



An den Grossen Rat

23.1351.02

Gesundheits- und Sozialkommission
Basel, 29. Februar 2024

Kommissionsbeschluss vom 1. Februar 2024

Bericht der Gesundheits- und Sozialkommission

betreffend

**Ratschlag betreffend Umsetzung eines neuen Angebots zur
freiwilligen Begleitung und Befähigung (Ausgabenbewilligung für
die Jahre 2024 bis 2028)**

Inhalt

1. Begehren	3
2. Ausgangslage	3
3. Vorgehen der Kommission	4
4. Kommissionsberatung	4
5. Antrag der Kommission	6
Grossratsbeschluss	7

1. Begehren

Mit dem Ratschlag Nr. 23.1351.01 beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, für die Schaffung eines Angebots für freiwillige Begleitungen und Befähigungen eine Rahmenausgabenbewilligung in der Höhe von 2'086'750 Franken für die Jahre 2024 bis 2028 zu bewilligen. Das Angebot soll nicht von der Kernverwaltung, sondern von einer extern ausgeschriebenen Stelle erbracht werden.

2. Ausgangslage

Der Regierungsrat hatte in seinem Legislaturplan 2021–2025 zum Ziel «Gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken» die Massnahme «Freiwillige Begleitung» neu aufgenommen. Die Massnahme wird wie folgt beschrieben: «Ältere oder behinderte Personen sollen vermehrt mit freiwilliger Begleitung und Rentenverwaltung unterstützt werden, statt mit einer formalen Beistandschaft. Das kann die Vereinsamung vermindern und das gesellschaftliche Engagement aller Beteiligten stärken.» Dieses Ziel bedeutet, dass es so wenig staatliche Beistandschaften wie möglich geben sollte. Das Kritische der Beistandschaften ist einerseits die Befürchtung der Verbeiständeten, stigmatisiert zu sein, und andererseits werden langfristige staatliche Abhängigkeiten begründet. Dies widerspricht insbesondere den Leitzielen des revidierten Erwachsenenschutzrechts und der Behindertenrechtskonvention. Mit der Massnahme der freiwilligen Begleitung verbinden sich demnach Aspekte wie Selbstbestimmung, Selbstwirksamkeit, Subsidiarität, Nachhaltigkeit, Empowerment und Menschenwürde.

Gleichwohl nehmen die Beistandschaften jedes Jahr um 2 bis 5 Prozent zu. In den Jahren 2019 bis 2023 sind sie von 2498 auf 2773 Fälle angewachsen. Es gibt immer mehr Berufsbeistandschaften, die kaum mehr ablösbar sind, und immer mehr junge Erwachsene sind betroffen: Careleavers, ehemalige unbegleitete minderjährige Migrantinnen und Migranten, Jugendliche ohne Perspektiven und Berufsabschluss sowie Jugendliche mit unterschiedlichen Vulnerabilitäten. In dieses Umfeld gehören schliesslich andere vulnerable Anspruchsgruppen ohne privates Umfeld oder finanzielle Ressourcen: IV-Ablösungen von der Sozialhilfe, Working Poor.

Es gibt zwar ein breites subsidiäres und freiwilliges Angebot, aber das Angebot ist sehr ausdifferenziert. Das führt dazu, dass eine Person zum Teil mehrere Stellen für verschiedene Fragen aufsuchen muss, was aufwändig und abschreckend sein kann. Obwohl es viele soziale Organisationen gibt, verfügen sie oft über zu wenig finanzielle Ressourcen, um über Beratungssequenzen hinaus zu gehen und die Personen intensiv zu begleiten.

Deshalb gibt es auch ein Versorgungsdefizit in folgenden Aspekten: bei der administrativ-finanziellen Befähigung (Empowerment); bei der Begleitung mit Einkommensverwaltung und Vertretung; beim Case Management (Koordination) mit involvierten und zu involvierenden Stellen; schliesslich auch bei der aufsuchenden Hilfe und der Intensität, dem «Dranbleiben» am Fall.

Die oben aufgezeigten Defizite haben zum Ratschlag betreffend Angebot zur freiwilligen Begleitung und Befähigung geführt. Für dieses Angebot soll eine neue, externe Stelle beauftragt werden. Die Zuweisung an die mit einer Aufnahmepflicht auszugestaltende Stelle erfolgt ausschliesslich über die KESB, welche Betroffene mit Befähigungspotential, die von der KESB in ihrer Abklärung nicht vollständig an geeignete bereits bestehende Stellen triagiert und vermittelt werden konnten, zur Begleitung und Befähigung an die neue Stelle vermittelt.

Die Stelle soll Folgendes leisten:

- Case Management Funktion mit Aufsuchen der Betroffenen durch die Mitarbeitenden der Stelle an ihrem Wohnort; bei Bedarf inklusive Koordination von weiteren involvierten oder zu involvierenden Stellen: Wohnen, Arbeit, Ausbildung – die Stelle muss nicht alles selbst tun.
 - Der Fokus dieser Leistung liegt zum einen auf Freiwilligkeit und Potenzial der Betroffenen, auf der mittel- bis langfristigen Wirksamkeit und Nachhaltigkeit und auf der Verhinderung von kaum mehr ablösbaren Beistandschaften. In der Regel soll die

- Selbständigkeit oder zumindest die vollständige Triage der Betroffenen an eine geeignete andere Stelle in maximal einem Jahr erreicht werden.
- Zum anderen liegt der Fokus auf der Intensität des Angebots («Dranbleiben»), der Begleitung und Befähigung in finanziellen und administrativen Angelegenheiten (im Bedarfsfall auch eine Renten- und Einkommensverwaltung bzw. eine Vertretung im finanziellen und administrativen Bereich auf Vollmachtenbasis).

Die externe Stelle, die das Angebot für freiwillige Begleitung und Befähigung erbringt, wird im Submissionsverfahren ausgeschrieben. Sie wird in den ersten zwei Betriebsjahren, d.h. vor dem Vollangebot, evaluiert. Die Gesamtkosten sind auf viereinhalb Jahre berechnet und beginnen ab dem zweiten Halbjahr 2024. Da es sich um ein Pilotprojekt handelt, werden die jährlichen Vollkosten erst ab 2026/27 erreicht.

Jahr	Intensive Begleitung	Längerfristige Begleitung	Evaluation	Übersetzung	Total
Ab Juli 2024	Fr. 92'500 (10 P)		Fr. 15'000	Fr. 15'000	Fr. 135'000
2025	Fr. 231'250 (25 P)	Fr. 12'500 (5 P)	Fr. 35'000	Fr. 35'000	Fr. 313'750
2026	Fr. 462'500 (50 P)	Fr. 25'500 (10 P)	-----	Fr. 50'000	Fr. 538'000
2027	Fr. 462'500 (50 P)	Fr. 37'500 (15 P)	-----	Fr. 50'000	Fr. 550'000
2028	Fr. 462'500 (50 P)	Fr. 37'500 (15 P)	-----	Fr. 50'000	Fr. 550'000
					Fr. 2'086'750

Der Regierungsrat rechnet damit, dass sich durch das Projekt für den Kanton Einsparungen ergeben. Dies soll dadurch erreicht werden, dass weniger Personen eine Beistandschaft benötigen bzw. der Zuwachs von Beistandschaften eingedämmt werden kann. Die Grössenordnung sind 25 verhinderte und 25 abgelöste sehr arbeitsintensive Beistandschaften pro Jahr. Dies entspricht der nicht mehr benötigten Einstellung von je 1 Person in der Beistandschaft und in der Administration oder eingesparten 300'000 Franken pro Jahr, die sich von Jahr zu Jahr kumulieren. In der gegenseitigen Verrechnung von einmaligen Projektkosten und kumulierten Einsparungen soll sich spätestens im Jahr 2028 ein Plussaldo ergeben.

Für Details wird auf den Ratschlag Nr. 23.1351.01 verwiesen.

3. Vorgehen der Kommission

Der Grosse Rat hat den Ratschlag Nr. 23.1351.01 der Gesundheits- und Sozialkommission zum Bericht überwiesen. Die Kommission hat diesen an zwei Sitzungen behandelt. An der Beratung teilgenommen haben seitens des Departments für Wirtschaft, Soziales und Umwelt der Vorsteher, und der Präsident der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde.

4. Kommissionsberatung

Die Kommission teilt die Analyse des Ratschlags, dass ein Bedarf für die freiwillige Begleitung und Befähigung besteht. Es gibt Fälle, in denen eine Verbeiständung verhindert werden könnte, wenn die betreffenden Personen intensiv begleitet und befähigt werden. Die Kommission ist grundsätzlich für einen positiven Beschluss des Grossen Rats, da sie das Potenzial der freiwilligen Begleitung und Befähigung sieht. Die Kommission äusserte sich aber auch kritisch in Bezug auf die Umsetzung. So ist sie der Meinung, dass die sozialen Organisationen des Kantons Basel-Stadt, die Einkommensverwaltungen und Sozialberatungen anbieten, schon jetzt zur Entlastung von KESB/ABES wesentlich beitragen, aber aufgrund der knappen personellen Ressourcen nicht genügend Zeit investieren können, um die Zielgruppe intensiv zu begleiten. Allgemein fehlt im Ratschlag die Analyse der bereits vorhandenen Angebote – ausserhalb der Verwaltung. Die Kommissionsberatung fokussierte auf folgende Themen:

- Die Vorlage verfolgt mit dem einjährigen Case Management einen administrativen Massnahmenansatz. Die Personen, die in diesem Programm teilnehmen können, sind sehr divers. In den bereits vorhandenen spezifischen, also auf bestimmte Problemsituationen ausgerichteten nichtstaatlichen Angeboten ist die Ausrichtung auf sehr unterschiedliche Zielgruppen der Fall. Die GSK hält es für wünschenswert, dass dort vorhandenen Kompetenzen in Fachwissen und Beziehungsarbeit abgeholt werden. Die Begleitung muss durch Personal geschehen, das durch seine Ausbildung und Erfahrung fähig ist, auf die betreffende Zielgruppe gezielt einzugehen. Das Departement hat erklärt, dass es sich ein Konsortium verschiedener bisheriger Anbieter als Lösung vorstellen kann, die Vernetzung der sozialen Angebote ist ohnehin von grosser Bedeutung. Der Kern des Angebots – das einjährige Case Management für eine potenziell von der Verbeiständung betroffene Person, die aber Potenzial zur Selbstständigkeit hat – sei aber vorgegeben. Die konkrete Realisierung des Angebots mit Trägerschaft, Strukturen und Detailmassnahmen werde sich dann durch die Rückmeldungen auf die Ausschreibung ergeben. Hinsichtlich der Ausschreibung wies das Departement darauf hin, dass das Submissionsrecht es nicht erlaube, die sozialen Organisationen mit ihrem spezialisierten Wissen in die Ausarbeitung des Pflichtenkatalogs einzubinden. Damit ergäben sich Wettbewerbsvorteile, welche das Ausschreibungsergebnis anfechtbar machten.
- Die Diskussion in der Kommission hat eine Skepsis gegenüber der Begrenzung auf ein Jahr Begleitung gezeigt. Ein Jahr kann zu kurz sein, gerade wenn es um Jugendliche geht. Grundsätzlich ist die Teilnahme für diese Personengruppe freiwillig. Es stellt sich die Frage, was passiert, wenn die Personen innerhalb des Jahres nicht kooperieren oder sonstige Krisensituationen auftauchen. Was die «aufsuchende» Arbeit genau beinhaltet und wo die Grenze zur Freiwilligkeit ist, lässt der Ratschlag offen. Das Departement hat betont, dass die Begleitung während dieser Zeit einen Aufwand von 100 Stunden vorsehe. Damit werde eine Intensität hergestellt und eine Beziehung zu den Beistandsgefährdeten aufgebaut, welche die vorgesehene Dauer rechtfertige. Danach werde entschieden, ob es zur Verbeiständung komme, ob nur noch spezifische Unterstützungsangebote eingesetzt würden oder ob die Selbstständigkeit erklärt werde. Es solle auch möglich sein, die Begleitung für eine kurze Zeit zu verlängern. Die zeitliche Begrenzung ergebe sich daraus, dass mit denjenigen Personen gearbeitet werde, bei denen ein Potenzial zu erkennen sei, die Verbeiständung abzuwehren.
- Aus der Kommission kam der Hinweis, dass soziale, auf bestimmte Zielgruppen spezialisierte Organisationen oftmals bereits Einkommensberatungen u.ä. machen, wie es für das Case Management der neuen Stelle vorgesehen ist. Ein Problem ist dabei eher die Frage der Ressourcen, die dafür zur Verfügung stehen. Davon ausgehend wurde die Frage gestellt, warum nicht anstelle einer neuen, zentralisierten Stelle die bestehenden Strukturen mit ihrem spezifischen Wissen zur Klientel gestärkt werden. Das Departement erklärte, dass es ganz gezielt um diejenigen Personen gehe, die nicht von den bestehenden Strukturen aufgefangen würden und es darum nicht sinnvoll sei, die vorhandenen Angebote zu stärken. Die Betroffenen würden auch weiterhin durch die Maschen fallen. Aus diesem Grund werde die neue Stelle auch nicht die bestehenden Stellen und Angebote konkurrieren, sondern durch das Case Management und die Koordination diese befähigen, ihre Aufgaben effektiver wahrzunehmen. Im neuen Angebot sollen nur diejenigen Personen begleitet werden, für die das Bestehende keine Lösung sei. Die Kommission anerkennt, dass sich der Regierungsrat für den Ansatz entschieden hat, eine Ausschreibung zu machen und eine Stelle damit zu beauftragen. Sie weist jedoch darauf hin, dass man auch die aktuell schon vorhandenen Organisationen, die sich mit den einzelnen Zielgruppen gut auskennen, mit einer neuen Aufgabe hätte beauftragen können (z.B. JuaR-Begleitung von Care Leavern). Diese Alternative soll vor allem bei einem ungenügenden Resultat in der Evaluation und bei möglichen Anpassungen berücksichtigt werden.

- Gefragt wurde, warum die Stelle extern vergeben wird und nicht verwaltungsintern sein kann. Angemerkt wurde auch, dass es eine Personengruppe gibt, die zwar eine Begleitung benötigen würde, aber von der KESB Abstand hält. Hierzu sollte man sich auch Gedanken machen. Das Departement wies darauf hin, dass die ergänzenden Strukturen im sozialen Bereich (z.B. Schuldenberatung) in Basel oft extern seien und der Staat sich hier zurückhalte. Zum anderen handele es sich um ein Pilotprojekt, für das es anderen Orten keine Vorbilder gibt. Eine externe Struktur erlaube es, den Piloten zu beenden, falls die Evaluation und die Erfahrungen einer ersten Angebotsperiode nicht den gewünschten Erfolg zeigten. Dies sei viel schwerer zu bewerkstelligen, wenn das Angebot bereits in die staatlichen Strukturen integriert sei. Das Pilotprojekt lasse Anpassungen zu, die auch Fragen aufnehmen würden wie zu Personengruppen jenseits der KESB-Tätigkeit. Die Qualitätssicherung des Angebots sei ein wichtiges Ziel des Projekts.

Die Kommission wünscht, dass ihre Überlegungen in der Konkretisierung und Umsetzung der Vorlage (Ausschreibung der Stelle und Auswahl) Berücksichtigung finden.

5. Antrag der Kommission

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt die Gesundheits- und Sozialkommission dem Grossen Rat einstimmig Zustimmung zur nachfolgenden Beschlussvorlage betreffend Umsetzung eines neuen Angebots zur freiwilligen Begleitung und Befähigung.

Die Gesundheits- und Sozialkommission hat diesen Bericht am 29. Februar 2024 einstimmig genehmigt und den Kommissionspräsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Gesundheits- und Sozialkommission
Oliver Bolliger, Präsident

Beilage

Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

betreffend Umsetzung eines neuen Angebots zur freiwilligen Begleitung und Befähigung

(vom.....)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. 23.1351.01 vom 22. November 2023 sowie in den Bericht der Gesundheits- und Sozialkommission Nr. 23.1351.02 vom 29. Februar 2024, beschliesst:

Für die Finanzierung der neuen Stelle für freiwillige Begleitung und Befähigung zur Umsetzung des Legislaturplans 2021-2025 des Regierungsrates, Massnahme 11 «Freiwillige Begleitungen», werden für die Jahre 2024 bis 2028 Ausgaben von insgesamt Fr. 2'086'750 bewilligt.

Dieser Betrag setzt sich wie folgt zusammen:

- Für das Jahr 2024 Fr. 135'000
- Für das Jahr 2025 Fr. 313'750
- Für das Jahr 2026 Fr. 538'000
- Für die Jahre 2027 und 2028 jährlich Fr. 550'000.

Dieser Beschluss ist zu publizieren. Er unterliegt dem Referendum.