

Programme zur vorübergehenden Beschäftigung

Wirkungsvollere Massnahmen sind möglich

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung und die Berufspraktika evaluiert. Verbesserungspotenzial sieht die EFK bei der Konzeption und im Vollzug, bei der Arbeitsmarktnähe und der Aufsicht. Das SECO und die Kantone wollen die Empfehlungen umsetzen.

Von Martin Baumann, Evaluator im Fachbereich Wirtschaftlichkeit und Evaluation der EFK

Im Jahr 2013 kosteten die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB) und die Berufspraktika 190 Millionen Franken. Schweizweit haben 33 000 Personen ein PvB besucht und 1800 ein Berufspraktikum absolviert; dies entspricht 20 respektive 1 Prozent aller stellensuchenden Personen im Jahr 2013. Im Rahmen unserer Studie wurden die Wirkung, der kantonale Vollzug und die Aufsicht in acht Kantonen (AG, BE, GE, LU, SG, SZ, TI und VS) und bei den nationalen Massnahmen analysiert.

Zwei Drittel fanden einen Job

PvB wirken auf unterschiedliche Weise (siehe Kasten). Die individuellen Ziele werden im Informationssystem für die Arbeitsvermittlung und die Arbeitsmarktstatistik (AVAM) jedoch nicht erfasst. Daher hat die EFK die Programmteilnehmenden befragt. Eine zufällige Stichprobe gab telefonisch Auskunft zur aktuellen Jobsituation und zum PvB. Das Programmende lag durchschnittlich ein Jahr zurück.

Insgesamt haben 64 Prozent bei Programmabschluss eine Stelle gefunden. Zum Umfragezeitpunkt waren 34 Prozent unbefristet angestellt und 18 Prozent befristet; 12 Prozent hatten keinen Job mehr. Dem stehen 35 Prozent gegenüber, welche keine Stelle gefunden haben. Ein Vergleich der kantonalen Eingliederungsquoten ist nicht zielführend, da die Programmtypen, Wirkungsziele und die Adressaten sehr unterschiedlich sind. Interessanter ist ein Vergleich der Teilnehmereinschätzung (Abbildung). In Bern, Genf und im Aargau (Kantone A bis C) sowie bei den nationalen PvB fanden zwei Drittel das Programm nützlich. In

den anderen fünf Kantonen gab nur ein Drittel bis zur Hälfte eine positive Antwort. Die EFK hat nicht nur die «Kundenzufriedenheit» erhoben, sondern auch Fragen zu den einzelnen Wirkungszielen gestellt. Die Antworten zeigen pro Kanton ein konsistentes Bild.

Die meisten Programme wollen qualifizieren, motivieren, eine Referenz geben und vernetzen. Bei Zielerreichung sollte die Teilnehmereinschätzung positiv sein. Bei der «Abklärung» oder «Druckwirkung» ist dies weniger der Fall. Letztere Ziele begründen jedoch nur zum Teil die grossen Unterschiede in der Befra-

gung. Unsere Gespräche und die Anbieterbefragung zeigten, dass die PvB je nach Kanton selten bis manchmal zur Abklärung und beschränkt als Druckmittel genutzt werden.

Eine Programmzuweisung zur Druckausübung ist nicht im Sinne des Gesetzgebers. Mit Durchschnittskosten von 3700 bis 7400 Franken sind sie hierfür zu teuer. Das Abklärungsziel ist legitim, sollte aber nur von kurzer Dauer sein, da der Grenznutzen mit fortschreitender Dauer abnimmt. Bei längerer Programmdauer sollte die nutzenstiftende Wirkung für die arbeitslose Person im Vordergrund stehen.

Programme zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB): Viele Wirkungen, unterschiedliche Formen

Programme zur vorübergehenden Beschäftigung erfüllen sehr unterschiedliche Ziele. Sie sollen erstens qualifizieren, damit die beruflichen, sozialen und kommunikativen Kompetenzen erhalten oder verbessert werden. Zweitens sollen PvB motivieren, indem sie erlauben, Selbstvertrauen aufzubauen und sich nützlich, kompetent und im Arbeitsumfeld gebraucht zu fühlen. Drittens dienen die Programme der Validierung, indem eine schriftliche Referenz für das berufliche Können erlangt wird. Als Letztes sollen die Programme vernetzen: Die Teilnehmenden bauen ein berufliches Netzwerk auf oder erweitern es. Einige Programme sollen vor allem die Arbeitsfähigkeit abklären. Schliesslich kann mit der Zuweisung auch Druck ausgeübt werden, vor oder während des Programms eine Stelle schneller anzunehmen.

PvB lassen sich zudem in interne und externe Angebote gliedern; Mischformen gibt es kaum. Bei externen PvB erfolgt die Massnahme in einem Einsatzbetrieb im ersten Arbeitsmarkt. Der Anbieter nimmt eine Vermittlungsrolle ein und platziert die Personen betriebsextern. Hier sollen vorrangig berufliche Kompetenzen verbessert werden. Eine Referenz und berufsrelevante Kontakte sind ebenfalls wichtig. Interne PvB sind Plätze innerhalb spezialisierter Einrichtungen. Bei diesen PvB stehen tendenziell die sozialen Kompetenzen im Vordergrund. Bei psychischen Problemen, Suchtmittelabhängigkeit oder zu Abklärungszwecken kommt in der Regel ein internes PvB zum Zug. Diese Typologie basiert auf Gesprächen mit den Vollzugsakteuren und Umfragedaten von den Anbietern und Einsatzbetrieben.

Was waren Erfolgsfaktoren bei den PvB?

Ein wichtiger Faktor zur Erklärung der kantonalen Unterschiede ist die Arbeitsmarktnähe der PvB: Die Teilnehmenden bewerten externe PvB sehr viel besser als interne (zur Typologie: siehe Kasten). Je mehr ein Kanton diese anbietet, desto besser ist die durchschnittliche Rückmeldung. Nicht alle Kantone aber haben externe PvB. Positiver wird ebenfalls bewertet, wenn detaillierte Massnahmenziele mit dem Personalberater vereinbart und je sinnvoller diese empfunden werden. Ein Drittel der Befragten erklärt jedoch, dass es keine solchen Ziele gab. Von Anbieterseite halten 80 Prozent die Ziele für sinnvoll gewählt, während 20 Prozent Verbesserungspotenzial sehen.

Die Bedeutung der PvB im kantonalen AMM-Instrumentarium ist verschieden: In fünf Kantonen nahmen 23 bis 46 Prozent der stellensuchenden Personen an einem PvB teil. Im Aargau, Bern und Genf werden sie seltener eingesetzt (8 bis 13 Prozent). Auswertungen zur Vermittlungsfähigkeit, des Aktivierungszeitpunkts und der vergangenen Arbeitslosigkeit jedes Teilnehmers zeigen eine besser fokussierte Zielgruppe in den Kantonen Aargau, Bern und Genf. Die Zielgruppe hatte ein höheres Risiko, langzeitarbeitslos zu werden.

Berufspraktika sind selten

Bei den Praktikanten gaben 80 Prozent eine positive Bewertung ab. 90 Prozent fanden nachher einen Job, 55 Prozent arbeiten heute unbefristet. Auch die Praktikumsbetriebe waren grundsätzlich mit dem Kandidatenprofil zufrieden. Dies liegt daran, dass die Praktikanten ihren Einsatz in der Regel selber suchen.

Die Berufspraktika werden mit 1 bis 3 Prozent der stellensuchenden Personen sehr selten eingesetzt. In den Wirkungsweisen sind sie den externen PvB ähnlich. In der Regel sind die Praktikanten jung, gut ausgebildet und beruflich unerfahren. Die Teilnehmenden eines PvB sind hingegen älter, weniger gut gebildet, dafür beruflich erfahrener. Auch der institutionelle Rahmen ist verschieden. Bei

externen PvB wird häufig ein Betreuungs- und Bildungsteil angeboten.

Gemäss Praktikantenbefragung war ein Fünftel älter als 40 Jahre. Diese erlebten ihr Praktikum sehr positiv. Ein PvB darf laut Gesetz keinen Einsatz bei einem Unternehmen vorsehen. Dies ist erst mit einem Praktikum möglich. A priori ist nicht ersichtlich, warum dieses Marktsegment nur für jüngere ohne Berufserfahrung reserviert sein sollte. Wird dies von der Wirkungsperspektive betrachtet, könnte anstelle eines externen PvB auch ein Praktikum infrage kommen. Kernfrage sollte sein, welches Arbeitsumfeld der Massnahme (Non-Profit-Organisationen, Unternehmen, Verwaltung) am meisten Erfolg für die Stellensuche in der anvisierten Branche verspricht. Betreuungs- oder Bildungselemente könnten auch bei einem Praktikum ergänzt werden.

Viele Verbesserungen möglich

Grundsätzlich gibt es keine Regel für die richtige Massnahmenwahl. Die Wirkung ist vom Einzelfall abhängig. Dennoch lassen sich Empfehlungen formulieren.

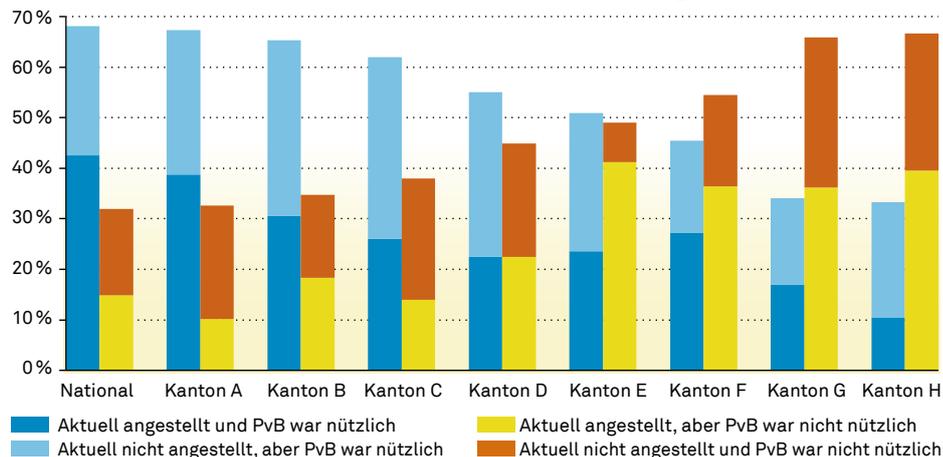
- Das SECO soll zusammen mit den Kantonen eine bessere Fokussierung der PvB erarbeiten. Hierzu ist eine besser harmonisierte Bestimmung von leicht, mittel und schwer vermittelbarer Klientel nötig. Auch der Umgang mit saisonalen Arbeitslosen ist zu klären.
- Es sollten mehr Einsätze im ersten Arbeitsmarkt mittels externer PvB oder

Praktika anvisiert werden. Interne PvB haben durchaus ihre Berechtigung; sie sollten jedoch, auch aufgrund der höheren Kosten, zurückhaltender eingesetzt werden.

- Es wird selten die Massnahme gewechselt, obwohl in einigen Kantonen die Teilnehmerrückmeldung mehrheitlich negativ war. Eine regelmässige Überprüfung in den Beratungsgesprächen ist empfehlenswert. Zudem sollen konkrete Ziele erarbeitet werden, welche alle Akteure kennen und sinnvoll finden. Je nach Kanton gaben schliesslich zu viele Teilnehmende an, kein schriftliches Abschlussdokument erhalten zu haben (4 bis 35 Prozent). Ein adäquates Referenzdokument sollte zwingend sein.
- In allen Kantonen orientiert sich der Vollzug grundsätzlich an der Wiedereingliederung. Es bestehen Aufsichtslücken bei den externen PvB. Mögliche negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sollen proaktiver und systematischer beobachtet werden.

Das SECO und der Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden haben die Empfehlungen grundsätzlich begrüsst. Die Umsetzung soll partnerschaftlich innerhalb der nächsten fünf Jahre erfolgen. Bei mehr Einsätzen im ersten Arbeitsmarkt wollen die Vollzugsakteure die Auswirkungen auf das Konkurrenzverbot der Privatwirtschaft prüfen.

Wie hilfreich war das Programm, um den aktuellen Job zu erhalten oder in Zukunft einen neuen Job zu finden? (Einschätzung der Teilnehmer)



Quelle: EFK, Umfrage PvB