
Sozialamt der Stadt Bern 31/03/2008

Sozialdienst – Kompetenzzentrum Arbeit:

Evaluation

Wirkungsüberprüfung im Bereich der Integrationsmassnahmen

An das
Sozialamt der Stadt Bern
Dr. Michael Hohn
Abteilungsleiter
Predigergasse 5
CH - 3000 Bern 7

von
KEK-CDC Consultants
Hannes Lindenmeyer
Barbara von Glutz
Fiona Häusler
Franz Kehl

Zürich, 31. März 2008

Inhaltsverzeichnis

1	Zielsetzung und Fragestellung	1
1.1	<i>Auftrag und Fragestellung.....</i>	<i>1</i>
1.2	<i>Auftragsverständnis des Auftragnehmers</i>	<i>2</i>
1.3	<i>Ziele der Evaluation</i>	<i>3</i>
2	Methodik.....	5
2.1	<i>MAESTRO.....</i>	<i>5</i>
2.2	<i>Wirkungsmessung in der Sozialen Arbeit.....</i>	<i>8</i>
2.3	<i>Ansatz: Formative qualitative Evaluation</i>	<i>11</i>
3	Auftrag und Auftragsverständnis: BIAS- Umsetzung in der Stadt Bern 2006	12
4	Die Zielgruppen im Überblick	14
4.1	<i>Klientenprofile.....</i>	<i>15</i>
4.2	<i>Bildungshintergrund der Klienten.....</i>	<i>16</i>
4.3	<i>Beschäftigungsfähigkeit der Zielgruppen</i>	<i>18</i>
5	Output 1: Strukturelle Leistungen des KA.....	21
5.1	<i>Übersicht über die Angebotsstruktur.....</i>	<i>21</i>
5.2	<i>AsF – eine Berner Pionierleistung im Sinne eines PPP-Projektes.....</i>	<i>22</i>
5.3	<i>Strukturelle Mehrleistungen</i>	<i>23</i>
5.3.1	<i>Kostensenkung dank Lohnbeiträgen Arbeitgeber</i>	<i>23</i>
5.3.2	<i>Kostensenkung dank Effizienzsteigerung</i>	<i>24</i>
5.3.3	<i>Erhöhter Produktionsertrag</i>	<i>24</i>
5.3.4	<i>Strukturelle Mehrleistungen insgesamt.....</i>	<i>25</i>
6	Output 2: Bewirtschaftung der Programmplätze.....	26
6.1	<i>Das Intake- / Abklärungsverfahren im KA (Sektion Abklärung)</i>	<i>27</i>
6.1.1	<i>Bewertung der Abklärungsverfahren aus Sicht SD und KA</i>	<i>27</i>
6.1.2	<i>Bewertung aus Sicht Evaluation.....</i>	<i>28</i>
6.2	<i>Fristen</i>	<i>29</i>
6.2.1	<i>Bewertung der Verfahrensfristen aus Sicht SD und KA.....</i>	<i>30</i>
6.2.2	<i>Bewertung aus Sicht der Evaluation.....</i>	<i>30</i>
7	Outcome: Massnahmentage	33
7.1.1	<i>Bewertung aus Sicht der Evaluation.....</i>	<i>34</i>

8	Impact 1: Anschlusslösungen	36
8.1	<i>Integration in den Arbeitsmarkt</i>	36
8.1.1	Fallbeispiele zur Arbeitsmarkt-Integration.....	38
8.1.2	Exkurs: Zur Frage des Wirkungszusammenhangs	40
8.2	<i>Andere Anschlusslösungen</i>	41
8.2.1	Fallbeispiel zu „anderen Lösungen“.....	42
8.2.2	Fallbeispiele zu „Lösungen für Jugendliche“	43
9	Impact 2: Ablösungen	46
9.1	<i>Nutzen von Ablösung aus ökonomischer Sicht</i>	47
9.2	<i>Nutzen von Ablösung aus Sicht der Teilnehmenden; externe Einflussfaktoren</i>	47
10	Soft Faktoren.....	51
10.1	<i>Zum Verhältnis von „Hard facts“ und „Soft facts“</i>	51
10.2	<i>Beeinflussung von Soft Facts aus Sicht der Mitarbeitenden von SD und KA.....</i>	52
10.3	<i>Soft facts in den Jugendprogrammen</i>	55
10.3.1	Fallbeispiele zu Soft Facts.....	57
11	Das Image des KA bei den Einsatzbetrieben	61
12	Kooperation KA und SD.....	63
12.1	<i>Situation</i>	63
12.2	<i>Einschätzungen der Zusammenarbeit aus Sicht der Mitarbeitenden.....</i>	63
12.2.1	Sicht SD	63
12.2.2	Sicht KA.....	64
12.2.3	Zusammenarbeit im Bereich Motivationssemester.....	65
12.2.4	Einschätzungen aus Sicht des Evaluators	67
13	Bewertung der Auftragserfüllung	70

Abbildungen

Abbildung 1: MAESTRO-Modell.....	5
Abbildung 2: Klientenverlauf 2006, Basis für die Gewichtung der Fallbeobachtungen gem. Schritt 5	8
Abbildung 3:.....	9
Wirkungsstufen	9
Abbildung 4: Wirkungskette, Messbarkeit, Zuständigkeit	10
Abbildung 5: Zielgruppen-Merkmale	15
Abbildung 6: Bildungshintergrund der Zielgruppe.....	17
Abbildung 7: Zielgruppen-Einschätzung durch Einsatzbetriebe.....	19
Abbildung 8: Output 1 – Strukturelle Leistungen	23
Abbildung 9: Output 2 - Aktivitäten.....	26
Abbildung 10: Work Flow	29
Abbildung 11: Dauer Eintritt SD bis Eintritt KA	30
Abbildung 12: Outcome 1 – Massnahmentage	33
Abbildung 13: Impact 1 – AM-Integration	36
Abbildung 14: Andere Anschlusslösungen.....	41
Abbildung 15: Impact 2 – Ablösung.....	46
Abbildung 16: Impact 3 – “Soft-Wirkungen”.....	53
Abbildung 17: “Soft-Wirkungen” – Vergleich SD/KA.....	54
Abbildung 18: Bewertung der „Soft-Facts“ der Motivationssemester	56
Abbildung 19: “Soft-Wirkungen” – Vergleich KA / RAV.....	57
Abbildung 20: Image bei den Einsatzbetrieben	61

1 Zielsetzung und Fragestellung

1.1 Auftrag und Fragestellung

Auf 1.1.2006 wurde in der Stadt Bern das neue kantonale Integrationskonzept „BIAS“¹ eingeführt. Die Stadt Bern gehört damit zu jenen Gemeinden des Kantons, die das neue Konzept bereits im ersten Jahr der Inkraftsetzung der entsprechenden regierungsrätlichen Weisung umgesetzt haben (den Gemeinden wurde eine 2-jährige Übergangsfrist eingeräumt).

Mit Schreiben vom 26. März 2007 an die „Co-Leitung der AG Zusammenarbeit“ (Kompetenzzentrum Arbeit, im folgenden „KA“ und Sozialdienst, im folgenden „SD“) schlägt der Auftraggeber dieser Studie, Herr Dr. Michael Hohn, Abteilungsleiter des Städt. Sozialamtes, vor, es sei eine Wirkungsprüfung im Bereich der Integrationsmassnahmen durchzuführen, die

1. „harte Kriterien“ wie die messbare Ablösungs-, Teilablösungs- und Anschlussquote untersucht,
2. „weiche Kriterien“ wie die spürbare Verbesserung der sozialen Situation der Klienten und Klientinnen aufzeigt,
3. die Zusammenarbeit zwischen SD und KA beobachtet und bewertet.

Die zu untersuchende Zielgruppe soll alle Sozialhilfe-Klienten umfassen, die im Untersuchungsjahr 2006 – dem ersten Jahr der Umsetzung von BIAS - in eine Arbeitsintegrationsmassnahme im KA überwiesen wurden; es handelt sich dabei um rund 650 Personen (ca. 70 weitere Personen wurden an 14 andere Institutionen der Arbeitsintegration überwiesen).

Der Auftraggeber weist darauf hin, dass für das Jahr 2006 aggregierte Erfolgszahlen fehlen; die Datenbanken von SD und KA sind noch nicht vernetzt. (Die Überführung der KA-Daten in die vom Sozialdienst benutzte EDV-Applikation KiSS erfolgt erst ab ca. 1.5.08). Es ist deshalb nicht möglich, den Teilnehmerverlauf, insbesondere Arbeitsmarkt-Integration und (Teil-)Ablösung, auf einer einheitlichen Datenbank zu verfolgen.

Der Auftraggeber erwartet von dieser Evaluation in erster Linie konkrete und verlässliche Hinweise über die Wirksamkeit der Integrationsbemühungen sowie Empfehlungen für deren Verbesserung; als Adressaten des Berichts werden deshalb die zuständigen Verwaltungsstellen und die im Bereich tätigen Fachpersonen genannt; der Bericht soll aber auch den strategischen Führungsgremien sowohl als Grundlage für die Bewertung der bisherigen Arbeitsmarkt-Integration von Sozialhilfeempfängern wie für die mittelfristige Steuerung des Sektors dienen.

¹ BIAS: Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe. Weisung der Gesundheits- und Fürsorgedirektion GEF des Kantons Bern vom 11.10.2005

1.2 Auftragsverständnis des Auftragnehmers

In den 90-er Jahren hat der Integrationsbegriff, der sich ursprünglich auf den Migrationsbereich beschränkte, in der Sozialhilfe Eingang gefunden. Inzwischen ist er in Kantonsverfassungen und in kantonalen Sozialhilfegesetzen verankert. Eine entscheidende Wende brachten insbesondere die neuen SKOS-Richtlinien mit der Einführung einer expliziten „Integrationszulage“, die sich auf den Grundsatz „Fördern und Fordern“ abstützt. Diese nicht nur terminologische sondern vor allem sozialpolitische Entwicklung ist Ausdruck einer Abwendung von der reinen materiellen Versorgung und Hinwendung zu einer „Aktivierungspolitik“, wie sie auch in der Revision der Arbeitslosenversicherung und nun auch in der anstehenden 5. IVG-Revision zu beobachten ist.

Das SHG des Kantons Bern unterscheidet zwischen „sozialer“ (Art.71) und „beruflicher“ (Art.72) Integration, wobei Massnahmen nach Art. 71 auf familienunterstützende und jugendspezifische beschränkt sind, Massnahmen nach Art. 72 staatliche Leistungen zugunsten „Beschäftigung“, „Arbeitsvermittlung“ und „berufliche Wiedereingliederung“ umfassen. Diese gesetzliche Grundlage lässt sich dahingehend interpretieren, dass die formal nacheinander angeordneten Art. 71 und 72 sowie die Aufzählung der Massnahmen innerhalb Art. 72 eine Art „Stufenkonzept“ darstellen: Soziale Integration stellt eine *Vorbedingung* für berufliche Integration dar; in der beruflichen Integration werden mit „Beschäftigung“ nicht nur vermittlungsrelevante *Schlüsselqualifikationen* gefördert sondern es wird auch eine *basale soziale Integration* ermöglicht: Ohne eine die Persönlichkeit stabilisierende Tagesstruktur, ohne regelmässige, an strukturierte Aktivitäten gebundene soziale Beziehungen – die Grundelemente eines „Beschäftigungsprogrammes“ – sind die Chancen auf eine Vermittlung in den Arbeitsmarkt gering.

Das aufwändige Leistungssystem des Sozialamtes, das allen Klienten und Klientinnen mit Integrationspotential eine Vielfalt von Beratungs- und Förderangeboten bereit hält, orientiert sich an einem breiten, sowohl den sozialen wie den beruflichen Aspekt umfassenden Integrationsbegriff. Entsprechend schwierig stellt sich die Frage nach messbarer Wirkung: Würde es sich um ein lineares „Stufenmodell“ handeln, könnte davon ausgegangen werden, alle erfolgreich geförderten Klienten, Klientinnen würden eines Tages von der materiellen Sozialhilfe abgelöst. Dem ist aber keineswegs so: Die hohen, nach wie vor steigenden Anforderungen des Arbeitsmarktes lassen nicht erwarten, dass *alle* über das KA geförderte SozialhilfebezügerInnen als selbständige, ihre materielle Existenz durch Erwerbsarbeit abdeckende Arbeitsmarkt- Teilnehmerinnen vermittelt werden können. Das Potential der sehr heterogenen Klientel lässt vielmehr erwarten, dass – je nach individuellen Ressourcen und Lebenslagen – eine Teilzeit- oder Temporärstelle, eine erhöhte kommunikative Kompetenz, eine psychosoziale Stabilisierung bereits als optimale Förderwirkung bezeichnet werden müssen.

Im Unterschied zur Arbeitslosenversicherung, die an die Vermittelbarkeit der Versicherten gebunden ist und deshalb ausschliesslich den Auftrag der raschen und nachhaltigen Vermittlung zu erfüllen hat, hat die Sozialhilfe einen umfassenden, alle Existenzbereiche – von der physischen und psychischen Gesundheit bis hin zur sozialen Teilhabe – einbeziehenden Auftrag. Ihre Massnahmen sind zwar grundsätzlich auf die Selbständigkeit ausgerichtet; der Grad der optimal zu erreichenden Selbständigkeit muss aber immer im Rahmen dessen beurteilt werden, was die individuellen körperlichen, geistigen, biographischen und sozialen Ressourcen der einzelnen Klientinnen und Klienten im Verhältnis zum sozialen Umfeld und zum Arbeitsmarkt überhaupt zulassen.

Eine Untersuchung über die Wirksamkeit darf sich deshalb nicht nur an der Ablösung orientieren – so sehr hier von politischer Seite Erwartungsdruck besteht – sondern muss in einer differenzierten Beobachtung sowohl das Potential der Klientel wie auch die verschiedenen möglichen Wirkungsebenen (reduzierter Beschäftigungsgrad mit Teilablösung, verbesserte soziale und kommunikative Kompetenzen, psychosoziale Stabilisierung) miteinbeziehen.

Wie die Evaluationen der Arbeitsmarktmassnahmen („2. Welle“ 2006) zeigen, kommt der Allokation von Massnahmen eine zentrale Bedeutung hinsichtlich deren Wirksamkeit zu. „Eine bestimmte AMM kann für eine Teilnehmerin einen positiven Beschäftigungseffekt haben, während sich die gleiche Massnahme für einen andern Teilnehmer negativ auswirkt“ umschreibt Lechner² die Wichtigkeit der richtigen Zuweisung (die eine angemessene Programmpalette voraussetzt). Eine Wirksamkeitsstudie muss deshalb den Abklärungs- und Zuweisungsprozess sowie die Angebotspalette mit einbeziehen, schliesslich auch die Ausgestaltung der an Beratung, Abklärung, Zuweisung, Förderung und Vermittlung beteiligten Institutionen, Fachpersonen und ihre Art und Weise der Zusammenarbeit.

Da in der Stadt Bern mit der ausgesprochen arbeitsmarktnahen Umsetzung des BIAS- Konzepts – dem Einbezug von privatwirtschaftlichen und NPO³- Arbeitgebern als Anbieter von Arbeits- und Einsatzplätzen – eine in dieser Form einzigartige „Ressource“ erschlossen wurde, muss dieser Zusammenarbeit ein besonderes Augenmerk geschenkt werden. Dabei interessiert insbesondere auch, welches Image das KA bei diesen Betrieben geniesst, wie von diesen Arbeitsmarktvertretern der Integrationsprozess, Professionalität und Qualität der Institution KA wahrgenommen werden.

1.3 Ziele der Evaluation

Mit dem Auftraggeber wurden folgende Ziele der Evaluation vereinbart:

Das Sozialamt verfügt dank dieser Wirkungsprüfung über eine nachvollziehbare Analyse, die Aussagen macht über

1. die **Wirkungen des KA bezüglich Integration** von Sozialhilfeempfängern **in den Arbeitsmarkt** und anderen Anschlusslösungen
2. Ablösungen resp. Reduktion von Sozialhilfeleistungen
3. **Veränderungen der sozialen Situation** der Klienten und Klientinnen gemäss Ausstattungsmerkmalen KISS
4. **das Verhältnis von Aufwand und Ertrag**, insbesondere unter Berücksichtigung der speziellen Umsetzung des BIAS- Konzepts in der Stadt Bern

² Lechner, Michael e.a. in: „Arbeitsmarkt 2010- Chance für alle?“, Zürich 2007

³ BI- Plätze sind Einstiegsarbeitsplätze, mit wenigen Ausnahmen alle in der Privatwirtschaft; die Teilnehmer erhalten eine Festanstellung, der Betrieb einen Einarbeitungszuschuss. An BIP- Plätze wird die Beschäftigungsfähigkeit gefördert, an SI- Plätzen geht es um die soziale Integration. BIP und SI sind v.a. in NPO angesiedelt.

5. die **Aufgabenteilung** und die Qualität der Ausgestaltung der **Schnittstellen** Sozialdienst/ Kompetenzzentrum Arbeit
6. die Zusammenarbeit des KA mit den Einsatzbetrieben.

- Auf der Leistungsebene B: Die Produkte des KA: Die BI, die BIP und SI- Programme; die Jugendangebote; ihre je spezifischen Zielgruppen, ihre Zielerreichung, die je spezifischen Prozesse und die eingesetzten Ressourcen; Bewertungen aus Akteurssicht
- Auf der individuellen Ebene C: Die Wirkungsweise der Leistungen bei einer repräsentativen Stichprobe von Fällen: Merkmale der zur Stichprobe gehörenden Personen, Zielerreichung, Prozessverlauf, Bewertungen aus Teilnehmersicht.

Auf jeder Ebene wurden vergleichbare Fragen bearbeitet:

1. Auf der Ebene A des Gesamtsystems:

- a) Welches ist der politische Auftrag? Welche gesetzlichen Vorgaben bestimmen den Rahmen der Integrationsmassnahmen? Welche Erwartungen richten die politischen Behörden ans Gesamtsystem SD/KA?
- b) Welche Merkmale (Alter, Geschlecht, Ausbildung, Lebenslage etc.) zeichnen die ans KA resp. an andere Massnahmen zugewiesenen Klienten des SD gegenüber Nicht-Teilnehmern aus?
- c) Welche Ziele und Intentionen verfolgen die am Gesamtsystem beteiligten Institutionen? Wie sind sie mit der Zielerreichung aus ihrer Sicht zufrieden?
- d) Welche spezifischen Leistungen erbringen die verschiedenen Institutionen? Wie arbeiten sie zusammen? Wie sind ihre Schnittstellen ausgestaltet? Wie beurteilen sie die Zusammenarbeit?
- e) Welche speziellen Ressourcen (Zeit / finanzielle Mittel; personeller Einsatz; Instrumente und Methoden) setzen die beteiligten Institutionen ein? Als wie geeignet resp. als wie ausreichend werden diese beurteilt werden?
- f) Welches Image geniesst das KA bei den Einsatzbetrieben? Wie „förderlich“ resp. „hemmend“ wirkt sich dieses Image auf den Integrationserfolg der Massnahmen aus?

2. Auf der Ebene der einzelnen KA-Massnahmen (BI, SI, Jugend):

- a) Welches (politisches, professionelles, konzeptuelles) Auftragsverständnis leitet die Steuerungsverantwortlichen der verschiedenen Massnahmen?
- b) Welche speziellen Merkmale zeichnen die hier zugewiesenen Zielgruppen aus? Als wie heterogen oder homogen kann die an den verschiedenen KA-Angeboten beteiligte Zielgruppe bezeichnet werden?
- c) Welche expliziten Massnahmenziele werden verfolgt? Inwiefern werden diese erreicht? Wie wird die Zielerreichung nach Abschluss der Massnahme eingeschätzt?
- d) Welche Leistungen erbringen die einzelnen Massnahmen? Wie sind die Schnittstellen zwischen den Massnahmen ausgestaltet?

- e) Über welche Ressourcen verfügen die verschiedenen Massnahmen? Als wie geeignet werden diese in Bezug auf die Anforderungen der speziellen Zielgruppe und der gesetzten Ziele beurteilt?

3. Auf der Leistungsebene:

- a) --
- b) Welches individuelle Profil bringt der/die einzelne Klient, Klientin, der/ die im Rahmen der Evaluation befragt wird, mit?
- c) Welche Ziele werden mit ihm, mit ihr vereinbart? Wie steht es mit der Zielerreichung, der Erfüllung der Erwartungen? Welche Wirkungen lassen sich nach Austritt/ Abschluss der Massnahmen feststellen?
- d) Als wie geeignet werden die Leistungen des KA aus Sicht der befragten Klienten bewertet?
- e) --

Vorgehen:

Für die Evaluation wurden folgendes Vorgehen und folgende Untersuchungsinstrumente gewählt:

1. Durchsicht aller relevanten Dokumente (gesetzliche und behördliche Grundlagen, institutionelle Konzepte, Verfahrensbeschriebe, Regelungen, Formulare etc.).
2. Quantitative Auswertung der beiden bestehenden (voneinander unabhängig geführten) Datenbanken SD und KA (in Bezug auf das Betriebsjahr 2006).
3. Strukturierte Einzelinterviews mit Leitungsverantwortlichen KA und SD zur Vertiefung der oben skizzierten Forschungsfragen – als Basis für die Fragebogen gem. Schritte 4 und 5.
4. Schriftliche Befragung aller mit der Zielgruppe direkt beschäftigten Mitarbeitenden von SD und KA mittels eines standardisierten Fragebogens.
5. Auswahl von 150 Personen aus der SD- Datenbank, gewichtet nach den Verlaufsgruppen (s. Abb. 2); schriftliche Befragung der zuständigen SD- Mitarbeitenden zum individuellen Fallverlauf dieser 150 Personen. Aus organisatorischen Gründen (Nichtverfügbarkeit der Unterlagen für das KA aufgrund verschiedener Untersuchungen zum politisch aktuellen Thema „Sozialhilfemissbrauch“) konnten die zuständigen KA- Mitarbeitenden nicht – wie vorgesehen – zum individuellen Fallverlauf dieser 150 Personen befragt werden; dadurch verlieren die auf den Rückmeldungen zum individuellen Fallverlauf basierenden Ergebnisse leider etwas an Bedeutung.

6. Gewichtete Auswahl von 15 bis 20 Personen für sog. „Case studies“: Klientenbefragungen vor Ort oder telefonisch.
7. Standardisierte Befragung von Einsatzbetrieben im Bereich SI und BI.
8. Auswertung der Befragungen und Fallbeobachtungen; Erarbeitung von Empfehlungen; Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse.
9. Plausibilisierung der Ergebnisse gem. 8 mit den Auftraggebern am 5. März 2008

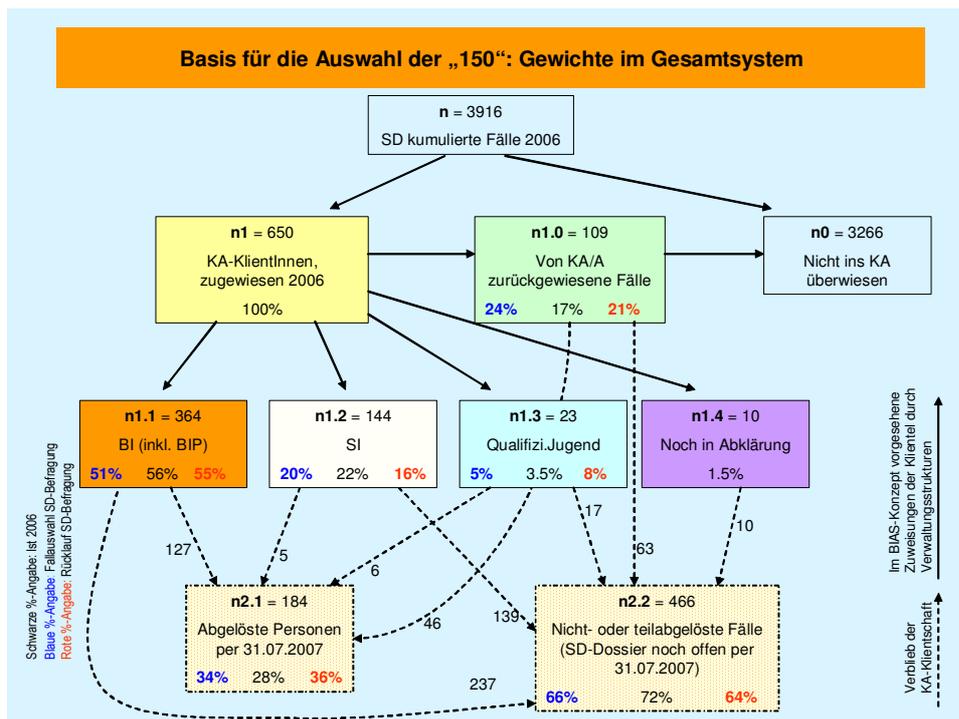


Abbildung 2: Klientenverlauf 2006, Basis für die Gewichtung der Fallbeobachtungen gem. Schritt 5

2.2 Wirkungsmessung in der Sozialen Arbeit

Bei einer Wirkungsprüfung stellt sich vorab die Frage der Reichweite der erwarteten Wirkungen des untersuchten Forschungsgegenstandes und der entsprechenden Zuständigkeiten.

Das „Programm“ KA wird mit bestimmten Inputs ausgestattet: Kantonale und kommunale Vorgaben und entsprechende finanzielle Ressourcen.

Mittels seiner konzeptuell gesteuerten Aktivitäten liefert das Programm unmittelbare Outputs: Eine Palette von Einsatzplätzen im BI, SI und im BIP- Bereich. Anzahl und Qualität dieser Plätze liegen im unmittelbaren Einflussbereich des KA; die Ausgestaltung der Palette kann deshalb als eindeutige Wirkung des KA bezeichnet werden.

Wirkungsstufen

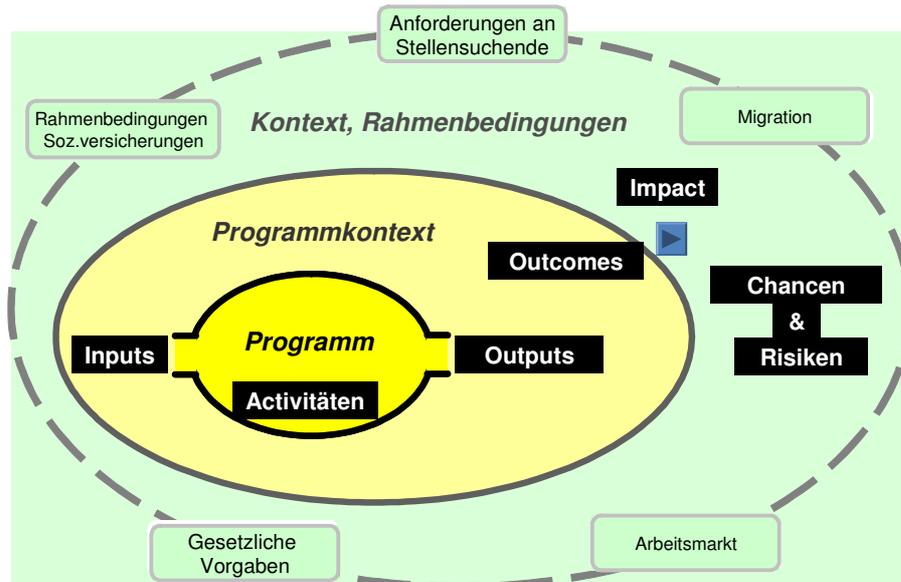


Abbildung 3: Wirkungsstufen

Die Art und Weise, wie und innerhalb welcher Fristen der individuelle Bedarf der Teilnehmenden abgeklärt und diese auf die verschiedenen Plätze zugewiesen werden, liegt – als 2. Output- Stufe - in der gemeinsamen Zuständigkeit von KA und SD (resp. bei den Jugendlichen: des RAV).

Die Teilnahme an einem Einsatz ist im Unterschied zu den beiden Output- Stufen, die lediglich die strukturellen Vorbedingungen darstellen, ein „Wert an sich“: Den Teilnehmenden wird eine soziale Integration geboten, sie verfügen über eine Tages- und Wochenstruktur, sie haben die Möglichkeit zu beruflichen Kontakten und Lernmöglichkeiten on the job. Die Anzahl absolvierter Teilnehmertage in den verschiedenen Programmtypen ist deshalb als „**Outcome**“, als ein angestrebtes **Leistungsziel**, zu bewerten, für dessen Erreichung dem KA eine hohe, aber nicht die alleinige Zuständigkeit zukommt: Inwiefern die Teilnehmenden die ihnen zugewiesenen Einsatzplätze tatsächlich in Anspruch nehmen, also aktiv am Programm teilnehmen, muss als „Koproduktion“ der beiden Systeme KA und SD⁵ einerseits, der Teilnehmenden andererseits bezeichnet werden. Schliesslich hat hier zusätzlich aber auch die Mitwirkung der Einsatzbetriebe einen nicht allein durch das KA steuerbaren Einfluss.

Die Anlage der BIAS- Programme, zumindest im BI- und BIP- Bereich, ist auf die Förderung der Selbständigkeit ausgerichtet: Die Teilnehmenden sollen so unterstützt und gefördert werden, dass sie einen Platz im Arbeitsmarkt antreten können und von der Sozialhilfe abgelöst werden. Dieser angestrebte „**Impact**“, das angestrebte **Wirkungsziel**, der Massnahmen ist aber in hohem Masse durch exogene Faktoren bestimmt: Die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes, die professionellen Anforderungen, die im Arbeitsmarkt gestellt werden, die

⁵ Das Coaching ist Aufgabe der KA- Mitarbeitenden, die Gewährung der Integrationszulage resp. deren Kürzung Aufgabe des SD- Mitarbeitenden.

Höhe der Sozialhilfebeiträge (als Push- oder Pull- Faktor), die Zusammensetzung der Zielgruppen etc. Hier darf dem KA nur eine beschränkte Zuständigkeit zugemessen werden.

Wirkungskette, Messbarkeit und Zuständigkeit

Wirkungsstufe	Messbarkeit	Zuständigkeit
<u>Output 1: Strukt. Leistungen</u> Jahresplätze BI, BIP, SI	Exakt	KA
<u>Output 2: Aktivitäten:</u> TN- Zuweisung, Abklärungen	Exakt	SD und KA
<u>Outcome</u> <u>Effektive Massnahmentage</u>	Exakt	KA, Einsatzbetriebe Tn
<u>Impact 1:</u> Vermittlung in AM	Eingeschränkt: Beobachtungsdauer 1-24 Mt	KA, Tn, Arbeitsmarkt
<u>Impact 2:</u> Teil- und Vollablösungen	Eingeschränkt Beobachtungsdauer 1-18 Mt	KA, SD/ SHG, Tn, Arbeitsmarkt
<u>Impact 3:</u> Soft Faktoren	Eingeschränkt Mangels exakter Indikatoren	KA, SD, Tn, andere Lebensumstände

Abbildung 4: Wirkungskette, Messbarkeit, Zuständigkeit

Je weiter entfernt die Wirkungsstufe vom Zuständigkeitsbereich des beobachteten Programmes liegt, desto komplexer der Einfluss exogener Faktoren, desto eingeschränkter die Messbarkeit; die Frage, ob eine beobachtete (Klienten-) Entwicklung tatsächlich auf die Intervention des untersuchten Akteurs zurückzuführen ist, könnte nur mit breit angelegten Panels, die auch Kontrollgruppen einbeziehen, schlüssig beantwortet werden. Die Festlegung von „Kontrollgruppen, die von Hilfemassnahmen aus evaluationsstechnischen Gründen ausgeschlossen werden, ist in der Sozialen Arbeit ethisch nicht vertretbar“.⁶ Typisch für Evaluationen im Bereich der Sozialen Arbeit ist überdies die Tatsache, dass das, was hinsichtlich Wirkungen verglichen werden soll, oftmals nicht exakt identifizierbar ist. Im Unterschied zu klinischen Untersuchungen fehlen im Rahmen sozialer Massnahmen eindeutige Indikatoren für die exakte Messung sog. „Soft Faktoren“ (vgl. Kap. 10).

Als zusätzliche Schwierigkeit für die Messbarkeit erwies sich in der vorliegenden Studie die Auswahl der Zielgruppe (alle zwischen 1.1. und 31.12.2006 von SD an KA überwiesenen Personen): Aus verfahrensbedingten Gründen konnte der Integrationsverlauf dieser Zielgruppe nur bis am 31. Juli 2007 beobachtet werden. Dies hat zur Folge, dass die Dauer der beobachteten Prozesse („Treatment“) inhomogen ist: Während der Arbeitsmarkt- Erfolg bei

⁶ Vgl. Heiner, Maja „Evaluation“, in: Handbuch Sozialarbeit Sozialpädagogik, hsg. von Otto und Thiersch., Neuwied 2001; S. 488

im Januar 06 Zugewiesenen über maximal 19 Monate beobachtet werden konnte, beschränkt sich die Beobachtungsdauer bei Personen, die ende Jahr zugewiesen wurden auf 7 Monate. Da die Dossiers im SD erst 6 Monate nach erfolgter Ablösung geschlossen werden, bezieht sich die Messung des Ablösungserfolgs auf eine Förderdauer von max. 12 Monaten (im Januar 06 ins KA eingetreten) bis min. 1 Monat (im Dezember eingetreten) und das Dossier konnte nach 6 Monaten (Sept. 07) geschlossen werden.

Zusätzlich zur Beobachtung der mit dem Auftraggeber vereinbarten Gesamtzielgruppe (alle im Jahre 2006 von SD ans KA *zugewiesenen*, total 650 Personen⁷) wurde eine zweite Gruppe von Personen beobachtet, die im Januar und Februar 06 zugewiesen wurde (89 Personen); in dieser Gruppe konnte der Verlauf aller Personen während 17-18 Monaten beobachtet werden.

2.3 Ansatz: Formative qualitative Evaluation

Entsprechend der in 1.1 skizzierten Fragestellung des Auftraggebers, den vorgegebenen Rahmenbedingungen (Zielgruppe, separate Datenbanken SD/KA) und den zur Verfügung stehenden Ressourcen (Zeitraumen, Mittel) handelt es sich bei der vorliegenden Studie um eine **formative Evaluation**, die den Fokus auf die Empfehlung möglicher Verbesserungen legt, so weit sich diese aufgrund einfach zugänglicher, hauptsächlich **qualitativ erhobener** (multiperspektivische Bewertung aus Sicht SD, KA, externen Stellen, Teilnehmenden) **Sachverhalte** nahe legen.

Für eine quantitative Studie müsste ein längerer Beobachtungszeitraum gewählt werden, während dem gleiche Rahmenbedingungen herrschen. Das beobachtete Jahr 2006 war insofern ein **Pilotjahr**, als das kantonale BIAS- Konzept, das erst im Oktober 05 in kraft trat, sukzessive neben den auslaufenden BMSE- Massnahmen eingeführt wurde; andererseits wurde die stadtbernische BIAS- Umsetzung bereits für 2007 in einigen grundlegenden Aspekten nochmals revidiert.

⁷ Das KA hat im Jahre 2006 insgesamt, d.h. inkl. des aus 2005 übernommenen Bestandes, 769 Klienten betreut

3 Auftrag und Auftragsverständnis: BIAS- Umsetzung in der Stadt Bern 2006

Das kantonale BIAS- Konzept von 11.10.2005 bezweckt die Umsetzung von Art. 72 des bernischen SHG unter Berücksichtigung der neuen Richtlinien der SKOS:

- Gegenleistungsprinzip
- Ressourcen- Orientierung
- Soziale Teilhabe
- Wirtschaftlichkeit

Insbesondere bezweckt das neue kantonale Konzept mehr Plätze mit den vorhandenen Mitteln bereit zu stellen. Neu soll ein Schwerpunkt bei den Jugendlichen und den jungen Erwachsenen liegen. Kernstück von BIAS sind die drei Angebotstypen

- **Berufliche Integration (BI):** Auf 6 Monate befristete Einsatzplätze nahe am Arbeitsmarkt: Fachliche und sprachliche Förderung. Entlöhnung.
- **Soziale Integration (SI):** unbefristete regelmässige Arbeitseinsätze zur sozialen Stabilisierung. Die Teilnehmenden werden nach SKOS- Richtlinien über die individuellen SH- Konten finanziert.
- Angebote zur **Stabilisierung mit Perspektiven auf berufliche Integration (BIP);** Vorbereitung auf den Arbeitsmarkt während 6-12 Monaten; Finanzierung der Teiln. nach SKOS über das individuelle SH- Konto.

Die kantonale Steuerung der kommunalen BIAS- Angebote erfolgt über das Instrument der Ermächtigung. Die Ermächtigung definiert Mengen- und Qualitätsaspekte. Erstaunlicherweise sind im kantonalen Dokument „Ermächtigung“ nur Input- Vorgaben und keine Wirkungsziele zu finden. Die Ermächtigung für die stadtbernischen BIAS- Angebote für das Jahr 2006 erfolgte am 19. Oktober 2006, d.h. erst gegen Ende des Pilotjahres.

Der Gemeinderat hat im November 2005 die „Strategien und Massnahmen zur Bekämpfung der (Jugend-)Arbeitslosigkeit 2005 – 2009 verabschiedet. Diese definieren als Auftrag an das KA u.a.:

10. Jugendliche und junge Erwachsene finden einen Ausbildungsplatz und – nach Abschluss einer Ausbildung – einen Arbeitsplatz.
11. Das Angebot der Stadt für Personen mit erschwertem oder keinem Zugang zum Arbeitsmarkt ist differenziert und flexibel.
12. Der Integrationsauftrag wird in verstärkter Zusammenarbeit mit Unternehmen und Non Profit Organisationen erfüllt.
13. Die von der Arbeitslosenversicherung und vom Kanton finanzierten Aktivitäten sind bedarfsgerecht und subsidiär durch zusätzliche, selbst finanzierte Aktivitäten ergänzt. Es können so Folgekosten gespart werden.

14. Die Bekämpfung der (Jugend-) Arbeitslosigkeit wird als Querschnittsaufgabe der Wirtschafts-, Sozial- und Bildungspolitik wahrgenommen.

Das BIAS- Modell der Stadt Bern, so wie es im Konzept des KA umgesetzt wird (an GEF eingereicht am 23.12.05), versteht sich als Instrument, das

- die Sozialarbeit im Bereich berufliche und soziale Integration ergänzt
- mittels geeigneten Mitteln und spezialisierten Mitarbeitenden arbeitet
- mittels persönlichen Kontakten mit Unternehmen diese für die Situation stellensuchender Menschen sensibilisiert und so Integration fördert.

4 Die Zielgruppen im Überblick

Das BIAS- Konzept setzt sich mit der alten Frage der „Beschäftigungsfähigkeit“, einem klassischen Thema der Fürsorge- oder „Armenpolitik“, auseinander. Diesem Thema müssen sich alle Gemeinwesen immer wieder sowohl aus sozialpolitischer, wirtschaftspolitischer aber auch aus ethischer Sicht stellen: Wie kann, wie soll, wie darf die auf Unterstützung angewiesene arme Bevölkerung in arbeitsfähige und in nichtarbeitsfähige unterschieden werden? Den ersteren werden seit je andere Ansprüche und Anforderungen zugebilligt als den letzteren – was ein differenziertes „Behandlungskonzept“ voraussetzt. Das Kriterium ist die „Beschäftigungsfähigkeit“.

Wie die Literatur zeigt⁸, hat sich die sozialpolitische Diskussion über die Beschäftigungsfähigkeit von einer einfachen Dichotomie „Beschäftigungsfähig – Nicht beschäftigungsfähig“, die sich nur auf Alter und Gesundheit der Zielgruppen bezog, zu einer differenzierten Betrachtungsweise der komplexen Dynamik von Arbeitsmarkt- Aufnahmefähigkeit und sektoriellem Arbeitskräfteangebot weiterentwickelt. Bei dieser entwickelten Betrachtungsweise geht es um die Analyse, ob und wie schnell eine Arbeitslosengruppe unter gegebenen arbeitsmarktlichen Verhältnissen wieder in den Markt aufgenommen werden kann.

Das BIAS- Konzept⁹ stützt sich auf eine solche differenzierte Betrachtungsweise ab: Es unterscheidet die Zielgruppen nach ihrem Integrationspotential: Die berufliche Integration (BI) bildet das Ziel von Massnahmen für Personen, die ohne tiefgreifende Unterstützung den Weg in den Arbeitsmarkt zurückfinden können; die Soziale Integration (SI) wird als Massnahmenziel gesetzt für Personen, bei denen kaum mit einer (raschen) Rückkehr in eine existenzsichernde Beschäftigung gerechnet werden kann (>SI). Einer Zwischengruppe werden Personen zugeordnet, die zwar ein grundsätzliches Potential aufweisen, aber noch einer spezifischen Förderung im Rahmen der „Beruflichen Integration mit Perspektiven BIP“ bedürfen.

Das BIAS- Konzept von 2005 baut auf den Erfahrungen der BMSE- Praxis der Vorjahre auf. Dazu gehört die „Haltung“ (Abschn. 6 des Konzepts) eines ressourcenorientierten Ansatzes, d.h. die Zuweisung der Klienten nach ihren Erfolgschancen, gemessen an den Realitäten des Arbeitsmarktes. Dabei sollen die Fördermassnahmen so angelegt sein, dass sie in erster Linie die Selbstwirksamkeit der Zielgruppen unterstützen (andererseits v.a. aber auch nicht durch Überforderung resp. erneute Erfolglosigkeit belasten).

⁸ Einen guten Überblick über die Entwicklung der terminologischen und die damit verknüpften sozialpolitischen Ansätze liefert Bernhard Gazier in Lang, Peter: Beschäftigungsfähigkeit: Von der Theorie zur Praxis., hsg. von der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit ISSA, Berlin 2001

⁹ Das Referenzdokument für diese Studie ist das Konzept vom 19.12.2005

4.1 Klientenprofile

Zielgruppen- Merkmale Zuweisung SD > KA zw.1.1.2006 und 31.12.2006, ohne Motivationssemester, ohne „inizio“				
	An KA gesamt zugewiesen	Davon.. ..an BI/BIP	..an SI	SD Kum.Fälle 12.06
Anzahl beobachtete Personen	650	364	144	3'916
Durchschnitts- alter (MW)	38.3	38.3	43.3	39.8
Geschlecht (Anteil Frauen)	37.8	37.1	56.3	36.7
Nationalität (Anteil Ausländer)	45.1	45.6	45.1	42.8

Abbildung 5: Zielgruppen-Merkmale

Abb 5. zeigt die Zielgruppenmerkmale der 650 zwischen dem 1.1.06 und dem 31.12.06 vom SD ans KA überwiesenen (mehrheitlich erwachsenen) Sozialhilfebezüger (inkl. 103 junge Erwachsene unter 25). Dazu kommen 93 stadtbernerische Jugendliche und junge Erwachsenen (18 bis 25), die im Laufe von 2006 über das RAV in das Motivationssemester zugewiesen wurden sowie die 25 Jugendlichen, die ins im März 2006 gestarteten neuen Projekt „inizio“ und 25 Junge Erwachsene, die im 2006 neu ins Programm „NIP“ aufgenommen wurden. Der Anteil der im Beobachtungsjahr ins KA aufgenommenen und geförderten jungen Klienten (bis 25- jährige) macht rund 30% aller KA- Klienten aus, d.h. er liegt mehr als doppelt so hoch als der Anteil dieser Altersgruppe am Gesamtklientel des SD (13%). Bei einem Einbezug der via RAV zugewiesenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen in die Gesamtstatistik (was auf der Basis der in dieser Studie beigezogenen Datenbanken nicht möglich war) würde das Durchschnittsalter der KA- Klienten tiefer liegen – ganz entsprechend den strategischen Vorgaben des Gemeinderates.

Der Vergleich der Erwachsenen gemäss den klassischen Zielgruppenmerkmale „Alter“ und „Geschlecht“ aller Sozialhilfe- Klienten zeigt, dass im Jahre 2006 die den Programmteilen BI/ BIP zugewiesenen Personen hinsichtlich Alter und Geschlecht dem Durchschnittsprofil der erwachsenen Sozialhilfeklienten entsprechen; die ins SI zugewiesenen erwachsenen Personen sind hingegen älter; hier ist insbesondere der Frauenanteil höher.

Der höhere Altersdurchschnitt in den SI- Programmen weist auf das bekannte Phänomen hin, dass ältere Personen, die ihre Stelle verloren haben, nur mit grösseren Schwierigkeiten – wenn überhaupt - in den Arbeitsmarkt zurückfinden als jüngere; dieses Phänomen scheint sich mit der Zuweisung eines erhöhten Anteils älterer Personen in die SI- Programme – die sich ja an Personen mit geringem Arbeitsmarkt- Potential wenden - auch für die Stadt Bern zu bestätigen.

Der erhöhte Frauenanteil in den SI- Programmen kann zwei Ursachen haben: Einerseits ist der Anteil Frauen, insbesondere bei Nichtschweizerinnen, ohne postobligatorische Ausbildung höher als bei Männern (vgl. 4.2); andererseits stellen familiäre Verpflichtungen, die nach wie vor hauptsächlich von Frauen getragen werden, Hürden für die arbeitsmarktliche Integration dar. Frauen werden deshalb vermehrt in die z.T. nur mit minimalen Stundenverpflichtungen verbundenen SI- Programme zugewiesen. Hier stellt sich die Frage, ob anstelle einer Zuweisung in eine minimale SI- Beschäftigung nicht die Anordnung einer familienergänzenden Kinderbetreuung eine effizientere Wirkung für die Arbeitsmarktintegration bringen würde. Die Fallstudien geben zu dieser Problemstellung keine Hinweise. Im Gespräch mit Leitungsverantwortlichen wird dieser Gedanke aber als bedenkenswert bewertet. In einer einmaligen (probeweisen) Bedarfserhebung im Oktober 2006 wurden vom SD 212 Personen gezählt, die aufgrund von Betreuungspflichten nicht vermittelbar sind.

Empfehlung 1

Es sollte geprüft werden, wie in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen des Frühbereichs in der Schuldirektion sowie im Jugendamt der Zugang zu Kinderbetreuungsangeboten für Sozialhilfebezügerinnen mit einem Beschäftigungspotential administrativ und finanziell erleichtert und als wirksame Massnahme mit Doppel- Effekt – sowohl zur Förderung der Arbeitsintegration der Mütter wie zur sprachlichen, sozialen und kulturellen Integration der Kinder – aktiv promoviert werden kann.

4.2 Bildungshintergrund der Klienten

Ein entscheidendes Kriterium für die Chancen auf dem Arbeitsmarkt stellt – unter dem Gesichtspunkt der ständig steigenden Anforderungen - der Bildungshintergrund der Zielgruppen dar.

Zielgruppen: Bildungshintergrund

Alle Angaben in % von Teilgruppen	SD	KA	BI	SI
Obligat. Schule	50	42	36.5	48
Anlehre	4.9	4.8	4.4	4.9
Berufslehre	25	25.8	29.4	21.5
Matura, DMS	6.9	6.6	6.3	8.3
Höhere Berufsb.	2.2	2.8	4.7	1.4
Hochschule	4.1	3.7	4.9	0
Nicht feststellbar	6.9	14.5	13.7	16

Abbildung 6: Bildungshintergrund der Zielgruppe

Die Verteilung in Abb. 6 zeigt, dass das Bildungsprofil der SI- Klienten und Klientinnen weitgehend dem Profil aller SD- Klienten entspricht - während im BI und BIP der Anteil der Personen mit höherer Ausbildung höher liegt; erwartungsgemäss ist der Anteil an Personen ohne nachobligatorische Ausbildung im SI am höchsten. Jede 6. Person im SI hat zudem nicht einmal die obligatorische Schulzeit ihres Herkunftslandes vollständig absolviert. In Anbetracht der rasch steigenden Anforderungen des Arbeitsmarktes hinsichtlich formaler Qualifikationen sollte der Nachholbildung der Zielgruppe SI ein ganz besonderes Augenmerk geschenkt werden. Mit dem neuen Berufsbildungsgesetz wurde eine breite Palette von Möglichkeiten geschaffen um Erwachsenen die Möglichkeit zum Nachholen obligatorischer Abschlüsse auf der Sekundarstufe II (Eidg. Fähigkeitszeugnis; Attest) zu bieten.¹⁰ Das neue KA- Projekt „Inizio“ stellt hier einen innovativen Schritt in eine nachhaltige Förderung von Jungen dar.

Es wäre sinnvoll, auch für Erwachsene im SI- Bereich Angebote zu schaffen, die den Weg in die Berufsbildung erleichtern, z.B. indem in Zusammenarbeit mit der Berufsschule ABU- Kurse (Allgemeinbildender Unterricht) als begleitende Bildungsmassnahmen für einen Teil der SI- Klientel (die damit in den Bereich BIP wechseln würde) geöffnet und deren Teilnahme an diesen Kursen gefördert und unterstützt werden. Personen, die nicht über den Schulstoff der obligatorischen Schule verfügen, könnten allerdings von einem solchen Angebot nicht profitieren. Für sie müsste – wie dies in vereinzelt anderen Kantonen heute möglich ist – ein Angebot geschaffen werden, das erlaubt, als Erwachsener den obligatorischen Schulab-

¹⁰ Vgl. Leitfaden des BBT, Kriterien für die Anerkennung anderer Qualifikationsverfahren; sowie: Vernehmlassungsdossier des BBT: „Validierung von Bildungsleistungen. Der Erfahrung einen Wert geben“. Oktober 2006

schluss nachzuholen.¹¹ Mit diesen beiden Massnahmen könnte die Umsetzung der gemein-derätlichen Strategie 5 verstärkt werden (Vernetzung der Sozial- mit der Bildungspolitik). Mindestens müsste auch SI- Teilnehmern, sofern sie über ein entsprechendes minimales Lernpotential und entsprechende Motivation verfügen, der Zugang zu basalen Deutschkursen ermöglicht werden (vgl. auch Empfehlung 16).

Empfehlung 2

In Anbetracht des hohen Anteils von Sozialhilfe- Klienten und Klientinnen ohne nachobligatorische Bildung sind bei der Weiterentwicklung des städtischen BIAS- Konzepts im Bereich BIP Massnahmen im Sinne der Validierung von Bildungsleistungen abzuklären. Es ist zu klären, wie Möglichkeiten geschaffen werden können, dass BIP- Teilnehmende anerkannte Bausteine für ein entsprechendes eidg. Fähigkeitszeugnis oder eine Attestausbildung absolvieren können. Insbesondere ist eine Zusammenarbeit mit der Berufs-, Fach- und Fortbildungsschule (BFF) anzustreben, ABU- Kurse für KA- Klienten zu öffnen und die Teilnahme an diesen Kursen KA- seitig aktiv zu unterstützen.

Empfehlung 3

Da ein Anteil von rund 8% von Sozialhilfe- Klienten und Klientinnen nicht einmal über einen obligatorischen Schulabschluss verfügt, ist in Zusammenarbeit mit der kantonalen Erziehungsdirektion resp. der städt. Schuldirektion zu prüfen, wie auch im Kanton Bern (analog wie ZH, TI u.a.) für Personen, die über keine vollständig absolvierte obligatorische Schulzeit verfügen, die Möglichkeit geschaffen wird, den entsprechenden Schulstoff nachzuholen und qualifizieren zu lassen.

4.3 Beschäftigungsfähigkeit der Zielgruppen

Die Beschäftigungsfähigkeit (s. oben) bildet bei der Abklärung im KA resp. bei den Empfehlungen aus dem Sozialdienst das Zuweisungskriterium: Die zuständigen Mitarbeitenden schätzen die Chancen einer Person auf eine rasche, tendenziell eher selbständige Vermittlung in den Arbeitsmarkt resp. den erhöhten Förderbedarf einer Person ein und weisen sie im ersten Fall ins BI, im zweiten ins BIP zu. Falls die Aussichten auf einen Einstieg als unrealistisch betrachtet werden, wird ins SI zugewiesen.

Diese Entscheide werden v.a. aus Sicht der KA- Mitarbeitenden, z.T. (bei Direktzuweisungen) der Sozialarbeitende des SD gefällt. Massgeblich sind dabei Erfahrungen über bisherige Vermittlungserfolge und Annahmen über Bewertungen aus Sicht Arbeitgeber. In der vorliegenden Studie wurden nun die Einsatzbetriebe, die unmittelbare Erfahrungen mit BI- und

¹¹ Vgl zB Kanton Zürich; Angebote der Stadt Zürich an der Fachschule für Haushalt und Lebensgestaltung; www.stadt-zuerich/shg.ch

BIP- Klienten machen, direkt nach ihren Einschätzungen bezogen auf 12 Kriterien befragt. Die in den Einsatzbetrieben zuständigen Personen, die die BI- und BIP- Teilnehmenden persönlich kennen und anleiten, wurden eingeladen, die Beschäftigungsfähigkeit des aktuell im Betrieb tätigen Teilnehmenden resp. des Teilnehmenden der letzten Platzierungsphase mit einem Festangestellten in vergleichbarer Funktion, der vom freien Arbeitsmarkt (als Stellenwechsler oder als Neueinsteiger) eingestellt wurde, zu vergleichen.

Zielgruppen: Einschätzung aus Sicht der Einsatzbetriebe (81)
Vergleich verschiedener Kompetenzen mit „Festangestellten“

Kompetenz <i>% bezog. auf n= alle zur Frage Antwortende</i>	BI: % Tn die Fest- angestelltem entsprechen	BIP: % Tn die Fest- angestelltem entsprechen
1. Fachkompetenz	33	18
2. Auffassungsgabe	28	18
3. Arbeitstempo	30	21
4. Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit	43	43
5. Selbständigkeit	26	28
6. Soziale Kompetenz im Team	40	32
7. Soziale Kompetenz mit Kunden	31	27
8. Verhalten zu Vorgesetzten	53	48
9. Arbeitsmotivation	35	36
10. Belastbarkeit	25	11
11. Gesundheit	30	33
12. Chancen auf Arbeitsmarkt	21	11

Abbildung 7: Zielgruppen-Einschätzung durch Einsatzbetriebe

Wie Abb. 7 zeigt, liegt die von den Vorgesetzten eingeschätzte Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden in allen befragten Kriterien deutlich bis sehr deutlich unterhalb den diesbezüglichen Anforderungen, die an einen auf dem offenen Arbeitsmarkt rekrutierten Festangestellten gestellt werden. Als besonders schwach werden personale Kompetenz- Dimensionen wie Belastbarkeit, Selbständigkeit und Auffassungsgabe bewertet. Aufgrund der grossen Diskrepanzen der verschiedenen Kompetenzdimensionen zu „freien Stellenwechslern“ erstaunen die als sehr gering eingeschätzten generellen Chancen der Teilnehmenden auf dem Arbeitsmarkt nicht.

Diese Chancen- Einschätzungen der Einsatzbetriebe liegen relativ nahe an der real erreichten Vermittlungsquote (19% BI, 19% BIP, bezogen auf alle 2006 zugewiesenen Klienten). Wenn nur jene BI/BIP- Teilnehmenden beobachtet werden, die nicht abgebrochen haben, liegen die Vermittlungsquoten allerdings bedeutend höher (rund 40%, s. Abb. 13). Aber die Einsatzbetriebe machen natürlich ihre Einschätzungen aufgrund von Erfahrungen mit allen ihnen zugewiesenen, auch jenen, die im Laufe des Einsatzes abbrechen. Ihre Einschätzungen dürfen deshalb als realistisch bewertet werden.

Als besonders gravierend hinsichtlich Wirksamkeit von Fördermassnahmen müssen die gegenüber Stellenwechslern sehr tief eingeschätzten Selbstkompetenzen bewertet werden. Veränderung und Förderung von Personalen Kompetenzen wie Auffassungsgabe und Belastbarkeit sind Prozesse, die sich nicht in der kurzen Zeit von 6 bis 12- monatigen Programmen umsetzen lassen. Für den Vermittlungserfolg sind die personalen (und sozialen) Kompetenzen aber von entscheidender Bedeutung; unter Stellenbewerbern mit gleichen Fachkompetenzen werden immer jene bevorzugt, bei denen Arbeitgeber Hinweise auf höhere Selbst- und Sozialkompetenzen erkennen. Während sich Fach- und zum Teil auch Verhaltenskompetenzen im Rahmen von 6- bis 12- monatigen Programmen auf ein gewisses Level steigern lassen, sind grundsätzliche Selbst- und Sozialkompetenzen nur sehr schwer beeinflussbar. Dies mag ein Grund für die in den bisherigen Evaluationen von Arbeitsintegrationsmassnahmen als relativ bescheiden bewertete Wirksamkeit darstellen.

Die Mitarbeitenden von SD und KA wurden befragt, wie sie die Chancen von Teilnehmenden von BI- Massnahmen auf einen tatsächlichen Einstieg in den 1. Arbeitsmarkt einschätzen. Während 45% der befragten SD- Mitarbeitenden nur eine Minderheit von BI- Klienten eine reale Chance zumessen (30% sehen bei der Mehrheit eine Chance), sind über 75% der KA- Mitarbeitenden der Meinung, aus ihrer Sicht hätte mindestens die Hälfte oder die Mehrheit der von ihnen betreuten BI- Klienten Chancen auf dem Arbeitsmarkt (11% sind der Meinung, nur eine Minderheit hätte Chancen). Die pessimistischen Einschätzungen der SD- Mitarbeitenden erweisen sich im Vergleich zur Einschätzung der Praktiker in den Einsatzbetrieben somit als realistischer als die Annahmen der KA- Mitarbeitenden.

Die Einschätzungen der Einsatzbetriebe stellen eine wichtige Quelle für eine realistische Bewertung der Beschäftigungsfähigkeit dar. Da die Arbeitsmarkt- Entwicklung die Rahmenbedingungen für die Beschäftigungsfähigkeit der zu fördernden Sozialhilfe- Klienten einer raschen Dynamik unterwirft, andererseits die Kriterien für die aktuellen Vermittlungschancen für Planung und Ausgestaltung der Programme sehr wichtig sind, sollten die Zuständigen in Einsatzbetrieben regelmässig durch das KA befragt werden.

Empfehlung 4

Die Einsatzbetriebe werden nach jedem Einsatz zu einem Vergleich der Beschäftigungsfähigkeit des eingesetzten Teilnehmers mit entsprechenden Fähigkeiten von Stellenwechslern befragt. Sie werden eingeladen, auf jene Aspekte hinzuweisen, die in BIP- Aktivitäten besonders geschult und gefördert werden sollten. Regelmässig (z.B. einmal im Jahr) sind die Verantwortlichen der Einsatzbetriebe zu gemeinsamen Austausch- Veranstaltungen einzuladen, wo das Thema Beschäftigungsfähigkeit und Förderung gemeinsam erörtert wird.

5 Output 1: Strukturelle Leistungen des KA

Das KA hat den politischen Auftrag des Gemeinderates im Sinne eines Leistungszieles, mit den vom Kanton bewilligten lastenausgleichsberechtigten Mitteln und zusätzlichen städtischen Geldern ein in Anbetracht der hohen Zahl an Sozialhilfebezügern quantitativ möglichst grosses Platzangebot zu schaffen.

5.1 Übersicht über die Angebotsstruktur

Das KA konnte in der Umsetzung des neuen BIAS- Konzept einerseits auf den Erfahrungen und Vorleistungen seiner Tätigkeiten während des BMSE- Regimes, insbesondere auch im Bereich „Platzierungen im 1. Arbeitsmarkt“ und in Gemeinnützigen Organisationen zurückgreifen, andererseits konnten vorbestehende interne Beschäftigungsstrukturen, die teilweise im Bereich der AMM der Arbeitslosenversicherung aufgebaut worden waren, übernommen werden.

Die Angebotsstruktur von 2006 (2007) zeigte sich wie folgt:

Struktur	Anzahl Jah- resplätze 2006	Verteilung auf BI BIP SI
Stellen im 1. Arbeitsmarkt	54	BI- Plätze
Stellen in gemeinnützigen Organisationen	117	4 BI; 53 BIP; 61 SI
Interne Stellen im KA	73	5 BI; 33 BIP; 35 SI
Interne KA- Betriebe	Einsatzplätze 2007¹²	Verteilung auf BI BIP SI
Textilatelier	16	1 BI; 5 BIP; 10 SI
Glasdesign	16	1 BI, 6 BIP, 9 SI
Bauteilbörse	55	4 BI; 26 BIP; 24 SI
Velostationen	35	4 BI; 17 BIP; 14 SI

Wie die Übersicht zeigt, kann das KA mehr als zwei Drittel seiner Integrationsplätze extern generieren. Dies darf als eine konzeptuelle Sonderleistung des KA bezeichnet werden, sie wird im Abschnitt 5.2 – 5.4 analysiert.

¹² Für das Beobachtungsjahr 2006 liegen keine abgegrenzten Angaben für die Platzzahlen vor, da in diesem Pilotjahr die Plätze nach und nach auf- und ausgebaut wurden. Es werden deshalb die Angaben 2007 vorgestellt.

Vorarbeiterstellen mit erhöhten fachlichen Anforderungen in internen und externen BIP- und SI- Programmen (z.B. Leitung einer Velostation, Mitwirkung in der Bauteilbörse) werden an BI- Klienten mit entsprechenden fachlichen Kompetenzen vergeben, die dort einen Lohn generieren (zulasten des BIAS- Gesamtkredits) und ihre beruflichen Erfahrungen einbringen und trainieren können.

Der hohe Anteil an Stellen im 1. Arbeitsmarkt, die gem. BIAS- Konzept infolge Lohnzahlungen an die Teilnehmenden (aber auch dem höchsten Betreuungskostenanteil) die teuerste Angebotskategorie darstellen, kann im KA aufgrund der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft bedeutend günstiger produziert werden, was entsprechende Mehrleistungen ermöglicht (s. 5.3).

5.2 AsF – eine Berner Pionierleistung im Sinne eines PPP-Projektes

Die Stadt Bern hat bereits ende der 90-er Jahre mit dem Projekt „Arbeit statt Fürsorge AsF“ ein deutschschweizerisches Pionierprojekt lanciert. Während die übrigen Städte der Deutschschweiz, die Beschäftigungsprogramme für Sozialhilfebezüger angeboten haben, die Klienten praktisch ausschliesslich in kommunalen Programmen beschäftigten (ausg. die sog. „Taglohnprojekte“, die bereits seit den frühen 80-er Jahren stundenweise Aufträge am Markt anboten und die Lohngehälter entsprechend abgelten liessen), wurde in Bern ein Modell entwickelt, das einen namhaften Teil der Klienten direkt bei privatwirtschaftlichen Betrieben platziert, wobei die Betriebe einen Einarbeitungszuschuss erhalten, was ihnen erlaubt, die Lohnkosten in etwa auf das Leistungsniveau der Klienten zu senken. Dank dem Betreuungsangebot durch den Projektträger wird das Personalführungsrisiko der Betriebe gesenkt.

Dieses Modell hat durchaus den Charakter eines „Public Private Partnership“- Projektes, wie dies im Laufe der letzten Jahre gerade auch im Rahmen von New Public Management in verschiedensten staatlichen Bereichen entwickelt wurde¹³: Die staatlichen Behörden steuern die Strategie (in diesem Falle das kantonale BIAS- Konzept, resp. das städtische Umsetzungsprojekt), schliessen mit Privaten Verträge ab (in diesem Fall Verträge je Einsatzstelle); Private erbringen im Rahmen des Service public (Förderung von stellensuchenden Sozialhilfeempfänger) operative Leistungen (Beschäftigung und Training on the job) und werden für diese abgegolten (Lohnanteile).

¹³ Vgl. z.B. Public Private Partnership, Schlussbericht des Instituts Wirtschaft und Technik der HEVs Siders, 2005; oder: Grundlagenstudie, hsg. von Urs Bolz; Zürich 2005

5.3 Strukturelle Mehrleistungen

Output 1: Strukturelle Leistungen	
Angebotstyp GEF- Kontingent 06	KA- Angebot: Effekt. Jahresplätze 06
BI: 44	62.8 (53 im AM; 10 int.) = + 43%
BIP: 54	85.5 = + 58%
SI: 46	96.6 = + 110%
Gesamt: 144	245 (+ 70%)

Abbildung 8: Output 1 – Strukturelle Leistungen

Wie Abb. 8 zeigt, erbringt das KA eine beachtliche strukturelle Mehrleistung: Statt der vom Kanton vorgesehenen 144 BIAS- Jahresplätzen bietet das KA 100 Jahresplätze mehr, rund 50 im Bereich BI und BIP und 50 im Bereich SI, wobei die externen, d.h. nicht vom KA selbst betriebenen SI- Plätze in erster Linie in gemeinnützigen Institutionen geschaffen wurden.

Die Mehrleistungen gegenüber den GEF- Vorgaben ergeben sich aufgrund folgender Faktoren:

5.3.1 Kostensenkung dank Lohnbeiträgen Arbeitgeber

Das im Rahmen von AsF aufgebaute und vom KA sehr erfolgreich weiter gepflegte Netz umfasst heute rund 160 Betriebe¹⁴, die bereit sind, stellensuchende Sozialhilfeempfänger, -empfängerinnen im Rahmen von BI- Plätze zu beschäftigen und arbeitgeberseitig so weit zu entlohnen, dass zusammen mit den aus dem BIAS- Kredit finanzierten Einarbeitungszuschüssen existenzsichernde Löhne ausbezahlt werden können. Die auf dieser Basis von den Arbeitgebern eingebrachte Lohnsumme hat im Beobachtungsjahr 2006 insgesamt 803'000.- Fr. erbracht.

¹⁴ Gemäss Hinweisen des KA umfasst das Netz viel mehr Betriebe; 160 waren zur Zeit der Befragung aktiv

Die so in der Privatwirtschaft betriebenen BI- Plätze haben den Charakter von befristeten Teillohn- Plätzen, mit dem „mehreseitigen“ Vorteil für die beteiligten Akteure, dass

- die stellensuchende Person einen realen Arbeitsplatz zur Verfügung hat (mit entsprechender arbeitsmarktlich wertvoller Referenz) mit Aussicht auf eine anschliessende unbefristete Anstellung.
- das KA von Teilnehmer- Führungsaufgaben entlastet wird und dementsprechend mehr Plätze betreiben kann (s. unten, 5.3.3).
- der Einsatzbetrieb dank Einarbeitszuschuss nur einen Leistungslohn zahlen muss und im Bedarfsfall auf HR- Unterstützungsleistungen des KA zurückgreifen kann; der Einsatzbetrieb hat die Möglichkeit, während der begleiteten Platzierungsphase die Leistungsfähigkeit des Teilnehmers als potentieller zukünftiger Festangestellter zu prüfen.
- bei einem Verbleib von mehr als 12 Monaten eine neue Rahmenfrist bei der ALV eröffnet werden kann, mit entsprechender Entlastung des individuellen Sozialhilfekontos.

5.3.2 Kostensenkung dank Effizienzsteigerung

Dank einer schlankeren Betreuung vor Ort, insbesondere bedingt durch die Auslagerung von Betreuungsaufgaben an die privaten Unternehmungen und die gemeinnützigen Drittorganisationen, kann der vom Kanton vorgegebene Jahrestarif für Betriebs- und Betreuungskosten (BBK) massgeblich unterschritten werden:

- BBK BI: 15'918.- (statt 20'400.- gem. GEF): Kostensenkung 22%
- BBK BIP: 10'207.- (statt 15'600.-); Kostensenkung 35%
- BBK SI: 11'403.- (statt 15'600.-); Kostensenkung um 27%

5.3.3 Erhöhter Produktionsertrag

In den vom KA selbst betriebenen Betrieben sowie durch Abgeltungen von Leistungen für Drittbetriebe und Verwaltungen kann ein höherer Produktions- und Dienstleistungsertrag erwirtschaftet werden als vom BIAS- Konzept ursprünglich vorgesehen war; gemäss kantonalen Vorgaben muss dieser Mehrertrag in der Höhe von Fr. 383'500.- zweckgebunden eingesetzt werden; allerdings kann dieser Ertrag entsprechend den städtischen Rechnungsvorschriften nicht vorgetragen werden, so dass er in Form von Mehrleistungen während der Rechnungsperiode konsumiert werden muss (was eine entsprechend exakte Kalkulation bei der jährlichen Angebotsplanung resp. ein permanentes, unterjähriges Controlling verlangt).

5.3.4 Strukturelle Mehrleistungen insgesamt

Dank Beiträgen der Arbeitgeber, effizienterer Führung der Teilnehmenden (Senkung der Betreuungsquote dank Auslagerung von Betreuungsaufgaben an Dritte) und Mehrertrag können zusammen mit dem von der Stadt zusätzlich investierten Beitrag ans KA in der Höhe von 499'400.- insgesamt 246 statt nur 144 Plätze geschaffen werden.

Diese Mehrleistungen entsprechen einem kalkulatorischen Gegenwert (gem. GEF- Ansätzen) in der Höhe von 2,27 Mio Fr. oder mit andern Worten: **Jedem Stadtfranken stehen Mehrleistungen in der Höhe von Fr. 3.54 gegenüber.**

6 Output 2: Bewirtschaftung der Programmplätze

Zum Leistungsauftrag des KA gehört die Bewirtschaftung der geschaffenen Strukturen, d.h. die Abklärung der vom SD zugewiesenen Klienten und Klientinnen und deren Platzierung in den verschiedenen Programmstrukturen resp., in den Einzeleinsatzplätzen in der Privatwirtschaft, in gemeinnützigen Organisationen und in den KA- internen Betrieben.

Insgesamt wurden im Jahre 2006 847 Personen in irgendeiner Weise vom KA behandelt, sei es als Weiterbetreuung der aus dem Bestand 2005 übernommenen Teilnehmenden (197 Personen), sei es als Abklärung mit Rückweisung an den SD (109 Personen), sei es als Platzierung an den 171 extern akquirierten und begleiteten Einsatzplätzen oder an den 73 internen Betriebsplätzen mit entsprechender fachlicher und agogischer Anleitung.

Output 2: Aktivitäten		
Betreuung tot. (inkl. Altbestand 05) Neuaufnahmen, Abklärungen 2006	847 Pers. 650 Pers.	<u>Von Neuaufn.06:</u> •zurück an SD: 109 •an Q Jugend: 23 •Noch in Abklärung:10
Betreuung in BI/BIP	484 Pers.	von BIBIP-Betreuten 364 neu Aufgenommene
Betreuung in SI	285 Pers.	von SI- Betreuten 144 neu Aufgenommene

Abbildung 9: Output 2 - Aktivitäten

Wesentliche Qualitätsfragen in diesem Leistungsbereich sind

- einerseits: Wie werden potentielle Klienten abgeklärt?
- andererseits: Wie lange dauert es, bis eine sozialhilfeempfangende Person vom SD ans KA angemeldet wird, bis sie abgeklärt und bis sie an einen Programmplatz vermittelt ist? (Frage der Fristen)

6.1 Das Intake- / Abklärungsverfahren im KA (Sektion Abklärung)

Es bestehen fünf Varianten für Abklärung und Zuweisung an die KA- Angebote:

1. Abklärung sur Dossier (AsD): Wöchentlich werden Überweisungen auf der Basis von Klientenakten durch die Sektion Abklärung des KA geprüft und die Klienten in die entsprechenden Programme zugewiesen.
2. Erstgespräch: Falls das Aktenverfahren (AsD) noch keine schlüssigen Entscheide erlaubt, wird ein Erstgespräch mit dem Klienten geführt
3. vertiefte Abklärung:
4. Basisabklärung: In der Basisabklärung werden das Arbeitsverhalten, die Lernbereitschaft, die Lernfähigkeit, die Belastbarkeit, die Sprachkenntnisse und das soziale Verhalten der Stellensuchenden eingeschätzt (Dauer: 2 Wochen)
5. Portfoliokurs: U.a. mit der Erstellung der persönlichen Kompetenzenbilanz erarbeiten die Stellensuchenden – als Basis für die Integrationsbeurteilung – ihr persönliches Berufsprofil (Dauer: 4 ½ Wochen)
6. verlängerte Abklärung: Der Klient wird auf einen KA-internen BIP-Platz zugewiesen, wo er in Lern- und Arbeitsprozessen beobachtet werden kann (Dauer: max. 3 Monate).

Jedes Abklärungsverfahren führt zu einer Integrationsbeurteilung als Dokument, das die Zuweisung aufgrund des gewählten Abklärungsverfahrens begründet.

6.1.1 Bewertung der Abklärungsverfahren aus Sicht SD und KA

Die Vielfalt von vier verschiedenen intensiven Abklärungsverfahren wird von den Mitarbeitenden des KA positiv bewertet; nur durch eine differenzierte Palette von Abklärungen unterschiedlicher Intensität könne die individuelle Situation der zu platzierenden Klienten angemessen beobachtet und als Grundlage für eine Zuweisung, die das Potential des Klienten optimal berücksichtigt, ausgewertet werden. Andererseits wird kritisch bemerkt, dass die verschiedenen, z.T. sehr aufwändigen Abklärungsverfahren zu sehr vielen Schnittstellen, auch KA-internen Schnittstellen führen und einen hohen Informations- und Dokumentationsaufwand verursachen.

Das Verfahren wird aus Sicht des SD als schwerfällig und wenig transparent bewertet, v.a. werden zu lange Fristen beklagt (s. 6.2). Einzelne Sozialarbeitende des SD sind der Meinung, ihre z.T intensive und lange Arbeit mit den Klienten werde zu wenig ernst genommen; in den verschiedenen, aus ihrer Sicht sehr aufwändigen Abklärungsverfahren könne nicht mehr Klarheit erreicht werden, als sie in der vorgängigen Klientenbetreuung bereits geschaffen haben.

Die Befragten beider Systeme sind sich aber einig, dass die Platzierungen in den verschiedenen Programmteilen in den meisten Fällen dem unterschiedlichen Bedarf der einzelnen Klienten gut entsprechen.

6.1.2 Bewertung aus Sicht Evaluation

Wie die Literatur zeigt (vgl. Fussnote 2), kommt der Qualität der Allokation von Integrationsmassnahmen entscheidende Bedeutung zu. Unter diesem Gesichtspunkt muss einem sorgfältigen, professionellen Abklärungsverfahren grösste Bedeutung zugemessen werden.

Andererseits darf davon ausgegangen werden, dass die SD- Klienten und -Klientinnen bis zu ihrer Zuweisung ans KA (vgl. 6.2) bereits über mehrere Monate von professionellem Personal (z.T. intensiv) beobachtet werden. In der Intake- Phase finden z.B. gemäss Rückmeldungen einzelner Sozialarbeitenden zwei Mal monatlich Klientengespräche bis zu 60 Minuten statt. Aufgrund ihrer sozialarbeiterischen Qualifikation sind die Mitarbeitenden des SD hinsichtlich klientenorientierter Diagnostik mit ausreichenden Fachkompetenzen ausgestattet¹⁵. Was ihnen fehlt, ist die aktuelle arbeitsmarktorientierte Einschätzung der Integrationschancen (vgl. Kap. 4). Dieser Aspekt muss durch die Fachkräfte des KA beurteilt werden. Es ist deshalb richtig, dass die SD- Mitarbeitenden eingeladen sind, ihre Empfehlungen bezüglich Programm- Zuweisung bei der Überweisung anzugeben; diese werden, wie aus der Sektion Abklärung berichtet wird, als zutreffend und für den Zuweisungsentscheid als hilfreich erachtet; in den allermeisten Fällen werden diese Vorentscheide der Sozialarbeitenden auch berücksichtigt. Wo die Sektion Abklärung ausnahmsweise einen anderen Zuweisungsentscheid bevorzugen würde, nimmt sie mit dem zuständigen Sozialarbeitenden Kontakt auf, was praktisch immer zu einer konsensualen Lösung führe.

Die Sorge der SD- Mitarbeitenden hinsichtlich dem aufwändigen und langwierigen Verfahren muss auch auf die Tatsache zurückgeführt werden, dass es infolge der Knappheit des sehr differenzierten Platzangebotes im KA immer wieder zu Verzögerungen bei der konkreten Platzierung kommt. Allerdings fehlt im KA der Einblick in den längerfristigen Bedarf nach den verschiedenen Angebotskategorien, was eine gezielte und differenzierte Akquisitionsplanung erschwert bis verunmöglicht .

Die bedarfsorientierte Angebotsplanung könnte mit einem periodisch aktualisierten Klientenkategorien- Raster, wie er versuchsweise im Herbst 2006 angewandt wurde, wesentlich verbessert werden.

Empfehlung 5

Fachleute von SD und KA erarbeiten einen Klienten- Kategorien- Raster, mit dem periodisch der aktuelle, klientenspezifische Bedarf erhoben wird. Dieser Raster erlaubt es dem KA, seine Angebotsplanung rascher anzupassen, Knappheiten zu mildern und damit Wartezeiten zu verkürzen, andererseits das Risiko möglicher Leerstände zu senken.

¹⁵ Allerdings werden nur ca. 60% der Klienten aus dem SD- Intake zugewiesen; in den Fachsektionen sind die Fallzahlen sehr hoch, hier wird eine sorgfältige Vorabklärung oftmals aus Kapazitätsgründen kaum möglich sein.

6.2 Fristen

Wie die Evaluationsforschung¹⁶ zeigt, kommt einer konsequenten und frühzeitigen Aktivierung von Stellensuchenden eine wichtige Bedeutung für den Integrationserfolg zu; auch die vorliegende Untersuchung bestätigt diesen Befund. Dies darf auf die Situation jener Sozialhilfeempfangenden übertragen werden, deren Beschäftigungsfähigkeit als intakt eingeschätzt werden. Einer möglichst kurzen passiven Verbleibdauer der Klienten im System bis zu ihrer Aktivierung kommt deshalb eine wichtige Bedeutung für die Erfolgsaussichten zu.

Abb. 9 zeigt die Fristen im „work flow“ vom Erstkontakt mit dem SD bis zum Antritt eines Platzes im KA wie sie sich aus den untersuchten 650 Dossiers der im Jahre 2006 zugewiesenen Klienten nachweisen lassen.

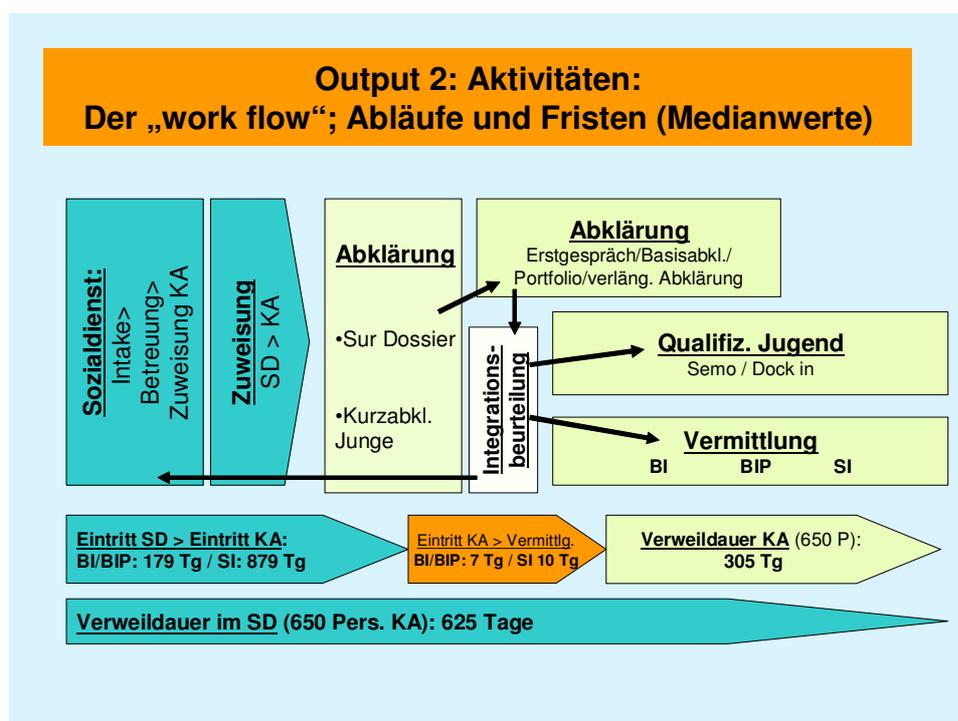


Abbildung 10: Work Flow

Die durchschnittliche Gesamtverweildauer im System SD/ KA der beobachteten 650 im Jahre 2006 ans KA zugewiesenen Klienten liegt mit rund 27 Monaten um 5 Monate tiefer als der entsprechende Durchschnittswert aller SD- Klienten von 2006. Der Eintritt ins KA erfolgt durchschnittlich 500 Tage oder 16 Monate nach der Anmeldung beim SD; bei der Hälfte der 2006 zugewiesenen BI/BIP- Klienten (Median) erfolgt die Überweisung innerhalb der ersten 6 Monaten, bei den SI- Klienten hingegen erst innerhalb von 30 Monaten. Während es von der Anmeldung im KA bis zur Abklärung „sur Dossier“ nur rund 2 Wochen dauert, kann es

¹⁶ zB Wirkungsevaluation der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Egger, M und Lenz, C; seco, 2006

dann mehrere Monate dauern, bis tatsächlich die Massnahmen zur vertieften Abklärung, eine Qualifizierung oder ein angemessener Einsatzplatz angetreten werden können.

6.2.1 *Bewertung der Verfahrensfristen aus Sicht SD und KA*

Die Mehrzahl der befragten SD- Mitarbeitenden bewerten die Fristen bis es zu einer Zuweisung ins KA und bis es dann auch tatsächlich zu einer konkreten Vermittlung an einen BI/BIP oder einen SI- Platz kommt als zu lange; lange Wartezeiten wirken sich aus ihrer Sicht demotivierend auf die Klienten aus.

Nach der Zuweisung ans KA erfolgen Abklärung und Programmentscheid (BI/BIP oder SI) zwar rasch. Aus Sicht KA wird die zum Teil lange, vom SD kritisierte Dauer, bis es dann zu einer konkreten Platzierung kommt, einerseits auf das Mis- Match Problem, die Passung von Platzangebot und Klientenprofil, andererseits auf das zu knappe Angebot an BIAS- Jahresplätzen zurückgeführt: Die Nicht- Übereinstimmung von Anforderungen und Profil führten 2006 im SI zu Wartelisten mit rund 80 Personen (bis über 100). Zusätzliche Bemühungen um die Akquisition von Einsatzplätzen andererseits sprengten den knappen Rahmen an Personalressourcen des SI- Teams von 300% (vgl. dazu Empfehlung 5).

6.2.2 *Bewertung aus Sicht der Evaluation*

Die Verfahrensfristen, bis es im SD zu einer Zuweisung ans KA kommt, zeigen folgende Verteilung:

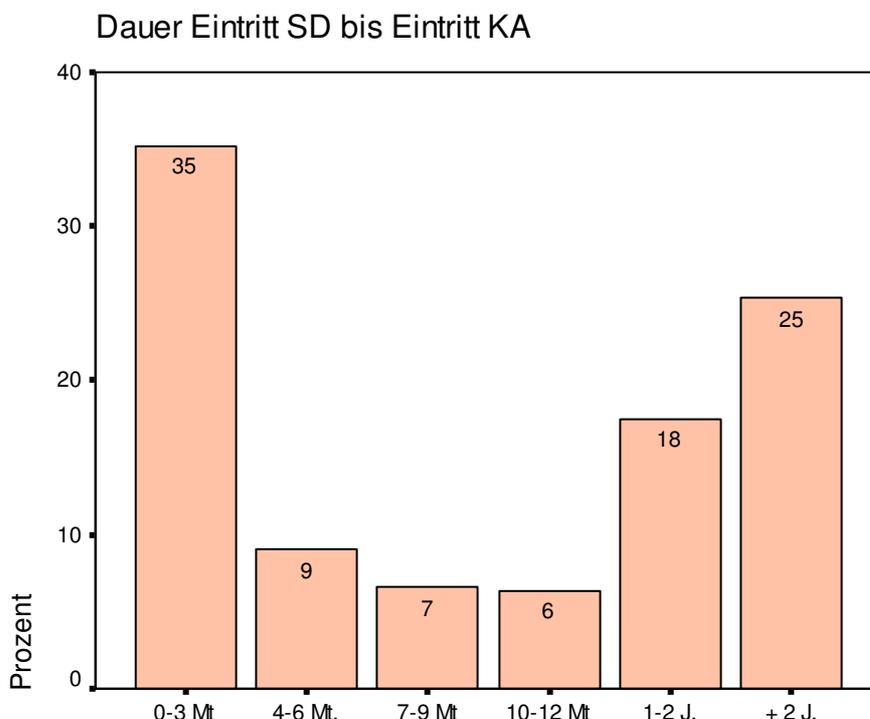


Abbildung 11: Dauer Eintritt SD bis Eintritt KA

Ein Drittel der Überweisungen erfolgt bereits innerhalb der ersten drei Monate nach Anmeldung im SD, d.h. bereits durch die Sektion Intake. Die Überweisungen innerhalb des ersten Halbjahres machen 44% aus; in den nächsten zwei Quartalen nehmen die Überweisungen ab; ein Viertel der Überweisungen umfasst Personen, die bereits länger als zwei Jahre vom SD betreut werden, über 40% der Überweisungen betrifft Personen, die länger als ein Jahr betreut wurden.

Bei den Spätzugewiesenen ist zu berücksichtigen, dass es sich bei mehr als der Hälfte um Wiederanmeldungen handelt, also Personen, die bereits früher an einem Programm teilgenommen haben (41% der Personen, die nach 1 bis 2 Jahren überwiesen wurden, 65% der Personen, die nach länger als zwei Jahren überwiesen wurden).

Der hohe Anteil der raschen Zuweisung darf als gute Qualität der Sektion Intake bezeichnet werden. Nach der SD- internen Überweisung an eine der Beratungs- oder Spezialsektionen sinkt die Zuweisungsrate ans KA erwartungsgemäss deutlich, denn hier werden nun, nachdem im Intake die Beschäftigungsfähigkeit resp. deren Förderung als nicht unmittelbar indiziert gewertet wurde, andere Themen bearbeitet.

Bei der relativ grossen Gruppe der Spätzugewiesenen handelt es sich um Personen, die nach einer erfolglos verlaufenen Integrationsmassnahme der Sozialhilfe erneut ans KA zugewiesen werden; hier gilt es zu bedenken, dass ein Anteil dieser Personen schon vor ihrem Sozialhilfebezug an Integrationsmassnahmen anderer Systeme (in erster Linie der ALV) teilgenommen haben. Aufgrund der beobachteten „75 Fälle“ haben rund 40 % aller erfassten Klienten im Laufe der letzten 5 Jahre eine Integrationsmassnahme durchlaufen.

Dieser hohe Anteil an Mehrfachteilnahmen weist auf die Gefahr hin, dass verschiedene Systeme oder auch unterschiedliche Entscheidungsträger innerhalb desselben Systems mehrmals dieselben Fördermassnahmen anordnen, obschon im konkreten Fall kein Erfolg erreicht werden konnte. Diese „serielle Erfolglosigkeit“ führt nicht nur zu einer Überlastung der Angebote und zu nicht gerechtfertigten Mehrkosten sondern wirkt sich auch auf Motivation und Selbstkompetenz der Klienten (Entwertung der Selbstwirksamkeits- Überzeugung) und nicht zuletzt auf das Image der Massnahmen negativ aus.

Bei der Hälfte der untersuchten Fälle von Mehrfachteilnahmen in den letzten 5 Jahren konnten die Sozialarbeitenden keine näheren Angaben über Art und Erfolg der früheren Massnahmen machen. Dies muss für die Qualität des Zuweisungsverfahrens als ungünstig bewertet werden. Erneute Zuweisungen in Massnahmen sollten immer je nach Erfolg und Erfahrungen der früher absolvierten Massnahmen beurteilt werden.

Engpässe ergeben sich im Ablauf von der Zuweisung ans KA über die Abklärung bis zur Platzierung an einem Einsatzplatz in erster Linie durch die knappen Ressourcen des KA. Die Folge sind teilweise lange Wartezeiten. Für den Integrations- und Förderprozess sind überschaubare Fristen sowohl für den Klienten, die Klientin wie für den SD- Mitarbeitenden wichtig; da die Durchlaufgeschwindigkeit im KA nicht ohne Gefahr für die Qualität der Abklärung und Begleitung gesteigert werden kann (tendenziell eher gesenkt werden sollte, vgl. Empfehlung 8), können Engpässe nur durch eine Reduktion von Zuweisungen vermieden werden. Dies setzt einerseits Transparenz über die aktuelle Aufnahmekapazität des KA, andererseits eine Prioritätenordnung für die zuzuweisenden resp. (noch) nicht zuzuweisenden Klienten, Klientinnen voraus (vgl. Kap. 12)

Empfehlung 6

Die beobachtete rasche Zuweisungs- Praxis des Intake ist beizubehalten: Wer beschäftigungsfähig ist, wird gleichzeitig mit dem Verfahren der Sozialhilfe- Anmeldung ans KA überwiesen. Bei der Zuweisung wird die Aufnahmekapazität des KA (vgl. Empfehlung 20) berücksichtigt; je nach Kapazität resp. Warteliste erfolgen die Anmeldungen gemäss einer Prioritätenordnung.

Empfehlung 7

Bei Zuweisungen an Integrationsmassnahmen sind immer die Erfahrungen aus früher absolvierten Massnahmen einzubeziehen. Es darf nur dann zu Wiederholungen ähnlicher Massnahmen kommen, wo dies explizit im Sinne einer Vertiefung indiziert ist.

7 Outcome: Massnahmentage

Als Outcome werden Leistungen bezeichnet, die als „Produkte“ an Dritte abgegeben werden; während die Bereitstellung der Einsatzplatz- Struktur und die Zuweisungs- und Abklärungsprozesse nur vorbereitende Aktivitäten darstellen, die noch nicht (oder im Falle der Abklärungsgespräche zumindest nur sehr beschränkt) als Produkte mit einem Wert an sich für die Klienten bezeichnet werden können (und darum in der vorliegenden Studie dem Output zugeordnet sind), stellt jeder absolvierte Massnahmentag für den Klienten einen Wert an sich dar, der das Potential hat, die verschiedenen Aspekte der arbeitsmarktlichen und sozialen Kompetenzen aber auch des psychosozialen Wohlbefindens (vgl. Kap. 10) positiv zu beeinflussen, d.h. einen Beitrag zur Erreichung der Wirkungsziele zu leisten.

Insgesamt kamen im Laufe des Beobachtungsjahres 769 Personen in den Genuss von durch das KA organisierte und gesteuerte Massnahmentage (kumulierte Fallzahlen, d.h. inkl. Fälle aus den Vorjahren, die noch unter dem BMSE- Regime aufgenommen wurden).

Outcome: Massnahmentage		
Angebotstyp	Outcome 1: Absolvierte Tage	Anzunehmende Wirkung
BI GEF- Vorgabe Platzierung/JP: 2	196 Pers. absolvieren 16'300	(Teil)Ablösung AM- Integration Soft Faktoren
BIP GEF- Vorgabe Platzierung/JP: 2	288 Personen absolvieren 22'300	AM- Fähigkeit Soft Faktoren
SI	285 Personen absolvieren 25'000	Soft Faktoren

Abbildung 12: Outcome 1 – Massnahmentage

Die insgesamt 63'600 Massnahmentage wurden in den drei Programmtypen mehr Personen zugänglich gemacht, als dies vom kantonalen GEF- Konzept her vorgesehen ist. Während die GEF- Richtlinien eine Jahresplatzbelegung von durchschnittlich zwei Personen vorsehen (durchschnittliche Verbliebdauer auf einem BI/BIP Platz: 130 Arbeitstage), hat das KA die von ihm organisierten BI/BIP- Plätze durchschnittlich 2.45 Personen pro Jahr zugänglich gemacht.

7.1.1 Bewertung aus Sicht der Evaluation

Diese dichte Belegung der Jahresplätze bringt den Vorteil, dass mit dem knappen Platzangebot eine sehr grosse Zahl von Sozialhilfe- Klienten und -Klientinnen angesprochen und gefördert werden kann; die hohe Wahrscheinlichkeit für einen Sozialhilfe- Bezüger, einem Massnahmenplatz zugewiesen zu werden, verstärkt den „Ex ante“- Effekt (in der Literatur als „Droh- Effekt“ bezeichnet), d.h. den Druck, selber aktiv zu werden, da mit hoher Wahrscheinlichkeit früher oder später (allerdings tendenziell eher „später“, vgl. Kap. 8) mit einer Zuweisung gerechnet werden muss. Allerdings kann mit den im Rahmen von BIAS zur Verfügung stehenden Mitteln das gem. SKOS- Richtlinien geforderte „Gegenleistungsprinzip“ nie umfassend umgesetzt werden, da die dafür nötige Anzahl (v.a. SI-) Plätze nicht angeboten werden kann.

Auf der andern Seite führt die breitere Streuung der Massnahmentage auf viele Personen zu einer entsprechenden Verkürzung der effektiven Massnahmendauer und zu einer „Verdünnung“ der Betreuungsintensität; im Schnitt (unter Annahme eines gleichmässigen Zu- und Abflusses von BI/BIP- Klienten aus dem Vorjahr resp. ins Folgejahr) verbleiben BI/BIP- Klienten und Klientinnen nur während 106 Tagen statt wie im GEF- Konzept vorgesehen während 130 Tagen im Programm. Diese Verkürzung der aktiven Treatment Phase ist insbesondere bei den BIP- Plätzen kritisch zu bewerten; wie schon im Kapitel 4 (Aspekte der arbeitsmarktlichen Kompetenzen der Zielgruppen) bemerkt, fordern die von den Einsatzbetrieben monierten wesentlichen Einschränkungen der Beschäftigungsfähigkeit der Klienten gegenüber Stellenwechslern vor allem dann eine längere Förderdauer, wenn personale und soziale Kompetenzen aufgebaut werden sollten.

Nicht nur die Dauer des Verbliebs, auch die Qualität der Betreuung während den Massnahmentagen muss kritisch beleuchtet werden. Die Reduktion der Betriebs- und Betreuungskosten gegenüber den GEF- Richtwerten wird dank einer vermehrten Betreuung durch die externen Dritten an den Einsatzorten erreicht. Hier besteht die Gefahr, dass diese vom KA nicht direkt steuerbare Betreuungsqualität, ungenügend ist. Das Konzept von 2005/06 gibt keine Vorgaben, in welchem Rhythmus und welcher Intensität das Coaching von extern platzierten BI und BIP- Teilnehmenden wahrgenommen werden soll.

Rund die Hälfte der in den Case studies befragten Klientinnen und Klienten geben an, die Betreuung im KA sei zu knapp gewesen; unter den positiven Antworten sind zwei Personen, die an KA- internen Massnahmen teilgenommen haben.

Empfehlung 8

Der gesteigerte Umschlag je BI/BIP- Platz ist kritisch zu überwachen; die gegenüber dem GEF- Konzept wesentlich verkürzte Förderdauer kann Wirksamkeit und Nachhaltigkeit beeinträchtigen.

Bei der (faktischen) Delegation von Betreuungsaufgaben an Dritte ist die in diesen Betrieben und Organisationen tatsächlich gewährte Betreuung kritisch zu prüfen. Es sind sowohl hinsichtlich Umschlag (Dauer der Einsätze) wie hinsichtlich Betreuung (Anzahl Kontakte seitens KA; Anforderungen an die Betreuung am Einsatzort) Standards zu erarbeiten. Bei den Standards bezüglich Betreuungsintensität ist ein einfaches Modell zu erarbeiten, das sich am

Begleitbedarf der Klienten ausgerichtet, d.h. es sind in der Anfangsphase der Betreuung (allenfalls bereits bei der Anmeldung durch den SD) Intensitätsstufen je nach Klientensituation (hohe, mittlere, niedere Intensität, definiert nach Bedarfskriterien) festzulegen.¹⁷

¹⁷ Vgl. Staub- Bernasconi in: Brack, Ruth „Fallsteuerung – kritische Anmerkungen“ in socialdesign.ch 8.1.2008

8 Impact 1: Anschlusslösungen

8.1 Integration in den Arbeitsmarkt

BI und BIP- Programme sind auf das Wirkungsziel Arbeitsmarkt- Integration ausgerichtet. Sie sind konzeptuell so angelegt, dass nach Abklärung und Zuweisungsentscheid Personen mit einem Förderbedarf an BIP- Stellen vermittelt werden und begleitende Fördermassnahmen erhalten; Personen, deren Arbeitsmarktchancen als intakt bewertet werden, erhalten während der ersten drei Monate nach der Zuweisung Unterstützung bei Stellensuche und Stellenbewerbung, bevor sie – falls es innerhalb dieser drei Monate nicht zum Erfolg kommt – an einen BI- Platz vermittelt werden. SI- Programme sind nicht auf dieses Wirkungsziel ausgerichtet, es ist aber immer möglich – wenn auch selten - dass auch Klientinnen und Klienten aus SI- Programmen direkt in den Arbeitsmarkt einsteigen.

Abb. 10 zeigt die Anteile der Klienten der verschiedenen Programme, die während des Beobachtungsjahres 2006 den Einstieg in den Arbeitsmarkt gefunden haben; hier werden die Personen, die aus dem Vorjahr (unter BMSE- Regime) übernommen wurden sowie die Personen, die im Folgejahr weiterhin an den Programmen teilnehmen, mitgezählt.

Impact 1: AM- Integration				
n1= 2006 betreute Teiln.	n2= davon reguläre Austritte	n3= davon Abbrüche	n4= davon noch im Programm	AM- Integration
BI: 196	113	25 (12%)	58	38 In % (n1-n4)= 28% In % v. n2 = 34%
BIP: 288	127	56 (20%)	105	57 In % (n1-n4)= 31% In % v. n2 = 44%
BI/BIP: 484	240	81 (17%)	163	95 In % (n1-n4)= 30% In % v. n2 = 40%

Abbildung 13: Impact 1 – AM-Integration

Die Erfolgsquote bezogen auf *alle* im Jahre 2006 begleiteten BI- Teilnehmer nach Ende der Programmdauer (138) liegt bei 28%. Die entsprechende Erfolgsquote für die BIP- Teilnehmenden liegt bei 31%; diejenige der SI ist hingegen mit 1.7% verschwindend klein, was als Hinweis auf ein angemessenes Zuweisungsverfahren gedeutet werden darf. Wenn nur die im Jahre 2006 *neu eingetretenen* Teilnehmenden beobachtet werden (inkl. den Neueingetre-

tenen, die ohne Massnahme innerhalb drei Monaten nach der Abklärung eine Stelle fanden), liegt deren Erfolgsquote (beobachtet bis 31.8.07) bei 27.5%.

Werden nur jene Teilnehmer beobachtet, die *das ganze Programm regulär durchlaufen* haben (also ohne die Teilnehmer mit Abbruch seitens Klient oder seitens Einsatzbetrieb) liegt die Quote bedeutend höher: bei 34% bei den BI, bei 44% bei den BIP- Programmen; beide Gruppen (484 Tn) im Schnitt: 40%.

Zusätzlich zu diesen Personen, die aus BI- und BIP- Einsätzen den Weg in den Arbeitsmarkt fanden sind die 78 Personen zu zählen, die nach der Abklärung, d.h. innerhalb der oben skizzierten 3 Monaten „Vermittlungszeit“ *vor* Antritt eines BI- oder BIP- Platzes direkt in den Arbeitsmarkt übertraten; sie dürfen – je nach Betrachtungsweise unter dem Aspekt des „Droheffekts“ oder der unterstützenden Beratung durch den KA- Coach – als Erfolg der BI-/ BIP- Programme bewertet werden, auch diejenigen mit dem im Dossier verwendeten Code „Stelle selber gefunden“.

Aus dem Vergleich dieser verschiedenen Erfolgsquoten darf der Schluss gezogen werden, dass Teilnehmer entweder am Anfang, in den ersten drei „Vermittlungsmonaten“ oder dann wieder nach Absolvierung des ganzen Programmes erfolgreich in den Arbeitsmarkt einsteigen können. Diese Erkenntnis bestätigt die Praxis des KA, bei allen Klienten mit einem Beschäftigungspotential nach erfolgter Abklärung zuerst eine Vermittlungsphase ohne Zuweisung an einen BI oder BIP-Platz einzuschalten. Damit werden nicht nur strukturelle Ressourcen des Systems eingespart sondern wird auch die Selbstwirksamkeit der Klienten gefördert.

Andererseits weist die Abbruchquote von 12 resp. 20% mit entsprechend massiver Senkung der Erfolgsquote auf das in Kap.7 (Empfehlung 8) erwähnte Risiko zu knapper Betreuung resp. zu kurzer Dauer. Allerdings können Abbrüche dann durchaus auch positiv bewertet werden, wenn die Programmteilnahme grundsätzlich auf freiwilliger Basis erfolgt, d.h. dass Motivation und Durchhaltewille als Voraussetzungen seitens Teilnehmenden explizit (und für die Teilnehmenden verständlich) gefordert werden. Dies würde bedeuten, dass nur mit jenen gearbeitet wird, die diese Voraussetzungen (als Selbstkompetenz) mitbringen; andererseits muss den Teilnehmenden dann auch klar sein: wer abbricht wird als nicht- teilnahmefähig von weiteren Angeboten ausgeschlossen.

Der Umgang mit Abbrüchen ist eine grundsätzliche Frage, die eine gemeinsame Strategie von zuweisenden resp. fallführenden SD- Stellen und dem programmverantwortlichem KA erfordert.

Empfehlung 9

Die Praxis der einer Zuweisung an einen BI- Platz vorgelagerten intensiven Vermittlungsphase von 3 Monaten hat sich bewährt. Sie soll beibehalten werden.

Empfehlung 10

Bewertung und Behandlung von Abbrüchen sowie von Wiederanmeldungen wird konzeptuell diskutiert und verankert, je nach Festlegung auf strategischer Ebene (vgl. Empfehlung 19)

Schliesslich ist ein Phänomen zu untersuchen, das in der Evaluationsforschung unter dem Begriff „Lock in- Effekt“¹⁸ beschrieben wird: Teilnehmer von Förder- und Integrationsprogrammen werden durch diese von einem rascheren Einstieg in den Arbeitsmarkt abgehalten. SD- und KA- Mitarbeitende wurden befragt, ob dieses Phänomen bei den ans KA überwiesenen Klienten zu beobachten sei. Ein Viertel der Befragten kann diese Frage nicht beantworten; von den Antwortenden sind 70% der Meinung, dies komme selten vor, 22% kennen das Phänomen, 8% sind der Meinung, es komme nie vor im BIAS- Bereich

Empfehlung 11

Im Rahmen des Aufbaus von KISS 4.0 ist ein Langzeit- Klienten- Monitoring einzurichten, das die Anmeldefristen und Verbliebzeiten bis zur AM- Integration im A- BI und BIP- Bereich differenziert beobachtet um so Vorwirkungen, optimale Programmdauer (Umschlagfaktor je Platzkategorie) und Lock-in Risiken zu erkennen.

8.1.1 Fallbeispiele zur Arbeitsmarkt-Integration¹⁹

Beispiel 1: Einstieg in Arbeitsmarkt nach Abklärung

Zur Person			
Geschlecht	Alter	Nationalität	Sprache
M	38	CH	Dt
Arbeitssituation Januar 2008		Unbefristete Vollzeitbeschäftigung im Auto-gewerbe	
Einschätzung der Wirkung KA aus Sicht Klient		KA hat BI- Platz zugewiesen, der nicht den Vorstellungen des Klienten entsprach. Dies hat ihn motiviert, eine eigene Lösung zu finden.	
Einschätzung aus Sicht SD		Der Stellenantritt wird vom SD als dauerhaft eingeschätzt. Das KA hat eine individualisierte, dem Potential des Klienten angemessene Förderung durch Beratung geleistet.	

¹⁸ Vgl. Lechner, M, Behncke, S, Frölich M: Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und der Schweiz – eine Gegenüberstellung. Vierteljahresheft zur Wirtschaftsförderung Nr. 75, St. Gallen 2003 (S. 118-154)

¹⁹ Bei den Fallbeispielen konnten leider aus organisatorischen Gründen (vgl. Kap.2) nur in einigen wenigen Fällen auch die Einschätzungen der KA- Mitarbeitenden miteinbezogen werden.

Beispiel 3: Einstieg in Arbeitsmarkt nach Abklärung

Zur Person			
Geschlecht	Alter	Nationalität	Sprache
M	63	D	Dt
Arbeitssituation Januar 2008		Teilzeitstelle ab März zugesichert.	
Einschätzung der Wirkung KA aus Sicht Klient		Klient hat lediglich ein Beratungsgespräch absolviert; die Teilzeitstelle stand zu diesem Zeitpunkt bereits in Aussicht. Das Beratungsgespräch war aus Sicht Klient zu diesem Zeitpunkt bezüglich Stellenvermittlung nicht so wichtig; es hat aber mitgeholfen, eine lange Phase von Unsicherheit abzuschliessen. .	
Einschätzung aus Sicht SD		Der Klient hat die Stelle selber gefunden. Das KA hat keine Wirkung dazu beigetragen	

Beispiel 4: Einstieg in Arbeitsmarkt nach vertiefter Abklärung (Holzmodul)

Zur Person			
Geschlecht	Alter	Nationalität	Sprache
M	37	Sri Lanka	ca. A1
Arbeitssituation Januar 2008		50% Stelle, unbefristet.	
Einschätzung der Wirkung KA aus Sicht Klient		Klient wollte so rasch als möglich Ablösung von der Sozialhilfe. Er bewertet das Personal des KA als „hilfsbereit“, aber man hätte ihm nicht helfen können, da er bereits nach 3 Wochen erkrankt sei. Hat Stelle ohne Unterstützung gefunden.	
Einschätzung aus Sicht SD		<p>Der Klient (zugewiesen im Dezember 2006) musste aufgrund einer allergischen Reaktion vom Holzmodul ins Glasdesign wechseln. Nach 10 Tagen auch dort Krankmeldung; keine Kontakte von August 07 bis Januar 08.</p> <p>Der Arbeitsmarkteinstieg erfolgte v.a. aufgrund des Druckes der Aufenthaltsbewilligung.</p>	

Beispiel 9: Einstieg in Arbeitsmarkt während BIP- Einsatz

Zur Person			
Geschlecht	Alter	Nationalität	Sprache
M	21	Mazedonien	A2
Arbeitssituation Januar 2008		Temporärstelle in Lebensmittelproduktion.	
Einschätzung der Wirkung KA aus Sicht Klient		Einsatz in der Citypflege sowie Unterstützung bei der Stellensuche und Bewerbung wird positiv gewertet; die Stelle hat der Klient aber aus seiner Sicht selber gefunden	
Einschätzung aus Sicht SD		Sehr motivierter Klient, Ausbildung im industriellen Sektor. Der Klient hat die Stelle selber gefunden, es kann keine Wirkung des KA festgestellt werden.	

8.1.2 Exkurs: Zur Frage des Wirkungszusammenhangs

Die Frage, inwieweit der vorgestellte Einstiegserfolg der KA/SD- Klienten im Beobachtungsjahr als *Wirkung des KA* zu bewerten ist, ist unter den befragten Mitarbeitenden umstritten. Während die Mitarbeitenden des KA eine Wirkung im Sinne einer Verbesserung der beruflichen Integration bei mehr als der Hälfte der Klientinnen und Klienten feststellen, sehen dies die Mitarbeitenden des SD nur bei einer Minderheit oder sie können die Fragen nach einem Wirkungszusammenhang gar nicht beantworten. 60% der befragten SD- Mitarbeitenden sind überzeugt, die Mehrheit ihrer erfolgreich in den Arbeitsmarkt eingestiegenen Klienten hätte dies ohne das KA auch geschafft. In den Case studies geben die befragten erfolgreichen Erwachsenen ebenfalls mehrheitlich an, sie hätten die Stelle ohne die Unterstützung des KA gefunden; zwei der fünf befragten Jugendlichen geben an, sie hätten die Lehrstelle nur dank Unterstützung des KA erhalten.

Da ohne Kontrollgruppe gearbeitet wurde (vgl. 2.2), kann der Wirkungsnachweis der KA-Massnahmen nicht objektiv erbracht werden. Die Faktoren, die den Erfolg der Integration in den Arbeitsmarkt beeinflussen - sowohl lebenslagespezifische Faktoren, biografische wie vor allem exogene hinsichtlich der aktuellen Aufnahmekapazitäten der relevanten Arbeitsmarkt-bereiche – und insbesondere ihre Wechselwirkungen sind höchst komplex. So wird auch in der aktuellen Literatur darauf hingewiesen, dass das jetzige Wissen über Arbeitsförderung noch sehr lückenhaft sei und Wirkungszusammenhänge – gerade weil eben meistens nicht mit Vergleichsgruppen gearbeitet werden kann - nur sehr schwer nachweisbar sind.²⁰

²⁰ Z.B. Brinkmann, Christian in: Journal of Labour Market Research, Aus. 4/2006: "Trotz erkennbaren Fortschritten in der Evaluationsforschung wäre es verfrüht, zum jetzigen Zeitpunkt ein quasi abschliessendes Urteil auch nur für Teilbereiche der Arbeitsförderung abzugeben".

Die Wirksamkeitsstudie betreffend Programmen für Ausgesteuerte²¹ (sowohl SH- Klienten wie Nicht SH- Klienten), die Aepli im Rahmen des NFP 45 in den Städten Zürich, Genf und Basel (für die Jahre 1997/98) durchführte, verglich den Erfolg von drei Personengruppen: Teilnehmende an Kollektivprogrammen, an Einzeleinsatzprogrammen (vergleichbar mit den BI/ BIP- Einsatzplätzen) und Nichtteilnehmende (Sozialhilfebezug war nicht Voraussetzung, der Teilnahmeentscheid lag somit primär beim Teilnehmenden). Auch in dieser Studie konnte nicht ausgeschlossen werden, dass andere Faktoren als die Programmanlage den Integrationserfolg massgeblich beeinflussten.

8.2 Andere Anschlusslösungen

BI und BIP- Programme sind zwar in erster Linie auf die Integration in den Arbeitsmarkt ausgerichtet, hinsichtlich Förderung von Jugendlichen und Personen mit wenig Beschäftigungsfähigkeit sind aber andere Ziele gesetzt. In den Beobachtungen der „75 Fälle“ (darunter ein Viertel SI- Teiln.) und den 20 Jugendlichen (vom RAV zugewiesen) zeigten sich folgende Anschlusslösungen:

Andere Anschlusslösungen		
<i>Kursiv = aktive Lösung</i>	Fragebogen „75“ Ausgefüllt zu 54 von 75 Pers.	Fragebogen „Jugend“ Alle 20 ausgefüllt
Stelle im AM Davon Dauerstelle	16 11	2
Ausbildung Davon Berufslehre	3 2	12 6
Anderes Förderprogramm	4 (davon 2 SI)	0
Zurück an SD	3 (davon 2 SI)	0
Abbruch	2	4
noch in Programm	14	2
Total aktive Lösung für „Abgeschlossene“	23 von 42 = 55%	14 von 18 = 73%

Abbildung 14: Andere Anschlusslösungen

²¹ Aepli, Daniel: Wirkungen von Beschäftigungsprogrammen für Ausgesteuerte. NFP 45. Die Studie zeigt in den drei Städten ein unterschiedliches Bild; während in Basel die Programmteilnehmenden beider Programmtypen gegenüber den Nichtteilnehmenden um 8 (Kollektivprogramme) bis 18% (Einzeleinsatzplätze) erfolgreicher waren, waren in Zürich die Teilnehmenden an Kollektivprogrammen gegenüber Nichtteilnehmenden um 8% weniger erfolgreich, in Genf waren die Teilnehmenden an Einzelplätzen ebenfalls um 8% weniger erfolgreich als Nichtteilnehmende

Unter den 75 beobachteten Fällen überwiegt bei den Erwachsenen als Anschluss der Austritt in den Arbeitsmarkt; dabei handelt es sich bei diesen Stellen mehrheitlich um unbefristete Stellen, bei 3 Stellen um prekäre Stellen mit einem Beschäftigungsgrad unter 50%. Obwohl alle untersuchten Fälle bereits im Laufe des Beobachtungsjahres ins KA zugewiesen wurden, waren zum Zeitpunkt der Befragung (Herbst 2007) immer noch 14 der 42 zur Frage der Anschlusslösung auswertbaren Fälle noch im KA.

Bei den vom RAV zugewiesenen Jugendlichen liegt mit einem Anteil von 60% von Übertritten in eine Ausbildung ein sehr erfreuliches Resultat vor, das auch durch die KA- eigene Statistik bezüglich Anschlusslösungen aus Motivationssemester 2006 tendenziell bestätigt wird: Gemäss jener Statistik konnten 42% (von total 171 Austritten, d.h. inkl. dem Anteil von rund 50% Teilnehmenden ausserhalb der Stadt) eine Ausbildung (davon 2% eine Anlehre) antreten. Hier wird die positive Wirkung des KA nicht nur von den KA- Mitarbeitenden mehrheitlich auf das Motivationssemester zurückgeführt; auch 10 der 11 befragten RAV- Personalberater geben die Einschätzung, dass bei der Hälfte aller ans KA zugewiesenen Jugendlichen eine positive Wirkung auf die Arbeitsmarktfähigkeit auf das Motivationssemester zurückgeführt werden könne; 3 dieser 10 sind der Meinung, eine positive Wirkung könne sogar bei der Mehrheit aller zugewiesenen Jugendlichen konstatiert werden.

2 der 5 in den diesbezüglichen Case studies befragten Jugendlichen haben eine Lehrstelle gefunden; da diese beiden Lehrverträge bei den Einsatzbetrieben abgeschlossen wurden, in denen die beiden Jugendlichen ihr Praktikum absolvierten, kann hier eine unmittelbare positive Wirkung des Motivationssemesters nachgewiesen werden.

8.2.1 Fallbeispiel zu „anderen Lösungen“

Beispiel 6: Wechsel von BIP ins SI

Zur Person			
Geschlecht	Alter	Nationalität	Sprache
M	55	Sri Lanka	Weniger als A1
Arbeitssituation Januar 2008		BIP- Einsatz in externem Gastrobetrieb	
Einschätzung der Wirkung KA aus Sicht Klient		Trotz über 15- jähriger Erfahrung in verschiedenen Gastrounternehmen in der Schweiz hat der Klient nach eigenen Einschätzungen neues und vor allem etwas besser Deutsch gelernt. Er nimmt an, dass sich seine Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessert haben.	
Einschätzung aus Sicht SD		Der Klient wird als motiviert, arbeitsam und sehr willig aber hinsichtlich Fremdsprachenschulung lernresistent eingeschätzt. Er hat schon mehrere Deutschkurse und Beschäftigungsprogramme der ALV erfolglos absolviert; seine Arbeitsmarktchancen werden als gering eingeschätzt. Es ist vorgesehen, ihm einen Wechsel an einen SI- Platz zu ermög-	

	lichen.
--	---------

Das Fallbeispiel 6 zeigt die Situation eines Klienten, der aufgrund der Kombination von Alter, Sprachkompetenz und Lernfähigkeit die Voraussetzungen für eine arbeitsmarktliche Integration nicht erfüllt. Zwar zeigt er Wille und Bereitschaft, seine Ressourcen setzen ihm aber Grenzen, die im Rahmen von Förderprogrammen nicht überschritten werden können. Offensichtlich wurden mehrmals Anstrengungen mit verschiedenen Massnahmen unternommen, ohne dass eine wesentliche Annäherung an die erforderliche Beschäftigungskompetenz erreicht werden konnte. Die Umteilung ins SI- Programm ist deshalb angemessen. Um weitere Misserfolgserfahrungen mit den entsprechenden negativen Konsequenzen auf psychosozialer Ebene (vgl. Kap. 10) zu vermeiden, ist in solchen Situationen eine langfristige Lösung im Sinne eines geschützten Nischenarbeitsplatzes zu suchen.

8.2.2 Fallbeispiele zu „Lösungen für Jugendliche“

Beispiel 16: Lehrstelle nach Motivationssemester

Zur Person			
Geschlecht	Alter	Nationalität	Sprache
W	18	CH	B; Dt als Fremdsprache
Vorgeschichte		Mit 3 Jahren mit den Eltern in die Schweiz immigriert; Kleinklassenbesuch, später erfolgreicher Abschluss der Sekundarschule	
Situation Januar 2008		Vorübergehende befristete Anstellung im Detailhandel; Lehrstelle (2- jährige) bei Praktikumsbetrieb des Motivationssemesters (abgeschlossen ende November 07) auf Aug. 08 in Aussicht.	
Einschätzung der Wirkung KA aus Sicht Klient		Klientin bewertet KA als „Schule, in der sie viel lernen konnte, insbesondere ihre Mathematik- und Deutschkenntnisse verbessern“. KA hat geholfen. Lehrstelle zu finden.	
Einschätzung aus Sicht SD		Klientin zeigte bereits bei Beginn des Programms hohe Motivation. Die Aussichten auf einen erfolgreichen Ausbildungsabschluss sind sehr gut.	

Beispiel 17: Lehrstelle nach Qualifizierung

Zur Person			
Geschlecht	Alter	Nationalität	Sprache
M	23	Vietnam	Dt
Vorgeschichte		<p>Besuch der Primar- und Realschule in Bern; 1 Jahr BFF; 2001 Motivationssemester; Arbeitslosigkeit Drogenkonsum 2003 PvB Glasdesign, parallel Methadonprogramm.</p> <p>Zuweisung in Qualifizierungsprogramm KA im Oktober 2006: Bewerbungsunterstützung, schulische Förderung, Werkstatt; Praktikum als Haustechnikplaner.</p>	
Situation Januar 2008		Seit August 07: Lehrstelle als Haustechnik-Planer im vormaligen Praktikumsbetrieb	
Einschätzung der Wirkung KA aus Sicht Klient		Klient hat Motivation und Förderung im schulischen (v.a. mathematischen) Bereich als sehr hilfreich erfahren; Coach war unterstützend; die (interne) Werkstattarbeit war weniger lehrreich, da sehr eintönig.	
Einschätzung aus Sicht SD		Klient ist wenig ausdauernd, wenig Eigeninitiative, entwicklungsmässig eher retardiert.. Einstieg in die Arbeitswelt ist aber mittel- bis langfristig einigermassen realistisch.	

Die beiden Erfolgsbeispiele zeigen eindrücklich das grosse Potential, das die Qualifizierungsprogramme für Jugendliche hinsichtlich Türöffnerfunktion für den Lehrstellenmarkt für junge Migranten enthalten. Wie die Forschung²² nachweist, kommt hinsichtlich Erfolg auf dem Lehrstellenmarkt dem Zugang zu sozialen, arbeitsmarktrelevanten Netzwerken eine höhere Bedeutung zu als schulischen Qualifikationen, insbesondere für Jugendliche mit Migrationshintergrund. Nicht nur der Zugang zu den Betrieben sondern insbesondere auch die Möglichkeit zu unmittelbaren Erfahrungen zwischen zukünftigem Lehrbetrieb und Auszubildenden, unterstützt durch die intermediäre Funktion des KA-Coach, mildern die Chancengleichheit junger Migranten auf dem Lehrstellenmarkt markant. Wie die beiden Beispiele im Vergleich aber zeigen, kann das Förderprogramm die ungleichen personalen Ressourcen (Zielstrebigkeit, Durchhaltewillen) der beiden Jugendlichen nicht ausgleichen; die Chancen, die sich aufgrund der durch das KA gesenkten strukturellen Hindernisse (Zugang zu Lehrbetrieb, Coaching) ergeben, tatsächlich zu nutzen, kann den Jugendlichen nicht abgenommen

²² Häberlin U, Imdorf Ch, Kronig W: „Von der Schule in die Berufslehre. Untersuchung zur Benachteiligung von ausländischen und von weiblichen Jugendlichen bei der Lehrstellensuche“. Bern 2004

werden. Die als personale Kompetenz zu wertende höhere Motivation im Fallbeispiel 15 wird sich kaum mit der Androhung von Sanktionen im Beispiel 17 kompensieren lassen.

9 Impact 2: Ablösungen

Ablösung ist kein explizites Ziel von BIAS oder der städtischen Strategie, aber Ablösung von Transferleistungen ist immer ein implizites politisches Ziel jedes Gemeinwesens: einerseits aus ökonomischen Gründen unter dem Aspekt der Sozialhilfeausgaben, andererseits aus sozialpolitischen Gründen im Sinne der Senkung von Abhängigkeit resp. Förderung der Autonomie.

Ablösungen kommen aus ganz verschiedenen Gründen zustande. Wie der Kennzahlenvergleich der Städteinitiative zeigt, stellt im Beobachtungsjahr in Bern die „Ablösung durch Erwerbsaufnahme“ mit 39.9% aller Ablösungen den wichtigsten Grund dar, vor der Ablösung aufgrund von Sozialversicherungsleistungen (30.3%).

Während im SD die Gesamt- Ablösungsquote (alle Gründe) bei 39% der kumulierten Fälle liegt, liegt sie bei den ins KA überwiesenen Personen leicht tiefer bei 35%. Dies lässt sich dahingehend interpretieren, dass weder Working poor- Fälle noch Fälle, die kurz vor Rentenansprüchen oder Wohnortwechsel stehen, ans KA überwiesen werden. Das KA erhält somit tendenziell eher „schwieriger abzulösende“ Fälle.

Impact 2: Ablösung			
	BI/BIP 2006 364 Pers.	BI/BIP Verlauf 18 Mt 61 Pers.	SI 2006 144 Pers.
Ablösungen (alle Gründe)	127 (35%)	22 (36%)	5 (3.5%)
AM- Integration	100 (27.5%)	20 (33%)	5
Ablösung durch Erwerb	60 (16.5%)	10 (16.5%)	1

Abbildung 15: Impact 2 – Ablösung

Abbildung 15 zeigt einerseits die Arbeitsmarkt- Integration der Personen, die im Laufe von 2006 in die Arbeitsmarkt- orientierten BI und BIP- Programme und der auf Stabilisierung und soziale Integration ausgerichteten SI- Programme überwiesen wurden (Erfolgssituation 1.9.2007) wie auch den Integrationserfolg der „Verlaufgruppe 17-18 Monate“ (Personen, die im Januar/Februar 06 eintraten und bis Juli resp. August 07 beobachtet wurden).

Die Quote der „Ablösung durch Erwerb“ liegt mit 16.5% der in die BI/BIP- Programme zugewiesenen Personen praktisch gleich hoch wie diese Quote im SD liegt (15.5%); unter Berücksichtigung, dass die *Gesamtablösungsquote* im KA 4% tiefer liegt als im Total der SD-Fälle kann die Datenlage dahingehend interpretiert werden, dass die BI/BIP- Programme trotz durchschnittlich leicht schwierigerer Fälle die *erwerbsbedingte Ablösungsquote* halten kann.

Der um 5% bessere Integrationserfolg der „Verlaufgruppe“ gegenüber allen BI/BIP- Fällen (die im Schnitt eine bedeutend kürzere Programmverbliebdauer ausweisen) bestätigt die Annahme, dass der Erfolg mit längerer Beobachtungsdauer steigt.

Die sehr deutliche Differenz zwischen den Erfolgsquoten der BI/BIP- Programmteilnehmenden gegenüber den SI- Programmteilnehmenden darf als Hinweis auf die angemessene Zuweisung in die beiden Programmtypen interpretiert werden.

9.1 Nutzen von Ablösung aus ökonomischer Sicht

Gemäss Angaben der SD- Mitarbeitenden im Rahmen der „75 Fälle“ können bei einer Ablösung von der Sozialhilfe monatliche Sozialhilfebeiträge von durchschnittlich 2'060.-, d.h. rund 25'000.- pro Fall und Jahr eingespart werden (ohne Strukturkosten SD); bei den im Rahmen der „75 Fälle“ beobachteten Reduktionen von Sozialhilfe dank neu generiertem Erwerbseinkommen („Teilablösungen“) können durchschnittlich 816.- pro Monat eingespart werden.

Unter Annahme dieser Durchschnittswerte führen die

- 61 Ablösungen von im Jahre 06 zugewiesenen BI/BIP- Teilnehmern zu einer **Entlastung der Sozialhilfe von jährlich 1.525 Mio**
- 45 Klienten, die im Jahre 06 in BI/BIP- Programme zugewiesen wurden und in den Arbeitsmarkt einstiegen *ohne* Vollablösung zu **jährlichen Einsparungen bei der Sozialhilfe von 440'000.-**

Insgesamt können somit dank den 100 Arbeitsmarktvermittlungen, die zu erwerbsbedingten Ablösungen und Reduktionen von Sozialhilfebeiträgen bei den im Jahre 2006 neu zugewiesenen 364 BI/BIP- Teilnehmenden führten, knapp 2 Mio Fr. an jährlichen Sozialhilfeausgaben eingespart werden.

9.2 Nutzen von Ablösung aus Sicht der Teilnehmenden; externe Einflussfaktoren

Grundsätzlich erlebt der Klient, die Klientin die Ablösung als Schritt in Selbständigkeit und Unabhängigkeit von Kontrolle und Rechenschaftspflicht. Diese Einschätzung kommt in einzelnen Case studies- Interviews zum Ausdruck. Klienten mit B- Bewilligungen stehen aufgrund ihres Aufenthaltsstatus zusätzlich unter Druck.

Andererseits kann die sog. „Austrittsfalle“ die Situation des Klienten nach Austritt ökonomisch verschlechtern; wie die SKOS- Studie von Knupfer, Pfister und Bieri²³ zeigt, gehört Bern zu jenen Schweizer Städten, die mittels Einkommensfreibeträgen und Integrationszulagen die „Fallen“ sowohl beim Eintritt wie bei der Ablösung mildern. Die Wirkungen ökonomischer (negativer) Anreize wird von den befragten SD- Mitarbeitenden kontrovers eingeschätzt. Rund die Hälfte der Befragten ist der Ansicht, die Höhe des SKOS- Grundbedarfs und die Höhe der Motivationszulagen hätten keinen Einfluss auf die Ablösung resp. sie könnten diesen Einfluss nicht konstatieren. Die andere Hälfte teilt sich in je rund 25% auf, die entweder den Einfluss dieser Beträge als positiv oder als negativ auf die Ablösung bewerten. Argumente für eine negative Bewertung werden genannt:

- Die Höhe der Motivationszulage ist negativ, wenn nach Ablösung das Einkommen sinkt
- Grundbetrag ist von einer gewissen Kinderzahl an so hoch, dass ein Klient nie einen vergleichbaren Lohn auf dem Arbeitsmarkt generieren kann
- Durch Ablösung kann sich kaum ein Klient einen höheren Lebensstandard leisten als mit Sozialhilfe
- Der Sozialarbeitende sollte individueller steuern können.

Als wichtigste negative externe Faktoren werden genannt:

- Tieflohnbesteuerung (50% der Antwortenden bewerten diese als negativen Anreiz, 45% erkennen keinen Einfluss oder können diesen nicht abschätzen)
- Schulden, insbesondere drohende Lohnpfändung

Fallbeispiel 11: Ablösung nach BI- Vermittlungsphase und Bewerbungskurs

Zur Person			
Geschlecht	Alter	Nationalität	Sprache
W	152	CH	Dt
Vorgeschichte		Landwirtschaftliche Ausbildung und pädagogische Zusatzausbildung. Alleinerziehende Mutter eines behinderten Kindes.	
Situation Januar 2008		Dauerstelle (60%) auf März. 08 im Sicherheitsbereich in Aussicht.	
Einschätzung der Wirkung KA aus Sicht Klient		Klientin wertet die Aufnahme einer existenzsichernden Berufstätigkeit aufgrund ihrer familiären Situation (Betreuungspflicht eines	

²³ Knupfer, C, Pfister, N, Bieri, O: Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz. Bern 2007

	leicht behinderten Kindes) als schwierig, gleichzeitig wünscht sie sich aber Unabhängigkeit. Der Druck der zuständige SD- MA fördert den Wunsch nach Ablösung; die von der Klientin als professionell eingestufte Unterstützung des KA bei Bewerbung und Stellensuche wird als sehr hilfreich eingeschätzt.
Einschätzung aus Sicht SD	Die Chancen der Klientin auf erfolgreiche Arbeitsmarkt- Integration wird als intakt bezeichnet. Die Zuweisung in die KA- Vermittlung wird als richtig eingeschätzt. Die Vermittlungstätigkeit des KA wird als zu wenig konsequent bewertet; .

Fallbeispiel 11 ist ein weiteres Erfolgsbeispiel: Push und Pull Faktoren beschleunigen den Integrations- und Ablösungsprozess dieser Klientin. Allerdings wäre der Unterstützungsprozess konstruktiver, wenn die verschiedenen Rollen von SD und KA offen gelegt sind, sowohl für die Klientin wie für Coach und Sozialarbeitende.

Beispiel 2: BI; Austritt ohne Erfolg, ohne Aussicht auf Ablösung : r

Zur Person			
Geschlecht	Alter	Nationalität	Sprache
M	41	CH	Dt
Vorgeschichte		Handwerklicher Berufsabschluss, Berufserfahrung. Spielsucht. Schulden über 60'000.- Seit 2000 arbeitslos; mehrere Programme (ALV, SD einer Aussengemeinde) und Kurse absolviert	
Situation Januar 2008		Arbeitslos, keine Stelle in Aussicht.	
Einschätzung der Wirkung KA aus Sicht Klient		Klient hat grundsätzlich positive Erfahrungen im KA. gemacht, die Unterstützung von Bewerbungen war aber zu wenig intensiv, der Coach hat zu wenig Zeit. Die Platzierung im BI war aus Sicht des Klienten ungünstig. Arbeitgeber sind nach seiner Erfahrung an Einarbeitungszuschüssen nicht interessiert	
Einschätzung aus Sicht SD		Klient hat intakte Chancen für Arbeitsmarkt, er zeigte bei der Zuweisung ins KA eine offene und abwartende Haltung, hat dann aber den Einsatz abgebrochen, da ihm die zugewiesenen Aufgaben nicht passten. Weiterhin auf Arbeitssuche. Im KA wird Beendigung der Massnahme diskutiert.	

Es ist anzunehmen, dass im Fallbeispiel 22 das eigentliche Vermittlungshemmnis bei der hohen Verschuldung des Klienten liegt. Eine Ablösung ist für diesen Klienten nicht interessant, da er mit Lohnpfändung rechnen muss.

Empfehlung 12:

Pull und Push Faktoren für eine Ablösung sind transparent aufzuarbeiten und abzuwägen, sowohl für den Klienten, die Klientin wie auch für das KA. Ein konstruktiver Unterstützungsprozess im KA setzt voraus, dass alle am Prozess beteiligten Akteure davon ausgehen können, dass keine „hidden agenda“ geführt wird.

Das KA ist über den weiteren Verlauf (bis zur Ablösung) zu informieren, um die Erfahrungen längerfristiger Wirkungen in die Förderprozesse einbringen zu können.

10 Soft Faktoren

10.1 Zum Verhältnis von „Hard facts“ und „Soft facts“

Hinsichtlich Wirkung unterscheidet diese Studie zwei Stufen von „Hard Facts“: Die Vermittlung in den Arbeitsmarkt und die Ablösung aus der Sozialhilfe. Eine Person ist dann „selbstständig“, wenn sie mit ihrer Erwerbsarbeit ihre eigenen Lebenskosten und die ihrer Familie decken kann. Die Teilnahme am Arbeitsmarkt ist dabei Voraussetzung für Selbständigkeit; ob der dort generierte Erwerb für die Deckung der Lebenskosten ausreicht ist eine sozialrechtliche Frage, die vom SD geklärt werden muss. Aufgabe des KA ist es, Hindernisse, die einer Teilnahme im Wege stehen zu erkennen und in Kooperation mit dem Klienten, der Klientin zu bearbeiten resp. in geeigneten Nischen des Arbeitsmarktes mögliche Schwellen abzubauen.

Das ökonomische Hard Fact „Teilnahme am Arbeitsmarkt“ unterliegt seinerseits soziologischen und psychologischen Faktoren: Das „kulturelle Repertoire des Arbeitsmarktes“ (das „vom Zeitgeist definierte Profil des produktiven Arbeiters“²⁴) formt und beeinflusst die zwischenmenschlichen und emotionalen Beziehungen zwischen den Marktteilnehmenden. Die „Arrangements“ der Marktbeziehungen, d.h. die Beziehungen zwischen Arbeitsplatzsuchenden und Arbeitsplatz anbietenden werden durch ganz spezifische Erwartungen (je nach Situation einer Branche: bei knappen Arbeitsplätzen: der Platz- Anbieter, bei Arbeitskräfteknappheit der Arbeitssuchenden) an kognitive und psychomotorischen Fähigkeiten, an Verhaltensweisen und Einstellungen, auch an psychische und somatische Eigenschaften und nicht zuletzt – ev. sogar in besonders hohem Ausmass – durch kulturelle Prägungen gesteuert.²⁵

Dabei kommt, neben Wissen und Können, den Emotionen – ein ganz offensichtliches „Soft Fact“ – eine zentrale Bedeutung zu: Emotionen sind an sich unsichtbare, hochgradig subjektive und persönliche Erfahrungen. Sie sind keine Handlungen und intersubjektiv nur schwer zugänglich. Aber sie sind die „innere Energie des Handelns“, sie sind das, was einerseits der Handlung Färbung oder Stimmung verleiht - und damit oftmals ausschlaggebend ist für eine Arbeitsmarktbeziehung - andererseits das, was die arbeitsplatzsuchende Person selber zum Handeln anstiftet: ihr kognitives Verhalten (Lernverhalten, Sprachentwicklung, Verarbeitung von Arbeitserfahrung etc), die Gestaltung ihrer sozialen Beziehungen, ihre Affekte, ihre Motivation, bis hin zu ihrer psychischen und somatischen Gesundheit. Emotionen sind primär psychologische Entitäten, sie sind aber ebenso und vielleicht noch stärker kulturelle und soziale Entitäten mit entsprechenden ökonomischen Konsequenzen für die Beschäftigungsfähigkeit und die Chancen auf dem Arbeitsmarkt (und Lehrstellenmarkt).

In Förderprozessen sind die verschiedenen Soft Facts, die teilweise mit „Kompetenzbereichen“ übereinstimmen, unterschiedlich zugänglich und beeinflussbar. In der vorliegenden Studie wurden die Akteure zu folgenden Soft Facts (die teilweise auch im KISS erfasst werden) befragt:

- die **Sprachkompetenz** als instrumentelle Basiskompetenz

²⁴ Illouz, Eva: Gefühle in Zeiten des Kapitalismus; Frankfurt, 2006

²⁵ Häberlin, U e.a., vgl. Fussnote 15

- die **fachlichen Qualifikationen** und das **schulische Allgemeinwissen**, denen je nach Herkunft des Stellensuchenden, dem Kontext der Aneignung von Wissen und Fachqualifikation ebenfalls kulturelle Aspekte zugemessen werden müssen)
- die **sozialen Kompetenzen**: die Art und Weise der Kommunikation und der Gestaltung sozialer Beziehungen, der Umgang mit Hierarchien, mit Teams etc; die bei kulturell differenten Arbeitsmarktpartnern gegensätzlichen kulturellen Prägungen. Ein wichtiger Faktor für die Entwicklung sozialer Kompetenzen ist die **soziale Integration**; unter dem Gesichtspunkt, dass sozial integriert ist, wer über einen entsprechenden Status in der Arbeitsgesellschaft verfügt, öffnet sich hier für Erwerbslose ein Circulus vitiosus.²⁶
- die personale Kompetenz: das Lern- und Arbeitsverhalten und die dieses prägende Selbstwirksamkeitsüberzeugung; die Motivation
- als durch Förderprogramme kaum direkt zu beeinflussende Voraussetzung für die Beschäftigungsfähigkeit ist schliesslich die **physische und psychische Gesundheit** und das **grundsätzliche Wohlbefinden** zu betrachten²⁷. Wie die Arbeitslosenforschung zeigt, öffnet sich auch hier ein Circulus vitiosus²⁸

10.2 Beeinflussung von Soft Facts aus Sicht der Mitarbeitenden von SD und KA

Die Mitarbeitenden von SD und KA sowie bei den Jugendlichen die RAV- Personalberater wurden zur Einschätzung eingeladen, ob sie bei einer Mehrheit ihrer Klienten, bei rund der Hälfte, nur bei einer Minderheit oder gar keine Verbesserungen bezüglich acht ausgewählten Soft Facts erkennen können. Aus den Antworten wurden Durchschnitts- „Noten“ berechnet, wobei Noten über 3 darauf hinweisen, dass bei der Hälfte oder bei mehr als der Hälfte der Klienten in diesem Bereich Fortschritte feststellbar sind, Noten unter 3 weisen darauf hin, dass hier nur bei einer Minderheit Fortschritte konstatiert werden. Ebenfalls wurden diese Soft- Dimensionen in den Fallbeobachtungen abgefragt.

²⁶ Levy R e.a.: Alle gleich? Soziale Schichtung,, Verhalten und Wahrnehmung. Zürich 1997

²⁷ Zimmermann E. und Weiss W: Gesundheit und Krankheit als Folge sozialer Ungleichheit. Zürich 2004

²⁸ Zum Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Gesundheit gibt es zwei Thesen: 1. Arbeitslosigkeit führt zu einem erhöhten Krankheitsrisiko (Kausalitätshypothese) 2. Krankheit führt zu erhöhter Arbeitslosigkeit (Selektionshypothese). Eine Studie des Robert Koch Instituts von 2003 zeigt, dass sich beide Thesen belegen lassen. Die negative Auswirkung von Arbeitslosigkeit auf die Gesundheit resultiert dabei nicht nur aus materiellen Gründen sondern auch aus dem Verlust von Funktionen der Arbeitstätigkeit.

Impact 3: „Soft“-Wirkungen

Faktor	<u>Sicht SD/KA gemeinsam:</u> „Note“ >3 = Verbesserung für (mehr als) die Hälfte der TN < 3 = Verbesserung nur für Minderheit der TN	Rang
Soz. Integration	3.27	1
Subj. Wohlbefinden	3.21	2
Gesundheit	3.01	3
Soziale Kompetenz	2.97	4
Motivation	2.97	4
Berufliche Integrat.	2.9	6
Sprachkompetenz	2.9	6
Beruf./Schul. Wissen	2.89	8

Abbildung 16: Impact 3 – “Soft-Wirkungen”

Wie die Rangordnung der Noten zeigt, kann das KA aus Sicht der SD- und der KA- Mitarbeitenden bei einer Mehrheit der zugewiesenen Klienten am ehesten positive Veränderungen hinsichtlich der sozialen Integration bewirken. Die Tatsache, dass Klienten, die zum grössten Teil während Monaten ohne Arbeit waren wieder in eine regelmässige soziale Struktur eingebunden werden, stellt eine wichtige, wohl auch auf das subjektive Wohlbefinden und die Gesundheit sich auswirkende Wirkung der KA- Massnahme dar. Der Verlust des Arbeitsplatzes bedeutet für Erwachsene den Verlust des wichtigsten sozialen Ortes ausserhalb der Familie, mit entsprechendem Desintegrationsrisiko und bei länger dauernder Arbeitslosigkeit Auswirkungen auf die soziale Kompetenz. Dass aus Sicht der befragten Akteure tendenziell nur eine Minderheit von der beruflichen Integration profitiert, kann darauf zurückgeführt werden, dass v.a. die Mitarbeitenden des SD diese Dimension am definitiven Integrationserfolg des KA messen und nicht an den unmittelbaren Integrationserfahrungen während des KA- Programmes. Die Einschätzung, dass Verbesserungen in den eher instrumentellen Kompetenzen Sprache und Wissen nur bei einer Minderheit (bezogen auf BI/ BIP- Teilnehmende) konstatiert werden könne, erstaunt; es handelt sich hier um Kompetenzen, die eigentlich mit Förderprogrammen gut zugänglich wären. Hier wird Handlungsbedarf signalisiert.

In den Fallbeobachtungen (die nur vom SD durchgeführt wurde) können rund 30% der antwortenden Sozialarbeitenden keine Aussagen zu den Wirkungen des KA machen, teilweise weil sie mit dem Klienten zum Zeitpunkt der Befragung nicht mehr im Kontakt standen bzw. ihn nicht selbst überwiesen hatten und keinen ex-ante Vergleich machen können. Bei den BI- Klienten überwiegt die positive Bewertung ihrer beruflichen Integration. Über alle Fälle hinweg beobachten die SD- Mitarbeitenden am ehesten eine Verbesserung des subjektiven Wohlbefindens der Klienten. Eine Verbesserung beruflichen und schulischen Wissens wird nicht als vorrangige Aufgabe des KA bewertet. Hinsichtlich Motivation sind die Rückmeldungen aus den Fallbeobachtungen, dort wo sie kommentiert werden, auseinander: Während einige der beobachteten Klienten das Programm als Anstoss zu neuen Perspektiven erfah-

ren haben, wird bei anderen aufgrund Unterforderung und negativer Erfahrungen im Programm resp. nicht den Vorstellungen entsprechender Platzierung (vgl. z.B. Fall 2) Demotivation und Passivität konstatiert.

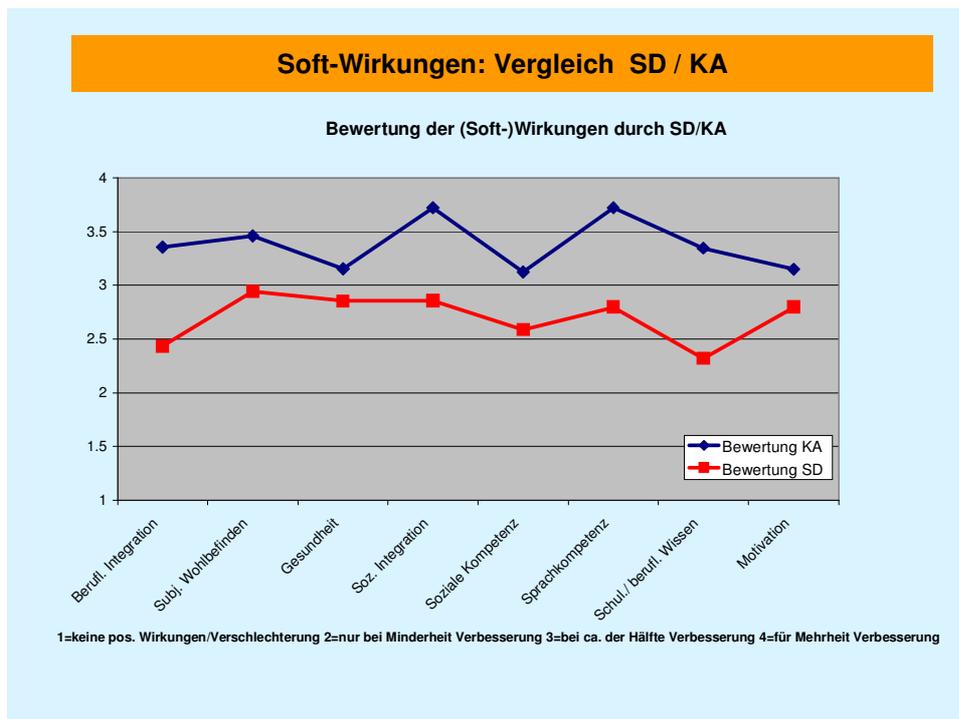


Abbildung 17: "Soft-Wirkungen" – Vergleich SD/KA

Wie Abbildung 17 zeigt, gehen die Einschätzungen der Mitarbeitenden des SD und des KA bezüglich Wirkungen des KA auf die Klientenentwicklung im Bereich der Soft Facts deutlich auseinander. Grundsätzlich sehen die Mitarbeitenden des KA in allen befragten Soft-Dimensionen bei einer Mehrheit der Klienten positive Veränderungen, die SD-Mitarbeitenden sehen demgegenüber in allen Dimensionen Veränderungen nur bei einer Minderheit. Dies lässt sich mit der Optik der beiden Mitarbeitergruppen erklären: Während die KA-Mitarbeitenden die Klienten unmittelbar während ihres Verbliebs im KA beobachten können und hier Entwicklungen verfolgen können und diese auch direkter mit der KA-Situation in Beziehung setzen, finden die Kontakte der SD-Mitarbeitenden mit den Klienten in räumlich und zeitlich grösserer Distanz zum Geschehen des KA statt. Es werden eher auch andere Faktoren miteinbezogen, der Einfluss der KA-Aktivitäten – die ja zum Teil aus Vermittlungsphasen mit wenig Präsenz vor Ort, aus Wartezeiten etc bestehen – wird aus externer Sicht zurückhaltender eingeschätzt. Interessant ist die unterschiedliche relative Positionierung der Motivation: Bei den KA-Mitarbeitenden rangiert die Verbesserung der Motivation als Soft-Wirkung auf dem 7. Rang, bei den SD-Mitarbeitenden auf dem 4. Rang. Die Motivationsproblematik wird im Rahmen der kürzeren aber intensiveren Klientenbeziehung im KA deutlicher und kritischer wahrgenommen als im SD, wo aus zeitlicher Distanz dieser Dimension im Vergleich zu den anderen eine relativ höhere und weniger kritische Position gegeben wird.

In den Kommentaren zu den Soft Facts wie in den Gesprächen mit den Leitungspersonen wird darauf hingewiesen, dass die Motivation im Laufe eines längeren KA-Verbliebs tendenziell eher sinkt. Insbesondere werden nach erfolglosem Abschluss deutliche Motivationseinbrüche festgestellt. Die KA-Mitarbeitenden kritisieren, die SD-Mitarbeitenden würden bei der Zuweisung ans KA beim Klienten teilweise zu hohe, unrealistische Erwartungen wecken die dann zu entsprechenden Enttäuschungen führen. Ein weiteres Demotivationsproblem

wird festgestellt, wenn Klienten aus einem BI- Programm in ein BIP- Programm umgeteilt werden; der im BI- Programm generierte Lohn stellt – mindestens beim Einstieg ins Programm - einen wichtigen Motivator dar; umso demotivierender ist es, wenn dieser wegfällt.

Empfehlung 13

Wie die Befragungen gezeigt haben, ist eine interpersonell gültige Einschätzung von Soft facts sehr schwierig. Für Bewertung (Konzeptentwicklung) und Steuerung (Zuweisungen) der Angebote ist ein im SD und im KA einheitliches Grundverständnis von Soft facts hilfreich. Dies setzt entsprechende Indikatoren und Standardisierungen voraus, die von Fachpersonen beider Seiten (SD und KA) gemeinsam zu entwickeln und von der Amtsleitung zu verabschieden sind.

Empfehlung 14

Um den Erfolg von BIAS- Massnahmen nicht nur im Bereich Arbeitsmarktintegration und Ablösung (Ziele, die sich ausschliesslich auf BI und BIP beziehen) systematisch einschätzen zu können, sind Soft facts ex ante, d.h. bei Eintritt in eine Massnahme (ab aktiver Phase) und ex post, d.h. bei Austritt mit einem gem. Empfehlung 13 erarbeiteten Instrument festzustellen.

10.3 Soft facts in den Jugendprogrammen

Die gleiche Befragung wie bei den Erwachsenenprogrammen wurde auch bei den Motivationssemestern durchgeführt, ergänzt mit drei Zusatzfragen zu „Selbstbewusstsein“, „Pünktlichkeit/ Zuverlässigkeit“ und „Verhinderung von Verwahrlosung/ Kriminalität“.

Hier wurden auf Seite der Zuweisung insgesamt 11 Personalberater aus stadtbernischen RAV befragt. Am höchsten wird aus ihrer Sicht die Wirkung des Motivationssemesters auf eine Verbesserung des subjektiven Wohlbefindens der Mehrheit der Klientinnen und Klienten bewertet. Die Befragten sind der Meinung, das Motivationssemester wirke sich bei einer Mehrheit der Jugendlichen auf eine Verbesserung ihrer beruflichen Integration und ihrer Motivation aus. Tatsächlich stellt das Motivationssemester ja für viele Jugendlichen den ersten Kontakt mit einer Form von Arbeitswelt dar; die Aufnahme ins KA – oft nach monatelangen erfolglosen Bemühungen um eine Lehrstelle oder eine andere Anschlusslösung nach der obligatorischen Schulzeit – kann allerdings auch als Notlösung eingeschätzt werden, vor allem dann, wenn der Eintritt lange nach Schulabschluss, d.h. nach einer verlängerten erfolglosen Suche, erfolgt. Diese Jugendlichen sind nach Ansicht eines RAV- PB weniger motiviert als jene, die gleich nach Schulaustritt eintreten. Demotivierend wirken sich deshalb insbesondere auch Wartezeiten aus, die seitens RAV als zu lange bemängelt werden. Ein Personalberater berichtet von Jugendlichen, die Ausdauer und Selbstdisziplin für diese Wartezeiten nicht aufbringen und sich schon in dieser Phase demotiviert zurückziehen.

Mehrere Personalberater stellen fest, dass zu Beginn motivierte Jugendliche motiviert bleiben, nicht motivierte Jugendliche kaum motiviert werden können. Dabei ist die Motivation an externen Praktika eher besser als in den KA- internen Werkstätten.

Aus Sicht der für das Motivationssemester zuständigen KA- Mitarbeitenden können die Chancen der Jugendlichen für einen Einstieg in den Arbeitsmarkt oder eine Berufsbildung verbessert werden, wobei letzteres nur für rund die Hälfte der Teilnehmenden tatsächlich zutreffe. Allerdings vertreten die befragten Coaches aber auch die Meinung, die Jugendlichen müssten eine gute eigene Motivation mitbringen um zu einer erfolgreichen Anschlusslösung zu kommen. Als mitentscheidend für den Erfolg werden die familiäre Situation und die Schullaufbahn eingeschätzt. Die langen Wartelisten resp. lange Wartedauer werden seitens KA mit dem zu knappen Platzangebot in den Motivationssemestern begründet; hier liegt es an den RAV- Beratern, entsprechende Kapazitätserhöhungen beim zuständigen LAm zu bestellen.

Als bedenkenswert muss auch hier die sehr kritische Einschätzung bezüglich der Förderung der Sprachkompetenz bewertet werden; einige Antwortenden gaben sogar an, die Sprachkompetenz habe sich während des Einsatzes eher verschlechtert (z.B. vermehrte Annahme von Slangs).

Impact 3: „Soft“-Wirkungen: Motivationssemester		
Faktor	<u>Sicht RAV/KA gemeinsam:</u> „Note“ >3 = Verbesserung für (mehr als) die Hälfte der TN < 3 = Verbesserung nur für Minderheit der TN	Rang
Subj. Wohlbefinden	3.47	1
Berufliche Integrat.	3.41	2
Motivation	3.18	3
Beruf./Schul. Wissen	3.06	4
Soziale Integration	3	5
Soziale Kompetenz	2.94	6
Gesundheit	2.73	7
Sprachkompetenz	2.47	8

Abbildung 18: Bewertung der „Soft-Facts“ der Motivationssemester

Bei den drei Zusatzfragen sind 12 von 17 Antwortenden der Meinung, das Motivationssemester habe für die Mehrheit der Jugendlichen eine positive Wirkung auf die Verbesserung von Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit; hinsichtlich Selbstbewusstsein herrscht die Meinung, dieses werde bei rund der Hälfte der Jugendlichen durch das Motivationssemester positiv beeinflusst. Die Antwortenden sind der Meinung, das Risiko von Verwahrlosung und Kriminalität bestehe nur für eine Minderheit der Teilnehmenden; bei jenen, die diesem Risiko tatsächlich ausgesetzt seien, könne dieses nur bei einer Minderheit der Gefährdeten gesenkt werden.

Der Vergleich der Sicht der Personalberater und der Sicht der KA- Coaches bezüglich der Wirksamkeit des KA resp. des Motivationssemesters (Abb. 18) zeigt ein ähnliches Bild wie der Vergleich der Sichtweise der SD- und der KA- Mitarbeitenden bei den Erwachsenen:

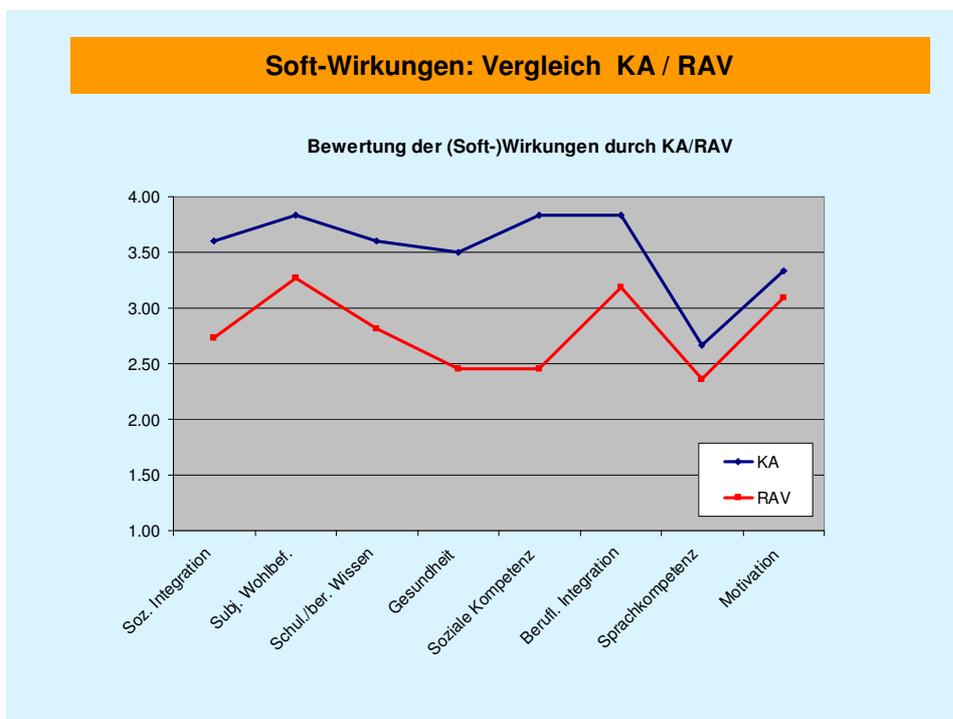


Abbildung 19: "Soft-Wirkungen" – Vergleich KA / RAV

10.3.1 Fallbeispiele zu Soft Facts

Fallbeispiel 8: Abbruch in SI seitens SD

Zur Person			
Geschlecht	Alter	Nationalität	Sprache
M	53	Rumanien	B
Vorgeschichte		<p>Einreise in CH vor 25 Jahren mit Flüchtlingsstatus. Seit 8. 02 Status B. Handwerkliche Ausbildung im Herkunftsland. Seit ende 02 bei SD Mehrere SH- Programme; Gefängnisaufenthalt, Methadonprogramm.</p> <p>Im KA mehrere Einsatzplatz- Wechsel; wegen untolerierbarem Verhalten wurde Klient zwei mal ausgeschlossen, eine dritte Anmeldung wird vorläufig von KA abgelehnt .</p>	
Situation Januar 2008		SH- Bezug; keine Stelle in Aussicht, zZt kei-	

	ne Massnahme vorgesehen.
Einschätzung der Wirkung KA aus Sicht Klient	Klient beklagt sich, im KA zu wenig bewähren zu können. Es fehlen ihm Referenzen, um sich auf dem Arbeitsmarkt bewerben zu können. Sein SI- Einsatz hat keine positive Wirkung für Arbeitsmarkt. Er werde zu wenig unterstützt
Einschätzung aus Sicht SD	Chancen auf Arbeitsmarkt praktisch aussichtslos, obschon Motivation des Klienten und handwerkliches Geschick an sich vorhanden sind. KA hat bezüglich den 8 Soft facts keine Veränderungen gebracht. Biografie und Charakter lassen den Klienten aus Sicht SD als „schwierigen Menschen“ bezeichnen, für den die Programmstruktur des KA ungeeignet sei. Der Klient wird als unvermittelbar eingestuft, Zuweisung an Psychiatrie ist vorzusehen .

Fallbeispiel 19: SI Einsatz für psychisch labile Klientin

Zur Person			
Geschlecht	Alter	Nationalität	Sprache
W	39	CH	Dt
Vorgeschichte	SD- Kontakt seit 7 Jahren. Ausgesteuert seit ende 2005. Psychiatr. Abklärung, Diagnose gem. Dossier unklar, psychisch labil; IV Antrag abgelehnt. SI- Platz wurde auf Wunsch Klientin gewechselt; es war schwierig, einen geeigneten neuen Platz zu finden, weshalb das Programm während 8 Monaten unterbrochen wurde.		
Situation Januar 2008	stundenweise in SI- Einsatz		
Einschätzung der Wirkung KA aus Sicht Klient	Klientin musste „im KA ihre Zukunftsideen begraben“, sie wünschte sich einen BIP-Platz. Der jetzige Einsatzplatz wird aber sehr positiv bewertet; er ermöglicht soziale Kontakte, zwingt, regelmässig das Haus zu verlassen. Im KA habe man genügend Zeit für ihre Anliegen.		
Einschätzung aus Sicht SD/KA	Chancen der Klientin auf dem Arbeitsmarkt sind unsicher , ihre Motivation zur Arbeit hoch. Sie ist auf eine regelmässige Tätigkeit ausserhalb des Hauses angewiesen. Der jetzt angebotene SI- Platz entspricht sehr gut den Bedürfnissen der Klientin; hinsicht-		

	lich sozialer Integration psychischer Gesundheit, subjektivem Wohlbefinden, Motivation zeigen sich seit Platzierung an diesem neuen Platz Verbesserungen.
--	---

Fallbeispiel 17: SI Einsatz für sozial isolierten Klienten

Zur Person			
Geschlecht	Alter	Nationalität	Sprache
M	54	Spanien	B
Vorgeschichte		Einreise in CH vor 35 Jahren als Saisonier. Seit 2003 arbeitslos ohne sich bei der ALV zu melden, braucht seine ganze Ersparnisse auf, Steuerschulden. Kontakt zu SD erst ab 2006 .	
Situation Januar 2008		SI- Einsatz, 60% beschäftigt als Chauffeur.	
Einschätzung der Wirkung KA aus Sicht Klient		Klient schätzt den SI- Einsatz sehr; er kann seit dem Einsatz wieder schlafen, seine Befindlichkeit hat sich stark verbessert.. Er hat wenig Kontakt, weder zu KA noch SD, aber er schätzt den regelmässigen Kontakt im Einsatzbetrieb..	
Einschätzung aus Sicht SD/KA		SD erstellt eine Verfügung wegen Kontaktabbruch (mehrere Termine wurden nicht eingehalten). Seitens KA wird der Klient als sehr zuverlässig und regelmässig eingeschätzt. SD bestätigt, dass SI Einsatz wichtig ist für das Aufrechterhalten des psych. Wohlbefinden des Klienten;; trotzdem sollte eine Ablösung durch Erwerb angestrebt werden.	

Die drei Fallbeispiele zeigen die Leistungen des KA im Grenzbereich zwischen Arbeitsintegration und geschützten Arbeitsplätzen für psychisch beeinträchtigte Klienten bis hin zum Bereich therapeutische Begleitung, für den das KA weder vorgesehen noch ausgestattet ist. Während im Fall 8 nach mehreren Versuchen klar wird, dass hier die Tragfähigkeit des KA überfordert wurde, steht der Fall 19 für eine erfolgreiche Stabilisierung einer psychisch labilen Klientin; Fall 17 ist Beispiel für eine erfolgreiche Integration eines sozial sehr isolierten und dadurch gefährdeten Klienten. Entscheide über Aufnahme oder Ablehnung solcher Klienten resp. Weiterführung oder Abbruch solcher Einsätze erfordern sorgfältige fachliche Klärungen. In den Fallbeispielen scheint dies erfolgt zu sein.

Empfehlung 15

Die für den Jugendbereich eingerichtete konsiliarische Begleitung durch einen externen Psychiater ist auf den BIAS- Bereich auszudehnen. Klienten, Klientinnen können seitens KA nicht zu einer psychiatrischen Abklärung zugewiesen werden; aber es muss möglich sein, dass sich KA- Mitarbeitende in Zweifelsfällen (Aufnahme- Entscheide, Abbruch, Interventionen, Gefährdungen) an den Vertrauensarzt des KA wenden können, der mit den Rahmenbedingungen von BIAS vertraut ist. Um diese interne Dienstleistung professionell in Anspruch nehmen zu können, sind entsprechende Weiterbildungs- und Austauschveranstaltungen mit dem Vertrauensarzt einzuplanen.

Empfehlung 16

Die sowohl im BIAS- wie im Jugendbereich kritischen Einschätzungen bezüglich Förderung der Sprachkompetenz müssen vertieft untersucht werden. Es ist nach Verbesserungsmaßnahmen zu suchen, z.B. in den internen Programmen explizite immersive Sprachförderung, Pflicht zu Standardsprache etc.

11 Das Image des KA bei den Einsatzbetrieben

Das Image des KA bei den Einsatzbetrieben der BI und BIP- Plätze ist als weitere Wirkung des KA mit grosser Bedeutung für seine Aufgabenerfüllung zu betrachten: Einerseits stellen die Betriebe mit ihren Einsatzplätzen eine sehr wichtige Ressource für den Förderungs- und Integrationsauftrag des KA dar, andererseits kann an den Rückmeldungen der Betriebe gemessen werden, inwiefern das KA der für seine Aufgabe erforderlichen Anforderung der „Arbeitsmarkt- Nähe“ entspricht.

Das KA stellte eine Liste mit 145 Adressen von „aktiven“ Einsatzbetrieben (d.h. Betriebe, die zum Befragungszeitpunkt einen Arbeits-/Einsatzplatz besetzt hatten) zur Verfügung. Diese wurden mit einem kurzen Fragebogen angeschrieben; der Fragebogen enthielt einerseits Fragen zur Zusammenarbeit und zu Einschätzungen der Qualität des KA, andererseits Fragen zu Einschätzungen über die Arbeitsmarktfähigkeit der eingesetzten Klienten (vgl. Kap. 4); dem Versand wurde ein Begleitschreiben von Frau Gemeinderätin Olibet beigelegt. 81 Betriebe haben geantwortet. Diese Rücklaufquote darf als gut bezeichnet werden; sie ist Ausdruck der Bereitschaft der Betriebe, mit dem KA aktiv zusammenzuarbeiten. Mit den Einschätzungen zur Arbeitsmarktfähigkeit der Klienten zeigen die Betriebe, dass sie ihre Aufgabe der Begleitung on the job ernst nehmen.

Image bei den Einsatzbetrieben			
Kriterium: Qualität KA	BI (% Zufrieden)	BIP (%Zufrieden)	Bewertung KEK
Vorabklärung Einsatzplatz	84	85	
Tn entspricht Anforderungsprofil Einsatzplatz	71	71	Beide verbessern
Reaktion auf Probleme am E Platz	81	92	
Reaktion auf Anliegen Betrieb	82	84	
Administrativer Aufwand für E-Betr.	83	89	
Kooperation mit E- Betrieb	92	96	Sehr gut
Professionelle Begleitung Tn.	88	78	BIP verbessern
Wissen KA über den vermittelt. Tn	85	46	BIP dringlich verbessern
Wissen KA über Anforderung E-PI	89	71	BIP verbessern
Effizienz KA	83	82	

Abbildung 20: Image bei den Einsatzbetrieben

Mehrheitlich zeigen die Betriebe grosse bis sehr grosse Zufriedenheit mit dem KA: Die Kooperation (über 90% zufriedene Rückmeldungen) ist ausgezeichnet, der administrative Aufwand scheint in einem für die Betriebe durchaus tragbaren Rahmen zu liegen, das KA wird als effizienter Partner wahrgenommen.

Ereignisbezogen, d.h. wenn Probleme am Einsatzplatz auftauchen und gemeldet werden, scheint das KA nach Einschätzung der Betriebe gut zu reagieren. Die Plätze werden im vor-

aus generell zur Zufriedenheit der Betriebe abgeklärt. Wenn die Betriebe Anliegen melden sind sie mit der Reaktion des KA zufrieden.

Eine gewisse Skepsis wird hinsichtlich der professionellen Begleitung der BIP- Klienten signalisiert – ganz im Gegensatz zu den BI- Klienten, wo sehr grosse Zufriedenheit zurückgemeldet wird.

Probleme werden geäussert hinsichtlich Matching: Zwar scheinen die KA- Mitarbeitenden sowohl die BI- Klienten und Klientinnen wie die Anforderungen am Einsatzplatz gut zu kennen; es wird aber von knapp 30% der Antwortenden zurückgemeldet, dass der Klient, die Klientin nicht ihren Vorstellungen bezüglich dieses Einsatzplatzes entspreche. Bei den BIP- Plätzen sind etwas mehr als die Hälfte der Betriebe skeptisch, ob die KA- Mitarbeitenden die zugewiesenen Klienten und Klientinnen genügend kennen. 29% sind der Meinung, die Anforderungen an diese BIP- Plätze seien dem KA zu wenig klar und ebenso viele sind der Ansicht, die zugewiesenen Klientinnen und Klienten entsprechen nicht dem Profil, das diesem Platz entspricht.

Empfehlung 17:

Das Matching bei den BI- und BIP- Einsätzen muss verbessert werden. Es ist zu prüfen, ob die Betreuungsquote pro Klient gesenkt werden muss. (vgl. auch Empfehlung 8)

12 Kooperation KA und SD

12.1 Situation

Seit August 2003 sind der Sozialdienst und der Bereich Arbeit zwei in der Verwaltungshierarchie des Sozialamtes gleichgestellte Einheiten; der Bereich Arbeit wurde seither durch die Zusammenführung des städtischen „Bereichs Weiterbildung und Beschäftigung (BWB)“ und des Verbandes „Arbeit statt Fürsorge (VAsF)“ zum Kompetenzzentrum Arbeit ausgebaut. Die beiden Leiter, Leiterin sind gleichgestellte Mitglieder der Geschäftsleitung des Sozialamtes, deren Vorsitz der Abteilungsleiter inne hat.

Die Aufgaben des KA umfassen nicht nur die städtischen Integrationsmassnahmen im Sozialhilfebereich sondern auch ein breites Angebot an Arbeitsmarktmassnahmen, die im Auftrag des beco durchgeführt werden sowie zahlreiche weitere Aufgaben im Themenbereich „Arbeit“ gemäss den bereits erwähnten gemeinderätlichen „Strategien und Massnahmen...“.

Hinsichtlich Aufgabenerfüllung – unter dem Gesichtspunkt des „work flow“ – sind die Leistungen des KA im Bereich der Führung von Integrationsangeboten dem SD nachgeordnet: Erstabklärung, Zuweisung, Fallführung liegen beim SD; der SD, der den generellen Auftrag der gesetzlichen Sozialhilfe umfassend zu erfüllen hat, wird durch die Spezialkompetenz des KA im Bereich Arbeitsintegration und soziale Integration durch Beschäftigung ergänzt. Analog ist das Auftragsverhältnis im Bereich der AL- Versicherten geregelt: Die RAV Personalberater sind fallführend und zuweisend, vertiefende Abklärungen und Qualifizierung sind an das KA delegiert; im Unterschied zum städtischen Auftrag liegt hier die Vermittlung in den Arbeitsmarkt ausschliesslich beim RAV.

12.2 Einschätzungen der Zusammenarbeit aus Sicht der Mitarbeitenden

12.2.1 Sicht SD

In den Interviews mit den Leitungsverantwortlichen des SD wird die Meinung vertreten, die Aufgabenteilung zwischen KA und SD sei zwar logisch geordnet, sie bringe aber einen sehr hohen Koordinations- und Informationsaufwand mit sich. Grundsätzlich sei der berufliche und soziale Integrationsauftrag eine zentrale Aufgabe des SD, der eine ganz generelle Verpflichtung gegenüber dem Klienten im Rahmen der Sozialgesetzgebung wahrzunehmen habe; der SD delegiere diese Aufgabe an die Spezialisten des KA, das „als ausführendes Instrument und nicht auf derselben Stufe wie der SD“ zu betrachten sei. Die Leitungsverantwortlichen sind der Meinung, das KA tendiere zu einer zu verständnisvollen Grundhaltung gegenüber den Klientinnen und Klienten, die Prozesse würden zu sehr auf deren Motivation abgestützt.

Die Schnittstellen sind nach Ansicht der grossen Mehrheit der antwortenden SD- Mitarbeitenden (23 von 42) auf dem Papier sehr gut geregelt, für 13 sind sie einigermassen gut geregelt, nur 6 finden die Regelungen schlecht. Diese Regelungen werden nach Ansicht von 21 (von 38 = 55%) „mehrerheitlich, aber nicht immer eingehalten“, 12 (31%) sind der Meinung, diese Regelungen werden „immer exakt eingehalten“; nur 5 (13%) sagen, die Regelungen würden „mehrerheitlich nicht oder gar nicht eingehalten“. In der offenen Rubrik wird kritisiert, die Regelungen seien unübersichtlich, es sei nicht immer klar, was wirklich geregelt sei. Neueinsteiger im SD seien schlecht über das KA- Angebot dokumentiert.

Hinsichtlich Integrationsbeurteilungen sind die befragten SD- Mitarbeitenden mit den Ergebnissen zufrieden, die Zuteilungen seien begründet und nachvollziehbar (10 von 12 dazu Antwortenden), allerdings wünschten sich einige klarere Integrationskriterien.

Zur Frage, wie gut sich die SD- Mitarbeitenden seitens KA über den Klientenverlauf informiert fühlten, sind 30 von 40 Antwortenden der Meinung, sie seien mehrheitlich genügend informiert (6 von ihnen sogar „immer ausreichend“ informiert), 10 sind mit der fallbezogenen Information des KA nicht zufrieden.

Auf die offene Frage nach dem, „was in der Zusammenarbeit funktioniert und was nicht“ wird in erster Linie die Kommunikation kritisiert: Oft sei unklar, wer wen informieren müsse (Bring- oder Holschuld), immer wieder wird auf Unklarheiten bezüglich der personellen Zuständigkeit im KA hingewiesen. Dort, wo die personelle Verantwortung klar ist und der Kontakt zwischen Sozialarbeitendem und KA- Coach aufgenommen wurde, funktioniert die Zusammenarbeit gut. „Die Zusammenarbeit ist in erster Linie personenabhängig; entscheidend ist das Vertrauensverhältnis zwischen den beiden Ansprechpersonen“.

Zwei Drittel der befragten SD- Mitarbeitenden bewerten ihre eigene Arbeit als „förderlich für eine Verbesserung der Situation des Klienten“; 7 (16%) sind der Meinung, der Unterstützungsprozess im SD sei oft ungenügend, 8 haben keine Meinung zu dieser Frage. In der Fremd- Einschätzung des KA hinsichtlich dessen Unterstützungsprozesse sind nur 19 von 43 (=44%) der SD Mitarbeitenden der Meinung, die Unterstützung des KA sei in den meisten Fällen förderlich; 13 (30%) erachten die Unterstützung der Klienten durch das KA in vielen Fällen als ungeeignet, 11 können dazu keine Bewertung geben.

Im SI- Bereich wird die Betreuung durch das KA mehrheitlich als quantitativ ungenügend betrachtet. Wenn bei Vorfällen in SI- Einsätzen KA- Mitarbeitende, die den Klienten kaum kennen, intervenieren ohne mit dem SD Kontakt aufzunehmen, wird dies als sehr ungünstig sowohl für den Klienten wie für den Einsatzbetrieb bewertet. Es wird aber auch erkannt, dass die zeitlichen Ressourcen des KA zu knapp seien, um diesen Ansprüchen genügen zu können.

12.2.2 Sicht KA

Die Leitungsverantwortlichen des KA teilen grundsätzlich die Einschätzungen ihrer Kollegen des SD bezüglich „an sich logischer Aufgabenteilung, die aber hohen Koordinations- und Informationsaufwand“ mitbringe. Die KA- Mitarbeitenden sind nach ihrer Meinung, „die Fachleute für Arbeitsintegration“. Bei den SD- Mitarbeitenden müsse das KA in dieser Hinsicht immer wieder um Anerkennung kämpfen. Es wird eine an sich unnötige und die Zusammenarbeit erschwerende Konkurrenzsituation konstatiert. Auf der Fallebene werten die Leitungsverantwortlichen die Zusammenarbeit mit dem SD aber als grundsätzlich gut; bei Meinungsverschiedenheiten könnten praktisch immer im direkten telefonischen Kontakt Lösungen gefunden werden. Was sich dabei immer wieder zeige, sei eine unterschiedliche Grundhaltung. Aus ihrer Sicht fehlt eine für die Stadt gültige Strategie, es fehlen „Integrationsleitlinien“. Wer soll gefördert werden: Die Personen mit dem grössten Potential oder jene mit den grössten Schwierigkeiten? Welche Bedeutung hat die Motivation?

Die Schnittstellen sind nach Ansicht von zwei Drittel der befragten KA- Mitarbeitenden (22 von 31) auf dem Papier gut geregelt und werden „mehrheitlich, aber nicht immer“ eingehalten; nur 2 sind der Meinung, die Regelungen seien schlecht; 6 (20%) bewerten die Einhaltung der Regelungen als „immer exakt“, 4 schätzen ein, dass die Regelungen mehrheitlich

nicht eingehalten werden. In der offenen Rubrik zu den Regelungen wird auch von Mitarbeitenden bemängelt, dass es zwar viele Detailregelungen gebe aber eine übergeordnete Leitlinie, an die sich SD und KA halten könnten, fehlte. Insbesondere sei unklar, wie mit den knappen Zeitressourcen umzugehen sei.

Die Integrationsbeurteilungen werden von den KA- Mitarbeitenden als schwierige Aufgabe erkannt, die zwischen der Persönlichkeit des Klienten, der Klientin, ihren Bedürfnissen und ihrem Potential einerseits und den realen Anforderungen des Arbeitsmarktes abwägen müsse. Die Risiken von Fehlzuweisungen sind gross: Unter- oder Überforderungen mit entsprechenden Demotivationsfolgen.

Zur Frage, wie gut sich die KA- Mitarbeitenden seitens SD über den Klientenverlauf informiert fühlten, sind 27 von 30 Antwortenden der Meinung, sie seien mehrheitlich genügend informiert (3 von ihnen sogar „immer ausreichend“ informiert), nur 3 sind mit der fallbezogenen Information des KA nicht zufrieden.

In der offenen Rubrik „was in der Zusammenarbeit funktioniert und was nicht“ wird mehrmals das Grundverständnis des SD kritisiert: Der SD weise Klienten zur Abklärung zu, die klar nicht den Indikationsregelungen entsprechen (und das KA kläre dann trotzdem ab), die SD-Mitarbeitenden würden teilweise Klienten „parkieren“ und sich zu wenig um sie kümmern, andere würden sich mit Fragen an die Betriebsleiter und Vorgesetzten in den internen Betrieben wenden statt wie vereinbart an den zuständigen Coach. Einige KA- Mitarbeitenden sind der Meinung, der Coach sollte während des Programmverbliebs eine klarere Rolle erhalten, Klienten wüssten manchmal nicht, an wen sie sich nun wirklich wenden sollen. Aber auch die KA- Mitarbeitenden sind der Meinung, dass dort wo der direkte Kontakt mit den SD-Kollegen zustande komme und klientenspezifische Gespräche stattfinden, die Zusammenarbeit gut funktioniere und immer individuelle Lösungen gefunden werden können.

Über 90% (33 von 36) der befragten KA- Mitarbeitenden bewerten ihre eigene Arbeit als „förderlich für eine Verbesserung der Situation des Klienten“; nur eine Person ist der Meinung, der Unterstützungsprozess im KA sei oft ungenügend, 2 haben keine Meinung zu dieser Frage. In der Fremd- Einschätzung des SD hinsichtlich dessen Unterstützungsprozesse sind 17 von 36 (=47%) der KA Mitarbeitenden der Meinung, die Unterstützung des SD sei in den meisten Fällen förderlich; ebenso viele können dazu keine Bewertung geben.

Hinsichtlich SI wird der Grund für Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit in den falschen Erwartungen der SD- Mitarbeitenden gesehen. Hier werden oftmals individuelle Lösungen und nahe Begleitungen für Klienten erwartet, die gemäss Konzept und vor allem aufgrund der sehr knappen Ressourcen vom KA gar nicht geleistet werden könne.

12.2.3 Zusammenarbeit im Bereich Motivationssemester

- Zuweisung durch das RAV

Die befragten Personalberater schätzen die Chancen der von ihnen zugewiesenen Jugendlichen für einen späteren Einstieg auf den Arbeitsmarkt als „für knapp die Hälfte gut“ ein (2.81 auf der 4- stelligen Skala, wobei Wert 3 = „die Hälfte hat gute Chancen“). Die Mehrheit der Jugendlichen haben nach ihren Erfahrungen nach dem KA eine Anschlusslösung. Auch hinsichtlich Motivation gehen sie davon aus, dass knapp die Hälfte der von ihnen zugewiesenen Jugendlichen als motiviert bezeichnet werden darf (Wert 2.9). Jugendliche, die kurz nach Ende der Schulzeit zugewiesen werden, haben grössere Chancen als solche, die sich später

erst nach langen erfolglosen Suchbemühungen melden. Der Zeitpunkt der Zuweisung wird als mehrheitlich richtig bewertet, zwei der 11 Befragten sind der Meinung, der Zeitpunkt sei oft zu spät. Die Zeitdauer von Anmeldung bis Start wird hingegen als zu lange bewertet, wobei die Personalberater Verständnis für die Wartelisten zeigen, allerdings wird zu bedenken gegeben, dass damit die Motivation der Jugendlichen beeinträchtigt werden könne.

Aus Sicht der KA- Mitarbeitenden wird die eher zuversichtliche Einschätzung der Personalberater geteilt; sie sind der Meinung, die Mehrheit der Zugewiesenen habe gute Chancen, praktisch alle Zugewiesenen zeigten sich motiviert. Falls die Jugendlichen nicht wegen Verhaltensauffälligkeiten das Programm abbrechen müssten, seien ihre Chancen für Anschlusslösungen intakt. Die Zuweisung seitens RAV wird von allen KA- Mitarbeitenden als sehr gut qualifiziert; er erfolgt nach ihrer Meinung zum richtigen Zeitpunkt. Die Dauer von Anmeldung bis Start werten die KA- Mitarbeitenden etwas positiver als ihre RAV- Kollegen.

- Schnittstellen- Regelungen

Die RAV- Mitarbeitenden sind mehrheitlich der Meinung, die Schnittstellen seien „einigermaßen gut geregelt, es könnte besser sein“; zwei sind der Meinung, die Regelungen seien „sehr schlecht“; hinsichtlich Praxis wird geäußert, man halte sich immer (3 von 11) resp. „mehrheitlich, aber nicht immer“ an die Regeln. Als konkrete Kritik wird geäußert: Die Stage sind zu lange, es sollte mehrmals während des Programmverlaufs gewechselt werden; es braucht mehr Druck und Feedbacks an die Jugendlichen seitens KA- Coaches. Die Information des KA an die RAV wird als „mehrheitlich genügend“ bewertet; zwei Antwortende sind der Meinung, die Information sollte verbessert werden. Als Vorschlag wird unterbreitet, alle zwei Wochen könnten Coach und Jugendliche, Jugendlicher zusammen ein kurzes Infomail machen statt alle 2 Monate ein langer Bericht des Coach. Mehrmals monieren die Befragten in offenen Rubriken, sie würden eine rasche und transparente Information über Wartelisten und Wartezeiten als dringlich erachten.

Die KA- Mitarbeitenden sind mit den Regelungen zufrieden, es werden weder kritische Bemerkungen noch Verbesserungsvorschläge gemacht. Die Zusammenarbeitspraxis mit den Personalberatern wird als sehr gut taxiert. Die Information seitens RAV wird als eher knapp aber ausreichend bewertet.

- Gegenseitige Einschätzungen

Die RAV- Mitarbeitenden erachten die Qualifikation sowohl der KA- Mitarbeitenden wie ihre eigenen als mehrheitlich gut für die Förderung der Jugendlichen; die Zeitressourcen der KA- Mitarbeitenden werden als ausreichend (1 Antwortender: immer zu knapp), die eigenen als nur „einigermaßen ausreichend“ eingeschätzt.

Die KA- Mitarbeitenden ihrerseits erachten die eigenen Qualifikationen und diejenigen der RAV- Mitarbeitenden als mehrheitlich gut; die Zeitressourcen der RAV- Mitarbeitenden werden als ausreichend, die eigenen als nur „einigermaßen ausreichend“ oder „meistens zu knapp“ eingeschätzt. Es sollten mehr und längere Coaching- Gespräche stattfinden können. Probleme mit verhaltensauffälligen Jugendlichen zeichnen sich teilweise in den Kursen ab, hier sollte individueller gearbeitet werden können um zu rasche Ausschlüsse zu verhindern.

- Image des Motivationssemesters

Die Personalberater erachten das Image bei Lehrbetrieben und Arbeitgebern der Region Bern als mehrheitlich gut und förderlich für den Integrationsprozess der Jugendlichen; ein Berater ist der Meinung, das Image sei eher kritisch und für den Integrationsprozess erschwerend.

12.2.4 Einschätzungen aus Sicht des Evaluators

- Aufbau- und Prozessorganisation

Im Aufbau sind SD und KA gleichgestellte Verwaltungseinheiten, im Work flow ist das KA dem SD nachgestellt. Dieser Gegensatz zwischen „Struktur und Prozess“ ist in der Verwaltung nicht einmalig; in allen Verwaltungen, die z.B. mit Planungs- und Ausführungsarbeiten beauftragt sind, ergibt sich diese Situation, die allerdings auch immer wieder zu Problemen führt. Die immer wieder angesprochene „Konkurrenzsituation“ könnte im hier untersuchten Arbeitsfeld deshalb verschärft zum Ausdruck kommen, weil es sich beim SD um eine klassische, traditionelle Verwaltungseinheit handelt mit einem in einem ebenso klassischen Berufsfeld verankerten Personalbestand – während das KA zu einer neuen „Branche“ gehört, die noch über kein klares Berufsbild verfügt. Während sich die „Traditionellen“ um den möglichen Verlust von Aufgabenfeldern sorgen (mehrmals in den Interviews wird betont, berufliche und soziale Integration seien Kernaufgabe des SD und der Sozialarbeit), kämpfen die „Neuen“ um Identität und Anerkennung ihrer Professionalität.

In anderen Städten²⁹ ist dieses Spannungsfeld dadurch entschärft, dass die Integrationsmassnahmen an Nonprofit- Organisationen delegiert sind. Die Frage, wo und wie die Zuweisung geregelt werden soll, stellt sich dort natürlich auch.³⁰ Das „Berner- Modell“ mit einer eigenen Abteilung im Sozialamt ist aber keineswegs einmalig.³¹

Eine Auslagerung in eine öffentlich- rechtliche Institution oder in eine private Stiftung, an der sich weitere Gemeinden beteiligen könnten, verbunden mit einem Leistungsauftrag würde der Aufgabenstellung sicher besser entsprechen und ausserdem dem KA mehr Spielraum für rasche Entwicklungen gewähren, die in diesem Felde wichtig sind³². Bis jetzt ist diese Option allerdings am Widerstand des Parlaments gescheitert. Ob die Diskussion wieder aufgenommen werden soll, kann im Rahmen dieser Studie nicht beurteilt werden. Denkbar wäre – als verwaltungsinterne Lösung – das KA i.S. eines Kontraktes auf der Basis eines expliziten verwaltungsinternen Leistungsauftrages zu führen.

Ob die heutigen Verwaltungsstrukturen beibehalten werden oder nicht:, Die Aufgabenteilung der beiden Einheiten SD und KA muss von der Leitung des Sozialamtes geklärt und eindeutig definiert werden³³; die Festlegung der Aufgabenteilung ist abzuleiten von den übergeord-

²⁹ Z.B. Basel, Luzern, Biel

³⁰ Biel und Basel arbeiten hier mit neu (2007/08) eingerichteten speziellen Zuweisungs- Fachstellen; es liegen noch keine Erfahrungen vor

³¹ Z.B. verfügt das Sozialamt Zürich über eine entsprechende Abteilung, die aber durch vermehrten Einbezug von privaten Drittorganisationen gegenüber der einst sehr grossen Dienstabteilung EAM stark reduziert wurde.

³² Sinnvollerweise müsste der gesamte Leistungsbereich, d.h. inkl. AMM-Bereich, ausgelagert werden

³³ Gem. Kant. BIAS. Konzept Art.12.6 sind die generellen Vorgaben definiert: Delegation der fachlichen Betreuung bezüglich beruflicher und sozialer Integration durch die Programmanbieter; Existenzsicherung, Obdach, medizinische Grundversorgung etc beim SD. Der SD hat die Zielerreichung im Integrationsbereich zu kontrollieren. Die Gemeinden sind aufgefordert, die Details zu regeln.

neten strategischen Zielen und auszurichten auf Integrationsleitlinien mit klaren Hinweisen auf die Priorisierung der Zielgruppen (s. Empfehlung 18).

Empfehlung 18:

Die Geschäftsleitung des Sozialamtes definiert die Aufgabenteilung zwischen SD und KA. Dabei wird auch der Prozess zur Erarbeitung von Integrationsleitlinien, der Ende 2006 abgebrochen wurde, wieder aufgenommen. Ein Schwerpunkt bildet die Festlegung von Prioritäten bei der Klientenzuweisung.

- Schnittstellen

Wie in jedem Berufsfeld hat sich auch im Bereich der sozialen und der pädagogischen Arbeit eine immer weitergehende Spezialisierung durchgesetzt. So wurden z.B. in den letzten Jahren in allen grösseren Sozialdiensten Intake- Abteilungen sowie einzelne Spezialabteilungen (Sucht, Kinderschutz etc) eingerichtet. Spezialisierungen bringen den Vorteil, dass Arbeitsschritte dank vertieftem Wissen der Spezialisten optimiert werden können – und den Nachteil, dass sich dadurch komplexere Abläufe und damit vermehrt Schnittstellen ergeben.

Der Kern jeder sozialarbeiterischen und pädagogischen Arbeit ist Beziehung: Im Zentrum steht die Beziehung einer methodisch und institutionell (Entscheidungen) kompetenten Fachperson zu einem Klienten. Dieser Kernprozess wird durch jede Schnittstelle erschwert. Als Gegenbewegung zur Spezialisierung im Sozial- und Bildungsbereich hat sich aus dieser Erkenntnis heraus in letzter Zeit das Konzept des Case Managements entwickelt; Case Manager sollen die verschiedenen Stricke, die dem „Fall“ von den verschiedenen Spezialisten zugeworfen werden (und je länger je mehr zu „Verstrickungen“ führen), bündeln.

Typischerweise berichten die Befragten beider Bereiche – KA und SD – dass dann und dort die Kooperation gut funktioniert, wo sie „personifiziert“ werden kann, wo sich die Akteure kennen und wo über eine gewisse Zeit zusammengearbeitet werden kann. Aufgrund dieser Erkenntnis ist zu untersuchen, wo in beiden Bereichen „Spezialstellen“ zugunsten einer ganzheitlichen Klientenführung abgebaut werden können.

Empfehlung 19

Es ist zu prüfen, ob der doppelte Intake- Prozess (Erstes Intake SD: mit Schnittstellen zu den Beratungs- oder Spezialsektionen einerseits und zum KA andererseits; Zweites Intake KA: mit Schnittstellen KA- Intern und zu SD) in dem Sinne aufgehoben werden kann, dass im KA ab Zuweisung vom SD in BI/BIP der gleiche Coach abklärt, der den Klienten – falls die Aufnahme erfolgt - bis zum Abschluss der KA- Aktivität durch alle Prozesse (Abklärung, Vermittlung, Platzierung in BI/BIP- Plätze, Qualifizierung etc) begleitet. Prinzip: Begleitung ab 1. Tag aus einer Hand

Eine solche Vereinfachung seitens KA setzt allerdings voraus, dass im SD quantitativ zurückhaltender zugewiesen wird. Diese „Zurückhaltung“ hat sich einerseits auf eine institutionell verankerte Priorisierung der Klienten abzustützen, andererseits auf eine transparente Information der aktuellen Kapazitäten des KA. Diese Kapazitäten werden aufgrund der gewichteten Fallzahlen (vgl. Empfehlung 8) der Coaches und der wöchentlich aktualisiert.

Ziel einer solchen Neugestaltung des Anmelde- und Aufnahmeverfahrens müsste sein, Klienten gar nicht mehr auf für sie - und ihre SD- Betreuer frustrierende - KA- seitige Wartelisten zu setzen sondern sie dann gemäss den institutionell definierten und innerhalb der SD- Sektionen individuell ausgehandelten Prioritäten zuzuweisen, wenn im KA entsprechende freie Kapazitäten (primär bei den Coaches) gemeldet werden. Das KA seinerseits müsste sich in diesem neu gestalteten Ablauf verpflichten, so gemeldete Klienten innerhalb kurzer Fristen in einen aktiven Prozess (aktive Vermittlungsarbeit in den 1. Arbeitsmarkt durch den Coach, KA- interne vertiefte Abklärung, ebenfalls begleitet durch den Coach, interner oder externer BIP- Einsatzplatz, Qualifizierung etc) aufzunehmen. Da in diesem neuen System der aufnehmende KA- Mitarbeitende immer auch der zuständige Coach ist, haben SD und Klient ab Beginn einen Zuständigen. Die „Warteliste“ wird so dorthin verlegt, wo der Klient bereits bekannt ist und während der Wartezeit betreut wird.

Empfehlung 20

Es wird ein Informationssystem eingerichtet (im Rahmen von KISS), das den SD- Sektionen wöchentlich die freien KA- Kapazitäten seiner Coaches bekannt gibt; das KA führt keine Wartelisten mehr. Die Zuweisung erfolgt durch den SD nach institutionell definierten, innerhalb der SD- Sektion individuell angewendeten Prioritäten. Das KA ist verpflichtet, den Coachingprozess mit dem zugewiesenen Klienten innerhalb einer knappen Frist aufzunehmen.

- SI

In Anbetracht der Anforderungen des Arbeitsmarktes ist davon auszugehen, dass ein gewisser Anteil von v.a. älteren SD- Klientinnen und Klienten kaum mehr Chancen auf eine berufliche Integration mehr haben. Im Sinne ihrer sozialen Integration und ihrer psychosozialen Stabilisierung sind sie auf angemessene Beschäftigungen, sei dies in entsprechenden Nischen des Arbeitsmarktes, der Verwaltung, von NGO's etc oder in geschützten Betrieben angewiesen. Die Personalkapazitäten gemäss BIAS sind im SI- Bereich aber so knapp, dass SI- Klienten vom KA heute nicht gecoacht werden können; der Bezug zu den eingesetzten Klienten ist schwach, die gem. kant. BIAS- Konzept vorgesehene „Verantwortung für die soziale Integration der Programmteilnehmenden“ kann mit diesen Personalressourcen nicht wahrgenommen werden. Es bieten sich zwei Lösungsvarianten an:

Die Personalkapazitäten im KA werden für den SI- Bereich aufgestockt resp. die Anzahl platzierter Klienten werden entsprechend gesenkt (mit der Folge, dass das „Gegenleistungsprinzip“ noch weniger umgesetzt werden kann). Der SD, der ja in der Programmzeit ohnehin die generelle sozialarbeiterische Betreuung der Klienten zu gewährleisten hat, übernimmt auch die Kontakte mit den zuständigen Personen in den Einsatzbetrieben. Das KA reduziert bei dieser Variante seine Leistungen im SI- Bereich auf die Akquisition angemessener Plätze, die Betreuung erfolgt weiter durch den SD. Falls sich ein Wechsel in ein BI oder BIP nahe legt, erfolgt eine entsprechende Anmeldung durch den SD gem. Empfehlungen 18 und 19.

Empfehlung 21

Falls der Personalbestand im KA im Bereich SI nicht aufgestockt resp. die Anzahl Klienten je KA- Zuständigen reduziert werden kann platziert der SD SI- Klienten direkt auf die vom KA akquirierten und in einem Informationssystem den SD- Sektionen angebotenen SI- Plätze. Die Begleitung erfolgt ausschliesslich durch den SD. Allfällige Wechsel in BI/BIP erfordern eine Neuanmeldung.

13 Bewertung der Auftragserfüllung

Die vorliegende Studie kann bezüglich der im Auftrag formulierten sechs Themen (vgl. Kap. 1) folgende Aussagen machen:

1. Wirkungen des KA bezüglich Integration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt und andere Anschlusslösungen

Da nicht mit einer Vergleichsgruppe gearbeitet wurde, können Kausalitäten zwischen Aktivitäten des KA und der Arbeitsmarkt- Integration der Klienten nicht schlüssig nachgewiesen werden. Aufgrund der mehreren parallel geführten Messungen (Datenbankanalyse aller im Jahre 2006 neu an das KA zugewiesenen Klienten; Fragebogen „75 Fälle“; Verlaufsbeobachtung von 89 Personen während 18 Monaten; KA- Statistik aller 2006 behandelten Fälle) kann eine Arbeitsmarkt- Integrationsquote aller als arbeitsmarktfähig eingeschätzten Personen (d.h. ohne SI- Fälle, ohne an den SD zurückgewiesene) von rund 30% nachgewiesen werden; werden nur diejenigen Klienten beobachtet, die die entsprechenden Programme regulär abgeschlossen haben, liegt die Integrationsquote bei 40%. Diese Resultate können als **leicht überdurchschnittlich**³⁴ bezeichnet werden.

Im Bereich Motivationssemester konnten für 14 der beobachteten 20 Jugendliche Anschlusslösungen gefunden werden; für 12 dieser Jugendlichen handelt es sich um Ausbildungen, für 2 Integration in den Arbeitsmarkt. Dieses Resultat ist als **gut** zu bezeichnen.

2. Ablösungen resp. Reduktion von Sozialhilfeleistungen

Gemäss der zur Verfügung stehenden Datenlage konnten im Beobachtungszeitraum (bis 31.8.07) 60 Personen nach Abschluss eines Einsatzes im Bereich BI oder BIP aufgrund des Antrotts einer Stelle im Arbeitsmarkt bei der Sozialhilfe abgelöst werden; bezogen auf alle im Beobachtungszeitraum neu aufgenommenen Teilnehmenden in BI/ BIP beträgt diese Quote 16.5%. Im Vergleich aller KA- Klienten mit den Klienten des SD zeigt sich, dass die Gesamt- Ablösungsquote (alle Ablösungsgründe) im KA um 4% tiefer liegt als im SD, d.h. die KA- Klienten sind tendenziell schwieriger abzulösen. Bezogen auf die „Ablösungsquote durch Erwerb“ kann aber das KA die SD- Quote (15.5%) halten. Dies darf als **gutes Resultat** bezeichnet werden.

3. Veränderungen der sozialen Situation der Klienten und Klientinnen gemäss Ausstattungsmerkmalen KISS

³⁴ Einige Vergleichszahlen:

Projekt Integration Basel (Integration von Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe in den Arbeitsmarkt; Evaluation der FH BS, Arnold, B. e.a., 2003): Erfolgsquote 28%:

Stiftung Chance, Zürich: Langzeit- Beobachtung des Integrationserfolgs von *versicherten* Stellensuchenden nach abgeschlossenem Programm, 1995 bis 2004: 42%

Lechner, M. und Gerfin, M: Wirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Schweiz auf die individuellen Beschäftigungschancen (versicherte Stellensuchende), St. Gallen 2000: Erfolgsquote 33.7%

Stadt Zürich, Geschäftsbericht Sozialdepartement, Dienststelle Ergänzender Arbeitsmarkt, 2004: Erfolgsquote Qualifizierungs- und Beschäftigungsprogramme für Sozialhilfe Beziehende: 28%

Uster, Projekt PassUS, 2006: Von 66 aktiv begleiteten Sozialhilfeempfängern können 21 (32%) in den Arbeitsmarkt vermittelt werden

Da im zur Verfügung stehenden Datenmaterial keine Merkmalsmessungen vorliegen und keine einheitlichen Indikatoren zur Verfügung standen, basiert die Veränderungsbeobachtung der vorliegenden Studie auf generellen Einschätzungen der Mitarbeitenden des SD, des KA und des RAV sowie auf fallbezogenen Einschätzungen der SD- Mitarbeitenden („75 Fälle“). Diese Befragungen zeigen, dass die zuständigen Fachpersonen folgende Einschätzungen machen:

Mindestens die Hälfte der Teilnehmenden zeigen nach dem Programm Verbesserungen	
BIAS- Bereich	Motivationssemester
Soziale Integration	Subjektives Wohlbefinden
Subjektives Wohlbefinden	Berufliche Integration
Gesundheit	Motivation
	Beruflich/ schulisches Wissen
	Soziale Integration

Die Programme dürfen aufgrund dieser Beobachtungen der Befragten als in diesen Bereichen **wirksam** betrachtet werden. Handlungsbedarf besteht im Bereich **Sprachkompetenz**, insbesondere bei den Jugendprogrammen.

4. das Verhältnis von Aufwand und Ertrag, insbesondere unter Berücksichtigung der speziellen Umsetzung des BIAS- Konzepts in der Stadt Bern

Rein quantitativ betrachtet erbringt das KA hinsichtlich Angebotsvolumen **eine hervorragende Leistung**; mit einem städtischen Beitrag von 0.5 Mio SFr werden 100 BIAS- Plätze mehr geschaffen als vom kantonalen Auftraggeber vorgesehen. Dies entspricht einem kalkulatorischen Mehrwert von rund 2.2 Mio SFr. Dank einer (quantitativ betrachtet) sehr knappen Klientenbetreuung wird der Umschlag je Platz von 2 auf 2.45 gesteigert.

Vorteil dieser Effizienzsteigerung ist eine viel grössere Zahl an Personen, die vom BIAS-Angebot profitieren können. Nachteil ist eine knappe Betreuung, die unter Umständen die relativ hohen Abbruchquoten (BI/ BIP: 17%) und die von den Einsatzbetrieben im BIP- Bereich signalisierte zu knappe Betreuung am Einsatzplatz begründet.

Die Datenlage lässt darauf schliessen, dass dank der Ablösungsquote im Beobachtungsjahr rund 2 Mio SFr an Sozialhilfegeldern eingespart werden können, falls sich die Ablösungen als nachhaltig erweisen.

5. die Aufgabenteilung und die Qualität der Ausgestaltung der **Schnittstellen** Sozialdienst/ Kompetenzzentrum Arbeit

Die Befragung zur Organisation und zur Zusammenarbeit hat hinsichtlich Zusammenarbeit RAV/ KA im Bereich Motivationssemster **beidseits Zufriedenheit** und gegenseitige Anerkennung professioneller Leistungen gezeigt. In diesem Bereich ist kein Handlungsbedarf erkennbar. Als Schwachstelle wurden einzig zu lange **Wartezeiten** moniert.

An der Schnittstelle SD/ KA zeichnet sich teilweise ein **institutionelles Konkurrenzdenken** und eine gewisse Skepsis gegenüber der Professionalität der je anderen Dienstabteilung ab. Die Abläufe werden als zu kompliziert und zu lange kritisiert; insbesondere werden **zu viele Schnittstellen** in der Klientenbetreuung beklagt. Es fehlt eine klare Prioritätensetzung, wie die knappen Plätze mit optimaler Wirkung zugewiesen werden sollen. Dort wo die operativen Mitarbeitenden der beiden Dienstabteilungen fallbezogen im direkten Kontakt stehen, funktionieren Zusammenarbeit und gegenseitige Anerkennung sehr gut.

Die Evaluation unterbreitet bezüglich Effizienz und Zusammenarbeit Vorschläge in Richtung einer qualitativen Vertiefung zulasten quantitativer Reduktion: Eine sorgfältige Neubemessung der Fallbelastung der Coaches unter Berücksichtigung der kritischen Erkenntnisse bezüglich zu knapper Betreuung; das Prinzip „Betreuung ab erstem Tag KA aus einer Hand“; eine reduzierte Zuweisung aus dem SD nach Prioritäten und im Rahmen der vom KA aktualisierten Aufnahmekapazitäten. Es wird erwartet, dass mit Massnahmen in dieser Richtung zwar die Zahl der Zugewiesenen sinkt, die Zahl der erfolgreich vermittelten und abgelösten Klienten zumindest gehalten werden kann – womit die Abbruchquote gesenkt und die Zusammenarbeit der Dienstabteilungen dank Stabilisierung der face to face- Beziehungen der Akteure verbessert werden kann.

6. die Zusammenarbeit des KA mit den Einsatzbetrieben.

Die Einsatzbetriebe zeigen sich **mehrheitlich sehr zufrieden** bezüglich Zusammenarbeit mit dem KA. Sie bewerten die Arbeit des KA als sehr effizient, kooperativ und professionell. Sie kritisieren, dass im Einzelfall das KA teilweise zu wenig über das Potential der eingesetzten Teilnehmer und über die konkreten Anforderungen am Einsatzplatz informiert ist. Sie erachten die **Begleitung der Teilnehmer als zu knapp**, ganz besonders im SI- Bereich.

Die Einsatzbetriebe zeichnen ein interessantes Bild über die Arbeitsmarktfähigkeit der bei ihnen eingesetzten Klienten. Die Betriebe schätzen ein, dass nur bei rund 20% der Klienten eine einem Stellensucher auf dem offenen Markt vergleichbare Arbeitsmarktfähigkeit vorliegt. Diese Einschätzung entspricht in etwa den Annahmen der SD- Mitarbeitenden, liegt aber tiefer als jene der KA- Mitarbeitenden. Eine entsprechende Befragung sollte periodisch wiederholt werden.