



2006/091

Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

Vorlage an den Landrat

Vom 4. April 2006

Änderung des Sozialhilfegesetzes betreffend Eingliederung unterstützungsberechtigter Personen

Inhaltsübersicht

1. Zusammenfassung
2. Erarbeitung und Vernehmlassung
 - 2.1 Konsultativkommission
 - 2.2 Vernehmlassungen
3. Ausgangslage
 - 3.1 Evaluationsauftrag
 - 3.2 Verlängerungs-Dekret
4. Evaluation
 - 4.1 Wirksamkeit
 - 4.2 Ergebnisse
 - 4.3 Bewertung
5. Ausdehnung der Eingliederungsmassnahmen
6. Erläuterung der Gesetzesänderungen
7. Antrag

1. Zusammenfassung

Am 1. Januar 2002 ist das neue Sozialhilfegesetz (SHG, SGS 850) in Kraft getreten und hat als neue öffentliche Aufgabe die "Eingliederung unterstützungsberechtigter Personen" für eine befristete Zeitspanne von drei Jahren, einmal um zwei Jahre verlängerbar, eingeführt (§§ 16 - 19, 34 und 52 SHG). Gleichzeitig hat der Kanton die Aufgabe erhalten, während dieser Geltungsdauer die Wirksamkeit der Bestimmungen über die Eingliederung unterstützungsberechtigter Personen zu prüfen (§ 52 Absatz 2 SHG). Diese Wirksamkeitsprüfung ist nun abgeschlossen und deren Resultate liegen dieser Vorlage zugrunde. Positiv darf gewertet werden, dass zum gewählten Verfahren die breite Zustimmung sowohl von Gemeinden als auch von den Sozialpartnern vorliegt. Die Untersuchungen sind für die Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2002 und dem 30. Juni 2005 erfolgt. Dabei hat sich gezeigt, dass in der massgebenden Zeit 599 Personen aus 38 Gemeinden von 668 Angeboten Gebrauch gemacht haben. Davon befanden sich per Stichtag noch 161 Personen in der Eingliederungsphase. Von den übrigen 338 Personen, welche die Integrationsphase bereits beendet haben, konnten 95 Personen, bzw. 21,7% erfolgreich beruflich eingegliedert werden. Diese Personen sind heute in der Lage, ihren Lebensunterhalt selbständig zu finanzieren. Für weitere 47 Personen, bzw. 10,7% ist die berufliche Eingliederung ebenfalls erfolgt, diese Personen sind jedoch zusätzlich auf Fremdleistungen angewiesen. Für 296 Personen, bzw. 67,6% ist der Versuch der Eingliederung bisher negativ ausgefallen. Die Gesamtkosten der erfolgten Eingliederungsmassnahmen für den Zeitraum zwischen Januar 2002 und Juni 2005 zu §§ 16 - 19 SHG beliefen sich für das Jahr 2002 auf 492'000 Franken, für das Jahr 2003 auf 1'084'000 Franken, für das Jahr 2004 auf 1'574'000 Franken und für das 1. Semester 2005 auf 751'000 Franken. Dies entspricht Gesamtkosten für 42 Monate von 3'901'000 Franken. Von dieser Summe leistete der Kanton Beiträge im Umfang von 50%. In der Vorlage des Sozialhilfegesetzes war ursprünglich von jährlichen Bruttokosten von 2,5 Millionen Franken pro Jahr ausgegangen worden. Für das Jahr 2005 ist mit Gesamtkosten von max. brutto 1,8 Millionen Franken auszugehen. Diesen Investitionen stehen in den Gemeinden die Einsparungen an Sozialhilfeunterstützungen gegenüber. Neben der nachhaltigen Eingliederung der betroffenen Personen darf für eine abschliessende Wirkungsbeurteilung auch der Kosten-/ Nutzenfaktor nicht ausser Acht gelassen werden (vergleiche dazu Punkt 4.2.3.3).

Die Bestimmungen über die Eingliederung unterstützungsberechtigter Personen im Sozialhilfegesetz sind im Bereich der Lohnkostenbeiträge (§ 19 SHG) auszudehnen. Im Rahmen des SHG sind heute schon Lohnkostenbeiträge möglich, allerdings nur bei steuerbefreiten oder gemeinnützigen Arbeitgebenden. Dort hat sich das Baselbieter Modell - bei einer wohl geringen Anzahl - doch bewährt. Bei einer Ausdehnung der Lohnkostenbeiträge nach § 19 SHG auf nicht-steuerbefreite und nicht-gemeinnützige Arbeitgebende wird geschätzt, dass die Angebote von 150 Personen genutzt werden könnten. Jeder einzelne Fall, welcher mit einem ökonomisch vertretbaren Aufwand von der Sozialhilfe abgelöst werden kann, stellt bereits einen Erfolg dar. "Niederschwellige Arbeitsplätze" sind Mangelware. Die durchschnittlichen Kosten je Person und Lohnkostenbeitrag werden mit rund 8'000 Franken beziffert, was gesamthafte Brutto-Mehrkosten von geschätzten 1,2 Millionen Franken pro Jahr zur Folge hätte. Dies würde bedeuten, dass mit einer Ausdehnung der zurzeit benötigten Bruttokosten von 1,8 Millionen Franken um rund 1,2 Millionen Franken auf 3,0 Millionen Franken gerechnet werden muss. Da der Kanton der Gemeinde des

Unterstützungswohnsitzes weiterhin die Hälfte der angefallenen Kosten vergütet wird, ergibt sich für den Kanton ab 2007 ein jährlicher Nettoaufwand von 1,5 Millionen Franken. Dieser Betrag wird als gebundene Ausgabe im Budget des Kantonalen Sozialamtes eingestellt.

In § 16 Absatz 1 SHG wird der Begriff der sozialen Eingliederung gestrichen. Bei der durchgeführten Überprüfung der Wirksamkeit der Bestimmungen über die Eingliederung hat sich gezeigt, dass die Definition der sozialen Eingliederung unklar und nur schwer bezifferbar ist. Die soziale Eingliederung ist im allgemeinen Beratungsauftrag der Sozialhilfebehörden und der Sozialdienste umfasst. Die Streichung der sozialen Eingliederung bedeutet keinen Sozialabbau, da diese auch als Teilgehalt der beruflichen Eingliederung weiterhin enthalten ist.

Die Bestimmung über die Evaluation der Eingliederungsmassnahmen soll weitergeführt werden. Die beschränkte Geltungsdauer der Bestimmungen über die Eingliederungsmassnahmen ist weiterzuführen. In Form einer Verordnung sollen die Methode der Wirksamkeitsüberprüfung und die Indikatoren der Zielerreichung festgelegt werden.

2. Erarbeitung und Vernehmlassung

2.1 Konsultativkommission

Die am 1. Juli 2004 durch den Regierungsrat eingesetzte ständige Konsultativkommission Sozialhilfe hat die vorliegende Änderung des Sozialhilfegesetzes vorbereitet.

Der Konsultativkommission gehören folgende Vertreterinnen und Vertreter der Verwaltung, dem Verband Basellandschaftlicher Gemeinden (VBLG), dem Verband für Sozialhilfe des Kantons Basel-Landschaft (VSO) sowie der Koordination Sozialarbeit politischer Gemeinden Baselland (KOSA) an:

Daniel Schwörer, Stabsstelle Gemeinden, FKD (Vorsitz)
Margret Baader, Präsidentin Sozialhilfebehörde, Gelterkinden (VSO)
Elisabeth Carneiro, Rechtsdienst Kantonales Sozialamt (Aktuariat)
Philippe Matter, Leiter Soziale Dienste, Sissach (KOSA)
Rudolf Schaffner, Dienststellenleiter Kantonales Sozialamt
Elisabeth Schiltknecht, Gemeinderätin, Pratteln (VBLG)
Lilly Senn, Präsidentin Sozialhilfebehörde, Reinach (VSO, Präsidentin)
Adrian Stingelin, Leiter Sozialberatung, Birsfelden (KOSA)
Ursula Studer, Gemeinderätin, Lausen (VBLG, Vizepräsidentin)

2.2 Vernehmlassungen

2.2.1 Vorvernehmlassung bei den Sozialpartnern

Nach Präsentationen und Besprechungen der geplanten Erweiterungen sowohl mit Vertretern des Gewerkschaftsbundes Baselland als auch der Wirtschaftskammer Baselland als kantonale Dachorganisationen der Arbeitnehmer bzw. Arbeitgeber wird eine Ausdehnung der Eingliederungsmassnahmen (vgl. nachfolgend Ziffer 5.), unter Berücksichtigung des betroffenen überschaubaren Volumens, grundsätzlich unterstützt. Wichtig dabei sind insbesondere gut funktionierende Kontrollmechanismen ohne Erteilung von pauschalen Blankoschecks. Mit der Kontrolle aller arbeitsrechtlichen Verträge durch das Amt sowie durch die paritätischen Organe der Gesamtarbeitsverträge der Sozialpartner wird sichergestellt, dass kein Lohndumping (keine Produktion von "falschen" Tieflohnjobs) möglich ist und damit in der Folge auch eine wettbewerbsverzerrende Konkurrenzierung (mit nicht marktkonformen Kosten bzw. Preisen) der weiteren Marktteilnehmer verhindert werden kann.

2.2.2 Vernehmlassung

Der Regierungsrat hat am 6. Dezember 2005 die Finanz- und Kirchendirektion beauftragt, den Entwurf dieser Landratsvorlage in die Vernehmlassung zu geben. Die Vernehmlassungsfrist dauerte bis zum 15. März 2006. Folgende Stellen wurden zur Vernehmlassung eingeladen oder haben sich daran beteiligt:

- 81 Sozialhilfebehörden des Kantons Basel-Landschaft
- Verband für Sozialhilfe des Kantons Basel-Landschaft (VSO)
- 86 Gemeinderäte des Kantons Basel-Landschaft

- Verband Basellandschaftlicher Gemeinden (VBLG)
- Koordination Sozialarbeit Politischer Gemeinden Baselland (KOSA)
- alle Direktionen
- Landeskanzlei
- Rechtsdienst des Regierungsrates
- Kommission Gleichstellung von Frau und Mann
- Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann
- Politische Parteien im Kanton Basel-Landschaft
- Wirtschaftskammer Baselland
- Gewerkschaftsbund Baselland
- Handelskammer beider Basel / Basler Volkswirtschaftsbund

33 Gemeinderäte und 33 Sozialhilfebehörden haben zum Vernehmlassungsentwurf Stellung genommen, wobei sich 23 Gemeinderäte und 21 Sozialhilfebehörden vorbehaltlos an die Vernehmlassungseingaben ihrer Verbände angeschlossen haben. Die Parteien EVP, FDP und CVP, die BKSD, die JPMD, der Rechtsdienst des Regierungsrates, die Landeskanzlei und die Kommission Gleichstellung von Frau und Mann befürworten sämtliche Änderungen bzw. erachten diese als Verbesserung des Status quo. Die Ausdehnung der Lohnkostenbeiträge auf nicht-steuerbefreite und nicht-gemeinnützige Arbeitgebende wird sehr begrüsst, wobei zu erwähnen ist, dass die KOSA und 10 Gemeindebehörden die Einrichtung eines Kompetenzzentrums anregen. Die SVP, die VSD und ein Gemeinderat erachten die Bestimmungen zu §§ 16 und 19 SHG als rechtlich zu verbindlich. Es werden daher "Kann"-Formulierungen angeregt. Die SVP und die VSD möchten zu § 19 SHG Maximalquoten pro Betrieb festlegen und erachten eine Zustimmung anstelle der vorgeschlagenen Stellungnahme durch die Sozialpartner als verbindlicher. Die Handelskammer beider Basel und der Basler Volkswirtschaftsbund halten die Ausdehnung der Lohnkostenbeiträge ordnungspolitisch für unbedenklich, da nach dem revidierten Wortlaut von § 19 Abs. 1 SHG die Lohnsubventionierung strikte auf "leistungsreduzierte" Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger eingegrenzt ist. Die beiden Verbände regen auch an, dass der Einzelfall-bezogene Kontrollmechanismus durch ein Kontrollinstrumentarium zu ersetzen sei, welches bei der Umsetzungspraxis der Sozialhilfebehörde ansetzt.

2.2.2.1 Zusammenfassung der Ergebnisse zu § 16 Absätze 1 und 2 SHG

Die Weiterführung wird - mit drei Ausnahmen - positiv bewertet. Die SP, die KOSA und vier Gemeindebehörde bedauern die Aufhebung des Begriffs "Soziale Eingliederung" bzw. erachten diesen Schritt als nicht sinnvoll. Der VSO empfiehlt, diesen Begriff für die Zukunft nicht ausser Acht zu lassen.

2.2.2.2 Zusammenfassung der Ergebnisse zu § 19 SHG Lohnkostenbeiträge

Die Ausdehnung auf nicht-steuerbefreite und nicht-gemeinnützige Arbeitgebende wird sehr begrüsst. Als Einschränkung möchten lediglich die SP und eine Sozialhilfebehörde die Lohnkostenbeiträge zeitlich limitiert wissen. Es wird auch vereinzelt darauf hingewiesen, dass die erforderliche Administration für Behörde, Amt und Arbeitgeber effizient zu

gestalten sei. Die Wirtschaftskammer Baselland verlangt - ergänzend zu ihrer Vorvernehmlassung - ein zuverlässiges, periodisches Controlling über effektive Lohnabrechnungen und Lohnkostenbeiträge.

2.2.2.3 Zusammenfassung der Ergebnisse zu § 34 Absatz 2 SHG

Die vorgeschlagene Kostenregelung von einem Drittel und zwei Dritteln zwischen den Gemeinden und dem Kanton wird mehrheitlich und zudem vehement abgelehnt. Insbesondere lehnen die beiden Gemeindeverbände VSO und VBLG sowie die KOSA die tiefere Kostenbeteiligung durch den Kanton entschieden ab.

Die heute geltende hälftige Kostentragung von Kanton und Gemeinden sei ein ausgewogener Kompromiss gewesen, nach Abschaffung der von Kanton und Gemeinden gemeinsam getragenen Unterstützungsleistungen zugunsten ausgesteuerter Personen (ULAP).

2.2.2.4 Zusammenfassung der Ergebnisse zu § 52 Absätze 1 und 3 SHG

Die zeitliche Befristung wird mehrheitlich als sinnvoll und richtig betrachtet. Die SP, die KOSA und fünf Gemeindebehörden sind der Meinung, dass die Auswertung institutionalisiert werden sollte durch die Einsetzung von externen Experten, bzw. dass eine weitere Differenzierung einzelner Eingliederungskategorien vorzunehmen sei. Die beiden Gemeindeverbände VSO und VBLG sowie zwei Sozialhilfebehörden empfehlen, die Indikatoren für den Evaluations-Parameter frühzeitig festzulegen.

3. Ausgangslage

3.1 Evaluationsauftrag

3.1.1 Gesetzesbestimmungen über die Eingliederung

Am 1. Januar 2002 ist das neue Sozialhilfegesetz (SHG, SGS 850) in Kraft getreten und hat als neue öffentliche Aufgabe die "Eingliederung unterstützungsberechtigter Personen" eingeführt (§§ 16 - 19 und 34 SHG).

Die Elemente der Eingliederung unterstützungsberechtigter Personen sind:

- Angebote: Die Gemeinden bieten unterstützungsberechtigten Personen Möglichkeiten zur beruflichen und sozialen Eingliederung an, wenn diese keinen Anspruch mehr auf andere Integrationsprogramme haben (16 SHG): Die Gemeinde schliesst mit der Person, die ein Angebot nutzt, einen Vertrag ab (§ 18 SHG), und kann ihr einen zusätzlichen Beitrag ausrichten (§ 17 SHG).
- Lohnkostenbeiträge: Die Gemeinden können steuerbefreiten oder gemeinnützigen Arbeitgebenden einen Lohnkostenbeitrag ausrichten, wenn diese unterstützungsberechtigte Personen zur Eingliederung anstellen (§ 19 SHG).
- Finanzierung: Der Kanton vergütet den Gemeinden die Hälfte der Kosten, die ihnen aus dem Vollzug der beiden Aufgaben (Angebote und Lohnkostenbeiträge) entstehen (§ 34 SHG).

3.1.2 Gesetzesbestimmungen über die Evaluation

Die Eingliederungsbestimmungen (§§ 16 - 19 und 34 SHG) gelten nur während 3 Jahren seit In-Kraft-Treten des Gesetzes (§ 52 Absatz 1 Satz 1 SHG), also bis zum 31. Dezember 2004. Gemäss § 52 Absatz 1 SHG kann der Landrat jedoch deren Geltungsdauer per Dekret einmal um zwei Jahre verlängern (§ 52 Absatz 1 Satz 2 SHG).

Sinn der Regelung ist, die neue öffentliche Aufgabe der Eingliederung unterstützungsberechtigter Personen auf ihre sozialpolitische Wirksamkeit hin zu überprüfen. Die Wirksamkeitsprüfung obliegt dem Kanton (§ 52 Absatz 2 SHG).

3.2 Verlängerungs-Dekret

Die Erfahrungen mit den Eingliederungsbestimmungen, die in den ersten knapp zweieinhalb Jahren gemacht werden konnten, liessen eine seriöse Evaluation ihrer Wirksamkeit im Jahre 2004 noch nicht zu.

Das erste Jahr 2002 war geprägt von Schulungen in den Behörden, Einzel- und Gruppenbesprechungen mit Behördenmitgliedern, Besprechungen mit Anbietern sowie ersten Kontakten und Erfahrungen zwischen Behörden und anbietenden Organisationen. In der ersten Phase der Einführung des Sozialhilfegesetzes haben die Sozialhilfebehörden ihre Aufmerksamkeit in erster Linie der Kernaufgabe im Bereich der Sozialhilfe gewidmet, eine Vielzahl von Neuerungen umgesetzt und sich neues Wissen angeeignet.

Zu Beginn des ersten Jahres 2002 sind dementsprechend die Gesuche aus einzelnen Gemeinden nur spärlich eingegangen, im Laufe des Jahres haben sich sowohl die Anzahl Gesuche wie auch der Kreis aktiver Gemeinden erhöht. Sind für das Jahr 2002 noch 127 Gesuche aus 16 Gemeinden registriert worden, hat sich diese Zahl im Jahre 2003 deutlich auf 172 Gesuche aus 26 Gemeinden erhöht. Im Jahre 2004 waren 232 Gesuche aus 29 Gemeinden und im ersten Halbjahr 2005 bereits 181 Gesuche aus 24 Gemeinden zu verzeichnen.

Deshalb war es angezeigt, von der gesetzlich gegebenen Möglichkeit zur Verlängerung der Evaluationsdauer um zwei Jahre Gebrauch zu machen und dem Landrat das entsprechende Dekret zu beantragen (Vorlage 2004/174). Der Landrat erliess am 25. November 2004 das Dekret über die Verlängerung der Eingliederungsmassnahmen des Sozialhilfegesetzes (SGS 850.1) und verlängerte damit die Geltungsdauer der §§ 16 - 19 und 34 des Sozialhilfegesetzes bis zum 31. Dezember 2006.

4. Evaluation

4.1 Wirksamkeit

4.1.1 Ziel der Eingliederungen

Die Sozialhilfe hat die gesetzliche Aufgabe, persönlicher Hilfsbedürftigkeit vorzubeugen, deren Folgen zu lindern oder zu beheben sowie die Selbständigkeit und die Selbsthilfe zu erhalten und zu fördern. Vor diesem Hintergrund des Auftrages zur Existenzsicherung werden gemäss § 16 SHG "Unterstützungsberechtigten Personen Möglichkeiten zur beruflichen und sozialen Eingliederung angeboten, sofern diese keinen Anspruch auf andere gesetzliche Eingliederungs-Massnahmen haben" sowie gemäss § 19 SHG "Beiträge an die Lohnkosten an steuerbefreite oder gemeinnützige Arbeitgebende, die unterstützungsberechtigte Personen zur Eingliederung anstellen, ausgerichtet."

4.1.2 Berufliche Eingliederung

Eine erfolgreiche berufliche Eingliederung ist dann gegeben, wenn die Person durch die Eingliederungsmassnahme nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden konnte und damit keine Sozialhilfeleistungen mehr beanspruchen muss. Als Grundlage für die Definition der beruflichen Eingliederung sind klare, wissenschaftlich fundierte Messwerte gegeben. Es darf jedoch nicht ausser Acht gelassen werden, dass die Betrachtungen in eine Zeitspanne eines sehr schwierigen Arbeitsmarktes gefallen sind.

4.1.3 Soziale Eingliederung

Im Bereich der sozialen Integration bestanden keine fundierten Messwerte. Sowohl die Nationalfondsstudie "Nationales Forschungsprogramm 45" mit dem Titel "Erwerbslosigkeit und Sozialpolitik" stellt dies klar fest. Ebenso sieht es die neue Caritas Studie Knöpfel/Strohmeier, welche im Mai 2005 erschienen ist. Die soziale Integration kann im Kern als "Vorstufe auf dem Weg zur beruflichen Integration", aber auch als "soziale Stabilisierung" angesehen werden.

4.1.4 Grundlage der Erhebungen

Die soziale Integration wird bei der direkten Auswertung nicht in Betracht gezogen. Geprüft wurde die Wirksamkeit der Bestimmungen hinsichtlich der beruflichen Eingliederung. Es galt festzustellen, wie viele Personen mit Hilfe von Eingliederungsprogrammen in den primären Arbeitsmarkt eingegliedert werden konnten. Weiter galt es zu evaluieren, welche Teilerfolge zu verzeichnen sind.

Beispielsweise wurde die Anzahl derjenigen Personen eruiert, welche trotz erfolgter beruflicher Integration auf Fremdleistungen angewiesen waren. Ebenso interessierten Höhe und Umfang sowie die Quellen allfälliger Fremdleistungen. Um den Erfolg messen zu können, wurden diese Daten sowohl vor Beginn einer Eingliederungsphase wie auch per Stichtag 30. Juni 2005 eruiert.

Zur Prüfung der Wirksamkeit im Sinne von § 52 Abs. 2 SHG sind folgende Eckwerte angenommen worden:

- a. Die Untersuchungen erfolgten für die Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2002 und 30. Juni 2005.
- b. Während dieser Zeit absolvierten die Klientinnen und Klienten mindestens ein Programm nach den §§ 16 -19 und § 34 SHG.
- c. Massgebend für die Untersuchung war der Status per Stichtag 30. Juni 2005.

4.1.5 Definition der Erhebungsfaktoren

4.1.5.1 Zeitraum der Auswertung

Die Erhebung betrifft die Periode zwischen dem 1. Januar 2002 und dem 30. Juni 2005. Die Auswertung erfolgte mit Stichtag 30. Juni 2005, in enger Zusammenarbeit mit den entsprechenden Gemeinden auf der Basis deren Angaben.

4.1.5.2 Klientinnen und Klienten

Die 42 Monate umfassende Evaluationsphase wurde als gesamte Zeiteinheit betrachtet. Die Eingliederungserfolge der Klientinnen und Klienten wurden einzeln per Stichtag gemessen. Eine Wiederaufnahme in die Sozialhilfe einzelner Klientinnen und Klienten - nach früher gemeldeter Eingliederung - wurde als negativ bewertet.

4.1.5.3 Kriterien

Nebst den nachfolgend abgebildeten Abschlusskategorien (vgl. Ziffer 4.2) galten folgende Kriterien:

Eine Anmeldung oder Aufnahme in die Invalidenversicherung konnte nicht als beruflich erfolgte Eingliederung bewertet werden. In diesem Zusammenhang wird auf die Studie der Caritas verwiesen. Hingegen konnte der Antritt einer Lehrstelle als beruflich erfolgte Eingliederung bewertet werden.

4.1.5.4 Bewilligte Projekte für die Periode von 1. Januar 2002 bis 30. Juni 2005

Die Angebote nach den §§ 16 und 19 SHG umfassten alle zweckgerichteten Arten von Tätigkeiten, Schulungen und Weiterbildungen sowie Beiträge an die Lohnkosten, sofern die Arbeitgebenden als steuerbefreit oder gemeinnützig in Erscheinung getreten waren. Eine Kombination von beiden Gesetzesparagrafen war möglich und wurde in der Praxis mehrfach umgesetzt.

Tabellarische Darstellung über die Anzahl der Angebote:

Anzahl	2002	2003	2004	2005 1. Sem.	Total
§ 16 SHG	101	116	140	128	485
§§ 16/19 in Kombination	1	23	43	30	97
§ 19 SHG	14	20	29	23	86
Total	116	159	212	181	668
Geschlechter-spezifische Aufteilung:					
Frauen	58	63	79	81	281
Männer	58	96	133	100	387
Total	116	159	212	181	668

Aus der vorstehenden Abbildung ist ersichtlich, dass für die Zeit zwischen dem 1. Januar 2002 und dem 30. Juni 2005 insgesamt 668 Angebote bewilligt wurden. Für einzelne Personen wurden mehrere Angebote bereitgestellt, was gerade in der Anlaufphase nachvollziehbar war. 599 verschiedene Personen traten in Erscheinung, folglich konnten im Durchschnitt pro Person 1,1 Angebote realisiert werden.

438 Personen beendeten ihre Integrationsphase zwischen dem 1. Januar 2002 und dem 30. Juni 2005, die Angebote für 161 Personen dauerten über Juni 2005 hinaus an. Die nachfolgend aufgeführte Auswertung ist das Ergebnis der Anfragen bei den zuständigen Sozialhilfebehörden über insgesamt 438 Personen.

Die 599 Personen verteilen sich auf 38 Gemeinden. Bei der Interpretation dieses Ergebnisses ist erwähnenswert, dass 61% aller Sozialhilfefälle in 9 Gemeinden, und 90% aller Sozialhilfefälle in 23 Gemeinden betreut werden.

Um die Materie der Eingliederung etwas anschaulicher zu gestalten, sind nachfolgend einige Beispiele aus der Praxis aufgeführt.

4.1.5.5 Beispiele aus der Praxis

Frau G. arbeitete nach der Scheidung als Putzfrau. Sie hat zwei Söhne, wovon der ältere damals bei ihr und der jüngere in einem Schulheim lebten. Sie hatte nur ein kleines Pensum und kam immer wieder mit zusätzlichen Rechnungen zur Sozialberatung. Frau G. war sehr unselbständig und labil. Frau G. konnte in das Angebot A eintreten. Sie war voller Hoffnung und hoher Erwartungen. Im Laufe des Angebots lernte Frau G. sich und ihre Situation besser einschätzen. Sie besuchte einen zusätzlichen Kurs im Bereich Raumpflege und hat so ihr Arbeitspensum soweit aufstocken können, dass sie heute ihren Lebensunterhalt selbst bestreiten kann.

Herr W. brach nach medizinischen Problemen seine Lehre als Elektriker ab. Er hing herum und beschäftigte sich mit Allerlei. Durch den Rückzug eines anderen Teilnehmers konnte er kurzfristig in das Projekt B einsteigen. Mit der Begleitung und fachkundigen Unterstützung durch die Projektleiter absolvierte er eine Schnupperlehre im Bereich Metallbau. Er bewährte sich dort und zeigte, dass er eine geregelte Tagesstruktur einhalten konnte. Noch während des Angebots nahm er eine Stelle als Tierpfleger an und konnte von der Sozialhilfe abgelöst werden.

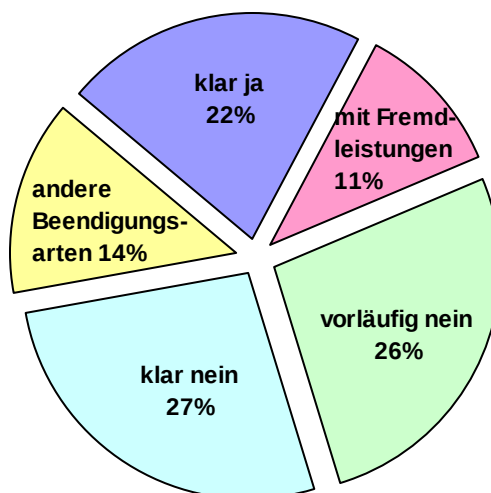
Herr M. verlor seine Arbeitsstelle wegen massiven Überschreitungen seiner Kompetenzen. Trotz grossen Bemühungen konnte er während mehreren Jahren keine Arbeitsstelle mehr finden. Er wurde krank - alkoholabhängig - einsam. Nach einer beruflichen Abklärung konnte er im Angebot C ein Arbeitstraining mit Coaching absolvieren und erhielt dadurch wieder eine Tagesstruktur und Selbstvertrauen. Herr M. hat wieder eine Stelle gefunden und konnte von der Sozialhilfe abgelöst werden.

4.2 Ergebnisse

4.2.1 Die Ergebnisse in Kategorien

Tabellarisch gestaltet sich die Auswertung wie folgt:

Abschlusskategorie nach Beendigung der Eingliederungsphase		Anzahl Personen
Berufliche Eingliederung erfolgt, keine zusätzlichen Fremdleistungen erforderlich		95
Berufliche Eingliederung vor Beginn oder während der Eingliederung erfolgt		0
Berufliche Eingliederung erfolgt, weiterhin Fremdleistungen aus Sozialhilfe erforderlich		39
Berufliche Eingliederung erfolgt, weiterhin Fremdleistungen aus ALV erforderlich		3
Berufliche Eingliederung erfolgt, weiterhin Fremdleistungen aus IV erforderlich		4
Berufliche Eingliederung erfolgt, weiterhin Fremdleistungen "Diverse" erforderlich		1
Nicht integrierbar		68
Abbrüche		50
Andere Beendigungsarten (Berufsabklärung IV, Wegzug, in Rente, etc.)		61
Eingliederung noch nicht wirksam		117
Total Personen		438
21,7% klar ja 95 Personen	Diese Personen sind heute in der Lage, ihren Lebensunterhalt selbständig zu finanzieren.	
10,7% mit Fremdleistungen 47 Personen	Trotz erfolgter beruflicher Eingliederung sind diese Personen zusätzlich auf Fremdleistungen angewiesen.	
27,0% klar nein 118 Personen	Der Versuch der beruflichen Eingliederung verlief für diese Personen negativ.	
13,9% andere Beendigungsarten 61 Personen	Andere Beendigungsarten	
26,7% vorläufig nein 117 Personen	Der Versuch der beruflichen Eingliederung verlief für diese Personen vorerst ohne Erfolg.	

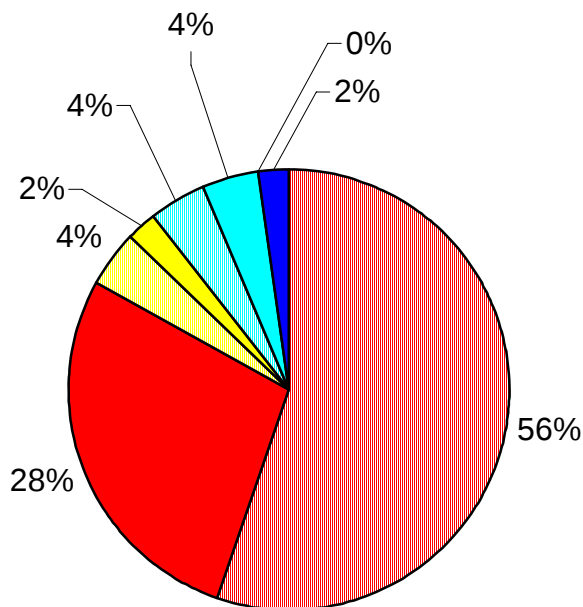


4.2.2 Aufteilung des Segmentes "mit Fremdleistungen"

Tabellarisch gestaltet sich die Auswertung wie folgt:

Art der Fremdleistung	Anzahl Personen	
	bis 50%	über 50%
Sozialhilfeleistungen	26	13
Taggelder aus Arbeitslosenversicherung	2	1
Renten aus der Invalidenversicherung	2	2
Andere Fremdleistungen	0	1
Total 47 Personen	30	17

Graphische Darstellung:



Insgesamt 47 Personen benötigten nach Beendigung der Eingliederungsphase per 30. Juni 2005 Fremdhilfe im Umfang von zusammen **24,60 Stellen**. Gemessen jeweils vor Beginn der Eingliederungsphase erhielten dieselben Personen kumulierte Leistungen (vorwiegend aus Sozialhilfe) von **36,80 Stellen**. Demzufolge konnten durch die Eingliederungen diese Leistungen um insgesamt 12,20 Stellen reduziert werden. Somit konnte die Sozialhilfeabhängigkeit in 47 Fällen abgemildert werden. Unter Berücksichtigung der Familienangehörigen ergeben sich rund 100 Personen, welche von Eingliederungsmassnahmen profitieren konnten.

4.2.3 Kosten

4.2.3.1 Allgemeines

Die Gesamtkosten für den Zeitraum zwischen Januar 2002 und Juni 2005 zu §§ 16 - 19 SHG beliefen sich

für das Jahr 2002:	Fr. 492'000
für das Jahr 2003:	Fr. 1'084'000
für das Jahr 2004:	Fr. 1'574'000
für das 1. Semester 2005:	<u>Fr. 751'000</u>
Gesamtkosten für 42 Monate:	Fr. 3'901'000

Von dieser Summe leistete der Kanton Beiträge im Umfang von 50%. In der Vorlage des Sozialhilfegesetzes war ursprünglich von jährlichen Bruttokosten von 2,5 Millionen Franken pro Jahr ausgegangen worden.

Die Anzahl Gesuche um Kantonsbeiträge aus den Gemeinden hat in den Jahren 2003 und 2004 deutlich zugenommen. Das Zahlenmaterial sowie Rückmeldungen aus den Gemeinden (Stand Herbst 2005) lassen den Schluss zu, dass sich die Entwicklung im bisherigen Rahmen fortsetzen wird. Während den ersten zehn Monaten im Jahre 2005 konnten bereits 286 Gesuche gutgeheissen werden. Für das Jahr 2005 ist mit Gesamtkosten von max. brutto 1,8 Millionen Franken auszugehen.

Diesen Investitionen stehen ab Selbständigkeit die monatlichen Einsparungen an Sozialhilfeunterstützungen gegenüber, welche im Kanton gesamthaft eingespart werden. Neben der nachhaltigen Eingliederung der betroffenen Personen darf für eine abschliessende Wirkungsbeurteilung auch der Kosten-/ Nutzenfaktor nicht ausser Acht gelassen werden.

4.2.3.2 Aus der Sozialhilfe aufgrund der Eingliederungsmassnahmen abgelöste Personen

Auf der Basis der durch die Sozialhilfestatistik 2004 gelieferten Zahlen sind dazu die folgenden Aussagen möglich:

Vollständig aus der Sozialhilfe abgelöst (vgl. Ziff. 4.2.1.)	95 Personen
Teilweise aus der Sozialhilfe abgelöst (vgl. Ziff. 4.2.2.)	12 Personen
Total	107 Personen

4.2.3.3 Kostenvergleich "Eingliederungsmassnahmen" gegenüber Sozialhilfe:

Bei einer durchschnittlichen Unterstützungseinheit von 1,9 Personen kann somit ausgesagt werden, dass durch diese Massnahmen 200 Personen aus der Sozialhilfe abgelöst werden konnten.

Eingliederung: Bei Gesamtkosten von 3,9 Millionen (vgl. Ziff. 4.2.3.) ergeben sich somit für jeden der 107 erfolgreich abgeschlossenen Fälle Kosten von 36'000 Franken.

Sozialhilfe: Die Kosten der Sozialhilfe pro durchschnittliche Unterstützungseinheit von 1,9 Personen betragen unter Einbezug von Grundbedarf, Wohnungskosten und Krankenkassen für ein Jahr 36'000 Franken.

4.2.3.4 Sozialpolitische Wertung

Die durchschnittliche Dauer aller per 31. Dezember 2004 in der Sozialhilfe verbliebenen Personen betrug 812 Tage. Bei einem rein ökonomischen Kostenvergleich spricht auch diese lange Dauer für den gezielten Einsatz von Eingliederungsmassnahmen.

Neben der persönlichen Befriedigung für die betroffenen Menschen kann auch auf der ökonomischen Seite ganz klar von einem Erfolg d.h. einem "return on investment" nach einem Jahr gesprochen werden.

4.2.4 Betrachtung im Kontext mit den übrigen Sozialhilfefällen

Der Erfolg der beruflichen Eingliederung sollte nicht isoliert als Sache für sich betrachtet werden, sondern im Kontext mit den Sozialhilfestatistiken der vergangenen Jahre des Kantons Basel-Landschaft.

Auszug aus den Sozialhilfestatistiken für die Zeit von 1. Januar 2002 und 30. Juni 2005 (<i>Durchschnittszahlen pro Kalenderjahr</i>)	Personen	
	Anzahl	Prozent
Unterstützte Personen	4'613	
Beendigungen	2'404	100,0
Beendigungen infolge Selbstfinanzierung	1'022	42,5
Beendigungen infolge Integrationsmassnahme	95	4,0
Existenzsicherung infolge IV	291	12,1
Existenzsicherung infolge AHV / EL	108	4,5
Existenzsicherung infolge ALV	184	7,6
Andere Beendigungsarten	704	29,3

4.3 Bewertung

- Die Anzahl Personen, welche während der beruflichen Eingliederung von der Sozialhilfe abgelöst werden konnten, erscheint mit rund 20% nicht sehr hoch. Die Eingliederung

rung, auch wenn sie nicht unmittelbar zu einer Arbeitsstelle führt, bringt für die Sozialhilfebehörde (SHB) und den Sozialhilfeempfänger trotzdem viele wichtige Erkenntnisse (beispielsweise über Motivation, Team- und Arbeitsfähigkeit, Pünktlichkeit). Dieser Nutzen ist in den Ergebnissen nicht aufgeführt, muss jedoch dennoch berücksichtigt werden.

- Die Teilnahme an Integrationsprogrammen fördert dank neuen Perspektiven die soziale Stabilisierung, das persönliche Wohlbefinden und das Selbstbewusstsein und somit die physische und psychische Verfassung der betroffenen Personen. Es entstehen dadurch weniger Folgekosten (z. B. Kosteneinsparungen im Gesundheitsbereich) und eine spätere Erwerbsaufnahme wird begünstigt.
- Nebenerfolge von Integrationsmassnahmen sind Klärungen von Sachverhalten, die in der Beratung nicht ersichtlich werden wie z.B. Sucht- oder psychische Probleme, die in der Folge gezielter bearbeitet werden können.
- Die Mitfinanzierung durch den Kanton hat die Bereitschaft der Gemeinden, Eingliederungsprogramme zu führen, sicherlich erhöht. Es ist deswegen unbedingt notwendig, dass sich der Kanton an diesen Projekten weiterhin finanziell beteiligt und damit das Bewilligungswesen wahrnimmt. Damit kann die bisher gute Qualität der Programme sichergestellt werden.
- Auch der gesetzlichen Verbindlichkeit wegen war das Interesse von Eingliederungen bei den Gemeinden vorhanden. Es ist anzunehmen, dass ohne gesetzliche Verbindlichkeit die Gemeinden ein geringeres Interesse gehabt hätten.

5. Änderung des Sozialhilfegesetzes

5.1 Ausdehnung der Lohnkostenbeiträge

Während der Evaluationsphase, in welcher die "Konsultativkommission Sozialhilfe" die durchgeführten Eingliederungsmassnahmen, insbesondere deren nachhaltige Wirkung, einer Prüfung unterzog, ist gesamtschweizerisch - mit grosser medialer Begleitung - die Diskussion um die sog. 1'000-Franken-Jobs entbrannt. Auf Grund der ersten Ergebnisse und der breiten Diskussion wurde der Kommission der erweiterte Auftrag erteilt, zusätzlich zu untersuchen, welche Auswirkungen es hätte, wenn das Gesetz Lohnkostenbeiträge - gemäss § 19 SHG - bei steuerpflichtigen Arbeitgebenden in Zukunft zulassen würde. Die Idee von 1'000-Franken-Jobs wurde dabei aus verschiedenen Gründen schon zu Beginn verworfen. Im Rahmen des SHG sind auch heute schon Lohnkostenbeiträge möglich, allerdings nur bei steuerbefreiten oder gemeinnützigen Arbeitgebenden. Dort hat sich das Baselbieter Modell - bei einer wohl geringen Anzahl - doch bewährt.

Beim heute praktizierten Modell entschädigen zunächst die steuerbefreiten und gemeinnützigen Arbeitgebenden die geleistete Arbeit, und die Gemeinden richten darüber hinaus, sofern zur Erreichung des sozialhilferechtlichen Bedarfes noch nötig, einen Sozialhilfebetrug aus. Damit haben die Behörden in den Gemeinden individuelle Möglichkeiten, die betreuten Personen trotz reduziertem Arbeitsmarkt platzieren zu können.

Bei einer Ausdehnung der Lohnkostenbeiträge nach § 19 SHG auf nicht-steuerbefreite und nicht-gemeinnützige Arbeitgebende wird geschätzt, dass die Angebote von 150 Personen genützt werden könnten. Jeder einzelne Fall, welcher mit einem ökonomisch vertretbaren Aufwand von der Sozialhilfe abgelöst werden kann, stellt bereits einen Erfolg dar. "Niederschwellige Arbeitsplätze" sind Mangelware. Die durchschnittlichen Kosten je Person und Lohnkostenbeitrag werden mit rund 8'000 Franken beziffert, was gesamthafte Brutto-Mehrkosten von geschätzten 1,2 Millionen Franken pro Jahr zur Folge hätte. Dies würde bedeuten, dass mit einer Ausdehnung der zurzeit benötigten Bruttokosten von 1,8 Millionen Franken um rund 1,2 Millionen Franken auf 3,0 Millionen Franken ansteigen dürften. Da der Kanton der Gemeinde des Unterstützungswohnsitzes die Hälfte der angefallenen Kosten vergüten wird, ergibt sich für den Kanton ab 2007 ein jährlicher Nettoaufwand von 1,5 Millionen Franken. Dieser Betrag wird als gebundene Ausgabe im Budget des Kantonalen Sozialamtes eingestellt.

5.2 Weiterführung der Bestimmung über die Evaluation

Aus der Evaluation der Bestimmungen über die Eingliederungsmassnahmen kann, wie aus dieser Vorlage ersichtlich, eine positive Bilanz gezogen werden. Die beschränkte Geltungsdauer der Bestimmungen über die Eingliederungsmassnahmen ist weiterzuführen, da sich dies als besonders geeignet gezeigt hat. Die Evaluation einzelner Gesetzesbestimmungen ist ein anspruchsvolles Thema, das besonderer Betrachtung bedarf und dessen Erarbeitung als aufwendig bezeichnet werden darf. In Form einer Regierungsratsverordnung sollen deshalb die Methode der Wirksamkeitsüberprüfung und die Indikatoren der Zielerreichung festgelegt werden. Der Vollzug dieses Auftrages liegt beim Kantonalen Sozialamt.

6. Erläuterung der Gesetzesänderungen

6.1 Ausgangslage

Aufgrund der befristeten Geltungsdauer der Bestimmungen über die Eingliederung unterstützungsberechtigter Personen werden die §§ 16 - 19 und 34 SHG durch § 52 Abs.1 SHG integral aufgehoben. Bei Weiterführung der Bestimmungen über die Eingliederung müssen diese Paragraphen wieder neu beschlossen werden, um in das Gesetz aufgenommen zu werden. Die Aufnahme erfolgt modifiziert. Die Modifikationen sind die Folgenden:

6.2 § 16 SHG Angebote

In § 16 Absatz 1 SHG wird der Begriff der sozialen Eingliederung gestrichen. Bei der durchgeführten Überprüfung der Wirksamkeit der Bestimmungen über die Eingliederung hat sich gezeigt, dass die Definition der sozialen Eingliederung unklar und nicht bezifferbar ist. Die soziale Eingliederung ist im allgemeinen Beratungsauftrag der Sozialhilfebehörden und der Sozialdienste umfasst. Die Streichung der sozialen Eingliederung bedeutet keinen Sozialabbau, da diese auch als Teilgehalt der beruflichen Eingliederung weiterhin enthalten ist. Gegenüber dem geltenden Recht wird eine Präzisierung vorgenommen, indem nicht mehr von Möglichkeiten zur Eingliederung sondern neu von Möglichkeiten zur *Förderung* der Eingliederung gesprochen wird. Ziel ist die Förderung der beruflichen Eingliederung.

In der Folge wird in § 16 Absatz 2 SHG mit dem Begriff "Förderungsmassnahmen" eine redaktionelle Anpassung vorgenommen.

§ 16 Abs. 3 SHG erfährt keine Änderung gegenüber dem bisherigen Recht.

6.3 § 17 SHG Zusätzlicher Beitrag

§ 17 SHG erfährt keine Änderung gegenüber dem bisherigen Recht.

6.4 § 18 SHG Vertrag

§ 18 SHG erfährt keine Änderung gegenüber dem bisherigen Recht.

6.5 § 19 SHG Lohnkostenbeiträge

Gegenüber dem geltenden Recht fällt in § 19 Absatz 1 SHG die Beschränkung der Arbeitgebenden auf steuerbefreite und gemeinnützige Arbeitgebende weg. Die Bestimmung wird jedoch nicht auf sämtliche Arbeitgebenden ausgedehnt, sondern nur auf solche Arbeitgebende, die die betroffenen Personen nicht an Einsatzbetriebe verleihen. Zusätzlich werden die Kriterien der betroffenen Personen präzisiert. Es handelt sich nicht nur um unterstützungsberechtigte sondern auch um leistungsreduzierte Personen.

§ 19 Absatz 2 SHG wird infolge des Wegfalles der Attribute "steuerbefreit" und "gemeinnützig" neu aufgenommen. Das neue materielle Element besteht in der Festlegung der marktwirtschaftlich nicht übermässigen Verzerrung und der sozialpartnerschaftlichen Verträglichkeit. Zur Sicherstellung der sozialpartnerschaftlichen Verträglichkeit ist neu die Stellungnahme der Sozialpartner in jedem Einzelfall einzuholen.

Auch § 19 Absatz 3 SHG ist materiell neu und dient dem Controlling der eingesetzten Lohnkostenbeiträge.

6.6 § 34 SHG Besondere Vollzugsbestimmungen im Bereich der Eingliederung unterstützungsberechtigter Personen

§ 34 SHG erfährt keine Änderung gegenüber dem bisherigen Recht.

6.7 § 52 SHG Evaluation der Bestimmungen über die Eingliederung unterstützungsberechtigter Personen

Die beschränkte Geltungsdauer der Bestimmungen über die Eingliederung unterstützungsberechtigter Personen wird in § 52 Absatz 1 SHG zwecks Gesetzesevaluation weitergeführt. Die Beschränkung wird auf sieben Jahre festgelegt, damit fünf produktive Jahre erfasst werden können und zwei Jahre für das weitere Vorgehen - die Vorbereitung der Auswertung und des künftigen politischen Weges - zur Verfügung stehen.

Durch die neue Bestimmung in § 52 Absatz 3 SHG wird die Regierung beauftragt, im Vorfeld der Evaluation die methodischen und inhaltlichen Einzelheiten für eine qualitativ hochstehende Evaluation festzulegen.

Die Ausarbeitung des entsprechenden Verordnungsentwurfes wird zum heutigen Zeitpunkt zurückgestellt, damit dannzumal eine klare Grundlage für die Auftragserteilung an die Gemeinden erstellt werden kann. Die Rahmenbedingungen für die Ausarbeitungen sind die Folgenden:

- Die Vorlage der Verordnung wird innerhalb von 2 Jahren ausgearbeitet.
- Die Methode der Wirksamkeitsprüfung wird im Wesentlichen beibehalten.
- Ein allfälliger Beizug externer Spezialisten wird überprüft.

So kann mit einer entsprechenden Vorarbeit sichergestellt werden, dass die Verordnung die Evaluation der Eingliederungsmassnahmen effektiv und effizient festlegt. Eine Information an die Gemeinden betreffend Erhebung der notwendigen Evaluationsdaten wird rechtzeitig erfolgen.

6.8 II Aufhebung des Dekretes über die Verlängerung der Eingliederungsmassnahmen des Sozialhilfegesetzes

Das geltende Dekret ist zufolge Zeitablaufs aufzuheben.

7. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die Änderung des Sozialhilfegesetzes vom 21. Juni 2001 gemäss Entwurf zu beschliessen.

Liestal, 4. April 2006

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Schneider-Kenel

Der Landschreiber:

Mundschin

Beilage: Entwurf der Gesetzesänderung in klassischer und synoptischer Darstellung