



**Interpellation der SP-Fraktion
betreffend Effizienz des Zuger RAV**

(Vorlage Nr. 2783.1 - 15566)

Antwort des Regierungsrats
Vom 28. November 2017

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die SP-Fraktion hat am 12. September 2017 eine Interpellation betreffend Effizienz des Zuger Regionalen Arbeitsvermittlungszentrums (RAV) eingereicht. Der Kantonsrat überwies den Vorstoss am 28. September 2017 an den Regierungsrat zur Beantwortung. Der Regierungsrat nimmt zur Interpellation wie folgt Stellung:

A. Vorbemerkungen

Die Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung ist eine dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) angegliederte ausserparlamentarische Behördenkommission und überwacht gemäss Art. 89 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) Stand und Entwicklung des Fonds und prüft Jahresrechnung und Jahresbericht zuhanden des Bundesrates. Sie berät den Bundesrat in allen finanziellen Fragen der Versicherung und in Rechtssetzungsfragen und kann ihm diesbezüglich auch Anträge stellen.¹ Die Kommission wird vom Leiter der Direktion für Arbeit präsidiert, dem auch die Ausgleichsstelle (Abteilung im SECO), welche für die operative Umsetzung zuständig zeichnet, unterstellt ist. Die Aufsichtskommission hat die Einführung einer Wirkungsmessung auf das Jahr 2000 festgelegt. Basis der Umsetzung der Wirkungsmessung ist die vom WBF mit allen Kantonen gemeinsam unterzeichnete Vereinbarung. Die laufende Vereinbarung dauert von 2015 bis Ende 2018² und muss dann neu erarbeitet werden. Die in Art. 122c Abs. 2 der Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIV) vorgesehene Kommission, genannt Steuerungsausschuss Vereinbarung RAV/LAM/KAST, geleitet von der Ausgleichsstelle und mit vier Regionalvertreterinnen und -vertretern der Kantone als Vollzugsstellen bestückt, befindet über die Detailbestimmungen der Wirkungssteuerung (Wirkungsmessung AVIG, Wirkungsmessung AVG, Lagebeurteilungen, Evaluationen, Führungskennzahlen und Erfahrungsaustausch).

Abgeleitet aus der übergeordneten AVIG- und AVG-Zielsetzung, der Schaffung und Erhaltung eines ausgeglichen Arbeitsmarktes und damit der Minimierung der Arbeitslosigkeit, wurden folgende Ziele für die Durchführungsstellen der Kantone vereinbart:

- Rasche Wiedereingliederung von AVIG-Leistungsbezügerinnen und -bezügern
- Dauerhafte Wiedereingliederung von AVIG-Leistungsbezügerinnen und -bezügern

¹ Auftrag und Zusammensetzung der Aufsichtskommission AVIG unter:
https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Arbeitslosenversicherung/Aufsichtskommission_fuer_den_Ausgleichsfonds_der_Arbeitslosenversicherung_AK_ALV.html

² Aktuelle Vereinbarung RAV/LAM/KAST 2015-2018 unter:
https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Arbeit/ALV/%C3%96ffentliche_Arbeitsvermittlung/Vereinbarung_RAV_LAM_KAST_2015-2018.pdf.download.pdf/DE_Vereinbarung_RAV_LAM_KAST_2015-2018.pdf

Mit Beginn der laufenden Vereinbarung wurden zwei weitere Ziele formuliert, nämlich die Verhütung von Arbeitslosigkeit (Prävention) und die Wiedereingliederung von nichtanspruchsberechtigten Stellensuchenden. Dazu sollen bis Ende der laufenden Vereinbarung (Ende 2018) entsprechende Wirkungsindikatoren neu entwickelt werden. Diese sind noch im Entwicklungsstadium und folglich weder Gegenstand der publizierten Wirkungsmessung noch der Interpellationsbeantwortung.

Die Erreichung dieser Ziele wird mit vier Wirkungsindikatoren gemessen:

Welche Wirkung soll erreicht werden?	Was wird gemessen?	Gewichtung
Wirkungsindikator 1 (W1): Rasche Wiedereingliederung	Wie viele Taggelder beziehen die Taggeldbezüger durchschnittlich?	50 %
Wirkungsindikator 2 (W2): Langzeitarbeitslosigkeit vermeiden	Wie viele der Taggeldbezüger werden langzeitarbeitslos?	20 %
Wirkungsindikator 3 (W3): Aussteuerungen vermeiden	Wie viele der Taggeldbezüger werden ausgesteuert?	20 %
Wirkungsindikator 4 (W4): Wiederanmeldungen vermeiden	Wie viele der Abmeldungen führen zu einer Wiederanmeldung?	10 %
Gesamtindex: Rasche und dauerhafte Wiedereingliederung		100 %

Um diese Wirkungsmessungen mit anderen Standorten und deren Bevölkerungs- und Wirtschaftsstrukturen (vom ländlichen Pruntrut bis zum grosstädtischen Zürich, vom französisch sprechenden Genf bis zum innerschweizerisch geprägten Altdorf) vergleichen zu können, wurde ein ökonometrisches Konzept erarbeitet und über die Jahre perfektioniert. Dabei können durch Ausschaltung von sogenannt exogenen, d.h. nicht beeinflussbaren, Faktoren die Differenzen statistisch gesehen zu rund 75 Prozent erklärt und den unterschiedlichen Rahmenbedingungen zugewiesen werden. Die wichtigsten, exogenen Faktoren wurden berücksichtigt und sind gemessen an den Stellensuchenden folgende: der Anteil der saisonalen Berufe (Bau, Beherbergung), der Anteil der Schweizerinnen und Schweizer, der Anteil der Grenzgängerinnen und Grenzgänger sowie die Zugangsquote beim lokalen Arbeitsmarkt. Das ökonometrische Modell ist so ausgelegt, dass der CH-Durchschnitt 100 Indexpunkte erreicht. Das heisst, sollte sich ein Kanton verbessern, aber weniger stark als die Mehrheit der anderen Kantone, dann würde dieser Kanton trotz Verbesserung an Indexpunkten verlieren. Spezialisten des SECO haben zur Wirkungsmessung in der Publikation «Die Volkswirtschaft - Das Magazin für Wirtschaftspolitik», Ausgabe 12-2014, einen vertiefenden Artikel mit dem Titel «Die Steuerung der öffentlichen Arbeitsvermittlung wird optimiert und weiterentwickelt» geschrieben³.

Weitere wirtschafts- oder sozialpolitische Zielsetzungen sowie anderweitige kantonale Zielsetzungen, welche nicht an Wirkungs- sondern an Leistungsindikatoren gemessen werden, sind gemäss Vereinbarung mit dem Bund (siehe Fussnote 2) in der Steuerung der RAV/LAM/KAST nicht berücksichtigt. Zum Beispiel verlangt die Leistungsvereinbarung des Kantons mit dem Verein für Arbeitsmarktmassnahmen (VAM) eine möglichst grosse Zahl von Stellenvermittlungen. Diese Zielsetzung hat der VAM in den letzten Jahren gut erreicht. Zudem hat er sich zum

³ Die Volkswirtschaft Das Magazin für Wirtschaftspolitik 12-2014:

<http://dievolkswirtschaft.ch/content/uploads/2015/06/R%C3%B6thlisberger.pdf>

Ziel gesetzt, möglichst viele Stellenmeldungen zu erhalten und einen guten Quotienten zwischen Stellenzuweisungen und vermittelten Stellen zu erreichen. Zudem wird Wert darauf gelegt, dass die Zahl der Arbeitgeberkontakte hoch ist. Bei diesen Leistungsindikatoren ergab sich in den letzten Jahren eine positive Entwicklung. Diese ergänzenden Leistungsziele, welche die Wirkungsmessung des Bundes nicht abdecken, sind mitbestimmend und sehr wichtig, um die kantonalen Gegebenheiten berücksichtigen zu können.

Eine spezielle Bedeutung haben diese Ziele im Kanton Zug, wo die öffentliche Arbeitsvermittlung, konkret das RAV Zug, von einem privatrechtlichen Verein, dem VAM, geführt wird. Grund dieser privatrechtlichen Struktur ist, dass der Verein schon einige Jahre vor der Schaffung der RAVs (1996) durch den Bund existierte und entsprechendes Fachwissen und Kernkompetenzen aufgebaut hatte. Es war damals wie heute wichtig, dass nebst der höheren Flexibilität bei der Ressourcenbeschaffung die Herausforderungen der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit von einem sozialpolitisch sehr breit aufgestellten Vorstand mitgetragen wurden und werden. Entsprechend formuliert und trägt dieser Vorstand, in dem neben Kanton und Gemeinden auch die Wirtschaftsverbände und die Gewerkschaften sowie die Kirchen und die stellenlosen Personen vertreten sind, diese ausserhalb der Wirkungsmessung mitentscheidenden Leistungsziele mit.

Für die Beantwortung der Interpellation ist es wichtig zu differenzieren, dass es sich bei der Grafik, auf welche sich die Interpellation bezieht, um Wirkung (Effektivität) und nicht um Effizienz handelt. Diese Differenzierung macht die Interpellation nicht, indem im Titel von Effizienz, in der Begründung aber von Wirkungsmessung geschrieben wird. Diese Unterscheidung ist bei der Analyse und der Suche nach Massnahmen entscheidend. So muss zwischen Wirkungsindikatoren resp. -zielen einerseits und Leistungsindikatoren resp. -zielen andererseits unterschieden werden. Es gilt zu betonen, dass beide Systeme ein Teil der Realität abbilden, aber für sich alleine nicht die ganze Wahrheit darzustellen vermögen.

Die Vorgaben des Bundes, des Kantons und weitere Aspekte des Vollzugs präzisiert und verschriftlicht die Volkswirtschaftsdirektion in einer jährlich zu erneuernden Leistungsvereinbarung mit dem VAM. Darin wird u.a. festgehalten, dass das RAV Zug bezüglich Wirkungsmessung mittelfristig eine Position über dem Schweizerischen Durchschnitt, konkret im vorderen Drittel, anstrebt.

B. Beantwortung der Fragen

1. Hat der Regierungsrat Erklärungen, wieso das Zuger RAV gemäss Wirkungsbericht 2016 des SECO einen Wert von 95 hat?

Die Wirkungsmessungen werden jeweils anfangs Juni des folgenden Jahres den Kantonen zugestellt. Darauf basierend nimmt das Amt für Wirtschaft und Arbeit zusammen mit dem Präsidium und der gesamten Geschäftsleitung des VAM eine Analyse vor und formuliert gemeinsam Massnahmen. Auch bei sofortiger Umsetzung solcher Massnahmen wird systembedingt erst zwei Jahre später sichtbar, in welchem Umfang sich die Massnahmen ausgewirkt haben. Aufgrund der Tatsache, dass der Kanton Zug mit fünf weiteren Kantonen (von total 25 Kantonen, OW und NW haben ein gemeinsames RAV) nur 95 und weniger Indexpunkte erreicht hat, wurden an einer Sitzung am 28. Juni 2017 unter anderem folgende Feststellungen gemacht:

- Der Anteil Stellensuchende im Alter zwischen 50 und 65 Jahre ist im Kanton Zug mit 32,4 Prozent im Vergleich zum CH-Wert von 26,5 Prozent markant höher, womit das RAV Zug

mit einem höheren Risikopotenzial konfrontiert ist, da diese Personengruppe es in der Regel schwieriger hat, rasch eine Stelle zu finden, als andere Alterskategorien.

- Der Anteil Stellensuchende mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit zwischen sieben und zwölf Monaten sowie länger als einem Jahr beträgt 20,7 (gesamte Schweiz: 21,6) resp. 10,7 (gesamte Schweiz: 13,3) Prozent. Diese besseren Werte als die Schweizer-Werte spiegeln sich aber nicht in den Indizes der einzelnen Wirkungsindikatoren W1 von 95 (durchschnittliche Dauer bis Abmeldung) und W2 von 90 (Anteil Langzeitarbeitslosigkeit). Dies lässt sich möglicherweise dadurch erklären, dass im Jahre 2016 überdurchschnittlich viele Stellensuchende mit längerer Arbeitslosigkeit (aus statistischen Gründen werden für die Berechnung von W1 nur jene Stellensuchende berücksichtigt, die abgemeldet werden und nicht alle Stellensuchenden) abgemeldet werden konnten. Dafür ist aber mit einer verzögerten, besseren Wirkung im 2017 zu rechnen. Diese Feststellung wird anlässlich der vorgesehenen Lagebeurteilung mit dem SECO (siehe Massnahmen unten) noch zu erhärten sein.
- Der Kanton Zug pflegt im Vergleich zu vielen anderen Kantonen, insbesondere zu Deutschschweizer Kantonen, nachweislich eine weniger harte Praxis im Vollzug und legt Wert auf die zwischenmenschliche Beziehung. Dies ist ein wichtiger Aspekt, um Menschen in der schwierigen Lage der Arbeitslosigkeit zu stärken und deren Motivation zu steigern. Es ist aber auch eine Erkenntnis aus anderen Kantonen, dass ein strikter und fordernder Vollzug die Wirkungsmessung, welche primär auf rasche Eingliederung ausgerichtet ist (90 Prozent der Gewichtung), positiv beeinflusst. Der andere gesetzliche Auftrag, nämlich die dauerhafte Wiedereingliederung, welche im Wirkungsindikator W4 (Anteil Rückkehrer innerhalb 12 Monate nach einer sogenannten «erfolgreichen» Vermittlung) gemessen wird, kommt dadurch aus Sicht des Regierungsrats zu kurz. Das RAV Zug weist 2016 beim W4 einen überdurchschnittlichen Wert von 103 aus.
- Die Anzahl der 2016 erfassten offenen Jobprofile (2785), der zugewiesenen (1675) und vermittelten (1558) Stellen, welche alle Leistungsindikatoren sind, waren im Vergleich zu den Jahren 2010–2013 beachtlich hoch. In diesen Vergleichsjahren war der Wirkungsindex jeweils zwischen 104 bis 107, 2016 hingegen nur 95. In diesem «scheinbaren» Widerspruch zeigt sich, dass Wirkungs- und Leistungsmessung differenziert zu beurteilen sind. Aufgrund des unterdurchschnittlichen Wirkungsindex von 95 (mit einer statistischen Aussagekraft von ca. 75 Prozent) und dennoch guten Leistungsindikatoren gilt es nun, Massnahmen in diesem im Wesentlichen auf zwischenmenschlichem Vertrauen basierenden System der Beratung zu evaluieren.

2. *Plant der Regierungsrat Massnahmen, damit das Zuger RAV inskünftig mindestens wieder auf einen CH-Durchschnittswert von 100 kommt?*

2a. *Wenn ja, welche und in welchem Zeitrahmen?*

2b. *Wenn nein, wieso nicht?*

Wie erwähnt besteht die gegenseitige Absicht, dass das RAV Zug bezüglich Wirkungsmessung mittelfristig eine Position über dem Schweizer Durchschnitt, konkret im oberen Drittel erreicht. An der erwähnten Sitzung vom 28. Juni 2017 wurden gleichzeitig Massnahmen, welche alle beteiligten Organisationen und Behörden betreffen (VAM, Amt für Wirtschaft und Arbeit, Arbeitslosenkasse), diskutiert und vereinbart:

- Der Vollzug im Kanton Zug soll insgesamt mehr Gewicht auf eine konsequentere Einforderung der Mitwirkung und der Eigeninitiative der Stellensuchenden legen. Er wird sich diesbezüglich dem Mittelfeld aller Kantone angleichen, ohne aber zu sehr auf die bisher gelebte zwischenmenschliche Qualität zu verzichten. Dies wird sich in vielen einzelnen Handlungen spiegeln, sei dies u.a. bei einer konsequenteren Beurteilung der Vermittlungsfähigkeit und

bei der Sanktionshärte bei Unterlassungen (Schadenminderungspflicht), bei der Beurteilung der persönlichen Arbeitsbemühungen, etc. Die Umsetzung ist schon im Gange, so dass im Juni 2019 die volle Wirkung vom SECO ausgewiesen wird (Teilwirkung allenfalls schon im Juni 2018).

- Die Führungsstrukturen werden konsequenter auf die Wirkungsmessung ausgerichtet und die Personalberatenden an den Wirkungsergebnissen der besten Kolleginnen und Kollegen gemessen. Entsprechend werden die Mitarbeitergespräche und die individuelle Weiterbildung ausgerichtet. Dies erfolgt im gleichen Zeitrahmen der Umsetzung und Wirkungsmessung.
- Das Amt für Wirtschaft und Arbeit und der VAM haben beim SECO eine Lagebeurteilung auf freiwilliger Basis beantragt. Dieses Instrument ist in der Vereinbarung mit dem Bund als unterstützendes Mittel vorgesehen. Es erschien sinnvoll, eine Sicht von aussen – ohne Kostenfolgen für den Kanton – zu erhalten. Das SECO hat in der Zwischenzeit die Anfrage positiv beantwortet. Aus Gründen der Organisation und der Kapazität wird das SECO die Lagebeurteilung vermutlich erst im zweiten Quartal 2018 durchführen können. Dies ist eine langfristige Massnahme, da mit dem Resultat frühestens gegen Ende 2018 gerechnet werden kann. Damit werden die Wirkungen dieser Lagebeurteilung erst 2019 realisiert und entsprechend im Juni 2020 ausgewiesen.

Diese Vorgehensweise wurde vom Vorstand des VAM diskutiert und von ihm gebilligt, was für den Regierungsrat zugunsten einer umfassenden Betrachtung wichtig ist. Der Regierungsrat erachtet das Vorgehen und die geplanten Massnahmen aufgrund der dargestellten Ausgangslage als angemessen.

C. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 28. November 2017

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart