

Wissenschaftliche Begleitung des Modellprojekts

mitnmang

Hamburger Initiative für Arbeit – 50 plus

Expertise

Zusätzliche Dienstleistungen zur Integration der Zielgruppe 50 plus
Stand 5. März 2007

INHALT

1	Vorbemerkung.....	1
2	Spezifische Integrationsprobleme der Zielgruppe 50+?	1
3	Instrumente und Förderungsansätze der Jobcenter.....	3
4	Unterstützung der t.a.h. durch externe Dienstleistungen?	4

1 Vorbemerkung

Die hier dargestellten Befunde beruhen auf einer Reihe von Experteninterviews, die mit den Leitungen Hamburger Jobcenter im Januar und Februar dieses Jahres geführt worden sind. Im Fokus der Befragung standen – bezogen auf die Zielgruppe 50+ - drei Aspekte: Integrationsprobleme und Zugangsbarrieren (s. Abschnitt 2); Instrumente und Förderansätze (s. Abschnitt 3) und schließlich Unterstützungsmöglichkeiten der t.a.h. durch externe Dienstleistungen (s. Abschnitt 4). Im Rahmen der begleitenden Evaluierung von mitnmang soll das Papier den Prozess der Meinungsbildung über die weitere Entwicklung des Netzwerks unterstützen. An der (mündlich durchgeführten) Befragung haben sich 15 Jobcenter (von 19) beteiligt.

2 Spezifische Integrationsprobleme der Zielgruppe 50+?

In der Sicht der Befragten ist die Zielgruppe 50+ - was die sozio- und erwerbsbiographische Merkmale betrifft - sehr heterogen. Da bisher noch keine spezifischen Auswertungen vorhandener Datenbestände der t.a.h vorliegen, werden Integrationsprobleme wie -potentiale von den Befragten eher typologisch beschrieben, wobei – analog zur Kundentypologie der Agentur – primär die Dimensionen „Hemmnisse“, „Qualifikation“ und „Motivation“ herangezogen werden – weniger indes Aspekte der Arbeitsmarktentwicklung.

Übersicht 1: Typische Integrationsprobleme 50+

Aktivierung	Hemmnisse	Qualifikation	Motivation
Möglich	Keine (bis auf Alter) Geringe regionale Mobilität	Langjährige Berufserfahrung Hoher Anteil formal Geringqualifizierter (primär LZA gewerbliche Berufsbereiche) Fehlender Berufsabschluss (besonders bei Zuwanderern) Fehlende soft-skills Unzureichende Deutschkenntnisse (Spätaussiedler)	Arbeitsmarktnähe noch vorhanden (primär bei früherem ALG I Klientel) Entmutigungen, mangelndes Selbstvertrauen (Folge von LZA) Potentiale verschüttet (aufgrund Eigen- und Fremdbewertung)
eher Fraglich	Gesundheitliche Einschränkungen Abhängigkeiten, Überschuldungen, psychische Belastungen		„Alter Sozialhilfe-Adel“ (langjährige Transferabhängigkeit; „Einrichtung“ mit den Verhältnissen)

Legt man diese Zuordnung zugrunde, dann haben die Jobcenter im Bereich 50+ kaum mit „Marktkunden“ zu tun, also solchen Gruppen, die ohne besonderen Maßnahmeinsatz in den Arbeitsmarkt vermittelt werden könnten. Im Vordergrund stehen vielmehr die sog. „Betreuungskunden“, die durchgängig einen relativ hohen Förderungs- bzw. Betreuungsbedarf aufweisen, sich jedoch hinsichtlich der Aktivierungskomponente („Fordern“) unterscheiden.

Folgt man dieser hier vereinfacht¹ dargestellten Einschätzung (Übersicht 1), dann erscheint eine Aktivierung in Richtung Arbeitsmarkt vor allem bei zwei Gruppen von 50+ sehr schwierig, wenn nicht ausgeschlossen: auf der einen Seite bei Personen mit erheblichen gesundheitlichen Einschränkungen (einschließlich Abhängigkeiten), andererseits bei jenen, die langjährige Sozialhilfekarrieren aufweisen. Auffällig erscheint, dass die Befragten diese Zuordnung vor allem hinsichtlich der Merkmale „Hemmnisse“ und „Motivation“ vornehmen, weniger mit Blick auf das Merkmal „Qualifikation“. Positiv gewendet würde das bedeuten, dass gerade hinsichtlich unzureichender oder fehlender Qualifikationen Spielräume für Förderungen gesehen werden.

Umgekehrt werden Aktivierungs- und Integrationsmöglichkeiten primär bei jenen betont, die – bis auf das Merkmal Alter – weder besondere qualifikatorische noch motivationale Einschränkungen aufweisen. Hier müsse man – abgesehen von etwaigen Mis-match Problemen – eher versuchen, auf Kriterien betrieblicher Personalauswahl Einfluss zu nehmen. In diesem Zusammenhang werden durchaus spezifische Potentiale dieser Teilgruppe 50+ hervorgehoben, dazu gehören in erster Linie:

- Langjährige Berufserfahrung und Zuverlässigkeit
- Hohe Sozialkompetenz und Motivation

Diese Potentiale ließen sich – und das müsste Betrieben kommuniziert werden – am besten in altersgemischten Teams nutzen.

Die typischen Barrieren, die den Zugang zum Arbeitsmarkt für die Zielgruppe 50+ auf der Nachfrageseite behindern, werden zum Teil in arbeitsplatzbezogenen Anforderungen gesehen. Das betrifft – abgesehen von qualifikatorischen Merkmalen - vor allem Anforderungen im physischen Bereich, denen Ältere nicht mehr gewachsen sind und macht den oft betonten Mangel an Einfacharbeitsplätzen für Ältere deutlich.

In der Hauptsache jedoch verweisen die Befragten auf die bekannten mentalen Barrieren auf Seiten der Arbeitgeber, die bisher nicht bereit scheinen, die Potentiale von Älteren realistisch zu erkennen und anzuerkennen. Hier sind nach einhelliger Auffassung der Befragten intensive und kontinuierliche Sensibilisierungen erforderlich; diese dürften indes erst dann zu einem messbaren Erfolg führen, wenn es dabei - jenseits eines bloßen Appells - gelingt, an den konkreten betrieblichen Interessen anzusetzen.

¹ Die Vereinfachung beruht in erster Linie darauf, dass zwischen den genannten Dimensionen – und hier vor allem zwischen „Hemmnissen“ und „Motivation“ – interne Zusammenhänge bestehen.

3 Instrumente und Förderungsansätze der Jobcenter

Grundsätzlich stünden zur Arbeitsmarktintegration alle Instrumente sowohl des SGB III wie des SGB II zur Verfügung; allerdings – und das wird durchgängig betont - seien diese Instrumente zumeist nicht ausreichend auf die Bedarfe dieser Zielgruppe zugeschnitten. Zwar ist – aufgrund der eher explorativen Ausrichtung der Expertengespräche - nicht nach einer Quantifizierung des Instrumenteneinsatzes gefragt worden, aber in den Antworten deutet sich an, dass der Instrumenteneinsatz zwischen den einzelnen Jobcentern durchaus variiert². Neben den Merkmalen der Zielgruppe – und hier dann der Frage einer etwaigen lokalen Konzentration bestimmter Problemgruppen – scheint die Instrumentenwahl auch davon bestimmt zu sein, in welchem Umfang die jeweiligen Jobcenter – abhängig von genauer Kenntnis örtlicher Potentiale und Nachfragegegebenheiten - zu einem lokal spezifizierten Handeln in der Lage sind.

Übersicht 2: Einsatz des vorhandenen Instrumentariums

Instrumententyp	Kommentare
Hamburger Modell	Primär im Niedriglohnbereich mit Schwerpunkt im gewerblichen Sektor (fraglich, ob sich Ältere damit erreichen lassen)
EGZ	Eher selten genutzt, aber wenn, dann oft erfolgreich; zum Teil auch im Rahmen von Zeitarbeit eingesetzt, (Gefahr von Mitnahmen)
AGH (AGH 58plus)	Hauptsächliches Instrument, Ausrichtung: Test von Arbeitsbereitschaft, Vermittlung Sozialkompetenz Nur Ausgliederungsinstrument
Trainingsmaßnahmen	Schulische Form: eher weniger geeignet, wenn sie nicht speziell auf die Bedarfe 50+ abgestimmt sind (Gefahr: „Schleifenfunktion“) Betriebliche Form erscheint aussichtsreicher (allerdings Engpass: Gewinnung von Betrieben)
FBW	Selten eingesetzt, insbesondere wenn offene Stellen verfügbar Zum Teil Planung von modularisierten, niedrighschwelligigen Angeboten

Die in der Übersicht 2 aufgeführten Kommentare illustrieren die von den Befragten geäußerte Hauptkritik, dass das verfügbare Instrumentarium viel stärker auf die Bedarfe der Zielgruppe 50+ ausgerichtet werden müsste. Ansatzpunkte dies zu erreichen, werden vor allem in dreierlei Hinsichten gesehen:

- auf der Ebene von Instrumenten (Aufwertung vorhandener, Einführung neuer Angebote);
- in der intelligenten Kombination verschiedener Instrumente, und
- durch verbesserten Zugang zu Unternehmen und Betrieben (Akquisition, Vermittlung).

² Ablesbar ist das daran, dass identische Instrumente hinsichtlich ihrer Erfolgswahrscheinlichkeit unterschiedlich kommentiert werden.

Übersicht 3: Ansätze zur Verbesserung der Integration der Zielgruppe 50+

Instrumente	Maßnahmen-Mix	Akquisition/Vermittlung
<ul style="list-style-type: none"> • Aufwertung von AGH (längere Laufzeiten; Entgeltvariante, begleitende Module zur Qualifizierung u.ä.) • Stärkeres Angebot von Coaching-Angeboten (Selbstmanagement) • Einführung eines dauerhaften „Dritten Arbeitsmarktes“ 	<ul style="list-style-type: none"> • Kombination von Arbeits-, Qualifizierungs- und Vermittlungsangeboten. (z.B. Kombi plus für Ältere) • Verknüpfung von Trainingsmaßnahmen mit Coaching- und Vermittlungsaktivitäten • Personenzentrierte, flexible Integrationsangebote (Mehraufwand, spezielle Arbeitsinstrumente) 	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilisierung von Arbeitgebern (u.a. durch Begleitangebote) • Aufwertung und Stärkung des Arbeitgeberservices (u.a. Zusammenarbeit mit Zeitarbeit) • Direkte, bewerberbezogene Vermittlung

4 Unterstützung der t.a.h. durch externe Dienstleistungen?

Überlegungen hinsichtlich der Frage, ob - und wenn wie - die von der team.arbeit.hamburg für die Gruppe der 50+ vorgehaltenen Leistungen ergänzt werden können durch externe Anbieter, sollte ein kurzer Blick darauf vorgeschaltet werden, wie die Form der Zusammenarbeit zwischen den Jobcentern und dem Trägernetzwerk von mitnmang (das Kundencenter eingeschlossen) bisher gesehen wird. Die befragten Jobcenter beurteilen die Zusammenarbeit eher kritisch:

- Die Jobcenter seien auf die Einführung von mitnmang nicht ausreichend vorbereitet worden;
- Die Auswahl von TN durch die beteiligten Träger sowie durch das Kundencenter selbst sei nicht transparent (zu viele Ablehnungen, keine ausreichenden Begründungen)
- die Jobcenter erhielten keine Rückmeldungen über Erfolge der beteiligten Träger
- der Status des Angebots von mitnmang – Maßnahme oder Stellenangebot – nicht klar kommuniziert,
- Mitnmang halte keine Angebote für eher arbeitsmarktferne 50+ Gruppen vor – als Angebot nur für „Marktkunden“ sei es tendenziell überflüssig.

Wie die Kommentare zeigen, betrifft die Kritik in erster Linie Kommunikationsprozesse, aber an den vorliegenden Statements sind auch Zweifel an der Funktion einer zentralen Anlaufstelle erkennbar – beide Gesichtspunkte müssen bei der Diskussion einer Neuausrichtung externer Dienstleistungen berücksichtigt werden.

Wenn man Bedarf und Möglichkeiten der Nutzung externer Dienstleistungen durch die t.a.h. abwägen will, sollten zunächst – vor dem Hintergrund der jetzigen Organisationsstruktur der t.a.h. – zwei Teilfragen bedacht werden:

- a) Können weitere zielgruppenbezogene Spezialisierungen die Integrationsleistungen der t.a.h steigern?
- b) Welche Teilfunktionen des von der t.a.h. verantworteten Integrationsprozesses könnten bzw. sollten extern verstärkt werden?

In der Einschätzung des möglichen Nutzens weiterer zielgruppenbezogener Spezialisierungen gehen die Auffassungen der befragten Jobcenter auseinander³.

Übersicht 4: Weitere zielgruppenbezogene Spezialisierung?

Pro	Contra
<ul style="list-style-type: none"> • Spezialisierte Einheit für Betreuung und Beratung wäre sinnvoll • Spezialisierte Einheiten könnten sachgerechte, individuelle Betreuung der Kunden bieten • Externes Informationsbüro sinnvoll, weil dort differenziertere Kenntnis über Instrumente und Maßnahmen für Ältere vorliegt als bei Vermittlern 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine weitere Spezialisierung (z.B. 50+ Standorte), sondern stärkere Vernetzung der lokalen Fachstellen mit den Job Centern • Spezielle Beratungsstelle mit speziellem Büro für Ältere nicht erforderlich. Vermittler in den einzelnen JobCentern können auch so auf die Angebote zugreifen • Zentrales Problem ist das mangelnde Arbeitsangebot für 50+, nicht Defizite in der Betreuung durch die Jobcenter

Mit der Frage weiterer Spezialisierung wird sich natürlich nur jemand befassen, der die beispielhaft angeführten Contra-Argumente (Übersicht 4) nicht teilt. In den Pro-Argumenten sind schon mögliche Teilfunktionen angesprochen, die durch externe Dienstleistungen unterstützt werden könnten. Greifen wir an dieser Stelle die von den Befragten vorgeschlagenen Ansätze zur Verbesserung der Integration der Zielgruppe auf (s. Übersicht 3), dann könnte sich die Diskussion auf folgende 4 Teilfunktionen beziehen:

³ Etwas vereinfacht dargestellt haben sich 6 Jobcenter gegen, 7 für eine spezialisiertes Beratungszentrum ausgesprochen

Übersicht 5: Funktionen spezialisierter Dienstleistungen

Information und Beratung	Profiling	Organisation/ Durchführung	Übergangsmanagement und Vermittlung
Über Angebote und Instrumente	Ermittlung von Potentialen	Coaching, Qualifizierung, Entschuldung usw.	Akquisition von Arbeitsplätzen, Betriebskontakte usw. sowie Entwicklung von Alternativ-Optionen

Dieses Spektrum von Teilfunktionen sollte explizit vor dem Hintergrund der heterogenen Zusammensetzung der Zielgruppe 50+ gesehen werden – nur für einen Teil der Zielgruppe 50+ wird Integration Eingliederung in der ersten Arbeitsmarkt bedeuten können, daneben müssen andere Tätigkeitsformen erwogen werden (z.B. ehrenamtliches Engagement, Formen eines „Dritten Arbeitsmarktes“ usw.).

Hält man diese funktionsbezogene Unterscheidung von spezialisierten Dienstleistungen für sinnvoll, dann sollte die Diskussion der Frage, ob diese Teilleistungen t.a.h. intern erbracht werden können oder durch Externe zu unterstützen wären, konstruktiv, d.h. prolemlösungsorientiert geführt werden⁴. Diese Abwägung sollte zugleich mit Blick auf mögliche Organisationsformen dieser Dienstleistungen erfolgen. Grundsätzlich ließen sich folgenden Konstellationen unterscheiden:

Übersicht 6: Organisationsformen spezialisierter Dienstleistungen

	Zentral	Regionale Schwerpunkte	Dezentral
Intern (t.a.h.)	Ein Jobcenter als zentrale Anlaufstelle	3 -4 ausgewählte Jobcenter	Angegliedert an die einzelnen Jobcenter
Extern	Ein privater Träger	Trägerverbund bzw. 3-4 Netzwerke	Bezirksbezogene Anlaufstelle

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit mitnmang spräche einiges dafür, die Variante Regionale Schwerpunkte/Trägerverbünde bzw. Netzwerke – unter Fortführung des Marke „mitnmang“ - näher zu überlegen und dabei die bisher erkennbaren Schwächen durch Verfahrensentscheidungen zu korrigieren. Dies vor allem deshalb, weil sich die relevanten Leistungen nicht auf die Umsetzung eines einzelnen Instrumentes beziehen, sondern für eine besondere, künftig noch wichtiger werdende Teilgruppe des Arbeitsmarktes Anschlußperspektiven organisiert werden müssen – und dies kompatibel zur Funktionslogik der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Regelungen. Denkbar wäre demnach folgende Konstellation:

⁴ Der Fokus sollte nicht auf Fragen nach den – organisationsstrukturellen – Ursachen der Auslagerung von Dienstleistungen gerichtet sein.

- 3 – 4 regional verteilte Netzwerke (z. B. südlich der Elbe, westliches Hamburg/Bezirk Altona, nördlich HH/Eppendorf und östlich Hamburg/Wandsbek) von Trägern,
- eine gesonderte Anlaufstelle für Information, Beratung und Profiling,
- der Trägerverbund muss Gewähr bieten für die Erfüllung der in Übersicht 5 genannten Funktionen (vor allem Organisation/Durchführung und Übergangsmanagement/Vermittlung)
- die Zuweisung könnte pro Bezirk von einem Jobcenter koordiniert werden
- kontinuierlicher Bestandteil des Prozesses müssten Monitoring und Ergebnisüberprüfung sein
- schließlich müsste der Zugang zu VERBIS vertraglich geregelt werden.