
Peter Bartelheimer

Dienstleistungsarbeit im Jobcenter – Doppeltes Mandat und gesteuerte Interaktion

Fachtagung
Arbeiten im Jobcenter –
zwischen Anforderung und Überforderung
Hamburg, 24. Mai 2013

■ Vortrag im Überblick

■ Projekte und Methoden

■ Jobcenter als Handlungsrahmen für Dienstleistungsarbeit

- Bessere Zeiten für Dienstleistungsqualität?
- Leistungsprofil der Fallbearbeitung

■ Beratung und Vermittlung als gesteuerte Interaktion

- Handlungsspielräume als Leistungsvoraussetzung
- Grenzen der Aushandlung zwischen Fachkräften und Leistungsberechtigten

■ Die Fachkräfte: Männer und Frauen mit Eigenschaften

- Worin unterscheiden sich typische Handlungsmodelle

■ Das andere Mandat: - Worauf es Bewerber/inn/en ankommt

■ Eine Dienstleistungsstrategie für die Jobcenter?

■ Projekte und Methoden

■ Konzeptstudie »Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II«

■ Abgeschlossene Evaluationsstudien zu Modellprojekten

- Projekt »Interne ganzheitliche Unterstützung zur Integration im SGB III« (PINGUIN) 2008 – 2011
- Projekt »Integrieren, Mut machen, Stärken stärken« (PRIMUS), SGB II 2010/2011

■ Laufende Evaluation der BA-Beratungskonzeption

- Umsetzung im SGB III, Pilotierung im SGB II

■ Fallrekonstruktiver Untersuchungsansatz

- Teilstandardisierte (biografische) Interviews mit Adressat/inn/en
- Teilstandardisierte Interviews mit Fachkräften
- Nichtteilnehmende Gesprächsbeobachtungen mit Nachbefragungen
- Falldokumentation (VerBIS), (tel.) Nachbefragungen, Selbstdokumentation

■ **Bessere Zeiten für Dienstleistungsarbeit?**

■ **2002 bis 2010: »Organisationsphase« aktivierender Arbeitsmarktpolitik**

- Aufbau- und Ablauforganisation
- Trägerschaft : Befriedung durch Neuregelung 2011 (gE/zkT)
- Geschäftsprozess: Einführung des » 4-Phasenmodells « (2009)

■ **Seit 2010: Dienstleistungsqualität im Rahmen »gesteuerter Interaktion«**

- Modellprojekte intensiver (»ganzheitlicher«) Betreuung
- Auseinandersetzung mit dienstleistungsorientierter Forschung
- Methode der Beobachtung von Interaktionen, Fallrekonstruktion
- Beratungskonzeption der Bundesagentur (BeKo)
- Kein geteiltes theoretisches Konzept von Arbeitsmarktdienstleistungen

-
- **Fallbearbeitung: Profil der Dienstleistungsarbeit in der Grundsicherung für Arbeitsuchende**

 - **Geldleistungen**
 - Anspruchsprüfung und Zahlbarmachung
 - **Betreuung (»Markt und Integration«)**
 - Kontrolle der Verfügbarkeit und der Eigenbemühungen (auch: EinVB) als Leistungsvoraussetzung
 - Gewährung von Leistungen der aktiven Arbeitsförderung
 - Arbeitsvermittlung
 - »Umfassende Unterstützung« durch:
 - Information
 - Beratung
 - Assistenz
 - Vernetzung mit anderen Leistungsstellen
 - **Trennung von Geldleistungen und Betreuung als Regelfall**

-
- **Geldleistungen und Betreuung**
Dienstleistungsarbeit: Gemeinsamkeiten ...

 - **Vom Angebot durch Interaktion zur Leistung**
 - Leistungsstelle macht ein Leistungsangebot (Leistungsversprechen)
 - Leistung in »Koproduktion« von Fachkräften und Nutzer/inn/en
 - Prozessstandards steuern immer auch deren Interaktion

 - **Fallbearbeitung: vier Perspektiven auf einen Prozess**
 - Geschäftsprozess (Führungskräfte, Controlling)
 - Interaktion (Sicht der Fachkräfte und Nutzer/innen)
 - Dienstleistung (Sicht der Fachkräfte)
 - Nutzung (Sicht der Bewerber/innen / Leistungsberechtigten)

■ ... und Unterschiede

■ Prüfung und Zahlbarmachung von Geldleistungen

- Enger Dienstleistungsauftrag: Aufklärung, Beratung, Mitwirkung
- Leistung ist standardisierbar
- Ziel (Leistungserbringung) liegt in der Leistungskette

■ Arbeitsmarktdienstleistungen

- Wirkung („Integration“, „Integrationsfortschritt“) liegt außerhalb der Leistungskette – „lose Kopplung“ von Betreuung und Arbeitsmarkteffekten
- Handlungsautonomie und Eigenverantwortung der Bewerber/innen sind notwendige Ressourcen der Zielerreichung am Arbeitsmarkt
- Handlungsform Beratung belässt Umsetzung bei den Beratenen
- Leistung ist nicht standardisierbar (Einzelfallgrundsatz): Die Latte für Qualität legt der Fall

-
- **Warum sich Betreuung nur begrenzt steuern lässt:
Ohne Handlungsautonomie keine Interaktion**

 - **Fachkräfte übersetzen Organisationsregeln**
 - Qualität entsteht nur durch Kompetenzen und Fachlichkeit
 - **»Doppeltes Mandat« der Fachkräfte: zwei »Beteiligungsformate«**
 - Kontroll- und Gewährungsfunktion – verlangt »Mitwirkung«
 - Unterstützungs- und Kooperationsfunktion – erfordert »Dienstleistungsversprechen« und persönlichen Auftrag der Nutzer/innen
 - **Was Fachkräfte und Leistungsberechtigte aushandeln müssen**
 - Herstellen einer gemeinsamen Problemsicht
 - Gestaltung der Dienstleistungsbeziehung
 - Zielfindung
 - Festlegung von Aktivitäten beider Seiten
 - **Leistungsberechtigte urteilen in letzter Instanz**
 - Gilt auch bei Betreuung als Leistungsvoraussetzung
-

-
- **Betreuung als gesteuerte Interaktion:
Was den Korridor der Aushandlung begrenzt**

 - **Politische und gesellschaftliche Diskurse**
 - Mismatch: persönliche Merkmale begründen Arbeitslosigkeit
 - Aktivierung: Geldleistungen als Suchhemmnis statt Suchhilfe

 - **Programmeffekte**
 - Trennung der Rechtskreise: Versicherung und Fürsorge
 - Gesetzliche Anforderungen Zumutbarkeit, Eigenbemühungen, EinV
 - Konzentration der arbeitsmarktpolitischen Instrumente auf Vermittlung

 - **Geschäftspolitik der Bundesagentur / der Jobcenter**
 - Zielkennzahlen, Aufbauorganisation des »Kundenzentrums«, IT-Verfahren

 - **Prozessvorgaben für Arbeitsvermittlung / Markt und Integration**
 - Ermessenslenkende Weisungen, Kontaktdichtekonzept, Fallzahlen
 - Profiling, Zielfindung nach »4PM«, Dokumentation nach VerBIS
 - Fachliche Führung
-

-
- **Männer und Frauen mit Eigenschaften –
Worin sich Integrationsfachkräfte unterscheiden**

 - **Problemsicht (»komplexe Problemlage«, »schadhaftes Objekt«)**
 - (A1) Normgerechtes Bewerbungsverhalten
 - (A2) Konzessionsbereitschaft und Strategieänderung (Anpassung an den Arbeitsmarkt)
 - (A3) Hindernisse auf Bewerber/inn/en- und Arbeitgeberseite im Blick
 - (A4) Angemeldeter Unterstützungsbedarf im Einzelfall

 - **Beziehungsangebot (wie »direktiv« bzw. »koproduktiv«)**
 - (B1) Pflichten nachhalten
 - (B2) Geschäftsziele im Einzelfall erreichen (»freundschaftlich und streng«)
 - (B3) Als Vermittlungsexperte/in Regeln setzen
 - (B4) »Mitreden« lassen, Aushandlung gestalten

■ Häufige »Handlungsmodelle« in der Arbeitsverwaltung

■ A1/B1: regelorientierte und direktive Arbeitsweise

- Unpersönliche Anforderungen an gesetzkonformes Suchverhalten

■ A2/B2: pädagogische Anforderungen, Ziel Verhaltensänderung

- Persönliche »Vorteilsübersetzung« für Geschäftsziele, bei Widerstand Druck

■ A3/B3: spezialisierte Vermittlungsdienstleister/innen

- Direktive Arbeit am Vermittlungsziel, aktiv auch gegenüber Arbeitgeberseite

■ A4/B4: fallbezogene Problemwahrnehmung, Aushandlung

- Offenheit für verschiedene Unterstützungsleistungen und Lösungen

■ A4/B2: Offene Datensammlung, danach Zielvorgabe

- Engführung der Interaktion bei der Zielfindung

■ Andere Kombinationen ...

■ Das andere Mandat: Wie Arbeitslose Beratung und Unterstützung bewerten

■ Rahmenbedingungen

- Verfügbare Zeit, Wegezeiten und Fahrtkosten, feste Ansprechperson

■ Stellung im Leistungsprozess

- Achtung als Person, Wahrung individueller Rechte
- Entscheidungsrechte und Handlungsspielräume

■ Dienstleistungsbeziehung

- Offene und freundliche Atmosphäre
- Aktives Engagement der Fachkraft
- Vertrauensbeziehung

■ Fachlichkeit

- Persönliche Kompetenz, Arbeitsmarktwirksamkeit der BA / des Trägers
- Passgenauigkeit (individuelle Fallbearbeitung)

■ Konkreter Nutzen

■ Eine Dienstleistungsstrategie für die Jobcenter? (1) Ziele im Fall als Qualitätsmaßstab

■ Ziele gemeinsam vereinbart

- darunter: Ziele erreicht
- darunter: Ziele nicht erreicht
 - Zielanpassung einvernehmlich vereinbart
 - Neues Teilziel erreicht
 - Teilziel(e) erreicht, Voraussetzungen verbessert
 - Ziele noch erreichbar

■ Keine gemeinsame Zielvereinbarung

- Aus Sicht der Arbeitslosen am kritischsten bewertet

■ Handlungsmodelle A3/B3 und A4/B4 sind erfolgreicher

■ Eingliederungsvereinbarung als problematischer Prozessschritt

■ Eine Dienstleistungsstrategie für die Jobcenter? (2)

Entscheidungsfragen für Qualitätsentwicklung

■ Machen oder kaufen?

- Betreuungsmaßnahmen sind besser als nichts, interne Lösungen besser
- Arbeitsvermittlung als öffentliches Gut stärken

■ Interaktion als Ressource oder als Regelungsbedarf?

- Viele Vorgaben für Geschäftsprozess misstrauen Handlungsspielräumen
- Aushandlungsspielräume lassen sich als Ressource nutzen
- Steuerung durch geteilte fachliche Standards
- Rechte der Leistungsberechtigten werten Interaktionsarbeit auf

■ Qualität durch fachliche Standards?

- Qualitätsentwicklung stellt individuelle Arrangements mit »Setting« Jobcenter in Frage
- Persönliche Qualifizierung verlangt auch Organisationsentwicklung
- Gute Interaktionsarbeit stärkt Unterstützungs- gegenüber Kontrollfunktion

Anhang

■ Gesteuerte Interaktion als Widerspruch und Konflikt

■ Das Jobcenter als »Setting« für Dienstleistungsarbeit?

- Gestaltung der Geschäftsprozesse ohne fachlichen Bezug auf gute Betreuungsarbeit
- Organisiertes Misstrauen gegenüber Handlungsspielräumen

■ Fachkräfte – Männer und Frauen mit Eigenschaften

- »Einstellungen der Vermittler zu ihrer Arbeit« (Osiander/Steinke 2011)
- „Handlungsstrategien“ (Eberwein/Tholen 1988)
- »Einstellungen und Grundhaltungen« (RAT 2002, Rogers 1981)
- »Deutungsmuster« (Ludwig-Mayerhofer, Behrend, Sondermann 2009)
- »professionelle Handlungsmodelle« (Heiner 2004)

■ Qualitätsdiskurse (z.B. BeKo) treffen auf individuelle Arrangements mit dem »Setting«

■ Handlungsmodelle erklären einiges, doch nicht alles

■ Unterschiede in der Fallbearbeitung nach Handlungsmodellen der Fachkräfte

- Gesprächsatmosphäre
- Bewerbungsbemühungen im Gespräch
 - : »rekapitulieren« (A4/B4, A3/B3) oder »kontrollieren« (A1/B1, A2/B2)
- Bewerbungsaufgaben und Suchradius
- Leistungsprofil
- Ziele und Zielerreichung (siehe unten)

■ Was Handlungsmodelle nicht erklären:

- Zeitstruktur der Fallbearbeitung
- Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente
- Bewertung der Eingliederungsvereinbarung als Verfahrenselement
- Assistierte Vermittlung, Kontakte zum Arbeitgeberservice

-
- **Diskurs, Programm- und Organisationseffekte in gesteuerten Interaktionen – einige Beispiele**

 - **Gesellschaftliche Diskurse in Arbeitsagentur / Job Center**
 - Ansprüche auf Arbeitslosengeld: risikoabhängig oder erworben
 - Gegen »Dritte« - Festhalten an Arbeitsvermittlung als öffentlichem Gut

 - **Modellprojekt PRIMUS – Programmeffekt durch freiwillige Teilnahme am Projekt**
 - Motivation als gemeinsame Arbeitsbasis- entlastet beide Seiten und stärkt »Arbeitsbündnis«

 - **Modellprojekt PINGUIN – Organisationseffekt durch Verzicht auf Prozessvorgaben**
 - Mehr Zeit und Handlungsspielraum für Vermittlungsfachkräfte – ermöglichen und erfordern mehr Aushandlung bei Beziehung und Leistung