



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Stellungnahme

zum

Postulat 272

Maria Pilotto und Nora Peduzzi
namens der SP/JUSO-Fraktion
vom 20. Februar 2019
(StB 461 vom 14. August 2019)

**Wurde anlässlich der
Ratssitzung vom
19. September 2019
überwiesen.**

Ressourcen in der Sozialhilfe zielführend einsetzen

Der Stadtrat nimmt zum Postulat wie folgt Stellung:

Die Postulantinnen bitten den Stadtrat zu prüfen, welche Grundsätze und Massnahmen aus dem Zürcher Modell der Arbeitsintegration in der Sozialhilfe auch in der Stadt Luzern umgesetzt werden können. Mit der Strategie «Fokus Arbeitsmarkt 2025» der Stadt Zürich geschehe ein Paradigmenwechsel weg von Sanktionen und hin zur Befähigung und Motivation der betroffenen Menschen. Die Personen in der Zürcher Sozialhilfe werden nach einer vierwöchigen Abklärungsphase (Basisbeschäftigung) aufgrund ihrer Motivation und Arbeitsmarktfähigkeit in vier Gruppen eingeteilt. Jeder der Gruppen stehen weitere unterstützende Massnahmen zur Verfügung, aber auf freiwilliger Basis. Verpflichtungen werden nur entsprechend den beruflichen Reintegrationschancen ausgesprochen. Dieses Vorgehen basiert auf der Überzeugung, dass echte Qualifizierung nur möglich ist bei Eigenmotivation und nicht aufgrund von Bestrafung. So können die bestehenden Ressourcen gezielter für die Arbeitsintegration motivierter Menschen eingesetzt werden.

Ausgangslage

Sowohl in der Stadt Zürich als auch in der Stadt Luzern ist es Ziel, Personen, die wirtschaftliche Sozialhilfe beziehen und arbeitsfähig sind, wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren und sie von der Sozialhilfe abzulösen. Nachfolgend werden die Prozesse, Angebote und Verpflichtungen der beiden Städte in diesem Bereich dargestellt.

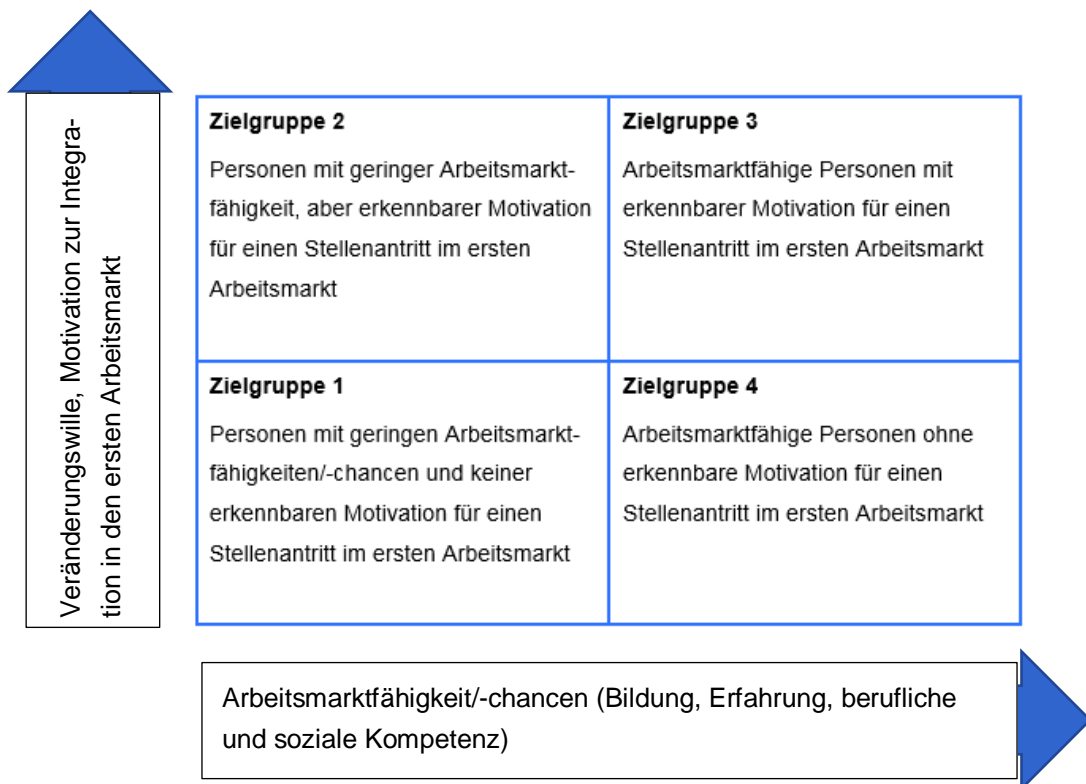
1. Anmeldung und Abklärungen zur Arbeitsintegration

Stadt Zürich

In der Stadt Zürich ist die Basisbeschäftigung das Eingangstor zur Arbeitsintegration für die sozialhilfebeziehenden Personen. Die Zuweisung erfolgt durch die fallführenden Personen der Sozialzentren, wovon es in der Stadt Zürich fünf gibt. Zugewiesen werden Personen unter 55 Jahren, die Anspruch auf Sozialhilfe haben und arbeiten können. Personen, bei denen Betreuungspflichten für Kinder unter einem Jahr bestehen, und Personen, die bei der Arbeitslosenversicherung bezugsberechtigt sind, werden nicht für die Basisbeschäftigung angemeldet. Die Basisbeschäftigung ist ein verbindlicher Teil der städtischen Arbeitsintegration. Die Nichtteilnahme oder der Abbruch führt zum Auflage- und Kürzungsverfahren.

Ziel der Basisbeschäftigung ist es, einen Plan für die Arbeitsintegration zu erarbeiten und die dazugehörige Zuteilung zu einer Zielgruppe 1–4 vorzunehmen (Integrationsempfehlung). In einer vierwöchigen Abklärung gehen die Betroffenen einer handwerklichen Tätigkeit nach und führen regelmässige Gespräche mit Fachpersonen. Dabei werden die beruflichen Grundkompetenzen, die sozialen Kompetenzen und die Sprachkenntnisse (mittels Sprachstandserhebung) abgeklärt.

Am Ende der Basisbeschäftigung wird gemeinsam mit der betroffenen Person eine Integrationsempfehlung erstellt, die sich an der nachfolgenden Systematik orientiert:



Stadt Luzern

Bei den Sozialen Diensten der Stadt Luzern nehmen die fallführenden Personen bzw. das Intake eine erste Triage vor. Personen, bei denen aufgrund ihrer Ausgangslage eine Integration durch eine bezahlte Erwerbstätigkeit nicht möglich oder sinnvoll ist, werden direkt einem sogenannten Dauerarbeitsplatz zugewiesen (vergleichbar mit Zielgruppen 1 und 2 der Stadt Zürich). Bei diesen Dauerarbeitsplätzen steht die soziale Integration im Vordergrund, sie sind nicht auf eine Qualifizierung für den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet.

Alternativ steht für Personen mit einer ungenügenden Arbeitsmarktfähigkeit das Programm «Abklärung Arbeit» der Caritas Luzern zur Verfügung. Ähnlich wie in der Zürcher Basisbeschäftigung klärt die Caritas Luzern während acht Wochen die verschiedenen Kompetenzen der sozialhilfebeziehenden Personen ab. Abschliessend erfolgt eine Empfehlung für die weiteren arbeitsintegrativen Schritte.

Die arbeitsfähigen sozialhilfebeziehenden Personen (vergleichbar mit den Zielgruppen 3 und 4 der Stadt Zürich) werden bei der Fachstelle Arbeit, Bereich Jobcenter, angemeldet. Diese nimmt als Erstes eine standardisierte Abklärung vor. Neben dem Aktenstudium finden Gespräche mit den zugewiesenen Personen statt. Das Ziel dieser Assessments ist herauszufinden, welche weiteren arbeitsintegrativen bzw. qualifizierenden Schritte nötig sind.

2. Massnahmen und Angebote

Stadt Zürich

Für jede Zielgruppe stehen nach der Basisbeschäftigung verschiedene arbeitsintegrative Angebote zur Verfügung. Für Personen der Zielgruppen 1, 2 und 3 gibt es Teillohnprogramme und Angebote gemeinnütziger Arbeit.¹ Begleitend dazu werden Kurse für den Erwerb der Grundkompetenzen und Fachkurse angeboten. Für Klientinnen und Klienten der Zielgruppe 3 hingegen stehen zusätzlich Qualifikationsprogramme und weitere begleitende Angebote zur Verfügung (z. B. Bewerbungskurse usw.). Für Klientinnen und Klienten der Zielgruppe 4 gibt es Teillohnprogramme.

Stadt Luzern

In der Stadt Luzern stehen Arbeitsintegrationsplätze und Dauerarbeitsplätze bei verschiedenen Anbietern zur Verfügung. Es gibt zudem zwei stadtinterne Programme (FIT und ReFIT) sowie individuelle Lösungen (z. B. Zuweisung zu einer psychologischen Unterstützung usw.). Erfolgt die Zuweisung zu einem Dauerarbeitsplatz, beendet die Fachstelle Arbeit ihre Arbeit. Bei allen anderen Programmen erfolgt die Begleitung der arbeitsintegrativen Massnahmen und Qualifikationen durch die Mitarbeitenden der Fachstelle Arbeit.

3. Verpflichtungen

Stadt Zürich

Personen der Zielgruppen 3 und 4 sind verpflichtet, aktiv Stellen zu suchen, um sich von der Sozialhilfe wieder ablösen zu können. Der Verbleib in den Angeboten ist für diese Zielgruppen auf zwei Jahre begrenzt. Wenn eine Person sich nicht darum bemüht, wird das sogenannte Auflage- und Kürzungsverfahren in die Wege geleitet.

Personen der Zielgruppen 1 und 2 haben die Möglichkeit, unbefristet in den Angeboten zu verbleiben. Von ihnen wird keine Ablösung in den ersten Arbeitsmarkt erwartet. Ein Wechsel von einer Zielgruppe in die andere ist möglich.

Die Stadt Zürich erwartet nicht mehr von allen Klientinnen und Klienten, dass sie sich aktiv um die Integration in den ersten Arbeitsmarkt bemühen. Und wenn sie dies nicht machen, erfolgt keine Leistungskürzung (Sanktion) bei der Sozialhilfe. Die Freiwilligkeit bzw. die Verpflichtung zur Arbeitsintegration orientiert sich an den beruflichen Integrationschancen und an der Motivation, eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt anzutreten. Insofern besteht für die Zielgruppen 3 und 4 eine Verpflichtung für gewisse Massnahmen.

¹ Gemeinnützige Arbeit: Arbeitseinsätze bei Nonprofit-Organisationen, in der Verwaltung und in gemeinnützigen Einrichtungen (Pflegeheime, Kinderhorte, Kinderkrippen, Quartierzentren usw.).

Bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen ist noch nicht abschliessend entschieden, ob die Freiwilligkeit oder Verpflichtung zur Arbeitsintegration auch für sie gelten soll. Im Moment wird von diesen Personen grundsätzlich erwartet, dass sie sich aktiv um die Arbeitsintegration bemühen. Bei dieser Zielgruppe steht zudem das Abschliessen einer beruflichen Grundbildung im Fokus.

Stadt Luzern

Die Stadt Luzern setzt Weisungen und Sanktionen in der Sozialhilfe ganz allgemein und in der Arbeitsintegration im Speziellen sehr gezielt ein. Grundlage dafür ist ein entsprechendes Reglement. Die Sozialen Dienste sanktionieren keine Personen, bei denen aufgrund des Alters oder anderer Gründe (fehlende Arbeitsfähigkeit oder Motivation usw.) eine Arbeitsintegration in den ersten Arbeitsmarkt nicht möglich ist. Diese Personen werden motiviert, in einen Dauerarbeitsplatz einzutreten.

Für die Integration von jungen Erwachsenen gibt es bei den Sozialen Diensten der Stadt Luzern die Fachstelle Junge Erwachsene. Gerade bei jungen Erwachsenen, die aus unterschiedlichen Gründen nicht in der Lage oder nicht motiviert sind, ihre Situation zu verändern, hat sich die Fachstelle bewährt. Die zwei Sozialarbeitenden bearbeiten weniger Fälle, damit sie sich für die Begleitung und Beratung der jungen Erwachsenen genügend Zeit nehmen können.

Erwägung

Das Zürcher Modell der Arbeitsintegration zeichnet sich durch eine verständliche Systematik aus, die mit der Definition der vier Zielgruppen den Blick für den Stellenwert der Sozialen Integration schärft. Mit dem Eingangstor der Basisbeschäftigung für alle können zudem klare, vereinheitlichte Prozesse geschaffen werden. So zeigt sich, dass zwischen der Arbeitsintegration der Stadt Luzern und jener der Stadt Zürich insbesondere in den **Prozessen** Unterschiede bestehen. Zudem verfügt Zürich über eine breitere Palette von **Massnahmen und Angeboten**. In den **Grundsätzen**, die in der Arbeitsintegration verfolgt werden, sind die beiden Städte indes absolut vergleichbar.

Prozesse

Die Grösse der Stadt Zürich und die fünf Sozialzentren erfordern bezüglich Organisation und Prozesse andere Lösungen, als dies in einer mittelgrossen Stadt wie Luzern der Fall ist.

- In Zürich erfolgt die Abklärung für alle nach dem gleichen Modell in einem Schritt (Basisbeschäftigung). Triage und Zuweisung erfolgen danach.
- In Luzern erfolgt die Abklärung in zwei unterschiedlichen Schritten. Die erste Triagierung führt nicht arbeitsfähige Personen direkt einem Dauerarbeitsplatz zu, alle anderen werden einer vertieften Abklärung zugeführt. Die Prozesse und das Konzept der Arbeitsintegration werden aktuell extern evaluiert.

Massnahmen und Angebote

Die Stadt Zürich kann aufgrund der grösseren Anzahl betroffener Personen ein sehr vielfältiges und differenziertes Paket von Arbeitsintegrationsmassnahmen anbieten. Die Stadt Luzern verfügt ebenfalls über eine breite Palette von Arbeitsintegrationsmassnahmen, Unterstützungs- und Qualifikationsprogrammen. Insbesondere für Geringqualifizierte (vergleichbar mit Zielgruppen 1 und 2)

fehlen jedoch Massnahmen und Instrumente. Gemäss Legislaturprogramm 2019–2021, Massnahme M16.1, sollen darum zusätzliche Angebote, z. B. gemeinnützige Arbeitseinsätze, aufgebaut werden.²

- In Zürich steht bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen der Abschluss einer beruflichen Grundbildung im Zentrum. Es bestehen spezielle Arbeitsintegrationsmassnahmen für Jugendliche.
- Bei den Sozialen Diensten der Stadt Luzern gibt es für Jugendliche und junge Erwachsene die Fachstelle Junge Erwachsene. Die Sozialarbeitenden gehen in der Begleitung und Beratung der jungen Erwachsenen speziell auf deren Herausforderungen und Chancen ein.
- Das Legislaturprogramm 2019–2021 der Stadt Luzern sieht mit Massnahme M16.2 vor, Kinder und Jugendliche aus sozialhilfebeziehenden Familien künftig verstärkt im Fokus zu haben und, wo nötig, frühzeitig Fördermassnahmen zu ergreifen (frühe Förderung, Spielgruppen, externe Kinderbetreuung, Sprachförderung usw.).³

Grundsätze

Sowohl in Zürich wie auch in Luzern gilt:

- Eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt ist nicht für alle möglich, darum existieren auch Massnahmen mit dem Ziel der sozialen Integration.
- Die Arbeitsintegrationsmassnahmen erfolgen auf Basis realistischer Chancen und Möglichkeiten (klären, befähigen, motivieren).
- Es werden keine Sanktionen erlassen bei fehlenden Chancen und fehlender Motivation.
- Personen mit realen Chancen im ersten Arbeitsmarkt (vergleichbar Zielgruppen 3 und 4) können zu Arbeitsintegrationsmassnahmen verpflichtet werden und müssen sich aktiv auf Stellen bewerben.

Die Konzeption der Arbeitsintegration der Stadt Luzern ist darauf ausgerichtet, die personellen und finanziellen Ressourcen gezielt einzusetzen. Für spezielle Zielgruppen bestehen besondere Beratungs- und Begleitprogramme. Die Zuweisung zu Massnahmen erfolgt immer auf der Basis eines Assessments bzw. eines klärenden Beschäftigungsprogramms.

Verpflichtungen werden nur ausgesprochen, wenn realistische Chancen zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt bestehen.

Die Stadt Luzern hat ein Modell der Arbeitsintegration, das sich bewährt. Dennoch werden regelmässig Überprüfungen und Justierungen vorgenommen. Zurzeit wird das Konzept der Fachstelle Arbeit evaluiert, das viele grundsätzliche Überlegungen zur Arbeitsintegration der Stadt Luzern beinhaltet. Die Erkenntnisse dieser Überprüfung fliessen ab Herbst 2019 in die Prozesse, die Massnahmen und auch in die Zusammenarbeit – intern und extern – ein.

² Massnahme M16.1: «Es wird ein Prozess zur Prüfung der Ausweitung der städtischen Arbeitsintegrationsprogramme FIT und ReFIT gestartet.»

³ Massnahme M16.2: Es wird geprüft «... mit welchen Massnahmen der Anteil junger Erwachsener in der Sozialhilfe reduziert werden kann».

Zudem sind im Rahmen des Legislaturprogramms 2019–2021 zusätzliche Massnahmen vorgesehen, um einer allfälligen Arbeitslosigkeit vorzubeugen bzw. noch vielfältigere, effektivere Arbeitsintegrationsprogramme anbieten zu können.

Die Stadt Luzern ist daran interessiert, nach Vorliegen des Schlussberichtes der laufenden Evaluation der Arbeitsintegration die Best Practice anderer Städte, so auch der Stadt Zürich, zu prüfen. Insbesondere findet dieser Vergleich im Kontext der folgenden Fragestellungen statt:

- Welches sind geeignete Strukturen und Prozesse, handlungsleitende Konzepte und Vorgehensweisen, die den unterschiedlichen Ausgangslagen und Potenzialen der Sozialhilfebeziehenden optimal Rechnung tragen?
- Welche Massnahmen und Instrumente der Arbeits- und Sozialintegration können für Geringqualifizierte zusätzlich geschaffen werden?

Der Stadtrat nimmt das Postulat entgegen.

Stadtrat von Luzern

