

Bericht des Gemeinderats

Postulat Fraktion FDP (Philippe Müller) vom 1. Februar 2007: Teure Planwirtschaft im Sozialamt abbauen: Kompetenzzentrum Arbeit (KA) auslagern! (07.000059)

In der Stadtratssitzung vom 26. April 2007 wurde die folgende Dringliche Motion Fraktion FDP in ein Postulat umgewandelt und als solches erheblich erklärt.

Die Stadt Bern schreibt rote Zahlen, der Kanton droht mit einer Bevormundung der Stadt im finanziellen Bereich, falls sich die Situation nicht bessert. Runde Tische brüten über Sparmöglichkeiten. Insbesondere die Kosten im Sozialbereich bilden für das Gemeinwesen eine sehr grosse Belastung. Und diese Kosten nehmen noch immer ständig zu. Umso mehr wären Werte wie „Kostenbewusstsein“ und „Effizienz“ gefragt. Im Sozialamt der Stadt Bern scheinen sie nicht Einzug halten zu wollen.

Innerhalb des Sozialamtes gibt es (hervorgegangen u.a. aus dem Bereich Weiterbildung und Beschäftigung) eine Organisation mit dem klingenden Namen „Kompetenzzentrum Arbeit“ (KA). Dieses ist zuständig für die Abklärung zur Integration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt. Der Personalbestand im KA wurde 2003-2006 mehr als verdoppelt (ohne Personaleinsparungen andernorts). Die Kosten für die Abklärung zur Arbeitsintegration haben sich nur schon zwischen 2005 und 2006 mehr als verdoppelt. Diesem stark steigenden Aufwand steht ein rückläufiger Erfolg gegenüber: Die Integrationsquote hat 2000-2005 um satte 4096 abgenommen!

Ins Bild passt dabei die planwirtschaftliche „Steuerungsvorgabe“, 850 Abklärungen pro Jahr durchzuführen. Dabei ist die Anzahl Abklärungen von den Fallzahlen abhängig und kann somit gar nicht „gesteuert“ werden. Das KA müsste sich nicht vornehmen, so und so viele Abklärungen durchzuführen (reine Outputsteuerung), sondern das Ziel müsste vielmehr sein, so und so viele Arbeitsintegrationen zu erreichen. Unsere Sozialbeamten müssen sich nicht selbst Arbeit beschaffen, sondern messbare Erfolge erzielen!

Das sehen übrigens auch die Experten der NSB-Evaluation genau gleich (Protokoll „Boxenstopp“ vom 7.12.2006): „Zum Beispiel Arbeitsintegrationsmassnahmen werden gemacht, um die Arbeitslosigkeit zu senken“ und: „das Ziel ist weniger Arbeitslosigkeit. Wenn Sie das Ziel mit der Anzahl durchgeführter Arbeitsmarkt-Integrationsmassnahmen messen, messen Sie etwas Falsches, weil Sie die Leistungen messen und nicht die Wirkungen.“

Pikant ist ferner, dass vor ca. 1 Jahr offenbar Fr. 150'000.00 für die (externe) Ausarbeitung eines „Gesamtkonzepts Kompetenzzentrum Arbeit“ bereitgestellt wurden.

Nicht weiter erstaunt unter diesen Gegebenheiten, dass die vom Kanton im Rahmen des Konzeptes „Beschäftigungs- und Integrationsangebote BIAS“ zur Verfügung gestellten Gelder in der Gemeinde Bern nicht ausreichen, um die Kosten der beruflichen Integration zu decken. Unter diesen Umständen drängt sich ein klarer Richtungswechsel auf. Das KA muss auf Erfolge fokussiert werden und nicht auf Arbeitsbeschaffung in eigener Sache. Im Sozialamt ist dieser Richtungswechsel derzeit kaum zu haben.

Daher fordern wir den Gemeinderat auf

1. das Kompetenzzentrum Arbeit auszulagern
2. mittels eines Leistungsvertrags die relevanten Ziele zu vereinbaren
3. die Nettokosten im Rahmen des vom Kanton zur Verfügung gestellten BIAS-Kredites zu finanzieren.

Falls die Forderung dieser Motion in die Kompetenz des Gemeinderats fällt, hat sie den Charakter einer Richtlinie.

Bern, 1. Februar 2007

Postulat Fraktion FDP (Philippe Müller), Karin Feuz-Ramseyer, Christoph Zimmerli, Mario Imhof, Christian Wasserfallen, Christoph Müller, Sandra Wyss, Markus Kiener, Ueli Haudenschild, Hans Peter Aeberhard, Stephan Hügli-Schaad

Bericht des Gemeinderats

Der Gemeinderat ist in seiner Antwort auf den ursprünglich als dringliche Motion eingereichten Vorstoss eingehend auf Entstehung und Auftrag des Kompetenzzentrums Arbeit KA sowie dessen Personalbestand, Kosten und Leistungsausweis eingegangen. Gestützt darauf hat er die einzelnen Forderungen des Vorstosses beantwortet und einzelne Aussagen des Vorstosstextes richtig gestellt.

Die damalige Antwort des Gemeinderats hat nach wie vor Gültigkeit und Richtigkeit. Da die Antwort auf den dringlichen Vorstoss im Stadtrat nur mündlich erteilt wurde, sei sie im Folgenden kurz zusammen gefasst:

Das KA

- führt im Auftrag des Kantons (beco – Berner Wirtschaft) – und zu 100 Prozent durch diesen finanziert – arbeitsmarktliche Massnahmen gemäss Arbeitslosenversicherungs-Gesetzgebung durch; es handelt sich dabei um a) die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB), b) das Motivationssemester (Semo) sowie c) das Assistenzprojekt für stellenlose Lehrpersonen. 61 Prozent des gesamten Personaletats des KA und der daraus erwachsenden Personalkosten resultieren aus diesen kantonalen Leistungsaufträgen und haben keinerlei Kostenfolgen für die Stadt Bern;
- koordiniert und führt die „Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe (BIAS)“ gemäss Steuerkonzept der kantonalen Gesundheits- und Fürsorgedirektion. 31 Prozent des gesamten Personaletats des KA und der daraus erwachsenden Personalkosten resultieren aus diesem – zu 100% über den Lastenausgleich finanzierten - kantonal geregelten Aufgabenbereich im Rahmen der institutionellen Sozialhilfe gemäss Sozialhilfegesetzgebung;
- führt gemäss den – mit SRB 232 vom 18. Mai 2006 in zustimmendem Sinne zur Kenntnis genommenen – gemeinderätlichen „Strategien und Massnahmen zur Bekämpfung der (Jugend-)Arbeitslosigkeit in der Stadt Bern, 2005 – 2009“ verschiedene Massnahmen durch, welche die vorerwähnten kantonalen Angebote gemäss den spezifisch städtischen Bedürfnissen resp. auf der Basis diverser überwiesener Motionen gezielt ergänzen. 8 Prozent des gesamten Personaletats des KA und der daraus erwachsenden Personalkosten resultieren aus diesem städtischen Auftrag. Die in der Motion erwähnten Abklärungsmassnahmen für Sozialhilfeempfangende sind Bestandteil dieser ergänzenden Massnahmen und gingen im Jahr 2006 mit total Fr. 348 931.00 zu Lasten der Stadt. Ab 2008 können auch diese Kosten vollumfänglich über den Lastenausgleich abgerechnet werden.
- Das KA hat somit einen politischen – die vorerwähnten Aufgaben umfassenden – Auftrag erhalten und ist bei dessen Umsetzung auf Kurs.

- Das Leistungsangebot wurde bedarfsgerecht erweitert und die Kostenzunahmen im Rahmen der kantonal geregelten Finanzierungen grösstenteils kompensiert; anzumerken ist, dass der Lastenertrag aus den Beschäftigungs- und Integrationsangeboten der Sozialhilfe zentral (Direktionsfinanzdienst der BSS) vereinnahmt und nicht dem KA (Produktegruppe 310600: Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration) gutgeschrieben wird.
- Das BIAS-Konzept des Kantons wurde 2006 eingeführt und bildet einen zweckmässigen Handlungsrahmen.
- Aufwand und Ertrag stehen in einem guten Verhältnis, die im BIAS-Bereich durch den Kanton festgelegten Leistungs-Vorgaben wurden um 85 Prozent übertroffen.
- Die Wirkungen der Integrationsprogramme bezüglich Arbeitsmarkt- und Integrationsquote konnten zwischen 2003 und 2007 stetig gesteigert werden.
- Eine Beschränkung der Nettokosten auf die BIAS-Ausgaben würde die ergänzenden städtischen Massnahmen verunmöglichen.

Im Hinblick auf den Prüfungsbericht zum vorliegenden Vorstoss hat die Direktion BSS bei KEK-CDC Consultants eine externe Studie in Auftrag gegeben, um die Wirksamkeit der Integrationsmassnahmen im Sozialdienst (SD) und im KA zu prüfen. Zudem wurden im Rahmen der Massnahmenpakete zur Optimierung der Kontrolle in der Sozialhilfe die Steuerungsvorgaben und Kennzahlen des Sozialdiensts und des KA überprüft: Der Umsetzungsbericht Sozialhilfe vom 27. Februar 2008, der dem Stadtrat unterbreitet werden wird, beinhaltet konkrete Anpassungen der betreffenden Steuerungsvorgaben und Kennzahlen ab Budget 2009.

Die in Auftrag gegebene Studie von KEK-CDC konnte per 31. März 2008 abgeschlossen werden. Sie beschränkte sich auf die im Jahr 2006 neu ins KA eingetretenen Klientinnen und Klienten des Sozialdiensts und kommt – bezogen auf das Jahr 2006 – zu folgenden hauptsächlichen Ergebnissen der Überprüfung:

- Bezogen auf eine Verlaufsbeobachtung von 89 Personen während 18 Monaten (repräsentative Stichprobe) konnte eine Arbeitsmarkt-Integrationsquote von rund 30% nachgewiesen werden; bezogen auf diejenigen Klienten/-innen, die entsprechende Programme regulär durchlaufen und abgeschlossen haben, liegt die Integrationsquote bei 40%. Diese Resultate werden – im nationalen Durchschnitt – als leicht überdurchschnittlich beurteilt.
- Die Quote der „Ablösung von der Sozialhilfe durch Erwerbsaufnahme“ liegt bei 16,5%, was ebenfalls als gut beurteilt wird.
- Bei mindestens der Hälfte der Teilnehmenden in den verschiedenen Programmen im BIAS-Bereich und im Motivationssemester zeigen sich nach dem Programm Verbesserungen der sozialen Situation. Handlungsbedarf besteht aber bei der Förderung der Sprachkompetenz.
- Bezüglich Verhältnis von Aufwand und Ertrag wird insbesondere unter Berücksichtigung der speziellen Umsetzung des BIAS-Konzepts in der Stadt Bern bezüglich Angebotsvolumen eine hervorragende Leistung attestiert: mit einem städtischen Beitrag von 0,5 Mio. Franken werden 100 BIAS-Plätze mehr geschaffen als vom kantonalen Auftraggeber vorgesehen. Mit dieser Effizienzsteigerung konnten im Beobachtungsjahr 2006 rund 2 Mio. Franken Sozialhilfegelder eingespart werden. Jedem Stadtfranken stehen Mehrleistungen von Fr. 3.50 gegenüber (inklusive Lohnbeiträge Arbeitgeberschaft für 53 BI-Plätze von Fr.

0,8 Mio.). Nur schwer erfassbar – und in ihrer Wirkung frankenmässig nicht bezifferbar – sind die positiven Folgen einer durch Arbeitstätigkeit verbesserten sozialen Integration.

- Die Aufgabenteilung und die Qualität der Schnittstellen werden im Bereich der Motivationssemester (Zusammenarbeit beco – KA) als zufriedenstellend, zwischen SD und KA als verbesserungswürdig angesehen. Insbesondere müsste die theoretisch fixierte Aufgabenteilung praktisch umgesetzt und eine klare Prioritätensetzung bestehen, wie die knappen Plätze mit optimaler Wirkung zugewiesen werden können.
- Bezüglich Zusammenarbeit mit den Einsatzbetrieben in der Privatwirtschaft und im Nonprofit-Bereich zeigen diese grosse bis sehr grosse Zufriedenheit mit dem KA: Die Arbeit des KA wird von den Wirtschaftsbetrieben als effizient, kooperativ und professionell angesehen.

Gesamthaft stellt die Studie den erzielten Wirkungen von KA und SD im Integrationsbereich ein gutes bis sehr gutes Zeugnis aus. Optimierungsbedarf besteht im Bereich der Effizienz der Zusammenarbeit zwischen Sozialdienst und KA. Die diesbezüglichen Empfehlungen der KEK-CDC-Studie werden geprüft und umgesetzt. Auch die vom Gemeinderat formulierte Strategie zur Bekämpfung der (Jugend-)Arbeitslosigkeit weist einen guten Umsetzungsstand auf. Erfreulich ist auch, dass sich die Kennzahlen im Bereich der BIAS-Kategorie auch im Jahr 2007 weiter verbessert haben (zum Beispiel Erhöhung der Festanstellungen von Sozialhilfeempfängern/-innen im Anschluss an BIAS-Massnahmen auf 225 gegenüber 201 im Jahr 2006).

Die Steuerungsvorgaben und Kennzahlen der Produktgruppen von SD und KA wurden im Rahmen des Projekts zur Umsetzung des Grundsatzpapiers Sozialhilfe vom 12. September 2007 überprüft. Der Umsetzungsbericht Sozialhilfe vom 27. Februar 2008 schlägt denn auch ab Budget 2009 konkrete Anpassungen und Verbesserungen in diesen Punkten vor. So soll insbesondere die Zuweisungskennzahl nebst dem KA auch diejenige an private Anbieter ausweisen.

Zur grundsätzlichen Frage einer Auslagerung hat der Gemeinderat seine Gegenargumente in seiner Antwort auf die Motion einlässlich dargelegt. Es handelt sich zusammen gefasst um die folgenden:

- Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist eine originäre öffentliche Aufgabe, die damit verbundenen Massnahmen sind Teil des Service public.
- Der Stadtrat hat sich seit 2002 mehrere Male mit der Auslagerungsfrage beschäftigt und sich jeweils klar gegen eine Auslagerung des KA (resp. des ursprünglichen Bereichs Weiterbildung und Beschäftigung (BWB/Wirtschaftsamt)) ausgesprochen.
- Eine Auslagerung des Kompetenzzentrums Arbeit verspricht gegenüber der heutigen Bündelung sämtlicher Massnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit an einem einzigen Ort keine zusätzlichen Vorteile. Der Wunsch der Arbeitgeberschaft, nur eine Anlaufstelle zu haben, ist erfüllt. Die Wirtschaftsnähe ist gewährleistet. Das KA arbeitet im Vermittlungsbereich mit über 600 KMU und NPOs zusammen. Diese vor allem im Rahmen des bewährten Projekts „Arbeit statt Fürsorge“ geschaffenen Kontakte zur Wirtschaft werden laufend ausgebaut. Die Wirtschaft ist am „runden Tisch“ vertreten. Zudem wurde 2006 von der BSS ein künftig jährlich stattfindendes Wirtschafts- und Sozialforum ins Leben gerufen.
- Die Auslagerung hat keine Effizienz- oder Wirksamkeitsvorteile. Die grösstenteils staatliche Finanzierung der Massnahmen lässt sich durch eine Auslagerung nicht än-

dern. Auch für die heute schon sehr gute Zusammenarbeit der städtischen und kantonalen Arbeitsstellen bringt eine Auslagerung keinen Vorteil.

- Der Gemeinderat verfolgt seit Jahren, in Einhaltung und Umsetzung der betreffenden Stadtratsbeschlüsse, nicht den Auslagerungsweg, sondern die Strategie der Leistungserbringung durch das verwaltungsinterne KA als Service Public. So hat er im 2006 „Arbeit statt Fürsorge“ in das Kompetenzzentrum Arbeit reintegriert, um eine einheitliche Führung sicherzustellen und die Synergien im gesamten Bereich zu nutzen und weiter zu optimieren.

An dieser Argumentation hat sich seit der Beantwortung der Motion im März 2007 nichts geändert.

Zweifelsohne haben beide Organisationsvarianten, die heutige wie die ausgelagerte Lösung, ihre Vor- und Nachteile.

Die Vorteile der heutigen, verwaltungsinternen Lösung sind insbesondere die folgenden:

1. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist eine auf Dauer angelegte Kernaufgabe der öffentlichen Hand, die unabhängig von jeweiligen konjunkturellen Veränderungen wahrgenommen werden muss. Mit der Schaffung des KA als eigenständigen Bereich im Sozialamt hat der Gemeinderat - im Auftrag des Stadtrats - diesbezüglich ein klares Zeichen gesetzt und mit den vom Gemeinderat genehmigten und vom Stadtrat zur Kenntnis genommenen Massnahmen zur Bekämpfung der (Jugend-)Arbeitslosigkeit auch einen entsprechenden politischen Auftrag erteilt.
2. Der Anspruch „Führung aus einer Hand“ wurde mit der Bündelung sämtlicher Integrationsmassnahmen für versicherte und ausgesteuerte Arbeitslose im KA umgesetzt und gewichtige Synergien erzielt. Als verwaltungsinterner Massnahmenanbieter kann das KA rasch auf Veränderungen des Bedarfs im Sozialdienst reagieren.
3. Das Argument grösserer Wirtschaftsnähe bei einer ausgelagerten Lösung sticht nicht, da – wie die genannte Studie von KEK-CDC zeigt – auch das KI als städtische Anlaufstelle bei der Wirtschaft über ein gutes bis sehr gutes Image verfügt.
4. Eine finanziell günstigere Lösung ist bei einer Auslagerung unter Einhaltung vergleichbarer städtischer Anstellungsbedingungen kaum zu erwarten, da die vom Kanton vorgegebenen Leistungs- und Abgeltungsvoraussetzungen (insbesondere gemäss BIAS-Konzept der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern) vorgegeben sind und auch für eine private Trägerschaft Gültigkeit hätten.
5. Als Auftragnehmerin im Arbeitslosenversicherungsbereich kann die Stadt Einfluss nehmen auf die kantonale Beschaffungspolitik (zum Beispiel Platzaufstockung im Jugendbereich).
6. Das KA erfüllt sämtliche Aufgaben, welche mit der verwaltungsinternen Entscheidvorbereitung und -findung zusammenhängen. Diese fachspezifischen Aufgaben können nicht ausgelagert werden.

Diesen Vorteilen der heutigen Service Public-Lösung stehen auch Nachteile gegenüber:

- Das KA hat in seiner Rolle als Massnahmenanbieter neben den städtischen Interessen auch diejenigen der auftraggebenden kantonalen Behörden (GEF und beco) zu verfolgen.

- Die verschiedenen Finanzierungssysteme und -ströme sowie Abgeltungen sind komplex. Sie sind im Rahmen der städtischen Produktgruppenbudgets und Jahresberichte nur schwierig für aussenstehende Nichtfachleute einfach, transparent und nachvollziehbar darzustellen.
- Die städtischen Rahmenbedingungen wie Bezugspflichten im Rahmen der Aufträge an die Stadtbauten oder die nicht kongruenten personalrechtlichen Rahmenbedingungen von Stadt und Kanton können zur Verteuerung von Leistungen beziehungsweise zu Einschränkungen der Konkurrenzfähigkeit führen.

Fazit

Bei der Gegenüberstellung von Vor- und Nachteilen einer Auslagerung überwiegen für den Gemeinderat nach wie vor die Vorteile einer Service Public-Lösung. Diese liegen vor allem im Bereich Steuerung, Einflussnahme auf den Kanton und bei der Schnelligkeit der Massnahmenumsetzung. Deshalb und um Sinne der Stabilität und Kontinuität der heutigen, vom Stadtrat erst 2003 beschlossenen KA-Lösung spricht sich der Gemeinderat gegen eine Auslagerung aus.

Bern, 23. April 2008

Der Gemeinderat