

Arbeitsintegration, Beschäftigung und soziale Integration im Kanton Bern

Positionspapier der BKSE

A Ausgangslage

Berufliche und soziale Integration gehören gemäss Sozialhilfegesetz zum Kernauftrag der Sozialhilfe (vgl. SHG Art. 2 und 35). Die Sozialhilfe unterstützt die Sozialhilfebeziehenden mit verschiedenen Massnahmen aktiv darin, die gesellschaftliche Teilhabe zu verbessern und (wieder) im 1. Arbeitsmarkt Fuss zu fassen.

Das heutige System der Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe (BIAS) im Kanton Bern ist dabei eine Erfolgsgeschichte. Dank BIAS stehen im Kanton Bern flächendeckend angemessene Angebote zur Verbesserung der beruflichen und sozialen Integration zur Verfügung. Die Zusammenarbeit mit strategischen BIAS-Partnern erlaubt es, Skaleneffekte und Synergien zu nutzen.

Trotz schwieriger Ausgangslage sind die BIAS-Angebote wirksam: Im Jahr 2018 konnten im Kanton Bern 27 Prozent der Personen, die an einem BIAS-Angebot teilnahmen, in den 1. Arbeitsmarkt vermittelt werden (GEF, Reporting BIAS 2018). Dies, obwohl viele Sozialhilfebeziehende zuvor lange Zeit arbeitslos gewesen und durch die RAV ausgesteuert worden waren. In einer Untersuchung zum Social Return on Investment von fünf BIAS-Angeboten kommt die Berner Fachhochschule (BFH) im Jahr 2019 zum Schluss, dass die staatlichen Ausgaben rund 1.5 Jahre nach der Angebotsdurchführung durch die Reduktion der Sozialhilfeausgaben und Programmerträge refinanziert sind.

Das Umfeld für die berufliche Integration wird jedoch seit Jahren schwieriger. Die Aussage «Wer arbeiten will, findet auch Arbeit» stimmt in der Schweiz heute nicht mehr für alle Personen (zu den Gründen siehe Ziffer 0). Der Grundsatz «Arbeit statt Sozialhilfe» stösst damit zunehmend an Grenzen. Für die Sozialhilfe bedeutet dies, dass die Anstrengungen zur Verbesserung der beruflichen Integration laufend intensiviert werden müssen. Nur so gelingt es, die gute Vermittlungsquote auch in einem sich verschlechternden Umfeld zu halten.

Gleichzeitig ist festzuhalten, dass für einen beachtlichen und stetig anwachsenden Teil der Sozialhilfebeziehenden – vor allem aus gesundheitlichen Gründen – eine berufliche Integration kaum mehr realistisch ist. Für diese Personen braucht es als Alternative zur beruflichen Integration vorübergehend oder gar langfristig angemessene Angebote zur Verbesserung der sozialen Integration, mit den Zielen: Stabilisierung der individuellen Situation, Autonomieförderung, Akzeptanz im Umfeld und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben.

Der Kanton Bern plant für die nächsten Jahre eine Überprüfung und Weiterentwicklung des BIAS-Konzepts.

Das vorliegende Positionspapier der Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz (BKSE) gibt eine Übersicht über wesentliche Fakten und Entwicklungen in der Sozialhilfe, die aus Sicht der BKSE bei einer Anpassung des BIAS-Konzepts berücksichtigt werden müssten.

B Begriffverständnis und Zielgruppen

Berufliche und soziale Integration

Unter **beruflicher Integration** wird im vorliegenden Positionspapier eine dauerhafte Integration in den 1. Arbeitsmarkt verstanden – beziehungsweise der Prozess, den Zugang einer Person zum 1. Arbeitsmarkt zu verbessern. Massnahmen der beruflichen Integration in der Sozialhilfe umfassen nicht nur die Unterstützung bei der Stellensuche, sondern alle Massnahmen, die zu einer Verbesserung der Arbeitsmarkt-Chancen einer Person beitragen. Dazu gehören namentlich auch die Förderung von Kompetenzen und die Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit.

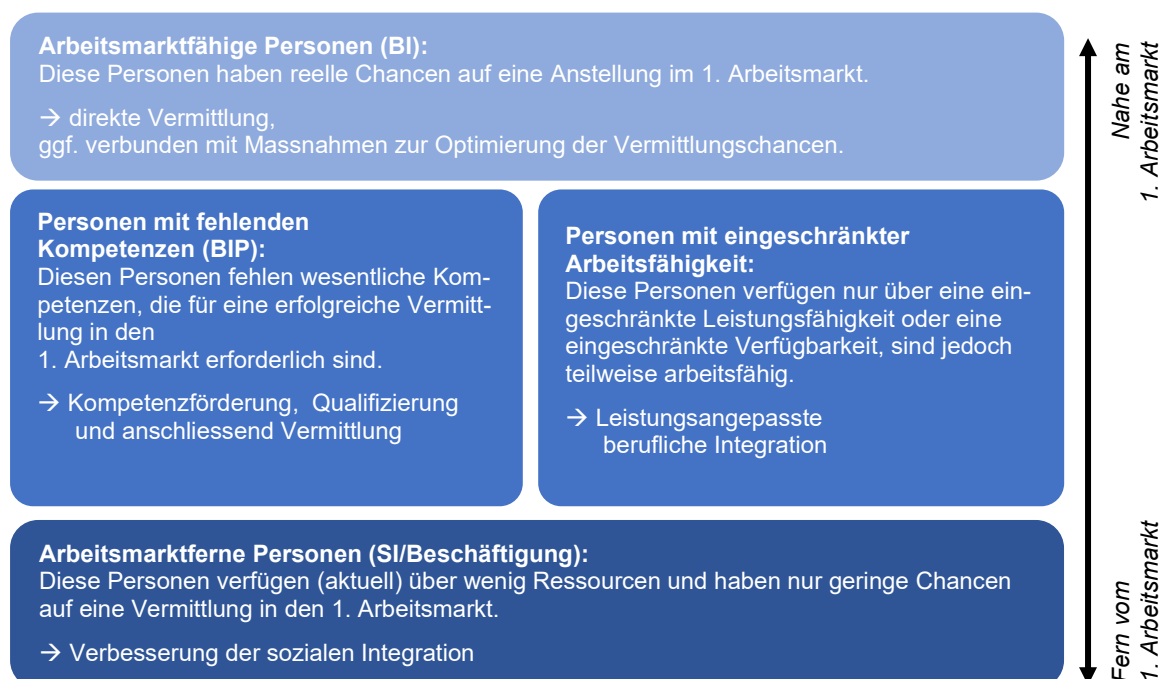
Hinweis: Ein grösser werdender Anteil Sozialhilfebeziehender kann wohl beruflich (Teil-)integriert, aber nicht von der Sozialhilfe abgelöst werden – die Gründe dafür sind vielfältig.

Unter **sozialer Integration und Beschäftigung** wird die Möglichkeit der individuellen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben verstanden – beziehungsweise der Prozess, den Zugang einer Person zum gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen bzw. zu verbessern. Angebote der sozialen Integration in der Sozialhilfe bieten den Teilnehmenden eine Tagesstruktur und fördern ihr Selbstbewusstsein. Damit tragen sie zu einer Stabilisierung der persönlichen Situation bei und reduzieren negative (Kosten-)Folgen von Langzeitarbeitslosigkeit. Zu den Angeboten der sozialen Integration zählen auch klassische Beschäftigungsprogramme und Sozialfirmen-Modelle.

Die berufliche und soziale Integration verlaufen nicht linear, sondern beeinflussen sich gegenseitig. Sie sind nicht alleinige Aufgabe der Sozialhilfe, sondern bedingen auch die Verantwortung und Mitwirkung der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft. Auch die intensivierete Zusammenarbeit im Rahmen der IIZ ist nötig, um Fortschritte zu erzielen.

Vier verschiedene Zielgruppen

Mit Blick auf die berufliche und soziale Integration in der Sozialhilfe können in Anlehnung an das BIAS-Konzept vier verschiedene Zielgruppen unterschieden werden:



Das Modell basiert auf der im BIAS-Konzept verwendeten, dreistufigen Unterteilung «Berufliche Integration (BI) – Perspektive auf berufliche Integration (BIP) – Soziale Integration (SI)» und erweitert diese um eine vierte Gruppe: Bei «Personen mit eingeschränkter Arbeitsfähigkeit» soll der Fokus auf einer leistungsangepassten beruflichen Integration liegen.

Wichtig ist für die BKSE, dass es neben Strategien für die Arbeitsmarkt-Integration auch Bemühungen geben muss, die arbeitsmarktfernen Personen zu integrieren, ihnen Sinn und Wertschätzung zu vermitteln und ihnen Tagesstrukturen zu ermöglichen. Der gesetzliche Auftrag dafür besteht und muss umgesetzt werden können. Dazu brauchen die Sozialdienste Ressourcen und Angebote.

C Kennzahlen und Entwicklungen

Erwerbssituation der Sozialhilfebeziehenden

- Im Kanton Bern war im Jahr 2017 knapp ein Drittel der von der Sozialhilfe unterstützten Personen (ab 15 Jahren) erwerbstätig. Knapp 15 Prozent waren dabei voll erwerbstätig und trotzdem auf Sozialhilfe angewiesen (GEF, Berichterstattung wirtschaftliche Hilfe 2017).
- Ein gutes Drittel der unterstützten Personen über 15 Jahre ist erwerbslos und auf Arbeitssuche (kantonsweit rund 7000 Personen).
- Gut ein Drittel gehört zur Gruppe der Nichterwerbspersonen und ist auf Grund von begründet erhöhter Betreuungspflichten, Arbeitsunfähigkeit etc. nicht auf Arbeitssuche, resp. (zeitweise) nicht arbeitsmarktfähig.

Fehlende berufliche Qualifikation oder Arbeitsmarktentwicklung läuft einer weiteren Anstellung entgegen (Digitalisierung, Automatisierung, Kompetenzen-Veränderungen)

- Die Erwerbslosenquote ist bei Personen ohne Berufsabschluss in den letzten Jahren stetig gestiegen und lag im Jahr 2017 schweizweit bei 8,3 Prozent. Sie war damit fast doppelt so hoch wie bei Personen mit Berufsabschluss (BFS, Schweizerische Arbeitskräfteerhebung 2017).
- Dies spiegelt sich auch in der Sozialhilfe wieder: 2017 verfügte rund die Hälfte der Erwachsenen Sozialhilfebeziehenden über keinen Berufsabschluss – Tendenz steigend. Der Anteil dieser Gruppe ist in der Sozialhilfe damit um das 2,5-Fache höher als in der Gesamtbevölkerung (BFS, Sozialhilfestatistik 2017).
- Personen ohne Berufsabschluss haben auf dem Arbeitsmarkt zunehmend einen schweren Stand. Durch die technologische Entwicklung und die Auslagerung von Stellen mit niedriger Wertschöpfung ins Ausland, gehen in der Schweiz laufend Arbeitsplätze für Niedrigqualifizierte verloren.
- Es ist davon auszugehen, dass ca. 30 Prozent der Sozialhilfebeziehenden unzureichende Alltags- und Grundkompetenzen haben (BFS, ALL-Studie 2006). Damit fehlt ihnen eine wesentliche Grundlage für den Erwerb von zusätzlichen Kompetenzen und Qualifikationen, die auf dem Arbeitsmarkt gefragt sind.

Gesundheitliche Probleme

- Sozialhilfebeziehende sind überdurchschnittlich stark von gesundheitlichen Problemen betroffen: Sie leiden deutlich häufiger an chronischen Erkrankungen, fühlen sich markant weniger gesund und sind deutlich häufiger in ärztlicher oder psychotherapeutischer Behandlung (Lätsch et al. 2011; Salzgeber 2014; Reich et al. 2015). Zwischen Armut, Arbeitslosigkeit und Krankheit besteht somit eine Korrelation.
- Die Zulassungskriterien zur IV wurden im Rahmen mehrerer IV-Revisionen verschärft. In der Folge ging die Zahl der Neurenten zwischen 2004 und 2017 um rund 40 Prozent zurück (BFS, IV-Statistik 2017). Dadurch ist die Gruppe der Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen, die keinen Anspruch auf eine Invalidenrente haben, gewachsen. Personen, die zu krank für eine Erwerbsarbeit, aber «zu gesund» für die IV sind, sind als Folge davon oft zwangsläufig auf Sozialhilfeunterstützung angewiesen.
- Gesundheitliche Probleme verursachen bei den betroffenen Personen nicht nur menschliches Leid, sie sind auch ein wesentliches Hemmnis für die berufliche und soziale Integration und verringern die Wahrscheinlichkeit einer Ablösung von der Sozialhilfe. Gesundheitliche Probleme verstärken Chronifizierungs-Prozesse in Bezug auf Abhängigkeit und Autonomieverlust.

Anstieg der Sozialhilfequote bei der Altersgruppe 50+

- Die Gruppe der Personen im Alter zwischen 50 und 64 Jahren ist zwar anteilmässig immer noch die kleinste Altersgruppe in der Sozialhilfe. In dieser Gruppe war jedoch zwischen 2011 und 2017 ein überdurchschnittlich hoher Anstieg der Sozialhilfequote von 2,5 auf 3,2 Prozent festzustellen (BFS, Sozialhilfestatistik 2017).
- Der Anstieg ist einerseits darauf zurückzuführen, dass diese Personengruppe überdurchschnittlich oft langzeitarbeitslos ist und ausgesteuert wird. Andererseits können in dieser Altersgruppe immer weniger Personen beruflich integriert bzw. abgelöst werden, die Betroffenen verbleiben also länger in der Sozialhilfe.
- Neuerdings kann diese Entwicklung in den urbanen Regionen bereits bei den 45-Jährigen festgestellt werden - (Kennzahlenbericht 2018 Städteinitiative).

D Erkenntnisse und Handlungsbedarf

a) Eine systematische Potenzialabklärung und Integrationsplanung sind zentral

Vorhandene Ressourcen und Potenziale sollen möglichst gut genutzt werden. Deshalb ist möglichst früh im Unterstützungsprozess eine systematische Potenzialabklärung und Integrationsplanung nötig. Vorhandene Integrationshindernisse (z.B. Kinderbetreuung, bestehende prekäre Anstellungen, ungeklärte Gesundheitssituation) sollen erkannt und gezielt abgebaut werden, um eine berufliche Integration zu ermöglichen. Es sollte im Rahmen der angewendeten Methoden darauf geachtet werden, dass bereits in dieser Phase (und auch in den nachfolgenden) Themen wie Perspektivenbildung und Autonomieförderung im Sinn der Selbstwirksamkeit als Zielsetzungen formuliert werden.

b) Bildung und Qualifizierung werden in der Sozialhilfe wichtiger

Ein Berufsabschluss bietet nach wie vor einen guten Schutz vor Erwerbslosigkeit und prekären Arbeitsverhältnissen. Bei Personen über 25 Jahren war und ist die Sozialhilfe (sowie die kantonale Stipendienregelung) bei der Finanzierung von Aus- und Weiterbildungen lange (zu) zurückhaltend. Angesichts der Entwicklung des Arbeitsmarkts werden Bildungs- und Qualifizierungs-Massnahmen in der Sozialhilfe jedoch immer stärker zu einer wesentlichen Voraussetzung für eine nachhaltige berufliche Integration. Nachholbildungen sind deshalb, wenn immer möglich zu fördern und zu finanzieren.

c) Es braucht Grundkompetenzförderung und niederschwellige Qualifizierung

Für einen Grossteil der Sozialhilfebeziehenden ist die Hürde für den Einstieg in eine reguläre Berufsbildung zu hoch. Eine wichtige Ursache hierfür sind fehlende Alltags- und Grundkompetenzen. Für diese Personen braucht es Angebote zur Förderung der Alltags- und Grundkompetenzen sowie niederschwellige Qualifizierungsangebote unterhalb des Berufsbildungsniveaus.

d) Strategien zum Umgang mit Krankheitsbetroffenen sind zu entwickeln

Der Anteil der krankheitsbetroffenen Sozialhilfebeziehenden nimmt zu. In der Sozialhilfe fehlt es jedoch heute an Zugang zu Fachwissen und Strategien zum Umgang mit Krankheitsbetroffenen. Fachwissen aus dem Gesundheitsbereich soll für die Sozialhilfe systematisch zugänglich gemacht werden. Geeignete Klärungsinstrumente und Hilfestellungen aus dem Gesundheitswesen sollen dazu beitragen, bei unklaren und diffusen Krankheitssituationen eine Positionierung herbeizuführen. So sollen mögliche Handlungsansätze für die berufliche und soziale Integration erkannt werden.

e) Es braucht Angebote zur leistungsangepassten beruflichen Integration

Ein beachtlicher Teil der Sozialhilfebeziehenden verfügt nur über eine eingeschränkte Arbeitsfähigkeit – beispielsweise aus gesundheitlichen Gründen. Teilweise wäre es diesen Personen jedoch möglich, in einem reduzierten Beschäftigungsgrad zu arbeiten. Diese Ressourcen werden heute noch zu wenig genutzt. Angebote der leistungsangepassten beruflichen Integration oder Kurz-Jobs – ermöglichen es den betroffenen Personen, ihre verbleibende Arbeitsfähigkeit zu nutzen und dadurch zu erhalten oder sogar auszubauen. Dabei muss aber darauf geachtet werden, dass es keine (missbräuchliche) Subventionierung von Betrieben über Teillöhne via Sozialhilfe gibt und dass normal bezahlte Stellen im ersten Arbeitsmarkt nicht in Teillohnstellen umgewandelt werden. Es braucht zusätzliche Massnahmen und Anreize, damit Arbeitgebende vermehrt Personen mit Leistungseinschränkungen anstellen und so beruflich (teil-)integrieren.

f) Coaching-basierte Angebote verbunden mit individuellen Einsätzen im 1. Arbeitsmarkt

Die Wirkung von Angeboten, die nicht im klassischen «Beschäftigungsmodus» (also Ganztagesbeschäftigung von Beginn weg) laufen, ist mitunter für bestimmte Zielgruppen überraschenderweise gut. Es sollte ermöglicht werden, dass solche Angebote (heute via AVNE finanziert) deutlich ausgebaut werden. Es geht um Angebote, welche mittels Gruppensetting und Einzelcoaching Perspektiven für die Betroffenen erarbeiten und dann gezielt und individuell Arbeitseinsätze im ersten Arbeitsmarkt suchen und begleiten. Um auch solche Angebote weiter zu fördern, braucht es mehr Flexibilität in der Mittelverwendung (BIAS).

g) Angebote zur sozialen Integration sind unverzichtbar

Es ist eine Tatsache, dass bei einem Teil der Sozialhilfebeziehenden eine berufliche Integration nicht mehr möglich ist – z.B. auf Grund ihrer gesundheitlichen Situation oder ihres Alters. Angebote zur sozialen Integration bieten den betroffenen Personen eine Tagesstruktur und ermöglichen ihnen die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Diese Angebote tragen zu einer Stabilisierung der persönlichen Situation und jener des betroffenen Umfeldes bei und reduzieren die negativen Folgen von Langzeitarbeitslosigkeit. Die Ablösungsquoten sind zudem auch in diesem Bereich beachtlich und tragen zur Kostenreduktion in der Sozialhilfe bei.

h) IIZ-Kompetenzen sind wichtig. Das gilt auch für den Flüchtlings- und Asylbereich

Die interinstitutionelle Zusammenarbeit zwischen den Playern im Bereich Arbeitsintegration, Beschäftigung und soziale Integration ist weiter zu stärken, zu fördern und zu entwickeln. Dabei sollen spezifische Kompetenzen und Angebote allen Bereichen verfügbar und zugänglich gemacht werden. Beim Aufbau neuer Strukturen im Asyl- und Flüchtlingsbereich ist darauf zu achten, dass Synergien genutzt und Doppelspurigkeiten vermieden werden. Weiter ist es wichtig, dass bei Konzentration auf die «kleinen Risiken» oder die «gut Integrierbaren» die restlichen Betroffenen nicht auf der Strecke bleiben und alsdann nicht-integriert in den Zuständigkeitsbereich der Sozialhilfe wechseln.

i) Soziale Integration soll auch unabhängig von Arbeitseinsätzen gefördert werden

Heute basieren Angebote zur sozialen Integration typischerweise auf Beschäftigung im 2. Arbeitsmarkt. Dies ist bei einem Teil der Personen sinnvoll. Ein beachtlicher Teil der Personen wird durch die Koppelung von sozialer Integration und Arbeit jedoch von Angeboten zur sozialen Integration ausgeschlossen. Für Personen, für die ein Einsatz im 2. Arbeitsmarkt nicht möglich oder nicht sinnvoll ist, sind alternative Angebote zur sozialen Integration zu erschliessen – zum Beispiel über Freiwilligenangebote oder soziale Aktivitäten, wie Nachbarschaftshilfe, etc.

j) Autonomie und Selbstwirksamkeit von Betroffenen müssen gefördert werden

Motivation ist ein wichtiger Faktor für eine erfolgreiche berufliche und soziale Integration. Die grosse Mehrheit der Sozialhilfebeziehenden ist motiviert, ihre persönliche Situation zu verbessern. Die Sozialhilfe ist jedoch auch mit Personen mit geringer Motivation bzw. Kooperationsbereitschaft konfrontiert. Diese Fälle erfordern eine klare fachliche Haltung sowie zielführende Methoden und Ansätze für die Praxis. Um die Motivation zu verbessern sind manchmal nicht Druck, sondern eine veränderte Herangehensweise nötig. Dazu braucht es Mittel und Möglichkeiten für Praxisversuche. Nötigenfalls braucht es aber auch Möglichkeiten, Konsequenzen – z.B. in Form von Sanktionen – auf einfache Art, aber rechtssicherer Basis zu verfügen.

k) Experimente wagen, Regionale Unterschiede berücksichtigen

In der Arbeitsintegration braucht es immer wieder neue Ansätze. Von der GSI zu fördern sind deshalb Pilotprojekte für neue Integrationsmodelle und innovative Massnahmen. Diese werden sinnvollerweise zuerst auf lokaler Ebene getestet und dann, wenn sie sich bewähren, allen Sozialdiensten im Kanton zugänglich gemacht. Denn: Vielfalt schafft Optionen!

E Zehn Empfehlungen der BKSE

Ein Beitrag zur Entwicklung von Rollen, Aufgaben und Schnittstellen rund um die Arbeitsintegration, die soziale Integration und die Beschäftigung

1. **BIAS sollte deutlich flexibler gestaltet werden.** Die starren Finanz-Einteilungen sind nicht zielführend. Es müssen neue Modelle und Experimente von Integrationsmassnahmen finanziert werden können. Innovation braucht mehr Raum. Die regional verantwortlichen Stellen müssen mehr Spielraum erhalten – die Zuweisungsstellen müssen in die Richtungsentscheidung mit einbezogen werden.
2. **Die verschiedenen Player der Arbeitsintegration** (Sozialhilfe, Massnahmen-Anbieter, IV, ALV, Asyl- und Flüchtlingsbereich...) **müssen Synergien nutzen** können und ihre je eigenen Kompetenzen optimal einbringen. Doppelspurigkeiten sind zu vermeiden. Angebote sollten so geöffnet werden, dass Betroffene passgenau – unabhängig der «Zahlstelle» im richtigen Angebot gefördert und gefordert werden können.
3. **Die Zielgruppen** (Betroffene) für die verschiedenen Angebote rund um die Arbeitsintegration (Stufenmodell BIAS), die soziale Integration und die Beschäftigung **sind stärker auszu-differenzieren.** Die **Angebote zur leistungsangepassten Arbeitsintegration** für Personen mit eingeschränkter Arbeitsfähigkeit sollen ausgebaut werden.
4. Möglichst früh im Unterstützungsprozess sollte eine **systematische Potenzialabklärung sowie eine individuelle Integrationsplanung** durchgeführt werden, unabhängig vom Besuch eines Einsatzplatzes. Betroffene müssen einbezogen und ihre Autonomie gefördert werden.
5. Die **Angebote zur sozialen Integration/Beschäftigung** soll auch ausserhalb von BIAS ausdifferenziert, gestärkt und ausgebaut werden – nicht nur bezogen auf den 2. Arbeitsmarkt, sondern auch in allen Bereichen der **Gemeinnützigkeit** und in den niederschweligen Netzwerken zur **Freiwilligenarbeit in der Nachbarschaft, den Quartieren, Vereinen oder Gemeinden.**
6. Immer wieder gibt es Anfragen im Sozialbereich für kurzfristige besoldete Kurz-Einsätze im 1. Arbeitsmarkt (z.B. Landwirtschaft usw.). Um diese nutzen zu können, braucht **es Vermittlungsstellen** und Ressourcen (Transport, Informationen...) und niederschwellige Administrationslösungen (Versicherungsschutz usw.). Die Strukturen dafür sollten koordiniert, geklärt und gefördert werden.
7. Angebote zur Förderung von **Grundkompetenzen und zur niederschweligen Qualifizierung** sollten Sozialhilfebeziehenden kantonsweit zur Verfügung stehen.
8. **Auch vor und nach dem Bezug von Sozialhilfe** sollten Menschen in prekären Lebens- und Arbeitssituationen **Zugang zu Bildung, Qualifizierung und Kompetenzerwerb** erhalten. Dazu sind Mittel nötig und Strukturen zu fördern. Menschen im Arbeitsmarkt sollen nicht auf dem Abstellgleis enden – dazu braucht es Bildungs- und Qualifizierungszugänge.
9. Den Sozialdiensten sollte der **Zugang zu Fachwissen aus dem Gesundheitsbereich** durch entsprechende Dienstleistungen und dank Unterstützung durch die IV und dem Gesundheitswesen bereitgestellt werden. So können sie im Umgang mit krankheitsbetroffenen Sozialhilfebeziehenden in Bezug auf die Integration unterstützt werden.
10. **Hinderungs-Gründe** für die berufliche Integration sollen erkannt und gezielt abgebaut werden – dazu müssen der Dialog und das Hintergrundwissen über solche Gründe (z.B. Schulden) gefördert werden. Es müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit **Hürden erkannt und beseitigt werden** können.