

MANAGEMENTFASSUNG

EVALUIERUNG DES STEIRISCHEN PROGRAMMS

Integration arbeitsmarktferner
Personen – ESF Schwerpunkt 3b
2008 – 2009

von Silvia Paierl und Peter Stoppacher

Graz, Jänner 2010



INSTITUT für
Arbeitsmarktbetreuung
und -forschung



Pflanzengasse 16/II
A-8020 Graz
Tel.: 0316/724 766
Fax: DW 4
E-mail:
office@ifa-steiermark.at

1 Ziele von Steps to Better Employment

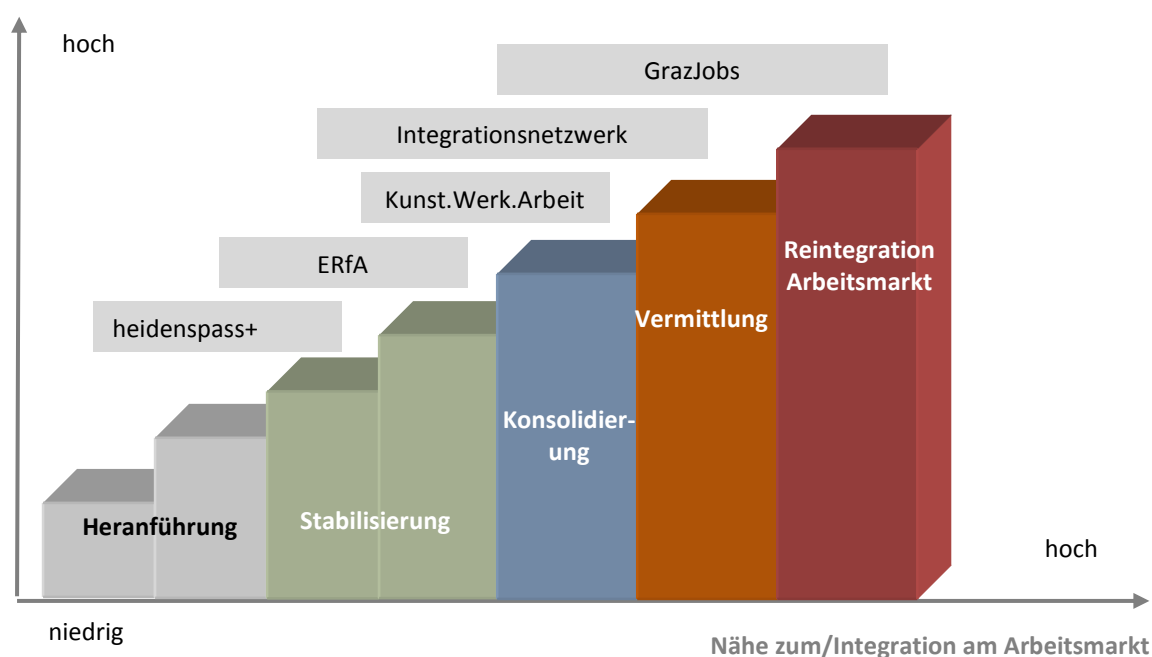
Im Rahmen des steirischen Schwerpunktprogramms ESF 3b mit den strategisch, operativ und budgetär leitenden Institutionen AMS Steiermark, Land Steiermark und Stadt Graz wurden in den drei Regionen Graz, Hartberg, Bruck an der Mur Projekte erprobt, die das Ziel hatten, arbeitsmarktferne Personen (Langzeitbeschäftigungslose, SozialhilfebezieherInnen, Arbeitslose ohne Arbeitslosenversicherungs- oder Sozialhilfebezug) an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Vor dem Hintergrund der Einführung der bundesweiten Mindestsicherung war es zudem ein wichtiges Programmziel, mit der Umsetzung der Modellprojekte die bestehenden Kooperationen zwischen zentralen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Akteuren – AMS, Land Steiermark, Sozialhilfebehörden, Kommunen und unterschiedliche Trägervereine – weiter zu verstärken.

Ziel der begleitenden Evaluierung dieses Programms war es, vertiefende Kenntnisse über arbeitsmarktferne Personen zu gewinnen sowie die Prozesse und die Wirksamkeit der gewählten Maßnahmenansätze zu analysieren.

2 Erfahrungen aus der Umsetzung von Modellprojekten zur Integration arbeitsmarktferner Personen

Die Pilotprojekte „GrazJobs“, „Integrationsnetzwerk Hartberg und Bruck an der Mur“, „ERFa – Erfahrung durch Arbeit“, „heidenspass+“ und „Kunst.Werk.Arbeit“ verfolgten bei der Unterstützung arbeitsmarktferner Personen unterschiedliche Betreuungsansätze und boten unterschiedliche Formen der Arbeitserprobung (über stundenweise Arbeit bis hin zu Vollzeitarbeitsplätzen) an. Die Ausrichtung der Modellprojekte verdeutlicht ein Stufenmodell, das je nach Beschäftigungsfähigkeit und Leistungspotentialen unterschiedliche Angebote von der Abklärung über abgestimmte Betreuungsformen bis hin zu Beschäftigungsmöglichkeiten mit unterschiedlicher Arbeitsmarktnähe vorsah.

Ausmaß an Beschäftigungsfähigkeit/-willigkeit



Quelle: Antrag auf Fördermittel aus dem Operationellen Programm Beschäftigung Österreich 2007-2013, Schwerpunkt 3b „Integration arbeitsmarktferner Personen, Februar 2008.

2.1 Prozesse und Maßnahmenansätze

Die im Rahmen der Evaluierung durchgeführte Analyse der erprobten Modellprojekte verdeutlichte neben dieser unterschiedlichen konzeptiven Ausrichtung der einzelnen Projekte weitere Spezifika, die den Umsetzungsprozess kennzeichneten:

▶ **Betreuungsansätze**

Beinahe alle Projekte sahen einen externen oder internen Case Management-Ansatz vor, der auf die Einzelfall- wie auf die Systemsteuerung abzielte. Die Betreuungsform des Case Management umfasst auf Fallebene ein Assessment, die gemeinsame und verbindliche Planung weiterer Schritte und Maßnahmen, die Implementierung dieser Maßnahmen sowie eine fallübergreifende Dokumentation und Evaluation. Auf Systemebene sieht dieser Ansatz regionale und überregionale Vernetzungsaktivitäten vor, die darauf abzielen, die Abstimmung und Steuerung von Hilfen vorzunehmen sowie Angebots- und Unterstützungslücken zu beheben.

Im Rahmen der Projekte GrazJobs, ERfA und heidenspass+ wurde ein Betreuungsansatz verfolgt, bei dem die TeilnehmerInnen organisationsintern begleitet, soweit wie möglich stabilisiert und an den Arbeitsmarkt herangeführt wurden. Im Integrationsnetzwerk wurden die TeilnehmerInnen durch ein externes Case Management von Station zu Station begleitet. Vor allem der vom Integrationsnetzwerk verfolgte externe Ansatz kam den Grundanforderungen von Case Management am nächsten; im Rahmen von GrazJobs kamen Elemente des Case Management zur Anwendung. Die Erfahrungen zeigen, dass das Case Management an Grenzen stößt, wenn zeitliche und personelle Ressourcen sowie der institutionelle Auftrag fehlen. Die Umsetzung dieser Betreuungsform kann aber auch durch individuelle Barrieren der zu Betreuenden wie nicht ausreichende Sprachkenntnisse erschwert werden.

▶ **Schnittstellen und Vernetzung mit (zuweisenden) Institutionen**

Die Schnittstellenarbeit der einzelnen Modellprojekte mit den zentralen Institutionen AMS und Sozialhilfebehörden gestaltete sich sehr unterschiedlich. Im Falle jener Projekte, die gemäß ihrer Konzeption bereits eine höhere Arbeitsmarktnähe aufwiesen, stellten die beiden Institutionen auch die zuweisenden Stellen dar. Zu den niederschwelligeren Projekten fanden die TeilnehmerInnen meist über Mundpropaganda und sonstige Einrichtungen. Dementsprechend unterschiedlich intensiv und systematisch gestalteten sich auch die Schnittstellen zum AMS und zu den Sozialhilfebehörden. Niederschwellige Projekte wie ERfA und heidenspass+ kooperierten fallweise und punktuell, höherschwellige Projekte in einer stärker institutionalisierten Form, wobei sich die Schnittstellenarbeit mit dem AMS teilweise wesentlich intensiver gestaltete als mit dem Sozialamt.

▶ **Herstellung von Verbindlichkeit im Betreuungsprozess**

Im Kontext des jeweils erprobten Betreuungsansatzes ist auch die Herstellung von Verbindlichkeit im Betreuungsprozess zu sehen: Dabei lassen sich stärker formalisierte „Arbeitsbündnisse“ mit den TeilnehmerInnen von eher informell bestehenden unterscheiden. Während höherschwellige Projekte wie Integrationsnetzwerk und GrazJobs auf stärker formalisierten Kooperationsformen beruhten, setzten niederschwellige Projekte wie ERfA auf informelle Bündnisse, bei denen versucht wurde, Verbindlichkeiten im Arbeitsalltag erst langsam entstehen zu lassen. Auch die beiden Projekte Kunst.Werk.Arbeit und heidenspass+ verfolgten zunächst diesen Ansatz, verwendeten aber in einer späteren Betreuungsphase auch spezifische Instrumente zur Zielvereinbarung und Maßnahmenplanung, welche die Verbindlichkeit erhöhen sollten.

► **Abklärung der Arbeitsfähigkeit**

Bei der Abklärung der Arbeitsfähigkeit griffen die Projekte zumeist auf eine Kombination unterschiedlicher Methoden zurück. Als niederschwelliges Projekt setzte ERfA überwiegend auf eine Abklärung durch Arbeitserprobung, während die Anamnese in den Arbeitsalltag integriert wurde. Eine ähnliche Vorgehensweise wählten heidenspass+ und Kunst.Werk.Arbeit – zunächst stand die Arbeitserprobung im Mittelpunkt, eine vertiefende Anamnese wurde erst nach einer gewissen Dauer der Projektteilnahme vorgenommen. Breitere Abklärungsmethoden kamen bei den höherschweligen Projekten Integrationsnetzwerk und GrazJobs zum Einsatz – neben der Anamnese im Rahmen des Case Management wurden eine Beschäftigungspotentialanalyse durchgeführt sowie in weiterer Folge unterschiedliche Formen der Arbeitserprobung, Praktika und Transitbeschäftigung angeboten.

► **Gender-Strategien**

Die Sicherstellung der Gleichstellungsorientierung in den Modellprojekten fokussierte vor allem darauf, Frauen und Männern gleichermaßen den Zugang und die Teilnahme am Projekt zu ermöglichen. Dabei ließen sich generell zwei unterschiedliche Strategien unterscheiden: Zum einen wurde versucht, über die Sensibilisierung von TeilnehmerInnen oder MitarbeiterInnen von zuweisenden Stellen verstärkt Frauen bzw. Männer zu gewinnen. Zum anderen wurde darauf geachtet, Betätigungsbereiche anzubieten, die auch Frauen stärker ansprechen. Der Großteil der Projekte wandte einen Mix beider Strategien an. Das Ziel, im weiteren Projektverlauf teilnehmende Frauen auch für geschlechtsuntypische Beschäftigungsbereiche zu interessieren, konnte nur in Einzelfällen erfolgreich umgesetzt werden.

2.2 Umsetzungsergebnisse

Die konzeptiven Vorgaben sahen vor, dass im Rahmen aller Modellprojekte im Projektzeitraum (Jänner 2008 – September 2009) 390 TeilnehmerInnen betreut werden sollten. Mit einem Frauenanteil von 50% an den geförderten Personen sowie am Budget bestand auch ein klares Gleichstellungsziel, wobei die Maßnahmen geschlechtsspezifische Ungleichheiten vermeiden helfen sollten. Die vorgegebene Anzahl der TeilnehmerInnen wurde mit insgesamt 467 Personen übererfüllt, die angestrebte Frauenquote von 50% konnte jedoch nicht erreicht werden – nur 35% der TeilnehmerInnen waren Frauen, wobei es hier große projektspezifische Unterschiede gab. Vor allem zu den niederschweligen Projekten fanden mehrheitlich Männer Zugang.

Je nach Konzeption der Modellprojekte wiesen die TeilnehmerInnen vielfältige und oft komplexe Arbeitsmarktbarrieren auf. Die häufigsten Barrieren lagen in einer geringen Ausbildung, fehlender Berufspraxis, gesundheitlichen Beeinträchtigungen, eingeschränkter Mobilität sowie einer häufig schon jahrelang andauernden Abwesenheit vom Arbeitsmarkt. Suchtprobleme, Schulden, Vorstrafen, ein höheres Arbeitsmarkalter oder ein Migrationshintergrund waren weitere erschwerende Faktoren. Vor allem in den niederschweligen Projekten zählten auch Personen, die weder arbeitslos vorgemerkt waren noch Sozialhilfe bezogen, zum TeilnehmerInnenkreis.

Den unterschiedlichen Ausgangssituationen und komplexen individuellen Problemlagen entsprechend, waren in den Betreuungsprozessen zunächst zumeist die persönliche Stabilisierung und die Verbesserung der sozialen Integration von Bedeutung. Der unmittelbaren Arbeitsmarktintegration wurde in 37% aller betreuten Fälle hohe Priorität beigemessen. Um die Chancen auf eine berufliche Reintegration zu erhöhen, wurden auch externe Unterstützungs- und

Beratungsangebote (für medizinische oder rechtliche Abklärungen, für Schuldenregulierungen oder der Hilfe bei der Wohnversorgung etc.) genutzt.

Aufgrund des Pilotcharakters der Maßnahmen sahen die Zielvorgaben der Projekte keine quantitativen Zahlen hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration der TeilnehmerInnen vor, sondern definierten das Heranführen an den Arbeitsmarkt und eine Verbesserung der Integrationschancen von arbeitsmarktfernen Personen als Erfolg. Nach Ende der Projektteilnahme nahm etwa ein Drittel aller TeilnehmerInnen eine Beschäftigung am 1. oder 2. Arbeitsmarkt auf oder begann mit einer Aus- und Weiterbildung. Unter den teilnehmenden Frauen, MigrantInnen und Personen unter 25 Jahren waren die Integrationserfolge am höchsten. Die TeilnehmerInnen selbst bewerteten die Unterstützung und Betreuung als sehr hilfreich, auch wenn sie nicht unmittelbar zu einer Arbeitsaufnahme führten. Aus ihrer Perspektive konnten sie sowohl berufsbezogene und soziale Kompetenzen verbessern als auch ihre Lebensumstände soweit stabilisieren, dass eine Arbeitsaufnahme in Zukunft möglich erscheint.

3 Handlungsoptionen für die Gestaltung zukünftiger Maßnahmen für arbeitsmarktferne Personen

Basierend auf den Ergebnissen der Evaluierung lassen sich Handlungsoptionen für die zukünftige Maßnahmengestaltung ableiten, um die Integrationschancen von arbeitsmarktfernen Personen in den Arbeitsmarkt zu verbessern. Die folgenden Handlungsoptionen betreffen spezielle Zielgruppenerfordernisse, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Instrumente sowie institutionelle Kooperationsformen.

3.1 Handlungsoptionen für zielgruppenspezifische Unterstützungsangebote

Arbeitsmarktferne Personen weisen sehr heterogene Ausgangsbedingungen und ein unterschiedlich hohes Ausmaß an Beschäftigungsfähigkeit auf. Die Umsetzungserfahrungen der Pilotprojekte verdeutlichen, dass die Zielgruppe meist die Priorität „Arbeit vor Schulung“ hat, d.h. keine weiteren beruflichen oder schulischen Ausbildungen, Schulungen oder Kurse absolvieren, sondern einer Beschäftigung nachgehen will. Obwohl diesem Wunsch häufig Faktoren wie eine geringe Arbeitsfähigkeit oder nur geringe Formalqualifikationen entgegenstehen, erscheint er vor dem Hintergrund verständlich, dass viele TeilnehmerInnen mit einem Erwerbseinkommen ihre finanziell meist angespannte Situation rasch verbessern wollen. Deshalb gilt es vor allem verstärkt Maßnahmen anzubieten, die auf die Kombination von „Arbeit und Qualifikation“ bzw. „Arbeit und Lernen“ setzen und die während der Teilnahme auch eine ausreichende finanzielle Absicherung gewährleisten.

Für spezifische arbeitsmarktferne Gruppen wie Jugendliche und junge Erwachsene, Frauen, MigrantInnen, SozialhilfebezieherInnen, temporäre InvaliditätspensionistInnen, Personen mit Basisbildungsschwächen etc. werden in einer umfassenden Integrationsstrategie spezielle Zugänge (z.B. über vielfältige MultiplikatorInnen) und Angebote als notwendig erachtet. Die Umsetzungsergebnisse der Modellprojekte zeigen, dass vor allem arbeitsmarktferne Frauen mit niederschweligen Angeboten noch nicht gut erreicht werden konnten (ausgenommen Jugendliche und junge erwachsene Frauen). Deshalb sind zukünftig für diese Zielgruppe verstärkt Projekte anzubieten, die einen frauenfördernden Ansatz verfolgen und strategisch und operativ mit Einrichtungen für Frauen kooperieren.

3.2 Handlungsoptionen für Betreuungsansätze und Maßnahmen

Angesichts der Heterogenität der Zielgruppe arbeitsmarktferner Personen erscheint es notwendig ein differenziertes Maßnahmenangebot anzubieten, das es erlaubt, unterschiedliche Unterstützungselemente miteinander zu kombinieren. Wichtig dabei ist vor allem die Abklärung der Potentiale und Hürden für eine Integration im Rahmen konkreter Arbeitserprobung. Für einen Teil der arbeitsmarktfernen Personen erscheint der Zugang zum 1. Arbeitsmarkt über kürzere und punktuelle Maßnahmen unrealistisch. Erfahrungen aus den Modellprojekten zeigen, dass sie teilweise sogar für den 2. Arbeitsmarkt eine zu geringe Beschäftigungsfähigkeit aufweisen. Für sie können nur, wenn überhaupt, längerfristige Arbeitsplätze in einem geschützten Rahmen in Verbindung mit begleitenden Unterstützungsangeboten zu einem Integrationserfolg führen.

Um arbeitsmarktferne Personen wieder an die Anforderungen des Arbeitsmarkts heranzuführen, werden Betreuungsketten bzw. Stufenmodelle als sinnvoll erachtet. Damit Unterstützungsleistungen in Zukunft besser aufeinander und auf die individuellen Bedürfnisse der Zielgruppe abgestimmt werden, wird angeregt, einzelfallbezogen und in Abstimmung mit dem AMS größere „Förderspielräume“ in Hinsicht auf Zugangsbestimmungen, personenspezifische Verweildauern und auch Förderhöhen zu schaffen.

▶ Schnittstelle Abklärung und langfristige Begleitung

Ein spezielles Problem betrifft die unklare institutionelle Verantwortlichkeit für arbeitsmarktferne Personen, deren Beschäftigungsfähigkeit fraglich bzw. deren Vermittlungschancen kaum gegeben sind und die beim AMS vorgemerkt sind (bzw. sich in bestimmten zeitlichen Abständen dort melden müssen) aber auch von der Sozialhilfeverwaltung betreut werden. Unklarheiten über die Betreuungsverantwortung können die Folge sein. Mit dem erprobten externen Case Management Modell des Integrationsnetzwerks wurde eine Stelle geschaffen, die eine Art Schnittstellenfunktion zwischen den beiden Institutionen übernommen hat. Die Betreuungsverantwortung wurde dem Integrationsnetzwerk übertragen, das die Arbeitsfähigkeit der Zugewiesenen abklärte und mit der Erstellung eines Integrationsplans auch Empfehlungen für weitere Betreuungs- und Unterstützungsmaßnahmen abgab. Alle weiteren Schritte (Arbeitserprobungen, die Teilnahme an Schulungen etc.) wurden vom Case Management koordiniert und begleitet. Auf diese Weise war eine langfristige Begleitung der arbeitsmarktfernen Personen möglich.

▶ Case Management-Ansatz

In Fällen, in denen eine intensive Betreuung und Begleitung notwendig ist, erscheint das Case Management als vernetzte und koordinierende Anlaufstelle, die fall- und systemübergreifend agiert, als ein geeigneter Betreuungsansatz. Wichtige Voraussetzungen für die erfolgreiche Umsetzung dieses Ansatzes sind eine detaillierte Spezifikation der Aufgaben und Verantwortlichkeiten des Case Management, eine genaue Definition der Zielgruppen für die „zuweisenden“ Stellen, ein klarer institutioneller Auftrag sowie ausreichend Ressourcen für das Fall- und das Systemmanagement. Dieser Betreuungsansatz erfordert aber auch die aktive Mitarbeit der Betreuten: Wenn Personen selbst den Sinn des Case Management anzweifeln oder wenn sie nicht über die notwendigen sprachlichen Kompetenzen verfügen, stößt der Ansatz an seine Grenzen.

3.3 Handlungsoptionen für die institutionelle Kooperation

Bislang erschwerten vor allem unterschiedliche institutionelle Zielsetzungen und Fördervoraussetzungen aufeinander abgestimmte individuelle Unterstützungsketten, die eine Reintegration in den Arbeitsmarkt zum Ziel haben. Zum Teil verhinderten die Förderbestimmungen einen Übergang ohne Wartezeit von ersten Integrationsstufen zu arbeitsmarktnäheren Maßnahmen mit höheren Anforderungen. Die Schaffung von Rahmenbedingungen, die solche Betreuungsketten ermöglichen, erfordert eine Intensivierung der Kooperation zwischen dem AMS und der Sozialhilfeverwaltung und ist vor allem in Hinblick auf die zukünftige bundesweite bedarfsorientierte Mindestsicherung von zentraler Bedeutung. Im Rahmen der Erprobung der Modellprojekte wurden bereits wichtige erste Schritte dazu gesetzt: Die VertreterInnen der involvierten Institutionen hoben den Austausch auf persönlicher Ebene, regelmäßige Treffen und ein verbessertes Know-how über die Ergebnisvermittlung zwischen den Trägern der Maßnahmen und den zuweisenden Stellen als großen Nutzen hervor. Auf der operativen Ebene hat sich vor allem der Kontakt vor Ort zwischen Trägern und VertreterInnen des AMS bzw. der Sozialhilfebehörden positiv ausgewirkt und war wichtig für das gegenseitige Verständnis und die Kooperation bei der Betreuung einzelner Personen.

Ein Mittel, um gemeinsam die Rahmenbedingungen für die Unterstützung von arbeitsmarktfernen Personen zu verbessern oder auch Möglichkeiten einer kooperativen (lokalen, regionalen) Arbeitsmarktpolitik zu reflektieren, sind institutionalisierte „strategische jour fixes“ zwischen den wichtigen Institutionen, wie sie im Rahmen eines Modellprojekts erprobt wurden. Um die Arbeitsmarktintegration von arbeitsmarktfernen Personen zu erleichtern, ist es weiters notwendig, Beschäftigungspolitik und Arbeitsmarktintegration als zentrale Aufgabe in unterschiedlichen Politikfeldern zu positionieren. Um regionalen arbeitsmarktpolitischen Strategien eine breitere Basis zu geben, sollte angestrebt werden, auch neue „Partner“ wie die Jugendwohlfahrt, die Pensionsversicherungsanstalt oder die SozialhilfearbeiterInnen im Erwachsenenbereich in institutionelle Kooperationen stärker einzubinden.