

4. September 2009 / ro

Langzeitarbeitslosigkeit im Kanton Bern - Perspektiven für die Förderung des Ergänzenden Arbeitsmarkts

Referat von Regula Unteregger an der SAH-Tagung vom 10. September 2009

► Folie 1

Meine Damen und Herren, ich möchte Sie im Namen des Sozialamts des Kantons Bern herzlich begrüßen. Ich werde versuchen, Ihnen in den folgenden 20 Minuten aufzuzeigen, welche Rolle das Kantonale Sozialamt im Bereich der beruflichen und sozialen Integration wahrnimmt und welche Herausforderungen sich uns und allen anderen Akteuren in diesem Bereich hinsichtlich niederschwelliger Integrationsangebote stellen. Beginnen möchte ich – auch weil mein Referat quasi das Opening dieser Veranstaltung darstellt – mit der aktuellen Ausgangslage.

► Folie 2

1. Einflussfaktoren auf die Langzeitarbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit

Wirtschaftslage

Wir alle wissen, dass schwere Zeiten auf uns zukommen werden. Gemäss der aktuellsten Medienmitteilung des Seco vom Juni 2009 wird das Bruttoinlandprodukt (BIP) in diesem Jahr um 2.7% sinken. Nebst des bis jetzt hauptsächlich betroffenen Finanzsektors und der Exportindustrie wird sich die schlechte Wirtschaftslage vermehrt auch auf den privaten Konsum auswirken.

Arbeitsmarkt

Die negative Entwicklung des BIP hat massiven Einfluss auf das Beschäftigungsvolumen und auf die Arbeitslosenquote. Das Seco schätzt, dass die Arbeitslosenquote gesamtschweizerisch von 3.8% im 2009 auf 5.5% im 2010 ansteigen wird. Dies entspricht 217'000 arbeitslosen Personen in der gesamten Schweiz. Der Kanton Bern erfährt die Rezession bis anhin und wohl auch zukünftig in etwas abgeschwächerter Form. Die Branchenstruktur, vor allem der hohe Anteil des Verwaltungsbereichs, führt dazu, dass der Kanton Bern weniger anfällig auf Konjunkturschwankungen ist. Zurzeit weisen wir

eine Arbeitslosenquote von 2.6% auf. Die Prognosen für 2010 liegen aber auch für den Kanton bei ungefähr 4.5%.

Nackte Zahlen sagen jedoch noch wenig aus. Vielmehr interessiert, welche Personen von Arbeitslosigkeit bedroht sind und welche Auswirkungen die Krise auf die Reintegrationschancen hat. Einerseits wird erneut die Gruppe der **Jugendlichen und jungen Erwachsenen** von 15 bis 24 Jahren betroffen sein. Bereits heute liegt die Quote der jungen Erwachsenen im Kanton Bern bei 4.3%. Das Seco geht davon aus, dass die Jugendarbeitslosigkeit bis im 2010 weiter stark ansteigen wird. Weitere Risikofaktoren lassen sich bezüglich **Wirtschaftsbereich**, anhand der **beruflichen Qualifikation** sowie der **Dauer der Arbeitslosigkeit** ausmachen: Betroffen sind vor allem die Metall-, Elektronik- und Uhrenindustrie, die Finanzmarktdienste und seit einiger Zeit auch das Gastgewerbe sowie der Detailhandel. In diesen Bereichen werden zwar nach wie vor Hilfsarbeitende von Arbeitslosigkeit betroffen sein, jedoch zunehmend auch fachlich geschulte Mitarbeitende. Letzteres widerspiegelt sich bereits in den aktuellen Arbeitslosenzahlen des Kantons¹: Der grösste Teil der Betroffenen hat Fachfunktion (53%), die zweitgrösste Gruppe sind Personen mit Hilfsfunktion (ca. 34%). Je länger die Arbeitslosigkeit zudem andauert, desto geringer sind die Chancen auf einen beruflichen Wiedereinstieg. Im Juli 2009 waren im Kanton Bern rund 8% aller Arbeitslosen Langzeitarbeitslose. In Zeiten der Rezession müssen sich diese Personen vermehrt mit gut qualifizierten Arbeitslosen um die wenigen Stellen konkurrieren, was ihre Chancen auf berufliche Reintegration zusätzlich schmälert. Es ist also davon auszugehen, dass die Anzahl Langzeitarbeitsloser ansteigen wird.

Revisionen des Arbeitslosenversicherungsgesetzes und der Invalidenversicherung

In den nächsten Jahren wird sich nicht nur die schlechte Wirtschaftslage auf die Arbeitslosigkeit auswirken, insbesondere haben auch Änderungen der aktuellen Gesetzgebungen Einfluss auf die Sozialhilfeabhängigkeit. Die vorgesehene Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes per 1. Januar 2011 plant die Stärkung des „Versicherungsprinzips“. Dies führt dazu, dass vor allem beitragsbefreite versicherte, aber auch beitragspflichtige versicherte Personen mit atypischen Berufslaufbahnen erneut benachteiligt werden.² Längere Wartefristen und längere Beitragszeiten erhöhen die Schranke zu Leistungen der Arbeitslosenversicherung und senken die Schwelle zur Sozialhilfe. Davon werden zum Beispiel wiederum Jugendliche und junge Erwachsene ohne oder mit wenig beruflicher Erfahrung betroffen sein. Ähnliches passiert seit längerem im Rahmen der Invalidenversicherung: Mit der 5. IV-Revision wurden die

¹ K+S Flash August 2009

² <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/12919.pdf>

Kriterien für eine Neuberentung restriktiver formuliert und der Fokus auf die berufliche Eingliederung gelegt. Die geplante 6. IV-Revision setzt erneut verstärkt auf die berufliche Eingliederung. Es wird dabei kaum beachtet, dass die Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt mit dem Profil der zur Integration zur Verfügung stehenden Personen zunehmend auseinanderklaffen. Gelingt die berufliche Integration nicht, und ist eine Person „zu gesund“, um eine IV-Rente zu erhalten, so ist die Sozialhilfe das letzte tragende Netz.

► Folie 3

2. Herausforderungen an die berufliche und die soziale Integration in der Sozialhilfe

Die allgemeine Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage wird dazu führen, dass die Anzahl an sozialhilfebeziehende Personen ansteigen wird. Carlo Knöpfel, CARITAS Schweiz, präsentierte an der SKOS-Vorstandsretraite im Frühling 2009 die sozialen Folgen der grossen Rezession. Im schlimmsten Fall rechnet er mit einer Verdoppelung der Sozialhilfezahlen bis 2011, einer Zunahme der Unterstützungsdauer von 25% und einer um 10 Prozent gesunkenen Ablösungsquote in den ersten Arbeitsmarkt. Gleichzeitig zur Zunahme der Fälle entziehen sich die Sozialversicherungen zunehmend ihren bisherigen Zuständigkeiten: An der Grenze zum Arbeitsmarkt kümmert sich die Sozialhilfe vermehrt um ausgesteuerte, vermehrt gut Qualifizierte und an der Grenze zur Invalidität betreut die Sozialhilfe Personen, die langzeitarbeitslos sind und gesundheitliche Probleme aufweisen. Das Spektrum an Diversität der sozialhilfebeziehenden Personen erweitert sich ständig. Für die berufliche und soziale Integration dieser Personen heisst dies, dass die Sozialhilfe diverseste Bedürfnisse abdecken können muss.

Die besagten Einflüsse werden allem voran bewirken, dass es einen Anstieg von schwierig vermittelbaren Personen in der Sozialhilfe geben wird. Für diese Personen, die sich häufig durch Langzeitarbeitslosigkeit und Leistungseinschränkungen auszeichnen und die auch von einem Wirtschaftsaufschwung nicht profitieren können, stellt sich die Frage, wie eine soziale und wenn möglich berufliche Integration langfristig am besten zu bewerkstelligen ist.

► Folie 4

3. Niederschwellige Integrationsangebote in der Sozialhilfe im Kanton Bern

Niederschwellige Angebote der Integration bereitzustellen ist im Bereich der Sozialhilfe die Aufgabe des Kantonalen Sozialamts. Wir tun dies seit 2006 im Rahmen des Konzepts der Beruflichen und sozialen Integration in der Sozialhilfe – den sogenannten BIAS.

Entsprechend der heutigen Problematik des breiten Spektrums an zu integrierenden Personen entspricht das Konzept einer Stufenlogik, die von Angeboten der sozialen Stabilisierung bis hin zu Angeboten der beruflichen Integration reicht. Damit schliessen die BIAS die vorhin festgestellte Lücke zwischen den Massnahmen der Arbeitslosenversicherung und der Invalidenversicherung. Im Jahr 2008 konnten wir 231 Jahresplätze von Angeboten mit dem Ziel der beruflichen Integration als höchste Stufe, 278 Jahresplätze von Angeboten mit dem Ziel der Stabilisierung und Perspektive auf berufliche Integration sowie 281 Jahresplätze von Angeboten mit dem Ziel der sozialen Stabilisierung als niedrigste Stufe mit insgesamt rund 2830 Personen besetzen. Diese rund 790 BIAS-Jahresplätze widerspiegeln nur einen Teil der im Kanton Bern existierenden Angebote. Gemeinde und Trägerschaften bieten zusätzlich zu den BIAS-Plätzen Integrationsangebote auf eigene Kosten an. Wenn ich also im Folgenden von den niederschweligen Integrationsplätzen im Bereich der sozialen Stabilisierung spreche, so meine ich nur den vom Kanton finanzierten Teil der Plätze innerhalb der BIAS.

Gemäss den Angaben im Reporting, welches die BIAS-Anbietenden jährlich zurück-melden, wissen wir im Bezug auf die niederschwelligsten Plätze im Bereich der sozialen Stabilisierung Folgendes:

- Von 924 Personen, die an einer Massnahme der sozialen Stabilisierung teilgenommen haben, waren 210 in Dauernischenarbeitsplätzen untergebracht. In diesen Plätzen können sie länger als ein Jahr verweilen. Häufig arbeiten diese Personen Teilzeit. Wir schätzen, dass wir insgesamt ca. 150 Dauernischenarbeitsplätze anbieten, die grosse Mehrheit davon ausserhalb des 1. Arbeitsmarkts.
- In den Angeboten der sozialen Stabilisierung sind die Erfolge ambivalent: Während 46% der Austretenden in einen anderen Angebotstyp mit Perspektive auf berufliche Integration wechseln, eine Stelle oder andere Perspektiven findet, brechen 54% der austretenden Personen die Teilnahme ab. Im Vergleich zu den hochschwelligeren Angeboten sind dies überdurchschnittlich viele.
- Der Bedarf an Anzahl Plätzen mit dem Ziel der sozialen Stabilisierung wächst stetig. Inhaltlich wird eine niederschwelligere Ausgestaltung gefordert.

Aus diesen Reportingangaben lesen wir, dass bezüglich niederschweligen Integrationsangeboten in der Sozialhilfe Handlungsbedarf besteht. Innerhalb der BIAS-Angebote verfügen wir kantonsweit nur über wenige Dauernischenarbeitsplätze. In Anbetracht der Wirtschaftskrise und des steigenden Sockelbestandes an Sozialhilfebeziehenden mit geringen Chancen auf Reintegration werden mehr als 150 Dauernischenarbeitsplätze benötigt. Die hohe Abbruchquote impliziert, dass für langzeitarbeitslose, leistungs-

beeinträchtigte sowie physisch und psychisch belastete Personen, die „zu gesund“ für den Bezug von IV-Leistungen und „zu krank“ für den Arbeitsmarkt sind, zudem angepasstere und vor allem niederschwelligere Integrationsangebote notwendig sind. Hier bietet sich an, im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit von bereits bestehenden IV-Angeboten zu profitieren und Synergien zu nutzen. Dem **erhöhten Bedarf** an Plätzen können wir teilweise ab 2010 mit der Umsetzung der Motion Gfeller, Rechnung tragen. Die Motion Gfeller bietet den Gemeinden die Möglichkeit, auf kommunaler Ebene niederschwellige Arbeitsplätze für Sozialhilfebeziehende zu schaffen und somit das BIAS-Angebot mit eigenen Plätzen zu erweitern. Der Kanton leistet für diese Plätze eine Anstoss- sowie eine jährliche Teilfinanzierung. Die Gemeinden haben in der Umsetzung jedoch viele Freiheiten. Die **inhaltliche Ausgestaltung** von niederschwelligen Integrationsangeboten und u.a. Dauernischenarbeitsplätzen planen wir im Rahmen einer zurzeit anlaufenden Weiterentwicklung des BIAS-Konzepts genauer zu untersuchen. Wir haben jedoch schon heute einige Vorstellungen bezüglich niederschwelligen Integrationsangeboten und deren Einbettung im Ergänzenden Arbeitsmarkt, wie wir sie für den Kanton Bern sehen. Diese Gedanken möchte ich anhand vier Thesen erläutern.

► Folie 5

4. Thesen zum Ergänzenden Arbeitsmarkt im Kanton Bern

These 1

Ein ganzheitlicher Ergänzender Arbeitsmarkt: Angebote zur vorübergehenden UND dauerhaften Beschäftigung und Integration

Wir brauchen beides: **Einerseits** sind wir gefordert, für den stetig wachsenden Sockel von langfristigen Sozialhilfebeziehenden geeignete Integrationsmassnahmen bereit zu stellen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass diese Personen sehr unterschiedliche Problemkonstellationen mit sich tragen. Dies erfordert hinsichtlich Zielen, Tätigkeitsinhalt und -intensität sowie Betreuung individuell angepasste Integrationsmassnahmen. Ist das Leistungsniveau der Klientel ausreichend, so sollen Nischenarbeitsplätze innerhalb des 1. Arbeitsmarkts angestrebt werden. Reicht das Leistungsniveau für den 1. Arbeitsmarkt nicht mehr aus, so sehen wir Dauerarbeitsplätze im Ergänzenden Arbeitsmarkt als Lösung. **Andererseits** benötigen wir in den nächsten Jahren innerhalb desselben Ergänzenden Arbeitsmarkts Integrationsangebote für gut qualifizierte Sozialhilfebeziehende. Die Bedürfnisse dieser Personengruppe werden sich im Bereich der schnellen beruflichen Integration bewegen. Auch hier sehen wir die besten Erfolgchancen in der Bereitstellung von Integrationsangeboten nach dem angelsächsischen Ansatz „First place – then train“: d.h. in erster Linie innerhalb des 1. Arbeitsmarkts.

Zusammengefasst ist unsere Vision ein umfassender und ganzheitlicher Ergänzender Arbeitsmarkt, in dem alle Integrationsangebote – vom Praktikum im 1. Arbeitsmarkt bis zum Dauerarbeitsplatz in der geschützten Werkstatt – ihren Platz finden und in Zusammenhang zu einander stehen. Wir gedenken, unser kantonales BIAS-Konzept in diesem Sinne weiterzuentwickeln und zukünftig ein breiteres Spektrum an Integrationsbedürfnissen abzudecken, das einerseits dauerhafte und andererseits vorübergehende Integrationsangebote enthält.

These 2

Ziel ist die berufliche Integration

Ich glaube, es ist wichtig, dass alle Teilnehmende eines Integrationsangebots für sich Perspektiven erschaffen können. Das Ziel der beruflichen Integration in den 1. Arbeitsmarkt soll nicht nur für gut Qualifizierte gelten, sondern auch in modifizierter Form für Leistungsschwächere und wenig Qualifizierte. Wir gehen damit von der immer möglichen Veränderung auch von chronifizierten Situationen aus, von der Wandelbarkeit des Menschen an sich. Die soziale Integration, wie sie häufig Ziel von Integrationsmassnahmen für Langzeitarbeitslose mit Mehrfachproblematiken ist, darf nicht Endstation im Entwicklungsprozess der Integration sein. Die Konsequenz dieser Ansicht ist, dass Angebote mit dem Ziel der sozialen Integration und Angebote mit dem Ziel der beruflichen Integration durchlässig sein müssen. Und Durchlässigkeit zwischen Angeboten ist vor allem in einem einheitlich gestalteten, allumfassenden und gut koordinierten Ergänzendem Arbeitsmarkt möglich – wie ich in These 1 erläutert habe.

Im Kanton Bern sind wir seit einigen Jahren daran, die Zusammenarbeit zwischen der Arbeitslosenversicherung, der Invalidenversicherung und der Sozialhilfe im Rahmen der Interinstitutionellen Zusammenarbeit zu intensivieren, die Integrationsangebote besser aufeinander abzustimmen und somit einen durchlässigeren, umfassenderen und einheitlicheren Ergänzenden Arbeitsmarkt zu erreichen. Als Beispiel eines IIZ-Projekts nenne ich hier das IIZ-Assessment. Ziel des Assessments ist es, Personen, deren beruflichen Perspektiven und fachlichen Zuständigkeiten unklar sind, am Runden Tisch unter Beizug aller Beteiligten institutionsübergreifend abzuklären. Diese IIZ-Massnahme ist ein Anfang; es sind weitere Anstrengungen im Bereich IIZ unter aktiver Mitarbeit aller Beteiligten notwendig.

These 3

Arbeitsbedingungen nahe am 1. Arbeitsmarkt

Die Orientierung am langfristigen Ziel der beruflichen Integration für alle Arbeitnehmende im Ergänzenden Arbeitsmarkt führt dazu, dass es Arbeitsplätze braucht, deren Arbeitsbedingungen nahe an den Bedingungen des 1. Arbeitsmarkts liegen. Dies aus folgenden zwei hauptsächlichen Gründen: Erstens ist damit die Durchlässigkeit zwischen dem Ergänzenden und dem 1. Arbeitsmarkt auf Grund der strukturellen Nähe gegeben und zweitens sind Arbeitsbedingungen, die sich mit denjenigen des 1. Arbeitsmarkts vergleichen lassen, für die Mehrheit der Arbeitnehmenden Selbstbewusstsein stärkend und sinnstiftend, folglich motivierend und schliesslich wirksamer bezüglich dem Ziel, die Arbeitsmarktfähigkeit zu erhalten und zu fördern³. Bedingungen nahe am 1. Arbeitsmarkt sind auch für Integrationsangebote mit dem vordergründigen Ziel der sozialen Integration möglich, zum Beispiel in Form von teilentlöhnten Dauernischenarbeitsplätzen in den Strukturen des 1. Arbeitsmarkts.

These 4

Paradigmawechsel: Prävention vor Integration

In den Thesen 2 und 3 ist eine Nähe zum 1. Arbeitsmarkt bereits angelegt: Integrationsmassnahmen sollen nicht völlig abseits von der Wirtschaft in Parallelstrukturen umgesetzt werden, sondern möglichst integriert in diese als „normaler“ Bestandteil ihren Platz finden. Uns ist natürlich bewusst, dass diese Rechnung für dieses Anliegen grundsätzlich unter Einbezug der Wirtschaft gemacht werden muss. Dies vor allem auch, weil die Wirtschaft nicht erst ihren Beitrag bei der Wiedereingliederung arbeitsloser Personen, sondern bereits bei der Gefahr der Exklusion aus dem 1. Arbeitsmarkt Hand bieten muss. Auf menschlicher wie auch auf der Ebene der finanziellen Belastung des Systems der sozialen Sicherheit macht es Sinn, Arbeitslosigkeit mit präventiven Massnahmen zu verhindern: Alle auf Arbeitslosigkeit und später Sozialhilfeabhängigkeit zurückzuführenden Effekte wie Verlust der Arbeitsmarktfähigkeit auf Grund psychischer und physischer Beeinträchtigungen können vermieden werden. Ein langer und teurer Eingliederungsprozess mit unsicheren Erfolgchancen wird überflüssig, ganz zu schweigen von Leistungen der Arbeitslosenversicherung, der Invalidenversicherung und der Sozialhilfe, die eingespart werden können. Entsprechend ist unsere Vision ein Paradigmawechsel: Die Prävention muss vermehrt in den Vordergrund rücken – Personen sollen nur noch in zweiter Linie reintegriert werden müssen, primär sollen die Arbeitnehmenden ihre Arbeitsplätze behalten können. Unserer Ansicht nach müsste die Prävention in den vorgelagerten Sicherungssystemen der ALV und der IV mehr Gewicht erhalten, und auch die Sozialhilfe muss offen dafür sein, im Rahmen ihrer Möglichkeiten einen Beitrag im Bereich der Prävention zu leisten.

³ Thurgauer Studie

Die aktuelle wirtschaftliche Lage zwingt Arbeitgebende bereits heute, Massnahmen zu treffen, um ihre Mitarbeitenden weiterhin beschäftigen zu können. Allem vorab wird Kurzarbeit und Überzeitkompensation verordnet, teilweise werden Mitarbeitende während der arbeitsfreien Zeit weiter- oder ausgebildet. Es bestehen also bereits Modelle zur Prävention der konjunkturellen Arbeitslosigkeit, auf denen für die Prävention anders bedingter Arbeitslosigkeit aufgebaut werden kann. Wir sind der Meinung, dass gerade jetzt die Unternehmen sehr empfänglich sind für Ideen und Unterstützung, damit Stellen nicht wegrationalisiert werden müssen. Das kann ein fruchtbarer Boden für systematisch angelegte Präventionsangebote sein. Wir denken da zum Beispiel an staatlich finanzierte Lohnzuschüsse, Einarbeitungszuschüsse oder externes Coaching für von Kündigung bedrohten Personen oder auch für Personen, die sozial und beruflich reintegriert werden sollen. Wir setzen uns dafür ein, in dieser Richtung auch im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit weiterzudenken.

► **Folie 6**

5. Schlusswort

Zum Schluss meiner Ausführungen möchte ich nochmals zusammenfassen und betonen: Das Kantonale Sozialamt stellt heute innerhalb der BIAS auf niedrigster Eingliederungsstufe eine gewisse Anzahl niederschwellige Integrationsangebote, u.a. auch Dauer-nischenarbeitsplätze, bereit. Diese Plätze bilden mit den höherschweligen Angeboten der beruflichen Integration ein Gesamtangebot, das bereits heute ein breites Spektrum an Integrationszielen abdeckt. Da sich die Sozialhilfe bereits heute spürbar vermehrt mit leistungsbeeinträchtigten und langzeitarbeitslosen Sozialhilfebeziehenden auseinandersetzen muss, müssen in der inhaltlichen aber auch in der strukturellen Weiterentwicklung der niederschweligen Arbeitsplätze rasch Anpassungen vorgenommen werden. Es geht jedoch nicht einfach darum, neue Plätze zu schaffen, sondern in erster Linie die bestehenden, unter anderem auch die von der IV bereitgestellten Plätze, zu koordinieren und in ein gesamtkontextuelles Gefüge der beruflichen und sozialen Integration einzubinden. Dazu ist die Zusammenarbeit aller betroffenen Institutionen und Verwaltungsbereiche sowie der Wirtschaft notwendig. Was wir brauchen, ist eine institutionsübergreifende, die Wirtschaft einbindende Strategie hinsichtlich der Integration von leistungsschwächeren und langzeitarbeitslosen Personen sowie aber auch von gut Qualifizierten. In dem Sinne sind wir, das Kantonale Sozialamt, bestrebt, das Unsrige zu einer unbedingt notwendigen Gesamtstrategie beizutragen und die Thematik in diesem Sinne voranzutreiben.