

Sitzung vom 8. Juni 2011

**706. Anfrage (Interinstitutionelle Zusammenarbeit:
Nutzen, Effizienz und Weiterentwicklung)**

Kantonsrätin Susanne Brunner, Zürich, hat am 28. März 2011 folgende Anfrage eingereicht:

Am 24. März 2011 wurden die Resultate einer vom Nationalfonds unterstützten Studie zum System der sogenannten Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) präsentiert (vgl. <http://www.snf.ch/d/medien/medienmitteilungen/seiten/2011.aspx?NEWSID=1358&WEBID=705D0BF9-BC95-43E6-BF65-F8B316A4D74E>). Die Studie, welche die Systeme in den Kantonen Aargau und Basel-Stadt untersucht hat, kommt u. a. zum Schluss, dass die IIZ Mängel aufweise und die gewünschten Effekte teilweise nichts bringen und dass Erwerbslose, die in der IIZ eingebunden sind, nicht schneller und öfter in den Arbeitsmarkt integriert werden als andere.

Im Kanton Zürich kennen wir das System der IIZ ebenfalls. Die Resultate der obengenannten Studie veranlassen mich zu folgenden Fragen an den Regierungsrat:

1. Wie hoch ist die Erfolgsquote (d. h. Integration in den Arbeitsmarkt) im Kanton Zürich von Personen, die in der IIZ eingebunden sind? Wie hat sich diese Quote in den letzten Jahren entwickelt? Wie hoch ist diese Quote bei anderen Personen, die nicht in der IIZ eingebunden sind?
2. Wie beurteilt der Regierungsrat das Resultat der Studie, dass die IIZ, anstatt den «Drehtüreffekt» zu beseitigen, diesen verstärkte, indem die Kooperation von Fachleuten das Wissen um Schlupflöcher potenzierte? Wie beurteilt er dazu die Situation im Kanton Zürich?
3. Wie schätzt der Regierungsrat die Empfehlungen der Studie ein, die einzelnen Fälle durchgehend von der gleichen Person zu betreuen und eine einheitliche Anlaufstelle für alle Sicherungssysteme zu schaffen?
4. Welche Institutionen im Kanton Zürich arbeiten heute unter dem Dach der IIZ? Welche sollten noch hinzugefügt werden? Welche Institutionen oder Fachstellen sollten nicht hinzugefügt werden und aus welchen Gründen?

5. Gibt es in den Augen des Regierungsrates Potenzial zur Erhöhung der Effizienz der IIZ im Kanton Zürich?
6. Sieht der Regierungsrat Alternativen zur IIZ, welche die gleichen Erfolgsquoten bei geringerem Mitteleinsatz hervorbringen könnten?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Susanne Brunner, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Wenn Menschen ihre Arbeit verlieren, führt dies teilweise zu gesundheitlichen, finanziellen und familiären Problemen. Dies kann zur Folge haben, dass diese Personen von mehreren Institutionen Leistungen beziehen oder künftig beziehen werden. Im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit (iiz) werden Personen mit Mehrfachproblematiken rasch erfasst, kompetent begleitet und durch zielgerichtete, koordinierte Massnahmen wieder in den Arbeitsmarkt integriert. Durch die – in Art. 85f des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (SR 837.0) und Art. 68^{bis} des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (SR 831.20) vorgesehene – engere Zusammenarbeit zwischen den Sozialwerken werden die Langzeitarbeitslosigkeit bekämpft und Folgekosten eingespart. Mit dem Ziel, den gesetzlichen und fachlichen Anpassungsbedarf für die iiz zu prüfen, hat der Bund 2006 ein nationales iiz-Projekt eingeleitet, an dem sich auch der Kanton Zürich beteiligte. Das nationale Projekt wurde Ende 2010 abgeschlossen. An der vom Bund am 9. November 2010 einberufenen Armutskonferenz hat der Bundesrat die iiz ausdrücklich als wirksames Mittel zur Armutsbekämpfung bezeichnet und sich für die Fortführung der Arbeiten ausgesprochen.

Das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA), das Kantonale Sozialamt (KSA), das Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) und die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich (SVA, IV-Stelle) arbeiten seit 2006 im Rahmen der iiz zusammen und sind auch Träger des iiz-Netzwerks des Kantons. Bereits 2009 wurden die Erfahrungen mit der iiz im Kanton evaluiert, woraus eine Neukonzeption «iiz netzwerk kanton zürich» entstand, die seit Oktober 2010 umgesetzt und im April 2011 in den Betrieb übergeführt worden ist. Das Konzept soll auf alle Gemeinden ausgedehnt und nach drei Jahren überprüft werden.

Zentrale Elemente des neuen iiz-Konzepts sind die Professionalisierung mittels spezialisierter iiz-Beratungspersonen in den beteiligten Institutionen sowie die kantonsweite Fallsteuerung durch die neu geschaffene, im AWA angesiedelte Geschäftsstelle iiz. Mit den neuen,

differenzierten iiz-Dienstleistungen werden die betroffenen Personen wie auch deren Beraterinnen und Berater zielgerichtet und bedarfsgerecht unterstützt. Angeboten werden Informationsdienstleistungen zur Vorgehensklärung und Kontaktvermittlung, Abklärungen mit Berichten und Handlungsempfehlungen zur Wiedereingliederung sowie die koordinierte Integrationsplanung mit verbindlichen Zielen und Massnahmen für alle Beteiligten.

Mit diesen Voraussetzungen gestaltet sich die interinstitutionelle Zusammenarbeit im Kanton Zürich flexibel und zielorientiert. Im Mittelpunkt steht dabei immer der effizienteste Weg zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt.

Die in der Anfrage erwähnte Studie «Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) im System der sozialen Sicherung» (Schlussbericht, Olten, Oktober 2010; vgl. www.snf.ch/SiteCollectionDocuments/medienmitteilungen/Projekt%20IIZ%20Schlussbericht.pdf) bezieht sich nur teilweise auf die Situation im Kanton Zürich und betrifft zudem einen Zeitraum vor der Neuausrichtung des iiz im Kanton Zürich. Die entsprechende Medienmitteilung gibt die Studie zudem teilweise unzutreffend wieder.

Zu Frage 1:

Im Rahmen des nationalen Projektes Interinstitutionelle Zusammenarbeit mittels Medizinisch-Arbeitsmarktlicher Assessments mit Case Management (IIZ-MAMAC) wurden im Kanton Zürich in den Jahren 2006 bis 2010 207 Personen mit einer koordinierten Integrationsplanung beim Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt unterstützt. Davon konnten 75 Personen eine (Teilzeit-)Stelle antreten, 59 Personen waren nach Abschluss aller Massnahmen noch ohne Arbeit, und bei 73 Personen sind die Integrationspläne noch in der Umsetzung. Es konnte somit für 56% der Personen, bei denen die Integrationspläne abgeschlossen wurden, eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt erreicht werden. Die Integrationspläne für die anderen 73 Personen werden im Laufe dieses Jahres abgeschlossen.

Die Leistungskoordination der interinstitutionellen Zusammenarbeit richtet sich an Personen mit mehrfachen Problemstellungen, die deren Stellensuche erheblich erschweren. Diese Personengruppe wird in den Statistiken der Institutionen bisher nicht gesondert ausgewiesen. Von den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) im Kanton Zürich können 60–70% aller Stellensuchenden in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden. Die im Rahmen von IIZ-MAMAC begleiteten Personen begegnen teilweise extremen Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt. Dass von jenen Personen, bei denen die Integrationspläne bisher

abgeschlossen wurden, trotzdem 56% eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt gefunden haben, zeugt zum einen von ihrem unbedingten Willen, trotz allem wieder in der Arbeitswelt Fuss zu fassen, zum andern von der Kompetenz und dem Engagement der sie begleitenden Fachkräfte.

Zu Frage 2:

In der Studie wird erwähnt: «Paradoxerweise verstärkt der situative Pragmatismus in gewissen Fällen den Drehtüreffekt, den man mit IIZ beseitigen will ...» (S. 9f.). Gemäss der Studie ist es demnach der sogenannte «situative Pragmatismus» (nicht die iiz an sich), der «in gewissen Fällen» (nicht allgemein) den Drehtüreffekt verstärke. Unter «situativem Pragmatismus» versteht die Studie folgendes Handlungsmuster: Man «reagiert kurzfristig auf das nächste anstehende Problem und schiebt eine mittel- oder längerfristige Integrationsstrategie in den Hintergrund» (S. 9 Abs. 2). Allerdings relativiert die Studie den direkten Drehtüreffekt, der «in der Schweiz quantitativ eher vernachlässigbar zu sein» scheine (S. 2 Fussnote 1).

Zum Drehtüreffekt kommt es dann, wenn nicht von den einzelnen Fällen, sondern von den formalen Zuständigkeiten der verschiedenen Institutionen ausgegangen wird. Der Grund dafür liegt darin, dass jedes Sicherungssystem über eigene gesetzliche Grundlagen und Finanzierungsregeln verfügt und die Anspruchsberechtigung der betroffenen Person jeweils in den einzelnen Systemen definiert wird. Ausserdem sind die Sozialversicherungen bundesrechtlich geregelt, während die Sozialhilfe sich nach den kantonalen Bestimmungen des Sozialhilfegesetzes richtet. Die Ausrichtung der Sozialhilfe fällt im Kanton Zürich in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden.

Mit dem neuen Konzept «iiz netzwerk kanton zürich» wird im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit die Organisation vereinfacht und die Zielgruppe erweitert. Auf kantonaler Ebene werden vom AWA, KSA und AJB spezialisierte Beraterinnen und Berater zur Verfügung gestellt. Die Geschäftsstelle iiz hat die Funktion einer Anlaufstelle. Sie hat die Kompetenz zur Fallsteuerung und ist nicht Vertreterin der beteiligten Institutionen, sondern der Kundinnen und Kunden. Sie vertritt somit die Sicht der betroffenen Personen und verfolgt das Ziel, diese wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Vorgesehen ist sodann, dass die SVA Eingliederungsberatende, Berufsberatende sowie medizinisches Fachpersonal zur Verfügung stellt, um ihre Leistungen mit jenen der anderen Institutionen im iiz-Netzwerk zu koordinieren. Es ist davon auszugehen, dass mit diesen koordinierten Massnahmen der Drehtüreffekt im Kanton Zürich weitgehend eingedämmt werden kann.

Die in der Studie erwähnten «Schlupflöcher» beziehen sich hauptsächlich auf Taggeldansprüche der Arbeitslosenversicherung, die durch die Teilnahme an Beschäftigungsmassnahmen erworben werden können. Im Kanton Zürich gibt es für Teilnehmerinnen und Teilnehmer solcher Massnahmen seit einigen Jahren keine zusätzlichen Ansprüche auf ALV-Taggelder mehr. Mit der vierten AVIG-Revision, die seit 1. April 2011 in Kraft ist, wurde dieses «Schlupfloch» landesweit vollständig beseitigt.

Zu Frage 3:

Die Studie empfiehlt nicht, «die einzelnen Fälle durchgehend von der gleichen Person zu betreuen und eine einheitliche Anlaufstelle für alle Sicherungssysteme zu schaffen» (insbesondere S. 14 Abs. 3; siehe auch S. 11 Abs. 3 sowie S. 12). Dies wäre auch ungeeignet: Massnahmen für Personen mit Mehrfachproblematiken erfolgen nach unterschiedlichen Rechtssystemen auf Stufe Bund und Kanton, werden verschieden finanziert, sind unterschiedlich komplex und verlangen vertieftes Knowhow auf allen Stufen. Diese Voraussetzungen kann eine Person allein nicht befriedigend erfüllen. Vielmehr ist gerade das enge Zusammenwirken der verschiedenen Spezialistinnen und Spezialisten im Netzwerk gewinnbringend.

Die mehrfachproblematischen Fälle betreffen nur eine kleine Gruppe von Stellensuchenden. Die grosse Mehrheit kann von den Institutionen der ALV, der IV und der Sozialhilfe mit den je eigenen vorhandenen Instrumenten zielgerichtet unterstützt werden. Die Geschäftsstelle iiz hat für die mehrfachproblematischen Fälle die Funktion der interdisziplinären Anlaufstelle. Dies ermöglicht im Gesamtsystem eine zielführende und situationsspezifische Fallbearbeitung.

Zu Frage 4:

Das iiz-Netzwerk wird von AWA, KSA, AJB und SVA getragen. Mittels Anschlussvereinbarung sind die beteiligten Gemeinden dem iiz-Netzwerk beigetreten. Im Bereich Sozialhilfe sind die Gemeinden als zuweisende und/oder fallführende Stellen wichtige Partnerinnen, mit denen ein regelmässiger Austausch sowohl auf struktureller als auch auf Einzelfallebene gepflegt wird. Fallweise wird mit weiteren Institutionen wie der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA), Krankenversicherungen, Ärztinnen und Ärzten oder Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern zusammengearbeitet. Am wichtigsten ist, dass in jedem Fall die richtigen Fachkräfte mit ihrem jeweiligen Handlungsspielraum zum Zuge kommen. Das ist mit der gewählten Organisation sichergestellt. Eine Erweiterung des iiz-Netzwerkes ausserhalb der kantonalen Verwaltung ist derzeit nicht vorgesehen.

Zu Frage 5:

Wie einleitend und in der Beantwortung der Frage 2 dargelegt, wird mit der Umsetzung des neuen iiz-Konzepts die Organisation der iiz vereinfacht und die Zielgruppe erweitert, d. h., der Fokus liegt nicht mehr in erster Linie auf Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen. Das iiz-Konzept 2010 enthält differenzierte iiz-Dienstleistungen, den Einsatz von iiz-Spezialistinnen und -Spezialisten in den beteiligten Institutionen und den Aufbau der Geschäftsstelle als Instanz zur Fallsteuerung. Damit soll den betroffenen Stellensuchenden eine zielführende und individuell angepasste Unterstützung zukommen. Die Geschäftsstelle iiz berät und informiert die Partnerinstitutionen und klärt die Chancen und Hindernisse der Wiedereingliederung ab. In Zusammenarbeit mit den Stellensuchenden und den Spezialistinnen und Spezialisten der beteiligten Institutionen bietet sie Integrationspläne an.

Mit diesen Dienstleistungen kann die Zusammenarbeit mit den Institutionen flexibel und bedarfsgerecht gestaltet werden. Die Nachfrage der Partnerinstitutionen erhöhte sich darum im Vergleich zu IIZ-MAMAC um mehr als das Dreifache. Mit dem iiz-Konzept 2010 werden darüber hinaus ein Controlling und Reporting für die Partnerinstitutionen und die Gemeinden, regelmässige Informations- und Kommunikationsaktivitäten sowie ein Qualitätsmanagement aufgebaut. Diese Arbeiten und Massnahmen dienen der kontinuierlichen Überprüfung und Weiterentwicklung des iiz-Netzwerks.

Gerade durch diese stetige Weiterentwicklung des iiz-Netzwerks und der entsprechenden Prozesse können Effizienz und Nutzen der iiz am besten gesteigert werden. Entscheidend ist eine differenzierte, fallspezifische Vorgehensweise, damit die Mittel gezielt eingesetzt werden. Ein wichtiger Bestandteil zur künftigen Steigerung der Integrationsquote besteht darin, die Vermittlungsaktivitäten durch die RAV zu intensivieren; die Zusammenarbeit zwischen den RAV und den Arbeitgebern soll weiter gestärkt werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass mit dem eingeführten iiz-Konzept die Effizienz massgeblich gesteigert werden kann.

Zu Frage 6:

Wie die Studie zutreffend erwähnt, wären Alternativen zur iiz «in der Schweizer Politiklandschaft kurz- oder mittelfristig schwer realisierbar», weshalb «eine pragmatische Weiterentwicklung und ein Ausbau von IIZ wahrscheinlicher» erscheint. So würde etwa «das Modell einer ursachenunabhängigen, einheitlichen Versicherung für Erwerbsausfälle» eine «radikale Transformation der sozialen Sicherung bedeuten»

(S. 14 Abs. 3). Deshalb sind auf absehbare Zeit keine Alternativen zur iiz ersichtlich, welche die gleichen Erfolgsquoten bei geringerem Mittelausatz hervorbringen könnten.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi