

5. Luzerner Tagung zur Arbeitsintegration

Potenzial personenzentrierter Ansätze

11. November 2015

Referat

**Personenzentrierte Arbeit im Systemgeschäft?
Von der Ermöglichung personenzentrierter Arbeit
im effizienzgetriebenen Geschäftsmodell des
«modernen Arbeitsmarktdienstleisters»**

Peter Ochs

Selbständiger Organisationsberater, Saarbrücken D

Peter Ochs

Personenzentrierte Arbeit im Systemgeschäft?

Ermöglichung personenzentrierter Arbeit im effizienzgetriebenen
Geschäftsmodell des „Modernen Arbeitsmarktdienstleisters“

5. Luzerner Tagung zur Arbeitsintegration
11. November 2015

Worum es geht

- Der Begriff „personenzentrierte Arbeit“ im Bereich der Arbeitsintegration steht in einem weiten Anforderungs- und Spannungsfeld von politischen Leitbildern, gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen, Arbeitsmarktbedingungen, organisationalen Rahmenbedingungen
- und den Menschen, auf die sie sich bezieht.
- Hier geht darum, den organisationalen Kontext und seine realitätsprägende Kraft näher zu betrachten.
 - Beispiel: Bundesagentur für Arbeit
 - Sie gilt als Vorbild für einen „postbürokratischen Arbeitsmarktdienstleister“ und wird als „Benchmark“ europäischer „Public Employment Services“ gehandelt

Ausgangspunkt 2002: Die neoliberale Agenda kommt in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik an

- Hartz-Kommission (2002) und „Hartz-Reformen“
 - vier „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (2002 und 2003)
- Umstellung auf „aktivierende“ Arbeitsmarktpolitik gemäß OECD-Leitbild
 - „Fördern und Fordern“
- Einführung managerieller, kennzahlengetriebener Steuerung mit starker betriebswirtschaftlicher Ausrichtung auf Grundlage der beratergestützten Übertragung von Konzepten der Privatwirtschaft
 - „Wirkung und Wirtschaftlichkeit“
- Komplette Umstellung des Systems der Leistungen und der Organisation der Leistungserbringung

Kundenzentrum, Systemgeschäft, Zielsteuerung

- Noch unter den Vorzeichen der Massenarbeitslosigkeit („Druck der Flure“):
 - Effiziente Kunden- und Prozesssteuerung wird zum Kernthema der Organisationsreform
- Übersetzung der Maßnahmen der Arbeitsförderung in die Sprache des „Produkteinsatzes“
 - Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit, gemessen an Reduzierung der Arbeitslosigkeitsdauer
- Verwaltungstechnische und kundenbezogene Abläufe als Systemgeschäft
 - iterative Geschäftsprozessmodellierung; Digitalisierung der Geschäftsprozesse
- Standardisierung/Formalisierung der Beratungsinteraktion
 - IT gesteuerte sequenzielle Prozessabläufe; Segmentierung der Kunden, Handlungsprogramme
- Virtualisierung der Arbeitsvermittlung („Virtueller Arbeitsmarkt“)
 - technisches Matching („Matchingmaschine“), „passgenaue“ Vermittlung; Datenqualität
- Zielindikatorensystem zur Messung und Bewertung von Effektivität und Effizienz
 - Ergebnisindikatoren (u.a. Integrationsquote, Dauer der Arbeitslosigkeit)
 - Ergebnisstrukturindikatoren (u.a. Anteil nachhalt. Integrationen)
 - Kundenzufriedenheit und Beratungsqualität (Grundlage tel. Befragung)
- Zielplanung, Zielvereinbarungen, Benchmarksystem, Performance Management, Leistungsdialoge

Ein Erfolgsmodell?

- Seit 2005 Halbierung der Arbeitslosigkeit in Deutschland
 - Aktuelle Arbeitslosenquote: 6,0 Prozent
 - Unterbeschäftigungsquote: 7,8 Prozent (inkl. Maßnahmeteilnehmer und Sonderstatus)
 - Jugendarbeitslosigkeit: 4,8 Prozent
- „Job-Wunder“ mit Schattenseiten
 - Knapp 4 von 10 Arbeitslosen sind länger als 12 Monate arbeitslos (langzeitarbeitslos)
 - Starkes Wachstum des Niedriglohnbereichs und Zunahme der Lohnungleichheit
 - Starkes Anwachsen der Zahl atypischer Beschäftigungsverhältnisse (z.B. Teilzeit, Zeitarbeit, Minijobs)
- Die quantitativen Beschäftigungseffekte werden im Wesentlichen zurückgeführt auf:
 - weitgehend konjunkturunabhängiger Aufwärtstrend im Dienstleistungsbereich
 - gestiegene Arbeitskräfteknappheit
 - hohe Zuwanderung und steigende Erwerbsbeteiligung (Walwei 2015)

Langzeiterwerbslose - Grenzen des marktorientierten Ansatzes

- Effekte der Arbeitsvermittlung vor allem durch:
 - Abschreckung vor drohendem Abstieg in die Grundsicherung („Hartz IV“)
 - Frühzeitige Arbeitsuchendmeldung und Verkürzung der Prozesszeiten in der Arbeitsvermittlung
 - Beschleunigter Abgang kurzzeitig Arbeitsloser in Erwerbstätigkeit durch Aktivierungsdruck
 - Hoher Anteil Vermittlung in Zeitarbeit (über ein Drittel); durchschn. Beschäftigungsdauer 3 Monate
- Durch die Verbesserung der Beschäftigungslage wird nun der „harte Kern der Arbeitslosen“ sichtbar
- Entwicklung der statistisch ausgewiesenen Langzeitarbeitslosigkeit – stabiler Sockel („Verfestigung“)
 - Nach starkem Rückgang 2007/2008 stabil bei 1,1 Mio
 - 12 % werden in der Arbeitslosenversicherung (Agenturen für Arbeit) betreut
 - 88 % werden in der Grundsicherung (Jobcenter) betreut
- Das Aktivierungsregime konnte an den vielfältigen Vermittlungshemmnissen insbesondere der ALG II Beziehenden im Durchschnitt nichts ändern (Knuth 2014)

Langzeitarbeitslos – rechtlich-statistisches Konstrukt

- Um welche Menschen geht es?
 - 38 % der Arbeitslosen sind „langzeitarbeitslos“ (nach Definition SGB III)
 - 48 % der Arbeitslosen sind „langzeiterwerbslos“ (nach dem Konzept der ILO)
- Beendigung der Langzeitarbeitslosigkeit – wie und wohin?
 - 14 % der Abmeldungen gehen in Beschäftigung auf dem 1. Arbeitsmarkt – nachhaltig?
 - 62 % in Nichterwerbstätigkeit, darunter:
 - Unterbrechungen des formalen Status „arbeitslos“ von mehr als sechs Wochen Dauer (Arbeitsunfähigkeit, Maßnahmenteilnahme, Vermittlungssperre u. sonstige) oder in kurze Beschäftigung (mehr als 7 Tage) führt zu Beendigung der Langzeitarbeitslosigkeit und bei Neuansmeldung zu einer Dauer von null Tagen. Die Langzeitarbeitslosigkeit ist statistisch beendet.

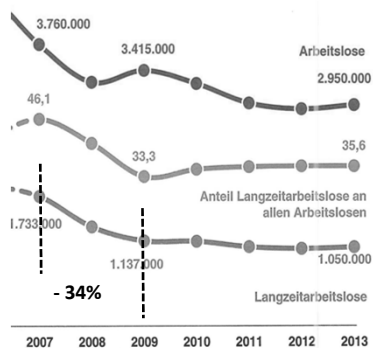
11. November 2015

Peter Ochs – Berater für Organisationsentwicklung

7

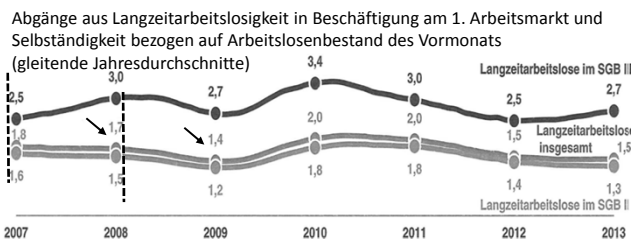
„Langzeitarbeitslosigkeit reduzieren“

Bestand Arbeitslose und langzeitarbeitslose Menschen;
Anteil Langzeitarbeitslose an allen Arbeitslosen (in %)



BA Statistik 2015

- „Erfolgsbilanz“ oder „aktive Bestandspflege“
 - Rückgang LZA 2007 bis 2009: -34 % (nur SGB III: -58 %)
 - Bei sinkender Abgangsquote der Integrationen in 1. Arbeitsmarkt!
 - 2/3 des Rückgangs SGB III waren Frauen ohne Leistungsbezug



11. November 2015

Peter Ochs – Berater für Organisationsentwicklung

8

„Perspektive 50plus“

- Bundesprogramm; Integration über 50 Jähriger Langzeitarbeitsloser in den ersten Arbeitsmarkt; Bildung von Regionalverbänden aus Jobcentern mit hoher Autonomie in der Maßnahmengestaltung und spezifischen Förderkonzepten
 - Teilnehmende: Arbeitsmarktferne (zum Teil über 10 Jahre ohne Erwerbstätigkeit), mangelnde Mobilität, eingeschränkte Gesundheit
 - Schwerpunkt der Aktivitäten: individuelle Dienstleistungen mit Begleitung bei der Arbeitssuche, Coaching, Eignungsfeststellungen und Bewerbungstraining
 - In Jobcenter, welche die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit, soziale Stabilisierung und gesellschaftliche Teilhabe betonen, ist die Integrationswahrscheinlichkeit höher als in solchen, die auf gesellschaftliche Teilhabe weniger Wert legen und deutlicher Erwerbsintegration anstreben.
- Erfolgsträchtig sind professionelle und komplexe soziale Dienstleistungen statt standardisiertes Regelgeschäft wie Geldleistungen und Beschäftigung schaffende Maßnahmen (Knuth/Stegmann/Zink 2014; Brussig/Stegmann/Zink 2014)

11. November 2015

Peter Ochs – Berater für Organisationsentwicklung

9

Ganzheitliche Integrationsberatung INGA

- Bildung von besonderen Vermittlungsteams „Interne ganzheitliche Integrationsberatung SGB III“
 - initiiert von Arbeitnehmergruppe im Verwaltungsrat der BA (DGB) und Hauptpersonalrat der BA
 - Intention: Re-Internalisierung umfassender Beratung und Betreuung
- Zuweisung aus der Regelvermittlung im Erstgespräch
 - „Komplexe Profillage“ + definierte Bedarfslage; Integrationsprognose > 12 Monate
 - Kriterium: Erwartung deutlicher Verbesserung der Integrationswahrscheinlichkeit
- Organisation und interne Arbeitsgestaltung in dezentraler Verantwortung
 - Betreuungsschlüssel 1:65; Direktzugang zu Fachkraft; Dienstleistung aus einer Hand; ganzheitlicher Betreuungsansatz; Klärung beruflicher Perspektiven, Motivierende persönliche Unterstützung, Einzelberatung und Gruppenarbeit, anleitende Seminare, assistierte Vermittlung, AG-Kontakt, Netzwerkarbeit
- Professionalisierung: Zertifizierte Qualifizierung der Integrationsfachkräfte mit Elementen der Supervision, kollegiale Beratung, Selbstreflexion der Beratungserfahrung
- Erfolg: deutlich bessere Integrationserfolge als „normale“ Arbeitsvermittlung mit vergleichbarer Klientel
- Kritisch: Nachweis Wirtschaftlichkeit der Tätigkeit (Investitionsrechnung); Vorrang Integrationsorientierung; Einbindung in formalisierte Prozesslogik; Betreuung durch INGA endet bei Übergang in SGB II

11. November 2015

Peter Ochs – Berater für Organisationsentwicklung

10

Beratungskonzept BeKo

- Das Beratungskonzept (BeKo) der BA wurde in den Jahren 2009 bis 2012 eingeführt
 - In allen Agenturen für Arbeit; in den Grundsicherungsstellen als Angebot
 - Beratungsmethodische Qualifizierung über den bisherigen Kreis der Berufsberatung auch für Vermittlungs-/ Integrationsfachkräfte
- Zentrale Element sind
 - Ein Prozessmodell der strukturierten Problemlösung
 - Problembearbeitung und Strategieplanung
 - Beratungsformate: Orientierungs- und Entscheidungsberatung (OEB) und Integrationsorientierte Beratung (IBB)
 - Standardsequenzen mit wiederkehrenden Aufgaben und Themen der Beratung
 - Handlungsprinzipien und Leitorientierungen der Beratung
- Anspruch und Divergenzen
 - IBB beansprucht, den formalen, durch die IT-Fachanwendung vorstrukturierten Prozessablauf aus beratungsmethodischer Sicht zu strukturieren, und gibt konkrete Hilfestellungen zur Gesprächsführung
 - Passungsprobleme zwischen formalisiertem Programmablauf und Beratungskonzept insbesondere in der kritischen, aber aktivierungspolitisch zentralen Phase der Zielfindung (Einengung der Wahloptionen, tendenziell anspruchsrduzierend, marktorientiert und auf matchingfähige Eindeutigkeit ausgelegt)

11. November 2015

Peter Ochs – Berater für Organisationsentwicklung

11

Systemische Risiken für personalisierte Facharbeit (I)

- In Reformphase 2007/2008 war bei der Vermittlungsfachkräften noch ein ausgeprägter „Eigensinn“ gegenüber den organisationalen Handlungserwartungen zu erkennen (Hielscher/Ochs 2009)
 - Betonung des sozialpolitischen Auftrages gegenüber einseitiger Marktorientierung
 - Berufliche/Fachorientierungen und Rollenverständnis aus der „alten Welt“
 - Außerberufliche/lebensweltliche Handlungskompetenzen
- Heute ist die organisationale Determinierung des Handelns der Integrationsfachkräfte deutlich enger geworden, zugleich in hohem Maße widersprüchlich. Handlungsleitende organisationale Faktoren:
 - Gesetzliche/untergesetzliche Normen
 - geschäftspolitische Schwerpunkte/Aktionen
 - Zielsteuerung
 - Systemgeschäft
 - operatives Controlling
 - Datenqualitätsmanagement
 - IT-gestützte Leistungskontrolle
 - Beratungskonzept
- Komplexität, Übersteuerung, Handlungskonflikte; „Postbürokratisch“?

11. November 2015

Peter Ochs – Berater für Organisationsentwicklung

12

Systemische Risiken für personalisierte Facharbeit (II)

- Klare Dominanz der geschäftspolitischen Ergebnisorientierung durch die Zielsteuerung
 - „Die Vermittlungsfachkräfte sehen sich zwei völlig unterschiedlichen Erwartungen gegenüber, die sich in der Praxis der Vermittlungs- und Beratungsarbeit kreuzen. Einerseits eine Adressierung als autonom operierende Fachkräfte, die eine qualitativ hochwertige und komplexe Dienstleistung erbringen sollen, andererseits der Orientierungszwang an wechselnden, voneinander abhängigen und vereinzelt einander widersprechenden Kennziffern.“ (Sowa/Staples 2014)
 - „Anstelle der individuellen Erwerbschancen und –hemmnisse der Arbeitssuchenden schiebt sich die Erfüllung von Kennziffern in den Vordergrund.“ (Jaehrlich/Weinbach 2015)
- Fachkräfte tragen in ihrer täglichen Arbeit diesen Widerspruch aus
 - Die zahlengetriebene Steuerung legt den Fokus auf Integrationen und auf Verkürzung der Dauer der Arbeitslosigkeit; Zeitarbeit gilt als normale Integration; Nachhaltigkeit ist nachrangiges Ziel;
 - Das operative Controlling verfolgt in feiner Detaillierung sowohl die Ergebnisse als auch die im System erfassten Fachaktivitäten und leitet aus einem Hebel-Wirkung-Verständnis Steuerungsimpulse her
 - Teamboard und neue IT-Anwendungen erzeugen tagaktuelles Leistungsfeedback; Sprachfähigkeit im Rapport
- „... Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfallen durch überzogenen Zahlenfetischismus in Resignation und Demotivation“ (HPR-Vorsitzender Einsiedler 2014)

11. November 2015

Peter Ochs – Berater für Organisationsentwicklung

13

Systemische Risiken für personalisierte Facharbeit (III)

- Das berufsethische Dilemma der Fachkräfte
 - Die abstrakte aber realitätswirksame Ergebniserwartung mit den Ansprüchen und Erwartungen der zu Beratenden zu vermitteln
- Das berufspraktische Dilemma der Fachkräfte
 - das Aktivierungsparadigma in seiner organisationalen Ausformung des Systemgeschäfts mit den Ansprüchen professionell angeleiteter personalisierter Beratungsarbeit zu vermitteln
- Die systemisch prekäre Beziehung zu den „Kunden“:

Die Kunden-Dienstleistungssemantik legt eine Rollenbeziehung nahe, die der besonderen Leistungsbeziehung in Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung nicht gerecht wird (Hielscher/Ochs 2009; 2012)

 - wegen der sanktionsgestützten Asymmetrie
 - im Hinblick auf den Bürgerstatus als Nutzer sozialstaatlicher Leistungen (Schaarschuch 1996)
 - in Rückbesinnung auf die genuine Funktion der Arbeitslosenversicherung: „Dekommodifizierung“ der Verwertung von Arbeitskraft; Ermöglichung „strategischen Wartens“ ohne unmittelbaren Zwang zu unterwertigen Arbeits- und Entlohnungsbedingungen (Offe 1984; Sowa/Reims/Theuer 2015)

11. November 2015

Peter Ochs – Berater für Organisationsentwicklung

14

Notwendiger Wechsel von Prioritäten

- Änderung der Steuerungsprioritäten und Steuerungspraxis
 - Vorrangziel: Förderung guter und stabiler Erwerbsbiografien statt beschleunigte Verkürzung der Arbeitslosigkeit im Individualfall („Minderung des Schadensfalles der Versicherung“)
 - Vorrangwechsel vom qualitativ indifferenten Mengenziel „Integrationen“ zum Qualitätsziel „nachhaltige Integrationen“ (in sozialvers.pfl. Beschäftigung 6 Monate nach Integration)
 - Status Personaldienstleister/Zeitarbeit: kein „normaler“ Arbeitgeber
 - „Feuerschneise“ zwischen zahlengetriebener Steuerung und fachlich-professionell orientierter Dienstleistungsarbeit
- Rückführung des Aufgabenverständnisses auf den Kern: Beratung für Arbeitsuchende/Arbeitslose
 - Vorrangwechsel von der arbeitgeberorientierten zur arbeitnehmerorientierten Ausrichtung der Vermittlungsarbeit
 - Integrierter Arbeitsmarktservice/Aufhebung der organisatorischen Trennung in AN- und AG-bezogene Arbeitsvermittlung; ganzheitlicher Ansatz ganz beiden Marktseiten
 - Vorrang des Beratungskonzeptes vor der formalisierten Prozesslogik

Ansatzpunkte (I)

- Erfolgstauglichkeit steht in Frage
 - neues Anforderungsprofil für die Arbeitsvermittlung durch den Wechsel vom Stellen- zum Bewerbermarkt
 - Aktivierungsansatz im Bereich Langzeiterwerbslose
 - Steigender Beratungsbedarf
- Systemkomplexität wird zunehmend problematisiert
 - Laborprojekt „Mach es einfach“
 - Hauptproblem für offenere Systemgestaltung: das IT-basierte Geschäftsprozessmodell
- Kritik und Impulse aus der Personalvertretung und Arbeitnehmergruppe der Selbstverwaltung
 - Belastungssituation; Verhaltens- und Leistungskontrolle durch zunehmende Controllingfähigkeiten
 - Solidarischer Bezug zur „Kunden“-Seite Arbeitnehmer
 - Insistieren auf Qualität statt Zahlen
 - deutliche Präferenz für sozialpolitischen Auftrag versus einseitige Marktorientierung
 - Vorschlag für integrierte Organisation der Arbeitsvermittlung mit INGA als Regelkonzept für arbeitnehmerorientierte Beratungsarbeit (Einsiedler 2012)

Ansatzpunkte (II)

- Politisches Leitbild: Vom Aktivierungs- zum Befähigungsparadigma
 - Für eine nachdrückliche Änderung der Organisationspraxis ist die Abkehr vom/Abschwächung des Aktivierungsparadigmas erforderlich
- Konzentration auf die am wenigsten Beschäftigungsbefähigten
 - Entwicklung/Umsetzung befähigungsorientierter Beratungskonzepte (→Vortrag Claus Reis)
- Sozialer Arbeitsmarkt
 - Existenzsichernde Arbeit für Geringqualifizierte und Langzeiterwerbslose
- Grundsätzlich: Bewältigung von Marktversagen durch Prinzipien der Marktregulation?
Notwendig ist ein Rückbesinnung auf den wohlfahrtsstaatlichen Auftrag von Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung

Danke für Ihre Aufmerksamkeit