



WZB

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung

„Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum“

Hugh Mosley

Wissenschaftszentrum Berlin

IZA Fachtagung „Reformbilanz der aktiven Arbeitsmarktpolitik“

21. März 2007, Bonn

Projekt „Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse“ (Modul 1a)

Auftraggeber: BMAS

Laufzeit: September 2004 – Juni 2006

Konsortium: WZB, infas

Kooperationspartner: Stefan Speckesser, PSI London

Methoden & Daten

- Fallstudien in 10 Agenturbezirken
- Standardisierte Erhebungen der Führungskräfte in allen Arbeitsagenturen
- Repräsentative Betriebsbefragung zu den veränderten Vermittlungsprozessen
- Wirkungsanalyse der Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum
- Geschäftsdatenanalysen

Gliederung

1. Das Konzept Kundenzentrum
2. Arbeitgebervermittlung
3. Arbeitnehmerorientierte Vermittlung und Handlungsprogramme
4. Wirkungsanalyse der Arbeitsvermittlung im neuen Kundenzentrum
5. Fazit und Empfehlungen

1. Das Konzept Kundenzentrum

Ziele der Reform:

- Leistungssteigerung im Bereich der Beratungs- und Unterstützungsleistungen für Arbeitslose und Arbeitgeber
- Erhöhung der Qualität und Schnelligkeit der Arbeitsvermittlung.
- Beschleunigung der Eingliederung von Arbeitslosen bzw. Verkürzung der Dauer der Arbeitslosigkeit.

Das KuZ beinhaltet eine Vielzahl von organisatorischen und inhaltlichen Neuerungen, darunter:

- Neugestaltung der Ablauforganisation im Kundenzentrum
- Stärkung der Arbeitgebervermittlung
- Profiling und Kundengruppendifferenzierung
- „Handlungsprogramme“ in der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervermittlung.

2. Arbeitgebervermittlung

Stärkung der Arbeitgebervermittlung

- Mindestressourcen für Arbeitgebervermittlung von 20%
- Verbindliche Qualitätsstandards (z.B. schnelle Kontaktaufnahme, Vereinbarung über die maximale Anzahl der VV, vorgeschalteter Bewerberkontakt)
- „Besten Auslese“
- Aufbau eines laufenden Erfolgscontrollings
- Neue Strukturierung durch Kundendifferenzierung und Handlungsprogramme Arbeitgeber

Neuausrichtung der arbeitgeberorientierten Arbeitsvermittlung: Handlungsprogramme

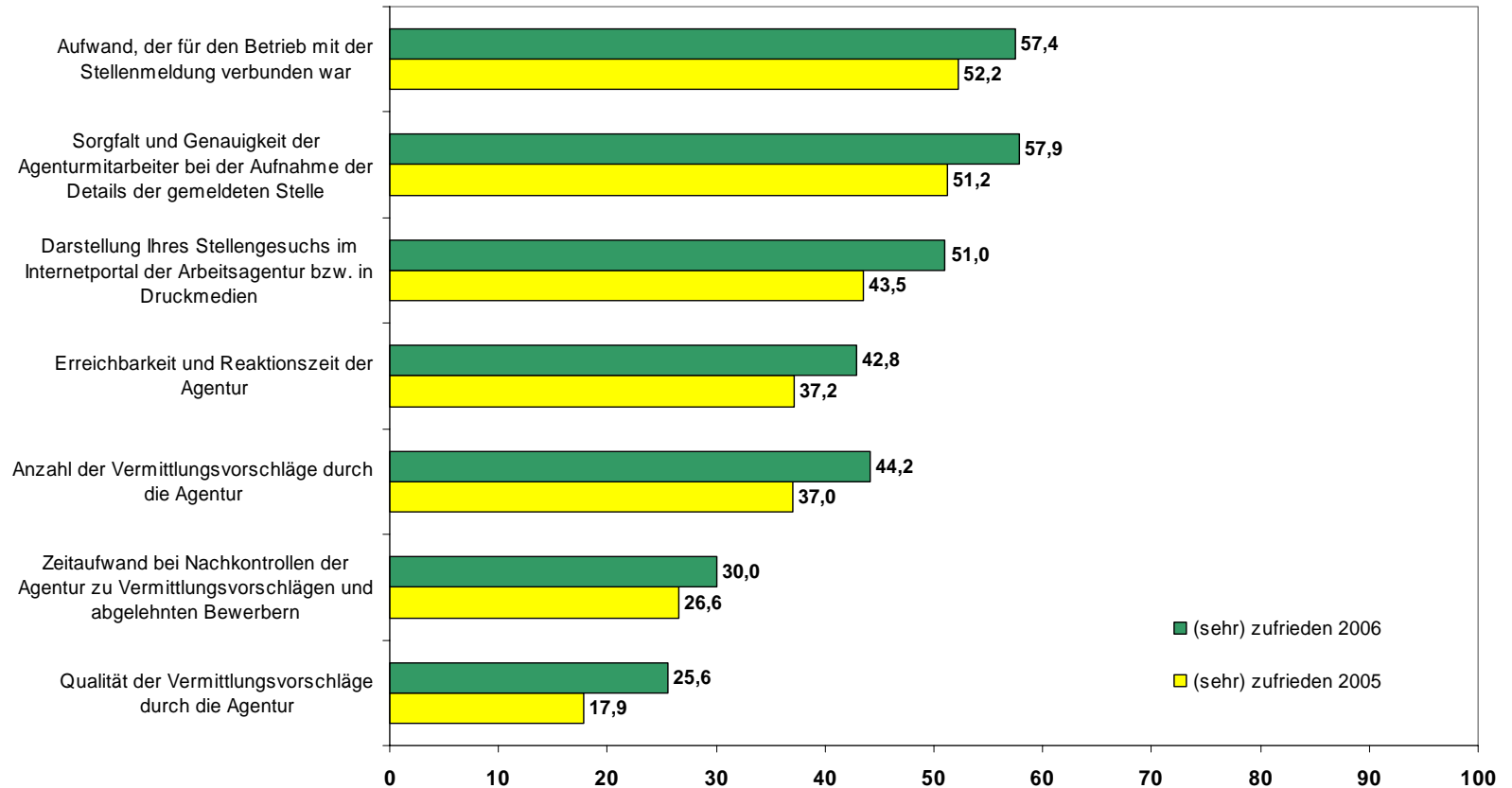
- Einteilung der Arbeitgeber in Zielkunden und Standardkunden
- Vier Matching-Strategien:
- „Bestenauslese“

<p>(M1) SteA mit unattraktiven Arbeitsbedingungen → grobe Systemsuche</p>	<p>(M2) Arbeitsbedingungen attraktiv, aber schlechte Besetzungschancen → grobe Systemsuche und großflächig schriftliche Informationen an Bewerber</p>
<p>(M3) Arbeitsbedingungen attraktiv, gute Besetzungschancen, aber nicht hinreichend örtliche Bewerber → Standard Bewerber suchlauf (wie M4) plus überregionale Bewerber suche</p>	<p>(M4) Arbeitsbedingungen attraktiv, gute Besetzungschancen, ausreichend örtliche Bewerber → Standard Bewerber suchlauf mit tel. Eignungs- und Interessenprüfung der Bewerber vor Erteilung Vermittlungsvorschlag</p>

Arbeitgeberorientierte Arbeitsvermittlung

- Mindestressourcenkontingent für Arbeitgebervermittlung wird im Durchschnitt überschritten (24%), 23 AA mit 30-40%-Anteil.
- Anwendung der Matchingstrategien (HP AG) funktioniert und findet Akzeptanz bei Vermittlern, ist aber zeitaufwendig.
- Erfolgscontrolling bleibt schwach, Leistungskennziffern fehlen.
- Positive Bewertung des AG-Geschäfts in der AA-Befragung.
- Höhere Zufriedenheit der Betriebe mit Dienstleistungen der Agentur.

Zufriedenheit der Betriebe mit verschiedenen Dienstleistungen der Agentur



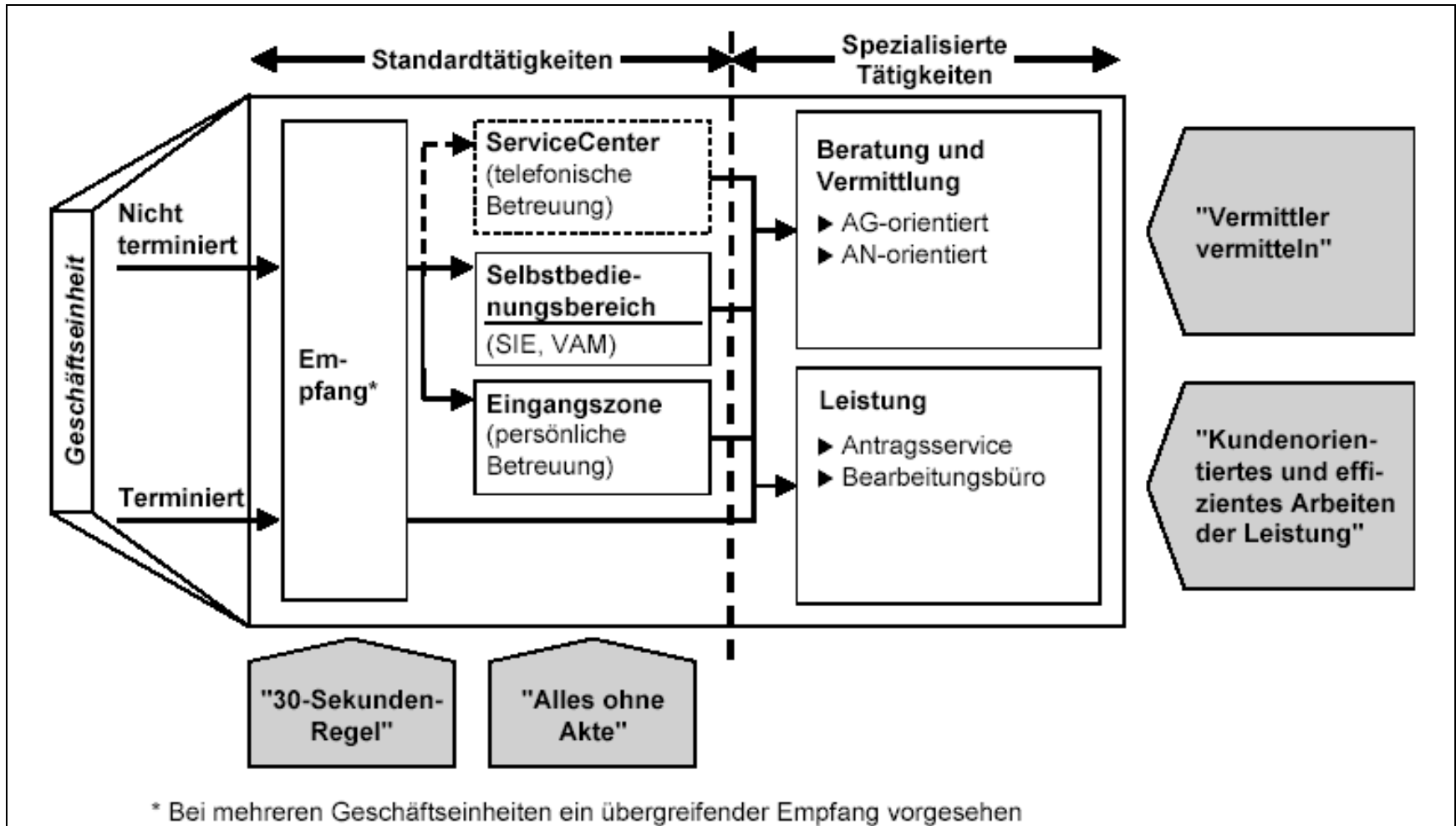
Quelle: Betriebsbefragung 2005 (N = 663) und 2006 (N = 625).

Frage 5.5.7 Kundenzufriedenheit: Bezogen auf Ihr Anliegen: Wie zufrieden waren Sie mit folgenden Aspekten auf einer Skala von 1 bis 6?

in %

2. Arbeitnehmerorientierte Vermittlung und Handlungsprogramme

Ablauforganisation im Kundenzentrum



Neuausrichtung der arbeitnehmerorientierten Arbeitsvermittlung

Das Fazit lautet:

Das Kundenzentrum trägt zu einer effektiveren Arbeitsweise bei und erhöht die Qualität der Dienstleistungen für Arbeitnehmer und Arbeitgeber.

Wirksame Basiselemente des Kundenzentrum-Models:

- Vorfilterung der Anliegen durch Eingangszone und Servicecenter (Callcenter)
- Ungestörte Beratung durch Lösung des Telefonproblems und durch festgelegte Termine
- Strukturiertere Vermittlungsgespräche durch terminierte Beratung im Rahmen klarer Zeitfenster

Neuausrichtung der arbeitnehmerorientierten Arbeitsvermittlung

- In der Agenturbefragung wird den Servicecentern insgesamt eher eine hohe Leistungsfähigkeit und eine Entlastung des Vermittlungsgeschäft bescheinigt (70% bzw. 74%).
- Die „Qualitätsvermittlungszeit“ wurde erhöht
- Standardisierung der Vermittlungsgespräche im relativ großen Zeitfenster

Neuausrichtung durch Profiling neu und Handlungsprogramme

- Profiling alt und Eingliederungsvereinbarungen:
 - Uneinheitliche Praxis in Arbeitsagenturen, geringe Akzeptanz
- Profiling neu („Standortbestimmung“):
 - Kundengruppenzuordnung erfolgt nach dem Vermittlungsgespräch
 - Im Vermittlungsgespräch Klärung der
 - beruflichen Kenntnisse und Qualifikationen
 - Einstellung/Motivation
 - Hemmnisse (Mobilität, gesundheitliche Einschränkungen)
 - der spezifischen Arbeitsmarktbedingungen
(zusammen Grundlage für die Standortbestimmung)
- Handlungsprogramme:
 - Setzen auf Kundengruppensystematik auf

Kundengruppenzuordnung

Nach der Handlungsbedarfsanalyse (BuB) erfolgt durch den Arbeitsvermittler die Zuordnung des Arbeitslosen:

- Marktkunde
- Beratungskunde Aktivieren
- Beratungskunde Fördern
- Betreuungskunde

Einschätzung Standortbestimmung

- Wie im alten Profiling erfolgt die Kundengruppenzuordnung in letzter Instanz durch die Vermittler.
- Die Arbeitshilfe objektiviert nur scheinbar die Ergebnisse des Beratungsgesprächs.
- Die Arbeitshilfe ist nicht manipulationsresistent:
„Bei BuB weiß ich schon, was ich eintragen muss, damit Kundengruppe X rauskommt, so komplex ist das ja nicht“ (ein Vermittler).

Kundengruppenteile und Zuordnungsprobleme

- Nach Agenturen aufgeschlüsselt reicht die Spannbreite bei den Marktkunden von 3 bis 56 Prozent und bei den Betreuungskunden bei 15 bis über 50 Prozent.
- Regionale Unterschiede, die vor allem durch die Arbeitsmarktlage bedingt sind, sind sehr auffällig.

Strategie- typ /UBQ	Anzahl der AA	Anteil Marktkun- den	Anteil Beratungs- kunden Aktivieren	Anteil Beratungs- kunden Fördern	Anteil Betreuungs- kunden	Anteil noch nicht festgelegt
Gesamt	64,0	22,8	19,8	15,8	30,5	10,9
Ia / 29%	3	18,7	28,4	16,1	31,2	11,7
Ib / 25%	10,0	21,2	22,2	13,8	31,0	11,7
Ic / 20%	5,0	14,9	24,8	15,7	38,5	6,0
IIa / 19%	2,0	7,9	28,2	15,3	36,3	12,1
IIb / 15%	1	20,4	16,9	20,9	33,6	8,0
IIIa / 15%	8,0	20,9	18,7	15,5	32,4	12,2
IIIb / 12%	5,0	16,9	21,5	18,7	34,3	8,3
IIIc / 11%	14,0	25,4	17,8	16,7	28,3	11,2
IVa / 11%	3,0	21,3	23,8	15,1	24,7	15,0
Va / 10%	2,0	58,5	5,2	12,9	19,4	4,0
Vb / 9%	8,0	22,4	16,7	17,4	24,4	18,8
Vc / 8%	5,0	34,9	16,6	14,4	24,1	9,9

Handlungsprogramme Arbeitnehmer

Handlungsprogramm und zugeordnete Kundengruppe	Ziele	Nächstes Gespräch
1. Vermittlung (<i>Marktkunden</i>)	Die schnellstmögliche Vermittlung	< 3 Monaten
2. Perspektivenänderung (<i>Beratungskunden Aktivieren</i>)	Die Entwicklung von Engagement, Motivation für eine schnellstmögliche Vermittlung	< 1 Monat
3. Abbau Beschäftigungshürden (<i>Beratungskunden Aktivieren & Fördern</i>)	Die frühzeitige Ermittlung und Beseitigung von Vermittlungshürden	< 2 Monate
4. Qualifizierung (<i>Beratungskunden Fördern</i>)	Die Anpassung von Fähigkeiten und Qualifikationen	2-3 Monate
5. Erhalt Marktfähigkeit (<i>Betreuungskunden</i>)	Die Vermeidung von Passivität/ Beschäftigungsoptionen im zweiten Arbeitsmarkt	< 6 Monate
6. Aktivierende Betreuung (<i>Betreuungskunden</i>)	Die Bearbeitung schwerer persönlicher/sozialer Probleme	< 6 Monate

Handlungsprogramme: Betriebswirtschaftliche Produkteinsatzlogik

Die Produktvergabe erfolgt nach den folgenden Prinzipien:

- Passgenauigkeit
- Erfolgssicherheit
- Wirkung

Wirkung heißt:

- Die Produkte werden so eingesetzt, dass die Dauer des Kundenkontaktes verkürzt wird
- Die Wirkung des Produktsatzes muss mit hoher Wahrscheinlichkeit vor Übertritt in SGB II erfolgen.

Produkt	Produktempfehlung nach Kundengruppe			
	Markt- kunde	Beratungs- kunde Aktivieren	Beratungs- kunde Fördern	Betreuungs- kunde
Beratung	x	x	x	x
Weiterbildung („Umschulung“)			x	
Weiterbildung („Fortbildung“)			x	
ABM				x
Beauftragung Dritter mit der Vermittlung	im Einzelfall	Regelfall	Regelfall	im Einzelfall
Bewerbungstraining	x	x	x	

Produkt	Produktempfehlung nach Kundengruppe			
	Markt- kunde	Beratungs- kunde Aktivieren	Beratungs- kunde Fördern	Betreuungs- kunde
Eingliederungszuschuss			x	Im Ausnahmefall bei Nachfrage
Existenzgründungszuschuss	Pflicht- leistung	Pflichtleistung	Pflichtleistung	Pflichtleistung
Mobilitätshilfen		x	x	
Trainingsmaßnahmen Eignungsfeststellung		x	x	
Trainingsmaßnahmen Unterstützung der Selbstsuche	(x)	x	x	(x)
Trainingsmaßnahmen zur Vermittlung von Kenntnissen u. Fähigkeiten			x	bei Einstellungs- zusage

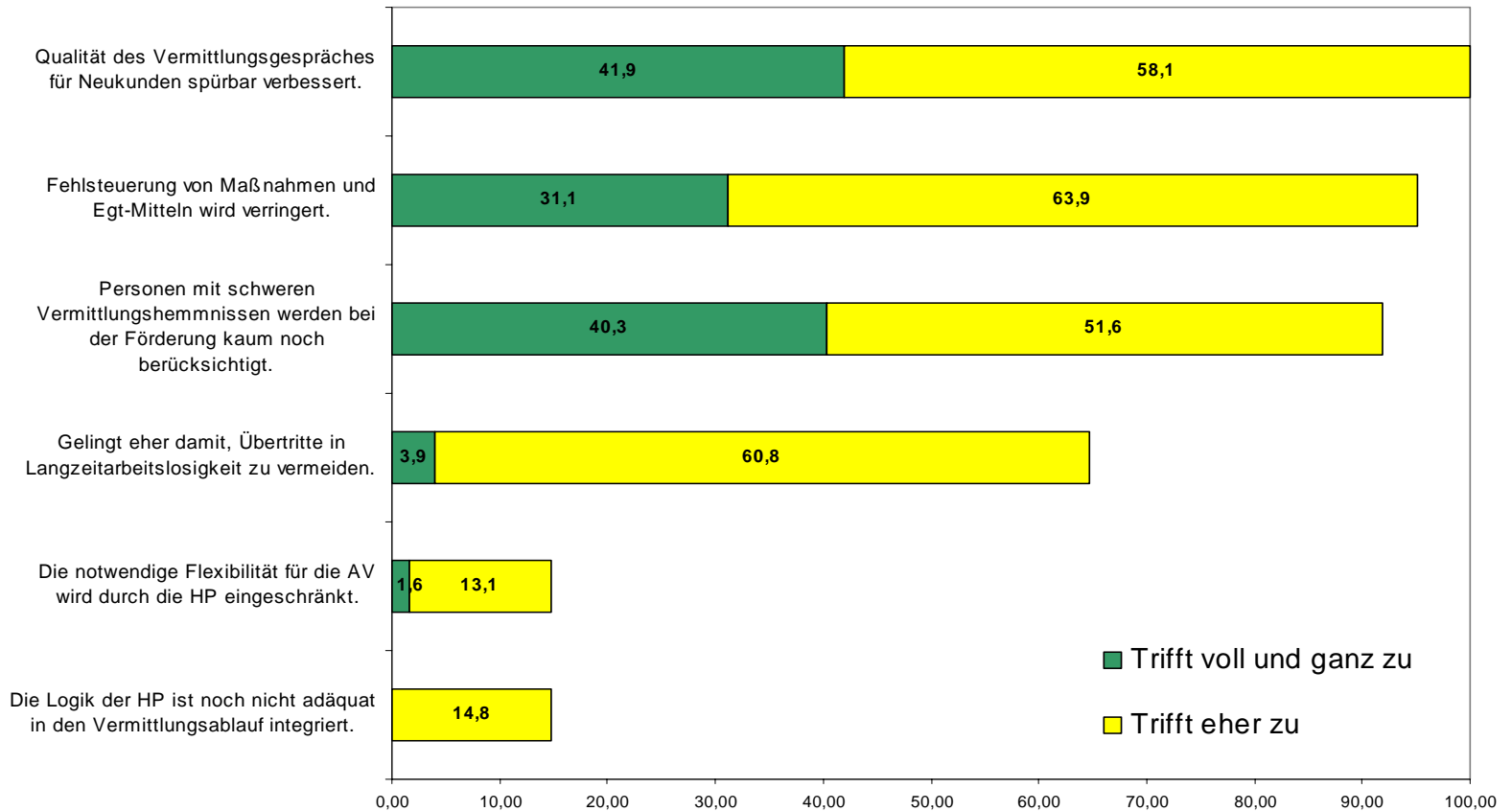
Flexibilisierung der Handlungsprogramme

- Vermittler können nunmehr nach jedem Gespräch die Kundengruppe ändern
- Möglichkeit des Wechsels des Produktkatalogs für eine bestimmte Kundengruppe nach entsprechender Begründung
- Ausgestaltung eines Kontaktdichtekonzepts nach örtlichen Gegebenheiten
- Ausgestaltung der Schnittstelle zwischen arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Arbeitsvermittlern liegt in der Hand der Agenturen

Mitarbeiterbeurteilung der Handlungsprogramme

- Mitarbeiter in den Fallagenturen beurteilen die Handlungsprogramme überwiegend positiv.
- Führungskräfte sind gänzlich überzeugt von der Wirkung der Handlungsprogramme hinsichtlich
 - der Steigerung der Qualität der Vermittlungsgespräche für Neukunden (99%),
 - der Vermeidung von Fehlsteuerung von Maßnahmen und EGT-Mitteln (95%).
 - Stimmen ebenfalls zu, dass Personen mit schweren Vermittlungshemmnissen kaum noch von der Förderung berücksichtigt werden (92%).

Die Handlungsprogramme aus Sicht der Führungskräfte



Quelle: Agenturbefragung 2006, N = 65.

Frage 221: Was leisten die Arbeitnehmer-Handlungsprogramme nach Ihren bisherigen Erfahrungen?

Betreuungskunden und Handlungsprogramme

Der Ausschluss der Betreuungskunden wird von den meisten der von uns gesprochenen Mitarbeiter aus allen Ebenen der BA unterstützt:

- „Unsere hohe Zahl an Betreuungskunden ist ja ein Reflex des Marktes, und da können wir einfach nichts machen. Wir parken die Menschen nicht, sondern der Markt nimmt sie nicht auf, und das Ergebnis wäre mit Förderung ja das gleiche.“ (Führungskraft aus einer untersuchten Agentur)
- „Wir investieren nicht mehr in Produkte, die wir am Markt nicht absetzen können.“ (Führungskraft aus der Zentrale)

Betreuungskunden und Handlungsprogramme

Es gibt vereinzelt auch vehement kritische Stimmen:

„Der Bürger zahlt ja Beiträge und Steuern, finanziert also SGB III und II, der will wissen, was kostet mich das insgesamt. Eine Analyse zur Gesamtreform kann keine Grenze ziehen zwischen SGB III und SGB II, da muss ich unter dem Aspekt Betreuungskunde die Gesamtprozesse sehen und mir ökonomisch letztlich die Frage stellen: Wenn ich früher ansetze, kann ich was verhindern?“
(Führungskraft aus einer RD)

Aussteuerungsbetrag

- Zahlung von ca. 10.000 € pro Übergang in SGB II (rund 4 Milliarden im Jahr) an den Bund
- Vordergründig begründet als Steuerungsinstrument zugunsten Kunden mit Vermittlungshemmnissen
- Evaluierungsergebnis: Fehlsteuerung – „Betreuungskunden“ werden systematisch von Maßnahmen ausgeschlossen

Aussteuerungsbetrag

- Verstärkt die schon vorhandenen Ausgrenzungstendenzen für „Betreuungskunden“
- Negativer Anreiz für längere Fort- und Weiterbildung - auch für Beratungskunden
- Tendenz zum Parken – spät einsetzende Maßnahmen aus der Betriebslogik wenig sinnvoll

4. Wirkungsanalyse der Arbeitsvermittlung im neuen Kundenzentrum

Mehrebenen-Wirkungsanalyse der reformierten Arbeitsvermittlung im neuen Kundenzentrum

- *Datenbasis:* nach Arbeitsagenturen und Quartalen geschichtete Zufallsstichprobe der IEB.
- *Fragestellung:* mittlere KuZ-Effekte, Überprüfung der externen Validität der ermittelten KuZ-Effekte.
- *Zielgrößen:* Abgänge aus Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung, Abgänge aus Leistungsbezug.
- *Methodisches Vorgehen:* Kontrollgruppendesign, Vergleich von Bewerbern aus den 10 Modellagenturen und ausgewählten Agenturen der Ersten Welle mit Bewerbern aus 10 Kontrollagenturen mit vergleichbaren Arbeitsmarktbedingungen und -struktur.
- *Ermittlung des Kundenzentrumseffektes:* Konditionaler Differenz-von-Differenzen-Schätzer (kombinierter Vorher-nachher-Modell-Kontrollagentur-Vergleich).

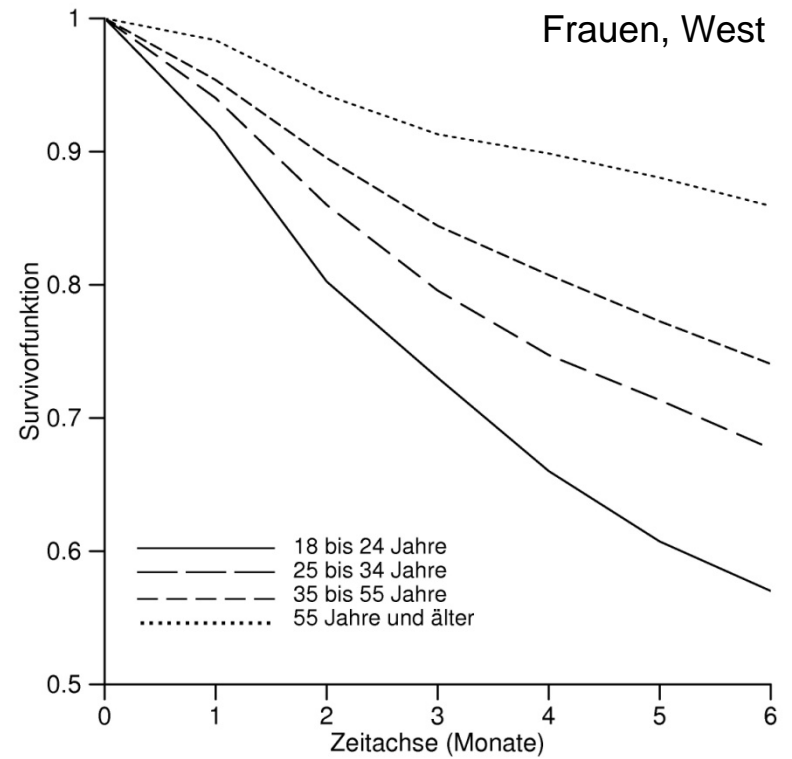
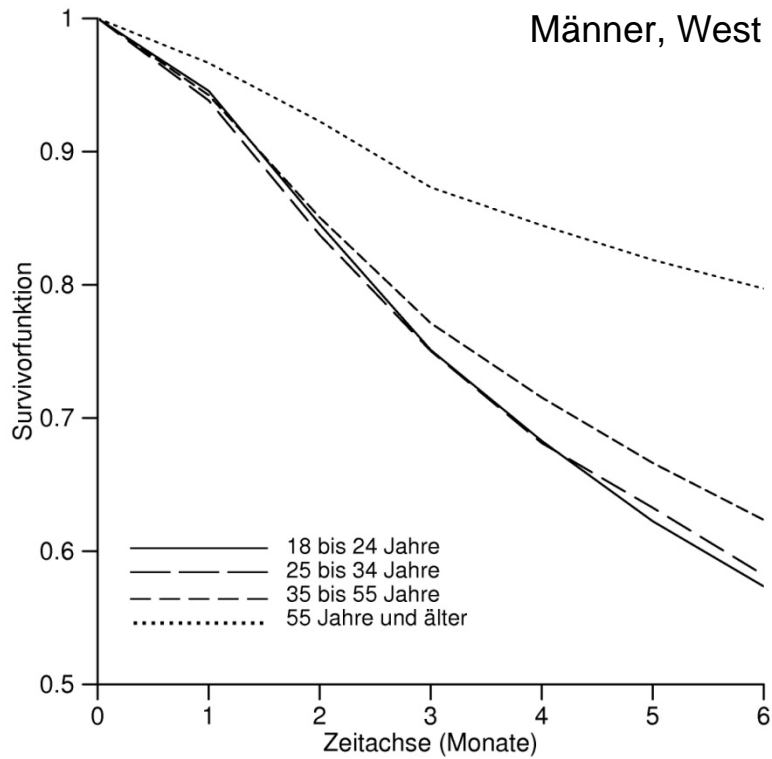
Mehrebenen-Wirkungsanalyse der reformierten Arbeitsvermittlung im neuen Kundenzentrum

KuZ-Kontroll-Agentur-Paare

KuZ-Agentur	Kontroll-Agentur	KuZ-Agentur	Kontroll-Agentur
	Modellagenturen		1. Welle
Augsburg	Aalen	Gießen	Meschede
Bremerhaven	Wilhelmshaven	Heide	Emden
Essen	Bochum	Ingolstadt	Memmingen
Heilbronn	Karlsruhe	Ludwigshafen	Darmstadt
Mainz	Darmstadt	Schwäbisch-H.	Villingen-Schwenningen
Marburg	Fulda	Uelzen	Emden
		Weißenburg	Deggendorf
Annaberg-B.	Plauen	Wetzlar	Limburg
Eberswalde	Stendal		
Halle	Erfurt	Chemnitz	Jena
Schwerin	Magedeburg	Frankfurt/O.	Neubrandenburg
		Sangerhausen	Merseburg

Abgang aus Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung

Kaplan-Meier-Überlebensfunktionen, Zugänge 2004



Quelle: IEB, eigene Berechnungen, gewichtete Ergebnisse.

Mehrebenen-Wirkungsanalyse der reformierten Arbeitsvermittlung im neuen Kundenzentrum

Fazit

- Im Rahmen des Beobachtungszeitraums (Zugangskohorten 2003 und 2004) entfalten die bereits umgesetzten Elemente des neuen Kundenzentrums keine große Wirkung im Hinblick auf eine schnellere Integration von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt.
- Lediglich für jüngere männliche Bewerber aus dem Bundesgebiet Ost wird ein positiver Effekt ermittelt.
- Für Männer ohne Ausbildung und/oder ältere Männer im Bundesgebiet West werden sogar negative Kundenzentrumseffekte beobachtet.

Geschätzte KuZ-Effekte

Gesamt	(-)
West	(-)
Ost	(+)
Männer West	(-)
Frauen West	(-)
Männer Ost	++
Frauen Ost	(-)

Männer West	
ohne Ausbildung	--
unter 25-jährige	(-)
25- bis 49-jährige	(-)
über 50-jährige	--

Männer Ost	
ohne Ausbildung	(+)
unter 25-jährige	++
25- bis 49-jährige	+
über 50-jährige	(-)

Frauen West	
ohne Ausbildung	(-)
unter 25-jährige	(-)
25- bis 49-jährige	(-)
über 50-jährige	(-)

Frauen Ost	
ohne Ausbildung	(-)
unter 25-jährige	(-)
25- bis 49-jährige	(-)
über 50-jährige	(-)

++/-- bedeutet $p < 0,05$; +/- bedeutet $p < 0,10$; (+)/(-) bedeutet positives/negatives Vorzeichen.

5. Fazit und Empfehlungen

Fazit und Empfehlungen

Produkteinsatzlogik

- Die BA verfolgt das Ziel Wirtschaftlichkeit sehr konsequent in der Kundensegmentierung (Standortbestimmung) und bei den Handlungsprogrammen.
- Grob gesagt bekommen Marktkunden nur Hilfe zur Selbsthilfe und Betreuungskunden werden tendenziell als "unrentabel" abgeschrieben.
- Die Wirtschaftlichkeit bei der Steuerung aktiver Maßnahmen ist an sich sicherlich nicht in Abrede zu stellen.
- Dennoch ist diese „Produkteinsatzlogik“ eher betriebswirtschaftlich aus der Versicherungslogik der BA plausibel, aber gesamtstaatlich und volkswirtschaftlich fraglich.
- SGB III und SGB II sind als Gesamtsystem zu betrachten; die BA muss eine Gesamtverantwortung übernehmen.

Fazit und Empfehlungen

Lösungsansätze

- Abschwächung der institutionell angelegten Gefahr, dass viele Betreuungskunden „geparkt“ werden, bis ihre SGB-III-Lohnersatzleistungen aufgebraucht sind und sie ins SGB-II übergehen, durch (Optionen):
 - Abschaffung/Verrechnung des Aussteuerungsbetrages
 - Erweiterung oder Abmilderung Zielsystem (Ausbau Marktersatz durch Änderung des SGB III und/oder durch weitere Sonderprogramme)
 - Schnittstellen SGB III/II optimieren
 - Massive Ausweitung der Einschaltung Dritter für Betreuungskunden

Fazit und Empfehlungen

Vermittlung

- Organisationsform Kundenzentrum optimieren
- Fortentwicklung des Kundenzentrumsansatzes durch stärkere Orientierung an hoher, personenbezogener Beratungsqualität
- Vermittlerqualifizierung verstetigen und ausbauen

Profiling

- Qualitätsmanagement zur Minimierung fehlerhaften Profiling
- Mittelfristig statistisches und vermittlerbasiertes Profiling kombinieren und unabhängig evaluieren

Fazit und Empfehlungen

Arbeitgebervermittlung

- Die Zielkundenentwicklung im Arbeitgeberbereich sollte stärker primär bei den Klein- und Mittelbetrieben vorangetrieben werden.
- Die Arbeitgebervermittlung sollte noch deutlich verstärkt werden. Dafür sprechen u.a. die Ergebnisse der Wirkungsanalyse sowie der sich weiter verbessernde Betreuungsschlüssel im Arbeitnehmerbereich.
- Die dezentralen Kompetenzen der Agenturen könnten wieder verstärkt werden. Hierunter fiel auch die Freistellung der Organisationsform für die Vermittlungsteams (Möglichkeit für eigenständige Arbeitgeberteams).

ENDE

Vielen Dank für ihre Aufmerksamkeit!
