

Evaluation zur Ausweitung der Joboffensive auf weitere Modellregionen

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse des 1. Zwischenberichts

1 Einleitung

Das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) wurde von der Bundesagentur für Arbeit (BA) im November 2013 mit der Evaluation der erweiterten Joboffensive (EJO) beauftragt, mit der der erfolgreiche Ansatz der Berliner Joboffensive (BJO) auf 16 Jobcenter in den RD-Bezirken NRW und NSW übertragen wurde.

Zentrales Ziel des Forschungsprojekts ist die Beantwortung der Frage, in welchem Maße die intensivere Betreuung der (marktnahen) eLb auch an den neuen Standorten hilft, diese besser in den 1. Arbeitsmarkt zu integrieren. Zur Beantwortung kombiniert das ISG eine qualitative Implementationsuntersuchung von Strukturen und Prozessen der EJO-Umsetzung (1. Phase) mit einer quantitativen Wirkungsanalyse (2. Phase).

1. Welle der Implementationsuntersuchung abgeschlossen.

Am 15.11.2014 wurde der BA der 1. Zwischenbericht vorgelegt. Gegenstand sind die Ergebnisse der 1. Welle der Implementationsuntersuchung. Grundlage für den Zwischenbericht bildeten insgesamt 151 leitfadengestützte Interviews mit Vertretern und Vertreterinnen von RDn, Jobcentern, Agenturen für Arbeit und Kommunen sowie Kunden und Kundinnen. Im Folgenden werden die zentralen Befunde des 1. Zwischenberichts in knapper Form wiedergegeben.

2 Ausgangslage

Ausgangspunkt der EJO-Umsetzung sind zwar die Erfahrungen der BJO, allerdings bestehen zwischen BJO und EJO *deutliche Unterschiede*: So startete die EJO in den Jobcentern zu unterschiedlichen Zeitpunkten und nur in 6 Jobcentern wurde dem BJO-Modell zur Überstellung *aller* marktnahen eLb in Projektteams gefolgt. Umfassende strukturelle Veränderungen, wie sie für die BJO typisch waren, blieben in der EJO daher meist aus.

Auch für die EJO wurde ein *zentrales Umsetzungskonzept* von der BA erarbeitet, einige Jobcenter starteten mit der Umsetzung jedoch bereits vor dessen Veröffentlichung. Darüber hinaus wur-

de von der RD NRW ein ergänzendes Rahmenkonzept vorgelegt, das in wichtigen Punkten vom BA-Eckpunktepapier abweicht.

Deutliche Unterschiede zwischen BJO und EJO.

Trotz der im Vergleich zur BJO bestehenden Unterschiede zeigen die durchgeführten Interviews sehr große Ähnlichkeiten hinsichtlich der Motive, die aus Sicht der Akteure zur Beteiligung an der EJO geführt haben und den Zielen, die mit der EJO-Umsetzung verfolgt werden:

Bei den *Gründen für die Beteiligung* stehen die als unbefriedigend erachtete Arbeitsmarktperformance in den Jobcentern sowie Möglichkeiten zur Verbesserung der Qualität des Beratungs- und Vermittlungsprozesses im Vordergrund. Ausschlaggebend war in vielen Jobcentern außerdem der große Erfolg der BJO, der auf das eigene Jobcenter übertragen werden sollte.

Ziele und Erwartungen der Akteure lassen sich in drei Gruppen einteilen: Auf *quantitativer* Ebene steht das Erreichen der angestrebten zusätzlichen Integrationen bzw. die Verbesserung der relativen Position des Jobcenters im Vergleichstyp im Vordergrund, während in *finanzieller* Hinsicht substantielle Einspareffekte v. a. auf kommunaler Ebene angestrebt werden. Darüber hinaus werden *qualitative* Verbesserungen in der Beratung und Vermittlung durch Spezialisierungseffekte, verbesserte Schnittstellen zum gAG-S und eine insgesamt optimierte Arbeitgeberbetreuung angestrebt.

Darüber hinaus zeigen die durchgeführten Analysen folgendes:

- Es besteht eine *hohe Identifikation* der Akteure innerhalb und außerhalb der Jobcenter mit der EJO. Dies gilt auch für die Basisteams, wenn von Beginn an eine enge Zusammenarbeit zwischen Projekt- und Basisteams organisiert wurde.
- Die *Umsetzungsverantwortung* liegt klar bei den Jobcentern. Die RDn nehmen eine eher moderierende und begleitende Funktion ein. Auch Agenturen für Arbeit und Kommunen nehmen bislang kaum direkten Einfluss auf die EJO-Umsetzung.
- Entscheidend für den Erfolg der EJO dürfte damit die *Binnensteuerung* – v. a. in Bezug

Hohe Identifikation der Akteure mit der EJO.

auf die Schnittstellen zwischen Projekt- und Basisteams sowie die jeweiligen Arrangements zur Akquise von Arbeitgebern und offenen Stellen – sein.

3 Organisation der EJO-Umsetzung

In diesem Zusammenhang zeigen die Analysen, dass nur in den Jobcentern Bremen, Bremerhaven, Düsseldorf, Herne, Hannover und Rhein-Sieg-Kreis alle eLb in den Profillagen MP, AP, FP sowie 1/3 der eLb in der Profillage EP in die EJO übernommen wurden. An den anderen Standorten erfolgte aus diesen Profillagen i. d. R. nach subjektiven Kriterien der IFK eine Auswahl. Hierbei handelt es sich häufig um relativ gut qualifizierte und motivierte eLb.

Subjektive Auswahl bei Zuweisung der eLb in Projektteams.

Die Zahl der gebildeten Projektteams hing von der Dimensionierung der EJO im Jobcenter ab. Je mehr eLb in der EJO betreut werden sollten, desto höher ist auch die Zahl der Projektteams. In diesem Zusammenhang zeigt sich, dass in 10 Jobcentern ein Projektteam und in den restlichen 6 Jobcentern zwischen 2 und 6 Projektteams gebildet wurden.

Gute Erfahrungen mit berufsfachlicher Ausrichtung.

Eine berufsfachliche Ausrichtung der Projektteams ist auch in der EJO die Ausnahme. Allerdings wird aus den fünf Jobcentern mit berufsfachlicher Organisation von guten Erfahrungen damit berichtet.

In Bezug auf die für den Erfolg als entscheidend erachtete Schnittstelle zwischen Basis- und Projektteams legen die Interviews und Fallstudien den Schluss nahe, dass von einem weitgehend friktionslosen Zusammenspiel auszugehen ist. Anfänglich mehr oder minder starke Vorbehalte aus den Basisteams gegenüber der EJO konnten dabei im Zeitverlauf durch entsprechende Schnittstellenarbeit reduziert werden. Dabei zeigt sich, dass Reibungsverluste offensichtlich dann kleiner sind, wenn von Beginn an eine enge räumliche Nähe zwischen IFK aus Projekt- und Basisteams hergestellt worden ist.

Enge Anbindung von Projekt- und Basisteams entscheidend.

Ebenfalls erfolgsrelevant dürfte die Organisation der Arbeitgeberansprache und Stellenakquise sein. In den 16 teilnehmenden Jobcentern zeigen

sich diesbezüglich große Unterschiede: Während 11 Jobcenter am gAG-S beteiligt sind, verfügen 5 über einen eigenen Arbeitgeberservice, 2 davon ergänzend zum gAG-S. Unabhängig davon, werden in 12 der 16 an der EJO teilnehmenden Jobcenter Arbeitgeber auch direkt von den IFK der Projektteams angesprochen. Im Sinne der bewerberorientierten Vermittlung akquirieren die IFK der Projektteams in diesen Fällen auch offene Stellen, wobei es zur Arbeitgeberansprache und Stellenakquise i. d. R. klare Vereinbarungen mit dem gAG-S oder dem jobcentereigenen Arbeitgeberservice gibt.

Stellenakquise teilweise in die EJO-Projektteams integriert.

4 Charakteristika des Beratungs- und Vermittlungsprozesses

Beratung und Vermittlung sind in der EJO grundsätzlich konsequent am 4PM ausgerichtet. Hierbei scheinen – auch durch die konzeptionellen Weichenstellungen der RDn – die Jobcenter in NSB das 4PM enger auf Basis der Vorgaben der BA-Zentrale umzusetzen als die NRW-Jobcenter. Insgesamt wird das 4PM jedoch in der Praxis als gute Grundlage für eine strukturierte Beratung und Vermittlung angesehen. Dadurch, dass mehr Zeit für das Betreuungsgespräch zur Verfügung steht, könne nach Einschätzungen aus der Praxis das Potenzial des 4PM in der EJO besser ausgeschöpft werden. Allerdings werden in einer Reihe von Jobcentern auch Defizite des Modells bei der Zuordnung von eLb zu Profillagen durch die Basisteams herausgestellt. Insgesamt zeigen die Interviews, dass sich die Datenqualität von Bewerber/innendatensätzen durch die EJO verbessert hat, wodurch auch der Arbeitgeberservice in seiner Vermittlungsarbeit profitiert.

Potenzial des 4PM kann in der EJO besser genutzt werden.

In allen Jobcentern existieren auf formaler Ebene Vorgaben zur Kontaktdichte, die auch weitgehend eingehalten werden. In einigen Fällen waren allerdings Korrekturen am Kontaktdichtekonzept notwendig, indem z. B. auch Telefonate mit eLb oder die Teilnahme an Gruppenveranstaltungen als Kontakt gezählt wurden. In wenigen Jobcentern kann die Vorgabe des monatlichen Kontakts nur bedingt realisiert werden. Als Gründe hierfür werden z. B. die Nichteinhaltung von Terminen durch die eLb oder urlaubs- bzw. krankheitsbedingte

Abwesenheit von IFK herangeführt. Darüber hinaus zeigt sich, dass vielfach mit den Kunden und Kundinnen auch zwischen den vereinbarten persönlichen Gesprächen telefonische und/oder E-Mail-gestützte Kontakte erfolgen. Die Kundinnen und Kunden schätzen dabei v. a. die Möglichkeit des direkten Zugangs zu den IFK.

Die Analysen zeigen, dass die *Qualitätssicherung* für die EJO i. d. R. den geltenden Standards in den Jobcentern folgt. In einzelnen Jobcentern kamen jedoch ergänzend eigene Systeme zum Einsatz, u. a. um die Nachhaltigkeit der Integrationen zu erfassen.

Aus den 24 analysierten Fallverläufen, in deren Rahmen sowohl die Einschätzungen der IFK als auch die der eLb berücksichtigt wurden, lassen sich ergänzend folgende Schlussfolgerungen ziehen:

- Das *persönliche Gespräch* ist das zentrale Steuerungselement im Beratungs- und Vermittlungsprozess. Die IFK nehmen sich dabei ausreichend Zeit für die Analyse der Situation der einzelnen eLb.
- Der *verbesserte Betreuungsschlüssel* trägt bei den IFK zur besseren Kenntnis der eLb und zum Aufbau des notwendigen Vertrauensverhältnisses bei. Bestätigt wird von IFK und eLb eine offene und angenehme Gesprächsatmosphäre.
- Das Beratungsgespräch konzentriert sich insbesondere auf die *Offenlegung von vermittlungsrelevanten Potenzialen* der Kunden und Kundinnen. Deren Stärken stehen also im Fokus. In der Person oder im sozialen Umfeld der eLb liegende Probleme werden gleichzeitig in angemessener Weise angesprochen.

Stärken der eLb stehen im Vordergrund.

- In nahezu allen beobachteten Fällen wird eine klare *Integrationsstrategie gemeinsam von eLb und IFK* verfolgt. Diese ist aus der gemeinsamen Stärken- und Schwächenanalyse kohärent abgeleitet. Der gesamte Prozess wird dabei durch die IFK nach Möglichkeit ergebnisorientiert gesteuert.
- Vereinbarte Bewerbungsbemühungen und Aktivitäten werden *nachgehalten*, um darauf aufbauend die nächsten konkreten Schritte mit den eLb abzustimmen. Auffallend dabei ist jedoch, dass es nur in sehr wenigen Fällen zur Festlegung klarer zeitlicher Vorgaben für die nächsten Schritte kommt.

- Sofern erkennbar ist, dass eine Integrationsstrategie mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht erfolgreich sein wird, erfolgen *Korrekturen*, die von IFK und eLb gemeinsam vereinbart werden. Beispiele hierfür sind die Erweiterung bzw. Änderung des Zielberufes oder das Absolvieren einer i. d. R. kurzfristigen Qualifizierungsmaßnahme.
- Zur Unterstützung des Vermittlungsprozesses werden von den IFK häufig Leistungen des *Vermittlungsbudgets* und kurzfristige FbW-Maßnahmen eingesetzt. Andere Maßnahmen sind demgegenüber wenig bedeutsam.
- In Bezug auf die *Stellensuche* wurde deutlich, dass die Vermittlungsvorschläge der IFK in den meisten Fällen zu den vereinbarten Zielberufen und den persönlichen Situationen der Kunden und Kundinnen passen.
- In der Praxis zeigt sich, dass die *EGV* häufig nicht individuell an die jeweilige Situation angepasst sind. Da die in der EJO betreuten eLb nach Einschätzung der IFK häufig sehr kooperativ mitarbeiten, wird die EGV von diesen nur als nachrangig betrachtet und daher nur selten zur Prozesssteuerung genutzt. Sie stellt sowohl für die IFK als auch für die eLb damit ein wohl eher formales Dokument dar, in dem nur in wenigen Fällen Zwischenziele und Zwischenschritte dokumentiert werden.
- Die eLb bescheinigen den IFK, dass diese *kompetent* auftreten, gut über die berufliche wie persönliche Situation der eLb informiert sind und sich in deren beruflichem Umfeld recht gut auszukennen. In Einzelfällen verfügen sie über persönliche Netzwerke, die sie zur Unterstützung bzw. Integration ihrer Kundinnen und Kunden nutzen.
- Die *Gesamtbewertung* der Kundinnen und Kunden hinsichtlich der intensiveren Betreuung in der EJO fällt ausnahmslos positiv aus. Bestätigt wird durchgängig, dass sich die Betreuung verbessert und intensiviert habe. Die höhere Kontaktdichte wird dabei von nahezu allen Kundinnen und Kunden befürwortet und führt in vielen Fällen zu passgenaueren Vermittlungsvorschlägen. In diesem Zusammenhang wird neben der regelmäßigen und direkten Erreichbarkeit auch die konstante Betreuung durch ein und dieselbe IFK als besonders wichtig und positiv hervorgehoben.

Kunden und Kundinnen schätzen EJO positiv ein.

Kontakt:

Dipl.-Volkswirt Marco Puxi (Projektleitung operativ)
ISG-Büro Berlin, Gorgasring 2, 13599 Berlin

✉ puxi@isg-institut.de

☎ 030 / 650 43 90