

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen

Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	989.20001
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	15
1.1 Ausgangslage	15
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	15
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	15
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	16
1.5 Schlussbesprechung	16
2 Die Resultate der Nachprüfung	17
2.1 Besser fokussierter Einsatz der Programme zur vorübergehenden Beschäftigung auf Risikogruppen	17
2.2 Mehr Platzierung im ersten Arbeitsmarkt und mehr Berufspraktika.....	19
2.3 Zielerarbeitung und -kommunikation verbessern und regelmässig überprüfen	20
2.4 Verbesserung der Aufsicht durch eine geeignetere Datenbasis und Erhebung der Nutzerperspektive	21
2.5 Verbesserung der Aufsicht zu den arbeitsmarktlichen Auswirkungen und zu den nationalen Massnahmen	22
2.6 Wirkungsabhängige Entschädigung der arbeitsmarktlichen Massnahmen	22
2.7 Beschaffungen arbeitsmarktlicher Massnahmen im Markt	23
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	25
Anhang 2: Abkürzungen	26
Anhang 3: Nachgeprüfte Empfehlungen	27

Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen

Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat bei der im Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) angesiedelten Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung (ALV) eine Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen durchgeführt. Die Empfehlungen stammen aus zwei in den Jahren 2015 und 2017 veröffentlichten Prüfungen der EFK zum Bereich der arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM).¹ Diese beinhalten Leistungen der ALV von jährlich rund 600 Millionen Franken. Die erste dieser Prüfungen betraf die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung und die Berufspraktika der ALV, die zweite die Überwachung der AMM.

Weitgehend fehlende Umsetzung der nachgeprüften Empfehlungen

Sieben der insgesamt elf Empfehlungen wurden nachgeprüft. Von den übrigen vier Empfehlungen wurden zwei als erledigt und eine als obsolet geschlossen, während für eine noch eine Umsetzungsfrist bis Ende 2022 gilt.

Von den nachgeprüften Empfehlungen an das SECO bzw. an die Ausgleichsstelle ALV wurden bisher keine vollständig umgesetzt, und dies trotz mehrheitlich zustimmender Stellungnahmen. Auch die im Zusammenhang mit der Umsetzung in Aussicht gestellten Schritte wurden mehrheitlich nicht oder noch nicht umgesetzt. Die EFK beurteilt diese Situation als klar unbefriedigend. Sie behält vier Empfehlungen offen, teilweise mit Präzisierungen aufgrund neuerer Entwicklungen und Erfahrungen. Die anderen drei Empfehlungen werden als zwischenzeitlich obsolet geschlossen.

Das SECO erklärt die fehlende Umsetzung der einzelnen Empfehlungen aus der ersten Prüfung teilweise mit einer Reorganisation im zuständigen Bereich Arbeitsmarkt und ALV im Jahr 2015. Diese ging mit personellen Änderungen und einer strategischen Neuausrichtung einher, die einzelne gemachte Stellungnahmen nachträglich infrage stellten.

Notwendige Schritte zur weiteren Umsetzung noch offener Empfehlungen

Die fünf Empfehlungen von 2015 betrafen eine bessere Fokussierung der Programme zur vorübergehenden Beschäftigung auf Risikogruppen, einen Einsatz der Stellensuchenden möglichst nah am ersten Arbeitsmarkt, eine Verbesserung der Zielformulierung bei den einzelnen verfügbaren Massnahmen, eine systematischere Datenerfassung und Erhebungen zur Beurteilung durch die Stellensuchenden sowie eine bessere Beobachtung eventueller negativer Nebenwirkungen auf den Arbeitsmarkt.

¹ «Die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung und die Berufspraktika der Arbeitslosenversicherung» (PA 13470) sowie «Prüfung der Überwachung der arbeitsmarktlichen Massnahmen» (PA 16576), abrufbar auf der Webseite der EFK (www.efk.admin.ch).

Die beiden Empfehlungen der höchsten Prioritätsstufe von 2017 forderten eine wirkungsabhängige Entschädigung der AMM sowie die Beschaffung dieser Leistungen am Markt.

Bei der weiteren Umsetzung der Empfehlungen spielt ein noch unvollendetes Projekt des SECO zur zielbasierten Wirkungsmessung bei den AMM eine bedeutende Rolle. Dementsprechend wichtig erscheint ein zügiger Abschluss dieses Projekts inklusive Anpassungen im Informatiksystem AVAM (Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktstatistik), unter Berücksichtigung der Empfehlungen der EFK.

Auf die Umsetzung einer wirkungsabhängigen Entschädigung der AMM verzichtet die EFK, unter anderem aufgrund der in der Stellungnahme angekündigten und inzwischen erfolgten externen Studie, die davon abrät.

AMM sind seit Anfang 2021 vom Anwendungsbereich des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen explizit ausgenommen. Deshalb verzichtet die EFK auch hier auf eine weitere Umsetzung. Trotzdem sollte das SECO Beschaffungen am Markt weiterhin fördern.

Ausserdem erfordert eine systematischere Datenerfassung eine griffige Formulierung und zügige Verabschiedung der vom SECO geplanten Datenerfassungsweisung. Zur Umsetzung der gesetzlich verlangten Erfolgskontrolle der geförderten AMM sollte schliesslich auch vermehrt deren Nutzen für die Wiedereingliederung evaluiert und deren Beurteilung durch die Stellensuchenden erhoben werden.

Audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations essentielles

Fonds de compensation de l'assurance-chômage

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a effectué un audit de suivi de la mise en œuvre de ses recommandations essentielles auprès de l'organe de compensation de l'assurance-chômage (OC AC), rattaché au Secrétariat d'État à l'économie (SECO). Les recommandations figurent dans deux audits publiés par le CDF en 2015 et en 2017 concernant les mesures relatives au marché du travail (MMT)¹. Celles-ci comprennent des prestations de l'AC d'environ 600 millions de francs par an. Le premier des deux audits concernait les programmes d'emploi temporaire et les stages professionnels de l'AC, le second portait sur la surveillance des MMT.

Des recommandations examinées globalement restées lettre morte

L'audit de suivi a porté sur sept des onze recommandations. Deux des quatre autres sont considérées comme achevées et une comme obsolète, tandis que le délai de mise en œuvre de la dernière expire fin 2022.

À ce jour, aucune des recommandations examinées s'adressant au SECO ou à l'OC AC n'a été encore pleinement mise en œuvre, malgré l'avis favorable de la majorité des prises de position. De même, la plupart des mesures envisagées en matière de mise en œuvre n'ont pas été réalisées, ou du moins pas encore. Le CDF juge la situation clairement insatisfaisante. Il maintient ouvertes quatre recommandations, en y apportant des précisions ponctuelles sur la base de développements et d'expériences récents. Devenues obsolètes, les trois autres ont été classées.

Le SECO explique en partie l'absence de mise en œuvre des diverses recommandations du premier audit par une réorganisation de son domaine Marché du travail et AC en 2015. Elle est allée de pair avec des changements de personnel et une réorientation stratégique qui ont remis en question certaines prises de position antérieures.

Mesures nécessaires pour poursuivre la mise en œuvre des recommandations en suspens

Les cinq recommandations de 2015 visaient à mieux cibler les programmes d'emploi temporaire sur les groupes à risque, sur un rapprochement des demandeurs d'emploi du marché du travail primaire, sur une amélioration de la définition des objectifs assignés aux mesures, sur une saisie plus systématique des données et des enquêtes d'évaluation auprès des demandeurs d'emploi, ainsi que sur une meilleure surveillance des éventuelles incidences négatives sur le marché du travail.

¹ « Les programmes d'emploi temporaire et les stages professionnels de l'assurance-chômage » (PA 13470) et « Audit de la surveillance des mesures relatives au marché du travail » (PA 16576), disponibles sur le site du CDF (www.cdf.ad-min.ch).

Les deux recommandations avec le degré de priorité le plus élevé dans l'audit de 2017 exigeaient une indemnisation en fonction des résultats des MMT, ainsi que d'acheter ces prestations sur le marché.

Encore inachevé, un projet du SECO sur les mesures d'impact des MMT sur la base d'objectifs joue un rôle significatif dans la poursuite de la mise en œuvre des recommandations. Il paraît dès lors important de terminer rapidement ce projet avec les adaptations du système informatique PLASTA (placement et statistique du marché du travail) en prenant compte des recommandations du CDF.

Le CDF renonce à la mise en œuvre d'une indemnisation en fonction des résultats des MMT, en raison notamment de l'étude externe sur la question mentionnée dans la prise de position et réalisée dans l'intervalle, qui le déconseille.

Depuis le début de 2021, les MMT sont expressément exclues du champ d'application de la loi sur les marchés publics. Raison pour laquelle le CDF renonce, ici aussi, à une mise en œuvre. Le SECO devrait malgré tout continuer d'encourager les achats de prestations sur le marché.

En outre, une saisie plus systématique des données nécessitera une formulation précise de la directive prévue par le SECO et qu'elle soit rapidement adoptée. Enfin, dans le cadre de la mise en œuvre du contrôle des résultats exigés par la loi pour les MMT subventionnées, il conviendrait d'évaluer davantage son utilité pour la réinsertion professionnelle ainsi que de recueillir l'avis des demandeurs d'emploi.

Texte original en allemand

Verifica successiva concernente l'attuazione di raccomandazioni importanti

Fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato una verifica successiva concernente l'attuazione di raccomandazioni importanti presso l'ufficio di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD) della Segreteria di Stato dell'economia (SECO). Le raccomandazioni derivano da due verifiche del CDF su provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (PML), pubblicate nel 2015 e nel 2017.¹ Tali provvedimenti prevedono prestazioni dell'AD per circa 600 milioni di franchi all'anno. La prima di queste verifiche riguardava i programmi di occupazione temporanea e le pratiche professionali dell'AD, mentre la seconda la sorveglianza sui PML.

Ampie carenze nell'attuazione delle raccomandazioni sottoposte alla verifica successiva

Sono state esaminate sette delle undici raccomandazioni complessive. Delle quattro rimanenti, due sono state concluse e una è stata definita obsoleta, mentre il termine di attuazione dell'ultima è fissato entro la fine del 2022.

Delle raccomandazioni alla SECO e all'ufficio di compensazione dell'AD esaminate nessuna è stata attuata completamente, nonostante i pareri perlopiù favorevoli. Non è stata realizzata nemmeno la maggior parte delle misure previste nel quadro dell'attuazione o lo è stata solamente in modo incompleto. Il CDF ritiene la situazione chiaramente insoddisfacente. Lascia inoltre in sospenso la verifica di quattro raccomandazioni, precisandone alcune sulla base degli sviluppi e delle esperienze più recenti. Le altre tre sono considerate obsolete e dunque vengono accantonate.

La SECO attribuisce in parte la mancata attuazione delle singole raccomandazioni della prima verifica alla riorganizzazione, nel 2015, del competente settore Mercato del lavoro e AD. Tale riorganizzazione ha implicato cambiamenti nel personale e una ridefinizione dell'orientamento strategico, che in un secondo momento hanno rimesso in discussione singoli pareri già formulati.

Misure necessarie per proseguire l'attuazione delle raccomandazioni ancora in sospenso

Le cinque raccomandazioni del 2015 riguardavano una migliore focalizzazione dei programmi di occupazione temporanea su gruppi a rischio, un impiego delle persone in cerca di impiego il più possibile vicino al mercato del lavoro primario, un miglioramento della formulazione degli obiettivi nei singoli provvedimenti adottati, una registrazione dei dati e rilevazioni più sistematiche dell'opinione delle persone in cerca di impiego, nonché una migliore osservazione di eventuali effetti secondari negativi sul mercato del lavoro.

¹ «Programmi di occupazione temporanea e pratiche professionali dell'assicurazione contro la disoccupazione» (numero della verifica: 13470) e «Verifica della sorveglianza sui provvedimenti inerenti al mercato del lavoro» (numero della verifica: 16576), disponibili sul sito del CDF (www.cdf.admin.ch).

Entrambe le raccomandazioni di massima priorità del 2017 prevedevano l'introduzione di un indennizzo dei PML in base all'efficacia e l'acquisto di queste prestazioni sul mercato.

Nell'ulteriore attuazione delle raccomandazioni riveste un ruolo rilevante anche un progetto della SECO non ancora completato sull'analisi dell'efficacia dei PML basata sugli obiettivi. È pertanto importante che questo progetto sia concluso rapidamente e il sistema informatico in materia di servizio di collocamento e di statistica del mercato del lavoro (COLSTA) sia adeguato in osservanza delle raccomandazioni del CDF.

Il CDF rinuncia a introdurre l'indennizzo dei PML in base all'efficacia, tra l'altro sulla base dello studio annunciato nella presa di posizione e, nel frattempo, portato a termine, che consiglia tale misura.

Dall'inizio del 2021 i PML sono esplicitamente esclusi dal campo di applicazione della legge federale sugli appalti pubblici. Perciò il CDF rinuncia anche in questo caso a proseguirne l'attuazione. Ciononostante la SECO dovrebbe continuare a promuovere gli acquisti sul mercato.

Inoltre, una registrazione dei dati più sistematica richiede una formulazione precisa e una promulgazione rapida della pertinente direttiva pianificata dalla SECO. Infine, per attuare, come prescritto dalla legge, il controllo dei risultati dei PML richiesti, bisognerebbe concentrarsi maggiormente sulla valutazione dell'utilità dei provvedimenti per il reinserimento e sulla rilevazione dell'opinione delle persone in cerca di impiego.

Testo originale in tedesco

Follow-up audit of the implementation of key recommendations

Unemployment Insurance Compensation Fund

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted a follow-up audit of the implementation of key recommendations at the Unemployment Insurance (ALV) Compensation Office, which is part of the State Secretariat for Economic Affairs (SECO). The recommendations were made in two SFAO audits published in 2015 and 2017 on labour market measures.¹ These include unemployment insurance benefits of around CHF 600 million per year. The first of these audits concerned the temporary employment programmes and occupational traineeships at the Unemployment Insurance Compensation Office, the second the monitoring of the labour market measures.

Audited recommendations largely unimplemented

Seven of the eleven recommendations were audited in this follow-up. Of the remaining four recommendations, two were considered completed and closed, and one was deemed obsolete and closed. One still has a deadline for implementation by the end of 2022.

Of the recommendations to SECO and the ALV Compensation Office that were re-examined, none has yet been fully implemented, despite the fact that the majority of statements received were in favour. The majority of the steps promised in connection with implementation have also not been implemented or have not yet been implemented. The SFAO considers this situation to be clearly unsatisfactory. It is keeping four recommendations open, some with clarifications based on more recent developments and experience. The other three recommendations are now considered obsolete and have been closed.

SECO explains the failure to implement the individual recommendations from the first audit in part with the reorganisation of the competent labour market and unemployment insurance section in 2015. This resulted in changes in personnel and a strategic reorientation, which subsequently called into question individual statements made.

Necessary steps for the further implementation of outstanding recommendations

The five recommendations from 2015 concerned a better focus of the temporary employment programmes on risk groups, assigning jobseekers as closely as possible to the primary labour market, improving how the objectives for the individual measures are formulated, more systematic data collection and surveys for evaluation by jobseekers, and better monitoring of the possible negative repercussions on the labour market.

The two highest priority recommendations of 2017 called for impact-dependent compensation for labour market measures and the procurement of these services on the market.

¹ "Temporary employment programmes and occupational traineeships under unemployment insurance" (PA 13470) and "Monitoring of labour market measures" (PA 16576) can be downloaded from the SFAO website (www.sfao.admin.ch).

An unfinished SECO project on target-based impact measurement for labour market measures plays an important role in the further implementation of the recommendations. Accordingly, it would appear to be important that this project, including adjustments to the AVAM IT system (job placement and labour market statistics), be completed quickly, taking into account the SFAO's recommendations.

The SFAO has decided against implementing impact-dependant compensation for the labour market measures. This is in part because of the external study announced in the statement, which has since been carried out and advises against this.

Labour market measures have been explicitly excluded from the scope of application of the Public Procurement Act since the beginning of 2021. Therefore, the SFAO refrains from further implementation here as well. Nevertheless, SECO should continue to promote procurements on the market.

In addition, more systematic data collection requires a clear formulation and swift adoption of the data collection directive planned by SECO. Finally, in order to implement the monitoring of the success of subsidised labour market measures as required by law, their usefulness for reintegration should be evaluated to a greater extent, and jobseekers' assessment of them surveyed more frequently.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des SECO

Das SECO erachtet den vorliegenden Prüfbericht als unausgewogen. Mehrere in den Zwischenbesprechungen sowie in der Schlussbesprechung vorgebrachten Argumente des SECO werden von der EFK im Bericht nicht berücksichtigt.

Aus Sicht des SECO ist insbesondere die Zusammenfassung im Kapitel «Das wesentliche in Kürze» unausgewogen formuliert. Es wird der Eindruck vermittelt, dass die Empfehlungen der EFK vom SECO weitgehend nicht umgesetzt worden sind. Dem ist aber nicht so: Von den insgesamt 11 Empfehlungen aus den beiden Prüfberichten von 2015 und 2017 wurden von der EFK im vorliegenden Bericht nur deren sieben vertieft geprüft. Von den übrigen vier Empfehlungen wurden vom SECO zwei bereits umgesetzt, eine von der EFK als obsolet erklärt und eine kann erst Ende 2022 überprüft werden. Von den sieben von der EFK im vorliegenden Bericht geprüften Empfehlungen werden drei von der EFK als obsolet erklärt, die restlichen vier Empfehlungen als nicht oder noch nicht umgesetzt. Aus Sicht des SECO wird in der Zusammenfassung zu wenig klar, dass diese vier Empfehlungen zurzeit vom SECO mit einer einzigen komplexen Massnahme umgesetzt werden. Aufgrund von anderen wichtigeren strategischen Projekten und den unerwarteten zusätzlichen Aufgaben des SECO bei der Bewältigung der Pandemie ergaben sich bei der Umsetzung dieser Massnahme leider Verzögerungen.

Zu den einzelnen Empfehlungen nimmt das SECO wie folgt Stellung:

Empfehlung 13470.001 (Priorität 1): Besser fokussierter Einsatz der Programme zur vorübergehenden Beschäftigung auf Risikogruppen

Um eine bessere Fokussierung des Einsatzes aller arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) – und nicht nur, wie von der EFK gefordert, der PvB – zu erarbeiten, ist das SECO zurzeit und in enger Zusammenarbeit mit den kantonalen Vollzugsstellen daran, eine zielbasierte Wirkungsmessung für den AMM-Einsatz zu entwickeln. Aufgrund von anderen, höher priorisierten strategischen Projekten, konnte diese Wirkungsmessung bisher noch nicht eingeführt werden. Gemäss aktueller Informatikmehrfjahresplanung ist vorgesehen, dieses Instrument im Jahr 2023 den kantonalen Vollzugsstellen zur Verfügung zu stellen.

Empfehlung 13470.002 (Priorität 1): Mehr Platzierung im ersten Arbeitsmarkt und mehr Berufspraktika

Das SECO hat diese Empfehlung nicht umgesetzt, weil der Einsatz der AMM in der Verantwortung und Kompetenz der kantonalen Vollzugsstellen liegt. Entsprechend hat die EFK diese Empfehlung als obsolet geschlossen.

Empfehlung 13470.003 (Priorität 1): Zielerarbeitung und -kommunikation verbessern und regelmässig überprüfen

Um den Prozess der Zielformulierung, -kommunikation und -überprüfung aller eingesetzten AMM – und nicht nur, wie von der EFK gefordert, der PvB – zu verbessern, ist das SECO zurzeit und in enger Zusammenarbeit mit den kantonalen Vollzugsstellen daran, eine zielbasierte Wirkungsmessung für den AMM-Einsatz zu entwickeln. Aufgrund von anderen, höher priorisierten strategischen Projekten, konnte diese Wirkungsmessung bisher noch nicht eingeführt werden. Gemäss aktueller Informatikmehrfjahresplanung ist vorgesehen, dieses Instrument im Jahr 2023 den kantonalen Vollzugsstellen zur Verfügung zu stellen.

Empfehlung 13470.004 (Priorität 1): Verbesserung der Aufsicht durch eine geeignetere Datenbasis und Erhebung der Nutzerperspektive

Um die Datenerfassungspraxis aller eingesetzten AMM – und nicht nur, wie von der EFK gefordert, der PvB – zu verbessern, ist das SECO zurzeit und in enger Zusammenarbeit mit den kantonalen Vollzugsstellen daran, eine zielbasierte Wirkungsmessung für den AMM-Einsatz zu entwickeln. Aufgrund von anderen, höher priorisierten strategischen Projekten, konnte diese Wirkungsmessung bisher noch nicht eingeführt werden. Gemäss aktueller Informatikmehrjahresplanung ist vorgesehen, dieses Instrument im Jahr 2023 den kantonalen Vollzugsstellen zur Verfügung zu stellen.

Die von der EFK gewünschte Datenerfassungsweisung wird zeitgleich mit der Einführung der zielbasierten Wirkungsmessung den kantonalen Vollzugsstellen zur Verfügung gestellt.

Die regelmässige Beurteilung der besuchten AMM wird aus Sicht des SECO mit den nationalen Befragungen bei den Stellensuchenden bereits heute sichergestellt. Zudem können in Zukunft dank dem Instrument der zielbasierten Wirkungsmessung alle Stellensuchenden ihren Massnahmenbesuch bewerten. Eine Befragung nach Abmeldung aus der Arbeitslosenversicherung ergibt aus Sicht des SECO deshalb keinen Mehrwert und wird nicht weiterverfolgt.

Empfehlung 13470.005 (Priorität 2): Verbesserung der Aufsicht zu den arbeitsmarktlichen Auswirkungen und zu den nationalen Massnahmen

Das SECO hat diese Empfehlung nicht umgesetzt, weil einerseits die Aufsicht über die kantonalen AMM in der Verantwortung und Kompetenz der kantonalen Vollzugsstellen liegt und andererseits mit den tripartiten Kommissionen in den Kantonen bereits die nötigen Aufsichtsorgane bestehen. Bei den nationalen AMM könnten allfällige, aus Sicht des SECO aber wenig wahrscheinliche Wettbewerbsverzerrungen in der bereits bestehenden Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der ALV behandelt werden. Entsprechend hat die EFK diese Empfehlung als obsolet geschlossen.

Empfehlung 16576.003 (Priorität 1 / Prio A): Wirkungsabhängige Entschädigung der arbeitsmarktlichen Massnahmen

Das SECO hat bereits in seiner ursprünglichen Stellungnahme zu dieser Empfehlung 2015 erwähnt, dass es künftig die Messung der Wirkungen der einzelnen AMM anstrebt. Deshalb wird zurzeit das Instrument der zielbasierten Wirkungsmessung für den AMM-Einsatz entwickelt. Gemäss aktueller Informatikmehrjahresplanung ist vorgesehen, dieses Instrument im Jahr 2023 den kantonalen Vollzugsstellen zur Verfügung zu stellen.

Ob die von der EFK geforderte wirkungsabhängige Entschädigung der AMM per se zielführend ist, hat das SECO gemäss ursprünglicher Stellungnahme im Rahmen einer vertieften Untersuchung geprüft. Das dazu vom SECO in Auftrag gegebene Gutachten kommt zum Schluss, dass eine wirkungsabhängige Entschädigung mit dem aktuellen Steuerungssystem der kantonalen Vollzugsstellen nicht kompatibel wäre und gewichtige Anreizprobleme mit sich bringen würde. Entsprechend wurde diese Empfehlung nicht umgesetzt.

Empfehlung 16576.006 (Priorität 1 / Prio A): Beschaffungen arbeitsmarktlicher Massnahmen im Markt

Wie die EFK im vorliegenden Bericht richtig schreibt, hat der Gesetzgeber im Juni 2019 entschieden, die Organisationen der Arbeitsintegration vom Anwendungsbereich des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) auszuschliessen. Somit bleibt es

den Kantonen freigestellt, die AMM dem kantonalen öffentlichen Beschaffungsrecht zu unterstellen oder nicht. Entsprechend hat die EFK diese Empfehlung als obsolet geschlossen. Trotzdem wird das SECO den kantonalen Vollzugsstellen auch weiterhin Empfehlungen zugunsten einer konsequenteren Auftragsvergabe unter Wettbewerbsbedingungen abgeben. Zudem wird das SECO den Erfahrungsaustausch von Kantonen, welche ihre AMM dem öffentlichen Beschaffungsrecht unterstellen, weiterhin fördern.

Stellungnahmen werden unverändert und unkommentiert in den Bericht übernommen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

In den Jahren 2015 und 2017 hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) zwei Prüfungen zum Bereich der arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) beim Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) bzw. beim Ausgleichsfonds Arbeitslosenversicherung (ALV) abgeschlossen. Die erste konzentrierte sich auf die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB) und die Berufspraktika der Arbeitslosenversicherung. Die zweite Prüfung thematisierte die Überwachung der AMM.² Die EFK hat in den beiden Berichten insgesamt elf Empfehlungen abgegeben, von denen im Rahmen dieser Nachprüfung sieben kontrolliert wurden. Von den übrigen vier sind zwei bereits als erledigt und eine als obsolet geschlossen worden, während eine noch eine Umsetzungsfrist bis Ende 2022 hat.

AMM sind Leistungen der ALV, die darauf abzielen, drohende Arbeitslosigkeit zu verhindern und existierende zu bekämpfen. Im Jahr 2019 finanzierte die ALV kantonale AMM im Umfang von rund 600 Millionen Franken. Die Ausgleichsstelle ALV mit dem von ihr verwalteten Ausgleichsfonds ist Teil des SECO. An der Durchführung wirken die Kantone und die Sozialpartner mit. Der Bund führt die Aufsicht.

PvB und Berufspraktika sind zwei von insgesamt elf Arten von AMM. Bei den PvB schwankte die jährliche Anzahl zwischen 2010 und 2019 wellenartig mit leicht zunehmender Tendenz und lag zwischen 28 000 und 42 000 Teilnehmenden. Aufgrund der geführten Gespräche lässt sich dabei kein eindeutiger Trend in Richtung einer häufigeren Platzierung im ersten Arbeitsmarkt erkennen. Die jährlichen Projektkosten für PvB verliefen parallel dazu und lagen zwischen 180 und 220 Millionen Franken. 2019 gab es rund 36 000 Teilnehmende bei Projektkosten von 198 Millionen Franken. Die jährliche Anzahl von Berufspraktika war von 2011 bis 2016 stabil bei ca. 1800 Teilnehmenden und sank danach bis 2019 auf noch knapp 1200. Die Projektkosten und Teilnehmerspesen lagen von 2011 bis 2018 stabil bei etwa 3 Millionen Franken und sanken 2019 auf etwas unter 2,5 Millionen.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das Ziel der Nachprüfung war die Beurteilung, ob die fünf Empfehlungen des PA 13470 sowie die Empfehlungen 3 und 6 des PA 16576 nachweislich umgesetzt wurden. Diese Empfehlungen sowie die Stellungnahmen des SECO bzw. der Ausgleichsstelle ALV sind im Anhang 3 wiedergegeben.³

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Nachprüfung wurde vom 13. Dezember 2020 bis 12. Februar 2021 von Alkuin Kölliker (Revisionsleiter) durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Emmanuel Sangra. Das Prüfungsergebnis basiert auf einer Auswertung von Dokumenten des SECO sowie auf

² «Die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung und die Berufspraktika der Arbeitslosenversicherung» (PA 13470) sowie «Prüfung der Überwachung der arbeitsmarktlichen Massnahmen» (PA 16576), abrufbar auf der Webseite der EFK (www.efk.admin.ch).

³ Der Bericht 13470 wurde damals an das SECO adressiert, der Bericht 16576 an die Ausgleichsstelle ALV. Der Einfachheit halber ist neu generell vom SECO die Rede. Die Originaltexte (damalige Empfehlungen und Stellungnahmen) werden belassen.

Gesprächen und weiteren Kontaktnahmen mit Vertreterinnen und Vertretern des SECO, des Verbands Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden (VSAA) und einer kantonalen Logistikstelle arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM). Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom SECO umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Revisionsleiter vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 17. Mai 2021 mit drei Vertretern des Bereichs Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung des SECO statt (Ressortleiter Markt und Integration, Gruppenleiter Steuerung und Führungsunterstützung, Leiter Revisionsdienst). Aufseiten der EFK nahmen der Federführende, die zuständige Mandatsleiterin und der Revisionsleiter teil.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Die Resultate der Nachprüfung

Die Evaluation der PvB und der Berufspraktika identifizierte verschiedene Risiken und Probleme und formulierte darauf basierend fünf Empfehlungen. Die EFK empfahl dem SECO, gemeinsam mit den kantonalen Vollzugsstellen eine bessere Fokussierung der PvB zu erarbeiten, um einen gezielteren Mitteleinsatz für mittel bis schwer vermittelbare Stellensuchende sicherzustellen (Empfehlung 13470.001). Zudem sollten Stellensuchende vermehrt in PvB möglichst nah am ersten Arbeitsmarkt oder in Berufspraktika eingesetzt werden (Empfehlung 13470.002). Die Zielformulierung für die einzelnen Teilnehmenden sollte verbessert und den Nutzen der Massnahmen regelmässig überprüft werden (Empfehlung 13470.003). Die EFK empfahl auch, die Daten im Informatiksystem für die Arbeitsvermittlung und die Arbeitsmarktstatistik (AVAM) einheitlich und systematisch zu erfassen und die Beurteilung der Massnahmen durch die Stellensuchenden auch nach deren Abmeldung aus der Arbeitslosenversicherung zu erheben (Empfehlung 13470.004). Schliesslich sollten mögliche negative Auswirkungen der Massnahmen auf den Arbeitsmarkt besser beobachtet werden, wobei auch die Massnahmen auf Bundesebene einer entsprechenden Kontrolle unterstellt werden sollten (Empfehlung 13470.005).

Die Prüfung der Überwachung der AMM identifizierte fehlenden Wettbewerb bei der Vergabe der Massnahmen durch die Kantone sowie die pauschalierte, plafonierte und anreizfreie Mittelzuteilung durch den Bund an die Kantone als Risiken für die Wirtschaftlichkeit bei der Mittelverwendung. Die EFK empfahl daher, bei den AMM eine wirkungsabhängige Entschädigung vorzusehen, wie dies bei den Durchführungskosten der Arbeitslosenversicherung bereits vorgesehen ist (Empfehlung 16576.003). Zudem sollten Leistungen im Bereich der AMM von den Kantonen grundsätzlich am Markt beschafft werden müssen (Empfehlung 16576.006).

Nachfolgend werden die Ergebnisse der Nachprüfung zusammengefasst und beurteilt. Die Empfehlungen zusammen mit den dazu abgegebenen Stellungnahmen des SECO bzw. der Ausgleichsstelle ALV sind im Anhang 3 wiedergegeben. Bei der Nachprüfung wurde nebst der Umsetzung der Empfehlungen insbesondere auch die Umsetzung der in den entsprechenden Stellungnahmen aufgeführten weiteren Schritte berücksichtigt.

2.1 Besser fokussierter Einsatz der Programme zur vorübergehenden Beschäftigung auf Risikogruppen

Empfehlung 13470.001 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SECO, gemeinsam mit den kantonalen Vollzugsstellen, eine bessere Fokussierung der PvB zu erarbeiten, um einen gezielten Mitteleinsatz zu gewährleisten. Die PvB sollten mehr für «mittel» bis «schwer vermittelbare» Risikogruppen eingesetzt werden. Eine Harmonisierung des Risikoverständnisses (leicht, mittel und schwer vermittelbar) zwischen den Kantonen ist nötig.

Zur Umsetzung der Empfehlung verweist das SECO auf das Projekt «Zielbasierte Wirkungsmessung AMM» sowie auf zwei geplante Feldstudien zur Beratungsqualität bzw. -intensität der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV). Aus Sicht der EFK erscheint dabei vor allem das erste dieser Projekte relevant. Die zwei Feldstudien zielen gemäss den vorliegenden Unterlagen nicht explizit auf die Umsetzung der Empfehlung ab. Das SECO erwartet von

ihnen aber zumindest indirekt einen positiven Effekt aufgrund besserer Beratung der Stellensuchenden.

2016 hat das SECO ein erstes Konzept ausgearbeitet, das insbesondere Aspekte der EFK-Empfehlungen 13470.001 und 13470.003 umsetzen sollte. In mehreren Schritten wurde daraufhin unter Einbezug der Kantone ein System zur zielbasierten Wirkungsmessung ausgearbeitet, das sich nicht auf die PvB beschränkt, sondern für alle AMM anwendbar ist. Die Hauptschritte waren dabei Pilotstudien in den drei Kantonen Aargau, Schwyz und Zürich (Oktober 2016 bis Dezember 2017), eine dazugehörige Machbarkeitsstudie (publiziert im Januar 2018) sowie ein Grundlagenkonzept zur zielbasierten Wirkungsmessung AMM (Dezember 2019).

Die technische Implementierung der zielbasierten Wirkungsmessung kann erst nach der im Moment noch laufenden Modernisierung des Informatiksystems AVAM erfolgen, und damit frühestens ab Oktober 2021. Voraussetzung ist zudem ein technisches Konzept, dessen Ausarbeitung durch die Corona-Krise verzögert wurde. Einen konkreten Zeitplan und einen Abschlusstermin gibt es aktuell noch nicht. Nach Angaben des SECO ist die Umsetzung aber fest eingeplant.

In Bezug auf die Empfehlung der EFK wird im Rahmen der zielbasierten Wirkungsmessung AMM unter anderem auch eine bessere Fokussierung der PvB geplant. Aus den vorliegenden Unterlagen ist allerdings nicht explizit ersichtlich, dass die PvB gezielter für mittel bis schwer vermittelbare Stellensuchende eingesetzt werden sollen. Es ist auch keine Harmonisierung des Risikoverständnisses zwischen den Kantonen zu leicht, mittel und schwer vermittelbaren Stellensuchenden erkennbar. Das SECO weist darauf hin, dass die vor rund zehn Jahren eingeführte Unterscheidung in diese drei Risikokategorien inzwischen keine grosse Rolle mehr spielt und durch einen individuelleren Ansatz zur Berücksichtigung der Bedürfnisse der einzelnen Stellensuchenden ersetzt wird.

In Bezug auf die Umsetzung von Schritten gemäss der Stellungnahme des SECO wurden im Rahmen des Projekts «Zielbasierte Wirkungsmessung AMM» auch Instrumente für ein besseres Matching von Stellensuchenden und AMM (darunter auch PvB) entwickelt.

Beurteilung

Die Umsetzung einzelner Teile der Empfehlung der EFK (bessere Fokussierung der PvB im Allgemeinen) und der entsprechenden Stellungnahme des SECO (besseres «Matching» von Stellensuchenden und AMM) wurde seit 2016 in mehreren Schritten vom SECO gemeinsam mit den Kantonen vorbereitet, ist aber noch nicht implementiert. Eine Umsetzung weitergehender Teile der Empfehlung der EFK ist aktuell nicht erkennbar. Dazu gehören die Fokussierung der PvB auf mittel bis schwer vermittelbare Stellensuchende und die Harmonisierung des Risikoverständnisses der Kantone in Bezug auf leicht, mittel und schwer vermittelbare Stellensuchende.

Die EFK beurteilt die Empfehlung 13470.001 sowie die in der Stellungnahme des SECO in Aussicht gestellten Schritte teilweise als nicht umgesetzt, teilweise als noch nicht umgesetzt und teilweise als obsolet.

Die EFK behält diese Empfehlung offen bis zur Implementierung der «Zielbasierten Wirkungsmessung AMM». Vor einer Schliessung der Empfehlung wird die EFK zudem beurteilen, in welchem Rahmen dem Risikoverständnis in diesem Projekt und allenfalls darüber hinaus Rechnung getragen wird.

2.2 Mehr Platzierung im ersten Arbeitsmarkt und mehr Berufspraktika

Empfehlung 13470.002 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SECO, gemeinsam mit den kantonalen Vollzugsstellen, vermehrt Stellensuchende in Programmen der vorübergehenden Beschäftigung zu platzieren, die so nah wie möglich im ersten Arbeitsmarkt stattfinden. Bei der vermehrten externen Platzierung von Stellensuchenden sollte stärker geprüft werden, inwiefern anstelle eines Programms der vorübergehenden Beschäftigung ein Berufspraktikum eingesetzt werden kann.

Zu dieser Empfehlung gab es bisher keinen Umsetzungsprozess. In den vorliegenden Informationen finden sich keine Hinweise auf diesbezügliche Aktivitäten des SECO.

Zwischen 2013 und 2019 sank die jährliche Anzahl der Teilnehmenden von Berufspraktika zunächst langsam und dann beschleunigt von 1814 auf 1178. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit erklärt einen Teil der Abnahme. Überschreitet die Anzahl der Stellensuchenden eine bestimmte Schwelle, erlaubt eine Weisung des SECO einen früheren Einsatz von Berufspraktika bei jungen Stellensuchenden. Auch bei Berücksichtigung der Entwicklung der Arbeitslosigkeit verbleibt darüber hinaus noch ein gewisser Abwärtstrend. Während es bei einzelnen Kantonen wie VD und ZH von 2011 bis 2016 noch eine Zunahme gab, war der Abwärtstrend 2019 in fast allen Kantonen sichtbar. In einer neuen Stellungnahme vom Januar 2021 begründet das SECO, weshalb die Umsetzung der Empfehlung Schwierigkeiten bereitet. Genannt werden rechtliche Gründe – konkret eine erforderliche Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) – und die Gefahr von Mitnahmeeffekten.

Auch die in der Stellungnahme des SECO von 2015 in Aussicht gestellten Aktivitäten wurden nicht umgesetzt. So wurden die Möglichkeiten zur Umsetzung der Empfehlung nicht vertieft geprüft. Eine bessere Abgrenzung zwischen «individuellen» PvB und Berufspraktika wurde nicht direkt angegangen, sondern höchstens indirekt im Zusammenhang mit dem Projekt «Zielbasierte Wirkungsmessung AMM» (vgl. Abschnitt 2.1). Es wurden dazu auch nicht die geltenden Weisungen geklärt.

Beurteilung

Das SECO hat keine Aktivitäten entwickelt, um die Empfehlung der EFK zugunsten von mehr PvB-Platzierungen im ersten Arbeitsmarkt und mehr Berufspraktika umzusetzen. Ebenso wenig hat das SECO die in Aussicht gestellten Aktivitäten im Zusammenhang mit seiner Stellungnahme zur Empfehlung umgesetzt.

Die EFK beurteilt die Empfehlung 13470.002 sowie die in der Stellungnahme des SECO in Aussicht gestellten Schritte als nicht umgesetzt.

Das SECO wird im Zusammenhang mit der Beantwortung des Postulats Jositsch⁴ einen verstärkten Einsatz von Berufspraktika prüfen. Der verstärkte Einsatz von PvB im ersten Arbeitsmarkt wird im Verantwortungsbereich einzelner Kantone gemäss erhaltener Auskunft bereits angestrebt, gleichzeitig aber auch durch Risiken von Wettbewerbsverzerrungen und Mitnahmeeffekten begrenzt. Vor diesem Hintergrund schliesst die EFK diese Empfehlung als obsolet.

⁴ «Berufserfahrung von arbeitslosen Lehrabgängerinnen und Lehrabgängern in der Corona-Krise stärken» (Postulat 20.3480), eingereicht am 2.6.2020.

2.3 Zielerarbeitung und -kommunikation verbessern und regelmässig überprüfen

Wortlaut der Empfehlung 13470.003 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SECO, gemeinsam mit den kantonalen Vollzugsstellen, den Prozess der Zielformulierung bei den PvB zu verbessern. Es sollen konkrete Ziele erarbeitet werden, die alle beteiligten Akteure, insbesondere die Teilnehmer, kennen und für sinnvoll erachten. Zudem soll während der Massnahme deren Nutzen für die Wiedereingliederung und allfällige negative Auswirkungen auf das Bewerbungsverhalten in regelmässigen Intervallen überprüft und, falls nötig, ein Massnahmenwechsel vorgenommen werden.

Im Zusammenhang mit der angestrebten zielbasierten Wirkungsmessung zu den AMM wurde in den Jahren 2016 bis 2019 in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen ein verbesserter Prozess der Zielformulierung für alle AMM (einschliesslich PvB) ausgearbeitet. Durch den Einbezug aller AMM ist dieser Prozess umfassender konzipiert als in der Empfehlung vorgesehen, wird aber noch nicht umgesetzt (vgl. dazu Angaben in Abschnitt 2.1). Es ist im Moment unklar, ab wann der verbesserte Prozess der Zielformulierung in AVAM für die Kantone zur Verfügung stehen wird. Die konkret erarbeiteten Ziele sollten alle Beteiligten einschliesslich der stellensuchenden Teilnehmenden kennen.

Das SECO hat inzwischen mittels breit abgestützter Befragungen den generellen Nutzen der AMM aus Sicht der Stellensuchenden erhoben. Das SECO hat jedoch keine weitergehenden Anstrengungen unternommen, damit während der Dauer der Massnahme deren Nutzen für die individuelle Wiedereingliederung und allfällige negative Auswirkungen auf das Bewerbungsverhalten in regelmässigen Abständen überprüft wird. Es vertritt die Position, dass solche Überprüfungen in der Verantwortung der Kantone liegen. Dementsprechend hat das SECO auch keine weiteren Bestrebungen unternommen, um nötigenfalls einen Massnahmenwechsel zu begünstigen.

Wie in der Stellungnahme des SECO zur Empfehlung der EFK angekündigt, wurden zu deren Umsetzung – zumindest für die oben erläuterten umgesetzten Teile der Empfehlung – neue Informatikwerkzeuge zur Unterstützung des Prozesses entwickelt.

Beurteilung

Im Zusammenhang mit dem Projekt «Zielbasierte Wirkungsmessung AMM» hat das SECO in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen in den Jahren 2016 bis 2019 einen besseren Prozess für die Zielformulierung bei allen AMM (einschliesslich PvB) entwickelt. Die Umsetzung steht aber noch bevor. Eine in der Empfehlung der EFK ebenfalls vorgesehene Überprüfung des Nutzens der verordneten PvB-Massnahmen wurde vom SECO unter Hinweis auf die Verantwortung der Kantone nicht angestrebt.

Die EFK beurteilt die Empfehlung 13470.003 sowie die in der Stellungnahme des SECO in Aussicht gestellten Massnahmen teilweise als nicht und teilweise als noch nicht umgesetzt.

Die EFK behält diese Empfehlung offen, da die vorgesehenen Verbesserungen noch nicht implementiert sind.

2.4 Verbesserung der Aufsicht durch eine geeignetere Datenbasis und Erhebung der Nutzerperspektive

Wortlaut der Empfehlung 13470.004 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SECO, geeignete Vorkehrungen zu treffen, um die Daten in AVAM einheitlich und systematisch zu erfassen, sodass beim Einsatz der PvB eine adäquate Aufsicht möglich wird zur Platzierung im ersten Arbeitsmarkt, Saisonalität und zu den Risikogruppen (gemäss Empfehlungen 1 und 2). Zudem soll das SECO die Meinung und Beurteilung der stellensuchenden Personen nach Abmeldung aus der Arbeitslosenversicherung periodisch erheben, um eine kundenorientierte Vermittlung zu gewährleisten. Die Ergebnisse sollen zu einer Verbesserung der kantonalen Vollzugspraxis genutzt werden.

Zur von der EFK empfohlenen einheitlichen und systematischen Erfassung von AVAM-Daten sind Massnahmen des SECO in Vorbereitung, aber noch nicht umgesetzt. Dazu gehören eine Datenerfassungs-Weisung des SECO sowie eine Anpassung der AVAM-Struktur im Zusammenhang mit dem Projekt «Zielbasierte Wirkungsmessung AMM» (vgl. Abschnitt 2.1). Eine periodische Erhebung der Meinung und Beurteilung der AMM durch teilnehmende Personen nach Abmeldung aus der Arbeitslosenversicherung wird aktuell vom SECO weder umgesetzt noch konkret für die Zukunft geplant. Das SECO verweist in diesem Zusammenhang auf Aktivitäten der Kantone zur Beurteilung von AMM durch die Stellensuchenden.

Nach der entsprechenden Ankündigung des SECO in der Stellungnahme von 2015 wurde im engeren Sinn kein Qualitätsmanagementsystem für die Daten aufgebaut. Es wurden aber bestimmte Kontrollabfragen im Informatiksystem AVAM vorgenommen, um Lücken bei den Daten zu identifizieren.

Beurteilung

Die empfohlenen Verbesserungen der Aufsicht durch eine geeignetere Datenbasis und die Erhebung der Nutzerperspektive sowie die in der Stellungnahme des SECO in Aussicht gestellten Schritte wurden teilweise vorbereitet aber noch nicht umgesetzt, teilweise gar nicht in Angriff genommen. Ob mit den vorbereiteten Massnahmen in Zukunft eine adäquate Aufsicht möglich sein wird, kann aktuell noch nicht ausreichend beurteilt werden.

Die EFK beurteilt die Empfehlung 13470.004 sowie die Massnahmen gemäss der Stellungnahme des SECO als teilweise nicht und teilweise noch nicht umgesetzt.

Die EFK behält diese Empfehlung offen. Gemäss einem kontaktierten Arbeitsmarktexperten erscheint die Verbesserung der Datenbasis im Zusammenhang mit den AMM weiterhin als dringend notwendig. Die vom SECO vorbereitete Datenerfassungs-Weisung ist noch nicht verabschiedet und muss sich bei der Umsetzung als wirksam erweisen. Im Rahmen der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben zur Evaluation (AVIG Art. 59a) sollte das SECO auch die Beurteilung der geförderten Massnahmen durch die Stellensuchenden nach Abmeldung aus der Arbeitslosenversicherung periodisch erheben.

2.5 Verbesserung der Aufsicht zu den arbeitsmarktlichen Auswirkungen und zu den nationalen Massnahmen

Wortlaut der Empfehlung 13470.005 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem SECO und den kantonalen Vollzugsstellen, mögliche negative Auswirkungen der arbeitsmarktlichen Instrumente auf den Arbeitsmarkt proaktiver und systematisch zu beobachten. Die vorgesehenen Aktivitäten und deren Vollzugsverantwortung sollen vom SECO dokumentiert werden. Die nationalen Massnahmen sollen ebenfalls einer geeigneten Aufsichtskommission unterstellt werden.

Aus Sicht des SECO sind die Beobachtung und die Massnahmen bei Wettbewerbsverzerrungen durch AMM in der Verantwortung der Kantone. Das SECO hat keine Aktivitäten dazu entwickelt. Die nationalen Massnahmen wurden bisher nicht einer nationalen Aufsichtskommission analog zu den kantonalen tripartiten Kommissionen unterstellt, um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern. Das SECO ist der Auffassung, dass Wettbewerbsverzerrungen aufgrund nationaler Massnahmen gering sein dürften und dass sich gegebenenfalls die bereits bestehende Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der ALV damit beschäftigt hätte.

Das SECO wurde auch nicht aktiv, um gemäss seiner Stellungnahme von 2015 mögliche negative Effekte von AMM auf die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu analysieren.

Beurteilung

Die empfohlenen Massnahmen zur Verbesserung der Aufsicht zu den Auswirkungen der arbeitsmarktlichen Instrumente auf den Arbeitsmarkt und die Einrichtung einer Aufsichtskommission analog zu den tripartiten Kommissionen in den Kantonen wurden nicht umgesetzt. Das SECO hat auch die in Aussicht gestellten Analysen zu möglichen negativen Effekten von AMM auf die Eingliederung nicht durchgeführt.

Die EFK beurteilt die Empfehlung 13470.005 sowie die in der Stellungnahme des SECO in Aussicht gestellten Massnahmen als nicht umgesetzt. Die empfohlene Aufsicht zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen aufgrund nationaler Programme könnte nötigenfalls von der bereits bestehenden Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der ALV (im Rahmen ihrer Kompetenzen gemäss Art. 89 AVIG) ausgeübt werden. Vor diesem Hintergrund und aufgrund der weiteren Ergebnisse ihrer Nachprüfung schliesst die EFK diese Empfehlung als obsolet.

2.6 Wirkungsabhängige Entschädigung der arbeitsmarktlichen Massnahmen

Wortlaut der Empfehlung 16576.003 (Priorität 1 / Prio A)

Die EFK empfiehlt der Ausgleichsstelle ALV, eine Anpassung des AVIG anzustossen. Ziel ist die wirkungsabhängige Entschädigung der AMM-Massnahmen. Die Wirkungsbeurteilung ist wie geplant auf die AMM auszudehnen. Bei fehlender Wirkung oder klar unterdurchschnittlichem Wirkungsindex sind die AMM-Beiträge nach erfolgloser Lagebeurteilung periodengerecht zu kürzen.

Das SECO hat keine Anpassung des AVIG mit dem Ziel einer wirkungsabhängigen Entschädigung der AMM angestossen. Dementsprechend werden die AMM-Beiträge bei fehlender oder klar unterdurchschnittlicher Leistung auch nicht gekürzt. Eine Ausdehnung der Wirkungsbeurteilung auf die AMM wurde im Rahmen des Projekts «Zielbasierte Wirkungsmessung AMM» vorbereitet, aber noch nicht umgesetzt (vgl. Abschnitt 2.1).

Einzelne in der Stellungnahme der Ausgleichsstelle ALV in Aussicht gestellte Massnahmen im Zusammenhang mit der zielbasierten Wirkungsmessung wurden zwischen 2016 und 2019 bereits umgesetzt. Andere wurden vorbereitet, aber noch nicht definitiv umgesetzt. Die Zweckmässigkeit einer wirkungsabhängigen Entschädigung wurde im Rahmen einer im März 2020 veröffentlichten Auftragsstudie geprüft und verworfen. Diese Prüfung war nach den vorliegenden Informationen allerdings nicht sehr umfangreich und vertieft.

Beurteilung

Das Kernanliegen der EFK-Empfehlung, eine wirkungsabhängige Entschädigung der AMM, wurde vom SECO nach einem negativ ausgefallenen Gutachten nicht angestrebt. Hingegen wurde die zielbasierte Wirkungsmessung gemäss der Stellungnahme der Ausgleichsstelle ALV angestrebt und vorbereitet (siehe auch Abschnitt 2.1).

Die EFK beurteilt die Empfehlung 16576.003 als überwiegend nicht umgesetzt. Die in der Stellungnahme des SECO in Aussicht gestellten Massnahmen werden als teilweise umgesetzt und teilweise noch nicht umgesetzt beurteilt.

Die EFK behält diese Empfehlung offen, da die gemäss Stellungnahme der Ausgleichsstelle ALV mit dem Projekt «Zielbasierte Wirkungsmessung AMM» angestrebten Verbesserungen noch nicht implementiert sind. Hingegen verzichtet die EFK aufgrund mehrerer Gründe bzw. Entwicklungen auf die Weiterverfolgung einer wirkungsabhängigen Entschädigung. Zu nennen sind insbesondere die vom SECO in Auftrag gegebene Überprüfung mit negativem Resultat. Eine wichtige Rolle spielen gemäss dieser Studie mögliche nachvollziehbare Anreizprobleme wie etwa die Selektion «guter» Risiken bei einzelnen Massnahmen. Dazu kommen die bisherigen Erfahrungen mit der Steuerung der öffentlichen Arbeitsvermittlung mittels wirkungsorientierter Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen. Hier bleibt etwa die Nutzung von Vergleichen zwischen Kantonen auch wegen mangelnder Akzeptanz schwierig.

2.7 Beschaffungen arbeitsmarktlicher Massnahmen im Markt

Wortlaut der Empfehlung 16576.006 (Priorität 1 / Prio A)

Leistungen sollten durch die Kantone grundsätzlich im Markt beschafft werden müssen. Die EFK empfiehlt daher der Ausgleichsstelle ALV, solche Beschaffungen zu fördern. Bei fehlendem Markt sind abhängig von den Ursachen regionale oder zentralisierte Auftragsvergaben vorzusehen, damit sich ein solcher entwickeln kann.

Gemäss den vorliegenden Informationen hat das SECO nach dem Parlamentsentscheid vom Juni 2019 zugunsten einer Ausnahmemöglichkeit für die AMM im Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) die Umsetzung der Empfehlung 16576.006 über die bereits praktizierten AMM-Audits hinaus nicht aktiv weiterverfolgt. Das SECO begründet dies mit dem Hinweis auf den gefällten Entscheid des Parlaments, der die Organisationen der Arbeitsintegration vom Anwendungsbereich des BöB ausschliesst.

Seit dem 1. Januar 2021 ist dazu eine entsprechend ergänzte Passage des BÖB in Kraft: «Dieses Gesetz findet keine Anwendung auf: [...] e. Aufträge an Behinderteninstitutionen, Organisationen der Arbeitsintegration, Wohltätigkeitseinrichtungen und Strafanstalten» (Art. 10 Abs. 1). Der Verband Arbeitsintegration Schweiz, der als Dachverband über 200 Organisationen und Personen aus dem Bereich der Arbeitsintegration vereint, führte in seinem Newsletter vom Dezember 2019 dieses Ergebnis auf seine Einflussnahme zurück: «Arbeitsintegration Schweiz hat beim eidgenössischen Gesetz über öffentliche Beschaffungen erfolgreich interveniert. Das Parlament hat auf unseren Antrag hin beschlossen, dass arbeitsmarktliche Massnahmen auf Bundesebene nicht ausgeschrieben werden müssen.»

In der Folge der BÖB-Revision haben die Kantone die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVÖB) überarbeitet. Die Kantone bleiben gemäss der revidierten IVÖB frei, AMM dem Beschaffungsrecht zu unterstellen. Zwar werden die Organisationen der Arbeitsintegration in der IVÖB wie im Bundesgesetz unter den Ausnahmen aufgeführt. Die Kantone wollten jedoch ihre unterschiedlich gelebte Praxis beibehalten und können im Rahmen ihrer kantonalen Ausführungsbestimmungen eine Unterstellung unter das Beschaffungsrecht festlegen. Verschiedene Kantone wie etwa Zürich, Bern, St. Gallen und Solothurn schreiben AMM aus, während beispielsweise die Westschweizer Kantone dies nicht tun. Bis zum 2. März 2021 ist ein Kanton der revidierten IVÖB beigetreten, während neun weitere das Beitrittsverfahren eingeleitet haben.

Das SECO hat die in der Stellungnahme 2017 in Aussicht gestellten Schritte lediglich teilweise umgesetzt. Im Rahmen seiner AMM-Audits in den einzelnen Kantonen hat das SECO weiterhin Empfehlungen zugunsten einer konsequenteren Auftragsvergabe unter Wettbewerbsbedingungen abgegeben. Weitergehende Aktivitäten mit diesem Ziel, wie etwa die stärkere Förderung der interkantonalen Zusammenarbeit bei der Ausgestaltung von AMM-Ausschreibungen (einschliesslich der Schaffung entsprechender Anreize), wurden hingegen nicht weiterverfolgt.

Beurteilung

Die empfohlene Förderung der Beschaffung von AMM durch die Kantone am Markt sowie die in der Stellungnahme in Aussicht gestellten diesbezüglichen Aktivitäten wurden nur teilweise umgesetzt. Dies wird vom SECO mit dem Entscheid des Parlaments begründet, die AMM explizit vom Geltungsbereich des Beschaffungsrechts gemäss BÖB auszunehmen.

Auch unter der Bedingung der Freiwilligkeit sind weiterhin Aktivitäten zur Förderung von Ausschreibungen von AMM möglich und angezeigt. Daneben ist die Zusammenarbeit jener Kantone zu fördern, welche die AMM dem Beschaffungsrecht unterstellen. Regelmässige Ausschreibungen haben auch den Vorteil, Innovationen und eine bessere Anpassung an die Entwicklung der Situation (etwa in Bezug auf Merkmale der Arbeitslosen und die Lage am Arbeitsmarkt) zu ermöglichen.

Die EFK beurteilt die Empfehlung 16576.006 sowie die Massnahmen gemäss Stellungnahme der Ausgleichsstelle ALV als teilweise umgesetzt und schliesst sie aufgrund der geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen als obsolet.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) vom 21. Juni 2019, SR 172.056.1

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG) vom 25. Juni 1982, SR 837.0

Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB)

Verordnung des WBF über die Vergütung von arbeitsmarktlichen Massnahmen vom 19. November 2019, SR 837.022.531

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) vom 12. Februar 2020, SR 172.056.11

Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsverordnung, AVIV) vom 31. August 1983, SR 837.02

Parlamentarische Vorstösse

20.3480 – Berufserfahrung für arbeitslose Lehrabgängerinnen und Lehrabgänger in der Corona-Krise stärken. Postulat eingereicht von Daniel Jositsch, Ständerat, 02.06.2020

Botschaften

17.019 – Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. Februar 2017, BBl 2017 1851

Anhang 2: Abkürzungen

ALV	Arbeitslosenversicherung
AMM	Arbeitsmarktliche Massnahmen
AS ALV	Ausgleichsstelle Arbeitslosenversicherung
AVAM	Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktstatistik (Informatiksystem)
AVIG	Arbeitslosenversicherungsgesetz
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
IVöB	Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen
LAM	Logistikstelle arbeitsmarktliche Massnahmen
PvB	Programme zur vorübergehenden Beschäftigung
RAV	Regionales Arbeitsvermittlungszentrum
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
VSAA	Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden

Anhang 3: Nachgeprüfte Empfehlungen

Wortlaut der Empfehlung 13470.001 (Priorität 1)

Besser fokussierter Einsatz der PvB auf Risikogruppen

Die EFK empfiehlt dem SECO, gemeinsam mit den kantonalen Vollzugsstellen, eine bessere Fokussierung der PvB zu erarbeiten, um einen gezielten Mitteleinsatz zu gewährleisten. Die PvB sollten mehr für «mittel» bis «schwer vermittelbare» Risikogruppen eingesetzt werden. Eine Harmonisierung des Risikoverständnisses (leicht, mittel und schwer vermittelbar) zwischen den Kantonen ist nötig.

Stellungnahme SECO

Das SECO stimmt dieser Empfehlung zu. Instrumente zur Unterstützung dieser Ziele können im Rahmen des E-Government-Projekts der Arbeitslosenversicherung entwickelt werden, beispielsweise leistungsfähigere Profiling- und Matching-Instrumente.

Diesbezüglich machen wir darauf aufmerksam, dass im Rahmen des AVIG und des AVG die Kantone für die Festlegung der Eingliederungsstrategie und die Umsetzung der AMM zuständig sind. Das SECO übt in erster Linie eine Aufsichts- und in zweiter Linie eine Steuerungsfunktion aus. Die Steuerung beruht hauptsächlich auf der Wirkungsmessung.

(Dieser Text ist eine Übersetzung. Der Originaltext befindet sich im französischen Bericht.)

Stellungnahme VSAA

Der VSAA begrüsst eine bessere Fokussierung der Programme vorübergehender Beschäftigung (PvB) auf Risikogruppen. Auch wenn die PvB insbesondere für die Risikogruppen «mittel» bis «schwer vermittelbar» eingesetzt werden sollen, gibt es aufgrund der lokalen Begebenheiten am Arbeitsmarkt kantonale Unterschiede hinsichtlich der Strategie, Inhalte, Methoden und des Vorgehens der PvB, die berücksichtigt werden müssen. Eine Umsetzung dieser Empfehlung auf nationaler Ebene scheint uns daher schwierig, Abstimmungen sollten vielmehr interkantonal unter Einbezug des SECO vorgenommen werden. Hinsichtlich der Harmonisierung des Risikoverständnisses verweisen wir auf die Weisung «Kundenorientierte Beratung» des SECO. Diese Einstufung in Risikogruppen fördert einen gezielten Einsatz der PvB.

Wortlaut der Empfehlung 13470.002 (Priorität 1)

Mehr Platzierung im ersten Arbeitsmarkt und mehr Berufspraktika

Die EFK empfiehlt dem SECO, gemeinsam mit den kantonalen Vollzugsstellen, vermehrt Stellensuchende in Programmen der vorübergehenden Beschäftigung zu platzieren, die so nah wie möglich im ersten Arbeitsmarkt stattfinden. Bei der vermehrten externen Platzierung von Stellensuchenden sollte stärker geprüft werden, inwiefern anstelle eines Programms der vorübergehenden Beschäftigung ein Berufspraktikum eingesetzt werden kann.

Stellungnahme SECO

Nach Ansicht des SECO ist diese Empfehlung mit gewissen Schwierigkeiten verbunden. Die realen Möglichkeiten für die Umsetzung bedingen eine eingehendere Lagebeurteilung. Denn die Berufspraktika, welche innerhalb der Strukturen des ersten Arbeitsmarktes stattfinden, stellen einen grossen Vorteil für die Eingliederung dar. Aber das Risiko von Mitnahme-/Substitutionseffekten darf nicht ausser Acht gelassen werden.

Der EFK-Bericht verweist weiter auf das Problem in Bezug auf eine klare Differenzierung zwischen «individuellen» Programmen der vorübergehenden Beschäftigung (z. B. bei kommunalen oder kantonalen Verwaltungen oder anderen nicht gewinnorientierten Institutionen) und Berufspraktika. Das SECO ist sich dieses Problems bewusst. Eine Anpassung dieser Praxis würde eine Klärung der geltenden Weisungen erfordern.

Zur Rolle der Kantone und des SECO wird auf den letzten Abschnitt der Stellungnahme zu Empfehlung 1 verwiesen.

(Dieser Text ist eine Übersetzung. Der Originaltext befindet sich im französischen Bericht.)

Nachtrag SECO vom 17.06.15:

Wir nehmen die Empfehlung grundsätzlich an, müssen aber ihre Umsetzung in der Praxis aus den erwähnten Gründen prüfen oder zumindest mit der nötigen Sorgfalt umsetzen.

Stellungnahme VSAA

Der VSAA begrüsst den Grundsatz, Stellensuchende in Programmen vorübergehender Beschäftigung (PvB) so nah als möglich am ersten Arbeitsmarkt zu platzieren. Es gilt allerdings zu beachten, dass gemäss Art. 64 AVIG, PvB die Privatwirtschaft nicht unmittelbar konkurrenzieren dürfen, womit der Umsetzung dieser Empfehlung Grenzen gesetzt sind. Es braucht daher Instrumente und Kontrollmechanismen, um einen potenziellen Missbrauch der PvB durch die Arbeitgeber zu verhindern.

Hinsichtlich des Einsatzes von Berufspraktika anstelle von externen PvB verweisen wir auf die Unterschiede der beiden arbeitsmarktlichen Massnahmen: Während beim Berufspraktikum der Fokus auf das Sammeln von Praxiserfahrung liegt, beinhalten PvB auch eine interne Abklärung, Bildungsaspekte und die Förderung der Fach- und Sozialkompetenz der Stellensuchenden. Es sind die Personalberatenden der RAV, welche entscheiden, ob ein Stellensuchender den Anforderungen für ein Berufspraktikum im ersten Arbeitsmarkt genügt.

Wortlaut der Empfehlung 13470.003 (Priorität 1)*Zielerarbeitung und -kommunikation verbessern und regelmässig überprüfen*

Die EFK empfiehlt dem SECO, gemeinsam mit den kantonalen Vollzugsstellen, den Prozess der Zielformulierung bei den PvB zu verbessern. Es sollen konkrete Ziele erarbeitet werden, die alle beteiligten Akteure, insbesondere die Teilnehmer, kennen und für sinnvoll erachten. Zudem soll während der Massnahme deren Nutzen für die Wiedereingliederung und allfällige negative Auswirkungen auf das Bewerbungsverhalten in regelmässigen Intervallen überprüft und, falls nötig, ein Massnahmenwechsel vorgenommen werden.

Stellungnahme SECO

Das SECO stimmt dieser Empfehlung zu. Damit könnte ein grosser Teil der in Empfehlung 2 genannten Risiken vermieden werden. Die Umsetzung der Empfehlung wird über die Entwicklung neuer Informatikwerkzeuge zur Unterstützung des Prozesses erfolgen.

Zur Rolle der Kantone und des SECO wird auf den letzten Abschnitt der Stellungnahme zu Empfehlung 1 verwiesen.

(Dieser Text ist eine Übersetzung. Der Originaltext befindet sich im französischen Bericht.)

Stellungnahme VSAA

Der VSAA unterstützt diese Empfehlung, denn auch gemäss den Erfahrungen der kantonalen Arbeitsmarktbehörden sind gemeinsame vereinbarte Zielsetzungen und deren fortlaufende Überprüfung wesentliche Voraussetzungen für einen effektiven Einsatz von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung PvB. Dies verbessert nicht nur die Qualität der Massnahme, sondern trägt beim Stellensuchenden auch zum Verständnis für die Massnahme bei.

Ob es sinnvoll ist, dass das SECO im Zielvereinbarungsprozess direkt Einfluss nimmt, wagen wir zu bezweifeln. Die heutige Gesetzesgrundlage bietet den Kantonen genügend Leitlinien, um entsprechende Zielsetzungen zu erarbeiten. Es gilt vielmehr die Personalberaterinnen dafür noch besser auszubilden.

Wortlaut der Empfehlung 13470.004 (Priorität 1)***Verbesserung der Aufsicht durch eine geeignetere Datenbasis und Erhebung der Nutzerperspektive***

Die EFK empfiehlt dem SECO, geeignete Vorkehrungen zu treffen, um die Daten in AVAM einheitlich und systematisch zu erfassen, sodass beim Einsatz der PvB eine adäquate Aufsicht möglich wird zur Platzierung im ersten Arbeitsmarkt, Saisonalität und zu den Risikogruppen (gemäss Empfehlungen 1 und 2). Zudem soll das SECO die Meinung und Beurteilung der stellensuchenden Personen nach Abmeldung aus der Arbeitslosenversicherung periodisch erheben, um eine kundenorientierte Vermittlung zu gewährleisten. Die Ergebnisse sollen zu einer Verbesserung der kantonalen Vollzugspraxis genutzt werden.

Stellungnahme SECO

Das SECO stimmt dieser Empfehlung zu. Das SECO ist überzeugt, dass die Datenqualität eine zentrale Information für die nutzbringende Steuerung und die Entscheidungsfindung sowohl auf Bundesebene als auch auf der kantonalen Vollzugsebene des AVIG darstellt. Aus diesem Grund ist in seinen Zielen und Aufgaben 2015 auch der Aufbau eines Managementsystems für die Datenqualität vorgesehen. Mit der Empfehlung können das SECO und die kantonalen Vollzugsstellen diese Stossrichtung weiterführen und die nötigen, optimal auf den Bedarf ausgerichteten Instrumente laufend verbessern und weiterentwickeln.

Diesbezüglich ist anzumerken, dass die Umsetzung der AMM nach ihrem Nutzen für eine rasche und dauerhafte Eingliederung der Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt (Art. 1a Abs. 2 AVIG) beurteilt werden muss.

(Dieser Text ist eine Übersetzung. Der Originaltext befindet sich im französischen Bericht.)

Stellungnahme VSAA

Der VSAA unterstützt eine Harmonisierung und Verbesserung der Daten im AVAM. Die Befragung der Teilnehmenden wird von vielen Kantonen bzw. Anbietern bereits gemacht. Eine punktuelle Befragung durch das SECO könnte die Ergebnisse der kantonalen Befragungen ergänzen: Ein Benchmark unter den Kantonen erleichtert den Austausch der LAM-Stellen und erlaubt es, voneinander zu lernen (Best Practice).

Wortlaut der Empfehlung 13470.005 (Priorität 2)

Verbesserung der Aufsicht zu den arbeitsmarktlichen Auswirkungen und zu den nationalen Massnahmen

Die EFK empfiehlt dem SECO und den kantonalen Vollzugsstellen, mögliche negative Auswirkungen der arbeitsmarktlichen Instrumente auf den Arbeitsmarkt proaktiver und systematisch zu beobachten. Die vorgesehenen Aktivitäten und deren Vollzugsverantwortung sollen vom SECO dokumentiert werden. Die nationalen Massnahmen sollen ebenfalls einer geeigneten Aufsichtskommission unterstellt werden.

Stellungnahme SECO

Der erste Teil dieser Empfehlung nimmt auf, was zum Teil bereits in Empfehlung 3 enthalten ist. Das SECO stimmt der Notwendigkeit zu, allfällige negative Effekte einzelner AMM auf die Eingliederung regelmässig und proaktiv im Einklang mit den Grundsätzen des AVIG und innerhalb des geltenden rechtlichen und finanziellen Rahmens zu analysieren. Diese Analyse soll nach einem mit den kantonalen Behörden auszuarbeitenden Konzept erfolgen.

Was die Einsetzung einer Aufsichtskommission für die nationalen AMM anbelangt, so könnte diese Aufgabe einer externen Stelle oder einem anderen Organ des Bundes übertragen werden.

(Dieser Text ist eine Übersetzung. Der Originaltext befindet sich im französischen Bericht.)

Stellungnahme VSAA

Der VSAA weist darauf hin, dass die Überwachung und Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen den tripartiten Kommissionen der Kantone obliegt. Es ist nicht Aufgabe des Bundes (SECO), dies zu überprüfen oder zu dokumentieren, und wenn, dann höchstens im Sinne, ob diese Überwachung existiert.

Er unterstützt eine Professionalisierung der Aufsicht und Qualitätssicherung der nationalen Programme vorübergehender Beschäftigung, wobei auch geprüft werden sollte, ob die nationalen PvB nicht der Aufsicht der tripartiten Kommission des Standortkantons unterstellt werden könnten.

Wortlaut der Empfehlung 16576.003 (Priorität 1 / Prio A)

Die EFK empfiehlt der Ausgleichsstelle ALV, eine Anpassung des AVIG anzustossen. Ziel ist die wirkungsabhängige Entschädigung der AMM-Massnahmen. Die Wirkungsbeurteilung ist wie geplant auf die AMM auszudehnen. Bei fehlender Wirkung oder klar unterdurchschnittlichem Wirkungsindex sind die AMM-Beiträge nach erfolgloser Lagebeurteilung periodengerecht zu kürzen.

Stellungnahme Ausgleichsstelle ALV

Eine künftige Messung der Wirkungen der einzelnen AMM wird angestrebt. Diese Messung sieht vor, dass die Personalberatenden vor jeder AMM-Verfügung zusammen mit dem Stellensuchenden die wichtigsten Zielsetzungen des AMM-Besuchs festhalten. Nach dem Besuch der Massnahme wird die Zielerreichung überprüft und dokumentiert, sodass Unterschiede zwischen vergleichbaren AMM-Typen eruiert werden können. Zurzeit wird die Machbarkeit einer solchen Wirkungsmessung in einem Pilotprojekt mit vier Kantonen geprüft.

Ob hingegen eine wirkungsabhängige Entschädigung der AMM per se zielführend ist, sollte im Rahmen vertiefter Untersuchungen geprüft werden.

Wortlaut der Empfehlung 16576.006 (Priorität 1 / Prio A)

Leistungen sollten durch die Kantone grundsätzlich im Markt beschafft werden müssen. Die EFK empfiehlt daher der Ausgleichsstelle ALV, solche Beschaffungen zu fördern. Bei fehlendem Markt sind abhängig von den Ursachen regionale oder zentralisierte Auftragsvergaben vorzusehen, damit sich ein solcher entwickeln kann.

Stellungnahme Ausgleichsstelle ALV

Die AS ALV stimmt dieser Empfehlung grundsätzlich zu: Eine konsequente Auftragsvergabe unter Wettbewerbsbedingungen ist zu fördern, wo dies möglich und sinnvoll ist (vgl. dazu auch Stellungnahme zu Empfehlung 1).

In einigen Kantonen besteht bereits heute eine ausgeprägte interkantonale Zusammenarbeit bei der Beschaffung von AMM, um kosteneffiziente und inhaltlich/qualitativ geeignete AMM zu beschaffen (z. B. SG, AI, AR oder LU/Zentralschweiz). Die Revision des BÖB/VöB; IVÖB wird nicht nur den Wettbewerb im Bereich der AMM fördern, sondern auch die interkantonale Zusammenarbeit bei der Ausgestaltung von Ausschreibungen von AMM; dies kann nach Ansicht der AS ALV zu Kosteneinsparungen bzw. Effizienzgewinnen führen. Die AS ALV fördert die interkantonale Zusammenarbeit und sensibilisiert die Kantone entsprechend (mittels Erfahrungsaustausch, RAV-/LAM-Tagungen, LAM-Besuchen etc.). Die AS ALV wird die interkantonale Zusammenarbeit – auch als Folge der Revision des öffentlichen Beschaffungsrechts – künftig stärker fördern. Die AS ALV prüft die Schaffung entsprechender Anreize innerhalb der bestehenden Vollzugskosten- bzw. AMM-Entschädigung im Rahmen der Umsetzung der Empfehlung 1.

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstöße gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).