



Arbeitsintegration in der Sozialhilfe

In den letzten Jahren hat das Integrationsparadigma nicht nur in der Arbeitslosenversicherung, sondern auch in der IV und der Sozialhilfe laufend an Bedeutung gewonnen. Das Angebot an Integrationsmassnahmen ist inzwischen unübersichtlich geworden, ihre Wirksamkeit ist umstritten. Eine Studie der Berner Fachhochschule hat sich mit dem Thema auseinandergesetzt.



Prof. Dr. Peter Neuenschwander
Dozent und Projektleiter
peter.neuenschwander@bfh.ch



Anja Winkelmann
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
anja.winkelmann@bfh.ch

Zwei Zielsetzungen standen im Vordergrund der Studie des Fachbereichs Soziale Arbeit: Erstens sollte ein systematischer Überblick über die Vielzahl von Angeboten der beruflichen und sozialen Integration in der Sozialhilfe erarbeitet werden, zweitens sollten Erkenntnisse über die Wirksamkeit dieser Angebote gewonnen werden. Zu diesem Zweck wurden in zwei Pilotstudien in den Kantonen Bern und Solothurn alle Anbieter entsprechender Massnahmen befragt. Interviews mit zentralen Akteuren sowie eine umfassende Internetrecherche und Dokumentenanalyse ergänzten die Befragungen.

Fünf Angebotstypen

In der Studie sind fünf Angebotstypen identifiziert worden. Beim ersten Angebotstyp handelt es sich um mehrmonatige Beschäftigungs- bzw. Qualifizierungsprogramme. Hier stehen Arbeitseinsätze und Praktika in internen und/oder externen Betrieben und Werkstätten im Zentrum. Die Palette der möglichen Arbeitsbereiche ist dabei sehr

vielfältig. Am weitesten verbreitet sind Arbeitsplätze in den Bereichen Reinigung sowie Montage resp. manuelle Fertigung. Neben Arbeitseinsätzen beinhalten die Programme meist auch Beratung und Begleitung, Bildung sowie Vermittlung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen.

Unter den zweiten Angebotstyp fallen Programme, die sich ausschliesslich an Jugendliche und junge Erwachsene richten. Im Vergleich zu den «normalen» Beschäftigungsprogrammen zeichnen sie sich durch einen höheren Coaching-Anteil aus. In beiden Kantonen bilden die jugendspezifischen Programme einen wichtigen Bestandteil der Angebotspalette; aus gutem Grund: Erstens ist diese Altersgruppe von einem besonders hohen Sozialhilferisiko betroffen. Zweitens ist hier die Aussicht auf eine nachhaltige Situationsverbesserung am grössten. Im Kanton Bern können sozialhilfebeziehende Jugendliche und junge Erwachsene zusätzlich eines der vier Motivationssemester besuchen. Diese stehen

in Solothurn nur Teilnehmenden aus der Arbeitslosenversicherung offen. Der dritte Angebotstyp ist das Stellennetz. Dabei handelt es sich um ein Netzwerk von befristeten externen Arbeitsplätzen im ersten Arbeitsmarkt. Als Arbeitgeber fungieren häufig kommunale oder kantonale Verwaltungen, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) aber auch private Unternehmen. Während dieser Angebotstyp für Sozialhilfebeziehende im Kanton Bern durchaus eine gewisse Rolle spielt, werden Stellennetzplätze im Kanton Solothurn hauptsächlich von Personen aus der Arbeitslosenversicherung belegt.

Der vierte Angebotstyp umfasst die Vermittlung von individuellen, längerfristigen Ausbildungs-, Praktikums- oder Arbeitsplätzen. Im Kanton Solothurn werden solche Angebote hauptsächlich im Rahmen der bestehenden Programme erbracht. Unabhängige Vermittlungsangebote wie die «Aktion Lehrstellen und Praktikumsplätze Grauholz» sowie die «reap Schweiz» gibt es nur im Kanton Bern.

Schliesslich gibt es auch Angebote wie Standortbestimmungen, Bildungsmodule oder Taglohnprojekte. Diese sind als eigene Projekte organisiert und können auch ausserhalb von Programmen genutzt werden.

Erfolgsbilanz und aktuelle Herausforderungen

Was braucht es, damit Beschäftigungs- bzw. Qualifizierungsprogramme eine positive Wirkung entfalten können? Aus Sicht der Anbieter sind zwei Aspekte zentral: zum einen die Bereitstellung einer Tagesstruktur mittels eines Arbeitsplatzes, der möglichst realen Arbeitsbedingungen entsprechen sollte, zum anderen eine enge und individuelle Beratung und Begleitung durch eine Bezugsperson (Coaching, Case Management). Dieser Aspekt ist gerade in Programmen, die sich an Jugendliche und junge Erwachsene richten, von zentraler Bedeutung. Die Anbieter erwähnen zudem die Vermittlung von spezifischem Fachwissen sowie Sprachkurse für Personen mit ungenügenden Deutschkenntnissen. Von Bedeutung ist auch eine gute Zusammenarbeit mit Arbeitgebern des ersten Arbeitsmarktes, um den Teilnehmenden Einsatzplätze unter «Realbedingungen» anbieten zu können.

Ob es gelingt, Programmteilnehmende beruflich zu integrieren, ist nicht nur von den Bemühungen der Anbieter und dem Engagement der Teilnehmenden abhängig, sondern auch von der konjunkturellen Lage. Diese Abhängigkeit offenbart sich nicht nur in Bezug auf realisierbare Anschlusslösungen, sondern auch was die Akquisition von (industriellen) Arbeitsplätzen betrifft.

Weiter kommen verschiedene Anbieter zum Schluss, dass für einen Teil der Sozialhilfebeziehenden die berufliche Integration kein realistisches Ziel darstelle. Für diese Klientel rücke zunehmend die soziale Integration mit niederschweligen Arbeitsplätzen im zweiten Arbeitsmarkt in den Vordergrund.

Verbesserungspotenzial wird in Solothurn vor allem in der Finanzierung von (Erst-)Ausbildungen und der Nachbetreuung und in Bern in ergänzenden sozialpädagogischen Massnahmen (z.B. betreutes Wohnen) gesehen.

Die Frage der Wirksamkeit

Über die Frage, ob Massnahmen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt wirksam sind oder nicht, wird zurzeit heftig debattiert. Studien zu diesem Thema sind jedoch in verschiedener Hinsicht als problematisch zu betrachten. So wird der Erfolg bzw. die Wirksamkeit von Integrationsmassnahmen häufig ausschliesslich über die erfolgreiche Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt, die Integration in einen Ausbildungsplatz oder über die Ablösung von der Sozialhilfe definiert und gemessen. Diese Integrationsziele stellen jedoch gerade für Betroffene in der Sozialhilfe oftmals eine zu hohe Hürde dar.

Deshalb müssen vermehrt auch andere, weiche Wirkungsfaktoren berücksichtigt werden, z.B. eine Stabilisierung der allgemeinen Lebenssituation. Zweitens stellt sich die Frage, ob es überhaupt zulässig ist, die Vermittlung eines Ausbildungs- bzw. Arbeitsplatzes als direkte Wirkung einer Integrationsmassnahme zu betrachten. Diese allzu einfache Schlussfolgerung wird teilweise in Zweifel gezogen, denn es kann davon ausgegangen werden, dass viele einen Arbeitsplatz auch ohne Teilnahme an einem Programm gefunden hätten.

Entwicklungsperspektiven

Häufig sind Sozialhilfebeziehende aus gesundheitlichen Gründen gar nicht in der Lage, den entscheidenden Schritt in Richtung Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu machen. Deshalb sollten die bestehenden Integrationsbemühungen vermehrt mit Gesundheitsförderungs- und Präventionsmassnahmen angereichert werden. Zudem muss die Frage diskutiert werden, ob Zwang das richtige Mittel ist, um Sozialhilfebeziehende auf den Weg Richtung erster Arbeitsmarkt zu bringen, oder ob nicht in den meisten Fällen nur Freiwilligkeit die erwünschten Erfolge bringen wird. ■

Nachfolgestudie Die Wirksamkeit von Beschäftigungs- und Integrationsangeboten der Sozialhilfe

Gerade für Langzeitarbeitslose sind die Stabilisierung ihrer Lebenssituation, die Verbesserung ihres Gesundheitszustandes und eine erfolgreiche soziale Integration oftmals die ersten Schritte auf dem Weg zurück in die berufliche Integration. Vor diesem Hintergrund werden in der geplanten Nachfolgestudie u.a. die folgenden Fragen untersucht: Gelingt es, durch die Programme die gesundheitliche Situation, das allgemeine Wohlbefinden sowie die Zufriedenheit und das Selbstvertrauen der Teilnehmenden zu steigern? Kann die persönliche Lebenssituation stabilisiert werden? Erlangen die Teilnehmenden wichtige Voraussetzungen der Arbeitsmarktfähigkeit wie Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit und Verantwortungsbewusstsein? Auch die harten Wirkungsfaktoren werden untersucht: In welchem Ausmass tragen die Programme dazu bei, die Teilnehmenden beruflich zu integrieren und von der Sozialhilfe abzulösen?

Um diese Fragestellungen beantworten zu können, wird in enger Zusammenarbeit mit der Praxis ein Instrument zur Messung der Wirksamkeit der Programme entwickelt. Dabei wird das Schwergewicht auf die Wirkungsmessung der sozialen Integration und weiterer Dimensionen gelegt. Mithilfe dieses Instruments werden in einer Paneluntersuchung die Wirkungen von ausgewählten Programmen analysiert. Zusätzlich werden fünf Gruppendiskussionen durchgeführt.

Weitere Informationen finden Sie voraussichtlich im Herbst 2011 unter www.soziale-arbeit.bfh.ch/forschung.