

Nordlicht-Werkstattgespräch

Wer steuert die § 16a Leistungen?

—

Dokumentation / Hamburg und Frankfurt am Main, im Februar 2011

Nordlicht-Werkstattgespräch

Wer steuert die § 16a Leistungen?

–

Dokumentation / Hamburg und Frankfurt am Main, im Februar 2011

Nordlicht Management Consultants GmbH

Zirkusweg 1 / D-20359 Hamburg

Ihr Ansprechpartner: Tobias Bergmann

Telefon +49 (0)40 / 31 99 35-101

Mobil +49 (0)151 / 21 23 77 88

tb@nordlicht-consultants.com

–

Inhalt

1	Das Werkstattgespräch – (Nord)Licht in die Black Box	4
2	Die § 16a Leistungen sind eindeutig definiert – dennoch besteht (noch) keine Einigkeit über ihre Definition	6
2.1	In der Praxis besteht ein unterschiedliches Verständnis über die § 16a-Leistungen	6
2.2	Vom BSHG zum SGB II – von der sozialen Leistung zur flankierenden Leistung	7
2.3	Die § 16a Leistungen sind flankierende Leistungen – der Begriff der „sozialen Leistungen“ ist in diesem Zusammenhang irreführend	8
3	Spannungsverhältnis zwischen SGB II und SGB VIII bei der Kinderbetreuung	10
4	Die Definition der einzelnen Leistungen nach § 16a SGB II	12
5	Steuerung der Leistungserbringung	13
5.1	Die Ursachen für viele Probleme in der Leistungserbringung liegen in der Struktur der Zusammenarbeit zwischen Kommune, Jobcenter und Trägern	13
5.2	Ein möglicher Lösungsansatz ist Steuerung durch Leistungsvereinbarungen	15
5.3	Eine mögliche Weiterentwicklung ist ein Gutscheinsystem	17
5.4	Eine klare und einfache Lösung ist ein Budget im Jobcenter für § 16a-Leistungen	19
6	Ein erfolgreiches Monitoring & Controlling ist die Voraussetzung für die Steuerung der Leistungserbringung durch das Jobcenter	21
6.1	Wie viel Transparenz ist notwendig?	21
6.2	Wie kann die Wirkung gemessen werden?	22
7	Teilnehmer	25
8	Anlagen	27

1 **Das Werkstattgespräch – (Nord)Licht in die Black Box**

Die Leistungen nach § 16a SGB II sind heute noch weitestgehend eine „Black Box“. Die Kommunen sind verpflichtet, diese Leistungen zu finanzieren, dennoch fehlt den meisten Kommunen und/oder Jobcentern eine tiefere Einsicht in die tatsächlichen Ergebnisse und Wirkung der Leistungen. Sie investieren Ressourcen in diese „Black Box“, haben jedoch wenig Wissen über die mit diesen Ressourcen erzielten Resultate. Auf diese Weise sind ein ernsthaftes Controlling und eine wirkungsvolle Steuerung nicht möglich.

In unserer Reihe von Werkstattgesprächen haben wir am 08. und 10. Februar 2011 in Hamburg und Frankfurt am Main drei Werkstattgespräche zum Thema „Wer steuert die § 16a-Leistungen?“ veranstaltet. Zu Beginn der Werkstattgespräche haben die Teilnehmer ihre subjektive Einschätzung zum Erfolg der einzelnen Leistungen in ihrer Kommune abgegeben. Dabei wurde klar, dass die Einschätzungen sehr weit streuen – auf einer Skala von „läuft ausgezeichnet“ bis hin zu „problematisch“. Keine der vier Leistungen wurde grundsätzlich positiv oder negativ eingeordnet. Deutlich wurde auch, dass die Bewertung durchweg auf „subjektiven Gefühlen“ beruht und tatsächlich kaum belastbare Daten zu diesen Leistungen vorhanden sind.

Künftig wird der Anteil der SGB II-Kunden mit komplexen Profillagen weiter steigen. Damit steigt auch die Bedeutung der 16a-Leistungen für die Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit. Vor diesem Hintergrund stellt die weitgehende Unkenntnis über tatsächliche Wirkungen und Ergebnisse der 16a-Leistungen ein großes Problem für den SGB II-Vollzug dar.

Nordlicht Management Consultants verfügen über langjährige Erfahrungen im Bereich des SGB II. Im Laufe unserer Beratungstätigkeit konnten wir immer wieder zentrale Fallstricke und Erfolgsfaktoren bei der Erbringung der kommunalen Eingliederungsleistungen feststellen. Ziel der Werkstattgespräche war es, Möglichkeiten des Controllings und der Steuerung von 16a-Leistungen vorzustellen und zu diskutieren. Werkstattgespräche bieten eine Plattform, in der wir Ideen und Konzepte zu einem Thema vorstellen, die dann in der Diskussion mit den Teilnehmern auf ihre Tragfähigkeit überprüft und gemeinsam weiterentwickelt werden. Dieses Format ermöglicht es den Teilnehmern

und uns, Erfahrungen und Fachwissen einzubringen und gleichzeitig neue Ideen und Anregungen mitzunehmen.

Insgesamt 37 Vertreter aus Jobcentern und Kommunen aus ganz Deutschland haben an den Werkstattgesprächen zum Thema 16a-Leistungen teilgenommen. Sie sind an den vorliegenden Ergebnissen maßgeblich beteiligt. Hierfür herzlichen Dank!



Tobias Bergmann / Geschäftsführer
Nordlicht Management Consultants.

2 Die § 16a Leistungen sind eindeutig definiert – dennoch besteht (noch) keine Einigkeit über ihre Definition

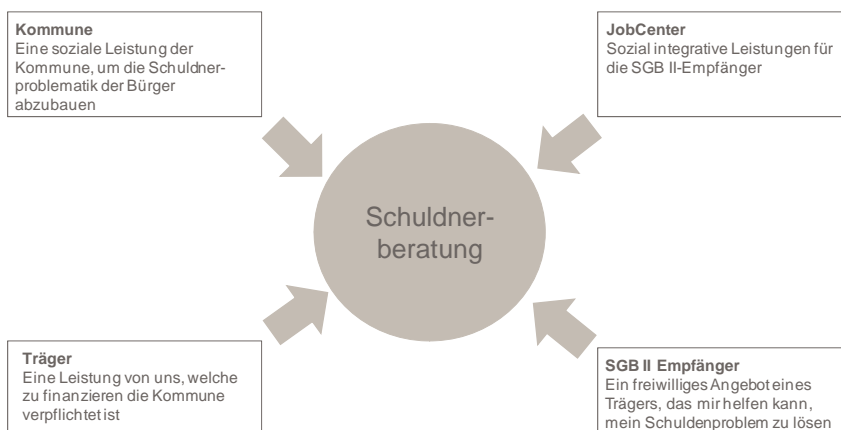
2.1 In der Praxis besteht ein unterschiedliches Verständnis über die § 16a-Leistungen

Die kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II sind:

1. die Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder oder die häusliche Pflege von Angehörigen
2. die Schuldnerberatung
3. die psychosoziale Betreuung
4. die Suchtberatung

Jeder Leser scheint auf Grund der Lektüre dieser vier Punkte im Gesetz zu wissen, worum es sich bei diesen Leistungen handelt. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass dies ein Irrglaube ist. Deutlich wird dies z. B. an den unterschiedlichen Begrifflichkeiten, die für die 16a-Leistungen verwendet werden: Das Gesetz spricht von „**kommunalen Leistungen**“, hierzu besteht auch ein Konsens. Der Begriff „kommunale Leistungen“ definiert jedoch lediglich die Finanzierungsverpflichtung – die Kommunen sind verantwortlich, diese Leistungen zur Verfügung zu stellen. Bei einer stärkeren inhaltlichen Beschreibung existieren Begriffe wie „**soziale Leistung**“, „**sozial integrative Leistung**“ und „**flankierende Leistung**“. Jeder dieser Begriffe offenbart eine sehr unterschiedliche Zielrichtung dieser Leistungen.

Die folgende Grafik zeigt, welche unterschiedlichen Perspektiven die verschiedenen Akteure jeweils haben können.



Zwischen den Begriffen „soziale Leistung“ und „flankierende Leistung“ besteht ein Unterschied. Ziel einer „sozialen Leistung“ ist die Überwindung einer Lebenslage, z. B. Schulden oder Sucht. Eine „flankierende Leistung“ dagegen zielt auf den Abbau eines „Vermittlungshemmnisses.“

2.2 Vom BSHG zum SGB II – von der sozialen Leistung zur flankierenden Leistung

Die Unklarheit, die im Zusammenhang mit der Zielsetzung des SGB II besteht, ist teilweise auch historisch zu begründen. Das mittlerweile abgelöste Bundessozialhilfegesetz (BSHG) hatte Gültigkeit von 1962 bis 2004, und hatte tatsächlich die Zielsetzung, Lebenslagen zu überwinden.

§ 17 BSHG:

Die Vermeidung und Überwindung von Lebenslagen, in denen Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt erforderlich oder zu erwarten sind, soll durch Beratung und Unterstützung gefördert werden; dazu gehört auch der Hinweis auf das Beratungsangebot **von Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege, von Angehörigen der rechtsberatenden Berufe und von sonstigen Stellen**. Ist die weitere Beratung durch eine Schuldnerberatungsstelle oder andere Fachberatungsstellen geboten, ist auf ihre **Inanspruchnahme hinzuwirken**. [...] Die Kostenübernahme kann auch in Form einer **pauschalierten Abgeltung** der Leistung der Schuldnerberatungsstelle oder anderer Fachberatungsstellen erfolgen.

Seit 2005 ist das BSHG aber durch das SGB II und das SGB XII abgelöst worden. Das SGB XII übernimmt die Aufgabe der Überwindung von Lebenslagen. Aufgabe der Sozialhilfe ist es, den Leistungsberechtigten die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht (§ 1 SGB XII).

Das SGB II dagegen hat als Zielsetzung die Eingliederung in Arbeit.

§ 16a SGB II:

Zur Verwirklichung einer ganzheitlichen und umfassenden Betreuung und Unterstützung bei der Eingliederung in Arbeit können [...] Leistungen, die für die **Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in das Erwerbsleben** erforderlich sind, erbracht werden [...]

§ 2 SGB II:

Der erwerbsfähige Hilfebedürftige **muss aktiv** an allen Maßnahmen zu seiner Eingliederung in Arbeit **mitwirken**.

Das BSHG spricht von der „Vermeidung und Überwindung von Lebenslagen“, das SGB II von der „Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in das Erwerbsleben“. Während die im BSHG noch von den „Verbänden der freien Wohlfahrtspflege“ und der „pauschalierter Abgeltung“ die Rede ist, so sind diese Passagen im SGB II nicht mehr zu finden. Schlussendlich sieht das BSHG vor, dass auf die Inanspruchnahme der kommunalen Leistungen hinzuwirken sei, das Primat der „Freiwilligkeit“ ist gegeben. Das SGB II dagegen schreibt vor, dass der erwerbsfähige Hilfebedürftige „aktiv an allen Maßnahmen zu seiner Eingliederung in Arbeit mitwirken [muss]“.

- 2.3 Die § 16a Leistungen sind flankierende Leistungen – der Begriff der „sozialen Leistungen“ ist in diesem Zusammenhang irreführend

Die Diskussionen mit den Praktikern in Jobcentern und Kommunen haben unsere Einschätzung bestärkt: § 16a-Leistungen sind flankierende Leistungen, ihr Ziel ist nicht die „Überwindung einer Lebenslage“ sondern der Abbau eines Vermittlungshemmnisses. Am Beispiel der Schuldnerberatung kann dieser Unterschied verdeutlicht werden:

Schuldnerberatung

Soziale Leistung:

Schuldnerberatung bezeichnet die Hilfestellung, die für Menschen mit Schuldenproblemen oder in einer Situation der Überschuldung in Form von Rat und Hilfe in psycho-sozialer, finanzieller und rechtlicher Hinsicht durch Schuldnerberatungsstellen angeboten und durchgeführt wird. (Definition Wikipedia)

Flankierende Leistung nach

§16a SGB II:

Abbau/Beseitigung des
Vermittlungshemmnisses
Schulden

Schuldnerberatung als eine soziale Leistung bedeutet die Überwindung der Lebenslage "Schulden" – d. h. die Entschuldung. Schuldnerberatung im Sinne des SGB II dagegen bedeutet den Abbau des Vermittlungshemmnisses Schulden – d. h. beispielsweise die Einrichtung eines Pfändungsschutz-Kontos und das Erstellung eines Entschuldungsplanes. Wichtig ist, dass alle Leistungen, die im Rahmen des SGB II erbracht werden, auch die Zielsetzung des SGB II verfolgen. Der Kommune steht es frei, weiterreichende Leistungen anzubieten. Dies sind dann jedoch freiwillige Leistungen der Kommune und keine kommunalen Leistungen nach dem SGB II.

Das SGB II hat demnach eine andere Definition der kommunalen Leistungen als das BSHG. Dass die Zielsetzung des SGB II – Abbau von Vermittlungshemmnissen – noch nicht allen Akteuren bekannt ist, zeigt eine Befragung der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände aus dem Jahr 2008 (*SGB II und Praxis der Schuldnerberatung: Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände, Berlin/Frankfurt 2008*). Dort wird als positives Ergebnis verbucht, dass ein Drittel der Beratungsstellen keine Rückmeldung über die Kontaktaufnahme des Kunden an den Fallmanager geben müssen und im Großteil der Fälle die Beratungsstelle über den Umfang der Beratung entscheidet (59%) bzw. überhaupt keine Festlegung erfolgt (34%). Fazit der Untersuchung ist, dass „der Schuldnerberatung [...] die Umstellung vom BSHG auf das SGB II ohne die Aufgabe ihres Selbstverständnisses [...] offensichtlich gelungen [ist]“. Dies macht nachdenklich. Es wäre zu erwarten, dass die komplette Neueinführung eines Gesetzes und die Neudefinition der kommunalen Leistungen zumindest gewisse Veränderungen nach sich ziehen.

3 Spannungsverhältnis zwischen SGB II und SGB VIII bei der Kinderbetreuung

Aufgabe und Ziel des SGB II ist es, dass erwerbsfähige Hilfebedürftige „ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können“ (§ 1 SGB II). Das SGB VIII dagegen stellt fest: „Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern“ (§ 1 SGB VIII). Zwischen diesen beiden Zielen kann im Einzelfall ein Spannungsverhältnis bestehen.

Fehlende Kinderbetreuung ist in den wenigsten Fällen ein „hartes“ Vermittlungshemmnis. Teilnehmer berichteten übereinstimmend, dass es kaum einen konkreten Fall gibt, in dem ein SGB II-Empfänger eine Stelle nicht antreten kann, weil Kinderbetreuung nicht vorhanden ist. In der Praxis wurde beispielsweise von Landräten oder Oberbürgermeistern ein politisches Versprechen ausgesprochen, dass „keine Arbeitsaufnahme an mangelnden Kita-Plätzen scheitert“. Dieses Versprechen konnte immer eingehalten werden.

Das Problem ist vielschichtiger: In vielen Fällen liegen Beschäftigungsmöglichkeiten für betroffene Personen in sehr niedrigen Lohnbereichen und sind mit extrem unregelmäßigen Arbeitszeiten verbunden. In solchen Fällen führt eine Jobaufnahme möglicherweise nicht zum Ziel, den „Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln bestreiten“ zu können, und erschwert gleichzeitig deutlich die Erziehungsaufgabe der Eltern. Auch die Diskussion um Randzeitenbetreuung hat ihre Grenzen: Ab wann führen nächtliche oder extrem unregelmäßige Arbeitszeiten und dementsprechende Kinderbetreuung zu Problemen, da Kinder ihre Eltern kaum noch sehen (z. B. saisonale Kellner-Jobs in Tourismusgebieten)? Gleichzeitig darf Kindererziehung nicht per se als prioritär angesehen werden: Insbesondere bei sehr jungen Müttern wird ein Kind oftmals auch zur „Flucht aus dem Erwerbsleben“ genutzt. Wenn hier nicht frühzeitig eingegriffen wird, indem die Mütter trotz Kind an den Arbeitsmarkt herangeführt werden, wachsen die Hindernisse für den Eintritt in den Arbeitsmarkt mit jedem Jahr, in dem die Betroffenen dem Arbeitsmarkt fernbleiben. Unter Abwägung des Kindeswohls kann es daher hier sehr wohl sinnvoll sein, die betroffenen Mütter zu vermitteln.

Eine systematische Behandlung dieses Spannungsverhältnisses steht in den meisten Fällen noch am Anfang. Institutionalisierte Zusammenarbeit, z. B. in Form von Fallkonferenzen zwischen dem Jugendamt und dem Jobcenter könnten ein erster Lösungsansatz sein.

4 Die Definition der einzelnen Leistungen nach § 16a SGB II

Das Ziel des SGB II, Vermittlungshemmnisse abzubauen, macht es notwendig zu definieren, welche Leistungen zum Abbau der Vermittlungshemmnisse Kinderbetreuung, Schulden, psychosoziale Probleme bzw. Sucht nötig sind. Die unten stehende Graphik beschreibt die Bestandteile der einzelnen Leistungen für die Beseitigung eines Vermittlungshemmnisses im Sinne des SGB II. Am Beispiel der Suchtberatung bedeutet dies, dass der Betroffene in die Lage gebracht werden muss, eine Arbeit aufnehmen zu können. Es bedeutet jedoch nicht zwangsweise, dass der Betroffene suchtfrei sein muss.

Kinderbetreuung und Pflege von Angehörigen Das zur Verfügung stellen eines Betreuungsplatzes, so dass der betroffene Kunde eine Arbeit aufnehmen kann – nicht das Fördern der Erziehungsqualität	Schuldnerberatung Das Ordnen der Schulden und die Erstellung eines Entschuldungsplans – nicht die Entschuldung selbst
Suchtberatung Der Betroffene muss seine Sucht soweit im Griff haben, dass er eine Arbeit aufnehmen kann – er/sie muss jedoch nicht suchtfrei sein.	Psychosoziale Betreuung Clearing und Anamnese in besonderen Fällen, Krisenintervention sowie Weiterleitung ins übrige soziale Netz.

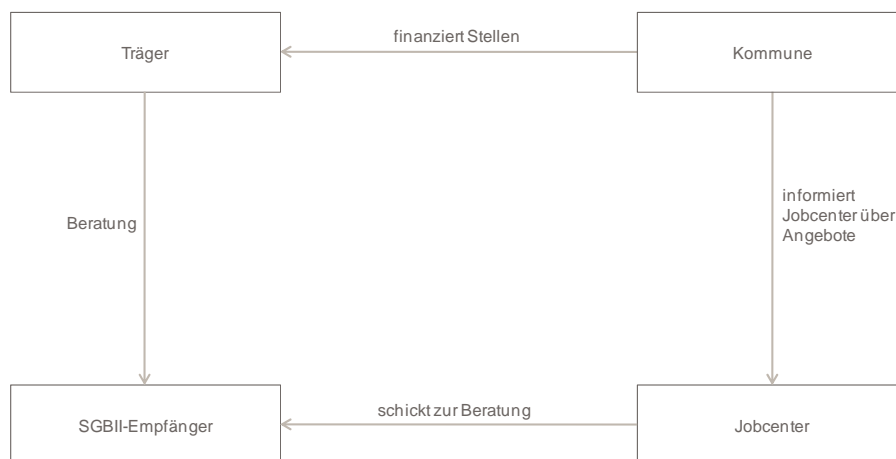
Die größte Unsicherheit herrscht nach übereinstimmender Meinung der Teilnehmer bei der Definition der psychosozialen Betreuung. Hierzu wurden von den Teilnehmern unterschiedliche Lösungsansätze beschrieben. Eine erfolgreich angewendete Möglichkeit ist es, die psychosoziale Betreuung als eine Clearing- und Anamnesestelle zu nutzen. Wenn ein Fallmanager feststellt, dass ein Kunde multiple ernsthafte Probleme hat, diese Probleme sich aber nicht leicht in einzelne Vermittlungshemmnisse aufteilen lassen und der Fallmanager keinen Ansatzpunkt für Unterstützung findet, wird der Kunde in die psychosoziale Betreuung überwiesen. Die psychosoziale Betreuung übernimmt dann Aufgaben der Krisenintervention oder die eines Start- und Sozialcoaches. Damit erfüllt sie als Schnittstelle oft auch eine Weiterleitungsfunktion in das größere soziale Netz der Kommune.

5 Steuerung der Leistungserbringung

5.1 Die Ursachen für viele Probleme in der Leistungserbringung liegen in der Struktur der Zusammenarbeit zwischen Kommune, Jobcenter und Trägern

Die Ursachen für die gängigen Probleme bei der Erbringung der kommunalen Leistung liegen im bestehenden System der Kooperation zwischen den einzelnen Akteuren.

Die Praxis sieht oft wie folgt aus: Die Kommune finanziert Stellen bei den Trägern. Dann informiert sie das Jobcenter über die zur Verfügung stehenden Stellen bei den Trägern. Das Jobcenter wiederum schickt seine Kunden zur Beratung/Betreuung zu den Trägern. Diese Form der Zusammenarbeit hat aus dem BSHG heraus Tradition.



Daraus ergibt sich häufig eine Reihe von Problemen:

1. Mangelnde Information

Das Jobcenter weiß zwar, wie viele Kunden zur Beratung/Betreuung geschickt wurden, aber in vielen Kommunen nicht, wie viele dies dann tatsächlich in Anspruch genommen haben. Die Träger geben dem Jobcenter kaum oder gar keine Rückmeldung über Ergebnisse der Beratung/Betreuung.

2. Unklare Beziehung Auftraggeber – Dienstleister

Durch die Pauschalfinanzierung gerät häufig die Rolle der Kommune als Auftraggeber und des Trägers als Dienstleister in Vergessenheit. Viele Träger sind nicht bereit, die Kommune Umfang und Inhalte der Beratung bestimmen zu lassen. Angesichts der vielerorts divergierenden

Interpretation des Leistungsumfangs (flankierende vs. soziale Leistungen; s. Kapitel 2.3.) birgt diese Haltung großes Konfliktpotential. Zudem entstehen festgefahrene Strukturen, die sich selbst mit berechtigten Argumenten schwer ändern lassen: Wenn Kommune X seit Jahren bei Träger Y 3 Stellen finanziert hat, dies aber nun ändern möchte, entsteht häufig ein politischer Grabenkampf fernab von fachlich-inhaltlichen Argumenten.

3. Unbekannter Beratungsbedarf = unbekannter Stellenbedarf
Es gibt keine fundierte Datengrundlage, um den Beratungsbedarf abzuschätzen und entsprechend die benötigten Stellen bei den Trägern zu finanzieren. Dies kann sowohl dazu führen, dass die Kommune über Jahre hinweg mehr Stellen finanziert als tatsächlich notwendig ist, oder aber, dass zu wenig Stellen finanziert werden und die Träger ihre Arbeit nicht zufriedenstellend erfüllen können. Eine solche Situation ist für alle Beteiligten nachteilig.

4. Nachteilige Anreizstrukturen durch Pauschalfinanzierung
In vielen Fällen entstehen lange Wartezeiten für SGB II-Kunden. Dies kann v. a. zwei Gründe haben: Zum einen schafft die pauschale Finanzierung von Stellen zur Beratung von SGB II-Kunden für die Träger einen Anreiz, möglichst viele andere Kunden zu beraten, für die sie zusätzlich nach Einzelfall bezahlt werden (z. B. Selbstzahler). Zum anderen wurde wiederholt von Trägern berichtet, die „einfachere“ Kunden bevorzugen – eine Pauschalfinanzierung für die Beratung von SGB II-Kunden ermöglicht eine benachteiligte Behandlung von SGB II-Kunden, ohne dass sich dies nachteilig für die Träger auswirkt.

Beispiel: Zusammenarbeit mit einer Unternehmensberatung

Aus gutem Grund wird ein solches System nicht in anderen Bereichen angewendet. Am Beispiel einer Zusammenarbeit in dieser Form mit einer Unternehmensberatung wird dies schnell deutlich. Die Kommune würde bei der Unternehmensberatung pauschal Stellen für „Coaching für Mitarbeiter“ finanzieren. Das Gehalt einer festen Anzahl von Mitarbeitern der Unternehmensberatung würde dadurch indirekt über einen pauschalen Zuschuss von dem Personal- und Organisationsamt der Kommune übernommen. Das Personal- und Organisationsamt würde seinerseits die übrigen Ämter und Einrichtungen der Kommune über das Angebot „Coaching für Mitarbeiter“ informieren. Die Einrichtungen würden ihre Mitarbeiter zum Coaching zu der Unternehmensberatung schicken.

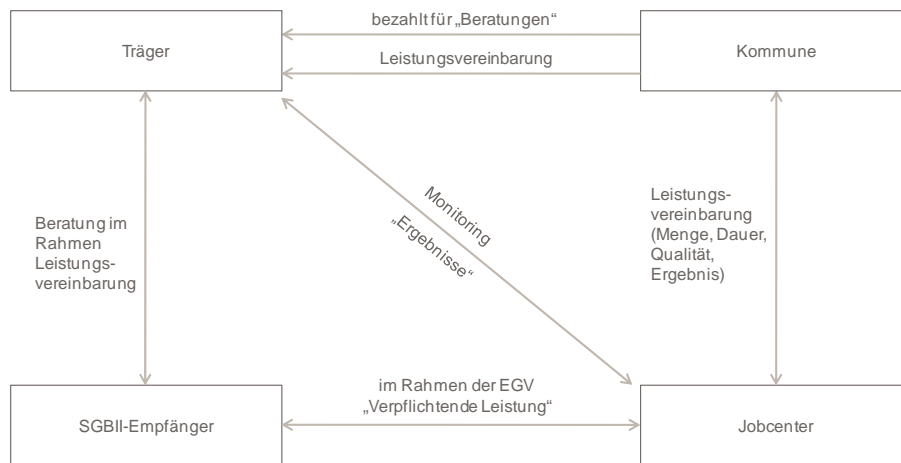


Analog zur vielfach beobachteten Situation bei den 16a-Leistungen wäre die Unternehmensberatung dabei nicht bereit, der jeweiligen kommunalen Einrichtung Rückmeldung zu geben, ob das Coaching durch den Mitarbeiter aufgenommen wurde und ob bzw. wann es abgeschlossen ist. Ebenfalls wäre die Unternehmensberatung nicht bereit, sich in die Entscheidung über Inhalte (Business Coaching, Coaching für private Probleme etc.) und Umfang des Coachings hineinreden zu lassen – schließlich sind sie die Experten für Coaching und nicht die Kommune! Zudem würde die Unternehmensberatung parallel auch andere Personen (z. B. aus Unternehmen, anderen Kommunen etc.) coachen und diese, da sie jeweils Mehreinnahmen bedeuten, bevorzugen. Für die Mitarbeiter der Kommune würden lange Wartezeiten entstehen.

Naheliegender Weise würde keine Kommune je auf die Idee kommen die Zusammenarbeit mit einer Unternehmensberatung in dieser Form zu organisieren.

5.2 Ein möglicher Lösungsansatz ist Steuerung durch Leistungsvereinbarungen

Das aktuell gängige System kann durch Leistungsvereinbarungen zwischen den einzelnen Akteuren modifiziert und verbessert werden.



Um dieses System zu erläutern, wird die Beziehung der einzelnen Akteure zueinander beleuchtet.

Kommune – Jobcenter

Im ersten Schritt müssen die Kommune und das Jobcenter eine Vereinbarung über die zu erbringenden Leistungen schließen. Dabei liegt es am Jobcenter, den Bedarf zu ermitteln. Hierfür kann die Historie wichtig sein (z. B. wie oft wurde das Vermittlungshemmnis Schulden im vergangenen Jahr festgestellt). Zur Ermittlung des Bedarfs gehört es auch, den Bedarf zu kategorisieren (z. B. leichte, anspruchsvollere und schwierige Fälle), entsprechend den Umfang der Beratung festzulegen (z. B. Basisberatung, mittlere, lange Beratung) und jeweils Kontingente für die einzelnen Kategorien festzulegen. Zum Vorgehen bei der Bedarfsermittlung siehe auch Leitlinien zum SGB II des Deutschen Landkreistags (*Leitlinien zur Umsetzung der sozialen Leistungen nach dem SGB II, 2. Aufl.: Deutscher Landkreistag, Berlin 2010*). Zuletzt müssen Vereinbarungen über die Qualität sowie das gewünschte Ergebnis (den Abbau der Vermittlungshemmnisse) getroffen werden.

Fallmanager – SGB II-Empfänger

Der Fallmanager stellt bei seinen Kunden bestimmte Vermittlungshemmnisse fest und weist den Kunden darauf hin, Beratungs- oder Betreuungsangebote wahrzunehmen. Die Eingliederungsvereinbarung ist dabei sein zentrales Instrument, den Kunden dazu zu verpflichten, das Angebot wahrzunehmen. Nimmt der Kunde nicht aktiv an den Maßnahmen zu seiner Eingliederung in Arbeit teil, kann er gem. § 2 SGB II sanktioniert werden. Die Qualität der Zusteuerung durch die Fallmanager ist dabei von größter Wichtigkeit. Es ist Aufgabe der Fallmanager, Vermittlungshemmnisse

nisse zu erkennen und auch – nach Abschluss der Beratung/Betreuung – zu erkennen ob die Vermittlungshemmnisse beseitigt wurden. Eine entsprechende Qualifizierung der Fallmanager hierfür ist daher zentral.

Des Weiteren kam in den Werkstattgesprächen die Frage auf, wie mit SGB II-Kunden umgegangen werden soll, die Beratungen durch die freien Träger in Anspruch nehmen, ohne dass dies vom Fallmanager angeordnet wurde. Die Beratung dieser „Laufkundschaft“ ist eine freiwillige Leistung der Kommune, aber keine Leistung nach dem SGB II. Es handelt sich nur dann um Leistungen nach § 16a SGB II, wenn der zuständige Fallmanager ein Vermittlungshemmnis erkannt hat und den Kunden zwecks Abbau dieses Vermittlungshemmnisses zur Beratung/Betreuung geschickt hat. Selbstverständlich steht es jeder Kommune frei, Leistungen wie Schuldnerberatung, Suchtberatung etc. allen Bürgern anzubieten (inkl. SGB II-Kunden, die nicht vom Fallmanager zugewiesen wurden). Dies ist dann jedoch keine Leistung nach § 16a SGB II, sondern eine freiwillige kommunale Leistung.

Träger – Jobcenter/Kommune

Die Kommune schließt mit den Trägern Vereinbarungen ab, entsprechend der mit dem Jobcenter ausgehandelten Kontingente. Die Träger führen die Beratungen/Betreuungen im Rahmen der Leistungsvereinbarungen durch. Die Kommune zahlt die Träger für die tatsächlich erbrachten Leistungen, d. h. wenn das Kontingent nicht aufgebraucht wurde, muss im darauffolgenden Jahr nachgesteuert werden. Außerdem sind die Träger verpflichtet, ein Monitoring durch das Jobcenter zuzulassen sowie über Ergebnisse zu berichten.

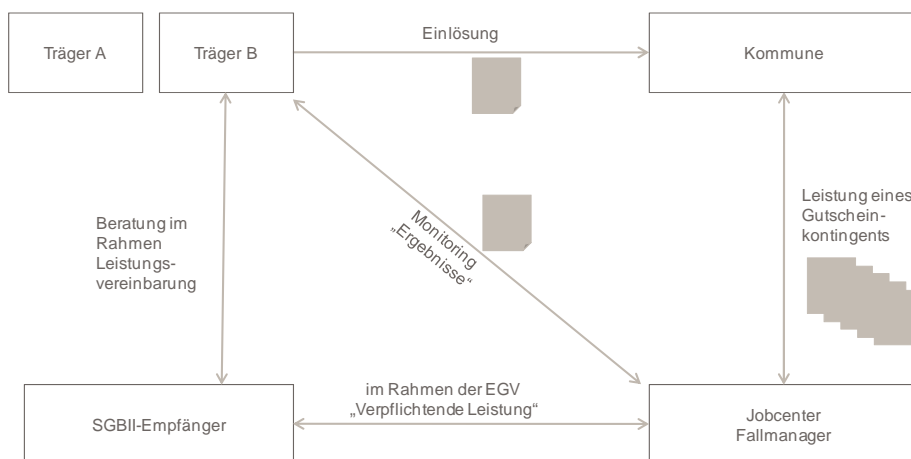
5.3 Eine mögliche Weiterentwicklung ist ein Gutscheinsystem

Das vorgestellte Steuerungssystem der Leistungsvereinbarungen kann durch die Verwendung von Gutscheinen weiter entwickelt werden.

Zentraler Aspekt des Modells ist die Verwendung von Gutscheinen, die einen genau bezifferten Wert haben. Auch bei diesem Modell müssen die Kommune und das Jobcenter zu Beginn eine Vereinbarung über die zu erbringenden Leistungen treffen. Inhalt der Vereinbarung sind die Qualität der Leistung, die gewünschten Ergebnisse und ein gewisses Kontingent an Beratungen/Betreuungen, das dem Jobcenter in Form von Gutscheinen

zur Verfügung steht. Auch sind unterschiedliche Gutscheine für unterschiedlich intensive Beratungen/Betreuungen möglich.

Das Jobcenter nutzt diese Gutscheine, wenn ein Fallmanager bei einem Kunden ein Vermittlungshemmnis feststellt. Der Fallmanager wählt dann einen Träger aus, der die Leistung erbringen soll, und übermittelt diesem Träger den Gutschein. Der Kunde ist im Rahmen der Eingliederungsvereinbarungen verpflichtet, die Leistung wahrzunehmen. Nach Erbringung der Leistung kann der Träger den Gutschein bei der Kommune einlösen und für die erbrachte Leistung bezahlt werden.



Dieses System bietet große Vorteile birgt jedoch auch Risiken.

Zentrale **Vorteile** sind:

- Durch das Gutscheinmodell erhalten die Leistungen einen konkreten Wert. Dies führt dazu, dass alle beteiligten Akteure bewusster mit der Leistungszuweisung und Leistungserbringung umgehen.
- Das Gutscheinmodell macht die Rolle der Träger als Dienstleister klar. Eine klare Rollenverteilung erleichtert das Monitoring der Leistungserbringung und steigert die Qualität der Leistungen im Sinne des § 16a SGB II (Abbau Vermittlungshemmnis).
- Da die Träger pro Gutschein bezahlt werden, haben die Träger ein hohes Interesse, möglichst viele SGB II-Kunden zu beraten. Die Praxis zeigt, dass sich dadurch innerhalb weniger Monate die durchschnittliche Wartezeit für eine Beratung auf 24 Stunden verringert.
- Das Gutscheinmodell bringt Wettbewerb in den Markt der Leistungserbringer. Selbst in ländlichen Gebieten, in denen bisher ein einzelner

Träger Monopolstellung hatte und der Kommune die Bedingungen der Leistungserbringung vorgeben konnte, hat die Erfahrung gezeigt, dass innerhalb kurzer Zeit neue Anbieter entstehen. Anbiervielfalt und Wettbewerb führen dazu, dass sich die Fallmanager diejenigen Anbieter aussuchen können, welche die Kunden am besten beraten/betreuen. Dies führt zu mehr Qualität und Effizienz in der Leistungserbringung.

Das Gutscheinmodell birgt jedoch auch einige zentrale **Risiken**, mit denen sehr gezielt umgegangen werden muss:

- Das Gutscheinmodell ist ein administrativer Aufwand, der nicht unterschätzt werden darf.
- Die Kontingente, die zwischen Kommune und Jobcenter ausgehandelt werden, müssen sehr präzise berechnet sein, sonst kann das System für die Kommune teuer werden.
- Die Ergebnisse der Beratung müssen präzise vereinbart und nachgehalten werden, sonst führt die Logik „je mehr Beratungen desto mehr Finanzierung“ zu einer Verschlechterung der Beratungsqualität.

Es empfiehlt sich, ein solches Gutscheinsystem schrittweise einzuführen. In einem ersten Schritt wird das bisherige System der pauschalen Stellenfinanzierung beibehalten, es werden jedoch die Gutscheine eingeführt. In diesem Schritt wird noch nicht nach Gutscheinen abgerechnet, die Gutscheine helfen jedoch, eine belastbare Datenbasis für die Bedarfsanalyse zu entwickeln. In einem zweiten Schritt wird die Finanzierung der Träger durch Abrechnung mit Gutscheinen eingeführt, die einzelnen Träger bekommen aber noch Kontingente zugesichert, die der bisherigen Förderung entsprechen. Diese zugesicherten Kontingente werden schrittweise verringert. Im letzten Schritt wird das Gutschein-system in vollem Umfang „scharf geschaltet“, d. h. die Träger haben keine Kontingente mehr zugesichert, sondern müssen sich im freien Wettbewerb mit anderen Anbietern über die Abrechnung der Gutscheine finanzieren.

5.4 Eine klare und einfache Lösung ist ein Budget im Jobcenter für § 16a-Leistungen

Eine klare und einfache Lösung, die von Teilnehmern genannt wurde, ist, dass die 16a-Leistungen nicht an die Kommune rückübertragen werden, sondern in der Verantwortung des Jobcenters liegen. Das Jobcenter erhält

hierfür von der Kommune ein jährliches Budget (analog zum EGT der Agentur für Arbeit), mit dem es selber 16a-Leistungen einkaufen kann. Das Jobcenter kann dann Definition und Steuerung der Leistungen übernehmen. Dies ermöglicht auch eine schlüssige Verknüpfung von 16a-Leistungen mit aktivierenden Leistungen im Rahmen von Programmen und Projekten (z. B. spezifische AGHs für Suchtabhängige). Solche Budgets sind bisher nur in Einzelfällen vorhanden (z. B. Stadt Offenbach), viele Teilnehmer würden aber eine solche Lösung in ihrer Kommune sehr begrüßen.

6 Ein erfolgreiches Monitoring & Controlling ist die Voraussetzung für die Steuerung der Leistungserbringung durch das Jobcenter

Ein wesentlicher Bestandteil der vorgestellten Steuerungsmodelle mit Leistungsvereinbarungen oder Gutscheinen ist das Monitoring und Controlling der Leistungen und Ergebnisse der Träger. Nur ein erfolgreiches Monitoring erlaubt es den Jobcentern, die Leistungserbringung zu steuern und die Kunden den besten Trägern zuzuweisen.

6.1 Wie viel Transparenz ist notwendig?

Grundsätzlich müssen die Träger ihre Rolle als Dienstleister stärker wahrnehmen und den Jobcentern, die als kommunale Einrichtungen die Leistungen finanzieren, Rückmeldung zu bestimmten Aspekten geben.

Viele Träger verweisen auf Nachfrage nach Ergebnissen auf den Datenschutz und geben daher keine Informationen preis. Die Sorge um den Datenschutz ist berechtigt. Die Kommune/das Jobcenter kann dem aber entgegenwirken, in dem sie bestimmte, präzise definierte und relevante Informationen einfordert. Ein Fallmanager benötigt keine persönlichen Informationen über einen Kunden. Der „gläserne Kunde“ ist für die erfolgreiche Integration in Arbeit weder notwendig noch gewünscht. Der Fallmanager muss aber sehr wohl wissen, ob ein Kunde das Angebot wahrgenommen hat oder nicht. Eine weitere, für den Fallmanager zentral wichtige Information, ist die Beurteilung ob und wann das Vermittlungshemmnis des Kunden abgebaut und eine Vermittlung in Maßnahmen oder Arbeit möglich ist.

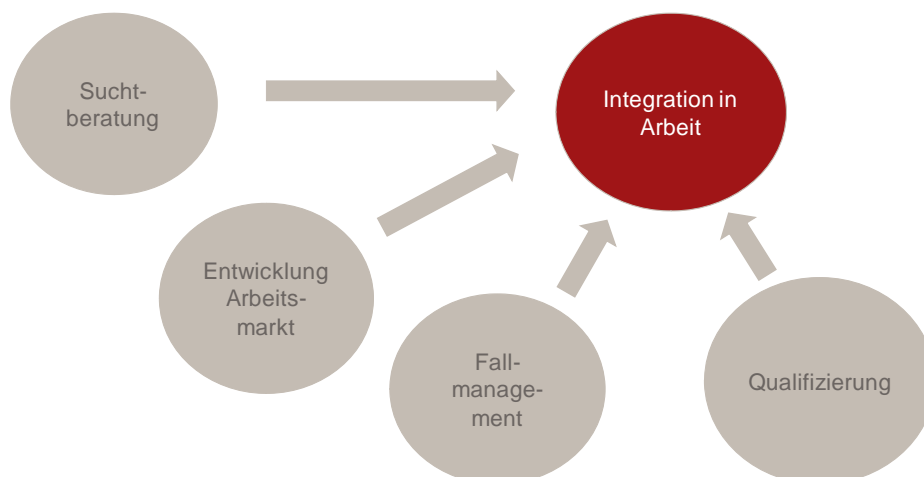
Dies kann an Hand des Beispiels der Schuldnerberatung erläutert werden: Der Fallmanager benötigt keine Informationen darüber, wie hoch die Schulden des Kunde sind oder wie dieser zu den Schulden gekommen ist. Den Fallmanager muss lediglich interessieren, ob nach Einschätzung des Schuldnerberaters das Vermittlungshemmnis Schulden abgebaut worden ist. Die Aussage, dass Schulden kein Vermittlungshemmnis mehr darstellen, beinhaltet keine Aussage über die sonstige Schuldensituation des Betroffenen. Diese vertrauliche Information wird damit nicht preisgegeben.

Um klare Rahmenbedingungen für die Entscheidung zu setzen, ob das Vermittlungshemmnis abgebaut wurde oder noch besteht, müssen sinnvolle Standardschritte für den Erfolg einer Beratung/Betreuung festgelegt werden. Dies kann für Schulden z. B. bedeuten, dass das Vermittlungshemmnis Schulden dann beseitigt wurde, wenn für den Betroffenen ein Pfändungsschutzkonto eingerichtet, ein Entschuldungsplan entwickelt und konkret drohende Konsequenzen wie z. B. Zwangsräumung der Wohnung beseitigt wurden. Solche Standards müssen für alle 16a-Leistungen mit den Trägern vereinbart werden. Der Träger hat dann die Pflicht, dem Jobcenter Rückmeldung zu geben, wenn diese Standardschritte erreicht sind (s. auch Kapitel 5.2.).

6.2 Wie kann die Wirkung gemessen werden?

Viele Teilnehmer der Werkstattgespräche bemängelten das Fehlen einer Evaluation der Wirkung der §16a-Leistungen. Eine wissenschaftlich fundierte Wirkungsevaluation der § 16a Leistungen ist sehr schwierig, da ein beweisbarer, kausaler Zusammenhang zwischen der Eingliederung in Arbeit und den § 16a Leistungen kaum hergestellt werden kann.

Folgende Grafik veranschaulicht dies am Beispiel der Suchtberatung:



Neben der Suchtberatung sind auch das Fallmanagement, qualifizierende Maßnahmen, die allgemeine Arbeitsmarktsituation und viele andere Faktoren relevant für die Frage, ob der Betroffene erfolgreich in Arbeit integriert werden konnte oder nicht. Eine erfolgreiche Integration in Arbeit

lässt sich daher niemals ausschließlich auf die Suchtberatung zurückführen.

Möglich ist es jedoch, mit deutlich weniger Aufwand ein Performance Management System zu entwickeln, welches zwar nicht den kausalen Zusammenhang zwischen Suchtberatung und Vermittlungserfolg beweist, aber steuerungsrelevante Informationen liefert und ein Monitoring der Leistungserbringung ermöglicht. In einem Performance Management für § 16a-Leistungen wird der Abbau von Vermittlungshemmnissen gemessen.

Wie der Abbau eines Vermittlungshemmnisses aussehen kann wird hier exemplarisch am Beispiel Schuldnerberatung dargestellt: Schulden stellen dann ein Vermittlungshemmnis dar, wenn der SGB II-Empfänger durch die erdrückende Schuldenlast daran gehindert wird, eine Arbeit aufzunehmen, weil

- es sich für ihn nicht lohnt zu arbeiten, da alles Einkommen sofort gepfändet wird
- er sich vor lauter Schulden und Sorgen auf keine Arbeit konzentrieren kann
- er kein Konto besitzt, auf das ein Arbeitgeber das Gehalt überweisen könnte.

Dieses Vermittlungshemmnis ist dann abgebaut, wenn

- der SGB II-Empfänger wieder einen finanziellen Anreiz, zu arbeiten hat (Pfändungsschutzkonto)
- die psychosoziale Belastung durch Schulden soweit aufgefangen ist, dass sein Kopf wieder frei ist, zu arbeiten (Entschuldungsplan, Klärung konkret drohender Konsequenzen wie z. B. Obdachlosigkeit)
- der SGB II-Empfänger ein Girokonto bzw. Pfändungsschutzkonto besitzt.

Auf Basis dieser Definierung des Vermittlungshemmnisses lässt sich ein Performance Management aufbauen. Dieses Performance Management könnte wie folgt aussehen:

Input	Prozess	Ergebnis	Wirkung/Steuerung
Welche Ressourcen setzen wir ein?	Welchen Prozess realisieren wir?	Welche Ergebnisse realisieren wir?	Welche Wirkung erzielen wir?
<ul style="list-style-type: none"> - Beratungszeit (h) - Mittel (€) - Personal (VZÄ) 	<ul style="list-style-type: none"> - Wartezeit auf Erstgespräch - Dauer des Beratungsprozesses - Vereinbarung eines Entschuldungsplans 	<ul style="list-style-type: none"> - Anzahl beratener Personen - Anteil Entschuldungspläne - Anteil abgebrochene Beratungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Abbau Vermittlungshemmnis Schulden – Einschätzung Fallmanager - SGB II-Empfänger in Besitz eines Girokontos bzw. Pfändungsschutzkontos

Am Beispiel der Schuldnerberatung wären mögliche Kriterien für eine erfolgreiche Leistungserbringung durch den Träger, dass die Schulden des Betroffenen sortiert sein müssen, ein Entschuldungsplan aufgestellt und ein Pfändungsschutzkonto eingerichtet wurde.

Neben diesen einfach messbaren Kriterien ist jedoch für die Bewertung des Trägers auch die Einschätzung des Fallmanagers zentral, ob das Vermittlungshemmnis abgebaut wurde oder nicht. Grundsätzlich sollten die Fallmanager, die einmal ein Vermittlungshemmnis festgestellt haben, auch in der Lage sein, den Abbau eines Vermittlungshemmnisses festzustellen. In der Praxis ist hierfür in vielen Kommunen jedoch eine Qualifizierung der Fallmanager notwendig. Angesichts der Tatsache, dass der Anteil an Menschen mit komplexen Problemlagen im SGB II-Bezug künftig weiter steigen wird, lohnt sich eine solche Investition in den Bereich der 16a-Leistungen, deren Aufgabe künftig zunehmend zentral werden wird.

7 Teilnehmer

Die vorliegenden Ergebnisse wurden gemeinsam von Nordlicht Management Consultants und den Teilnehmern der Werkstattgespräche erarbeitet.

Dafür vielen Dank an:

Becker, Jürgen (Landkreis Esslingen)
Bönisch, Heinz-Dieter (Rhein-Neckar-Kreis)
Brinker, Brigitta (Jobcenter StädteRegion Aachen)
Buchholz, Werner (Region Hannover)
Dubowy, Peter (Jobcenter Lahn-Dill)
Eckart, Marion (Kreis Bad Kreuznach)
Eckes, Bruno (Jobcenter Bad Kreuznach)
Eidmann, Günter (Jobcenter Darmstadt)
Feddersen, Wolfgang (Kreis Dithmarschen)
Frank-Schinke, Alexandra (Stadt Nürnberg)
Fries, Karsten (Kreis Herzogtum Lauenburg)
Gatzweiler, Hans-Gerhard (Arbeitsförderung Schwalm-Eder)
Graaf, Stefan (Jobcenter Städte Region Aachen)
Graser Karin, (Rhein-Neckar-Kreis)
Grummisch, Katja (Jobcenter Ucker-Randow)
Hackemann, Simone (Landkreis Gießen)
Hanewinkel, Martin (Jobcenter im Kreis Warendorf)
Horn, Rainer (Jobcenter Saarbrücken)
Koch, Thomas (Jobcenter Heidenheim)
Kupski, Udo (Jobcenter StädteRegion Aachen)
Linsbauer, Elke (Lahn-Dill-Kreis)
Masresha, Cristiana (Jobcenter Darmstadt)
Mazur, Mark (Jobcenter Gelsenkirchen)
Nies, Hans-Dirk (Kreis Bad Kreuznach)
Onuk, Barbara (Jobcenter Frankfurt am Main)
Plettenberg, Felix Graf von (Stadt Münster)
Reimann; Heinz-Gerd (Jobcenter Saarbrücken)
Rodemeyer, Christian (Kreis Höxter)
Rößler, Roland (Jobcenter Schwäbisch Hall)
Schlesinger, Michael (Jobcenter Oldenburg)
Schmitt, Stefan (Stadt Frankfurt am Main)
Schmitz, Hans-Peter (Landkreis Sonneberg)

Schröder, Sabine (Kreis Ostholstein)
Seiler, Karl (Rhein-Neckar-Kreis)
Söllner, Petra (Stadt Leverkusen)
Sußmann, Dirk (Stadt Gelsenkirchen)
Wentzel, Dirk (Landkreis Gießen)

8 Anlagen

- Präsentation „Wer steuert die § 16a-Leistungen?“