

Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe nutzen in der Zusammenarbeit ihre jeweiligen Kernkompetenzen

Sowohl die öffentliche Arbeitsvermittlung als auch die Sozialdienste verfolgen das Ziel, ihre Klienten wenn immer möglich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Beide Systeme haben je ihre Stärken und Schwächen, weshalb eine Zusammenarbeit in bestimmten Fällen sinnvoll ist. Die Basis für eine effektive Kooperation wurde in mehreren Arbeitsgruppen geschaffen. Mittlerweile verfügen etliche Kantone über laufende Projekte oder feste Einrichtungen, die nun im Hinblick auf ihre Wirksamkeit und Effizienz gezielt evaluiert werden.



Ein Leistungsaustausch zwischen der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der Sozialhilfe dient nicht zuletzt dazu, den Integrationsprozess von Langzeiterwerbslosen zu optimieren.

Foto: Keystone

Die Arbeitslosenversicherung (ALV) und die Sozialhilfe sind zwei verschiedene Systeme mit unterschiedlichen Zielsetzungen: Die ALV stellt einen angemessenen Ersatz bei Erwerbsausfall sicher, bekämpft die bestehende Arbeitslosigkeit durch eine rasche und dauerhafte Wiedereingliederung und verhindert drohende Arbeitslosigkeit (Avig Art. 1). Die Sozialhilfe sichert die Existenz bedürftiger Personen, fördert ihre wirtschaftliche und persönliche Selbstständigkeit und gewährleistet die soziale und

berufliche Integration (Skos-Richtlinien 2005).¹ Beide Systeme haben jedoch ein gemeinsames Ziel – die Integration der Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt.

Festlegen der notwendigen Rahmenbedingungen

Heutzutage haben die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) und die Sozialdienste eine Klientenstruktur, die sie dazu zwingt, Arbeitsmarkt- und Sozialberatung gleichzeitig anzubieten. Deshalb hat das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) eine Studie in Auftrag gegeben, welche die Potenziale und Hindernisse in der Zusammenarbeit zwischen ALV und Sozialhilfe bei der Arbeitsmarktintegration untersucht.² Die Studie ist dabei zum zentralen Ergebnis gelangt, dass beide Institutionen jeweils einen komparativen Vorteil besitzen und dass der Leistungsaustausch zwischen RAV und Sozialdiensten gefördert werden muss.

Vor diesem Hintergrund führt das Seco seit 2010 ein Projekt zur verbesserten



Mira Schär
Ressort Steuerung und Grundlagen, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Kasten 1

Das Projekt «Pôle Insertion+» im Kanton Freiburg

Konzept

Beim «Pôle Insertion+» handelt es sich um ein spezifisches Kompetenzzentrum, das den RAV ermöglicht, Fälle an Spezialisten zu delegieren, bei denen zusätzlich zur Arbeitsvermittlung soziale Problematiken zu bewältigen sind. Die regionalen Sozialdienste können ihrerseits den Prozess der beruflichen Integration an dieses Team delegieren, das über vielfältige Kompetenzen verfügt.

Die Fälle werden im Tandem begleitet. Die Struktur bietet einen Strauss von Massnahmen über eine Dauer von neun Monaten an. Das ist eineinhalb Mal so viel wie die durchschnittliche Dauer bis zur erfolgreichen Vermittlung eines gewöhnlichen Arbeitslosen in einem RAV. Dieser Zeitrahmen kann angepasst werden; hingegen ist die Interventionsdauer beschränkt. Mit anderen Worten: Falls die Person am Ende dieser Periode nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden konnte, wird sie – begleitet von Empfehlungen und Ratschlägen des Kompetenzzentrums – einer anderen Lösung zugeführt.

Ziel

Das Kompetenzzentrum zielt auf die Arbeitsmarktintegration von Arbeitslosen ab, die entweder ausgesteuert sind oder kein Anrecht auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung haben und die Sozialhilfe beziehen oder in den vorangegangenen zwölf Monaten bezogen haben. Die Arbeitsmarktfähigkeit der Personen muss zudem als genügend eingestuft werden.

Zielgruppe

Das Kompetenzzentrum richtet sich an Personen, die den folgenden kumulativen Kriterien entsprechen:

- Arbeitslose ohne Anrecht auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung oder am Ende ihrer Rahmenfrist;
- Personen, die materielle Leistungen der Sozialhilfe in Anspruch nehmen oder in den vorangegangenen zwölf Monaten in Anspruch genommen haben;
- Personen, deren Motivation erwiesen ist, indem sie ein Gesuch um Übernahme der Verantwortung (Zusammenarbeitseinverständnis) unterschrieben sowie ihr Einverständnis zur Weitergabe der Daten gegeben haben;
- Personen, welche die Respektierung des Vermittlungsvertrags anerkennen, inklusive der Pflicht, die Bemühungen zur Arbeitssuche über die gesamte Dauer der Massnahme aufrechtzuerhalten;
- Personen, die dem Kompetenzzentrum gemeinsam vom RAV und vom zuständigen Sozialdienst zugewiesen worden sind.

Zusammenarbeit zwischen der ALV und der Sozialhilfe durch. In einem Rahmenkonzept hat das Seco die aus seiner Sicht zu erreichenden Ziele bezüglich einer intensiveren Zusammenarbeit festgehalten und die dafür notwendigen Rahmenbedingungen beschrieben. Der Fokus wurde dabei auf drei Zielsetzungen gelegt: die rasche und nachhaltige Integration der Stellensuchenden in den ersten Arbeitsmarkt, die konsequente Nutzung von komparativen Vorteilen der beteiligten Institutionen und die transparente und zielgerichtete Steuerung der Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten für alle arbeitsmarktfähigen Stellensuchenden in den RAV. Weiter werden gemeinsam mit Kantonen konkrete Kooperationsmodelle erprobt, die den Leistungsaustausch RAV – Sozialdienst und eine gemeinsame zielgruppenspezifische Strategie ins Zentrum stellen.

Den Begriff Arbeitsmarktfähigkeit gemeinsam definieren

Eine enge Zusammenarbeit von öffentlicher Arbeitsvermittlung und öffentlichen Sozialdiensten setzt voraus, dass Einigkeit in Bezug auf das Integrationspotenzial der betreuten Personen besteht. Dies bedingt, dass die Ermittlung der Arbeitsmarktfähigkeit bzw. von sozialen Problemlagen der Stellensuchenden von den beteiligten Institutionen gemeinsam getragen und durch einen gemeinsamen Kriterienkatalog operationalisiert wird. Eine für Sozialhilfe und ALV gemeinsame Zielgruppe ermöglicht die ziel- bzw. bedürfnisorientierte Betreuung: arbeitsmarktfähige Sozialhilfebezüger einerseits und Bezüger von Arbeitslosenentschädigung mit hohem Langzeitarbeitslosigkeitsrisiko andererseits. Unabhängig von der Systemherkunft der Klienten bieten beide Institutionen ihre Kernkompetenzen an. Der Leistungsaustausch soll sofort nach der Erkennung der Zielgruppenzugehörigkeit erfolgen.

Dieser Aufgabe hat sich die interdisziplinäre Arbeitsgruppe «Arbeitsmarktfähigkeit» gewidmet. Sie hat einen Überblick der Merkmale definiert, die zur Ermittlung der Arbeitsmarktfähigkeit relevant sind. Ziel der Arbeitsgruppe war es, eine breit abgestützte Liste potenzieller Einflussfaktoren zu erstellen (ohne Anspruch auf einen definitiven und abschliessenden Merkmalskatalog). Diese Liste steht den Partnerinstitutionen seit Mitte Mai 2014 als Arbeitsinstrument zur Verfügung.³

Grundsätzlich handelt es sich beim Begriff der Arbeitsmarktfähigkeit nicht um ein Ausschlusskriterium, sondern um ein

Entscheidungskriterium für die Angebotssteuerung. Die Ermittlung der Arbeitsmarktfähigkeit einer stellensuchenden Person erlaubt es, das Angebot dem Bedarf der Person anzupassen und eine entsprechende Beratungs- und Wiedereingliederungsstrategie festzulegen.

Komparative Vorteile nutzen

Ausgehend von der Voraussetzung, dass die RAV bezüglich der Arbeitsvermittlung und die Sozialhilfe bezüglich der Sozialberatung jeweils einen komparativen Vorteil besitzen, dient ein Leistungsaustausch zwischen den beiden Institutionen der Optimierung des Integrationsprozesses von Langzeiterwerbslosen. Einerseits soll die Sozialhilfe für die Aufgaben der Stellenvermittlung vermehrt eng mit den RAV zusammenarbeiten. Andererseits ist es sinnvoll, wenn die RAV-Personalberatenden bei sich abzeichnender Langzeitarbeitslosigkeit bereits lange vor einer Aussteuerung die enge Kooperation mit den Sozialdiensten suchen, wenn absehbar ist, dass Sozialhilfeunterstützung im konkreten Fall notwendig sein wird.

Zur Konkretisierung dieses Grundsatzes wurde eine weitere interdisziplinäre Arbeitsgruppe «Finanzierungsmodell öffentliche Arbeitsvermittlung und Sozialhilfe» beauftragt, die Frage nach Entschädigung der erbrachten Leistungen zu klären. Die Finanzierung für Abklärungs-, Beratungs- und Vermittlungsarbeiten sowie von Massnahmen zugunsten einer Person ist grundsätzlich von derjenigen Institution sicherzustellen, welche gemäss ihrem gesetzlichen Auftrag für die finanzielle Unterstützung bzw. für die Existenzsicherung dieser Person zuständig ist. Allerdings müssen diejenigen Dienstleistungen, welche die Institutionen gemäss ihrem gesetzlichen Auftrag unentgeltlich zu erbringen haben, ohne finanzielle Abgeltung angeboten werden.

Basis der Zusammenarbeit in einer Rahmenvereinbarung festhalten

Basierend auf den Ergebnissen der beiden erwähnten Arbeitsgruppen wird nun eine dritte Arbeitsgruppe «Rahmenvereinbarung» gebildet. Ihr Auftrag ist es, anhand einer Rahmenvereinbarung, welche einen verbindlichen Mindeststandard der Zusammenarbeit definieren soll, die Voraussetzungen der Zusammenarbeit sowie effiziente und verbindliche Abläufe zu regeln. Die Arbeitsgruppe wird ihre Aufgaben Anfang 2015 aufnehmen und voraussichtlich im Herbst 2015 die Ergebnisse vorstellen.

Kasten 2

Zusammenarbeit zwischen ALV und Sozialhilfe im Kanton Luzern

Konzept

Das Projekt fokussiert auf eine an den Bedürfnissen der Personen orientierte Beratung. Diese ist nur durch eine klare Definition der Zielgruppen bzw. deren Arbeitsmarktfähigkeit möglich. Dabei setzen die ALV und die Sozialhilfe auf ihre jeweiligen Kernkompetenzen. Die Brücke zwischen beiden Institutionen soll optimiert werden, indem diese den Leistungsaustausch sofort nach Erkennung der Zielgruppenzugehörigkeit vornehmen.

Ziel

Bei vermittlungsfähigen Personen sollen finanzielle und Statusprobleme beim Systemübertritt von der ALV zur Sozialhilfe gemildert werden. Ziel ist eine sofort einsetzende, dauernde und unbeschränkte Fokussierung und Zuständigkeit der beiden Systeme für ihre jeweilige Zielgruppe.

Zielgruppe

Die RAV konzentrieren sich auf die Beratung, die Betreuung und die Vermittlung von arbeitsmarkt- und vermittlungsfähigen Versicherten und Stellensuchenden, welche über alle zusätzlichen Grundkompetenzen verfügen oder ein Manko an lernbaren Grundkompetenzen aufweisen.

Die RAV delegieren Versicherte und Stellensuchende an die Sozialhilfe, welche vermittlungsfähig sind, aber ein Manko an therapierbaren Grundkompetenzen aufweisen.

Die Sozialhilfe konzentriert sich auf die Beratung und die Betreuung von vermittlungsfähigen Versicherten und Stellensuchenden mit einem Manko an therapierbaren Grundkompetenzen und von vermittlungsunfähigen Personen.

Die Sozialhilfe delegiert die Beratung, die Betreuung und die Vermittlung von arbeitsmarkt- und vermittlungsfähigen Stellensuchenden, die über alle zusätzlichen Grundkompetenzen verfügen oder ein Manko an lernbaren Grundkompetenzen aufweisen, an die RAV.

Die Zusammenarbeit zwischen der ALV und den jeweiligen Sozialdiensten (auf kantonalen, regionalen und kommunalen Ebenen) beruht häufig auf einer freiwilligen Zusammenarbeit. Eine grössere Verbindlichkeit und Transparenz in der Zusammenarbeit wird grundsätzlich gefordert. Damit einher geht auch die Erwartung nach zielgruppenspezifischen, administrativ schlanken und effizienten Abläufen für die rasche und dauerhafte Wiedereingliederung erwerbsloser Personen.

Eine Rahmenvereinbarung bietet eine vertragliche – und somit verbindliche – Grundlage für die Zusammenarbeit. Ziel einer solchen Rahmenvereinbarung ist es, die institutionsübergreifenden Prozesse mit klaren Ansprechpartnern bzw. -stellen zu regeln und somit mehr Verbindlichkeit in der Zusammenarbeit zu schaffen. Zudem soll sie die Schnittstellen definieren und damit Reibungsverluste in der Zusammenarbeit reduzieren. Schliesslich soll sie ein gemeinsames und koordiniertes Vorgehen für eine umfassende berufliche und arbeitsmarktliche Eingliederung bestimmen. Ziel ist es letztlich, Taggeldzahlungen zu verkürzen und vorhandene Arbeitsmarktpotenziale auszuschöpfen.

Die besten Formen der Zusammenarbeit eruieren

In vielen Kantonen gibt es bereits laufende Kooperationen oder feste Einrichtungen, mit denen die Zusammenarbeit zwischen RAV und Sozialdienst auf Kantonsebene geregelt bzw. gelebt wird. Mehrere dieser Kooperationsvorhaben werden im Rahmen des Seco-Projektes eng begleitet

und evaluiert. Mithilfe von wirkungsorientierten Evaluationen sollen diese bestehenden Kooperationsformen hinsichtlich Prozesse, Finanzen sowie Wirksamkeit, Zielerreichung und Ressourceneinsatz untersucht werden. Schliesslich fliessen die Erkenntnisse aus diesen Evaluationen in das Gesamtprojekt ein und dienen der Ermittlung von Best Practices.

Die Evaluation und der Vergleich der unterschiedlichen Kooperationsmodelle sollen valide Aussagen über deren Stärken und Schwächen, Relevanz, Effizienz und Nachhaltigkeit sowie die Wirkungen ermöglichen. Grundsätzlich will man herausfinden, ob durch eine intensivere und optimierte Zusammenarbeit zwischen ALV und Sozialhilfe eine raschere und nachhaltigere Integration von allen arbeitsmarktfähigen Stellensuchenden in den ersten Arbeitsmarkt möglich ist. Zudem geht es darum, festzustellen, ob dies längerfristig zu Kostenersparnissen in den betroffenen Systemen führt und welches Kooperationsmodell unter welchen Bedingungen am wirksamsten ist. Dieser für das Gesamtprojekt wichtige Best-Practice-Ansatz ermöglicht empirisch gestützte Rückschlüsse auf gesamtwirtschaftlich optimale Integrationsstrategien. ■

Kasten 3

Das Projekt «Coaching für Ausgesteuerte» des Kantons Zürich

Konzept

Erfahrungsgemäss zeigt sich, dass zwischen 20% und 30% aller auf dem RAV gemeldeten Versicherten nach Ausschöpfung ihres maximalen Taggeldanspruches keine neue Stelle finden und ausgesteuert werden. Ein Drittel dieser Personen stellt früher oder später Antrag auf wirtschaftliche Unterstützung bei der Sozialhilfe. Eine Voraussetzung für die Aufnahme in die Sozialhilfe ist die Unterschreitung eines festgesetzten Vermögensfreibetrages. Das heisst, dass ausgesteuerte Personen in der Regel nicht unmittelbar nach der Aussteuerung von der Sozialhilfe unterstützt werden, sondern zuerst ihr Ersparnis bis zum Vermögensfreibetrag aufbrauchen müssen. Während dieser Übergangsphase sind die betroffenen Personen in der Regel in keinem System anhängig. Es bestehen Risiken der sozialen Ausgrenzung, der Orientierungslosigkeit, des Fehlens einer Tagesstruktur oder der Gesundheitsbeeinträchtigung.

Ziel

Das Projekt zielt auf eine Optimierung der Zusammenarbeit zwischen den RAV und dem Sozialdienst im Hinblick auf die berufliche Integration von Personen, bei welchen die Gefahr besteht, ausgesteuert zu werden, oder welche bereits ausgesteuert sind. Es will die Dienstleistungen der RAV für ausgesteuerte Personen im Sinne der arbeitsmarktlichen Beratung und Vermittlung vermehrt nutzen. In diesem Sinne sollen die Ressourcen der vor der Aussteuerung stehenden Personen durch persönliche Hilfe und Angebote der RAV erhalten, gestärkt oder erschlossen werden. Dabei werden negative Begleiterscheinungen bei ausgesteuerten Personen in einem präventiven Sinne gemindert (Tagesstruktur, Gesundheit, Finanzen usw.).

Zielgruppe

Ausgesteuerte Personen, die in der Regel nicht unmittelbar nach der Aussteuerung von der Sozialhilfe unterstützt werden.

- Häfeli, Christoph (Hrsg.) (2008): Prinzipien der Sozialhilfe, Luzern. Häfeli weist darauf hin, dass die berufliche und soziale Integration gemäss Skos-Richtlinien 2005 weder verfassungsmässig geschützt ist noch in den meisten kantonalen Sozialhilfegesetzen verankert ist.
- Lindenmeyer, Hannes, und Katharina Walker (2010): Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe: Zusammenarbeit bei der Arbeitsvermittlung, KDK-CDC Consultants, siehe www.seco.admin.ch > Dokumentation > Publikationen und Formulare > Veröffentlichungsreihen > Arbeit.
- Siehe Bericht Arbeitsgruppe «Arbeitsmarktfähigkeit», abrufbar unter www.iz.ch.