

Salzburger Stufenmodell zum Aufbau der Arbeitsfähigkeit

zur Integration von Sozialunterstützungs-Beziehenden in den Arbeitsmarkt

Orientierungspapier

Beschlossen am 19.06.2023 von der Arbeitsgruppe für Soziale Eingliederung

Stand: 19.06.2023

Zahl: 20303-6/6143/61-2023



Kofinanziert von der
Europäischen Union



LAND
SALZBURG

Inhalt

1	Kernpunkte des Salzburger Stufenmodells	3
1.1	Verbesserung der Durchlässigkeit	6
1.2	Stufenmodell als Orientierungsrahmen für Projekte in Salzburg	6
1.2.1	Neuausrichtung der ESF+ Umsetzung für Salzburg 2023 - 2029.....	7
2	Anhang	10

1 Kernpunkte des Salzburger Stufenmodells

Das vorliegende Orientierungspapier zum Salzburger Stufenmodell wurde auf Grundlage der vorangegangenen ESF-Periode (2014-2022) ausgearbeitet und am 19.06.2023 der Arbeitsgruppe Soziale Eingliederung unter Vorsitz der Abteilung 3 vorgelegt als auch beschlossen.

Das Salzburger Stufenmodell zum Aufbau der Arbeitsfähigkeit zur Integration von Sozialunterstützungs-Beziehenden in den Arbeitsmarkt ist der theoretische Orientierungsrahmen für die Umsetzung der Salzburger ESF Projekte seit 2015/16 und entstand auf Basis der „Inklusionsstudie“, welche 2014 vom Internationalen Forschungszentrum für soziale und ethische Fragen Salzburg (ifz) sowie dem Zentrum für Ethik und Armutsforschung der Universität Salzburg (ZEA) durchgeführt wurde.

Zur Zielgruppe der Projekte entlang des Stufenmodells zählen jene Personen, die aufgrund multi-komplexer Problemlagen (gesundheitlicher, sozialer oder psychischer Art) häufig Hürden am Weg zur Arbeitsmarktintegration gegenüberstehen und spezielle, auf ihre jeweilige Problemkonstellation abgestimmte Hilfen benötigen, um einer Abwärtsspirale zu entgehen und wieder Orientierung sowie Stabilität zu gewinnen, um letztendlich den schrittweisen Aufbau der Arbeitsfähigkeit zu unterstützen. Insbesondere Bezieher:innen der Sozialunterstützung, Langzeitarbeitslose (alleinerziehende) Frauen, Personen mit Migrationshintergrund und NEET-Jugendliche zählen hier zur Zielgruppe.

Der Begriff der Arbeitsfähigkeit im engeren Sinne, der im Rahmen dieses Orientierungspapiers Verwendung findet, beschreibt die Fähigkeit in der Lage zu sein, gestellte Aufgaben ohne Unterstützung und Begleitung erfolgreich zu bewältigen. Beschäftigungsfähigkeit inkludiert die strukturellen Rahmenbedingungen, die eine Person vorfindet. Jemand, der aus eigener Kraft auch in Zeiten einer guten Arbeitsmarktlage nicht oder nur eingeschränkt in der Lage ist, sich am Arbeitsmarkt zu integrieren, wird als nicht beschäftigungsfähig beschrieben.¹ Im Sinne des vorliegenden Stufenmodells wird unter dem Mangel an Arbeitsfähigkeit die Summe aller Beschäftigungshemmnisse verstanden, aufgrund derer die Person nicht in der Lage ist, aus eigener Kraft eine Arbeitsstelle zu finden und zu halten.

Im Prinzip stellt das Stufenmodell einen Weg dar, der mit dem Ankommen am Arbeitsmarkt abschließen soll - vom Clearing über die Tagesstrukturierung bis zum Aufbau der Arbeitsfähigkeit hin zur Arbeitsmarktintegration. Der Einstieg verläuft jedoch selten idealtypisch. Ziel auf jeder Stufe ist die Vorbereitung und Begleitung für die nächste Stufe. Hierbei ist auch ein Schritt zurück nach individueller Klärung möglich. Im Rahmen der einzelnen Stufen werden Projektteilnehmende von einem multiprofessionellen Team unterstützt und begleitet, selbstgesteckte Ziele zu formulieren, zu erreichen, somit Selbstwirksamkeit zu erfahren, um wieder verstärkt ein selbstbestimmtes Leben führen zu können. Die Übergänge zwischen den Stufen sind fließend und durchlässig.

Prinzipiell gilt, dass Projekte, die im Rahmen des Salzburger Stufenmodells umgesetzt werden, dem Arbeitsmarkt und dem Engagement des Arbeitsmarktservice (AMS) vorgelagert und auf Zielgruppen ausgerichtet sind, die vom AMS nicht ausreichend erreicht werden. Ziel ist letztlich eine Vermittlung oder Maßnahme des AMS zu ermöglichen.

¹ vgl. ifz Salzburg, Inklusionsstudie, 2014, S 7f

Dieser Zugang sowie die Zielgruppendefinition stehen im Einklang mit der einschlägigen Zuständigkeit der Länder für die Arbeits- und Sozialpolitik, einschließlich Sozialunterstützung, und die sich daraus ableitenden Kompetenzen, hilfebedürftige Menschen die Führung eines menschenwürdigen Lebens zu ermöglichen.

Abbildung 1 verdeutlicht das Stufenmodell als theoretischen Bezugsrahmen. Die Ziele der einzelnen Stufen sind kurzgefasst². Die ‚grünen‘ Dreiecke symbolisieren die Übergänge zwischen den Stufen. Sie weisen einerseits auf Projekte hin, die bereits in der bestehenden sozialen Infrastruktur hohe Vernetzungstätigkeiten leisten, andererseits sollen sie ebenso die Bedeutsamkeit der Durchlässigkeit in Maßnahmen abseits von ESF Projekten hin zum ersten Arbeitsmarkt sichtbar machen.

Salzburger Stufenmodell zum Aufbau der Arbeitsfähigkeit zur Integration von Sozialunterstützungs-Beziehenden in den Arbeitsmarkt

Stand: 07.06.2023
Eigene Darstellung - Abteilung 3/03



Abbildung 1: Salzburger Stufenmodell mit Übergängen 2023

Das Stufenmodell ist im Zusammenhang mit der gelebten Vernetzung der einzelnen Träger der Maßnahmen zu sehen. Dabei wird darauf geachtet, dass bestehende Strukturen bzw. Synergieeffekte genutzt und "Doppelungen" vermieden werden.

Die bis Ende 2022 umgesetzten ESF Projekte wurden bereits entlang des Stufenmodells verortet, wie in Abbildung 2 veranschaulicht. Die Länge der Balken zeigt, dass sich die Projekte nicht abgrenzend auf einer Stufe verorten lassen, sondern viele Klient:innen über mehrere Stufen hinweg begleiteten. Vor allem bei den Projekten TRAPEZ und SAFI ‚dockten‘ aufgrund ihres offenen Zugangs und des Case Management Ansatzes häufig Personen an, bei denen sich im Rahmen der Beratung und Begleitung erst die Verortung auf den Stufen zeigt. Projekte wie Relmpuls oder ProActive leisteten in einigen Fällen die Abklärung der Arbeitsfähigkeit, wenn Klient:innen bereits im Projekt angekommen sind und sich dann die Frage der Arbeitsfähigkeit stellte.

² Die detaillierte Beschreibung der einzelnen Stufen kann im Anhang nachgelesen werden.

1.1 Verbesserung der Durchlässigkeit

Seit Einführung der bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS) im Jahr 2010 bzw. der nunmehrigen Sozialunterstützung (SU) sind (potentiell) „arbeitsfähige“ SU-Bezieher:innen Zielgruppe der aktiven Arbeitsmarktpolitik und fallen daher sowohl in die Zuständigkeit des Arbeitsmarktservices (AMS) wie auch der SU. Für SU-Beziehende stehen seither die SU-Maßnahmen und - soweit diese beim AMS vorgemerkt sind und daher zum AMS-Klientel gehören - die AMS-Maßnahmen offen. Es gibt allerdings kein übergreifendes Case-Management, das sich aktiv und begleitend um Zugänge zu allen Hilfsangeboten bemüht. Wiederkehrende Abstimmungsgespräche zwischen AMS und den zuständigen Gruppen Soziales der Bezirksverwaltungsbehörden sind jedoch bereits implementiert.

Die Evaluierung der Salzburger ESF Projekte 2016 - 2022 hat diesen eine durchaus erfolversprechende, zieladäquate Umsetzung im Sinne des Stufenmodelles zum Aufbau der Arbeitsfähigkeit attestiert. Gleichzeitig wurde jedoch aufgezeigt, dass den Projekten vor- und nachgelagerte Barrieren existieren, die den Zielen des Stufenmodells entgegenstehen und die Nachhaltigkeit des Erreichten gefährden. Diese ergeben sich im Wesentlichen aus der fehlenden Durchlässigkeit und Abstimmung zwischen dem arbeitsmarktpolitischen sowie dem Sozialsystem.

Um dieser fallweise mangelnden Durchlässigkeit als Herausforderung für alle Akteur:innen am Salzburger Arbeitsmarkt begegnen zu können, wird ein Schnittstellen-Management forciert, das auf die Verbesserung der Durchlässigkeit der vielfältigen, von verschiedenen Financiers getragenen Maßnahmenlandschaft in Richtung Arbeitsmarkt ausgerichtet ist.

1.2 Stufenmodell als Orientierungsrahmen für Projekte in Salzburg

Unter Berücksichtigung der Möglichkeit einer Übernahme von ESF-Projekten in die Salzburger Landesfinanzierung³ sowie der Verbesserung der Durchlässigkeit als auch in Anbetracht jener Projekte, welche bereits über eine Regelfinanzierung⁴ des Landes verfügen, kann das Stufenmodell nicht nur auf Projekte, die über EU-Gelder gefördert werden, als theoretischen Bezugsrahmen angelegt werden, sondern soll als Orientierungsrahmen von Betreuung-, Beratungs- und Beschäftigungsprojekten in Salzburg, welche im Bereich „Aufbau der Arbeitsfähigkeit“ mit Menschen mit multikomplexen Problemlagen arbeiten, konzipiert sein. Ziel der Teilnahme in diesen Projekten/Maßnahmen ist unter anderem in weiterer Folge die Integration in den Arbeitsmarkt oder der Anschluss an eine AMS-Maßnahme. Dadurch wird ein systematischer Blick auf die soziale Angebotslandschaft in Salzburg im Bereich „Aufbau der Arbeitsfähigkeit“ ermöglicht, um wiederum Lücken in dieser Landschaft zu identifizieren und mit passenden Angeboten reagieren zu können.

Um als Projekt im Salzburger Stufenmodell verortet werden zu können, sind **wichtige Grundwerte** wesentlich:

- Niedrigschwelligkeit bezüglich Zugang
- Individuelle Betreuung in stabilen und vertrauensvollen Beziehungen
- unbefristete Teilnahme

³ vgl. Land Salzburg Abt. 3/03, Ziel- und Strategie-Ausrichtung zur Umsetzung des „ESF+ Programm Beschäftigung Österreich 2021-2027“ für Salzburg, 2022, S 3

⁴ Mit 1.1.2023 wurden die ESF-Projekte Relmpuls/ProActive, SAFI sowie job.art in die Regelfinanzierung des Landes im Rahmen der Sozialunterstützung übernommen.

- sensibles Druckmanagement
- Mentoring/Coaching
- Kinderbetreuung
- Psycho/Ergotherapie
- Mobilitätsunterstützung
- Kleine Erfolge zählen

Diese Grundwerte unterstützen den schrittweisen Aufbau der Arbeitsfähigkeit von Personen mit multikomplexen Problemlagen, wie dies die Konzept- und Umsetzungsanalyse⁵ des Internationalen Forschungszentrum für soziale und ethische Fragen Salzburg (ifz) sowie die wissenschaftliche Evaluierung⁶ der ESF-Projekte durch das Institut für Berufs- und Erwachsenenbildungsforschung (IBE), Linz, aufzeigt.

1.2.1 Neuausrichtung der ESF+ Umsetzung für Salzburg 2023 - 2029

Aufbauend auf den Erfahrungen und Erkenntnissen der bisherigen ESF-Umsetzung wurde eine neue Ziel- und Strategieausrichtung der ESF+ Umsetzung für Salzburg von der Arbeitsgruppe für Soziale Eingliederung der „Salzburger Allianz für Wachstum und Beschäftigung“ rücksichtlich geänderter Bedarfe beschlossen⁷. Dieses sieht für den neuen ESF+ Umsetzungszeitraum 2023 - 2029 im Rahmen des Salzburger Stufenmodells eine weitgehende Fortführung, Kontinuität und dauerhafte Ausrichtung der ESF finanzierten, seit 2016 aufgebauten Sozialen Infrastruktur insbesondere für SU-Beziehende vor.

Folgende, zusätzliche Maßnahmen sollen Verbesserungen für die Zielgruppen ermöglichen:

- Verbesserung der Durchlässigkeit der vielfältigen, von verschiedenen Financiers getragenen Maßnahmenlandschaft in Richtung Arbeitsmarkt
Eine Arbeitsgruppe wird Schnittstellenprobleme identifizieren und in Zusammenarbeit mit den betroffenen Akteur:innen Lösungswege ausarbeiten.
- verstärkte regionale Ausweitung der ESF+ Projekte im gesamten Bundesland Salzburg:
Ländliche Regionen verfügen häufig über weniger Angebote im Bereich der niedrigschwelligen Beratung, Begleitung und Beschäftigung. Ein breites, nicht zu ausdifferenziertes Angebot kann hier zielführend sein, da eine breitere Zielgruppe erfasst werden kann.⁸ Die vierte Stufe - Arbeitsverhältnis - Transitarbeitsplatz und in weiterer Folge der Anschluss an den zweiten Arbeitsmarkt brauchen ebenso eine regionale Ausweitung wie Angebote im Bereich der Tagesstrukturierung und Stabilisierung.
- verstärkter Fokus für Basisbildung und Qualifizierung in den neuen ESF+ Projekten

Auf Grundlage der Ziel-/Strategieausrichtung der ESF+ wird das Salzburger Stufenmodell zum Aufbau der Arbeitsfähigkeit zur Integration von Sozialunterstützungs-Beziehenden in den Arbeitsmarkt als theoretischer und sozialetischer Rahmen weitergeführt bzw. entwickelt.

⁵ vgl. Buchner, E. (ifz): Konzept- und Umsetzungsanalyse, Teilbericht, 2021

⁶ vgl. Lankmayer, T., u.a. (IBE): Evaluierung der ESF-Umsetzung für Salzburg, Abschlussbericht, 2021

⁷ vgl. Land Salzburg Abt. 3/03, Ziel- und Strategie-Ausrichtung zur Umsetzung des „ESF+ Programm Beschäftigung Österreich 2021-2027“ für Salzburg, 2022

⁸ vgl. IBE, Abschlussbericht, 2021, S. 39

Die Projekte sollen weiterhin auf unterschiedlichen Stufen verortet und wie folgt ausgerichtet sein:

■ **Stabilisierung - ohne Anspruch der Arbeitsmarktintegration**

- Auffangnetz nach Verlust des Arbeitsplatzes - Durchbrechung von Deprivations- und Marginalisierungsprozessen, insbesondere im Lichte des Grundbedürfnisses Struktur und Aufgabe zu haben
- Stabilisierung der psychischen, physischen Gesundheit und der persönlichen Lebenssituation
- Tagesstrukturierung, Aktivierung
- soziale Teilhabe, Nachreifung und Persönlichkeitsentwicklung
- koordinierte Hilfeplanung / Case Management
- Aufbau der Arbeitsfähigkeit bzw. der Fähigkeiten ein eigenbestimmtes Leben zu führen
- Übergangsmanagement

■ **Gesellschaftliche Integration und soziale Teilhabe**

- Einbeziehung in das gesellschaftliche Leben in Österreich
- Vermittlung der österr. Werteordnung und der deutschen Sprache
- Stärkung sozialer und interkultureller Kompetenzen, soziales Engagement
- Förderung des Aufbaus sozialer Netzwerke

■ **Integration in den Arbeitsmarkt**

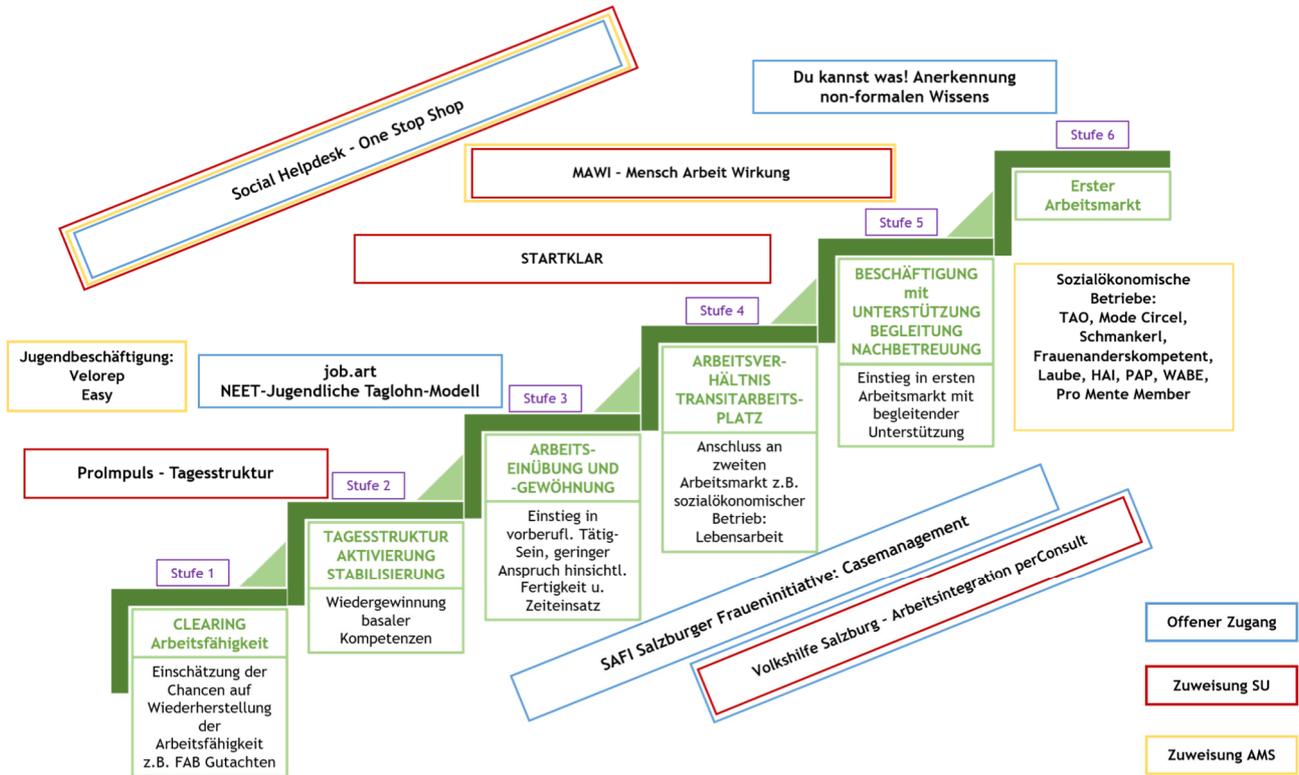
- Klärung der Motivation sowie der Arbeitsfähigkeit
- Arbeitsmarkt- und berufliche Orientierung
- Capability Approach: Möglichkeiten generieren unter Einbeziehung der eigenen Ressourcen
- Aufbau der Arbeitsfähigkeit, Erhalt, Aufbau und Entwicklung persönlicher Ressourcen
- Qualifizierung, Vertiefung von schulischer Vorbildung,
- Kennenlernen der Arbeitswelt: Arbeitstraining, Praktika, Arbeitserprobungen
- Beschäftigung, Arbeitskräfteüberlassung
- Übergangsmanagement, auch als zeitliche Überbrückung vor Projekteinstieg (um Motivation, Strukturierung, etc. zu erhalten)

In der Begutachtung von eingereichten Projekten sowie in der Umsetzung sind die Grundwerte einzubeziehen und besonders zu berücksichtigen, da diese einen wesentlichen Beitrag für einen erfolgreichen Aufbau von Arbeitsfähigkeit darstellen.

Vorschläge werden für die Weiterentwicklung des Salzburger Stufenmodells und die Orientierung als theoretischen Bezugsrahmen in der Umsetzung von Projekten von der Abteilung 3 erarbeitet.

Die folgende Grafik stellt abschließend **demonstrativ** Projekte dar, welche derzeit in Salzburg realisiert werden und Personen mit multikomplexen Problemlagen im Aufbau ihrer Arbeitsfähigkeit und am Weg zur Arbeitsmarktintegration bzw. in weitere AMS-Maßnahmen begleiten. Die Grafik stellt keinen Anspruch auf Vollständigkeit dar:

Salzburger Stufenmodell zum Aufbau der Arbeitsfähigkeit
zur Integration von Sozialunterstützungs-Beziehenden in den Arbeitsmarkt



Stand: 07.06.2023
Eigene Darstellung - Abteilung 3/03



Kofinanziert von der Europäischen Union



LAND SALZBURG

2 Anhang

Die Stufen des Modells im Detail:

■ 1. Stufe: Clearing der Arbeitsfähigkeit

Die Abklärung der Arbeitsfähigkeit durch eine IST-Analyse der gesundheitlichen Situation, sozialen sowie kognitiven Grundkompetenzen steht hier im Vordergrund. Ziel ist es, im Einzelsetting ein „passgenaues“ Unterstützungsangebot mit weiterführenden Empfehlungen auf gesundheitlicher sowie sozialer Ebene in Zusammenarbeit mit den Teilnehmer:innen zu erarbeiten.

■ 2. Stufe: Tagesstrukturierung / Aktivierung / Stabilisierung

Personen mit multikomplexen Herausforderungen und geringen persönlichen Ressourcen ist es oft nicht möglich, an bestehenden Maßnahmen teilzunehmen bzw. einer geregelten Arbeit nachzugehen. Ein niedrigschwelliges Aktivierungsangebot mit variabler Maßnahmendauer und -intensität trägt zur Wiederherstellung von Tagesstrukturierung und der Wiedergewinnung basaler Kompetenzen bei.

■ 3. Stufe: Arbeitseinübung/-gewöhnung

Die Beschäftigung ist ein niedrigschwelliges Angebot, das Beschäftigungsausmaß flexibel, durch die fachliche Anleitung und die psychosoziale Betreuung werden individuelle Bedürfnisse berücksichtigt und Ressourcen aufgebaut. Ziel auf dieser Stufe ist der Einstieg in vorberufliches Tätig-Sein mit dem geringen Anspruch hinsichtlich der individuellen Fertigkeiten und dem Zeiteinsatz. Der nächste Schritt soll der Einstieg in eine regelmäßige niedrigschwellige Beschäftigung mit geringer Stundenzahl sein. Die maximale Verweildauer im Projekt beträgt ein Jahr, bei Bedarf ist jedoch auch eine Verlängerung möglich.

■ 4. Stufe: Arbeitsverhältnis/Transitarbeitsplatz

Der Arbeitsplatz in einer niedrigschwelligen Beschäftigung beginnt bei einer Wochenarbeitszeit von 5 Stunden. Ziel ist es, den Arbeitseinsatz schrittweise zu erhöhen, um den Einstieg in einen sozialökonomischen Betrieb zu ermöglichen. Auf dieser Stufe werden bereits relevante Berufserfahrungen für den Arbeitsmarkt vermittelt und wird bei der weiteren beruflichen Orientierung und Qualifizierung mittels psychosozialer Betreuung unterstützt.

■ 5. Stufe: Beschäftigung mit Unterstützung / Begleitung / Nachbetreuung

Inhalt dieser Stufe ist eine Beschäftigung in einem sozialökonomischen Betrieb, wo Unterstützung, Begleitung und Nachbetreuung möglich sind. Die Teilnehmenden werden bei der Weiterentwicklung ihrer beruflichen und sozialen Zukunftsperspektiven unterstützt und die bereits aufgebauten individuellen Ressourcen werden weiterhin gestärkt, um die verbesserte psychische, sozialen und/oder gesundheitlichen Situation zu erhalten. Ziel hierbei ist der Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt mit begleitender Unterstützung.

■ 6. Stufe: Erster Arbeitsmarkt

Das tatsächliche und nachhaltige „Fuß fassen“ am Arbeitsmarkt soll mittels einer geeigneten Nachbetreuung gewährleistet werden.