



Regierungsrat

Luzern, 18. Mai 2020

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 212

Nummer: A 212
Protokoll-Nr.: 512
Eröffnet: 18.05.2020 / Gesundheits- und Sozialdepartement

Anfrage Bucher Noëlle und Mit. über die Beendigung der Leistungsvereinbarung mit dem SAH Zentralschweiz, Migration Co-Opera

Zu Frage 1: Das SAH verfügt über 20 Jahre Erfahrung in der beruflichen Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen. Die Fachstelle Migration Co-Opera hat sich in all diesen Jahren umfassendes Know-how und ein grosses Netzwerk mit kantonalen Arbeitgebenden, Fachorganisationen und Schlüsselpersonen im Bereich Integration angeeignet. Wie gedenkt der Regierungsrat, das fehlende fachspezifische Wissen der Verwaltung zu kompensieren und rasch aufzunehmen? Welche Massnahmen sind geplant, damit die berufliche Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen erfolgreich weitergeführt werden kann?

Der bisherige Leistungsauftrag mit dem SAH umfasst verschiedene Leistungen. Dies sind:

- **Beratungsstelle Sprache und Arbeit:** Die Beratungsstelle klärt unter Berücksichtigung der individuellen Ressourcen notwendige Massnahmen ab, welche die sprachliche und insbesondere die berufliche Integration zum Ziel haben. Sie erstellt die individuelle Integrationsplanung für Flüchtlinge (FL) und vorläufig aufgenommene Personen (VA) und leitet die erforderlichen Massnahmen ein. FL und VA werden während zwei Jahren begleitet, vorausgesetzt sie verfügen über ausreichende Deutschkenntnisse (mindestens Sprachniveau A2).
- **Bewerbungskurs mit Praktikum:** Die Teilnehmenden werden mit den notwendigen Bewerbungskompetenzen für die erfolgreiche Stellensuche und die herrschenden Gepflogenheiten auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt vertraut gemacht. Der Kurs dauert sechs Woche und beinhaltet ein Praktikum von mindestens 40 Stunden.
- **Kommunikation für Stellensuchende:** Unterstützung für Personen mit geringen Deutschkenntnissen. Der Kurs umfasst vier Lektionen pro Woche. Er dauert insgesamt zwölf Wochen.
- **Blitzblank Reinigungskurs:** Der Kurs qualifiziert für die Aufnahme einer Arbeit im Bereich Reinigung. Er dauert 16 Halbtage à vier Lektionen und beinhaltet die Vermittlung eines mindestens 40-stündigen Praktikums.
- **Vorbildung Berufsschule:** Im Vorbereitungskurs werden Sprachkompetenz, Kenntnisse in Mathematik und Allgemeinbildung erweitert. Der Kurs umfasst 18 Kurshalbtage à vier Lektionen. Er wird in Zusammenarbeit mit Studierenden der Pädagogischen Hochschule Luzern durchgeführt.
- **Stellenvermittlung:** Nach Beendigung der fachlich indizierten Massnahmen (Anschluss an die SAH-Beratungsstelle Sprache und Arbeit) werden FL/VA durch die Stellenvermittlung intensiv gecoacht und unterstützt. Während sechs Monaten werden sie bei der Ar-

beitssuche intensiv begleitet, Kurzpraktika und Schnupperwochen werden vermittelt, Arbeitgeber werden in administrativen Belangen unterstützt. Gegebenenfalls werden FLVA zu Vorstellungsgesprächen und während der Probezeit begleitet.

Der Kanton Luzern wird ab 1. Januar 2021 lediglich die bisherigen Leistungen des SAH-Bereichs «Beratungsstelle Sprache und Arbeit» innerhalb der Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen (DAF) sicherstellen. Auch die DAF hat bereits ein grosses Know-how im Bereich der Integration. Im Kanton Luzern ist die DAF für die persönliche und wirtschaftliche Sozialhilfe von Asylsuchenden, vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer sowie Flüchtlinge zuständig, sofern sich diese noch nicht zehn Jahre in der Schweiz aufhalten. Erst nach zehn Jahren Aufenthalt in der Schweiz geht die Zuständigkeit auf die Gemeinden über. Das bedeutet, die Mitarbeitenden der Abteilung Sozialdienst der DAF tragen bereits heute die Verantwortung für die Fallführung und veranlassen unter Berücksichtigung der individuellen Ressourcen Massnahmen in die Bereiche Sprache, Beschäftigung, Alltagsorientierung und/oder Gesundheit. Auch zu beachten ist, dass Klienten, welche nach zwei Jahren Beratung und Begleitung beim SAH beruflich nicht integriert sind, durch die Mitarbeitenden des Sozialdienstes der DAF ebenfalls schon heute weiter in ihrem Integrationsprozess begleitet werden. Zudem werden Jugendliche und junge Erwachsene bis 21 Jahre ebenfalls schon heute durch die Sozialarbeitenden der DAF auf ihrem Weg in die berufliche Grundausbildung beraten und begleitet.

Weiter stellt die Abteilung Integrationsmassnahmen bei der DAF schon seit 2017 den Spracherwerb bis Deutsch-Niveau A2 sicher und vermittelt seit 2018 im Rahmen von 16 verschiedenen Kursangeboten Basiswissen, zu dem beispielsweise «Grundregeln, Werte und Pflichten des Lebens in der Schweiz» oder auch «Anforderungen der Schweizer Arbeitswelt» gehören. Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass innerhalb der DAF bereits sehr viel Fachkompetenz im Bereich der Integration und speziell auch der beruflichen Integration vorhanden ist.

Festzuhalten gilt es auch, dass die DAF ebenfalls grosse Erfahrung aufweist im Aufbau sowie der Etablierung von spezifischen Qualifizierungsprogrammen wie «Perspektive Bau» und «Perspektive Pflege 2.0». Diese Qualifizierungsprogramme wurden zusammen mit den Berufsbranchen aufgebaut und zielen darauf, dass die Teilnehmenden nach der einjährigen Kursdauer direkt in eine berufliche Grundausbildung übertreten. Beide Qualifizierungsprogramme weisen einen grossen Erfolg aus.

Die Integrationsmassnahmen wie Praxisassessment, Jobcoaching sowie Bewerbungskurse werden auch zukünftig durch externe Partner erbracht werden. Im Rahmen der öffentlichen Ausschreibung der Aufträge wird sichergestellt, dass die zukünftigen Leistungserbringer das notwendige Know-how sowie die erforderliche Vernetzung mitbringen.

Zu Frage 2: Werden der kantonalen Verwaltung in Zusammenhang mit der Rekrutierung, der Projektorganisation und der Umsetzung des Integrationsauftrags zusätzliche Ressourcen zur Verfügung gestellt?

- a. Falls ja: in welchem Umfang?
- b. Falls nein: kann diese komplexe Umstrukturierung mit den bestehenden Mitarbeitenden bewerkstelligt werden?

Zur Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz (IAS) wurde im Dezember 2018 ein Projekt unter der Steuerung des Gesundheits- und Sozialdepartements (GSD) gestartet. In dieses Projekt wurden nebst der DAF die kantonalen Dienststellen Soziales und Gesellschaft (DISG), Berufs und Weiterbildung (DBW), Amt für Migration (Amigra), Dienststelle Volksschulbildung (DVS), Dienststelle Gesundheit und Sport (DIGE) sowie WAS wira eingebunden. Weiter sind Vertreter der Luzerner Gemeinden (VLG) sowie der Stadt Luzern dabei. Die Hauptarbeit innerhalb des Projektes wird von Leitungspersonen sowie Stabsmitarbeitenden

der DAF im Rahmen ihres Aufgabenbereichs geleistet. In Arbeitsgruppen waren zudem zehn Mitarbeitende mit je zwei bis fünf Projektsitzungen eingebunden.

Im Zentrenbereich ist die Umsetzung bereits in Angriff genommen worden. Der Integrationsprozess startet unmittelbar nach Ankunft im Kanton Luzern, indem erste standardisierte Prozesse ausgelöst werden (Kurzassessment, Triage in Sprachkurs nach erfolgter Sprachstanderhebung, Triage in Basisinformationskurse und Beschäftigungsprogramme). Die Betreuungspersonen werden durch die Projektverantwortlichen geschult und im Change-Prozess begleitet.

Im Aufbau befindet sich das Fachressort Integration innerhalb der Abteilung Integrationsmassnahmen der DAF. Aufgabe des Fachressorts ist, die individuellen Integrationspläne anhand des Erstintegrationsprozesses der IAS zu definieren. Es stellt auch das Controlling für deren Umsetzung während den sieben Jahren gemäss IAS-Prozessdauer sicher. Ebenfalls wird das Monitoring gegenüber dem Bund durch das Fachressort Integration sichergestellt. Die Mitarbeitenden des Fachressorts Integration stehen in engem Austausch mit den Sozialarbeitenden. Diese sind für den direkten Kontakt mit den Klientinnen und Klienten verantwortlich. Sie beraten und stellen die Triage in Bildungs- und Qualifizierungsmassnahmen sicher. Das Fachressort Integration schliesst nach der siebenjährigen Prozessdauer das Dossier und gibt dieses für drei weitere Jahre in die alleinige Zuständigkeit des Sozialdienstes DAF zurück. Sollte sich die persönliche Situation des FL/VA während diesen drei Jahren in Bezug auf die berufliche Integrationsfähigkeit günstig verändern, können durch den Sozialdienst allenfalls weitere Integrationsmassnahmen ausgelöst werden. Nach Abschluss der zehnjährigen Zuständigkeit wird das Dossier an die Wohnortgemeinde übergeben.

Mit den Planungs-, Beratungs- und Controllingtätigkeiten innerhalb der DAF werden künftig rund sechs Vollzeitstellen befasst sein. Die Mitarbeitenden des Fachressort Integration werden gemäss Planung bereits ab Herbst 2020 ihre Tätigkeit aufnehmen. Somit können sie sich intensiv dem Aufbau widmen und sicherstellen, dass es nach Auslaufen des Leistungsauftrages mit dem SAH per 31. Dezember 2020 für die Klientinnen und Klienten keinen Bruch gibt.

Zu Frage 3: Voraussichtlich verlieren 22 Mitarbeitende des SAH per Ende Jahr ihre Stelle. Plant der Kanton Luzern, die Mitarbeitenden des SAH zu übernehmen für die Umsetzung der Integrationsagenda?

- a. Falls ja: zu welchen Bedingungen?
 - b. Falls nein: unterstützt der Kanton das SAH Zentralschweiz finanziell, sofern ein Sozialplan zum Tragen käme?
-
- a. Wie in der Antwort zur Frage 1 aufgeführt, wird die DAF nur einen Teil der Aufgaben des heutigen Leistungsauftrages mit dem SAH ab 1. Januar 2021 selber erbringen. In der Antwort zu Frage 2 ist ausgeführt, dass für diese Aufgabenerfüllung rund sechs Vollzeitstellen benötigt werden. Die Stellen, welche die DAF im Bereich des neuen Fachressorts Integration schafft, werden öffentlich ausgeschrieben. Die weiteren Aufgaben, welche das SAH heute erfüllt, werden im Rahmen der Produkte «Praxisassessment», «Jobcoaching» und «Bewerbungskurse» ausgeschrieben.
 - b. Die finanzielle Abgeltung an das SAH ist im Rahmen der Leistungsvereinbarung bis Ende 2020 geregelt. Die Ablösungsmodalitäten wurden in einer Vereinbarung zwischen dem SAH Zentralschweiz und der DAF geregelt. Ziele dieser Vereinbarung sind, die Beendigung des Leistungsauftrages für das SAH soweit möglich abzufedern und der DAF einen guten Start im Jahr 2021 zu ermöglichen. Dies bedeutet, dass der Kanton Luzern auf die vollumfängliche Erfüllung des Leistungsauftrages im Jahr 2020 ohne Leistungskürzung verzichtet und einzelne Aufgaben bereits vor dem 1. Januar 2021 durch die DAF erbracht

werden. Durch den Kanton werden keine darüber hinaus gehenden finanziellen Leistungen erbracht.

Zu Frage 4: Das SAH Zentralschweiz Migration Co-Opera vermittelt mit grossem Erfolg ehrenamtliche Mentoren/-innen an geflüchtete Menschen auf Lehrstellensuche (vgl. SAH PERLE Perspektive Lehre/Mentorin). Plant der Kanton, ein vergleichbares Projekt zu lancieren? Existiert ein entsprechendes Konzept?

Die Koordinationsstelle Freiwilligenarbeit vermittelt bereits heute in enger Zusammenarbeit mit dem DAF-Sozialdienst ehrenamtliche Freiwillige, die Familien oder Einzelpersonen eng begleiten. Bei Bedarf können auch ehrenamtliche Mentoren/-innen vermittelt werden. Ein speziell auf die Gruppe der Lehrstellensuchenden ausgerichtetes Konzept ist nicht geplant.

Zu Frage 5: In seiner Stellungnahme zur Anfrage A5 von Christina Reusser und Mit. über die Asylstrategie 2016 des Regierungsrates hat der Regierungsrat bekräftigt, dass er nicht beabsichtige, noch mehr ausgelagerte Aufgaben aus Gründen der Effizienz wieder selber zu tätigen. Ist also davon auszugehen, dass der Kanton Luzern im selben Umfang wie bislang finanzielle Mittel einsetzen wird, um die berufliche Integration von Menschen aus dem Asylbereich zu unterstützen?

Mit Inkrafttreten der IAS per 1. Mai 2019 hat der Bund die Integrationspauschale von bisher 6'000 auf 18'000 Franken erhöht. Gleichzeitig gibt er den Erstintegrationsprozess vor und legt die Integrationsphase auf sieben Jahre fest. Dies bedingt, dass die Kantone mehr in die Integration investieren müssen. Es werden mehr Mittel als bisher eingesetzt.

Zu Frage 6: Dienstleistungen wie das Jobcoaching, Praxis-Assessment oder die Bewerbungskurse werden auch zukünftig extern eingekauft und deshalb öffentlich ausgeschrieben. Hat der Kanton Luzern geplant, das beim SAH vorhandene Wissen bei der Ausschreibung des Mandats einzubeziehen?

Die öffentliche Ausschreibung basiert auf den gesetzlichen Grundlagen des Beschaffungswesens. Würde das SAH in die Vorbereitung der Ausschreibung einbezogen, müsste es infolge der Bestimmung zur Vorbefassung vom Wettbewerb ausgeschlossen werden. Es liegt darum weder im Interesse des SAH noch des Kantons Luzern, das SAH in den Ausschreibungsprozess einzubinden.

Zu Frage 7: Die öffentlichen Ausschreibungen sind geplant für das zweite Quartal 2020. Auf wann ist die Vergabe geplant? Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass das vorhandene Know-how der Mitarbeitenden des SAH gesichert wird?

Gemäss Ausschreibungs-Zeitplan der DAF wird die Regierung Ende August 2020 den Zuschlag verfügen können. Die eingehenden Offerte werden von einem Expertengremium, welchem auch verwaltungsexterne Fachpersonen angehören, bewertet. Wie oben ausgeführt, kann das SAH nicht in dieses Gremium eingebunden werden.

Zu Frage 8: Welche Dienstleistungen rund um die Steuerung und Begleitung des (beruflichen) Integrationsprozesses, die aktuell das SAH anbietet, werden nicht vom DAF übernommen bzw. nicht ausgeschrieben?

Mit der IAS wird der Integrationsprozess neugestaltet. Die bisher im Rahmen des Leistungsauftrages mit dem SAH ausgestalteten Leistungen werden damit auch neu gebündelt. Sie

werden nicht mehr in den bisherigen spezifischen Produkten angeboten, jedoch sind die Leistungen weiterhin in anderer Form in den Produkten «Praxisassessment», «Jobcoaching» und «Bewerbungskurse» verpackt. An der beruflichen Integration werden keine Abstriche vorgenommen. Die Neugestaltung der Integration im Kanton Luzern ist konsequent an der IAS ausgerichtet, der Integrationsprozess wird dadurch effizienter und effektiver. Wie unter Antwort zu Frage 5 aufgeführt, werden zukünftig mehr finanzielle Mittel für die Integration bereitgestellt. So wird zum Beispiel das Jobcoaching umfassend ausgestaltet und beinhaltet auch einen Teil Supported-Employment.

Alle anderen Leistungen, welche heute durch den Kanton Luzern beim SAH (z.B. Gastrokurs Libelle, Arbeitsmarktmassnahmen WAS wira) eingekauft werden, sind von dem Entscheid, den bestehenden Leistungsauftrag in der heutigen Form nicht mehr weiter zu führen, nicht betroffen.

Zu Frage 9: Die IAS sieht eine temporäre Delegation der Fallführung explizit vor. Hat der Regierungsrat geprüft, inwiefern die bestehende Leistungsvereinbarung mit dem SAH hätte verlängert werden können?

a. Falls nein: Weshalb hat der Regierungsrat dies nicht geprüft?

In Bezug auf die vom SAH in der Medienmitteilung vom 30. Januar 2020 publizierte hohe Vermittlungsquote ist eine differenzierte Betrachtung erforderlich. Der grosse Teil dieser Personen hat keine unbefristete Anstellung. Sie sind in einem Praktikum, in einer befristeten Anstellung, temporär beschäftigt oder haben häufig nur eine Arbeit auf Abruf. Trotz der erfreulichen Erwerbsquote (FL 48,2 Prozent, VA und Asylsuchende 49,3 Prozent) ist darum die Sozialhilfequote mit 81,9 Prozent bei den FL und 89,4 Prozent bei den VA und Asylsuchenden nach wie vor sehr hoch. Eine nachhaltige Integration hat die Ablösung von der wirtschaftlichen Sozialhilfe zum Ziel. Die Integrationsagenda verfolgt eine nachhaltige Integration. Die Integration in die Berufsbildung ist nachhaltig, wenn die berufliche Grundbildung (EBA/EFZ) erfolgreich abgeschlossen worden ist. Die Integration in den Arbeitsmarkt gilt als nachhaltig, wenn ein unbefristeter Arbeitsvertrag vorliegt oder wenn mindestens zwölf Monate vorgewiesen werden können, in denen Beiträge an die Arbeitslosenversicherung bezahlt wurden. Das Ziel der Nachhaltigkeit ist mit dem heute bestehenden Integrationsprozess, auf dem der Leistungsauftrag mit dem SAH basiert, bei weitem noch nicht erreicht. Der Leistungsauftrag mit dem SAH in der heutigen Form passt deshalb auch nicht in den Gesamtkontext der IAS.

Das GSD ist verantwortlich für die Steuerung des Projektes zur Umsetzung der IAS im Kanton Luzern und die damit verbundenen Entscheide. Die IAS sieht vor, dass die fallführende Stelle grundsätzlich über die gesamte Phase der Erstintegration (bis 7 Jahre nach Einreise in den Kanton) finanziell und inhaltlich entscheidungskompetent sein soll. Die fallführende Stelle kann jedoch für konkrete, zeitlich befristete Integrationsschritte die Fallführung vorübergehend an Dritte übertragen, z.B. Job Coach, Qualifizierungsprogramm, Beschäftigungs- und soziales Einsatzprogramm.

Mit der DAF hat das GSD seit dem 1. Januar 2017 eine Dienststelle, die in fachlicher und operativer Hinsicht für die Aufgabenerfüllung im Asyl- und Flüchtlingswesen zuständig ist. Aktuell werden durch die Abteilung Sozialdienst der DAF rund 3'700 FL/VA betreut. Mit dem bisherigen Leistungsauftrag mit dem SAH gibt es für rund 600 FL/VA einen zweijährigen Zuständigkeitswechsel in der durchgehenden Fallführung. Dies führt zu einem erhöhten Koordinationsaufwand, Unterbruch der Fallführung und schlimmstenfalls der Dynamik. Indem der Kanton Luzern die Produkte «Praxisassessment», «Jobcoaching» und «Bewerbungskurse» ausschreibt, macht der Kanton zudem von der Möglichkeit Gebrauch, die Fallführung vorübergehend an Dritte zu übertragen.