

Auftraggeberin:



Finanz- und Kirchendirektion
Kanton Basel-Landschaft

Wirksamkeitsprüfung von Eingliederungsmassnah- men gemäss Sozialhilfegesetz SHG

Evaluationsbericht

Stand: 11.6.2010



Egger, Dreher & Partner AG

Aarberggasse 30 • 3011 Bern • Tel: 031 318 30 40 • Fax: 031 318 30 50 • info@ed-partner.ch

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	3
2	Auftrag und Projektorganisation	9
2.1	Ausgangslage.....	9
2.2	Übergeordnetes Erkenntnisziel der Wirksamkeitsprüfung.....	9
2.3	Inhalt der vorliegenden Studie	9
2.4	Organisation und Dauer des Projektes	10
3	Vorgehen und Methodik	11
3.1	Bewertungsmassstäbe und Indikatoren	11
3.2	Vorgehen in der Übersicht	12
3.3	Datenquellen der quantitativen Auswertungen	13
3.4	Schriftliche Befragung	16
3.5	Untersuchungen vor Ort	17
4	Wirksamkeit der Massnahmen.....	19
4.1	Übersicht über die Nutzung der Eingliederungsmassnahmen.	19
4.2	Eingliederungserfolg bei Teilnehmenden von Eingliederungsmassnahmen	24
4.3	Kausalität zwischen dem Eingliederungserfolg und der Massnahme	28
4.4	Kosten / Nutzenverhältnis	38
5	Vollzugspraxis	40
5.1	Zuständigkeiten	40
5.2	Ressourcen.....	40
5.3	Abläufe (Geschäftsprozesse).....	41
5.4	Zielsystem und Anreize.....	47
6	Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen.....	51
6.1	Schlussfolgerungen	51
6.2	Handlungsempfehlungen.....	54

1 Zusammenfassung

Ausgangslage

Am 1. Januar 2002 ist das neue Sozialhilfegesetz in Kraft getreten und hat als neue öffentliche Aufgabe die "Eingliederung unterstützungsberechtigter Personen" eingeführt (§§ 16 - 19 und 34 SHG). Das Sozialhilfegesetz sieht gemäss § 52 dabei vor, dass der Kanton während der begrenzten Geltungsdauer der §§ 16-19 und 34 SHG deren Wirksamkeit überprüft. Die Egger, Dreher & Partner AG wurde vor dieser Ausgangslage gemäss RRB 0882 vom 17. Juni 2008 von der Regierung des Kantons Basel-Landschaft beauftragt, die vorliegende Wirksamkeitsprüfung der Eingliederungsmassnahmen gemäss Sozialhilfegesetz SHG zu erstellen.

Vorgehen

Die Studie wurde im Zeitraum zwischen November 2008 und Januar 2010 in folgenden Schritten erarbeitet:

- *Quantitative Auswertungen*

Zuerst wurden die verfügbaren quantitativen Daten analysiert. Insbesondere ging es dabei darum zu eruieren, welche (der nur in anonymisierter Form vorliegenden) Personen nach Besuch von Eingliederungsmassnahmen ein erhöhtes Einkommen hatten und damit entweder vollständig oder teilweise von der Sozialhilfe abgelöst werden konnten. Insgesamt nahmen zwischen 2002 und 2008 1'520 Personen an Eingliederungsmassnahmen teil. Es wurden im Sinne einer Vollerhebung alle 1'520 Personen in die quantitativen Berechnungen der Studie einbezogen.

- *Schriftliche Umfrage bei den Sozialhilfebehörden*

Im Anschluss an die quantitativen Analysen wurde bei jenen Personen, für die eine erfolgreiche Ablösung im Anschluss an den Besuch von Eingliederungsmassnahmen eruiert werden konnte, geklärt, inwiefern die erfolgreiche Ablösung ursächlich auf die Massnahmen zurückzuführen war. Hierzu wurde eine schriftliche Befragung aller Sozialhilfebehörden durchgeführt, bei welcher die Sozialhilfebehörden gebeten wurden, für jeden eruierten Fall mit Einkommenserhöhung nach der Eingliederungsmassnahme anzugeben, inwiefern dies ursächlich mit dem Massnahmenbesuch zusammenhängt.

- *Interviews mit Sozialarbeitenden und Leitenden von 5 ausgewählten Sozialdiensten*

In einem weiteren Schritt wurden in 5 ausgewählten Sozialdiensten mit den Leitenden und Sozialarbeitenden Interviews durchgeführt. Dabei wurden die Massnahmenteilnehmenden mit erfolgreicher Eingliederung vertieft untersucht (anonymisiert). Im Weiteren wurden die Prozesse, Zuständigkeiten, Strukturen und der Ressourceneinsatz im Bereiche des Einsatzes der Fördermassnahmen nach §§ 16 und 19 SHG erhoben.

Übersicht über die Nutzung der Eingliederungsmassnahmen nach §§ 16 und 19 SHG

Im Jahr 2008 wurden Massnahmen nach §§16 oder 19 SHG von rund 16% aller Sozialhilfefälle genutzt. In 4 von 5 Fällen handelte es sich dabei um Eingliederungsmassnahmen nach §16 SHG des Sozialhilfegesetzes.

Bei den Massnahmen nach §16 SHG wurden mehrheitlich Programme besucht, deren Ziel es ist, die betreffenden Personen durch Abklärungsmassnahmen, Standortbestimmungen, Coaching, Beratung und/oder Vermittlungsunterstützung in eine Arbeitsstelle zu führen.

Bei den Lohnkostenbeiträgen nach § 19 SHG handelte es sich bislang in der Mehrheit um Beschäftigungen in der betreffenden Wohngemeinde oder bei einem gemeinnützigen Verein. Lohnkostenbeiträge im Rahmen von Beschäftigungen in der freien Wirtschaft (die erst seit 2007 zulässig sind) waren bisher die Ausnahme (10 Fälle bisher).

Eingliederungserfolg bei Teilnehmenden von Eingliederungsmassnahmen nach §16 SHG

Insgesamt resultierte bei rund 18% aller Teilnehmenden an Eingliederungsmassnahmen nach §16 SHG im Anschluss an die Massnahme früher oder später eine Einkommenserhöhung bzw. Arbeitsmarktintegration, die ohne Massnahmenteilnahme nicht oder eher nicht eingetreten wäre. Umgekehrt ausgedrückt bedeutet dies, dass die Massnahmen in rund 82% der Fälle entweder zu keiner Einkommenserhöhung führten oder diese nicht massgeblich mit dem Massnahmenbesuch zusammenhing. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass der in der vorliegenden Studie untersuchte Zeitraum des Einsatzes der Fördermassnahmen in einer Phase lag, in der sich der Arbeitsmarkt erholte und in diesem Sinne vergleichsweise aufnahmefähig war. Wie sich die Eingliederungsraten in Phasen hoher bzw. steigender Arbeitslosigkeit präsentieren würden, konnten wir nicht untersuchen.

Warum führten die Massnahmen in der Mehrheit der Fälle nicht zu einer Eingliederung oder leisteten keinen wesentlichen Beitrag hierzu? Hierfür gibt es verschiedene Erklärungsansätze:

- Wir stellen fest, dass die Sozialarbeitenden Massnahmen gelegentlich gezielt auch bei Personen einsetzen, bei denen sie selbst nicht mit einer Eingliederung rechnen. Dies führt naturgemäss zu einer gewissen Quote von Massnahmenteilnehmenden ohne Eingliederungserfolg.
- Ein weiterer Grund kann sein, dass die Klienten gelegentlich nicht in die richtige Massnahme gesendet werden oder es der Massnahme nicht gelingt, die Arbeitsmarktfähigkeit der betreffenden Person entscheidend zu verbessern.
- Der Hauptgrund dürfte aber sein, dass es nicht möglich ist, Massnahmen „ohne Streuverluste“ gezielt nur bei denjenigen Personen einzusetzen, die am Ende dank des Massnahmeneinsatzes dann auch abgelöst werden können. Erstens kann nicht bei allen Sozialhilfebeziehenden im Vorfeld präzise abgeschätzt werden, ob die Person nach dem Besuch von Eingliederungsmassnahmen das erforderliche Mindestniveau der (mehrdimensionalen) Arbeitsmarktfähigkeit erreichen wird. Zweitens kann nicht in jedem Fall garantiert werden, dass eine Person eine Stelle finden wird, nachdem durch Eingliederungsmassnahmen das vom Arbeitsmarkt geforderte Mindestniveau der Arbeitsmarktfähigkeit erreicht wurde.

Die Studie gelangt aufgrund der obigen Erkenntnisse zur Empfehlung sicherzustellen, dass die Leitenden der Sozialdienste und die Sozialhilfebehörden ihren Sozialarbeitenden entsprechende Anreize schaffen, Massnahmen gezielt nur dann einzusetzen, wenn realistische Chancen bestehen, die betreffende Person mittelfristig in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren.

Eingliederungserfolg bei Teilnehmenden von Eingliederungsmassnahmen nach §19 SHG

Die Erfolgsrate der Massnahmen nach §19 SHG ist ähnlich hoch wie jene der Massnahmen nach §16 SHG. In dieser Hinsicht gelten die Ausführungen in obigem Abschnitt sinngemäss auch für die Massnahmen nach §19 SHG.

In Bezug auf die Massnahmen nach §19 SHG ortet die Studie ein Optimierungspotenzial auf Vollzugsebene: Es sollte geprüft werden, Lohnkostenbeiträge insb. bei gemeindeeigenen Integrationsprogrammen nicht mehr zu gewähren. Damit soll verhindert werden, dass die Massnahmen nach §19

SHG von einzelnen Gemeinden dazu genutzt werden, den Klienten vorübergehend anstelle von Unterstützungsleistungen der Sozialhilfe einen Lohn der Gemeinde (mit Lohnkostenbeitrag des Kantons) in einem Gemeindeprogramm auszubezahlen, um der Person so einen Anspruch für Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu verschaffen (Drehtüreffekt). Dieser aus ökonomischer Sicht unzweckmässige Massnahmeneinsatz ist jedoch relativ selten zu beobachten: Letztlich erfolgte nur in rund 8% der Fälle mit Besuch einer Massnahmen nach §19 SHG anschliessend eine Anmeldung bei der Arbeitslosenversicherung.

Unbedenklich und zweckmässig sind Lohnkostenbeiträge nach §19 jedoch dann, wenn diese im Sinne von Einarbeitungszuschüssen bei Arbeitsstellen auf dem ersten Arbeitsmarkt eingesetzt werden. Dies wurde bisher nur in wenigen Fällen angewendet. Dies scheint auch damit zusammenhängen, dass dieses Instrument bei den Arbeitgebenden wenig bekannt ist und für viele Arbeitgebende eine wenig interessante Option ist. Es ist deshalb ggf. ins Auge zu fassen, dem Instrument durch entsprechende Kommunikationsarbeit eine höhere Bekanntheit und Akzeptanz in der freien Wirtschaft zu verschaffen.

Verkürzung des Bewilligungsverfahrens der Fördermassnahmen

Neben den bereits genannten Handlungsfeldern ortet die Studie ein weiteres Optimierungsfeld darin, das heutige Bewilligungsverfahren der Fördermassnahmen der Sozialhilfebehörden und des Kantons zu verkürzen. Die Prozesse sollten so definiert werden, dass es den Sozialarbeitenden bei Bedarf möglich ist, innert wenigen Tagen eine Massnahme zu initiieren. Dies ist namentlich in jenen Fällen wichtig, bei denen mit der Massnahme eine rasche Aktivierung direkt nach Anmeldung erreicht werden soll. Hierfür bedarf es flexibler Bewilligungsverfahren beim Kanton und bei der Sozialhilfebehörde. Gewisse Gemeinden haben diese Flexibilität heute schon umgesetzt.

Zentralisierung von Aufgaben im Bereiche der Beschaffung und des Qualitätsmanagements der Massnahmen

Im Hinblick auf eine verbesserte Effizienz und Effektivität der einzelnen Massnahmen einerseits und des Einsatzes der Massnahmen durch die Gemeinden andererseits gelangen wir zur Empfehlung, einer zentralen Stelle folgende Aufgaben im Bereiche der Beschaffung und des Qualitätsmanagements von Eingliederungsmassnahmen zu übertragen:

- Übergeordnetes Benchmarking der Eingliederungserfolge unterschiedlicher Massnahmen. Etablierung eines Qualitätsmanagements, das die Qualität von Massnahmen überprüft.
- Sammeln, verdichten und aufbereiten von Informationen über die verschiedenen existierenden Angebote zu Handen der Gemeinden bzw. deren Sozialarbeitenden.
- Aushandeln von Preisen und Konditionen für Massnahmenteilnehmer der kommunalen Sozialdienste des Kantons mit den Anbietern (und dabei Nutzung der im Vergleich zu den einzelnen Gemeinden höheren Verhandlungsmacht)

Der Entscheid, welche Klienten in welche Massnahmen gehen sollen, sollte aber auch im Falle der Schaffung einer solchen zentralen Stelle weiterhin bei den Sozialarbeitenden der einzelnen Gemeinden bleiben.

Mitfinanzierung der Eingliederungsmassnahmen durch den Kanton gemäss §34 SHG

Der Kanton beteiligt sich derzeit zu 50% an den Kosten der Eingliederungsmassnahmen (nach vormaliger Einholung einer Kostengutsprache). Wir hatten zu prüfen, ob der Kanton an dieser Mitfinanzierung festhalten soll. In diesem Zusammenhang erachten wir folgende Feststellung als wichtig: Die Analysen zeigen, dass einer der wichtigsten Erfolgsfaktoren für einen effizienten und effektiven Massnahmeneinsatz darin liegt, dass die Sozialhilfebehörden und Leitenden der Sozialdienste ihren Sozialarbeitenden starke Anreize schaffen, die Massnahmen möglichst eingliederungswirksam einzusetzen. Die Anreize der Sozialhilfebehörde, die Sozialarbeitenden zu einem solchen Verhalten zu führen, sind dabei umso grösser, je stärker sich die Gemeinde an den Kosten der Massnahmen selbst beteiligen muss. Dies spricht auf der einen Seite für eine Reduktion der Kostenbeteiligung seitens des Kantons. Auf der andern Seite könnte ein solcher Rückzug des Kantons eine Signalwirkung für die Gemeinden haben, keine Eingliederungsmassnahmen mehr einzusetzen.

Kosten-Nutzen-Beurteilung der Eingliederungsmassnahmen nach §§ 16 und 19 SHG

Falls die 18% der Massnahmenteilnehmenden, die dank der Massnahme erfolgreich eingegliedert werden konnten, im Durchschnitt während 3.7 Jahren keine Sozialhilfe beziehen, die sie sonst bezogen hätten, dann werden damit alleine auf Ebene der Gemeinden Einsparungen an Unterstützungsleistungen erreicht, welche den gesamten Massnahmenkosten aller Teilnehmenden entsprechen. Berücksichtigt man nicht nur die Einsparun-

gen erfolgreicher Eingliederungen für die Gemeinden, sondern die Einsparungen an Unterstützungsleistungen insgesamt (einschliesslich Subsidiaritäten, die an die Gemeinden zurückfliessen), dann führen die 18% erfolgreich integrierten Personen bereits dann zu grösseren Einsparungen als die gesamten Massnahmenkosten aller Teilnehmenden, wenn sie dank der Eingliederung im Durchschnitt während 1.8 Jahren keine Unterstützungsleistungen beziehen, die sie ohne Massnahmeinsatz sonst bezogen hätten. Dabei sind folgende Nebeneffekte von Arbeitsmarktintegrationen, die zu weiteren Kosteneinsparungen führen können, nicht eingerechnet:

- Reduktion von Krankheitskosten
- Reduktion von Kosten dank verhinderter Suchtprobleme
- Reduktion von Kosten dank verhinderter Delinquenz

Weiter haben die Eingliederungsmassnahmen in den Sozialdiensten oft den Charakter eines Outsourcings von originären Aufgaben der Sozialhilfe (Bewerbungsunterstützung, Abklärung der arbeitsmarktlichen Potenziale, Standortbestimmung etc.). Würden die Massnahmen nicht weitergeführt hätte dies zur Konsequenz, dass diese für eine wirksame Arbeitsmarktintegration unverzichtbaren Aufgaben und Instrumente durch die Sozialarbeitenden selbst erbracht werden müssten, was entsprechende zusätzliche interne Personalressourcen erfordern würde.

Ob bei den 18% erfolgreich integrierten Massnahmenteilnehmenden eine Verkürzung der Unterstützungsdauer in dieser Grössenordnung erreicht wurde, konnten wir nicht untersuchen (weil der Beobachtungszeitraum hierfür zu kurz war). In Unkenntnis dieser für eine abschliessende Kosten-Nutzen-Beurteilung entscheidenden Grösse beurteilen wir intuitiv die Erfolgsquote von 18% als ein Ergebnis, das auf der einen Seite zwar nicht als Quantensprung im Bereiche der Eingliederung von Sozialhilfebeziehenden erachtet werden kann, aber auf der andern Seite auch nicht als Begründung dienen kann, die Massnahmen zu streichen.

Die Schlussfolgerung aus diesem Ergebnis ist unseres Erachtens, künftig besser sicherzustellen, dass nur Klienten mit einem vorhandenen Eingliederungspotenzial Massnahmen besuchen und dabei in die am besten geeignete Massnahme gesendet werden. Zudem sollten die beschriebenen Optimierungen ergriffen werden, mit denen die Qualität der Angebote verbessert werden können. Beides soll dazu dienen, den Anteil der erfolglosen Massnahmenbesuche zu reduzieren bzw. deren Erfolgsquote zu verbessern.

2 Auftrag und Projektorganisation

2.1 Ausgangslage

Am 1. Januar 2002 ist das neue Sozialhilfegesetz in Kraft getreten und hat als neue öffentliche Aufgabe die "Eingliederung unterstützungsberechtigter Personen" eingeführt (§§ 16 - 19 und 34 SHG).

Im Jahr 2006 wurde für den Zeitraum 2002 bis 2005 intern eine Wirkungsevaluation der §§ 16 (Integrationsprogramme) und 19 (Lohnkostenbeiträge an steuerbefreite oder gemeinnützige Arbeitgeber) durchgeführt. Aus der Evaluation der Bestimmungen über die Eingliederungsmassnahmen wurde dabei insgesamt eine positive Bilanz gezogen.

Am 1.1.2007 trat das revidierte Sozialhilfegesetz in Kraft. Es sieht unter anderem vor, dass die Lohnkostenbeiträge nicht mehr ausschliesslich an steuerbefreite oder gemeinnützige sondern neu grundsätzlich an alle Arbeitgebenden entrichtet werden können.

Im aktuell geltenden Sozialhilfegesetz sieht § 52 vor, dass der Kanton während der begrenzten Geltungsdauer der §§ 16-19 und 34 SHG seit dem 22. Juni 2006 deren Wirksamkeit überprüft. Der Regierungsrat soll dabei die Methode der Wirksamkeitsprüfung regeln und die Indikatoren der Zielerreichung festlegen.

Die Egger, Dreher & Partner AG wurde vor dieser Ausgangslage gemäss RRB 0882 vom 17. Juni 2008 von der Regierung des Kantons Basel-Landschaft beauftragt, eine Wirksamkeitsprüfung der Eingliederungsmassnahmen gemäss Sozialhilfegesetz SHG zu erstellen. Der vorliegende Bericht stellt die Ergebnisse dieser Studie dar.

2.2 Übergeordnetes Erkenntnisziel der Wirksamkeitsprüfung

Die Wirksamkeitsprüfung richtet sich an den Gesetzgeber des SHG. Aus Sicht des Gesetzgebers steht folgendes Erkenntnisziel der Wirksamkeitsprüfung im Vordergrund: Sollen die §§ 16 - 19 und 34 des SHG künftig unverändert beibehalten, geändert oder gestrichen werden?

Im Sinne eines Nebenprodukts soll die Wirksamkeitsprüfung zusätzlich den verantwortlichen Stellen auf Kantons- und Gemeindeebene Anhaltspunkte für Optimierungen liefern.

2.3 Inhalt der vorliegenden Studie

Mit Blick auf das übergeordnete Erkenntnisziel soll die Wirksamkeit der Massnahmen zur Förderung der beruflichen Eingliederung von unterstüt-

zungsberechtigten Personen gemäss § 16 SHG untersucht werden sowie die Wirksamkeit der Lohnkostenbeiträge für Arbeitgebende gemäss § 19 SHG gemessen werden.

Die sich daraus ableitende zentrale Fragestellung ist die Folgende: In welchem Ausmass wurden die angestrebten Wirkungen erreicht Und wie wirken sich die Massnahmen im Einzelnen auf die Sozialhilfe, die Arbeitslosenversicherung und die Invalidenversicherung aus?

Im Weiteren sind im Sinne von Unterfragen mit geringerer Bedeutung die nachfolgenden Fragen zu beantworten:

- Welche Massnahmen gemäss § 16 SHG haben sich bewährt (Kosten-Nutzen-Betrachtung), welche Massnahmen weisen ein vglw. schlechtes Kosten-Nutzen-Verhältnis auf?
- In welchem Umfang und mit welchem Nutzen werden Lohnkostenbeiträge an Arbeitgebende ausgerichtet (§ 19 SHG)?
- Welche Prozesseigenschaften, Zuständigkeiten und Strukturen sowie Anreizmuster haben sich als vorteilhaft bzw. nachteilig erwiesen?

2.4 Organisation und Dauer des Projektes

Die vorliegende Studie wurde seitens der Egger, Dreher & Partner AG durch Herrn Marcel Egger (Leitung) und Herrn Adrian Wüthrich im Zeitraum zwischen November 2008 und Januar 2010 erarbeitet.

Die Studie wurde auf Seiten des Kantons Basel-Landschaft von Mitarbeitenden der Finanz- und Kirchendirektion unter der Leitung von Herrn Rudolf Schaffner (Vorsteher kantonales Sozialamt) geführt. Im Einzelnen waren folgende Personen an den Projektarbeiten beteiligt:

- Herr Rudolf Schaffner, Projektausschuss (Vorsitz)
- Herr Daniel Schwörer, Projektausschuss
- Frau Elisabeth Carneiro, Projektteam
- Herr Eduard Gysin, Projektteam
- Frau Claudia Vögtli, Projektteam

3 Vorgehen und Methodik

3.1 Bewertungsmassstäbe und Indikatoren

Aufgrund des Erkenntnisziels wurde das Evaluationsmodell darauf ausgerichtet, das Wechselspiel zwischen Ressourcen, Leistungen und Wirkungen derart zu analysieren, dass die in Kapitel 2.3 genannten Fragestellungen beantwortet werden können.

Folgende Bewertungsmassstäbe standen dabei im Vordergrund:

- *Bewertungsmassstab 1:*
Einfluss auf die angestrebte Hauptwirkung: Fähigkeit der Fördermassnahmen, die Abhängigkeit der Teilnehmenden von Leistungen der sozialen Sicherungssysteme zu reduzieren.

Indikatoren:

- Veränderung des Leistungsbezugs in der Sozialhilfe vor und nach der Teilnahme an Fördermassnahmen (§ 16 SHG). Unterscheidung nach den verschiedenen Fördermassnahmen.
- Veränderung des Leistungsbezugs in der Sozialhilfe vor und nach Einsatz von Lohnkostenbeiträgen (§ 19 SHG).
- Zusammenhang zwischen der festgestellten Reduktion des Leistungsbezugs einzelner Personen mit dem Besuch von Fördermassnahmen bzw. den Lohnkostenbeiträgen.
- Effekte auf die Arbeitslosenversicherung und die Invalidenversicherung: Anteil Personen deren Leistungsbezug von der Sozialhilfe in die Arbeitslosenversicherung oder Invalidenversicherung verlagert wurde.

- *Bewertungsmassstab 2:*
Effizienz des Einsatzes der Fördermassnahmen:

Indikatoren

- Externe Kosten der Fördermassnahmen je Teilnehmer.
- Interne Kosten der Fördermassnahmen innerhalb der Sozialhilfebehörde (insb. Personalkosten aufgrund Prozessquantifizierung). Beurteilung der Kosten aufgrund Plausibilitätskriterien.
- Effizienz des Prozesses; Aspekt der mindesteffizienten Grösse (aufgrund einer Analyse der Prozessstrukturen).
- Effizienz und Anreizwirkungen der Zuständigkeiten und Strukturen.

- Anreizwirkungen der Finanzierungsregelung zwischen Kanton und Gemeinden.

3.2 Vorgehen in der Übersicht

Die Wirksamkeitsprüfung wurde in vier Schritten erarbeitet:

Schritt 1: Erhebung Quelldaten

In einem erstem Schritt wurden die für die quantitativen Berechnungen erforderlichen quantitativen Daten erhoben. Die betreffenden Datenquellen werden in Kapitel 3.3 näher beschrieben.

Schritt 2: Quantitative Auswertungen

In einem zweiten Schritt wurden die quantitativen Daten analysiert. Ziel dieser Analyse war es, die in Kapitel 3.1 im Absatz „Bewertungsmassstab 1“ aufgeführten Indikatoren zu ermitteln. Insbesondere ging es darum zu eruieren, welche (uns nur in anonymisierter Form bekannten) Personen nach Besuch von Eingliederungsmassnahmen ein erhöhtes Einkommen hatten und damit entweder vollständig oder teilweise von der Sozialhilfe abgelöst werden konnten. Dabei wurde geprüft, ob erstens diese Personen nach Fallabschluss bei der Sozialhilfe lediglich in die Invalidenversicherung oder die Arbeitslosenversicherung verschoben wurden oder ob zweitens sich die betreffenden Personen in der Folge wieder bei der Sozialhilfe anmeldeten. Diese Fälle wurden nicht als Erfolgsfälle gewertet. Die detaillierten Ergebnisse der quantitativen Analysen sind in Kapitel 4 dargestellt.

Schritt 3: Schriftliche Umfrage bei den Sozialhilfebehörden

Nach der quantitativen Analyse ging es darum, bei jenen Personen, für die eine erfolgreiche Ablösung im Anschluss an den Besuch von Eingliederungsmassnahmen eruiert werden konnte zu klären, inwiefern dies ursächlich auf die Massnahmen zurückzuführen war. Diese Information kann aus den quantitativen Daten nicht abgeleitet werden. Deshalb wurde eine schriftliche Befragung aller Sozialhilfebehörden durchgeführt, bei welcher die Sozialhilfebehörden gebeten wurden, für jeden eruierten (anonymisierten) Fall mit Einkommenserhöhung nach der Eingliederungsmassnahme anzugeben, inwiefern dies ursächlich mit dem Massnahmenbesuch zusammenhing (vgl. Kapitel 3.4).

Schritt 4: Interviews mit Sozialarbeitenden und Leitenden von 5 ausgewählten Sozialdiensten

In einem nächsten Schritt wurden in 5 ausgewählten Sozialdiensten mit den Leitenden und Sozialarbeitenden Interviews durchgeführt. Zum Einen ging es darum, jene Fälle, bei denen es gemäss der schriftlichen Umfrage dank der Eingliederungsmassnahme zu einer Einkommenserhöhung kam, vertieft zu untersuchen, um erstens die schriftliche Umfrage zu verifizieren und zweitens die „Geschichten“ hinter den Erfolgsfällen zu analysieren. Im Weiteren wurden im Rahmen der Interviews vor Ort die Prozesse, Zuständigkeiten, Strukturen und der Ressourceneinsatz im Bereiche des Einsatzes der Fördermassnahmen nach §§ 16 und 19 SHG erhoben.

Schritt 5: Berichterstattung

Auf der Basis dieser Daten wurde schliesslich der vorliegende Bericht erstellt.

3.3 Datenquellen der quantitativen Auswertungen

Für die quantitativen Analysen wurden folgende Datenquellen verwendet:

- Erhebung aller Personen mit Besuch einer Fördermassnahme nach §16 des Sozialhilfegesetzes seit 2002 einschliesslich deren Sozialhilfebezüge in den Folgejahren. Insgesamt wurden 1520 Fälle erhoben.
Datenquelle: Erhebungen des kantonalen Sozialamts
Stichprobenumfang: Vollerhebung
- Erhebung aller Personen, bei denen in den Jahren seit 2002 Lohnkostenbeiträge an den Arbeitgeber nach §19 des Sozialhilfegesetzes ausgerichtet wurden, einschliesslich deren Sozialhilfebezüge in den Folgejahren.
Datenquelle: Erhebungen des kantonalen Sozialamts
Stichprobenumfang: Vollerhebung
- Erhebung, wie viele derjenigen Personen mit Fördermassnahmen gemäss §§ 16 und 19 SHG, deren Leistungsbezug in der Sozialhilfe reduziert wurde, gleichzeitig einen erhöhten Bezug an Leistungen der Arbeitslosenversicherung oder Invalidenversicherung vorweisen. Als Datenquelle hierfür dienten die produktiven IT-Systeme des Kantonalen Amtes für Industrie und Gewerbe KIGA (Datenbanken AVAM und ASAL) und der IV-Stelle Basel-Landschaft (Datenbank OSIV).
Datenquelle: Datenbanken des KIGA und der IV-Stelle
Stichprobenumfang: Vollerhebung

Aus diesen Datenquellen wurden letztlich die folgenden 5 Daten-Tabellen extrahiert und miteinander verknüpft.

- *KLIB-Stammdaten*

Diese Tabelle enthält die wesentlichen Stammdaten aller Sozialhilfebezüger im Kanton-Basellandschaft seit 1998. Im Einzelnen sind folgende Datenfelder verfügbar, die für vorliegende Studie verwendet wurden:

- KSA-Nummer
- Geburtsdatum
- Nationalität
- Wohnsitz
- Aufnahme datum
- Zivilstand
- Geschlecht
- Abschlussdatum
- Abschlussgrund

- *Tabelle Kostengutsprachen Eingliederungen*

Diese Tabelle enthält die im Bereiche der Eingliederungsmassnahmen (§§ 16 und 19 SHG) erfolgten Kostengutsprachen seit 2002. Im Einzelnen sind folgende Datenfelder verfügbar:

- KSA Nr.
- Eingang des Gesuchs
- Gemeinde, die das Gesuch behandelte
- Geschlecht
- Sozialhilfeabhängigkeit Seit
- Datum Entscheid KSA (bewilligt oder abgelehnt)
- Gesetzliche Basis SHG
- Kostengutsprache durch KSA für Umfang und Leistung

- *Tabelle „Sozialhilfeleistungen bei Teilnehmenden an Massnahmen gemäss §§ 16 und 19 SHG“*

Das kantonale Sozialamt hat für sämtliche Teilnehmenden an Massnahmen nach §§16 und 19 SHG alle Verfügungen der Sozialhilfe anhand der in schriftlicher Form vorliegenden Dossiers erfasst. Insgesamt wurden die nachfolgenden Datenfelder von 13'163 Verfügungen manuell erfasst:

- KSA-Nummer
- Verfügungsdatum
- Grundbedarf
- Anzahl unterstellte Personen

- Erwerbseinkommen
- Bemerkungen

- *Tabelle „Anmeldungen bei der IV-Stelle des Kantons Basel-Landschaft (mit Verfügung)“*

Um zu prüfen, welche Personen sich im Anschluss an Eingliederungsmassnahmen bei der IV-Stelle anmeldeten, hat die IV-Stelle dem kantonalen Sozialamt eine Liste mit allen Personen erstellt, die sich seit 2004 bei der IV anmeldeten. Anhand der AHV-Nummern hat das KSA dann jenen Personen eine KSA-Nummer zugeteilt, die schon in der Sozialhilfe anhängig waren. Im Ergebnis wurde der Egger, Dreher & Partner AG ein File mit folgenden Daten zur Verfügung gestellt:

- KSA-Nummer
- Gesuchsdatum
- Verfügungsdatum
- Leistung (Rente, berufliche Massnahme etc.)
- Entscheid (Zusprache, Ablehnung)

- *Tabelle „Anmeldungen bei den regionalen Arbeitsvermittlungszentren des kantonalen Amtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA)“*

Das KIGA hat zu Händen des kantonalen Sozialamts eine Liste mit allen Personen erstellt, die seit 2004 Leistungen der Arbeitslosenversicherung im Kanton Basel-Landschaft bezogen haben. Das KSA hat diese Daten analog den IV-Daten mit entsprechender KSA-Nummer versehen und der Egger, Dreher & Partner AG zur Verfügung gestellt. Diese Daten dienen dazu zu prüfen, welche Personen im Anschluss an Eingliederungsmassnahmen sich bei der Arbeitslosenversicherung anmeldeten. Im Einzelnen wurden der Egger, Dreher & Partner AG für jeden Leistungsbezüger der ALV, der seit 2004 eine sogenannte Rahmenfrist eröffnete, folgende Informationen zur Verfügung gestellt (eine Datenzeile je Person und Rahmenfrist, die seit 2004 eröffnet wurden):

- KSA-Nummer
- Beginn der Rahmenfrist bei der ALV
- Ende der Rahmenfrist bei der ALV

Nachfolgende Abbildung zeigt den Fragebogen, den die Sozialhilfebehörden für jede der insgesamt 292 eruierten Personen mit Fallabschluss dank erhöhtem Einkommen nach Massnahmenbesuch ausfüllen mussten. Insgesamt konnte eine Rücklaufquote von 81% erreicht werden:

Personenfragebogen

A Allgemeine Angaben zum Fallabschluss/Integration der betreffenden Person (gemäss KLIB-Daten und Verfügungen):

Nach Beendigung der letzten Eingliederungsmassnahme (siehe unten) konnte der Fall nicht unmittelbar abgeschlossen werden.
Seit der letzten Eingliederungsmassnahme (siehe unten) erhöhte sich jedoch das Einkommen dauerhaft
Zu einem späteren Zeitpunkt erfolgte auch ein Fallabschluss, der dank erhöhtem Einkommen zustande kam.

B Besuchte Massnahme (auf der Basis der erteilten Kostengutsprachen hergeleitet)

Beginn Kostengutsprache	Ende Kostengutsprache	Dauer	Gesetzliche Grundlage	Erläuterungen
01.07.2006	31.12.2006	1 Monate	SHG 16	Coaching Rohner

C Beurteilen Sie bitte, inwiefern nachfolgende Aussagen für die betreffende Person zutreffen (Zutreffendes ankreuzen):

	trifft voll und ganz zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft gar nicht zu
Ohne Besuch der oben erwähnten Eingliederungsmassnahmen hätte die betreffende Person nicht von der Sozialhilfe abgelöst werden können	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Es ist möglich, dass die betreffende Person auch ohne die obigen Fördermassnahmen in den 1. Arbeitsmarkt hätte integriert werden können	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Fallablösung war nur deshalb möglich, weil die betreffende Person im Rahmen der Massnahme einen Lohn erhielt, der gemäss §19 SHG mit einem Lohnkostenbeitrag bezuschusst wurde.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die obigen Fördermassnahmen hatten insgesamt folgende Auswirkungen, die für die Eingliederung der Person von entscheidender Bedeutung waren:				
- Aktivierung der Person	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Schaffung / Erhalt der Tagesstruktur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Förderung persönlicher Kompetenzen (soziale Kompetenzen, Sprache ...)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Förderung beruflicher Kompetenzen (Fachliche Ausbildungen, ...)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Effektivere Stellensuche dank Unterstützung bei der Stellensuche	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Erhöhung der Attraktivität/Arbeitsmarktfähigkeit der Person für den Arbeitgeber (bspw. dank Lohnzuschuss)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Andere Gründe: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3.5 Untersuchungen vor Ort

In 5 ausgewählten Sozialdiensten wurden mit den Leitenden und Sozialarbeitenden Interviews durchgeführt.

Es wurde darauf geachtet, dass nur Sozialdienste untersucht wurden, die in der Vergangenheit vergleichsweise intensiv Eingliederungsmassnahmen nach §§ 16 oder 19 SHG nutzten und bei denen wir eine vergleichsweise

grosse Anzahl Fälle feststellten, bei denen nach Besuch der Massnahme eine Einkommenserhöhung resultierte. Dieses Auswahlkriterium wurde deshalb angewendet, weil es nicht darum ging zu eruieren, warum gewisse Gemeinden Massnahmen nicht einsetzen, sondern darum, welche Wirkungen mit Massnahmen in jenen Gemeinden erzielt wurden, wo solche auch in gewissem Umfang eingesetzt wurden und welche „Best Practices“ sich hieraus ableiten lassen.

In Absprache mit der Begleitgruppe der Studie wurden folgende 5 Gemeinden in die Untersuchungen vor Ort einbezogen:

- Allschwil
- Binningen
- Lausen
- Liestal
- Münchenstein

Insgesamt haben wir mit 26 Personen gesprochen, darunter die 5 Leiterinnen und Leiter der betreffenden Sozialdienste.

Folgende Themen wurden anlässlich der Interviews besprochen:

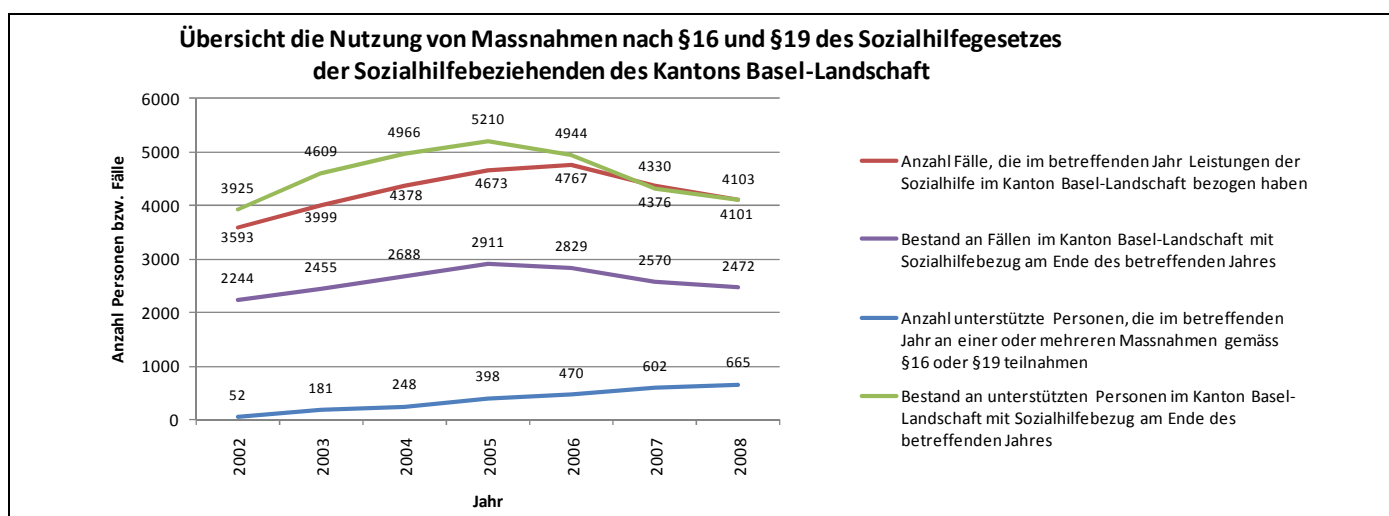
- Fallbesprechungen von erfolgreichen Eingliederungen nach Eingliederungsmassnahmen nach §§ 16 und 19: waren die Massnahmen unverzichtbar und falls ja warum?
- Ziele der Sozialhilfebehörden, der SozialarbeiterInnen und der Anbieter sowie daraus resultierende Anreize und Verhalten.
- Prozess der Beschaffung der Massnahmen.
- Prozess der Wahl einer Massnahme und Betreuung von Personen während dem Massnahmenbesuch nach §§ 16 und 19 SHG.
- Zuständigkeiten, Ressourcen/Kosten und Organisation im Sozialdienst im Zusammenhang mit dem Einsatz von Massnahmen nach §§16 und 19.
- Festgestellter Handlungsbedarf.

4 Wirksamkeit der Massnahmen

4.1 Übersicht über die Nutzung der Eingliederungsmassnahmen

Entwicklung der Sozialhilfefälle

Die Zahl der Sozialhilfefälle stieg in den Jahren 2002 bis 2005 kontinuierlich an und ist seit diesem Zeitpunkt wieder am Sinken. Im Gegensatz dazu nahm die Zahl der Sozialhilfepersonen, die an einer Massnahme gemäss §16 oder §19 des Sozialhilfegesetzes teilnahmen seit 2002 stetig zu.

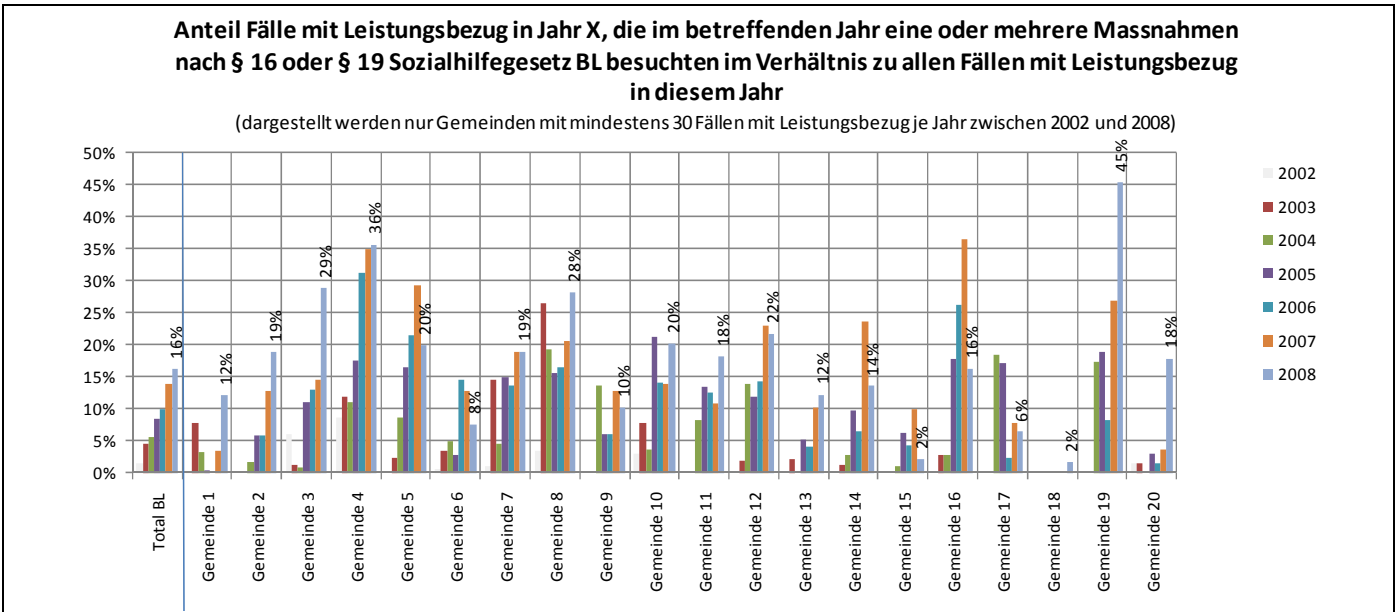


Quelle: Daten des KSA; eigene Auswertung

Umfang des Massnahmeneinsatzes nach §§ 16 und 19 SHG

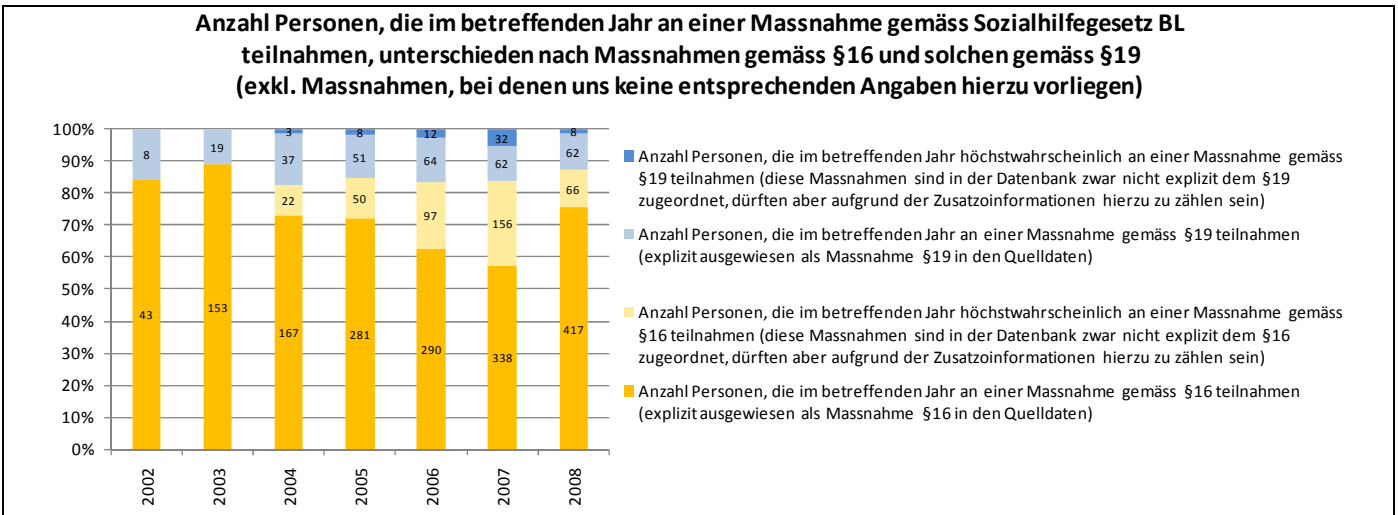
Im Jahr 2008 wurden von rund 16% aller Sozialhilfefälle Massnahmen nach §§16 oder 19 SHG genutzt. Dabei gibt es grosse Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden:

- In den 20 Gemeinden mit der vergleichsweise grössten Anzahl Sozialhilfefälle nahmen im Jahr 2008 je nach Gemeinde zwischen 2% und 45% aller Sozialhilfefälle an Massnahmen teil. Oder mit andern Worten: in einzelnen Gemeinden nimmt kaum jemand an Massnahmen teil und in anderen Gemeinden wird fast jeder zweite Sozialhilfebeziehende in Massnahmen gesendet.
- Im weiteren unterscheiden sich die Gemeinden darin, dass in einzelnen Gemeinden eine stetige Zunahme des Massnahmeneinsatzes seit 2002 zu konstatieren ist, während wir in anderen Gemeinden Schwankungen von Jahr zu Jahr feststellen.



Quelle: Daten des KSA; eigene Auswertung

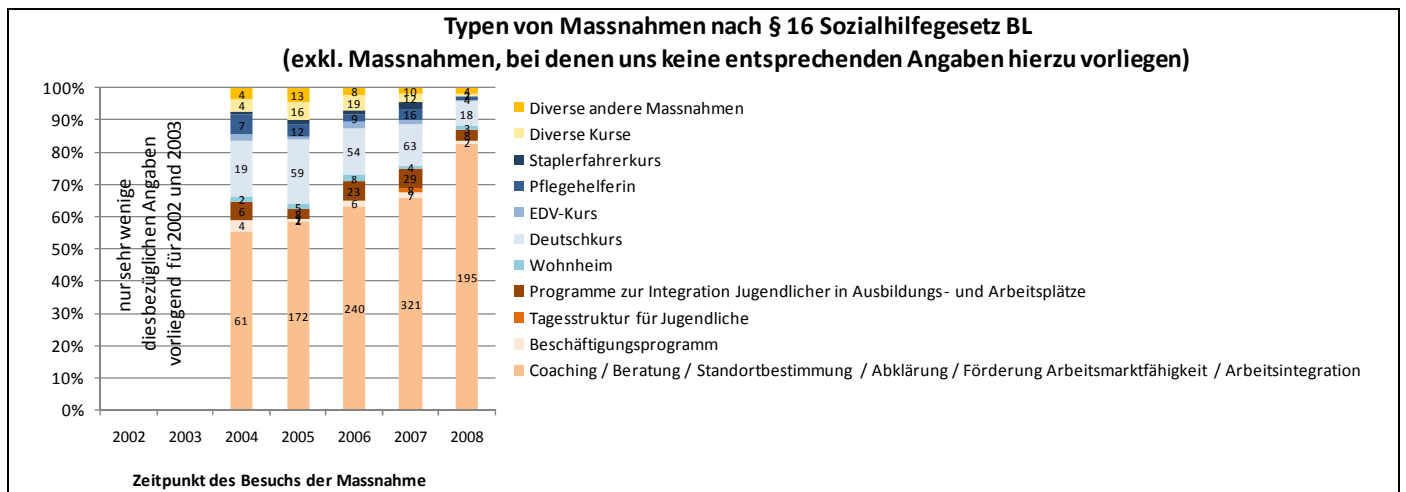
In über 80% aller Fälle handelte es sich bei den Massnahmen nicht um Lohnkostenbeiträge nach §19 sondern um Eingliederungsmassnahmen nach §16 des Sozialhilfegesetzes.



Quelle: Daten des KSA; eigene Auswertung

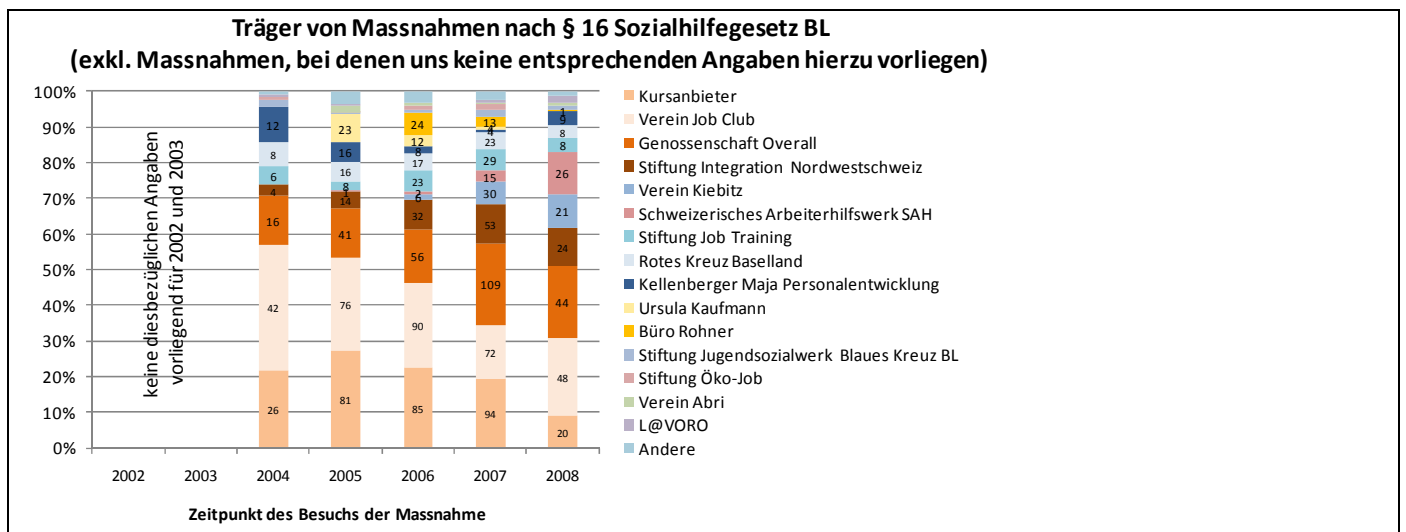
Häufige Massnahmentypen und Träger bei Massnahmen nach §16 SHG

Bei den Massnahmen nach §16 handelt es sich mehrheitlich um Programme, deren Ziel es ist, die betreffenden Personen durch Abklärungsmassnahmen, Standortbestimmungen, Coaching, Beratung und/oder Vermittlungsunterstützung in eine Arbeitsstelle zu führen bzw. die Arbeitsmarktfähigkeit zu verbessern. Der (mit deutlichem Abstand) zweithäufigste Massnahmentyp sind Deutschkurse. Diese beiden Typen machen in allen untersuchten Jahren mehr als 75% aller Massnahmen nach §16 aus.



Quelle: Daten des KSA; eigene Auswertung

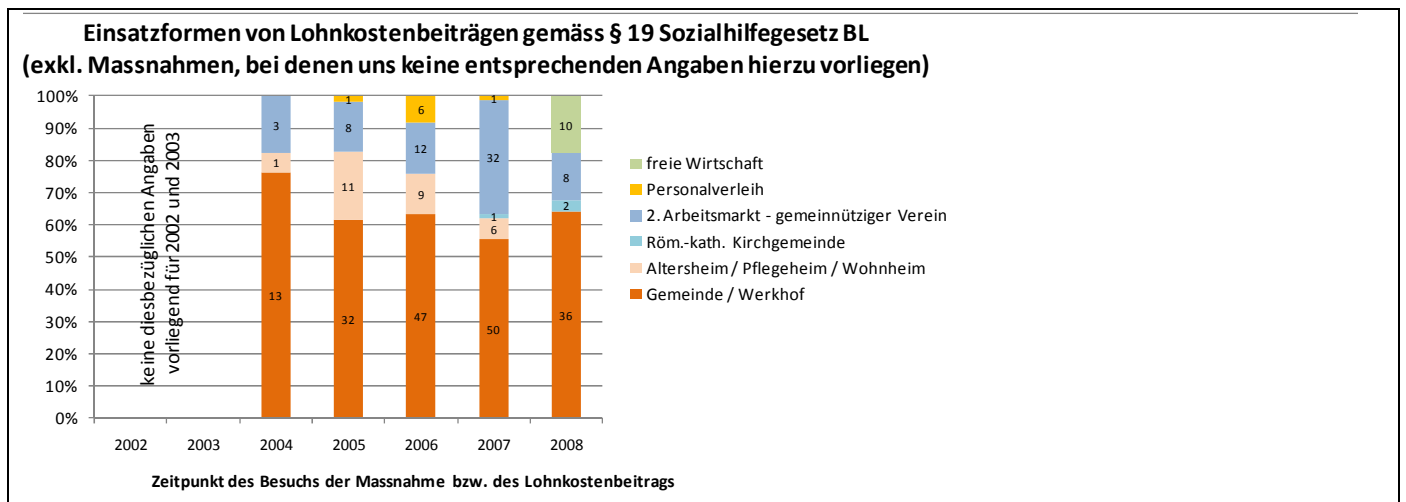
Die bisher genutzten Massnahmen nach §16 teilen sich auf eine überschaubare Anzahl unterschiedlicher Träger auf: Die Mehrheit der Deutschkurse wurde in den letzten Jahren von 6 Trägern abgedeckt (Ausländerdienst Baselland (ALD), Verein Strudel, Stiftung ECAP, K5 Basler Kurszentrum, Migros Klubschule, NSH Bildungszentrum Basel). Die übrigen Massnahmen wurden seit 2006 zu über 75% durch 7 weitere Träger bereitgestellt. Es sind dies der Verein Job-Club (Massnahme Stabil), die Genossenschaft Overall (verschiedene Massnahmen), die Stiftung Integration Nordwestschweiz (insb. Massnahme Perspektive), der Verein Kiebitz (gleichnamiges Integrationsprogramm), das Schweizerische Arbeiterhilfswerk (insb. Massnahme Lernhaus), die Stiftung Job Training (insb. Massnahme Job Factory) und das Schweizerische Rote Kreuz (insb. Kurs PflegehelferIn SRK).



Quelle: Daten des KSA; eigene Auswertung

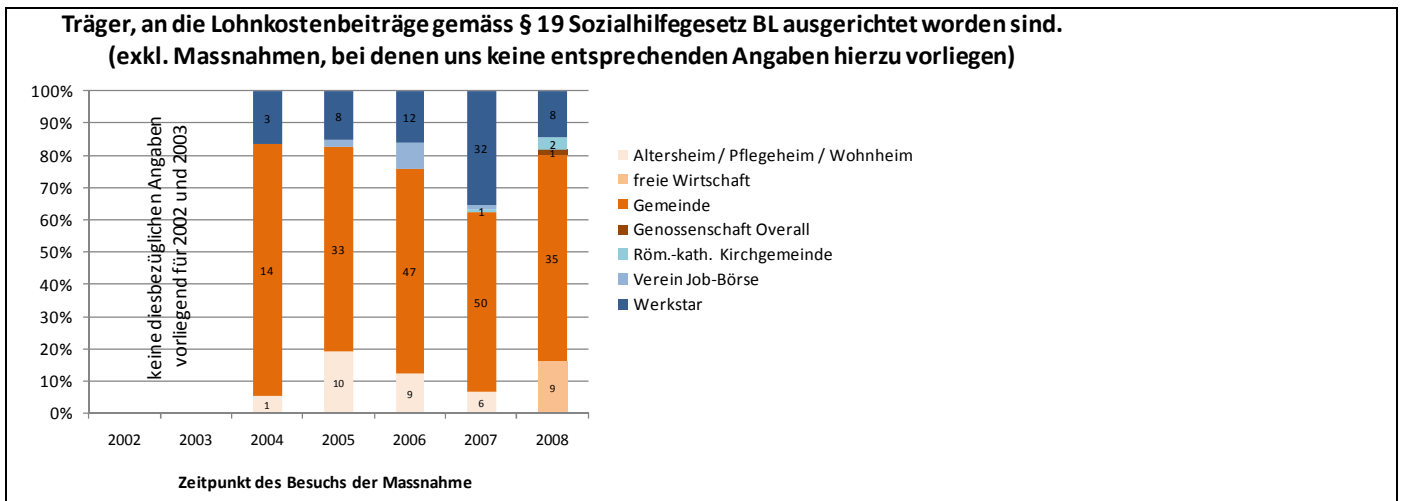
Häufige Massnahmentypen und Träger bei Massnahmen nach §19 SHG

Bei den Lohnkostenbeiträgen handelte es sich bislang in der Mehrheit um Beschäftigungen in der Gemeinde oder auf dem 2. Arbeitsmarkt bei einem gemeinnützigen Verein. Lohnkostenbeiträge im Rahmen von Beschäftigungen in der freien Wirtschaft (die erst seit 2007 zulässig sind) waren die Ausnahme (10 Fälle bisher).



Quelle: Daten des KSA; eigene Auswertung

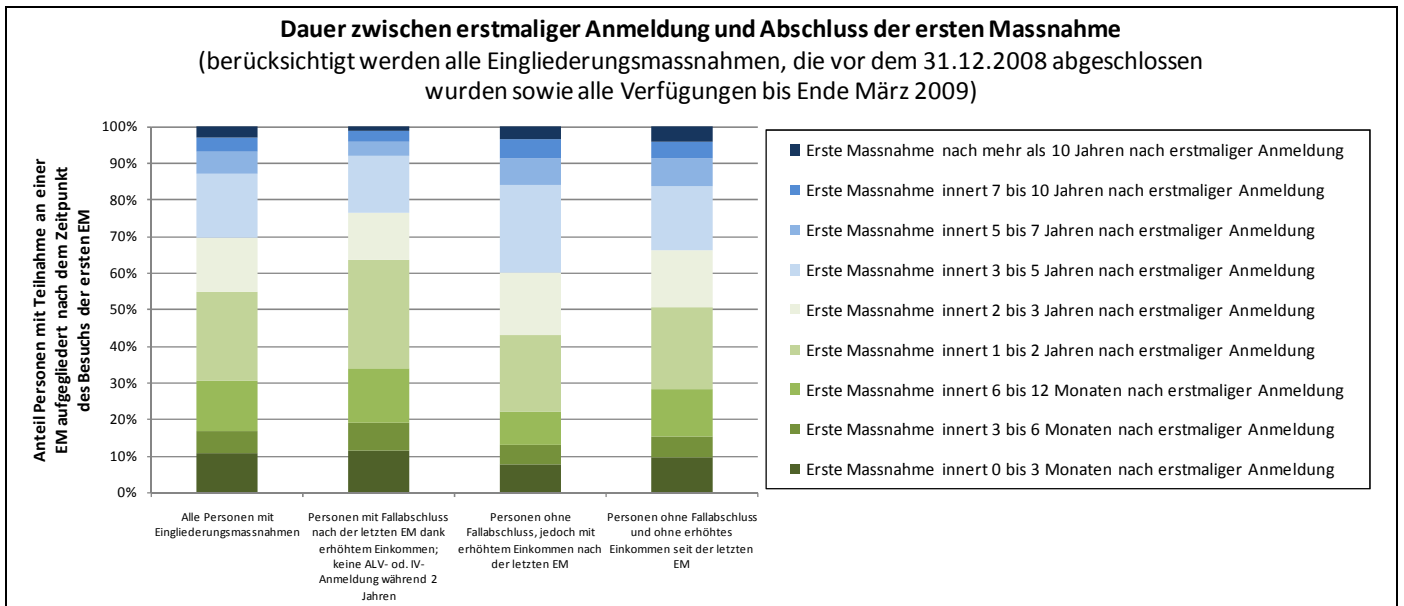
Die Arbeitgeber, denen bisher Lohnkostenbeiträge ausgerichtet wurden, waren in erster Linie die betreffenden Gemeinden selbst sowie die Stiftung Werkstar.



Quelle: Daten des KSA; eigene Auswertung

Zeitpunkt des Einsatzes von Massnahmen nach §§ 16 und 19 SHG

In 70% der Fälle haben die Massnahmenteilnehmenden die erste Massnahme mehr als ein Jahr nach Anmeldung bei der Sozialhilfe besucht. Nur 10% der Massnahmenteilnehmenden haben bereits in den ersten 3 Monaten des Sozialhilfebezugs Massnahmen besucht.



Quelle: Daten des KSA; eigene Auswertung

4.2 Eingliederungserfolg bei Teilnehmenden von Eingliederungsmassnahmen

4.2.1 Übersicht aller Massnahmen

Wir haben sämtliche Sozialhilfe-Verfügungen bis April 2009 jener Personen des Kantons Basel-Land untersucht, die Eingliederungsmassnahmen mit Abschluss vor dem 31.12.2008 besuchten. Ziel war es dabei zu analysieren, ob es im Anschluss an den Besuch von Eingliederungsmassnahmen früher oder später zu einer Ablösung von der Sozialhilfe kam und inwiefern dieser Fallabschluss ursächlich mit dem Massnahmenbesuch zusammenhängt.

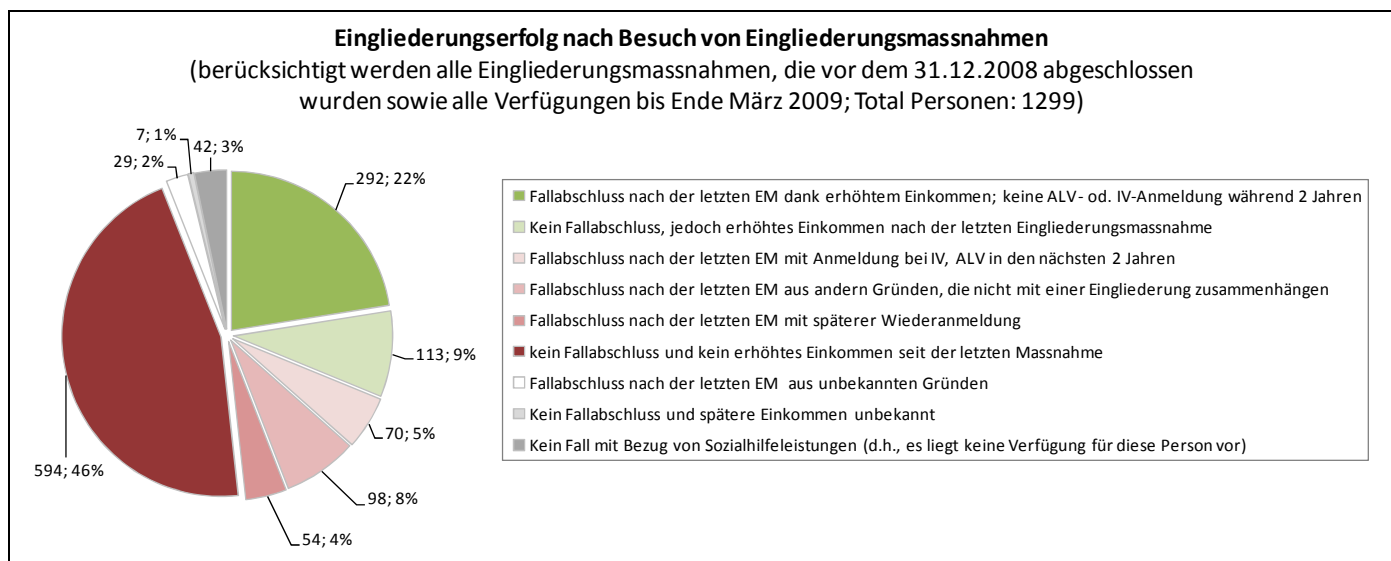
Zunächst stellen wir fest, dass bei 46% aller Personen mit Massnahmenbesuch zwischen dem 1.1. 2002 und dem 31.12.2008 bis im April 2009 weder eine Ablösung von der Sozialhilfe erfolgte noch eine Erhöhung des Einkommens bzw. Reduktion des Sozialhilfebezugs resultierte. Bei diesen Personen zeitigten die Massnahmen bislang somit keine Wirkung im engeren Sinne. Dabei ist zwar nicht auszuschliessen, dass die Massnahmen zu einem späteren Zeitpunkt noch Effekte zeigen könnten, aufgrund der uns vorliegenden Daten gehen wir jedoch davon aus, dass dies eher die Ausnahme als die Regel sein dürfte: Wenn wir die obige Auswertung nur für Personen anwenden, die vor dem 31.12.2006 an Massnahmen teilnahmen (d.h., deren letzte Massnahme schon mehr als zwei Jahre zurückliegt), dann stellen wir keine wesentlich besseren Ablösungsquoten fest gegenüber den Auswertungen mit allen Personen, die vor dem 31.12.2008 an Massnahmen teilnahmen (vgl. hierzu Kapitel 4.2.4). Der Anteil an Personen, bei denen die Massnahmen mit einer gewissen Zeitverzögerung erst Eingliederungswirkungen zeigen, dürfte somit eher gering sein.

In 41% der Fälle kam es im Anschluss an die Eingliederungsmassnahme zu einem Fallabschluss. In weiteren 9% der Fälle kam es zwar nicht zu einem Fallabschluss, es erfolgte jedoch eine Erhöhung des Einkommens im Anschluss an die Eingliederungsmassnahme bzw. eine Reduktion der Sozialhilfebezüge.

Von den 41% Fallabschlüssen sind 17% kaum als Erfolg der Massnahme zu werten: entweder kam es nach erfolgter Eingliederung später zu einer Wiederanmeldung (4%), oder der Fallabschluss kam dank einer Verschiebung der Person in die Arbeitslosenversicherung oder Invalidenversicherung zustande (5%) oder der Fallabschluss kam nicht aufgrund einer Eingliederung zustande (8%) (Ablösung von der Sozialhilfe dank Wegzug aus dem Kanton, Bezug von AHV oder EL, Tod etc.).

22 der 41 Prozentpunkte aller Fallabschlüsse im Anschluss an Eingliederungsmassnahmen sind als eine erfolgreiche arbeitsmarktliche Integration im engeren Sinne zu werten (grünes Feld in untenstehender Abbildung).

In diesem Sinne stellen wir zusammenfassend fest, dass in 31% aller Fälle mit Eingliederungsmassnahmen anschliessend (früher oder später) ein erhöhtes Einkommen resultierte, das entweder zu einem Fallabschluss (22%) oder zumindest zu einer Entlastung bzw. Reduktion der Sozialhilfe führte (9%).



Quelle: Daten des KSA, des KIGA und der IV-Stelle Basel-Landschaft; eigene Auswertung

4.2.2 Unterschiede zwischen Massnahmen nach §19 SHG und Massnahmen nach §16 SHG

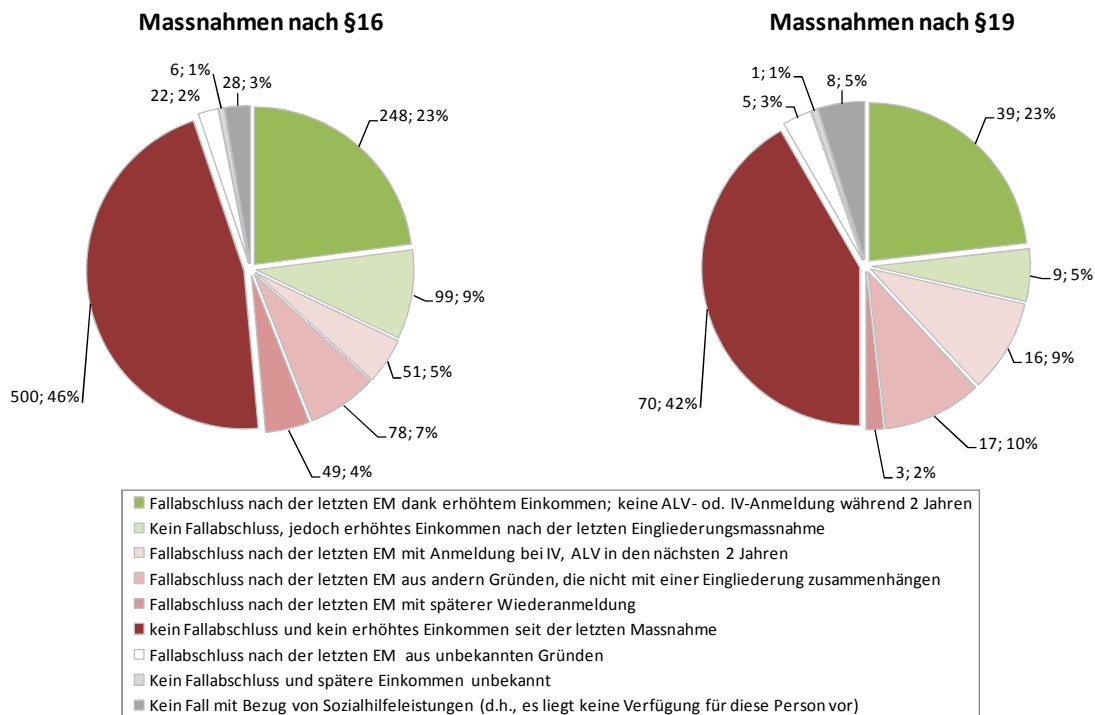
Wir haben je eine gesonderte Auswertung für Personen gemacht, deren letzte Eingliederungsmassnahme eine solche nach §16 war sowie eine Auswertung für Personen mit letzter Eingliederungsmassnahmen nach §19.

Wie nachfolgende Abbildungen zeigen, unterscheiden sich die Erfolgsquoten von Massnahmen nach §16 nicht wesentlich von jenen nach §19. Die hauptsächlichen Unterschiede sind, dass die Massnahmen nach §16 etwas häufiger zumindest zu einer Einkommenserhöhung führten und die Massnahmen nach §19 umgekehrt etwas häufiger zu einem Fallabschluss mit anschliessender Anmeldung bei der Arbeitslosenversicherung führten. Obgleich wir in den Analysen vor Ort feststellten, dass einzelne Gemeinden Massnahmen nach §19 teilweise auch mit dem Ziel einsetzten, die Voraussetzungen für die Eröffnung einer neuen Rahmenfrist bei der Arbeitslo-

senversicherung zu schaffen, zeigt sich in den Daten, dass diese Zielsetzung letztlich doch nur in der Minderheit der Massnahmen nach §19 verfolgt wurde.

Eingliederungserfolg nach Besuch von Eingliederungsmassnahmen nach §16 und §19

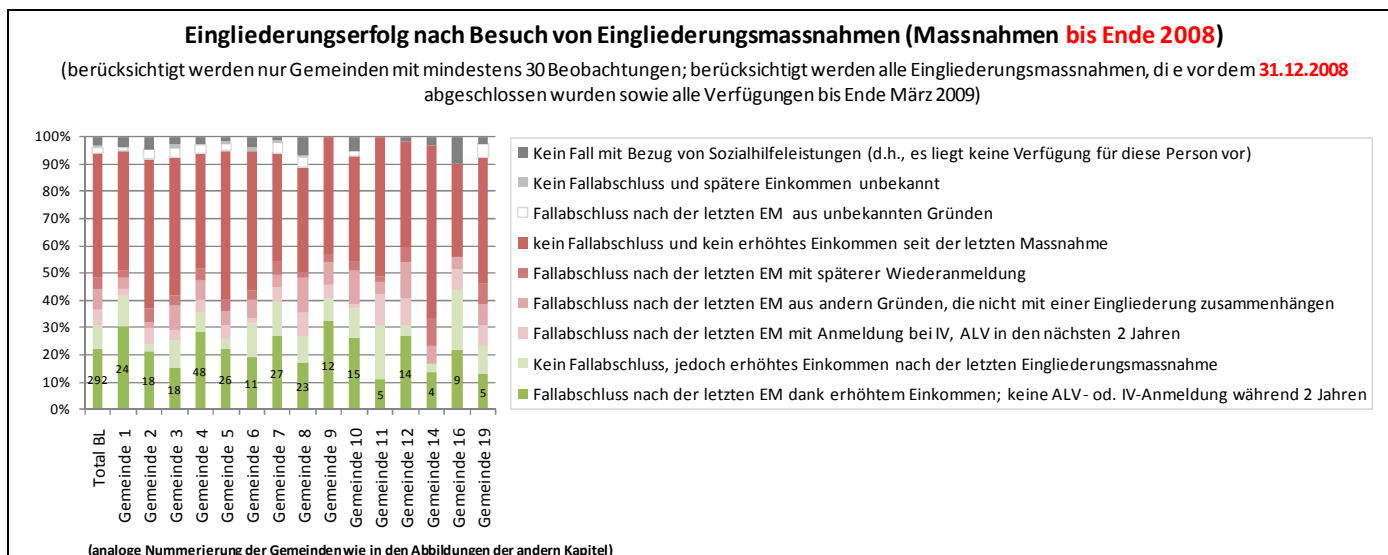
(berücksichtigt werden alle Fälle, deren letzte Massnahme eine Massnahme nach §16 bzw §19 war, welche vor dem 31.12.2008 abgeschlossen wurde; sowie alle Verfügungen bis Ende März 2009; Total Personen: 1081 (§16) bzw. 168 (§19))



Quelle: Daten des KSA, des KIGA und der IV-Stelle Basel-Landschaft; eigene Auswertung

4.2.3 Unterschiede zwischen den Gemeinden

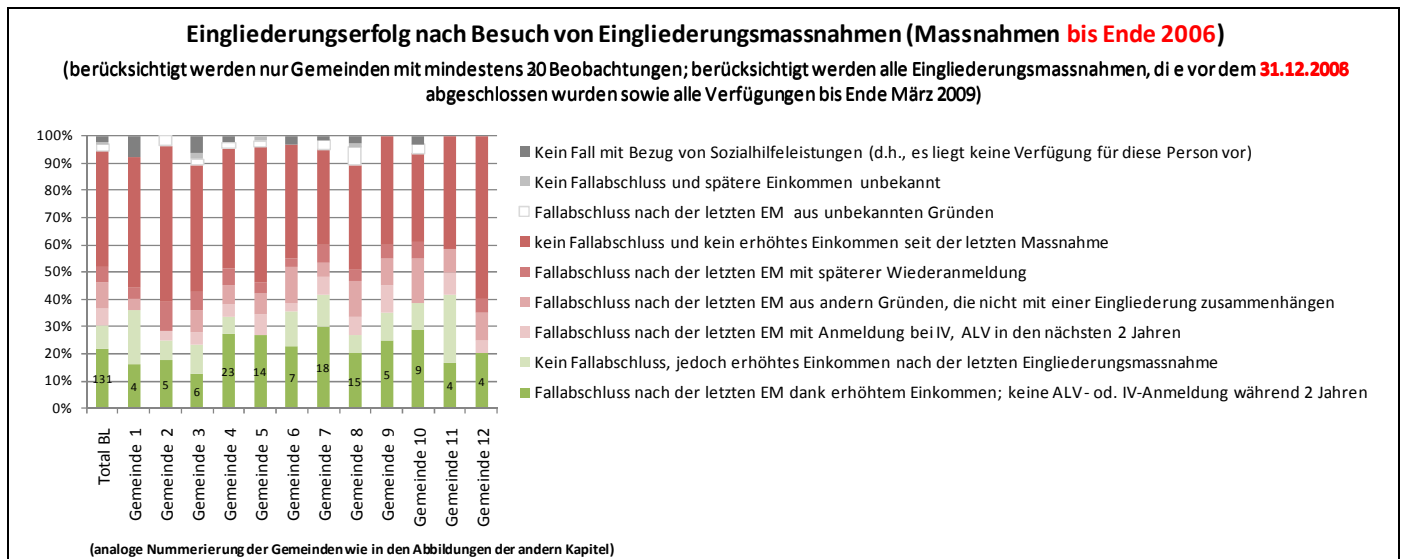
Die Erfolgsquoten der einzelnen Gemeinden unterscheiden sich, wobei sich die Quote der erfolgreichen Eingliederungen nach Abschluss von EM mehrheitlich in der Bandbreite zwischen 25% und 40% bewegt (vgl. nachfolgende Abbildung).



Quelle: Daten des KSA, des KIGA und der IV-Stelle Basel-Landschaft; eigene Auswertung

4.2.4 Führen Massnahmen zeitverzögert zu Eingliederungen?

Wir haben untersucht, ob die Eingliederungen vielfach zeitverzögert nach dem Besuch von Eingliederungsmassnahmen erfolgen (Argument: die Massnahme verbessert die Arbeitsmarktfähigkeit zwar entscheidend, dennoch benötigen die betreffenden Personen eine längere Zeit, um eine Stelle zu finden). Hierzu haben wir die Eingliederungsraten gesondert für jene Personen ausgewertet, die vor mehr als 2 Jahren die letzte EM besucht haben (nachfolgende Abbildung). Wir stellen fest, dass die Eingliederungsraten dieser Personengruppe nahezu identisch und damit nicht besser sind als jene, die wir für die Personengruppe aller Massnahmenteilnehmer errechnet haben (obige Abbildungen).



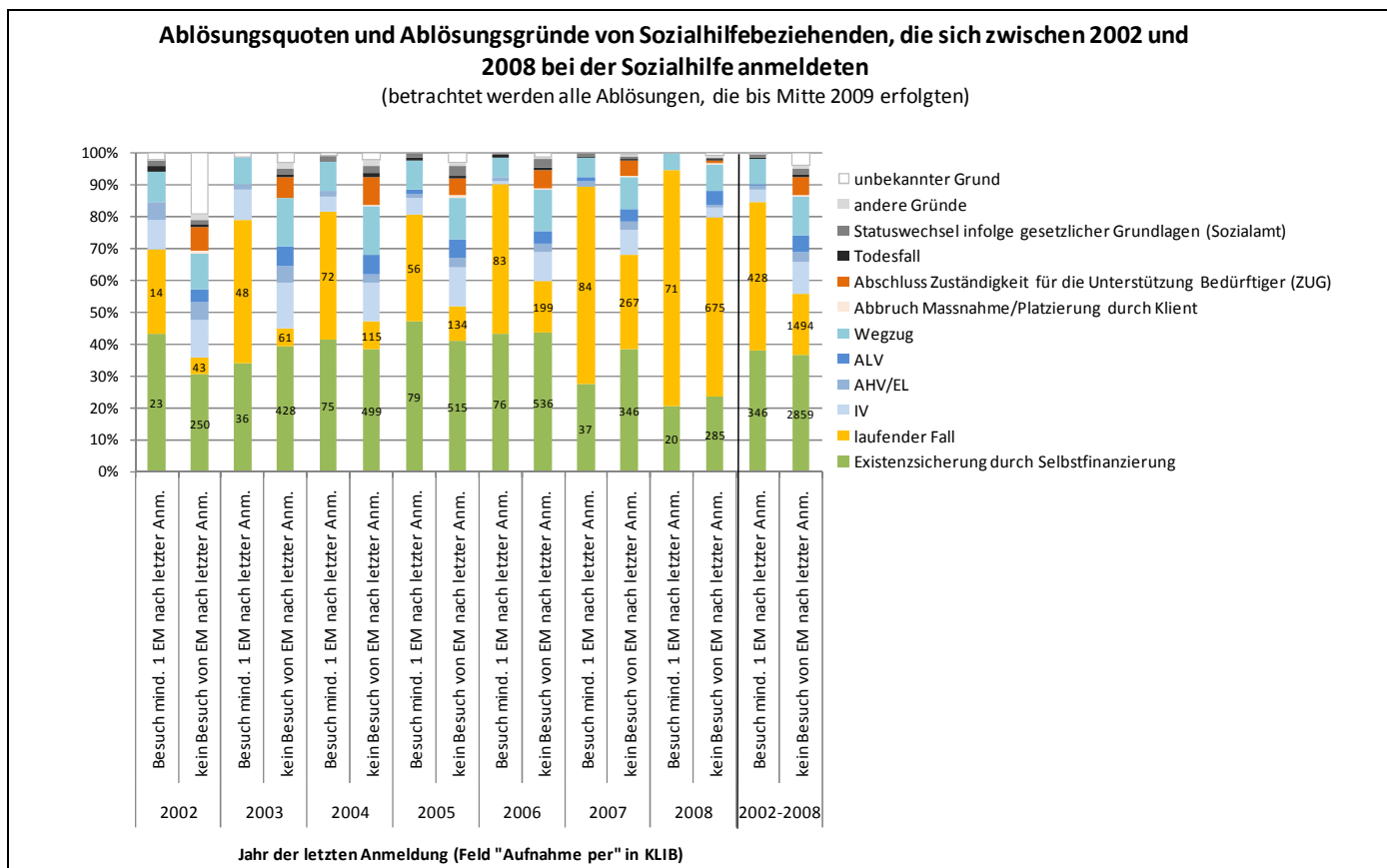
Quelle: Daten des KSA, des KIGA und der IV-Stelle Basel-Landschaft; eigene Auswertung

4.3 Kausalität zwischen dem Eingliederungserfolg und der Massnahme

4.3.1 Auswertung der statistischen Daten

Die in vorgängigem Kapitel gemachte Feststellung, dass bei 31% aller Massnahmenteilnehmenden früher oder später nach der Massnahme sich das Einkommen erhöhte, was in 22% der Fälle zu einem Fallabschluss führte, impliziert nicht automatisch, dass dies ursächlich mit den Massnahmen zusammenhängt.

Nachfolgende Abbildung stellt die Werdegänge von Personen der Sozialhilfe mit und ohne Besuch von Eingliederungsmassnahmen dar. Aussagekräftig sind v.a. diejenigen Personen, die sich in den Jahren 2003 bis 2005 anmeldeten, da in diesen Jahren einerseits schon eine vergleichsweise grössere Zahl an Personen Eingliederungsmassnahmen besucht hat (im Gegensatz zum Jahr 2002) und andererseits seitdem einige Jahre verstrichen sind, so dass beobachtet werden kann, wie sich der Sozialhilfebezug von Personen mit und ohne Massnahmenbesuch längerfristig entwickelt hat.



Quelle: Daten des KSA; eigene Auswertung

Wir stellen fest, dass die Quote der Personen, die mit dem Abmeldegrund „Existenzsicherung durch Selbstfinanzierung“¹ von der Sozialhilfe abgelöst werden konnten bei den Massnahmenteilnehmenden im Jahr 2003 um 5% tiefer, im Jahr 2004 um 3% höher und im Jahr 2005 um 7% höher als bei den Nichtteilnehmenden ist. Betrachtet man den gesamten Zeitraum 2002 bis 2008 sind die Ablösungsquoten mit Code „Existenzsicherung durch Selbstfinanzierung“ bei den Teilnehmenden an Eingliederungsmassnahmen ähnlich hoch wie jene der Personengruppe ohne Massnahmenbesuch.

Aus diesen Zahlen kann jedoch nicht gefolgert werden, dass die Massnahmen keine Auswirkungen auf die Eingliederungschancen der Teilnehmenden haben: obige Grafik zeigt, dass sich die Massnahmenteilnehmenden von den Nichtteilnehmenden strukturell wesentlich unterscheiden, so dass ein Vergleich der Ablösungsquoten dieser beiden Personengruppen ohne Berücksichtigung dieser sogenannten Selektionsverzerrung nicht zulässig ist.

¹ Der Code „911 Existenzsicherung durch Selbstfinanzierung“ ist nicht identisch mit der in vorgängigen Grafiken beschriebenen Ablösung aufgrund erhöhten Einkommens. Selbstfinanzierung kann durch Einkommenserhöhung begründet sein, muss aber nicht.

sig ist. Wir beobachten namentlich die folgenden Strukturunterschiede zwischen den Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden an Eingliederungsmassnahmen:

- Viele Personen, die schon seit Längerem bei der Sozialhilfe angemeldet sind, werden früher oder später in eine Massnahme gesendet. Sei es um die Arbeitsmarktchancen abzuklären, sei es um sie zu aktivieren, die Tagesstruktur zu erhalten oder aus anderen Gründen. Damit resultiert der Zustand, dass ein vergleichsweise grosser Teil der Massnahmenteilnehmenden Personen sind, die schon seit langem bei der Sozialhilfe angemeldet sind und nicht abgelöst werden konnten (Kategorie „laufende Fälle“ in obiger Grafik). Diese Personen sind in der Massnahme gewesen, weil sie schon lange in der Sozialhilfe sind und sind nicht schon lange in der Sozialhilfe, weil sie an Massnahmen teilnahmen.
- Jene Personen, die sich rasch integrieren lassen, nehmen oft an Massnahmen nicht teil. 90% aller Massnahmen werden nach mehr als 3 Monaten eingesetzt (siehe nachfolgende Abbildung). Personen, die sich (aus welchen Gründen auch immer) bereits innert den ersten Monaten von der Sozialhilfe ablösen lassen, haben oft keine Massnahmen besucht. Dadurch verzerrt sich die Erfolgsquote zu Gunsten der Nicht-Massnahmenteilnehmenden bzw. zu Ungunsten der Massnahmenteilnehmenden, ohne dass dies mit den Massnahmenbesuchen zusammenhängt.
- Jene Personen, die ohne Eingliederung bzw. ohne wesentlichen Beitrag der Sozialämter von der Sozialhilfe abgelöst werden können, besuchen meistens keine Eingliederungsmassnahmen. Dadurch verzerrt sich die Erfolgsquote ebenfalls zu Gunsten der Nicht-Massnahmenteilnehmenden bzw. zu Ungunsten der Massnahmenteilnehmenden, ohne dass dies mit den Massnahmenbesuchen zusammenhängt. Hierzu gehören namentlich die folgenden Ablösungsgründe:
 - IV-Berentungen
 - ALV-Leistungsbezüge
 - AHV/EL-Leistungsbezüge
 - Abschluss der Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG)

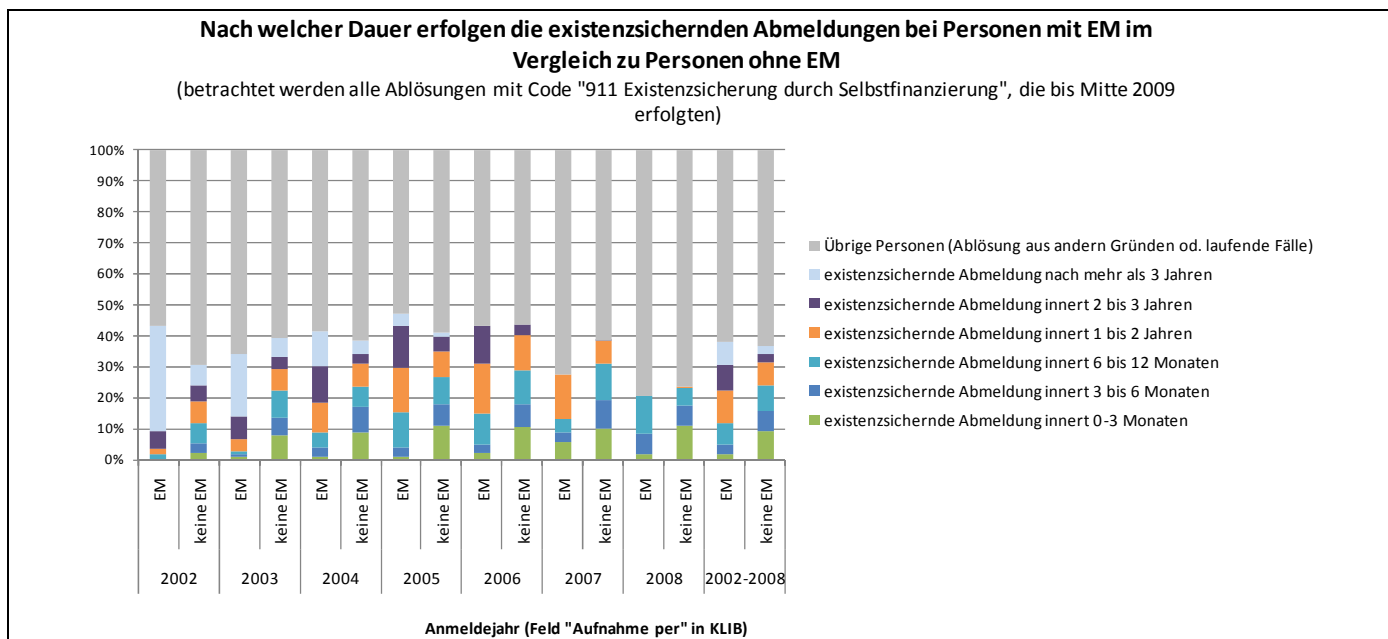
Von allen Nicht-Massnahmenteilnehmenden konnten 24% aus einem der obigen 4 Gründen von der Sozialhilfe abgelöst werden während nur gerade 6% der Massnahmenteilnehmenden dank eines dieser 4 „natürlichen Abgangsgründe“ von der Sozialhilfe abgelöst werden konnten.

Aufgrund obiger Ausführungen gehen wir davon aus, dass die Gruppe der Massnahmenteilnehmenden im Vergleich zu den Nicht-Teilnehmenden auf

der einen Seite in grösserem Masse besonders schwer zu integrierende Personen enthält und auf der anderen Seite in geringerem Umfang Personen enthält, die sich besonders leicht bzw. weitgehend ohne Zutun des Sozialdiensts von der Sozialhilfe ablösen lassen.

Trifft diese Vermutung zu, dass die Gruppe der Massnahmenteilnehmenden im Durchschnitt schwieriger zu integrieren ist als die Nichtteilnehmenden, dann impliziert die an anderer Stelle gemachte Feststellung, dass die Eingliederungsraten bei den Massnahmenteilnehmenden ähnlich ist wie bei den Nichtteilnehmenden, dass die Massnahmen positive Auswirkungen auf die Eingliederungswahrscheinlichkeit der Teilnehmenden haben. Andernfalls müsste die Eingliederungsrate bei der Personengruppe der Massnahmenteilnehmenden geringer sein als bei den Nicht-Teilnehmenden.

Eine andere bemerkenswerte Feststellung ist, dass es bei den Massnahmenteilnehmenden im Vergleich zu den Personen ohne Eingliederungsmassnahmen vglw. oft gelingt, diese auch nach einem längeren Sozialhilfebezug noch abzumelden. Die Eingliederungen von Nicht-Massnahmenteilnehmenden erfolgen in der überwiegenden Zahl der Fälle im ersten Jahr des Sozialhilfebezugs. Bei den Massnahmenteilnehmenden sind der Grossteil der Integrationen Personen, die schon länger als 1 Jahr bei der Sozialhilfe angemeldet sind. Dies lässt, in Kombination mit der Tatsache, dass rund 70% der Massnahmenteilnehmenden die erste Massnahme nach mehr als einem Jahr Sozialhilfebezug besuchen (vglw. Ausführungen in Kapitel 4.1), vermuten, dass die Sozialämter oft die Strategie verfolgen, im ersten Jahr möglichst viele Personen ohne Massnahmen zu integrieren versuchen, um dann ab dem zweiten Jahr bei denjenigen Personen, die es auf diesem Wege nicht geschafft haben, mittels Massnahmen weitere Integrationen zu erreichen.



Quelle: Daten des KSA; eigene Auswertung

Als Fazit stellen wir fest, dass es verschiedene Hinweise gibt, dass es dank Einsatz von Massnahmen in einem gewissen Ausmass gelingt, Personen in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Aufgrund der Unterschiedlichkeit der Personengruppe mit und ohne Teilnahme an Eingliederungsmassnahmen können wir anhand der uns vorliegenden statistischen Daten zu diesen Personengruppen jedoch nicht genau beziffern, wie gross dieser Effekt ist.

Was sich jedoch zuverlässig sagen lässt ist, dass sich insgesamt bei 31% aller Massnahmenteilnehmenden früher oder später nach der Massnahme das Einkommen erhöhte und dies in 22% der Fälle zu einem Fallabschluss führte bzw. dass bei 69% der Massnahmenteilnehmenden keine diesbezüglichen positiven Effekte für die Sozialhilfe aus dem Besuch der Eingliederungsmassnahmen resultierten.

Da sich aufgrund der statistischen Daten aus den vorgängig erläuterten Gründen nicht eruieren liess, bei wie vielen der festgestellten 31% erfolgreichen Eingliederungen bei Massnahmenteilnehmenden die Massnahme einen kausalen Zusammenhang hatte, haben wir mit folgender alternativer Methode versucht, diesen Wert näherungsweise zu bestimmen:

- Durchführung einer schriftlichen Befragung aller Gemeinden in Bezug auf alle ermittelten 292 Fallabschlüsse mit erhöhtem Einkommen nach Massnahmenteilnahme (vgl. Kapitel 4.3.2),

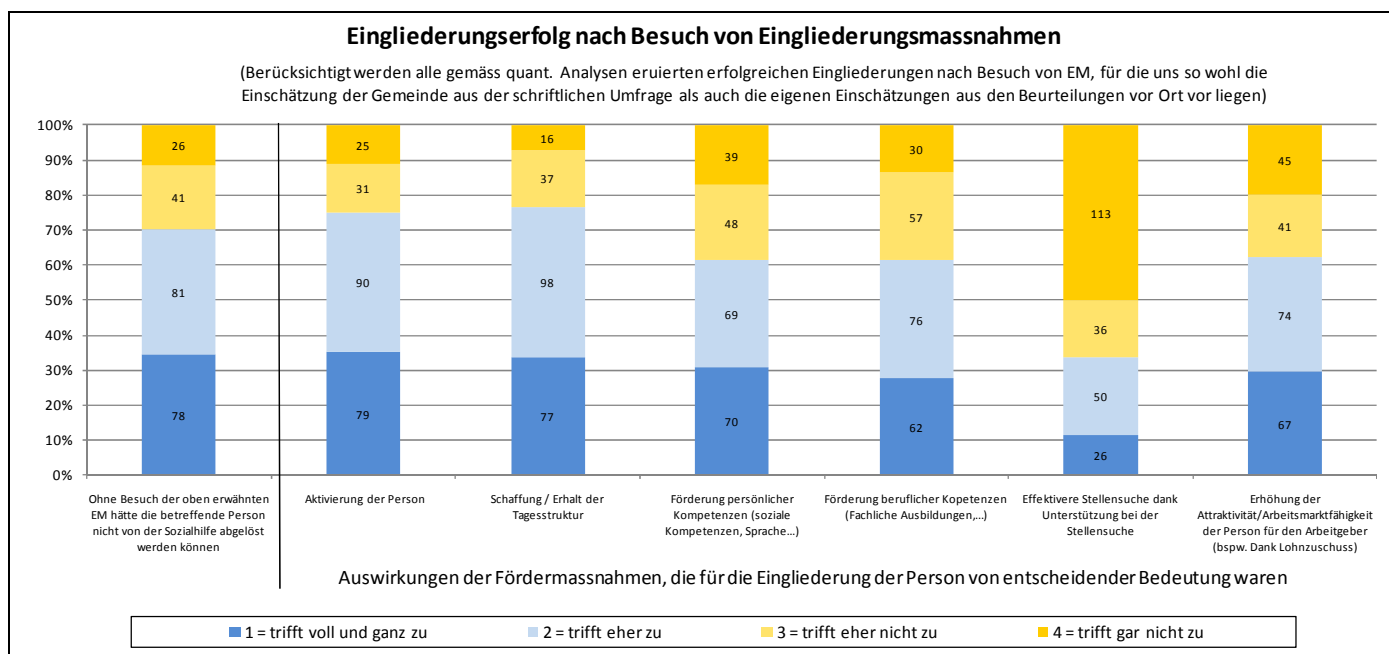
- Besprechung von ausgewählten Fallabschlüssen mit erhöhtem Einkommen nach Massnahmenteilnahme mit den zuständigen Sozialarbeitenden ausgewählter Sozialdienste (vgl. Kapitel 4.3.3).

In den folgenden Kapiteln werden die Ergebnisse dieser beiden Auswertungen näher erörtert.

4.3.2 Schriftliche Umfrage bei den Sozialhilfebehörden

Wir haben die Sozialhilfebehörden des Kantons Basel-Landschaft gebeten, für die 292 Personen des Kantons Basel-Land, die Eingliederungsmassnahmen mit Abschluss vor dem 31.12.2008 besuchten und im Anschluss von der Sozialhilfe dank erhöhtem Einkommen abgelöst werden konnten anzugeben, welche Effekte die Eingliederungsmassnahmen bei diesen Personen hatten (vgl. Kapitel 3.4).

Insgesamt wurden uns für 236 der 292 Personen entsprechende Angaben gemacht, was einer Rücklaufquote von 81% entspricht.



Quelle: Schriftliche Umfrage; eigene Auswertung

Bei rund 70% der Fälle mit erfolgreicher Integration sind die zuständigen Sozialhilfebehörden (bzw. deren Sozialämter) der Ansicht, dass es *voll und ganz* (35%) oder zumindest *eher* (35%) zutrifft, dass die betreffende Person ohne Eingliederungsmassnahmen nicht hätte von der Sozialhilfe abgelöst werden können. Als entscheidende Effekte der Massnahmen wird da-

bei am häufigsten die aktivierende Wirkung auf die Person und die Schaffung einer Tagesstruktur genannt.

Als Fazit stellen wir somit fest, dass von den rund 31% Massnahmenteilnehmenden, bei denen wir einen erfolgreichen Verlauf feststellen, dies nach Beurteilung der zuständigen Sozialhilfebehörden jeweils in 7 von 10 Fällen ursächlich mit den besuchten Massnahmen zusammenhängt. Oder mit anderen Worten: Bei 21% aller Massnahmenteilnehmenden resultierte nach Einschätzung der Sozialhilfebehörde im Anschluss an die Massnahme früher oder später eine Einkommenserhöhung, die ohne Massnahmenteilnahme nicht oder eher nicht eingetreten wäre. Bei rund der Hälfte dieser Fälle ist sich die betreffende Sozialhilfebehörde dabei sehr sicher, dass ein solcher Zusammenhang besteht. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass in 79% der Fälle die Massnahmenteilnahme entweder zu keiner Einkommenserhöhung führte oder diese eher nicht mit dem Massnahmenbesuch zusammenhing.

4.3.3 Verifizierung der schriftliche Umfrage durch Untersuchungen vor Ort

Es besteht naturgemäss ein gewisses Risiko, dass die befragten Sozialhilfebehörden im Rahmen der schriftlichen Umfrage die Eingliederungswirkungen der von ihnen eingesetzten Massnahmen überschätzen.

Vor dieser Ausgangslage haben wir bei 5 Sozialhilfebehörden vor Ort 71 Fälle mit den für die jeweiligen Fälle zuständigen Sozialarbeitenden besprochen (vgl. Kapitel 3.5). Bei diesen Fällen handelte es sich um Personen, die zu den 292 Fällen zählen, die wir gemäss den vorliegenden statistischen Daten als erfolgreiche Eingliederungen beurteilten. Ziel dieser Fallbesprechungen mit den zuständigen Sozialarbeitenden war es, auf dieser Basis abschätzen zu können, ob und in welchem Umfang die Aussagen der schriftlichen Umfrage verzerrt sind.

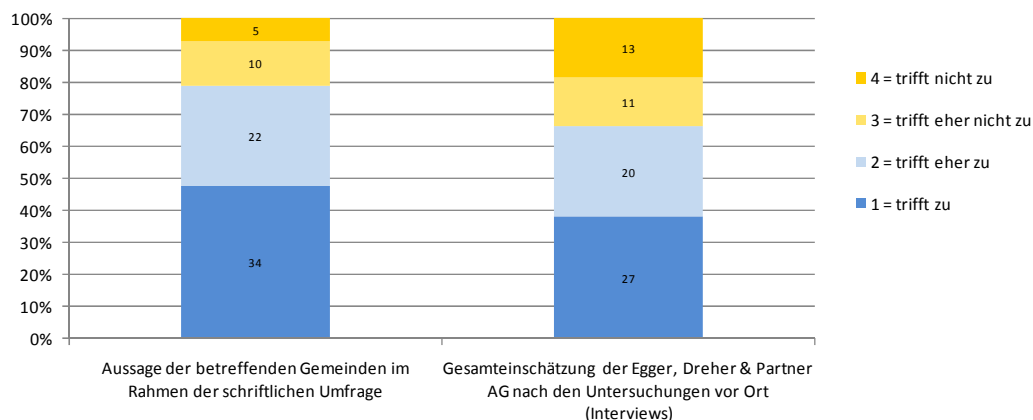
In Bezug auf die untersuchten 71 Fälle, zu denen uns die betreffenden Sozialarbeitenden entsprechende Aussagen machen konnten, wurde in der schriftlichen Umfrage ausgewiesen, dass die Massnahmen in 34 Fällen entscheidend für die Eingliederung (48%) und in 22 Fällen (31%) eher entscheidend waren. Aufgrund der Fallbesprechungen vor Ort gelangen wir zur Einschätzung, dass in 27 Fällen (38%) plausibel ist, dass die Massnahme eine entscheidende Rolle spielte und dass in 20 Fällen (28%) zumindest von einer unterstützenden Rolle der eingesetzten Massnahmen in Bezug auf die spätere Eingliederung ausgegangen werden darf.

Der Zielbeitrag der Eingliederungsmassnahmen wurde in der schriftlichen Befragung also in rund 15% aller Fälle unzutreffenderweise als entscheidend oder eher entscheidend eingeschätzt, obgleich die Massnahme vermutlich keinen wesentlichen Betrag hierfür leistete.

Ursächlichkeit der Eingliederungsmassnahmen bei den festgestellten erfolgreichen Arbeitsmarktintegrationen

(Berücksichtigt werden alle gemäss quant. Analysen eruierten erfolgreichen Eingliederungen nach Besuch von EM, für die uns sowohl die Einschätzung der Gemeinde aus der schriftlichen Umfrage als auch die eigenen Einschätzungen aus den Beurteilungen vor Ort vorliegen)

"Ohne Besuch der Eingliederungsmassnahmen hätte die betreffende Person nicht von der Sozialhilfe abgelöst werden können"



Quelle: Schriftliche Umfrage, Erhebungen vor Ort und Daten des KSA; eigene Auswertung

Korrigiert man das Ergebnis der gesamten schriftlichen Befragung um diese Überschätzung der Bedeutung von Eingliederungsmassnahmen in 15% der Fälle, dann ergibt sich das Gesamtfazit, dass bei 18% aller Massnahmenteilnehmenden im Anschluss an die Massnahme früher oder später eine Einkommenserhöhung resultierte, die ohne Massnahmenteilnahme nicht oder eher nicht eingetreten wäre bzw. dass die Massnahmen in 82% der Fälle entweder zu keiner Einkommenserhöhung führten oder diese eher nicht mit dem Massnahmenbesuch zusammenhing.

Im Folgenden stellen wir beispielhaft 15 der 27 vor Ort festgestellten Fälle dar, bei denen nach unserer Einschätzung ein plausibler enger Zusammenhang zwischen der Massnahmenteilnahme und der anschliessenden arbeitsmarktlichen Integration besteht. Damit soll einerseits veranschaulicht werden, dass Eingliederungsmassnahmen in gewissen Fällen wirksam sind und andererseits an konkreten Beispielen illustriert werden, wie sich diese Effekte in der Praxis ergeben:

- Die betreffende Person hatte eine Jobzusage unter der Bedingung, dass sie vorgängig ihre Englischkenntnisse verbessert. Im Rahmen einer

Massnahme nach §16 wurde in der Folge ein Englischkurs finanziert. Die Person hat danach die Stelle angetreten.

- Die betreffende Person hatte während langer Zeit eine IV-Rente als Ziel angestrebt. Im Rahmen eines Integrationsprogramms konnte dann erreicht werden, dass sich die Person von dieser Zielsetzung löste und sich dann um eine Stelle bemühte. Letztlich fand die Person eine Arbeitsstelle und wurde von der Sozialhilfe abgelöst.
- Die betreffende Person war ausgebildete Arztsekretärin jedoch ohne eidg. anerkannten Abschluss. Nach Abschluss der Ausbildung fand sie aus dieser Position keine Stelle. Nach über 2 Jahren Bezug von Sozialhilfeleistungen wurde die Person in ein Integrationsprogramm gesendet, welches ihr neue Impulse gab und sie bei der Stellensuche unterstützte. Hier fand sie eine 80% Stelle in ihrem erlernten Beruf. Zum Zeitpunkt der Studiererstellung hatte die Person die Stelle bereits 1.5 Jahre inne.
- Die betreffende Person war eine Schulabgängerin, die den Übergang in eine Ausbildung nach Schulende dauerhaft nicht schaffte. Im Rahmen eines Integrationsprogramms wurde die Person bei der Suche eines Praktikumsplatzes unterstützt. Aus dem Praktikum hat sie anschliessend einen Ausbildungsplatz gefunden und angetreten.
- Die betreffende Person kam als Flüchtling in die Schweiz mit geringem beruflichem Background. Im Rahmen eines Integrationsprogramms wurde die Person durch Arbeitstrainings für eine Erwerbstätigkeit fit gemacht und hat letztlich aus dem Integrationsprogramm heraus eine selbständige Erwerbstätigkeit aufgenommen (Pizzakurier). Die Person ist nach wie vor selbständig erwerbend.
- Die Person hatte aufgrund ihres Alters (Mitte 50) und körperlicher Beschwerden Schwierigkeiten einen Job zu finden. Die Person nahm an einem Integrationsprogramm für ältere Personen teil. Das Programm gefiel ihr in verschiedener Hinsicht nicht (sozialer Status, Entlohnung etc.). Dieser Umstand aktivierte die Person zusätzlich, so dass sie dann rasch eine neue Stelle fand.
- Ein junger Erwachsener mit Verhaltensauffälligkeiten konnte in einem Integrationsprogramm für junge Personen in eine Lehrstelle geführt werden, die er zum Zeitpunkt der Studiererstellung noch innehatte.
- Die betreffende Person hatte keine Berufsausbildung und eingeschränkte kognitive Fähigkeiten. Die Person wurde in einer Integrationsmassnahme eng begleitet und konnte aus dieser Situation heraus eine Stelle als Landschaftsgärtner finden, die sie zum Zeitpunkt der Studiererstellung noch innehatte.

- Die betreffende Person hatte eine längere Drogenabhängigkeit mit langem Sozialhilfebezug hinter sich. Im Rahmen eines Integrationsprogramms wurde die Person von einer Psychologin begleitet und gecoacht. Aus dieser Situation heraus fand die Person eine Stelle als Personalassistent.
- Eine ausländische, alleinerziehende Mutter mit abgeschlossener Berufslehre im Heimatland durfte in der Schweiz nicht in ihrem erlernten Beruf arbeiten, da ihre Ausbildung in der Schweiz nicht anerkannt wurde. Für eine Anerkennung mussten erst verschiedene Bedingungen, namentlich bessere Deutschkenntnisse, erfüllt sein. Die Person besuchte einen im Rahmen von §16 SHG finanzierten Sprachkurs. In der Folge erhielt sie die Anerkennung, die es ihr ermöglichte, in ihrem Beruf zu arbeiten. Zum Zeitpunkt der Studiererstellung hatte die Person eine Anstellung in diesem Beruf und war nicht mehr anhängig bei der Sozialhilfe.
- Die betreffende Person stammte aus einem familiären Umfeld, in welchem schon die Eltern Sozialhilfeleistungen in Anspruch nehmen und auch die Geschwister teilweise bei der Sozialhilfe anhängig sind. Hier gelang es, bei der Person dank eines Integrationsprogramms eine Tagesstruktur zu schaffen und den bisherigen Zustand der Resignation der Person zu durchbrechen. Die Massnahme war ein entscheidendes aktivierendes Element dafür, dass die Person eine Stelle angetreten hat, die sie seit 2 Jahren innehat.
- Die betreffende Person war gut ausgebildet und hatte lange Berufserfahrung. Im Zuge des Konkurses des Arbeitgebers verlor sie die Stelle. Nach erfolgloser Selbständigkeit stellten sich finanzielle und psychische Probleme ein. Nach therapeutischen Massnahmen wurde die Person in einem Integrationsprogramm gecoacht und konnte eine Stelle im angestammten Beruf finden, die sie bis zum Zeitpunkt der Studiererstellung noch inne hatte.
- Die betreffende Person war sozial desintegriert ohne Tagesstruktur und instabil. Nach Zuweisung in ein Integrationsprogramm gelang es der dort zuständigen Betreuungsperson die Person zu stabilisieren. Aus dem Programm heraus fand die Person anschliessend eine Stelle im angestammten Beruf, die sie zum Zeitpunkt der Studiererstellung immer noch innehatte.
- Die betreffende Person wurde in ein Integrationsprogramm zugewiesen. Sie wurde dann vom Integrationsprogramm selbst als Mitarbeiterin eingestellt und hat die Stelle bisher inne.

- Die betreffende Person wurde in ein Integrationsprogramm zugewiesen. Ihr wurde dann vom Integrationsprogramm selbst ein Ausbildungsplatz angeboten, den sie noch immer inne hat.

4.4 Kosten / Nutzenverhältnis

2008 wendeten die Baselbieter Gemeinden rund 72 Mio. Fr. für Sozialhilfeleistungen auf. Aus Subsidiaritäten (z.B. von Sozial-/Versicherungen oder Privaten) flossen Rückerstattungen in der Höhe von 36 Mio. Fr. in die Gemeindekassen zurück. Es verblieb folglich ein Nettoaufwand von 36 Mio. Franken. Ausgehend von einem durchschnittlichen Bestand von 2400 Fällen ergeben sich damit jährliche Kosten für Sozialhilfeleistungen in der Grössenordnung von 15'000 CHF pro laufenden Fall.

In den Jahren 2002 bis 2008 wurden insgesamt 13.0 Mio. CHF für Eingliederungsmassnahmen nach §16 und §19 des Sozialhilfegesetzes aufgewendet (Gesamtauslagen der öffentlichen Hand, d.h. der Gemeinden und des Kantons) bzw. durchschnittlich rund 10'000 CHF für jede der 1'299 Personen mit (teilweise mehrmaligem) Massnahmenbesuch. Aus dem Massnahmeneinsatz ergaben sich dabei keine weiteren internen Zusatzaufwände für die Sozialdienste. Die Mehraufwände der Sozialarbeitenden, die sich im Zusammenhang mit der Suche geeigneter Massnahmen, der Initiierung des Massnahmenbesuchs und der Betreuung von Personen in Massnahmen ergeben, halten sich in etwa die Waage mit der Aufwandreduktion, die sich daraus ergibt, dass Personen während der Massnahme von vielen Sozialarbeitenden eher weniger intensiv begleitet werden als im Normalfall.

Dank den Eingliederungsmassnahmen gelang es bei 18% aller 1'299 Massnahmenteilnehmenden, d.h. bei rund 234 Personen, entweder eine Ablösung von der Sozialhilfe oder eine Reduktion der Sozialhilfe zu erwirken (vgl. Ausführungen in Kapitel 4.3.3). Kostenneutral für die Sozialhilfe wären die Massnahmen damit dann, wenn bei jedem dieser 234 Fälle durch die mit den Massnahmen erwirkten Fallablösungen durchschnittlich Sozialhilfeleistungen in der Grössenordnung von rund 55'500 CHF eingespart werden könnten (13 Mio. CHF/234 erfolgreiche Fälle). Dies entspricht rund 3.7 Jahren Sozialhilfebezug. Werden nicht nur die Nettoaufwände der Gemeinden von jährlich 36 Mio. CHF sondern die gesamten Aufwände für Sozialhilfeleistungen in der Höhe von 72 Mio. CHF betrachtet (siehe oben), dann sind die Eingliederungsmassnahmen dann kostenneutral, wenn bei den 18% eingegliederten Personen der Sozialhilfebezug jeweils um durchschnittlich 1.8 Jahre reduziert werden konnte.

In diese Betrachtung nicht eingeschlossen sind die schwer bezifferbaren Einsparungen auf anderer Ebene, die sich als Nebeneffekte aus den Massnahmen ergeben können:

- Reduktion von Krankheitskosten
- Reduktion der Folgekosten vermehrter Suchtprobleme
- Reduktion der Kosten vermehrter Delinquenz
- Etc.

Im Weiteren verweisen wir darauf, dass die Eingliederungsmassnahmen oft den Charakter eines Outsourcings von originären Aufgaben der Sozialhilfe haben (Bewerbungsunterstützung, Abklärung der arbeitsmarktlichen Potenziale, Standortbestimmung etc.), die ohne diese Massnahmen durch die Sozialarbeitenden selbst erbracht werden müssten und in diesem Sinne zu erhöhten Personalkosten der Sozialdienste führen würden.

5 Vollzugspraxis

5.1 Zuständigkeiten

Finanzierung der Massnahmen

Die Massnahmen nach §§16 und 19 SHG werden je zur Hälfte durch den Kanton und die Gemeinde finanziert. Die Gemeinde kann jeweils beim Kanton bei Massnahmen, welche die Bedingungen nach §16 oder §19 erfüllen, eine entsprechende Kostengutsprache beantragen.

Zuständigkeit für die Beschaffung von Massnahmen

Die Beschaffung der Massnahmen ist Sache der Gemeinden. Dem Kanton fällt einzig die Aufgabe zu, die Anträge für Kostengutsprachen der Gemeinden auf ihre Konformität mit dem Sozialhilfegesetz hin zu prüfen.

Massnahmenwahl

Es liegt bei den untersuchten Gemeinden jeweils im Ermessen der zuständigen Sozialarbeiterin oder dem zuständigen Sozialarbeiter, bei welchen Klienten sie eine Massnahme nach §16 oder §19 beantragen wollen und welche Massnahme dabei konkret beantragt wird. Formell entscheidet jeweils die zuständige Sozialhilfebehörde, ob die Massnahme bewilligt wird. Der Kanton bzw. das kantonale Sozialamt entscheidet, ob der Gemeinde die beantragte Kostengutsprache erteilt wird oder nicht (vgl. nachfolgendes Kapitel).

In einer der fünf untersuchten Gemeinden haben die für die Eingliederung der Klienten zuständigen Sozialarbeitenden einen reinen Integrationsauftrag. Um Fragen der wirtschaftlichen Hilfe der Klienten kümmern sich innerhalb dieses Sozialdiensts andere Personen. In den andern 4 Gemeinden sind die Sozialarbeitenden integral für die berufliche Eingliederung und die finanzielle Unterstützung der Klienten zuständig. In einigen Gemeinden sind die betreffenden Sozialarbeitenden auch für Vormundschaftsfragen oder Asylfragen zuständig.

5.2 Ressourcen

Fallzahlen

Die Aussagen betreffend die Anzahl betreuter Fälle je Sozialarbeiterin und Sozialarbeiter im Bestand (ausgehend von einem 100%-Pensum) unterscheiden sich von Gemeinde zu Gemeinde. In 4 Gemeinden liegen die Fallzahlen zwischen 60 und 80 Fällen pro Vollstelle und in einer Gemeinde bei rund 120 laufenden Fällen pro Vollstelle (dabei sind jeweils alle be-

treuten Fälle (Sozialhilfefälle, Vormundschaftsfälle etc.) der betreffenden Personen eingerechnet).

Aufgrund von Vergleichen aus anderen Projekten im Bereiche der Invalidenversicherung, der Arbeitslosenversicherung und der Berufsbildung ist nach unserer Beurteilung bei einer Fallbelastung von 60 Personen pro Vollstelle bereits eine vergleichsweise enge Fallführung im Sinne eines Case Managements mit dem gesamten Fallbestand möglich (durchschnittlich sind hier rund 2 Personenstunden pro Monat je Fall einsetzbar), während bei Fallzahlen von 120 Personen pro Vollstelle eine Fokussierung auf ausgewählte Fälle nötig sein dürfte, um bei möglichst vielen Klienten eine Arbeitsintegration zu erreichen.

Die Zahl der laufenden Fälle in Massnahmen ist von SozialarbeiterIn zu SozialarbeiterIn ebenfalls stark unterschiedlich. Die meisten der befragten Personen haben jeweils keine oder eine Person in einer laufenden Eingliederungsmassnahme. Die höchstgenannten Bestände von Personen in laufenden Massnahmen lagen bei 6 bis 8 Klienten pro Vollstelle.

Aufwand bei Massnahmenteilnehmern im Vergleich zu Nichtteilnehmern

Der Betreuungsaufwand der Sozialarbeitenden verändert sich im Falle einer Massnahmenteilnahme einer Person in der Summe nicht wesentlich. In der Phase der Auswahl und Initiierung des Massnahmeneinsatzes ist der Aufwand höher. Die Mehrheit der befragten Sozialarbeitenden geben jedoch an, dass sich der Aufwand während der Massnahme insgesamt eher etwas reduziert, und dass sich im Ergebnis der Gesamtaufwand für die Fallbetreuung seitens der Sozialarbeitenden nicht wesentlich verändere.

5.3 Abläufe (Geschäftsprozesse)

5.3.1 Massnahmenbeschaffung

Beschaffung der Massnahmen

Eine Massnahmenbeschaffung in dem Sinne, dass die Gemeinde mit einem Anbieter eine feste Zahl an Massnahmenplätzen aushandelt, die dann auch belegt werden müssen, wird in keiner der fünf untersuchten Gemeinden gemacht. In allen 5 Gemeinden wird jeweils fallbezogen durch die für die betreffenden Fälle zuständigen Sozialarbeitenden entschieden, welche Massnahme eine Person besuchen soll bzw. individuell eine passende Massnahme gesucht.

Bei grossen Gemeinden ist es gelegentlich möglich, dass gleichzeitig mehrere Klienten in dieselbe Massnahme gesendet werden. In diesen Fällen

kann versucht werden, Rabatte mit den Anbietern auszuhandeln. In der Regel haben die Anbieter aber feste Preise, die im Falle einer Massnahmenteilnahme zu bezahlen und die nicht Gegenstand von Verhandlungen sind. Die Fallzahl der einzelnen Gemeinden ist jeweils zu gering, um hier eine entsprechende Verhandlungsmacht zu haben (dies ist allenfalls den 3 bis 4 grössten Gemeinden in gewisser Masse möglich).

Qualitätsmanagement

Die 5 untersuchten Gemeinden – die insgesamt zu den Gemeinden mit dem intensivsten Massnahmeneinsatz zu zählen sind – erreichen die kritische Grösse nicht, um eine wirksame Kontrolle der Qualität der einzelnen Massnahmen zu gewährleisten. Ein eigentliches Qualitätsmanagement bzw. Qualitätskontrolle der Massnahmen durch die Sozialdienste findet nicht statt. Die Fallzahl pro Massnahme ist je Gemeinde hierfür zu gering.

Innerhalb der Gemeinden erfolgt zwar durchaus ein Austausch zwischen den Sozialarbeitenden, wenn mit bestimmten Anbietern und Massnahmen besonders gute oder schlechte Erfahrungen gemacht wurden (dies beurteilen die Sozialarbeitenden anhand des persönlichen Kontakts mit den Anbietern während der Massnahmenteilnahme des Klienten und anhand den Rückmeldungen der Klienten selbst). Die Fallzahlen je Angebot sind jedoch zu gering, als dass hier innerhalb eines Sozialdiensts ein wirksames Benchmarking erfolgen könnte. Diese Problematik dürfte nach unserer Einschätzung selbst für die grössten Gemeinden des Kantons gegeben sein.

5.3.2 Massnahmenwahl und Betreuung während der Massnahme bei Massnahmen nach §16

Der Geschäftsprozess, der zu einer Teilnahme eines Klienten an einer Eingliederungsmassnahme nach §16 führt, läuft vereinfacht dargestellt üblicherweise wie folgt ab (wobei es punktuelle Unterschiede zwischen den Gemeinden gibt):

- Die Person meldet sich bei der Sozialhilfe an.
- Danach beginnt parallel die Abklärung der Anspruchsberechtigung (Wohnsitz; Vermögenssituation, Einkommensverhältnisse etc.) und die Eingliederungsberatung. In einer der 5 untersuchten Gemeinden wird dies jeweils durch zwei unterschiedliche Personen wahrgenommen. In den andern 4 Gemeinden ist hierfür integral eine Sozialarbeiterin oder ein Sozialarbeiter zuständig.
- Anschliessend erfolgt eine klassische Fallführung mit wiederkehrenden Beratungsgesprächen (Besprechen des bisherigen Vorgehens, Anamne-

se, Ziele vereinbaren, Aktivitäten initiieren etc.). Im Rahmen dieser Fallführung wird eine Beurteilung gemacht, aufgrund derer die Einschätzung resultieren kann, dass ein Massnahmeneinsatz zweckmässig ist. Diese Beurteilung erfolgt in allen fünf untersuchten Sozialdiensten durch die zuständige Sozialarbeiterin bzw. den zuständigen Sozialarbeiter. Meistens werden Massnahmen nach mehreren Beratungsgesprächen eingeleitet. Dies zeigen auch die Ausführungen in Kapitel 4.1. Nur in seltenen Fällen – dies kommt bei einzelnen Gemeinden insbesondere bei jungen Erwachsenen gelegentlich vor – wird schon im Erstgespräch der Einsatz von Eingliederungsmassnahmen initiiert.

- Nach Feststellung des Bedarfs nach Eingliederungsmassnahmen entscheidet die zuständige Sozialarbeiterin bzw. der zuständige Sozialarbeiter, welche Massnahme für die betreffende Person am geeignetsten ist. Hierfür werden in keiner der 5 untersuchten Gemeinden strukturierte Entscheidungshilfen verwendet (Checklisten und Ähnliches). Je nach Gemeinde stehen den Sozialarbeitenden hierfür folgende Grundlagen zur Verfügung:
 - Rücksprache mit einer Person im Sozialdienst, die den Auftrag hat, sich über das aktuell bestehende Angebot auf dem Laufenden zu halten (eine solche Person gibt es in einer der 5 untersuchten Gemeinden).
 - Durchsicht von Broschüren und Unterlagen zu den Massnahmen, welche die betreffenden Sozialarbeitenden entweder selbst bei sich führen (3 Gemeinden) oder die zentral im Sozialdienst in einem Ordner geführt werden (2 Gemeinden).
 - Eigene Erfahrungen, welche die betreffende Sozialarbeiterin mit bestimmten Angeboten und Anbietern schon gemacht haben (alle 5 untersuchten Gemeinden).
 - Rücksprache mit anderen Sozialarbeitenden im Sozialdienst betreffend deren Erfahrungen, die mit Angeboten und Anbietern schon gemacht wurden (alle fünf untersuchten Gemeinden).
 - Besprechung des Falles in einer Fallbesprechung mit anderen Sozialarbeitenden.
- Die Sozialarbeiterin oder der Sozialarbeiter klärt anschliessend beim gewählten Anbieter ab, ob dieser erstens freie Plätze in der gewünschten Eingliederungsmassnahme hat und ob eine grundsätzliche Bereitschaft besteht, die betreffende Person in die Massnahmen aufzunehmen.

- Anschliessend wird die Person in der Regel zu einem Vorstellungsgespräch beim Anbieter eingeladen, aufgrund dessen dann abschliessend entschieden wird, ob die Person an der Massnahme teilnimmt.
- Eine formale Bedingung für den Besuch der Massnahme ist, dass der zuständige Sozialarbeiter bzw. die zuständige Sozialarbeiterin mit dem Klienten einen öffentlichrechtlichen Vertrag (Mitwirkung) abschliesst (§ 18 SHG). Zusätzlich wird in einzelnen Gemeinden eine Zielvereinbarung zwischen Sozialarbeitenden und Klienten abgeschlossen. Gelegentlich werden die Ziele auch mit dem Anbieter abgesprochen, der seinerseits dann eine Zielvereinbarung mit dem Klienten abschliesst.
- Danach wird ein Antrag an die Sozialhilfebehörde (50% der Kosten) und ein Antrag auf Kostengutsprache an das KSA (50% der Kosten) durch die Sozialarbeiterin bzw. den Sozialarbeiter erstellt. In einzelnen Gemeinden erfolgt hier vor Einreichung der Anträge noch eine Rücksprache mit der Leitung des Sozialdiensts.
- Auf der Basis des Antrags entscheidet die Sozialhilfebehörde über die Massnahmenteilnahme. In einzelnen Gemeinden fällt dieser Entscheid in dringenden Fällen nicht die Behörde, sondern stellvertretend der Präsident oder die Präsidentin der Behörde. Oft liegt zum Zeitpunkt des Entscheids der Sozialhilfebehörde die Kostengutsprache des Kantons noch nicht vor.
- In einzelnen Gemeinden kommt es vor, dass eine Massnahme in Ausnahmefällen angetreten wird, bevor die Sozialhilfebehörde dies verfügt hat. Dies falls eine Massnahmenteilnahme dringend ist und nicht auf die nächste Sitzung der Behörde gewartet werden kann bzw. soll. Nach unserer Beurteilung ist dieses Vorgehen formal zwar nicht korrekt, in der Sache jedoch vermutlich nicht kritisch, da die Behörde die Anträge ohnehin in aller Regel stützt.
- In verschiedenen Gemeinden werden die Massnahmen durch die Sozialhilfebehörde ggf. genehmigt, bevor eine formelle Kostengutsprache des Kantons vorliegt. Es wird erwähnt, dass diese Gutsprachen gelegentlich erst Wochen nach Einreichung des Gesuchs eintreffen würden und solange jeweils nicht gewartet werden will, bis die Massnahme begonnen wird. Die Gemeinden gehen damit jeweils ein gewisses Risiko ein, die Massnahme ggf. zu 100% selbst finanzieren zu müssen. Zudem widerspricht dies §25 Abs.1 der Sozialhilfeverordnung.
- Die Betreuung des Klienten durch die Sozialarbeiterin oder den Sozialarbeiter während der Massnahme ist unterschiedlich. Gewisse Sozialarbeitende legen auch während der Massnahme Wert darauf, die betref-

fenden Personen regelmässig zu einem Beratungsgespräch einzuladen um erkennen zu können, ob sich diese in die gewünschte Richtung entwickeln und andernfalls beim Massnahmeneinbieter intervenieren zu können. Die meisten Sozialarbeitenden delegieren die Eingliederungsberatung während der Massnahme aber weitestgehend an den Anbieter (dies schliesst auch die Überprüfung von Arbeitsbemühungen etc. mit ein) und führen lediglich je nach Klient alle 6 bis 12 Wochen gemeinsame Standortgespräche mit dem Klienten und dem Anbieter durch.

In Bezug auf die **Zielgruppe**, die von den Sozialarbeitenden in Eingliederungsmassnahmen gesendet werden, sind grosse Unterschiede zwischen den befragten Sozialarbeitenden festzustellen. Der wesentlichste Unterschied ist dabei jener, dass bestimmte Sozialarbeitende klar den Standpunkt vertreten, dass nur Personen in Massnahmen gesendet werden, die realistische Eingliederungschancen in den ersten Arbeitsmarkt haben. Andere senden auch Personen in Massnahmen, bei denen nicht mehr von einer arbeitsmarktlichen Integration ausgegangen wird, die aber aus anderen Motiven mit Hilfe der Massnahme stabilisiert werden sollen.

In Bezug auf die jeweilige **Zielsetzung**, die jeweils mit dem Massnahmen-einsatz bei den Klienten verfolgt wird, lassen sich folgende Kategorien unterscheiden:

- Externe Beurteilung des Eingliederungspotenzials und aufzeigen des für eine erfolgreiche Eingliederung nötigen Handlungsbedarfs bei der betreffenden Person. Werden Massnahmen mit dieser Zielsetzung eingesetzt, dann kommt die Massnahme dem Beizug externen Arbeitsmarkt-Know-Hows gleich (welches sind die Anforderungen der verschiedenen Berufe, die Personen erfüllen müssen, um arbeitsmarktfähig zu sein). Diese Massnahmen sind in diesem Sinne ein Outsourcing von für die Eingliederung unverzichtbaren Aufgaben und Fähigkeiten, welche die Sozialarbeitenden nach unserer Einschätzung selbst nur eingeschränkt und zumindest nicht für alle Branchen abdecken können.
- Festigen der Tagesstruktur, um die Person zu stabilisieren. Mit dieser Zielsetzung werden in erster Linie Personen in Massnahmen gesendet, die ein gewisses Eingliederungspotenzial haben. Es kommt jedoch bei einzelnen Sozialarbeitenden (nicht bei allen) auch vor, dass Massnahmen mit dieser Zielsetzung bei Personen eingesetzt werden, die kaum ein Eingliederungspotenzial haben, bei denen aber aus anderen Motiven eine Stabilisierung mit Hilfe einer Tagesstruktur erreicht werden soll.
- Aktivieren der Person mit Hilfe der Massnahme, damit diese aktiver und zielgerichteter sich um eine Arbeitsstelle bemüht.

- Unterstützen der Person bei der Stellensuche (Bewerbungscoaching, Vermittlung etc.).
- Verbessern von Kenntnissen (Sprachkenntnisse, berufliche Kenntnisse etc.)

Die Zeitpunkte, zu denen Personen in Massnahmen gesendet werden, sind ebenfalls stark unterschiedlich:

- Gewisse Sozialarbeitende setzen Massnahmen insbesondere bei jungen Erwachsenen sehr rasch (u.U. schon wenige Wochen nach Anmeldung bei der Sozialhilfe) ein, um diese rasch zu aktivieren.
- Die meisten Massnahmen werden aber frühestens nach mehreren Monaten (d.h. nach mehreren Beratungsgesprächen, um den Klienten und dessen Defizite und Ressourcen kennen zu lernen) in eine Massnahme gesendet (vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kapitel 4.1).
- Es zeigt sich, dass Massnahmen auch bei Personen eingesetzt werden, die schon seit Jahren bei der Sozialhilfe angemeldet sind. Wenn alles andere nicht geholfen hat, versucht man es noch mit Eingliederungsmassnahmen. (Wie die Ausführungen in Kapitel 4.3.1 zeigen, gelingt es durchaus öfters, dass solche Personen dann noch in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden können).

5.3.3 Einsatz von Massnahmen nach §19

Lohnkostenbeiträge nach §19 werden sehr selten eingesetzt und dabei nach deutlich unterschiedlichen Grundprinzipien. Fälle, bei denen ein Lohnkostenzuschuss nach §19 dazu diente, im Sinne eines Einarbeitungszuschusses den zu geringen Arbeitswert einer Person so zu kompensieren, dass sie dank des Zuschusses arbeitsmarktfähig wird und damit eine „echte“ Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt findet, sind äusserst selten. Die Gespräche vor Ort haben uns dabei zwei Aspekte aufgezeigt:

- Erstens bedürfte es intensiver Anstrengungen, um Arbeitgeber zu finden, die bereit sind, leistungsreduzierten Personen dank Lohnkostenbeiträgen eine Stelle anzubieten. Diese Informationsarbeit wird von den Gemeinden nicht oder nicht intensiv gemacht. Dies nach unserer Einschätzung aus Ressourcengründen und aus einer gewissen Skepsis heraus, ob es überhaupt gelingen könnte, viele Arbeitgebende hierfür zu gewinnen.
- Der zweite Grund ist, dass das Verfahren für die Verfügung eines Lohnkostenbeitrags nach §19 den Sozialarbeitenden nicht bekannt ist

und (aus dieser Unwissenheit heraus) als komplex beurteilt wird.² Dies und die oben dargestellte Tatsache, dass nur in sehr wenigen Fällen ein Lohnkostenbeitrag im ersten Arbeitsmarkt überhaupt möglich wäre, dürfte dazu geführt haben, dass die Mehrheit der befragten Sozialarbeitenden gemäss eigenen Angaben noch nie einen Lohnkostenbeitrag eingesetzt haben.

- Bei einer der vor Ort untersuchten Gemeinden werden gelegentlich Lohnkostenbeiträge eingesetzt. Dabei handelt es sich aber letztlich um ein Integrationsprogramm der Gemeinde analog anderen Programmen nach §16, das sich v.a. dadurch unterscheidet, dass es nach §19 und nicht nach §16 finanziert wird. Nach unserer Einschätzung führt in diesen Fällen der Lohn des Programms zu einer entsprechenden Reduktion der Unterstützungsleistungen der Sozialhilfe und der Lohnkostenbeitrag dient zur Finanzierung der Massnahme. Wir haben nicht geprüft, wie oft dieses Grundprinzip in den anderen Gemeinden, die Massnahmen nach §19 selbst anbieten (was über 60% aller Massnahmen nach §19 ausmacht), ebenfalls verfolgt wird.

5.4 Zielsystem und Anreize

Zielsystem der Sozialhilfebehörde

Die Sozialhilfebehörden verfolgen in den meisten untersuchten Gemeinden mit den Eingliederungsmassnahmen nach Einschätzung der befragten Leitenden der Sozialdienste und Sozialarbeitenden letztlich (fast) immer das Ziel, die betreffenden Personen dank den Eingliederungsmassnahmen in den ersten Arbeitsmarkt einzugliedern, sie von der Sozialhilfe abzulösen oder zumindest deren Unterstützungsleistungen zu reduzieren. In einzelnen Gemeinden werden Eingliederungsmassnahmen nicht nur mit dem Ziel einer beruflichen Integration, sondern je nach Fall auch mit dem Ziel einer sozialen Integration eingesetzt.

In Anbetracht der Tatsache, dass die Eingliederungsmassnahmen jeweils durch die Sozialhilfebehörde zu bewilligen sind, sind die betreffenden Sozialarbeitenden jeweils in der Pflicht aufzuzeigen, welche Ziele mit den Massnahmen verfolgt werden. Im Allgemeinen stützt jedoch die Sozialhilfebehörde die Anträge der Sozialarbeitenden.

Die Sozialhilfebehörden setzen in den 5 Gemeinden keine eigentlichen Controllinginstrumente zur Überprüfung der Wirksamkeit der Eingliederungsmassnahmen im engeren Sinne ein, sondern diskutieren (in unterschiedlicher Art und Weise) den Verlauf des Eingliederungserfolgs auf

² Wie komplex das Verfahren ist, haben wir nicht untersucht.

Fallebene (ausgewählte Fälle) mit den zuständigen Personen des Sozialdiensts. Nach unserer Beurteilung ermöglicht ein solcher auf Einzelfallprüfungen basierender Kontrollmechanismus der Behörde eine effiziente und wirksame Kontrolle der Eingliederungswirkungen und schafft durchaus wirkungsorientierte Anreize zu Handen der Sozialarbeitenden bzw. des Sozialdiensts.

Zielsystem und Anreize der Sozialarbeitenden

Im Grundsatz haben die Sozialarbeitenden die Vorgabe, sich an den Zielen der Sozialhilfebehörde zu orientieren. In der Mehrheit der Gemeinden bedeutet dies, dass Eingliederungsmassnahmen in erster Linie dann anzuwenden sind, wenn damit die Wahrscheinlichkeit erhöht wird, die Person bzw. den Fall von der Sozialhilfe ablösen, oder zumindest die Unterstützungsleistungen reduzieren zu können.

Wie stark das Zielsystem der Sozialhilfebehörde das Verhalten der Sozialarbeitenden beeinflusst, dürfte von Gemeinde zu Gemeinde und von SozialarbeiterIn zu SozialarbeiterIn unterschiedlich sein. Zusammenfassend beurteilen wir die Situation in dieser Hinsicht wie folgt: die Sozialhilfebehörde ist gemäss vorgängigen Ausführungen durchaus in der Lage, sich ein (grobes) Bild zu machen, wie zielgerichtet der Massnahmeinsatz der einzelnen Sozialarbeitenden ist. Welche persönlichen Konsequenzen sich hieraus für die Sozialarbeitenden ergeben, können wir nicht abschliessend abschätzen. Wir stellen aber fest, dass die Art und Weise des Einsatzes von Massnahmen nach §§ 16 und 19 SHG im Allgemeinen nicht relevant für die Mitarbeiterbeurteilungen in den Sozialdiensten ist (Die Eingliederungsmassnahmen sind bspw. im Rahmen der Mitarbeitergespräche im Allgemeinen kein (zentrales) Thema). Somit ist insgesamt zu erwarten, dass die Spielräume und Kompetenzen der Sozialarbeitenden beim Einsatz von Massnahmen nach §§ 16 oder 19 im Allgemeinen relativ gross sind insb. in Bezug auf die Frage, welche Klienten solche Massnahmen besuchen.

In diesem Zusammenhang ist bedeutend, dass 11 von 18 hierzu befragten Sozialarbeitenden angeben, dass sie Eingliederungsmassnahmen ggf. auch bei Klienten einsetzen, bei denen man nicht davon ausgeht, dass dies kurz oder mittelfristig zu einer Integration führen könnte. Mit wenigen Ausnahmen wird aber darauf hingewiesen, dass dies nur in Einzelfällen vorkommt.

Wir gehen davon aus, dass Sozialarbeitende zusammenfassend folgende Anreizkonstellation vorfinden: Grundsätzlich ist es das Selbstverständnis von Sozialarbeitenden, Personen möglichst rasch wieder von der Sozialhil-

fe ablösen zu wollen. Erscheint eine Massnahme hierfür hilfreich, dann wird der Sozialarbeiter bzw. die Sozialarbeiterin diese einsetzen. Zumal diese Strategie im Einklang mit den Zielen der Sozialhilfebehörde ist. Bei Personen, bei denen keine Aussicht auf Arbeitsintegration mehr besteht, aber eine Stabilisierung für das Wohlbefinden, die Gesundheit oder soziale Integration wichtig wäre, haben sie starke Anreize Massnahmen selbst dann einzusetzen, wenn der Nutzen (im Sinne von reduzierter Unterstützung) die Kosten der Massnahme nicht aufwiegt. Diese Mehrkosten sind aus Sicht der betreffenden Sozialarbeitenden persönlich kein Problem (weil es keine griffigen diesbezüglichen internen Controllinginstrumente oder qualitative Beurteilung der Arbeit der Sozialarbeitenden durch die Vorgesetzten der Sozialdienste gibt). Dies namentlich dann, wenn davon ausgegangen werden darf, dass ein solches Verhalten in begründeten Fällen sowohl von der Leitung des Sozialdiensts als auch von der Behörde akzeptiert wird.

Anreize der Anbieter

Wir gehen davon aus, dass die Anbieter in der Mehrheit unternehmerische Ziele verfolgen. Dies bedeutet, dass die Anbieter einen Anreiz haben, Abnehmer für ihre Angebote zu finden bzw. die Sozialdienste dazu zu bewegen, Klienten in ihre Massnahmen zu senden.

Dieses Ziel erreichen sie am besten, indem sie die Sozialarbeitenden (die eine hohe Autonomie haben beim Entscheid, welche Klienten in welche Massnahmen gehen) dazu bewegen, jeweils ihre Massnahme zu nutzen. Hierfür ist v.a. entscheidend, dass sie bei den Sozialarbeitenden einen guten Ruf haben: Die Sozialarbeitenden werden v.a. jene Angebote nutzen, von denen sie sich eine möglichst gute Eingliederungswirkung (oder in Einzelfällen eine soziale Integration) versprechen. Dies leitet sich aus dem vorgängig beschriebenen Zielsystem der Sozialarbeitenden ab.

Wie schon an anderer Stelle beschrieben ist es für die Sozialarbeitenden aber schwierig, die Wirksamkeit der verschiedenen Massnahmen im Vergleich zu einander zu beurteilen. Oft verfolgen die Sozialarbeitenden deshalb die Strategie, v.a. Anbieter zu berücksichtigen, mit denen sie bereits gute Erfahrungen gemacht haben. Diese Konstellation schafft den Anbietern durchaus Anreize, durch ein gutes Angebot die Sozialarbeitenden dazu zu bewegen, ihr Angebot wieder zu nutzen. Dabei ist es für einen Anbieter aber nicht entscheidend, ob er das beste Angebot aller Anbieter hat. Es reicht ein Angebot zu haben, das gut genug ist, damit die Sozialarbeitenden, die es nutzen im Wesentlichen zufrieden sind und deshalb erstens keinen Grund haben, den Anbieter zu wechseln und zweitens den Anbieter weiterempfehlen.

Das bestehende System schafft somit nach unserer Beurteilung den Anbietern einen Anreiz, ein gutes Angebot bereitzustellen. Es schafft jedoch kaum Anreize, sein eigenes Angebot ständig verbessern zu wollen, um sich so von den Konkurrenten abzuheben. Der Wettbewerb spielt in einem solchen System aufgrund von sogenannten Informationsdefiziten nur beschränkt.

6 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

6.1 Schlussfolgerungen

Soll der §16 künftig unverändert beibehalten, geändert oder gestrichen werden?

Die vorliegende Studie gelangt zur Einschätzung, dass die Eingliederungsmassnahmen in der Vergangenheit bei rund 18% aller Massnahmeneteilnehmenden eine anschliessend erfolgte Eingliederung massgeblich unterstützt haben. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Massnahmen in 82% der Fälle entweder zu keiner Einkommenserhöhung führten oder diese nicht massgeblich mit dem Massnahmenbesuch zusammenhing. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass der in vorliegender Studie untersuchte Zeitraum des Einsatzes der Fördermassnahmen in einer Phase lag, in der sich der Arbeitsmarkt erholte und in diesem Sinne vergleichsweise aufnahmefähig war. Wie sich der Eingliederungserfolg der Fördermassnahmen in Phasen hoher oder steigender Arbeitslosigkeit entwickeln würde, konnten wir nicht untersuchen.

Obige Feststellungen implizieren, dass die Eingliederungsmassnahmen in bestimmten Fällen eine entscheidende Wirkung haben. Es stellt sich nun die Frage, warum die Massnahmen in der Mehrheit der Fälle nicht zu einer Eingliederung führen oder keinen wesentlichen Beitrag hierfür leisten? Hierfür gibt es verschiedene Erklärungsansätze:

- Wir stellen fest, dass die Sozialarbeitenden Massnahmen gelegentlich gezielt auch bei Personen einsetzen, bei denen sie selbst nicht mit einer Eingliederung rechnen. Dies führt naturgemäss zu einer gewissen Quote von Massnahmenteilnehmenden ohne Eingliederungserfolg.
- Ein weiterer Grund kann sein, dass die Klienten gelegentlich nicht in die richtige Massnahme gesendet werden oder es der Massnahme nicht gelingt, die Arbeitsmarktfähigkeit der betreffenden Person entscheidend zu verbessern.
- Der Hauptgrund dürfte aber sein, dass es nicht möglich ist, Massnahmen „ohne Streuverluste“ gezielt nur bei denjenigen Personen einzusetzen, die am Ende dank des Massnahmeneinsatzes dann auch abgelöst werden können. Erstens kann nicht bei allen Sozialhilfebeziehenden im Vorfeld präzise abgeschätzt werden, ob die Person nach dem Besuch von Eingliederungsmassnahmen das erforderliche Mindestniveau der (mehrdimensionalen) Arbeitsmarktfähigkeit erreichen wird. Zweitens kann nicht in jedem Fall garantiert werden, dass eine Person eine Stelle finden wird, nachdem durch Eingliederungsmassnahmen das vom Ar-

beitsmarkt geforderte Mindestniveau der Arbeitsmarktfähigkeit erreicht wurde.

Falls die 18% dank Massnahmen erfolgreich eingegliederten Personen im Durchschnitt während 3.7 Jahren nicht Sozialhilfe beziehen, die sie sonst bezogen hätten, dann werden damit alleine auf Ebene der Sozialhilfe Einsparungen erreicht, welche den gesamten Massnahmenkosten aller Teilnehmenden entsprechen. Berücksichtigt man nicht nur die Einsparungen erfolgreicher Eingliederungen für die Sozialhilfe, sondern für die Gesamtwirtschaft insgesamt, dann führen die 18% erfolgreich integrierten Personen bereits dann zu grösseren Einsparungen als die gesamten Massnahmenkosten, wenn sie dank der Eingliederung im Durchschnitt während 1.8 Jahren keine Unterstützungsleistungen beziehen.

Ob im Falle der integrierten Personen eine Verkürzung der Unterstützungsdauer in den nachfolgenden Jahren und Jahrzehnten in dieser Gröszenordnung erreicht wird, können wir nicht abschätzen. In Unkenntnis dieser für eine abschliessende Kosten-Nutzen-Beurteilung entscheidenden Grösse beurteilen wir intuitiv die Erfolgsquote von 18% als ein Ergebnis, das auf der einen Seite zwar kein Quantensprung für die Eingliederung von Sozialhilfebeziehenden darstellen dürfte, aber auf der andern Seite auch nicht als Begründung dienen kann, die Massnahmen zu streichen.

Die Schlussfolgerung aus diesem Ergebnis ist unseres Erachtens, künftig besser sicherzustellen, dass nur Klienten mit einem vorhandenen Eingliederungspotenzial Massnahmen besuchen und dabei in die am besten geeignete Massnahme gesendet werden. Zudem sollten Optimierungen ergriffen werden, mit denen die Qualität der Angebote verbessert werden können. Beides soll dazu dienen, den Anteil der erfolglosen Massnahmenbesuche zu reduzieren bzw. deren Erfolgsquote zu verbessern.

Soll der §19 künftig unverändert beibehalten, geändert oder gestrichen werden?

Die Erfolgsrate der Massnahmen nach §19 SHG ist ähnlich hoch wie jene der Massnahmen nach §16 SHG. In dieser Hinsicht gelten vorgängige Ausführungen sinngemäss auch für die Massnahmen nach § 19 SHG.

Dennoch sehen wir hier – im Gegensatz zu den Massnahmen nach §16 – ein grundlegendes Optimierungspotenzial auf Vollzugsebene: Wir gehen aufgrund unserer Erkenntnisse davon aus, dass die Lohnkostenbeiträge vereinfacht gesprochen gelegentlich dazu genutzt werden, die Unterstützungsleistungen der Sozialhilfe im Rahmen eines Integrationsprogramms der Gemeinde als „Lohn“ zu deklarieren und die Lohnkostenbeiträge zur Deckung der Massnahmenkosten zu verwenden. Hier stellt sich die Frage,

ob es nicht zielführender wäre, solche Massnahmen im Rahmen von §16 abzuwickeln? Bei Massnahmen nach §16 hat man namentlich die Gewähr, dass keine Personen dank einem auf dem zweiten Arbeitsmarkt erzielten Lohn direkt von der Sozialhilfe in die Arbeitslosenversicherung geführt werden (Drehtüreffekt). Eine derartige „Drehtür-Strategie“ ist aus Sicht der Sozialhilfe zwar kurzfristig allenfalls kostensenkend, aus gesamtwirtschaftlicher Sicht allerdings sehr kritisch zu beurteilen (die Eingliederungswahrscheinlichkeit sinkt mit zunehmender Dauer, während der die Person keine Beschäftigung auf den ersten Arbeitsmarkt mehr hatte). Wir empfehlen deshalb zu prüfen, Lohnkostenbeiträge insb. bei gemeindeeigenen Integrationsprogrammen in der Zukunft nicht mehr zu gewähren.

Lohnkostenbeiträge nach §19 können aus ökonomischer Sicht jedoch dann zweckmässig sein, wenn diese im Sinne von Einarbeitungszuschüssen bei Arbeitsstellen auf dem ersten Arbeitsmarkt eingesetzt werden. Lohnkostenbeiträge nach §19 können demnach – werden sie richtig angewendet – durchaus wirksam sein. Aufgrund der geringen Anzahl Fälle, bei denen die Lohnkostenbeiträge in dieser Form angewendet wurden, können wir jedoch keine allgemeine Aussage über deren diesbezüglichen Wirkungen machen.

Soll der § 34 SHG künftig unverändert beibehalten, geändert oder gestrichen werden?

Wie an anderer Stelle ausgeführt wird ist entscheidend, dass die Sozialhilfebehörden und Leitenden der Sozialdienste ihren Sozialarbeitenden starke Anreize schaffen, die Massnahmen möglichst effektiv bzw. eingliederungswirksam einzusetzen. Die Anreize der Sozialhilfebehörde, die Sozialarbeitenden zu einem solchen Verhalten zu führen, sind umso grösser, je stärker sich die Gemeinde an den Kosten der Massnahmen selbst beteiligen muss. Dies spricht auf der einen Seite für eine Reduktion der Kostenbeteiligung seitens des Kantons. Auf der andern Seite könnte ein solcher Rückzug des Kantons eine Signalwirkung für die Gemeinden haben, keine Eingliederungsmassnahmen mehr einzusetzen.

Effekte auf die Arbeitslosenversicherung und die Invalidenversicherung

In den Analysen vor Ort stellten wir fest, dass einzelne Gemeinden und Sozialarbeitende Massnahmen nach §19 teilweise auch mit dem Ziel einsetzen, die Voraussetzungen für die Eröffnung einer neuen Rahmenfrist bei der Arbeitslosenversicherung zu schaffen. Betrachten wir jedoch die quantitativen Daten, welche uns eine Verlaufsanalyse aller Massnahmen teilnehmenden ermöglichen, dann zeigt sich, dass letztlich nur in 9% der Fälle mit Massnahmen nach §19 (7.7% ALV und 1.3% IV) und in 5% der

Fälle mit Massnahmen nach §16 (2.5% ALV und 2.5% IV) eine Anmeldung bei der Arbeitslosenversicherung oder der Invalidenversicherung erfolgt.

6.2 Handlungsempfehlungen

Erfolgsfaktoren

Zusammenfassend stellen wir fest, dass die beiden entscheidenden Erfolgsfaktoren für einen wirksamen Massnahmeneinsatz unter den gegebenen gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen erstens der Massnahmenentscheid der Sozialarbeitenden und zweitens die Qualität der Massnahmen selbst sind. Den Sozialarbeitenden fällt die Schlüsselrolle zu.

Führung und Anreize in den Sozialdiensten

In Anbetracht der ausserordentlichen Bedeutung des Massnahmenentscheids der zuständigen Sozialarbeitenden (wer wird zu welchem Zeitpunkt in welche Massnahme gesendet), sind nachfolgende Feststellungen und Schlussfolgerungen bedeutsam:

- Erstens stellen wir fest, dass faktisch jeweils die zuständige Sozialarbeiterin bzw. der zuständige Sozialarbeiter entscheidet, wann ein Klient welche Massnahme besuchen soll. Formell entscheidet die Sozialhilfebehörde, wobei diese in der Regel die Anträge der Sozialarbeitenden stützt. Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Feststellung, dass sich die Strategien und Zielsetzungen, welche die Sozialarbeitenden beim Einsatz von Eingliederungsmassnahmen verfolgen, stark unterscheiden. Die Klienten selbst haben die Möglichkeit, eigene Vorstellungen und Präferenzen betreffend die Massnahmen der Sozialarbeiterin bzw. dem Sozialarbeiter mitzuteilen. Dies wird bei der Massnahmenwahl (unverbindlich) berücksichtigt.
- Obige Schlussfolgerung in Kombination mit der weiteren Feststellung, dass die Sozialarbeitenden faktisch eine hohe Autonomie beim Entscheid haben, bei welchen Klienten zu welchem Zeitpunkt welche Massnahmen eingesetzt werden (was sich auch am unterschiedlich intensiven Massnahmeneinsatz und an unterschiedlichen Zeitpunkten des Massnahmeneinsatzes zeigt), impliziert, dass die Wirksamkeit des Massnahmeneinsatzes massgeblich von den individuellen Entscheiden der betreffenden Sozialarbeitenden abhängt.
- Aus der Arbeitslosenversicherung ist bekannt, dass es von erfolgskritischer Bedeutung ist, auf die Stellensuchenden einen gewissen Druck aufzubauen, sich selbst aktiv um Arbeit zu bemühen. In diesem Zu-

sammenhang hat die regelmässige Prüfung von Arbeitsbemühungen eine wichtige Funktion. Die Feststellung, dass viele Sozialarbeitende diese Aufgabe während der Massnahme an die Anbieter auslagern und selbst hier keinen Druck mehr aufbauen, erachten wir als kritisch.

Aufgrund dieser Ausgangslage empfehlen wir, künftig vermehrt darauf zu achten, dass Sozialarbeitende Massnahmen wirklich nur dann einsetzen, wenn sie sich davon eine gewisse Eingliederungswahrscheinlichkeit versprechen. Hier sind in erster Linie die Leitenden der Sozialdienste und die Sozialhilfebehörden gefordert, die Begründungen des Massnahmeneinsatzes der Sozialarbeitenden sorgfältig zu prüfen und den Eingliederungserfolg auf Fallebene zu verfolgen.

Selbstverständlich wird es nicht möglich sein, Massnahmen „ohne Streuverluste“ gezielt nur bei denjenigen Personen einzusetzen, die am Ende dank des Massnahmeneinsatzes dann auch abgelöst werden können. Erstens kann nicht bei allen Sozialhilfebeziehenden im Vorfeld präzise abgeschätzt werden, ob die Person nach dem Besuch von Eingliederungsmassnahmen das erforderliche Mindestniveau der (mehrdimensionalen) Arbeitsmarktfähigkeit erreichen wird. Zweitens kann nicht in jedem Fall garantiert werden, dass eine Person eine Stelle finden wird, nachdem durch Eingliederungsmassnahmen das vom Arbeitsmarkt geforderte Mindestniveau der Arbeitsmarktfähigkeit erreicht wurde. Die Forderung nach einem punktgenauen Einsatz von Eingliederungsmassnahmen bei den richtigen Personen ist in diesem Sinne die Idealvorstellung, die als Grundsatz verfolgt werden soll im Wissen darum, dass man dieses Ideal nicht erreichen, sondern sich ihm nur annähern kann.

Zentrales Qualitätsmanagement der Massnahmen

Die Qualität der Eingliederungsmassnahmen und insbesondere deren Eingliederungsorientierung ist erfolgskritisch. Diese ist massgeblich davon abhängig, ob die Anbieter starke Anreize haben, ein bestmögliches Angebot bereitzustellen und dieses mit der Zielsetzung, die Eingliederungsraten zu verbessern, laufend weiterzuentwickeln. Wie die Ausführungen in Kapitel 5.4 zeigen, haben die Anbieter zwar durchaus Anreize, ein gutes Angebot bereitzustellen. Die Anreize, Hervorragendes zu leisten sind jedoch gering, da sich damit unter der heutigen Situation die Wettbewerbschancen nicht massgeblich verbessern.

Diese Situation ergibt sich aus folgendem Gründen: Die Sozialarbeitenden haben nur beschränkte Möglichkeiten, sich ein Bild darüber zu machen, welche der verschiedenen Angebote der verschiedenen Anbieter sich in der Vergangenheit bewährt haben. Sie können sich hier einzig auf eigenen

Erfahrungen und Erfahrungen der Arbeitskollegen stützen. In Anbetracht der geringen Fallzahl pro Gemeinde ist diese Grundlage sehr vage. Dies ist ein Nachteil für gute Angebote und ein Vorteil für schlechte Angebote.

Es sollte also angestrebt werden, die Sozialarbeitenden mit zuverlässigen Informationen zu versorgen, welche Massnahmen sich in der Vergangenheit für welche Kategorie von Personen als geeignet erwiesen haben und welche nicht. Dies kann nur durch eine zentrale Stelle gewährleistet werden. Eine solche Stelle müsste nach unserer Einschätzung folgende Aufgaben wahrnehmen:

- Übergeordnetes Benchmarking der Eingliederungserfolge unterschiedlicher Massnahmen. Etablierung eines Qualitätsmanagements, das die Qualität von Massnahmen überprüft.
- Im Weiteren wäre es effizient, wenn diese zentrale Stelle die Informationen der verschiedenen Angebote sammelt, verdichtet und den Gemeinden zur Verfügung stellt, anstatt dass dies wie heute jede einzelne Gemeinde selbst macht.
- Weiter ist es zweckmässig, die Preise und Konditionen für Massnahmenteilnehmer der Sozialdienste des Kantons zentral mit den Anbietern zu regeln, um so die Verhandlungsmacht zu erhöhen. Dabei wäre es zweckmässig, Vertreter der Sozialdienste in diese Beschaffung einzubeziehen. Die heutige Finanzierungs-Praxis, dass die Anbieter je Massnahmenteilnehmer und nicht pauschal für die Bereitstellung von Massnahmenplätzen entschädigt werden ist aus anreiztheoretischer Sicht dabei zweckmässig.
- Eine latente Problematik, die sich im Falle eines wirksamen zentralen Benchmarkings der Eingliederungsraten der Anbieter ergeben würde ist, dass diese heute ein Vetorecht darin haben, welche Klienten sie in ihrem Massnahmen aufnehmen wollen und welche nicht. Sie hätten damit sowohl Anreize als auch Möglichkeiten, schlechte Risiken von der Massnahme fernzuhalten, um die Eingliederungsrate zu verbessern. Ggf. müssten hier Regelungen getroffen werden, dass sie zugewiesene Klienten aufnehmen müssen.
- Wichtig ist der Hinweis, dass der Entscheid, welche Klienten in welche Massnahmen gehen sollen auch im Falle einer zentral für die Massnahmen verantwortlichen Stelle weiterhin bei den Sozialarbeitenden verortet bleiben sollte. Für einen passgenauen Massnahmenentscheid ist entscheidend, dass man den konkreten Fall präzise kennt und dieses Wissen liegt bei den zuständigen Sozialarbeitenden.

Verkürzung des Bewilligungsverfahrens

Das heutige Bewilligungsverfahren der Sozialhilfebehörde und des Kantons ist möglichst zu verkürzen. Die Prozesse sind so zu definieren, dass es den Sozialarbeitenden bedarfsweise möglich ist, innert Tagen eine Massnahme initiieren zu können. Dies ist namentlich in den Fällen entscheidend, wo mit der Massnahme eine rasche Aktivierung direkt nach Anmeldung erreicht werden soll. Hierfür bedarf es flexibler Bewilligungsverfahren beim Kanton und bei der Sozialhilfebehörde. Gewisse Gemeinden haben diese Flexibilität innerhalb der Gemeinde heute schon umgesetzt (bspw. durch zeitnahe Entscheide durch den Präsidenten oder die Präsidentin der Behörde bei Bedarf). Generell führt der Weg des Bewilligungsverfahrens via das kantonale Sozialamt in vielen Fällen zu einer Verzögerung des Massnahrneneinsatzes, sofern nicht die betreffende Gemeinde die Massnahme entgegen den Vorgaben bereits bewilligt, bevor die Kostengutsprache des Kantons vorliegt (was jedoch in vielen Fällen so gehandhabt wird).

Kommunikation des Nutzens der Lohnkostenbeiträge an die Arbeitgeber

Lohnkostenbeiträge für Beschäftigungen in der freien Wirtschaft werden bisher nur sehr selten eingesetzt. Viele der Befragten vermuten, dass dies auch damit zusammenhängt, dass dieses Instrument bei den Arbeitgebenden wenig bekannt ist und für viele Arbeitgebende eine wenig „reizvolle“ Option sei. Gegebenfalls ist zu prüfen, hier durch entsprechende Kommunikationsarbeit zu erreichen, dass das Instrument eine höhere Bekanntheit und Akzeptanz in der freien Wirtschaft hat. Hierfür ist als flankierende Massnahme weiter sicherzustellen, dass der administrative Aufwand bei Lohnkostenbeiträgen an private Unternehmen (d.h. nicht steuerbefreite Unternehmen) möglichst tief gehalten wird. Ob dieses von Befragten genannte Verbesserungspotenzial in der Praxis relevant ist, konnten wir nicht überprüfen.

Probleme im Zusammenhang mit unterkritischen Grössen

Schliesslich sehen wir noch zwei Optimierungsfelder, die mit der Überwindung unterkritischer Grössen zusammenhängen:

- Wir vermuten, dass es für kleine Sozialdienste mit unprofessionellen Strukturen schwierig ist, Eingliederungsmassnahmen nach §§ 16 und 19 wirksam einzusetzen. Hierfür bedarf es fallführender Sozialarbeitender mit entsprechendem Methoden und Arbeitsmarkt-Know-How. Der vermehrte Zusammenschluss von Sozialdiensten kleiner Gemeinden zu regionalen Sozialdiensten ist aus dieser Sicht empfehlenswert.

- Aufgrund der kleinen Fallzahl ist es unter Umständen zweckmässig, wenn die administrative Durchführung von Massnahmen nach §19 SHG der Sozialarbeiter bzw. die Sozialarbeiterin im Einzelfall an eine zentrale Stelle delegieren kann.