

## Die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung und die Berufspraktika der Arbeitslosenversicherung

Evaluation der Wirkungen, des Vollzugs und der Aufsicht

### Das Wesentliche in Kürze

---

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat in der Arbeitslosenversicherung zwei der elf arbeitsmarktlichen Massnahmen evaluiert: die Programme der vorübergehenden Beschäftigung (PvB) und die Berufspraktika. Für beide Massnahmen betragen die Kosten ca. 190 Mio. CHF im Jahr 2013. Schweizweit haben 33 000 Stellensuchende ein PvB besucht und 1800 ein Berufspraktikum absolviert. Dies entspricht 20 % respektive 1 % aller Stellensuchenden 2013. Ein Programm dauerte durchschnittlich 3-4 Monate, ein Berufspraktikum 4.5 Monate. Sechs Monate sind maximal erlaubt. Die Wirkung, der kantonale Vollzug und die Aufsicht wurden anhand von acht Kantonen und den nationalen Massnahmen analysiert. Diese Kantone sind Aargau, Bern, Genf, Luzern, St. Gallen, Schwyz, Tessin und Wallis. Die nationalen Massnahmen sind PvB und Berufspraktika, welche Stellensuchenden in allen Kantonen offen stehen. Mit beiden Massnahmen soll die rasche und dauerhafte Eingliederung von Arbeitslosen gefördert werden, die erschwert vermittelbar sind.

Die EFK verwendet einen anderen Wirkungsbegriff als in der Wirkungsmessung der Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen. Nicht nur die Wiedereingliederung wird betrachtet. Die Teilnehmer einer Massnahme 2013 wurden gefragt, ob sie sie als nützlich empfanden und die Ziele erreicht wurden. Damit wird dem Auftrag der Arbeitslosenversicherung Rechnung getragen, kundenorientiert zu beraten und die Leistungen zugunsten der versicherten Personen zu erbringen. Die Befragten haben durchschnittlich die Massnahme vor einem Jahr absolviert.

### **Zwei Drittel fanden einen Job, nur die Hälfte bewertete ihr Programm jedoch als nützlich**

Die PvB bieten zeitlich begrenzte und fachlich begleitete Arbeitsgelegenheiten an. Die Kantone sind in der Programmausgestaltung frei. So sind die Typen von PvB, Wirkungsziele und die Adressaten sehr unterschiedlich. Bei externen PvB erfolgt der Einsatz in einer nicht gewinnorientierten Institution im ersten Arbeitsmarkt. Dieser umfasst alle Arbeits- und Beschäftigungsverhältnisse, die im Rahmen der freien Wirtschaft bestehen. Bei internen PvB handelt es sich um Arbeitsplätze in spezialisierten Einrichtungen, welche von der öffentlichen Hand beschafft werden.

Insgesamt haben zwei Drittel der Teilnehmer bei Programmabschluss eine Stelle gefunden. Ein Drittel arbeitet heute mit einem unbefristeten Vertrag und kann somit als dauerhaft eingegliedert betrachtet werden. Nur die Hälfte aller Personen fand jedoch ihr Programm nützlich für die berufliche Wiedereingliederung. Zwischen den Kantonen gibt es beträchtliche Unterschiede in dieser Einschätzung: Mit zwei Drittel positiven Rückmeldungen wurden die nationalen PvB sowie jene in den Kantonen Bern, Genf und Aargau am besten bewertet. Die Rückmeldungen zu einzelnen Wirkungszielen zeigen in allen Kantonen und bei den nationalen Programmen ein konsistentes Bild dieser Einschätzung.

Die PvB haben je nach Ausgestaltung unterschiedliche Wirkungsziele: Eine Befragung der Anbieter und Einsatzbetriebe zeigte dies sehr deutlich. Dabei wurde kaum ein Ziel in einem Kanton oder bei den nationalen Programmen als unwichtig taxiert. Bei externen PvB sollen vorrangig berufliche Erfahrungen gesammelt und die beruflichen Kompetenzen verbessert werden. Eine Referenz bei der



Stellensuche erhalten und berufsrelevante Kontakte sind ebenfalls wichtige Elemente. Im Gegensatz dazu steht bei internen PvB die Schulung der sozialen Kompetenzen im Vordergrund. Angesprochen sind Themen wie Teamfähigkeit, Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit. Bei psychischen Problemen oder Suchtmittelabhängigkeit kommt in der Regel ein internes PvB zum Zug. Ein Arbeitsumfeld kann hier stabilisierend wirken, indem Disziplin eingefordert und Wertschätzung vermittelt werden. Letztlich werden sie auch eingesetzt, um die zeitliche Verfügbarkeit oder die Arbeitsfähigkeit für eine neue Stelle abzuklären. In diesem Fall kann das PvB als nicht sehr nützlich erlebt werden. Beide PvB-Formen sollen bei der Stellensuche motivieren.

Die Programmteilnehmer haben externe PvB sehr viel besser bewertet als interne. Nicht alle Kantone haben aber solche Programmplätze im ersten Arbeitsmarkt. Konsequenterweise zeigt die Analyse des kantonalen Vollzugs, dass je mehr ein Kanton solche Einsätze anbot, desto besser die durchschnittliche Rückmeldung der Teilnehmer. Daher sollten externe Platzierungen immer angestrebt werden, wenn dies aufgrund der psychischen Verfassung und Grundmotivation der Person möglich sowie dem sozialen Arbeitsumfeld zumutbar ist. Interne PvB haben durchaus ihre Berechtigung. Sie sollten jedoch, auch wegen der höheren Kosten, zurückhaltend eingesetzt werden.

Eine versicherte Person wechselt selten die Massnahme. Obwohl sich in einigen Kantonen die Mehrheit der Programmteilnehmer negativ geäußert hat, wird ein Programm in über 50 % der Fälle nicht abgebrochen. Eine regelmässige Überprüfung durch die Personalberater in den Beratungsgesprächen und, falls nötig, ein Wechsel oder Abbruch sind empfehlenswert.

### **Höhere Zustimmung und Wiedereingliederung bei den Berufspraktika, jedoch selten eingesetzt**

80 % der Praktikanten bewertete die Massnahme positiv, 90 % hatten nachher einen Job gefunden, wovon 55 % heute unbefristet arbeiten. Bei den Berufspraktika steht der Erwerb praktischer Arbeitserfahrung nach Abschluss einer Ausbildung im Vordergrund. Der Einsatz erfolgt direkt in einem Unternehmen, in einer nicht gewinnorientierten Institution oder in der Verwaltung. In der Regel suchen die Praktikanten ihren Einsatz selber. In ihrer Wirkung ähneln die Praktika den externen PvB, werden jedoch selten eingesetzt. Nur bei dieser Massnahme muss der Einsatzbetrieb 25 % der Taggelder übernehmen, welche die arbeitslose Person von der Arbeitslosenversicherung erhält.

### **Den Einsatz der Massnahmen fokussieren und die Zielvereinbarung verbessern**

Beide Massnahmen sollen gemäss Vorgaben für mittel bis schwer vermittelbare Stellensuchende eingesetzt werden. Zwischen den Kantonen wird die Vermittelbarkeit unterschiedlich eingeschätzt. Eine Harmonisierung ist notwendig, um einen effektiven Mitteleinsatz zu gewährleisten. Die Vollzugsanalyse zeigte, dass die Kantone Aargau, Bern und Genf die PvB restriktiver einsetzen und durchschnittlich später aktivieren als die anderen. Ihre Programmteilnehmer weisen ein stärkeres Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit auf. Die EFK empfiehlt den Einsatz in den übrigen Kantonen zu fokussieren.

Eine wichtige Komponente stellen die Ziele dar, was mit der Massnahme erreicht werden sollte: Je sinnvoller sie von der stellensuchenden Person empfunden wurden, desto nützlicher wurde ein PvB erlebt. Hier besteht Verbesserungspotenzial beim Detaillierungsgrad, der Sinnhaftigkeit und bei der

Kommunikation der Ziele. Ein zu grosser Anteil der Programmteilnehmer sagte aus, dass keine vereinbart wurden. Zudem sollten sie allen beteiligten Akteuren bekannt sein.

### **Die PvB und Berufspraktika bergen Risiken, eine bessere Aufsicht ist nötig**

Die PvB und Berufspraktika sind auch mit Risiken verbunden. Erstens kann die Arbeitslosendauer verlängert werden, weil sich eine Person während einer Massnahme weniger intensiv bewirbt. Bei den PvB nahm die Bewerbungsintensität kaum ab, ein Drittel der Praktikanten hatte sich aber weniger intensiv beworben. Die Problematik wird jedoch etwas abgeschwächt: Die Hälfte der heute arbeitstätigen Praktikanten hatte im Anschluss eine Festanstellung beim Praktikumsbetrieb erhalten. Je nach Kanton war der Anteil der Programmteilnehmer zu hoch, die angaben, kein schriftliches Abschlussdokument erhalten zu haben. Beides soll von den Personalberatern besser kontrolliert werden.

In allen Kantonen orientierte sich der Vollzug grundsätzlich an der Wiedereingliederung. Es bestehen allerdings Aufsichtslücken bei den externen PvB. Mögliche negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sollen proaktiver und systematischer beobachtet werden. Ebenso besteht seitens des SECO noch keine geeignete Datenbasis, um die Arbeitsmarktnähe der PvB und den Mitteleinsatz zugunsten von mittel bis schwer vermittelbare Personen zu beaufsichtigen. Der rasche Wiedereingliederungserfolg zählt zu den wichtigsten Zielen, dem Aspekt der Kundenorientierung wird dabei zu wenig Rechnung getragen.

Das SECO und der Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden haben Stellung genommen.