

Vortrag des Gemeinderates an den Stadtrat**Pilotprojekt „Testarbeitsplätze, TAP“; Verpflichtungskredit für die Jahre 2010 bis 2011 sowie Nachkredit zum Globalbudget 2010****1. Worum es geht**

Die Stadt Bern verfügt im Rahmen der kantonalen Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe (BIAS) über eine differenzierte Palette an Dienstleistungen zur beruflichen und sozialen Integration. Es besteht jedoch eine Angebotslücke, wenn bei Sozialhilfeklientinnen und -klienten die Arbeitsmotivation unklar ist oder wenn ein Verdacht auf nicht deklariertes Arbeitseinkommen (Schwarzarbeit) besteht.

Hier setzt das vorliegende Pilotprojekt „Testarbeitsplätze, TAP“ an. Ziel von TAP ist es, Sozialhilfebeziehende, deren Situation für den Sozialdienst nicht klar fassbar ist, möglichst frühzeitig im Rahmen eines Arbeitseinsatzes abzuklären und weiterführende Strategien zu entwickeln. Diese Zielgruppe erhält auf der Basis eines privatrechtlichen Vertrags eine einmonatige Arbeitsstelle mit existenzsichernder Entlohnung. Das Absolvieren des Arbeitseinsatzes ist in der Regel Voraussetzung für den (weiteren) Bezug von Sozialhilfe.

Die Dauer des Pilotprojekts ist auf 12 Monate festgelegt, der Start ist auf 1. Mai 2010 geplant. Für die operative Umsetzung des Projekts zeichnet das Kompetenzzentrum Arbeit des Sozialamts verantwortlich. Die Testarbeitsplätze sollen im Rahmen der Citypflege der Stiftung ContactNetz realisiert werden. Das Kompetenzzentrum Arbeit wird zu diesem Zweck mit ContactNetz einen Leistungsvertrag abschliessen.

Sowohl in der Stadt als auch im Kanton Bern wurden verschiedentlich politische Forderungen zur Schaffung von Sofortarbeitsplätzen in der Sozialhilfe erhoben. Das Pilotprojekt „Testarbeitsplätze TAP“ ist deshalb in enger Zusammenarbeit von Stadt und Kanton entwickelt worden. Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF) hat die Kosten für das Projekt Testarbeitsplätze (TAP) als vollumfänglich lastenausgleichsberechtigt anerkannt.

2. Ausgangslage und Rahmenbedingungen**2.1 Auftrag des Gemeinderats und politische Vorstösse**

Der Gemeinderat hat die Direktion für Bildung, Soziales und Sport (BSS) in Zusammenhang mit dem Grundsatzpapier „Sozialhilfe“ vom 12. September 2007 beauftragt, in Anlehnung an das Winterthurer-Modell „Passage“ Arbeits- bzw. Beschäftigungsplätze für arbeitsfähige Sozialhilfebeziehende zur Verfügung zu stellen (Massnahme IKS-13).

Sowohl auf städtischer wie auch auf kantonaler Ebene wurden in der jüngsten Vergangenheit in parlamentarischen Vorstössen Massnahmen zur Schaffung von Sofortarbeitsplätzen für Sozialhilfebeziehende gefordert. Wesentliche Ziele der Vorstösse ist es, mittels eines *Gate Keepings* (Zulassungsbeschränkung in Form obligatorischer Arbeitseinsätze als Voraussetzung für den Bezug von Sozialhilfe) die Arbeitsmotivation zu klären.

Auf städtischer Ebene wurde die Dringliche Motion der Fraktion FDP (Philippe Müller, FDP) „Missstände im Sozialdienst beheben: Zuweisung von Sofortarbeitsplätzen im Sozialbereich“ vom Stadtrat am 4. Juni 2009 als Richtlinie erheblich erklärt. Auf kantonaler Ebene wurden ähnliche Vorstösse eingereicht.

2.2 Das Winterthurer Modell „Passage“

Winterthur nimmt mit seinem Gate-Keeping-Modell „Passage“ in der Schweizer Sozialhilfe eine Vorreiterrolle ein: Personen, die sich für Sozialhilfe anmelden und keine Ausschlusskriterien aufweisen, müssen als Voraussetzung für den Bezug von Sozialhilfe während eines Monats eine Arbeitsgegenleistung (Aufräumarbeiten im Winterthurer Stadtwald) erbringen. Die Teilnehmenden erhalten einen privatrechtlichen Einzelarbeitsvertrag sowie eine existenzsichernde Entlohnung von maximal Fr. 4 500.00.

„Passage“ ermöglicht erste grobe Abklärungen on the job und erfüllt eine Gate-Keeping-Funktion: Das erfolgreiche Absolvieren des Arbeitseinsatzes ist in Winterthur Voraussetzung, um überhaupt ins System der Sozialhilfe zu gelangen.

In Winterthur sollen gemäss dem geltenden Konzept grundsätzlich sämtliche arbeitsfähigen Sozialhilfe-Antragstellerinnen und -Antragsteller einen Arbeitseinsatz absolvieren. In der Realität werden jedoch rund 80 % der Hilfesuchenden ohne Arbeitseinsatz direkt in die Sozialhilfe aufgenommen. Grund: Das Passage-Modell eignet sich für verschiedene Personengruppen (z.B. für Personen mit Betreuungsaufgaben, Kranke, Schwangere, Personen mit familiären Verpflichtungen) nicht, weshalb nur rund 20 % der Antragstellenden für die Sozialhilfe einen Arbeitseinsatz vor dem Sozialhilfebezug absolvieren.

Winterthur muss wegen des im Kanton Zürich fehlenden Lastenausgleichs die Sozialhilfekosten zum grössten Teil selbst tragen. Es macht deshalb für die Stadt in finanzieller Hinsicht keinen wesentlichen Unterschied, ob sie Sozialhilfeleistungen erbringt oder den Gesuchstellenden einen entlohnenden Arbeitsplatz anbietet. Weil ein Teil der Gesuchstellenden wegen des Arbeitseinsatzes auf Sozialhilfe verzichtet, ergeben sich für die Stadt Winterthur unter dem Strich Einsparungen. Winterthur geht davon aus, dass durch das Passage-Modell 3 % der potenziellen Klientinnen und Klienten von der Sozialhilfe abgehalten werden (unklar ist jedoch, ob diese Personen in einer anderen Gemeinde um Sozialhilfe nachsuchen).

2.3 Rahmenbedingungen im Kanton Bern

Gemäss geltendem Sozialhilfegesetz kann im Kanton Bern die Sozialhilfe bei unkooperativen Personen eingestellt werden, wenn diese eine angebotene, noch freie und im Einzelfall zumutbare Stelle nicht antreten. Zum Tragen kommt in diesem Falle der Subsidiaritätsgrundsatz: Weil die betreffende Person mit einer Anstellung ihren Lebensunterhalt sichern könnte, entfällt die Bedürftigkeit. Es besteht somit kein Anspruch auf Sozialhilfeleistungen mehr. In den übrigen Fällen unkooperativen Verhaltens ist gemäss kantonalem Recht eine Kürzung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt um maximal 15 % (nicht aber ein vollständiger Entzug von Sozialhilfeleistungen) möglich.

Die Möglichkeiten des Sozialamts der Stadt Bern, auf unkooperative Sozialhilfebeziehende einzuwirken, sind somit begrenzt. Diese Lücke soll mit dem Projekt „Testarbeitsplätze TAP“ geschlossen werden, ohne dass für die übrigen (kooperativen) Sozialhilfe-Beziehenden eine zusätzliche und unnötige Hürde errichtet wird.

Die kantonale Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) kann zur Erreichung des Zwecks und der Wirkungsziele der Sozialhilfe besondere Massnahmen treffen (Art. 73 Abs. 1 SHG).

Sie - oder mit ihrer Ermächtigung die Gemeinden - können im Rahmen von Versuchen und Pilotprojekten besondere Formen der Leistungsabgeltung erproben (Art. 31 SHV).

Das vorliegende Pilotprojekt „Testarbeitsplätze“ wurde in enger Zusammenarbeit mit der GEF entwickelt. Die Lastenverteilungsberechtigung der Aufwendungen für das Pilotprojekt wurde vom Kanton vollumfänglich anerkannt. Die GEF ist daran interessiert, als Auftraggeberin Pilotprojekte im Bereich Testarbeitsplätze auf kommunaler Ebene (zurzeit in Planung sind solche Projekte in den Städten Bern und Biel) durchführen zu lassen. Die in den Pilotprojekten getesteten Modelle sollen später auf andere Gemeinden übertragbar sein.

Das von der GEF genehmigte Stadtberner Projekt unterscheidet sich vom Winterthurer Modell hauptsächlich in zwei wesentlichen Aspekten:

- Während in Winterthur die Gesuchstellenden grundsätzlich *immer* einen Arbeitseinsatz durchlaufen müssen, um zur Sozialhilfe überhaupt zugelassen zu werden, sieht das Berner Modell einen solchen Arbeitseinsatz nur dann vor, wenn er im Einzelfall begründet erscheint.
- Die Kosten der Testarbeitsplätze gehen in Winterthur zu Lasten der Gemeinde, welche aber auch die Kosten der Sozialhilfe tragen müsste. Im Kanton Bern sind die Sozialhilfekosten lastenausgleichsberechtigt. Die Kosten des Pilotprojekts „Testarbeitsplätze TAP“ der Stadt Bern unterliegen ebenfalls der kantonalen Lastenverteilung.

2.4 Bedarf an Testarbeitsplätzen

Der Bedarf nach Testarbeitsplätzen als zusätzliches Abklärungsinstrument in der Sozialhilfe ergibt sich aus folgenden Gründen:

- Mit den Testarbeitsplätzen steht dem Sozialdienst ein Instrument zur Verfügung, um den Kooperations- und Arbeitswillen von Sozialhilfe-Empfängenden abzuklären.
- Mit den Testarbeitsplätzen kann ein gegenüber dem Sozialdienst nicht deklariertes Einkommen (Schwarzarbeit) erkannt und verhindert werden.
- Der Sozialdienst verfügt über ein Instrument, welches ihm ermöglicht, auf unkooperative Sozialhilfeklientinnen und -klienten einzuwirken und allenfalls die Sozialhilfe einzustellen.
- Die bisherigen, bewährten Prozesse und Angebote im Bereich der Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe (BIAS) werden mit den Testarbeitsplätzen sinnvoll ergänzt.

Das Pilotprojekt „Testarbeitsplätze TAP“ soll den Zugang zum Sozialdienst nicht grundsätzlich erschweren. Es werden für den Bezug von Sozialhilfe keine generellen neuen Hürden errichtet. Auf die Testarbeitsplätze soll nur in begründeten Fällen zurückgegriffen werden. Dadurch kann die entsprechende Infrastruktur klein gehalten werden, was zu relativ geringen Projektkosten führt. Wichtig ist, dass das Pilotprojekt Testarbeitsplätze das Recht auf Sozialhilfe in keiner Weise einschränkt.

3. Beschrieb des Pilotprojekts Testarbeitsplätze TAP

3.1 Auftraggeberinnen

1. Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern
2. Direktion für Bildung, Soziales und Sport der Stadt Bern

3.2 Ziele

Das Pilotprojekt Testarbeitsplätze TAP ermöglicht es,

- Sozialhilfebeziehende, deren Situation für den Sozialdienst nicht eindeutig fassbar sind, möglichst frühzeitig im Rahmen eines einmonatigen Arbeitseinsatzes abzuklären und weiterführende Strategien zu entwickeln (eine Verlängerung auf zwei Monate ist ausnahmsweise möglich),
- auf unkooperative Sozialhilfebeziehende einzuwirken und im Falle einer unbegründeten Verweigerung des Arbeitseinsatzes Sanktionen in Form einer Einstellung der Sozialhilfe auszusprechen.

3.3 Zielgruppe

Das Pilotprojekt ist konzipiert für Sozialhilfebeziehende der Stadt Bern,

- deren Arbeitsfähigkeit und/oder Arbeitswille nicht hinreichend eingeschätzt werden können
- die im Verdacht stehen, Sozialhilfe ungerechtfertigt zu beziehen, weil sie daneben einer nicht deklarierten Arbeit nachgehen
- deren Gesundheit einen Arbeitseinsatz zulässt,
- die ein Arbeitspensum von mindestens 60 % annehmen können,
- die mindestens 18 Jahre alt sind.

Es werden also nicht grundsätzlich alle Antragstellerinnen und -steller für Sozialhilfe in Testarbeitseinsätze zugewiesen. Die Massnahme kommt gezielt zum Einsatz, wenn Sozialhilfebeziehende den obigen Kriterien entsprechen.

3.4 Arbeiten und Arbeitsbedingungen

- Im Rahmen des Pilotprojekts Testarbeitsplätze TAP werden Sozialhilfebeziehenden, welche die Teilnahmekriterien erfüllen, Vollzeit- oder Teilzeitstellen (ab 60 %) angeboten.
- Die teilnehmenden Sozialhilfebeziehenden erhalten von der Arbeitgeberin einen privatrechtlichen Einzelarbeitsvertrag.
- Der Einsatz dauert in der Regel einen Monat. Ausnahmsweise kann er auf zwei Monate verlängert werden.
- Die Testarbeitsplätze stehen in der Citypflege zur Verfügung. Die Arbeitnehmenden werden als Hilfsarbeitende im Bereich Reinigung von Grünanlagen der Stadt Bern und Pflege des öffentlichen Raums eingesetzt. Sie müssen keine schweren körperlichen Arbeiten verrichten.
- Die Teilnehmenden erhalten für die Dauer der befristeten Anstellung einen *existenzsichernden* Lohn, welcher sich an der Höhe der Sozialhilfe orientiert. Für über 25jährige Einzelpersonen beträgt der Bruttomonatslohn beispielsweise Fr. 2 600.00, für eine Person mit Ehepartner liegt er bei Fr. 3 700.00. Damit sind die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt, um die Sozialhilfe einzustellen, wenn ein Einsatz an einem Testarbeitsplatz ohne hinreichende Begründung nicht geleistet wird.

- Die Arbeitgeberin orientiert die zuständigen Fachpersonen der Sozialdienste laufend über das Verhalten der Teilnehmenden.
- Arbeitsantritte sind jederzeit möglich. Die Arbeitgeberin verpflichtet sich, alle durch den Sozialdienst zugewiesenen Personen anzustellen.
- Die wöchentliche Arbeitszeit beträgt für ein Vollpensum 42 Stunden.

3.5 Leistungsauftrag der Stadt Bern mit dem ContactNetz (Citypflege)

Auf operativer Ebene des Pilotprojekts tritt die Stadt Bern, vertreten durch das Kompetenzzentrum Arbeit, gegenüber der Stiftung ContactNetz (Citypflege) als Auftraggeberin auf. Das ContactNetz ist Arbeitgeberin für alle Teilnehmenden im Pilotprojekt Testarbeitsplätze. Die Stadt trägt die beim ContactNetz anfallenden Personal- und Sachaufwendungen (vgl. hierzu die nachfolgende Ziffer 4).

3.6 Meilensteine und Projektorganisation

Meilensteine:

Der Pilotprojektstart auf den 1. Mai 2010 geplant. Folgende Meilensteine sind vorgesehen:

- Nach 6 Monaten Betrieb: erster stadtinterner Zwischenbericht liegt vor.
- Nach 10 Monaten Betrieb: Zwischenevaluation der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern liegt vor.

Projektorganisation

Während der Umsetzungsphase wird das Projekt durch folgende Gremien begleitet:

- **Projektsteuerung:**
 - Vorsteherin Sozialamt der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern
 - Leiter Sozialamt der Stadt Bern
- **Projektleitung (30 %)**
Das Kompetenzzentrum Arbeit übernimmt sämtliche administrativen und organisatorischen Arbeiten, entwickelt die notwendigen Instrumente, verfasst die stadtinternen Zwischenberichte und koordiniert und begleitet die Strategiegruppe sowie das Praxisteam.
- **Strategiegruppe**
Inhaltliche und strategische Fragen werden durch eine Strategiegruppe bearbeitet, in welcher die GEF, das Kompetenzzentrum Arbeit sowie die Stadt Biel (welche ein paralleles Projekt führt) vertreten sind.
- **Projektteam**
Zusammensetzung: Kompetenzzentrum Arbeit (Projektleitung), ContactNetz, Sozialdienst der Stadt Bern, Rechtsdienst des städtischen Sozialamts
Inhalt: praktische Umsetzung des Konzeptes
- **Arbeitgeberin**
Arbeitgeberin ist die Stiftung ContactNetz (Citypflege). ContactNetz wird gegenüber der Stadt Bern im Rahmen eines Zusammenarbeitsvertrags verpflichtet.

3.7 Evaluation

Die Evaluation fällt in die Zuständigkeit der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern als Mit-Auftraggeberin des Pilotprojekts.

4. Budget

Das Projekt sieht die **Schaffung von 10 Testarbeitsplätzen** vor. Das jährliche Budget hierfür setzt sich aus folgenden Positionen zusammen:

- a) Personal- und Sachaufwand der Citypflege, ContactNetz Bern
- b) Kosten des Kompetenzzentrums Arbeit für die Projektleitung (Administration, Organisation, Entwickeln von Arbeitsinstrumenten, Controlling usw.): diese Kosten werden nach der Überführung des Pilotprojekts in das Regelangebot des Kompetenzzentrums Arbeit entfallen.
- c) Löhne an die teilnehmenden Sozialhilfeklientinnen und -klienten. Die Löhne sind existenzsichernd und orientieren sich an der Höhe der Sozialhilfe. Während der Zeit des Arbeitseinsatzes wird keine Sozialhilfe ausbezahlt.

Sämtliche Ausgaben sind lastenausgleichsberechtigt.

4.1 Kostenaufstellung

a) Personal- und Sachaufwand der Stiftung ContactNetz Bern

Personalaufwand:

Durchschnittlicher Gesamtaufwand Betreuungspersonal 120 % inkl. alle Sozialzulagen (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge), Zeitzulagen und 13 Monatslöhnen

	Fr.	103 000.00
Projektleitung	Fr.	11 000.00
*Zentrale Dienste	Fr.	2 000.00
Total Personalaufwand	Fr.	116 000.00

Sachaufwand:

Unterhalt	Fr.	2 500.00
Möbiliar	Fr.	1 000.00
Arbeitsgeräte/-kleider	Fr.	6 000.00
Miete	Fr.	30 000.00
Fahrzeug	Fr.	8 500.00
*EDV	Fr.	1 500.00
*Telefon	Fr.	500.00
Total Sachaufwand	Fr.	50 000.00
Gesamtaufwand:	Fr.	166 000.00

*Bei den Kosten für die Zentralen Dienste und den Sachkosten EDV und Telefon handelt es sich um Overheadkosten.

Die Personalkosten erhöhen sich jährlich gemäss den vom Kanton Bern zugesprochenen Teuerungszulagen für das Kantonspersonal.

b) Projektleitung (30%)	Fr.	30 000.00
Total ohne Löhne für Teilnehmende (a+b):	Fr.	196 000.00

c) Löhne an die teilnehmenden Sozialhilfeklientinnen und -klienten:

Die Löhne sollen nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge (Arbeitnehmerbeiträge) das individuell errechnete Existenzminimum der Arbeitnehmenden decken.

Der maximale monatliche Lohn beträgt Fr. 4 500.00 (inkl. Kinderzulagen). Dies hat zur Folge, dass Personen mit familiären Verpflichtungen, deren materielle Grundsicherung diesen Betrag übersteigt, nicht in das Pilotprojekt TAP zugewiesen werden können.

Bei 10 Teilnehmenden pro Monat und einem angenommenen Durchschnittsmonatslohn von Fr. 4 000.00 (inkl. Kinderzulagen und Sozialversicherungsbeiträgen) ergibt sich ein

Total TAP-Löhne von	Fr.	480 000.00
----------------------------	------------	-------------------

Total Kosten (a+b+c) = Verpflichtungskredit	Fr.	676 000.00
--	------------	-------------------

4.2 Drittfiananzierung: Lastenausgleich

Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern hat die Kosten für das Pilotprojekt „Testarbeitsplätze TAP“ als vollumfänglich lastenausgleichsberechtigt anerkannt.

4.3 Verteilung der Kosten auf die Jahre 2010 und 2011; Nachkredit für das Jahr 2010

Das Pilotprojekt startet plangemäss am 1. Mai 2010 und dauert bis am 30. April 2011. Die Gesamtprojektkosten von Fr. 676 000.00 verteilen sich auf die zwei Jahre 2010 und 2011 wie folgt:

Pilotprojektkosten im Jahr 2010	Fr.	450 000.00
--	------------	-------------------

Pilotprojektkosten im Jahr 2011	Fr.	226 000.00
--	------------	-------------------

Für die im Jahr 2010 anfallenden Kosten von Fr. 450 000.00 wird dem Stadtrat ein Nachkredit zum Globalbudget 2010 des Sozialamts beantragt. Dieser ist jedoch durch entsprechende Mehrerlöse beim Lastenausgleich kompensiert.

Weil ein erheblicher Teil der Lohnaufwendungen zu Gunsten der Teilnehmenden ohne das Pilotprojekt Testarbeitsplätze in Form von Sozialhilfeleistungen ausgerichtet werden müsste, führt das Pilotprojekt zu Zusatzkosten, welche deutlich unter den aufgeführten Gesamtkosten liegen.

Antrag

1. Der Stadtrat genehmigt für die Durchführung des Pilotprojekts „Testarbeitsplätze TAP“ für die Jahre 2010 und 2011 einen Verpflichtungskredit von Fr. 676 000.00.
2. Für das Pilotprojekt „Testarbeitsplätze TAP“ wird der Globalkredit 2010 des Sozialamts (Dienststelle 310) mittels Nachkredit um Fr. 450 000.00 auf Fr. 94 238 145.50 erhöht.
3. Zur Kompensation wird das Globalbudget 2010 (Nettoerlös) der Dienststelle Direktionsstabsdienste, Koordinationsstelle Sucht und Kompetenzzentrum Integration (Dienststelle 300) um Fr. 450 000.00 auf Fr. 97 102 740.20 erhöht.

Bern, 17. Februar 2010

Der Gemeinderat