

Wirken Integrationsprogramme – und wenn ja, wie?

Ein Wirkungsmodell als theoretische Grundlage zur Wirksamkeitsüberprüfung von fünf Integrationsprogrammen im Kanton Bern

Text: Peter Neuenschwander, Tobias Fritschi und Reto Jörg Grafik: BFH/socialdesign

Die Frage der Wirksamkeit von Integrationsmassnahmen wird in der Fachwelt kontrovers diskutiert. Denn häufig wird deren Erfolg allein über die Vermittlungsquote in den ersten Arbeitsmarkt gemessen. Auswirkungen auf Faktoren wie zum Beispiel die soziale Integration oder die persönliche Lebenssituation werden ausgeblendet. Die BFH hat ein Messinstrument entwickelt, um diesen Missstand zu beheben.

Das Integrationsparadigma hat seit den 1990er-Jahren nicht nur in der Arbeitslosen- und Invalidenversicherung, sondern auch in der Sozialhilfe stark an Bedeutung gewonnen. Die Wirksamkeit der eingesetzten Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration ist jedoch sehr umstritten. Ein grosses mediales Echo hat dabei vor einigen Jahren eine vom Staatssekretariat für Wirtschaft finanzierte Studie ausgelöst (vgl. Aepli und Ragni, 2009).

Diese kommt zum Schluss, dass Massnahmen zur Integration von Sozialhilfebeziehenden in den ersten Arbeitsmarkt deren Chancen auf eine Reintegration nicht verbessern. Im Gegenteil, keine Massnahme zu verfügen, sei in vielen Fällen die deutlich wirkungsvollste Massnahme.

Andere Studien hingegen ziehen eine viel positivere Bilanz. So zeigt zum Beispiel eine im Kanton Basel-Landschaft durchgeführte Wirksamkeitsprüfung der Eingliederungsmassnahmen auf, dass damit jeder fünften sozialhilfebeziehenden Person beim Wiedereinstieg ins Berufsleben geholfen werden konnte (vgl. Egger, Dreher und Partner, 2010).

Vielfältige Wirkungsdimensionen

Im Kontext dieser widersprüchlichen Studienresultate und der Relevanz des Themas finanziert die Kommission für Technologie und Innovation (KTI) ein Forschungsprojekt, in dem während dreier Jahre ein Messinstrument entwickelt und angewendet wird, das die vielfältigen Wirkungsdimensionen von Integrationsprogrammen sowie deren Kosten-Nutzen-Verhältnis berücksichtigt. Die Berner Fachhochschule BFH führt die Untersuchung in enger Zusammenarbeit mit der Beratungsfirma socialdesign sowie fünf bernischen Programmanbietern durch. An der Studie beteiligt sind AMI-Aktive Integration, die GAD-Stiftung, das Kompetenzzentrum Arbeit, der Verein maximum sowie das Schweizerische Arbeiterhilfswerk. Das Projekt startete vor einem Jahr. Ab März wird das Messinstrument eingesetzt, um die Programmteilnehmenden zu befragen. Erste Zwischenergebnisse sind Ende 2015 zu erwarten.

Wirkungsmodell von Integrationsprogrammen

Um die Wirkungen von Integrationsprogrammen in der Sozialhilfe systematisch zu untersuchen, hat die BFH ein umfassendes Wirkungsmodell erarbeitet (vgl. Abbildung). Darin werden sämtliche relevanten Faktoren, die – empirisch bestätigt – einen

Einfluss auf die beabsichtigten Wirkungen haben, abgebildet. Im Folgenden werden diese Faktoren entlang der verschiedenen Ebenen des Wirkungsmodells erläutert.

Income: Ob und in welchem Ausmass Integrationsprogramme Wirkungen entfalten, ist unter anderem abhängig von den Voraussetzungen, welche die Teilnehmenden beim Eintritt in das Programm mitbringen. Dazu gehören sozioökonomische Merkmale wie etwa das Alter, das Geschlecht, die Bildung oder die Nationalität. Daneben gibt es eine ganze Reihe weiterer Einflussfaktoren wie der physische und psychische Gesundheitszustand, die Dauer der Arbeitslosigkeit und des Sozialhilfebezugs, die familiäre Situation etc.

Input: Damit werden die Ressourcen bezeichnet, die seitens Programmanbieter in die Integrationsprogramme investiert werden: Anzahl Mitarbeitende, deren berufliche Qualifikation sowie die Räumlichkeiten und die bereitgestellte Infrastruktur.

Output: Zu den wichtigsten Leistungen, die in Integrationsprogrammen erbracht werden, gehören an erster Stelle die angebotenen Arbeitsmöglichkeiten mit der entsprechenden agogischen Betreuung. Daneben zählen auch Coachings, Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten, Abklärungen bzw. Standortbestimmungen sowie Nachbetreuungen bei einer erfolgreichen beruflichen Integration zur Angebotspalette von Integrationsprogrammen.

Outcome: Auf der Wirkungsebene sind einerseits die berufliche Integration (in einen Arbeits- oder Ausbildungsplatz) sowie die Ablösung von der Sozialhilfe zentral. Andererseits spielen gerade in Integrationsprogrammen, die sich an Sozialhilfebeziehende richten, auch andere Wirkungsdimensionen eine Rolle. Dazu zählen die soziale Integration, die psychische Stabilisierung, die Verbesserung des physischen Gesundheitszustands, die Stabilisierung der persönlichen Lebenssituation sowie die Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit.

Programm-externe Bedingungen: Ob Integrationsprogramme Wirkungen entfalten oder nicht, hängt nicht zuletzt auch von

Peter Neuenschwander, Dr. phil., ist Projektleiter und Dozent im Fachbereich Soziale Arbeit der Berner Fachhochschule.



Tobias Fritschi, lic. rer. pol., ist Projektleiter und Dozent im Fachbereich Soziale Arbeit der Berner Fachhochschule.



Reto Jörg, lic. rer. soc., ist Projektleiter bei socialdesign, Bern.



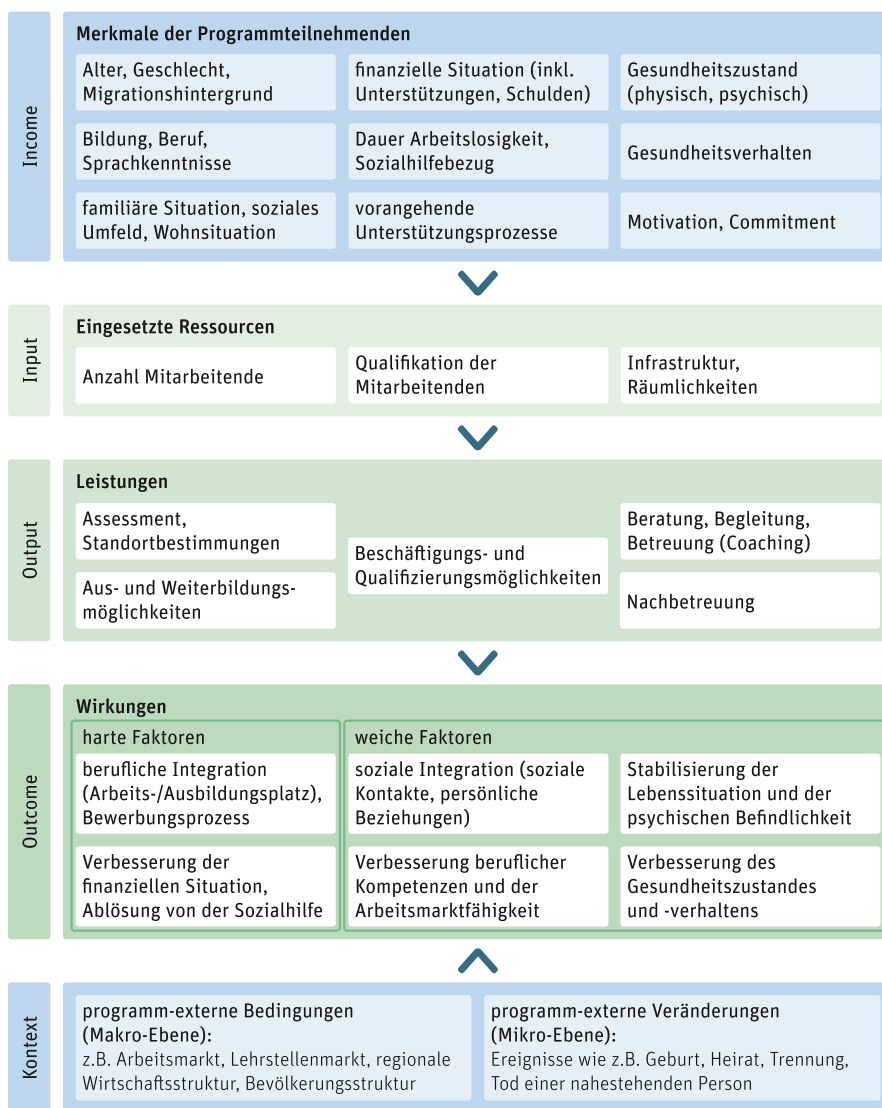


Abbildung: Das Wirkungsmodell von Integrationsprogrammen

kaum beeinflussbaren Rahmenbedingungen wie etwa dem Arbeits- oder Lehrstellenmarkt oder der regionalen Wirtschaftsstruktur ab. Ebenfalls eine Rolle spielen allfällige Veränderungen in der Biografie der Programmteilnehmenden.

Dieses Wirkungsmodell bildet die theoretische Ausgangslage zur Überprüfung der Wirksamkeit der im Rahmen des Forschungsprojekts untersuchten Integrationsprogramme. Auf der Grundlage einer umfassenden Literaturanalyse wurde ein Messinstrument entwickelt, das die auf den verschiedenen Ebenen des Wirkungsmodells angesiedelten individuellen und institutionellen Faktoren operationalisiert.

Methodische Vorgehensweise

Bei der von der BFH und den Praxispartnern durchgeführten Studie handelt es sich um eine Paneluntersuchung: Die Teilnehmenden der fünf Integrationsprogramme werden zu drei Zeitpunkten mit dem standardisierten Messinstrument befragt: ein erstes Mal beim Programm-eintritt, ein zweites Mal beim Programmaustritt und ein drittes Mal ca. ein Jahr nach Absolvierung des Programms. Ein solches Panel entspricht hinsichtlich der

Wirkungsmessung einem quasi-experimentellen Forschungsdesign. Die zu befragenden Teilnehmenden werden kontinuierlich über die Integrationsprogramme rekrutiert. Die beiden ersten Befragungswellen finden vor Ort bei den Anbietern als Onlinebefragungen statt. Bei der dritten Befragungswelle sind telefonische Interviews vorgesehen, die von der BFH durchgeführt werden. Programmabbrechende werden ebenfalls weiter befragt und bilden damit eine Vergleichsgruppe. Statistische Ergebnisse sind mitunter schwierig zu interpretieren. Deshalb werden im Anschluss an die zweite Befragungswelle, wenn die Mehrzahl der Teilnehmenden das Programm absolviert haben wird, fünf Fokusgruppen mit jeweils zehn bis zwölf Personen durchgeführt, um die Ergebnisse vertieft zu diskutieren.

Der zurzeit laufenden Datenerhebung ist eine einjährige Vorbereitungsphase vorausgegangen. Mit jedem Anbieter wurden Interviews durchgeführt, um vertiefte Erkenntnisse über den Ablauf der Integrationsprogramme, die Anzahl zur Verfügung stehender Plätze, die angebotenen Arbeitsmöglichkeiten etc. zu gewinnen. Weiter wurden die vor Ort durchgeführten Daten-

erhebungen auf die Betriebsabläufe der einzelnen Programmanbieter abgestimmt.

Nebst diesen Vorabklärungen stand jedoch im Zentrum der Vorbereitungsphase die Entwicklung des Erhebungsinstruments. Besonders herausfordernd war dabei die Frage, wie man im Rahmen einer standardisierten Befragung den sogenannten weichen Wirkungsfaktoren auf die Spur kommen kann, zum Beispiel dem Grad der sozialen Integration einer Person oder der psychischen Stabilisierung. Der erste Prototyp des Erhebungsinstruments wurde mit den fünf an der Studie beteiligten Anbietern und einer Begleitgruppe diskutiert und bereinigt. Danach wurde das Erhebungsinstrument während eines Monats an 30 Programmteilnehmenden getestet. Aufgrund dieser Erfahrungen und der Rückmeldungen der Befragten wurde das Erhebungsinstrument ein letztes Mal überarbeitet. Ab März 2015 wird es zur Befragung der Programmteilnehmenden eingesetzt. Die in der Erhebungsphase gemachten Erfahrungen werden dazu beitragen, das Erhebungsinstrument weiter zu verbessern.

Nutzen für die Praxis

Das im Rahmen des Forschungsprojekts entwickelte Messinstrument wird interessierten Kreisen in verschiedenen Varianten angeboten. Der durch solche Wirksamkeitsprüfungen entstehende Nutzen für die Anbieter und deren Geldgeber liegt auf der Hand. Aufgrund der Ergebnisse können die Integrationsprogramme laufend angepasst werden, wodurch ein institutioneller Lerneffekt realisiert wird. Weiter kann eine bessere Segmentierung der Klientel erzielt und die Integrationsprogramme können zielgerichteter eingesetzt werden (formativer Nutzen). Schliesslich können die Ergebnisse der Wirksamkeitsprüfung auch zur Darstellung der Stärken und Schwächen des Angebots verwendet werden, zum Beispiel zur Rechenschaftslegung gegenüber finanzierender Institutionen, der Politik und der Öffentlichkeit (summativer Nutzen).

Literatur

Daniel C. Aepli und Thomas Ragni (2009): Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfebezüger ein Privileg? Bern: SECO-Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 28.

Egger, Dreher und Partner AG (2010): Wirksamkeitsprüfung von Eingliederungsmassnahmen gemäss Sozialhilfegesetz SHG. Evaluationsbericht im Auftrag des Kantons Basel-Landschaft.