

Einfluss der RAV auf die Wiedereingliederung von Stellensuchenden

Das System der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der arbeitsmarktlichen Massnahmen wurde in den letzten Jahren erheblich weiterentwickelt. Aufgrund der Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (Avig) im Jahre 1996 wurden Regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV) gegründet, die mittels professioneller Beratung, arbeitsmarktlichen Massnahmen und Stellenakquisition bei potenziellen Arbeitgebern die Wiedereingliederung von Stellensuchenden aktiv unterstützen sollten. Die hier vorgestellte Studie untersucht, welchen Einfluss die RAV auf die Wiedereingliederung von Stellensuchenden haben. Insbesondere wird abgeschätzt, wie sich betriebliche Faktoren der RAV und Strategien der Personalberater auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Stellensuchenden auswirken.¹

¹ Damit liegt die sechste Studie der 2. Welle der Evaluation der öffentlichen Stellenvermittlung und der arbeitsmarktlichen Massnahmen vor. Vgl. «Die Volkswirtschaft» 10-2006, S. 3ff.

Stefanie Behncke (SIAW-HSG)
 Dr. Markus Frölich (SIAW-HSG)
 Prof. Dr. Michael Lechner (SIAW-HSG)
 Stephan Hammer (Infras)
 Dr. Rolf Iten (Infras)

Fragestellung

Ziel des Forschungsprojekts war es, den Einfluss der RAV auf die Wiedereingliederung der Stellensuchenden zu analysieren. Es stellen sich folgende Forschungsfragen:

1. Welche Ziele und Strategien verfolgen die RAV? Welche Unterschiede bestehen zwischen den RAV auf betrieblicher Ebene und hinsichtlich des Vorgehens der Personalberater?
2. Welche Wirkungen konnten die RAV bei den Stellensuchenden und in der Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern sowie anderen Institutionen erzielen? Welche Faktoren auf der Ebene der RAV (betriebliche Faktoren, Strategien der Personalberater) sind für die Wirksamkeit der RAV besonders relevant?
3. Wie kann die Wirksamkeit der RAV hinsichtlich der Wiedereingliederung der Stellensuchenden gesteigert werden?

Methodik

Das Forschungsprojekt wurde in drei Phasen unterteilt:

- In der ersten Phase wurden im Jahr 2004 qualitative Fallstudien zu 12 RAV durchgeführt. Ziel war es erstens, die Ziele und Strategien der ausgewählten RAV sowie die Beratungsstrategien der Personalberater zu beschreiben und wenn möglich zu typisieren. Zweitens sollten auf Ebene der RAV und der Personalberater Erfolgsfaktoren identifiziert werden, welche die Wiederbeschäftigung der Stellensuchenden positiv beeinflussen.
- Die Ergebnisse der qualitativen Analyse flossen in einer zweiten Phase in eine standardisierte Erhebung bei den Personalberatern und RAV-Leitenden aller RAV in der Schweiz ein. Mit der Befragung wurden Informationen zu Organisation, Strukturen, Strategien, Präferenzen etc. der RAV und zu den Strategien der Personalberater erhoben. Diese Befragungsdaten wurden mit weiteren administrativen Daten aus dem Informationssystem der Arbeitslosen- und Sozialversicherung (Avam/Asal und AHV) zu den Stellensuchenden und deren Personalberatern kombiniert.

- In der dritten Phase wurden anhand einer mikroökonomischen Analyse die Einflüsse der RAV-Charakteristika und der Strategien der Personalberater auf die Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit der Stellensuchenden geschätzt. Als Schätzverfahren wurden sowohl nichtlineare Regressionsmodelle als auch ein Matchingverfahren benutzt. Die zugrunde liegende Population bildeten alle Personen, welche sich im Jahre 2003 neu stellensuchend meldeten (ca. 200 000 Personen). Für diese Stellensuchenden wurde geschätzt, wie sich die Eigenschaften ihres RAV und ihres Personalberaters auf die Wiederbeschäftigung innerhalb der nächsten 24 bis 36 Monate nach Beginn der Stellensuche auswirken. Generell wurden die Effekte für alle sowie für verschiedene Untergruppen von Stellensuchenden betrachtet. Zudem wurden die unterschiedlichen äusseren Umstände berücksichtigt: So wird zum Beispiel ein kleines RAV in einer Gemeinde mit hoher Ausländerquote tendenziell eher eine andere Organisationsform wählen als ein grosses RAV in einer Region mit niedriger Ausländerquote.

Strategische Stossrichtungen der RAV

Die Strategien der RAV zur Erreichung der vorgegebenen Ziele sind in der Regel nicht explizit definiert. Es kann davon ausgegangen werden, dass die RAV den Personalberatern vor allem organisatorische Vorgaben betreffend Strukturen, Prozesse und Instrumente machen und inhaltlich lediglich grobe Stossrichtungen vorgeben. Die Beratungsstrategie wird in erster Linie auf der Ebene der Personalberater definiert.

Die mikroökonomischen Schätzergebnisse weisen generell auf die Wichtigkeit der Art des Kontakts mit potenziellen Arbeitgebern hin. Die RAV erzielten mit einem behutsameren Umgang mit den Arbeitgebern höhere Wiederbeschäftigungserfolge. So deuten die Ergebnisse darauf hin, dass ein eher mässiger, aber gezielter Einsatz von Stellenzuweisungen insgesamt erfolgreicher zu sein scheint als ein sehr umfangreicher Einsatz von Stellenzuweisungen. Damit bestätigen die Schätzungen, dass eine gezielt den Bedürfnissen der Arbeit-

geber angepasste Stellenzuweisungspraxis tendenziell erfolgreicher ist.

Gemäss den Fallstudien sind persönliche Kontakte mit den Arbeitgebern, gute Kenntnisse der Bedürfnisse der Arbeitgeber, eine rasche Reaktion bei Vakanzen und vor allem eine gute Vorselektion der Dossiers wichtige Erfolgsfaktoren in der Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern. Die Fallstudien zeigen, dass sich die Zusammenarbeit der RAV mit den Arbeitgebern im Vergleich zu früheren Jahren verbessert hat. Dadurch konnten das Image verbessert und die Kontakte intensiviert werden.

Die mikroökonomischen Schätzungen ergaben, dass sich Beschäftigungschancen der Stellensuchenden erhöhten, wenn die *Zusammenarbeit mit anderen Institutionen* (z.B. IV) als wichtig eingeschätzt wurde. Bei der Zusammenarbeit mit privaten Stellenvermittlern zeigte sich ein eindeutig positiver Zusammenhang zu den Wiederbeschäftigungschancen der Stellensuchenden. Zudem deuten die Schätzergebnisse darauf hin, dass diese Stossrichtung aus Wirkungssicht eine Ergänzung zu den Arbeitgeberkontakten darstellt und diese nicht konkurrenziert.

Strategien der Personalberaterenden im Umgang mit Stellensuchenden

Ziel der Beratung ist die Motivierung und die Aktivierung der Stellensuchenden. In genereller Hinsicht lassen sich die Strategien der Personalberaterenden gemäss den empirischen Ergebnissen in zwei Dimensionen unterscheiden, erstens in der *Kooperationsneigung* der Personalberaterenden und zweitens im *Einsatz von qualifizierenden Massnahmen* versus einem konsequenten Fokus auf schnelle Beschäftigung.

Bei der Kooperationsneigung der Personalberaterenden kann zwischen einer «Kooperationsstrategie» und einer «Druckstrategie» unterschieden werden. Personalberaterende, welche die Kooperationsstrategie verfolgen, erachten die Zusammenarbeit mit dem Stellensuchenden als sehr wichtig und berücksichtigen häufig deren Wünsche. Personalberaterende, welche die «Druckstrategie» verfolgen, setzen bei der Aktivierung der Stellensuchenden auch auf einen gezielten Einsatz von Kontrolle und Druck (Sanktionen und Stellenzuweisungen).

- Hinsichtlich der Kooperationsneigung der Personalberaterenden zeigte sich in der mikroökonomischen Analyse, dass ein zu sanfter und kooperativer Umgang mit den Stellensuchenden deren Beschäftigungschancen reduzierte. Personalberaterende, die dazu neigten, die Wünsche der Stellensuchenden bei der Auswahl von

Stellenzuweisungen und arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) immer zu berücksichtigen, erzielten schlechtere Beschäftigungswirkungen als jene, die Stellenzuweisungen und AMM unabhängig von den Wünschen der Stellensuchenden vornahmen. Insbesondere trifft dies für die unqualifizierten Stellensuchenden zu.

- Die verschiedenen Schätzergebnisse deuten ebenfalls an, dass bei einem Vergleich zwischen den Strategien «Vermitteln» oder «Qualifizieren» tendenziell die Vermittlungsstrategie erfolgreicher zu sein scheint. Jene RAV und Personalberaterenden, die in hohem Masse auf qualifizierende arbeitsmarktliche Massnahmen setzten, erzielten eher schlechtere Ergebnisse als solche, die einen raschen und bedingungslosen Kontakt zum Arbeitsmarkt anstrebten. Frühzeitiges Aktivieren (und eventuell Zwingen) zur Stellensuche und insbesondere zur Stellenannahme wirkten sich tendenziell eher positiv auf die Beschäftigungschancen aus.

Führungsstil

Die überwiegende Mehrzahl der RAV-Leitungen sieht ihre Hauptaufgabe im «Coaching» der Mitarbeitenden und wendet einen kooperativen Führungsstil an. Ziele sind die direkte Unterstützung der Personalberaterenden und die Schaffung eines möglichst guten Umfelds für die Beratungstätigkeit.

Die mikroökonomische Analyse zeigte positive Effekte bei RAV-Leitenden, die angaben, verstärkt Vorgaben und Regelungen anzuwenden. Gleichzeitig ergaben sich negative Effekte, wenn Personalberaterende den Führungsstil ihres Vorgesetzten als kooperativ und unterstützend einschätzten. Damit deuten die Schätzergebnisse an, dass ein zu grosser Spielraum für die Personalberaterenden und/oder eine nachgiebige Haltung des Vorgesetzten einer einheitlichen und effektiven Umsetzung der Aktivierungsmassnahmen eher abträglich ist. Demgegenüber dürften gewisse Reglementierungen, Vorgaben, Standardisierungen und Kontrollen der Aufgaben der Personalberaterenden die Beschäftigungschancen der Stellensuchenden positiv beeinflussen.

Dieses Ergebnis bestätigte sich in ähnlicher Form in der Untersuchung der Meinungsunterschiede zwischen Leitung und Personalberaterenden. Generell zeigten die Schätzungen, dass RAV, in denen die Personalberaterenden in ihren Vorstellungen (insbesondere zum Instrumenteneinsatz) von denen der Leitung stärker abwichen, schlechtere Beschäftigungschancen ihrer Stellensuchenden erziel-

Kasten 1

Fazit

Die präsentierten Ergebnisse weisen auf eine Vielzahl von Stossrichtungen zur potenziellen Steigerung der Effektivität der RAV hin. Deren konkrete Umsetzung ist mehr oder weniger leicht möglich. Die Ergebnisse scheinen am eindeutigsten in Bezug auf die grundlegenden Ziele und Strategien der RAV. Eine stärker fordernde Haltung der Personalberatenden und ein konsequenter Fokus auf rasche, wenn auch eventuell nur temporäre Beschäftigung und Kontakte zum Arbeitsmarkt scheinen sowohl einer sanfteren und kooperativen Umgangsform als auch einer Qualifizierungsstrategie überlegen zu sein. Dies bedeutet nicht, dass von jeglicher Kooperation und Anwendung von qualifizierenden Massnahmen abzuraten wäre, sondern dass durch eine angemessene Verlagerung hin zu einer stärker fordernden Haltung zusätzliche positive Wirkungen erzielt werden könnten.

ten. Konnte die RAV-Leitung hingegen eine stärkere Angleichung ihrer Vorstellungen erreichen, so wirkte sich dies eher positiv aus.

Organisation

Die organisatorische Trennung von Kontrolle und Sanktionsentscheid zeigte positive Ergebnisse hinsichtlich der Wiederbeschäftigungschancen der Stellensuchenden. Diese Trennung von Beratung und Sanktionen mindert vermutlich den Rollenkonflikt der Personalberatenden und scheint sich insgesamt positiv auf die Wiederbeschäftigungschancen auszuwirken. Zudem scheint eine Funktions-trennung von Kontrolle und Sanktionsentscheid mit einer generell höheren Sanktionsneigung einherzugehen.

Die Schätzergebnisse deuten zudem darauf hin, dass sich negative Effekte ergaben, wenn Personalberatende stark mit administrativen Aufgaben belastet wurden. Gleichzeitig wirkte sich ein höherer Anteil an administrativen Tätigkeiten auf Ebene des RAV gesamthaft eher positiv aus. Diese Ergebnisse legen nahe, die Personalberatenden möglichst von administrativen Arbeiten zu entlasten und diese durch spezialisierte Mitarbeitende durchführen zu lassen.

RAV, die nach einer gewissen Zeit einen automatischen oder auf Wunsch der Personalberatenden fallweisen Dossierwechsel vorsahen, erzielten klar bessere Ergebnisse hinsichtlich der Wiederbeschäftigungschancen der Stellensuchenden. Dies könnte daran liegen, dass der Dossierwechsel zu einer neuen Dynamik im Stellensuchprozess und damit zu einer verstärkten Aktivierung der Stellensuchenden führt.

Profil der Personalberatenden

Bestimmte Charakteristika von Personalberatenden waren für eine Wiederbeschäftigung der Stellensuchenden eher förderlich. Die Schätzergebnisse zeigten, dass insbesondere die Erfahrung im RAV und der Erwerb des Eidgenössischen Fachausweises für Personalberatung die Wiedereingliederung der Stellensuchenden positiv beeinflussten. Alter sowie Fachhochschul- oder Universitätsabschluss hatten negative Effekte. Externe (Lebens-)Erfahrungen scheinen eher weniger wichtig zu sein, während die Erfahrung im RAV selbst positiv wirkt. Längere fachspezifische Weiterbildungen, welche wohl in erster Linie den Erwerb des Eidgenössischen Fachausweises widerspiegeln, wirkten positiv. Kürzere Weiterbildungen waren hingegen nicht erfolgreich. Negative Effekte wurden für Personalberatende gefunden, die zuvor selbst einmal arbeitslos waren.

Diese Ergebnisse deuten an, dass ein gezielter und durchaus langfristiger Personalaufbau wichtig ist. Die hieraus ableitbaren Empfehlungen für Neueinstellungen wären, tendenziell eher junge Personen ohne Universitätsabschluss einzustellen und möglichst schnell zum Eidgenössischen Fachausweis weiterzubilden.

Massnahmeneinsatz

Ein Massnahmeneinsatz, der konsequent das Ziel einer unmittelbaren Wiederbeschäftigung verfolgt, scheint für die Beschäftigungschancen von Stellensuchenden förderlich zu sein. Die Schätzergebnisse deuten an, dass RAV, die häufig Zwischenverdienste und auch Programme zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB) einsetzten, höhere Beschäftigungschancen ihrer Stellensuchenden verzeichneten, während ein häufiger Einsatz von Bildungsmassnahmen mit niedrigeren Beschäftigungschancen in Verbindung steht. Diese Ergebnisse können dahingehend interpretiert werden, dass RAV, die eine rasche Beschäftigung in den Vordergrund stellten, in den ersten zwei bis drei Jahren nach Beginn der Stellensuche tendenziell erfolgreicher waren als jene, die mehr Wert auf qualifizierende Aktivitäten legten. Wurden Praktika als ein besonders wichtiges Instrument für die Gruppe der jüngeren Stellensuchenden betrachtet, so fanden sich positive Effekte. Für die anderen Gruppen fanden sich häufig positive Effekte, wenn Arbeitgeberkontakte und/oder Stellenzuweisungen eingesetzt wurden.²

Als ein herausragendes und wichtiges Instrument stellten sich die Einstelltage heraus. Hier fanden sich generell klar positive Effekte sowohl der Sanktionshäufigkeit als auch der Sanktionshärte. Diese Ergebnisse gelten für alle Gruppen, aber insbesondere für die jüngeren Stellensuchenden und die niedrig Qualifizierten. Die positive Wirkung ist vermutlich auch auf einen Droheffekt zurückzuführen: Wenn Stellensuchende vermehrt auf die Möglichkeit einer Einstellung von Taggeldern bei Pflichtverletzungen aufmerksam gemacht werden, könnten wahrscheinlich aufgrund einer erhöhten Bereitschaft, eine neue Stelle zu suchen oder an einer Massnahme teilzunehmen, positive Wirkungen erzielt werden, ohne dass Einstelltage immer verfügt werden müssen.

² Die Ergebnisse sollten also nicht so interpretiert werden, dass Programme zur vorübergehenden Beschäftigung selbst direkte positive Wirkungen entfalten, sondern dass sie eher als Teil einer gesamten Strategie anzusehen sind. Unter Berücksichtigung früherer Ergebnisse würden wir nicht eine Ausweitung oder Aufwertung der PvB empfehlen.