5'967'000 (5 J)	Total Einsparung: Fr. 3'484'500
1 FTE in LK 11	Team Subsidiarität + Controlling	Fr. 116'000 p.a. 5 J: Fr. 580'000	3) Mehr Einnahmen aus Familienzulagen Abklärung und Geltendmachung von komplexen Ansprüchen auf Familienzulagen, insbesondere bei Erwerbstätigen und selbständig Erwerbenden ausserhalb der Sozialhilfe, deren Kinder zusammen mit dem anderen Elternteil finanziell von der Sozialhilfe unterstützt werden. Effektive Entlastung der Fallführenden dank Delegation dieser aufwändigen Aufgabe an eine spezialisierte Person.	Mehreinnahmen: Fr. 144'000 p.a. ¹⁰ 5 x Fr. 144'000 = Fr. 720'000 (5 J)	Fr. 720'000 – Fr. 580'000 = Fr. 140'000
Total 5.5 FTE		Total Aufwand: Fr. 580'000 (5 J)		Total Ertrag: Fr. 720'000 (5 J)	Total Einsparung Fr. 140'000
		Total Aufwand Pilotprojekt über 5 Jahre Fr. 5'572'500		Total Ertrag Pilotprojekt über 5 Jahre Fr. 13'967'000	Total Einsparung Pilotprojekt über 5 Jahre Fr. 8'394'500
		Aufwand Pilotprojekt Durchschnitt pro Jahr Fr. 1'132'166		Ertrag Pilotprojekt Durchschnitt pro Jahr Fr. 2'973'400	Einsparungen Pilotprojekt Durchschnitt pro Jahr Fr. 1'678'900
		Total Aufwand Pilotprojekt über 6 Jahre Fr. 6'704'666		Total Ertrag Pilotprojekt über 6 Jahre Fr. 16'760'400	Total Einsparungen Pilotprojekt über 6 Jahre Fr. 10'073'400

⁹ Vorsichtig geschätzt kann von 5 zusätzlichen Ablösungen p.a. in IV-Rente ausgegangen werden.

¹⁰ Die Anzahl zu überprüfender komplexer Fälle nicht geltend gemachter Familienzulagen beträgt rund 500 bis 550 Dossiers. Gemäss einer Erhebung aus dem Jahre 2017 kann davon ausgegangen werden, dass bei ca. 50 bis 70 dieser Fälle Handlungsbedarf besteht. Wird von einer durchschnittlichen Familienzulage von 300 Franken pro Monat und einer Erfolgsquote von ca. 40 Fällen ausgegangen, kann pro Jahr ein Ertrag von durchschnittlich 144'000 Franken erzielt werden.

7. Zeitplan

2021	• Bewilligung der Ausgaben für das Pilotprojekt durch den Grossen Rat (vorliegender Ratschlag) • Beantragung der zusätzlichen Stellen im Budget 2022 • Fein-Konzeption des Projekts inkl. externe wissenschaftliche Begleitung • Personalrekrutierung per 1.1.2022
2022	Start Pilotprojekt und Datensammlung / Beginn Begleitung Evaluation
2025	Abschlussbericht externe Evaluation inkl. Empfehlung liegen vor bis Ende 2025
2026	• Bericht an den Grossen Rat auf Grundlage der Evaluation • Entscheid über Implementierung der zusätzlichen Stellen in Regelbetrieb oder Abbruch bis spätestens Ende 2026
2027	• im Fall einer Implementierung: fixe Aufnahme der zusätzlichen Stellen und der externen Kosten ins Budget 2028 • im Fall eines Abbruchs: Aufhebung der Stellen und Einstellung der Aufgaben im Laufe des Jahres 2027

8. Finanzielle Auswirkungen

8.1 Pilotprojekt

Wie die Übersicht in Kap. 6 zeigt, werden für das fünfjährige Pilotprojekt Ausgaben in der Höhe von 5'572'500 Franken benötigt. Dies entspricht Lohnkosten für insgesamt 5.5 befristeten zusätzlichen FTE in verschiedenen Lohnklassen sowie insgesamt 1'785'000 Franken für externe Integrationsmassnahmen. Hinzu kommen 100'000 Franken für die wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Pilotprojekts.

Die Gesamtausgaben für das vorgeschlagene Pilotprojekt belaufen sich somit auf 5'672'500 Franken über fünf Jahre bzw. 6'804'666 Franken über sechs Jahre.

Gestützt auf die Schätzungen der Sozialhilfe ist davon auszugehen, dass mit den Ausgaben gleichzeitig Einsparungen bei der Sozialhilfe in der Höhe von knapp 16.8 Mio. Franken erzielt werden kann. Über die Dauer von fünf Jahren ergeben sich damit Einsparungen in der Höhe von 8'294'500 Franken, bzw. 9'973'400 Franken über sechs Jahre.

8.2 Evaluation

Nach Vorliegen der Evaluation inkl. Empfehlung kann dem Grossen Rat berichtet werden. Bis spätestens Ende 2026 soll der Entscheid des Grossen Rats über eine Implementierung der Stellen in den Regelbetrieb (ab 2028) oder deren Aufhebung erfolgen können.

8.3 Implementierung in den Regelbetrieb

Im Fall einer Implementierung in den Regelbetrieb sollen die entsprechenden Ausgaben im Budgetprozess für das Jahr 2028 wiederkehrend berücksichtigt werden. Im Fall einer Einstellung des Projekts, werden für das Jahr 2027 noch weiterhin Lohnkosten für die 5.5 FTE benötigt, bis die Stellen aufgehoben und die Aufgaben eingestellt werden können. Aus diesem Grund kommen zu den oben beantragten Ausgaben Kosten für das Jahr 2027 in der Höhe von maximal 1'132'166 Franken hinzu. Im Falle einer Einstellung des Projekts dürften zwar auch im Jahre 2027 gewisse Minder Ausgaben anfallen, diese sind jedoch kaum seriös bezifferbar.

9. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 14. März 2012 überprüft.

10. Antrag

Der vorliegende Ratschlag nimmt die Anregung des Anzugs Luca Urgese und Konsorten betreffend «Pilotprojekt für eine Reduktion der Sozialhilfekosten durch eine tiefere Fallbelastung» auf und macht einen konkreten und auf die Ausgangslage in der Sozialhilfe Basel angepassten Umsetzungsvorschlag. Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Luca Urgese und Konsorten als erledigt abzuschreiben.

Gleichzeitig beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfes.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

Pilotprojekt für eine Reduktion der Sozialhilfekosten durch gezielten Einsatz von zusätzlichen Personalressourcen

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] und nach dem mündlichen Antrag der [Kommission eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

1. Für die Durchführung eines Pilotprojekts für eine Reduktion der Sozialhilfekosten durch gezielten Einsatz von zusätzlichen Personalressourcen (inkl. wissenschaftlicher Begleitung) werden der Sozialhilfe für die Jahre 2022 bis 2027 Ausgaben in der Höhe von Fr. 6'804'666 bewilligt.
2. Der Regierungsrat berichtet dem Grossen Rat bis Ende des Jahres 2026 über die Evaluationsergebnisse.

Dieser Beschluss ist zu publizieren. Er untersteht dem Referendum.