

EU-Profiling-Seminar  
January 12-14, 2005

Development of profiling instruments as tools within the preventative approach to LTU

## **JOBSEEKER SCREENING, SEGMENTATION AND ORGANISATIONAL REFORM IN AUSTRIA (AMS)**

**Georg Waller  
AMS Austria**

## **1. Ausgangssituation - Rahmenbedingungen - Problemstellung**

### *1.1 Ausgangssituation*

Im Jahre 1994 wurde in Österreich die bisherige Arbeitsmarktverwaltung aus der unmittelbaren Bundesverwaltung (dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales) ausgegliedert und unter der Bezeichnung „Arbeitsmarktservice“ (AMS) als eigenständiges Dienstleistungsunternehmen öffentlichen Rechts eingerichtet.

Die Zielvorgaben für die grundlegende Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik werden nun vom Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit in Übereinstimmung mit den Zielen der Europäischen Union festgelegt.

Die Verantwortung für die operative Geschäftsführung liegt auf Bundesebene beim Vorstand, der für die zentrale Ausrichtung und Steuerung der gesamten Organisation verantwortlich zeichnet.

Auf Landesebene führen die jeweiligen LandesgeschäftsführerInnen und auf regionaler Ebene die LeiterInnen der Regionalen Geschäftsstellen die Geschäfte.

Auf allen Ebenen werden die Sozialpartner (Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretung) einbezogen und wirken im Verwaltungsrat, in den Landesdirektorien und Regionalbeiräten maßgeblich an der Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik mit.

Mit dieser Ausgliederung verbunden waren u.a. eine klare Betonung der Dienstleistungs- und Kundenorientierung, eine verstärkte Dezentralisierung von Entscheidungen und die Entwicklung adäquater Steuerungs- und Controllingssysteme.

### *1.2 Rahmenbedingungen*

Das AMS ist weiterhin auf drei Ebenen organisiert: eine direkt vom Vorstand geleitete Bundesgeschäftsstelle (BGS), 9 Landesgeschäftsstellen (LGS) und 98 Regionale Geschäftsstellen (RGS), die die unmittelbaren Dienstleistungen gegenüber den externen Kunden erbringen.

Das AMS verfügt über rund 4.190 Planstellen, von denen 145 in der zentralen Bundesgeschäftsstelle, 695 in den Landesgeschäftsstellen und 3.350 in den Regionalen Geschäftsstellen eingesetzt werden. Die Größe der Regionalen Geschäftsstellen schwankt dabei zwischen 10 bis 140 Planstellen.

Dabei muss gesehen werden, dass das AMS auf dieser Ebene sowohl alle Aufgaben der Jobvermittlung (für Arbeitsuchende und Betriebe) einschließlich der damit zusammenhängenden arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen als auch die gesamte Abwicklung der Aufgaben der Arbeitslosenversicherung wahrnimmt – diese bisher in organisatorisch getrennten Bereichen.

Dem gegenüber steht ein Arbeitsmarkt von 8,15 Mio. Einwohnern, 3,18 Mio. unselbständig Beschäftigten, 240.000 im Jahresdurchschnitt vorgemerkten Arbeitslosen (entspricht einer EU-Rate von 4,1%).

### *1.3 Problemstellung*

Hintergrund und Anlass für eine systematische Analyse und Neubewertung der Situation im Bereich des Beratungs- und Vermittlungsservice (BVS) und der Ableitung möglicher Verbesserungsmaßnahmen waren die gestiegenen quantitativen und qualitativen Anforderungen an das AMS.

Steigende Arbeitslosigkeit und sich daraus ergebende erhöhte und differenziertere Betreuungs- und Unterstützungsbedürfnisse auf Seiten der Arbeitssuchenden verlangten auch entsprechende veränderte Angebote des AMS.

In diesem Zusammenhang stellten sich u.a. die Frage nach der Weiterentwicklung der Dienstleistungen, nach der Verbesserung, Beschleunigung und Rationalisierung der Arbeitsabläufe, nach einer Optimierung der technischen Unterstützung, nach einem gezielten und bedarfsentsprechenden Personaleinsatz etc. vor allem im Bereich der Betreuung von Arbeitssuchenden.

#### *1.4 Projektauftrag für externe Analyse (1998)*

Die Besonderheit des Themas als auch die Erfahrungen mit vergleichbaren Aufgabenstellungen führten zur Entscheidung, bei diesem Projekt auch gezielt externe Expertise zu nutzen. In diesem Sinne wurde eine entsprechende Projektformulierung vorgenommen, eine dem Projektumfang entsprechende Ausschreibungs- und Vergabeform gewählt und letztlich die St. Gallerer Firma FOKUS als Auftragnehmer ausgewählt.

#### *1.5 Projektdurchführung*

Der Komplexität und dem Umfang der Thematik entsprechend wurden unterschiedliche Methoden der Erhebung und Datenerfassung gewählt (Befragungen von MitarbeiterInnen und Führungskräften, Beobachtungen, Zeiterhebungen, Ablaufanalysen ...), differenzierte Auswertungen vorgenommen und im Besonderen intensiv systematische Expertenrunden genutzt.

Eine entsprechende Projektstruktur sicherte über den gesamten Projektverlauf eine enge Einbindung des Managements und damit die laufende Abstimmung der Ergebnisse mit der Führung der Organisation.

Eine kontinuierliche Projektdokumentation sowie ausführliche Zwischen- und Endberichte mit formulierten Schlussfolgerungen und Empfehlungen waren Grundlage für die darauf aufbauenden Umsetzungsaktivitäten.

## **2. Ergebnisse der Analyse**

Die Ergebnisse der Studie lassen sich im wesentlichen in 2 Gruppen teilen:

Aufgezeigte Verbesserungspotentiale und –vorschläge in Richtung Erhöhung der Effizienz (Wirtschaftlichkeit) einerseits als auch zur Steigerung der Effektivität (Wirksamkeit) andererseits:

#### *Sofortmaßnahmen / Effizienz*

Diesbezüglich ergab die Studie eine Reihe von Hinweisen zur Verbesserung der Effizienz der internen Abläufe, Empfehlungen in Richtung einer Instrumenten- und Datendurchforstung, zur Verbesserung der Kommunikation und der internen Abstimmung.

So war beispielsweise die Thematisierung der Störungen der Beratungssituationen wesentlicher Anstoß zur Entwicklung des bundesweiten CallCenter/ServiceLine-Projektes.

#### *„Strukturmaßnahmen“ / Effektivität*

Über die Hinweise zur Effizienzsteigerung der Arbeitsabläufe gab es aber auch klare Empfehlungen zur grundsätzlichen Neugestaltung der Aufbauorganisation der Regionalen Geschäftsstellen (RGS). Im Blickpunkt standen dabei vor allem die

Optimierung der (internen) Schnittstelle zwischen Vermittlung und Existenzsicherung (Arbeitslosenversicherung) sowie die Ausrichtung der Dienstleistungen und des MitarbeiterInnen-KnowHows auf individuelle Problemlagen und Betreuungsbedürfnisse der KundInnen (Stichworte Prozess- und Kundenorientierung).

### 3. Modellentwicklung (1999)

Auf der Grundlage intensiver Analysearbeiten sowie der eingehenden Erörterung und Diskussion unterschiedlicher Varianten wurde schließlich gemeinsam mit (externen und internen) ExpertInnen und PraktikerInnen ein neues RGS-Grundmodell für den Bereich der Betreuung der Arbeitsuchenden (Service für Arbeitsuchende – SfA) entwickelt. Dieses neue „3-Zonen- Modell“ basiert im Kern auf folgenden 4 Eckpunkten:

#### **-Kundensegmentierung**

D.h.: Grundlage des neuen Organisationsmodells ist die Unterteilung oder „Segmentierung“ der Kundengruppe Arbeitskräfte entsprechend unterschiedlicher (objektiver) Problemlagen und (subjektiver) Betreuungsbedürfnisse.

Die bisherige Unterteilung der Kunden in die „Kundengruppen“ Arbeitsuchende bzw. Arbeitskräfte einerseits und Unternehmen andererseits erwies sich allein als ein zu „grobes“ und undifferenziertes Kriterium für die Gestaltung der Organisation.

Andererseits war die Definition und Abgrenzung der (häufig statistisch definierten) arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen (wie beispielsweise Ältere, Jugendliche, Frauen ...) zu „fein“ und differenziert, um daraus auch organisatorisch wirksame Konsequenzen abzuleiten.

Die nun gewählten Dimensionen Problemlagen und Betreuungsbedürfnissen erlauben jetzt eine Unterteilung auf gleichsam „mittlerer Ebene“, gehen von den realen Kundenbedürfnissen aus und ermöglichen eine überschaubare, organisatorisch abbildbare und nachvollziehbare Typologisierung.

Als wichtigste Segmente wurden bestimmt:

- *Infokunden* mit punktuellen Wünschen nach arbeitsmarktbezogenen Informationen oder Auskünften ohne Bedarf nach darüberhinausgehender kontinuierlicher und systematischer Unterstützung
- *Servicekunden* mit Wunsch / Bedarf nach aktiver und kontinuierlicher Unterstützung bei der Job-Suche und der materiellen Existenzsicherung
- *Beratungskunden* mit Wunsch / Bedarf nach tiefer darüber hinausgehenden intensiveren individuellen Hilfe und Unterstützung zur (Re-)Integration in das Beschäftigungssystem (ein – ursprünglich angedachtes – viertes Segment „Integrationskunden“ wurde letztlich unter Beratungskunden subsumiert).

#### **-Dienstleistungsbündelung**

D.h.: Zusammenführung / „Bündelung“ des Betreuungsangebotes und der Dienstleistungen als auch des fachlichen KnowHows entsprechend diesen Kundensegmenten bzw. dem zugrundeliegenden Betreuungsbedarf:

- Für *Infokunden*: Auskünfte und Information über den Arbeitsmarkt, die Berufswelt, über offene Stellen, das Dienstleistungsangebot des AMS,

- aber auch Anleitung und Unterstützung bei der Nutzung von Selbstbedienungsangeboten des AMS ...
- Für *Servicekunden*: Vormerkung / Registrierung, systematisches Matching, aktive und planmäßige Betreuung und Unterstützung auf der Grundlage individueller Betreuungspläne, Anleitung, Begleitung und Überwachung der Eigenaktivitäten, begrenzter Einsatz von Fördermaßnahmen (Qualifizierung), Einleitung und Abwicklung der Existenzsicherung / Arbeitslosenversicherung ...
  - Für *Beratungskunden*: Zusätzlich intensivere Beratung und umfassender Förderungs- und Maßnahmeneinsatz ...

### **-3-Zonen-Gliederung**

D.h.: Organisatorische Abbildung und Absicherung der Kundensegmentierung und des differenzierten Betreuungsangebots in einer auch räumlich abgegrenzten und erkennbaren 3-Zonen-Struktur mit einer klaren Zuordnung von Aufgaben und Mitarbeitern zu diesen Zonen.

Damit verbunden ist die Vereinbarung und Festlegung von (inhaltlichen bzw. zeitlichen) Kriterien der Kundenzuordnung bzw. der Übergabe von Kunden (siehe Ausführungen weiter unten).

### **-„Personelle“ Integration von Aufgaben der Vermittlung und der Existenzsicherung in der Servicezone**

D.h.: Zusammenführung und „Integration“ der bisher (personell, aber auch organisatorisch) getrennten Funktionen und Aufgabenbereiche Job-Vermittlung und Arbeitslosenversicherung im Bereich der Servicezone auf Mitarbeiter-Ebene und damit Realisierung eines one-stop-Prinzips für einen Großteil der arbeitssuchenden KundInnen.

In der praktischen Umsetzung des Modells bedeutet dies, dass der Dienstleistungsprozess mit der *Abklärung des individuellen Kundenanliegens* startet. Diese ist Grundlage für die erste Steuerung des Kundenstromes: Kunden, deren Anliegen sich allein auf Auskünfte und Informationen beziehen, werden – nach Möglichkeit bereits über das System der visuellen Kundensteuerung (Leitsystem) – in die *Infozone* gelenkt. Dort werden die gewünschten allgemeinen und individuellen Informationen rasch, flexibel und ohne administrative Hürden (Registrierung) bereitgestellt. Ein wesentlicher Teil dieser Infozonen besteht im Angebot (Bereitstellung und Anleitung) von Selbstbedienungs-Möglichkeiten (z.B. Kunden-PCs).

Kunden, die im Zusammenhang mit ihrer Arbeitssuche aktive und kontinuierliche Unterstützung brauchen (hinsichtlich finanzieller Unterstützung und/oder Hilfe bei der Stellensuche), werden in der Regel in die *Servicezone* geleitet. Dort erfolgt – nach Möglichkeit bereits beim Erstkontakt – die Abklärung der individuellen Problemlagen und des Kundenwunsches, werden vermittlungs- und betreuungsrelevante Tatbestände angesprochen und im EDV-System erfasst, werden über ein „Sofort-Matching“ die Vermittlungschancen überprüft („Reality-check“) und auf Basis eines ersten „Grob-Profilings“ die weiteren Betreuungsstrategien abgestimmt und vereinbart. Die wesentlichen Eckpunkte werden in den (ab 2005 für alle arbeitslos vorgemerkten Personen) verbindlichen (ausgedruckten) *Betreuungsplänen* dokumentiert (diese beinhalten neben der Darstellung der Ausgangssituation und der

vermittlungsrelevanten Sachverhalte vor allem die konkret vereinbarten Aktivitäten seitens des AMS und des Kunden).

Zugleich werden – und dies stellte die wesentliche Neuerung und zugleich große Herausforderung an die Organisation und ihre Mitarbeiter dar - nach diesem neuen Modell auch an einer Stelle / von einem Mitarbeiter alle Angelegenheiten der Arbeitslosenversicherung (Antragsentgegennahme, Klärung der Voraussetzungen und Ansprüche, Abwicklung und Anweisung etc) erledigt.

Die auf diese Weise festgestellte Problemlage und der daraus abgeleitete Betreuungsbedarf der Kunden bestimmen in der weiteren Folge die Form (und damit auch die organisatorische Zuständigkeit) der weiteren Betreuung:

- „Job-ready“-Personen verbleiben (vorerst) zur Betreuung in der Servicezone
- Personen mit erhöhtem Betreuungsbedarf (d.h. mit komplexeren Problemlagen und damit umfassenderen Unterstützungsbedarf einschließlich eines differenzierteren Maßnahmen- und Instrumenteneinsatzes) werden in der Folge in der *Beratungszone* betreut.

Stellt sich nicht bereits beim Erstkontakt, sondern erst im weiteren Verlauf der Betreuung in der Servicezone heraus, dass hier doch komplexere Problemlagen mit größerem Interventions- und Unterstützungsbedarf (aufgrund persönlicher Gegebenheiten oder Gegebenheiten des Arbeitsmarktes) vorliegen, so erfolgt die Übergabe in die Beratungszone - und damit ein Wechsel in der Betreuungszuständigkeit und –form - zu diesem jeweiligen Zeitpunkt.

Zu einer Übergabe in die Beratungszone kommt es aber auch in allen jenen Fälle, bei denen eine Vermittlung innerhalb von 3 Monaten nicht möglich war – d.h. nach einer Vormerkdauer von 3 Monaten werden *alle Arbeitssuchenden* (mit definierten Ausnahmen) in die Beratungszone überstellt.

Als *inhaltliche Kriterien* für eine – sofortige oder im Zuge der Betreuungsprozesses veranlasste – Bestimmung als Beratungskunden und damit für die Übergabe in die Beratungszone wurden u.a. bestimmt:

- für die Vermittlung maßgebliche körperliche, geistige, psychische oder soziale Einschränkungen
- mangelnde berufliche Orientierung, mangelnde Qualifikation oder mangelndes Selbsthilfepotential
- ungelöste Betreuungspflichten
- unzureichende schulische Qualifikation bei Jugendlichen.

Eine Überstellung der Kunden aus der Servicezone in die *Beratungszone* (mit fixierter Terminvereinbarung) kann somit erfolgen:

- unmittelbar nach Feststellung des erhöhten Betreuungsbedarfs im Zuge des Erstkontakts
- nach einer Feststellung dieses Bedarfs im Zuge der Vermittlungsbemühungen in der Servicezone
- nach Erreichen einer definierten Zeitgrenze / Dauer der Arbeitslosigkeit.

In dieser Beratungszone erfolgt dann als erster Schritt eine tieferegehende Anamnese (Profiling) als Grundlage eines differenzierterem Betreuungsangebotes und allfälligen Maßnahmeneinsatzes (wiederum auf Basis eines entsprechend umfassenderen und mit dem Kunden abgestimmten Betreuungsplanes).

#### 4. Pilotierung (2000/2001)

Nach eingehender Diskussion und Abstimmung dieses Grundmodells im Management wurde die Entscheidung getroffen, dieses neue „theoretische“ Modell einem eingehenden Praxistest hinsichtlich realer Umsetzbarkeit und Wirksamkeit zu unterziehen. Zu diesem Zweck wurde eine sehr gründliche „Pilotierung“ konzipiert, organisiert und durchgeführt.

Um dabei wirklich aussagekräftige und „verallgemeinerbare“ Ergebnisse zu erzielen, wurden bei dieser Pilotierung vor allem zwei Punkte anvisiert bzw. realisiert:

Einerseits sollten bei dieser Pilotierung Geschäftsstellen der unterschiedlichsten Struktur als auch mit unterschiedlichen arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen einbezogen werden,

andererseits sollte sich das Modell auch in unterschiedlichen Arbeitssituationen bewähren.

In diesem Sinne wurde eine differenzierte und mehrdimensionale Clusterbildung über alle Geschäftsstellen vorgenommen und in die Pilotierung bewusst Geschäftsstellen aller Cluster einbezogen.

Zugleich wurde die Pilotierungsphase über ein ganzes Jahr und damit über den gesamten Jahreszyklus mit seinen jeweils unterschiedlichen Arbeitssituationen erstreckt.

##### 4.1 Projektstruktur / Darstellung

Die gesamte Pilotierung wurde zentral koordiniert und gesteuert und erfolgte auf der Grundlage von gemeinsam erarbeiteten und abgestimmten (inhaltlichen und zeitlichen) Masterplänen (bezüglich Schulungs-, Bau-, Marketingmaßnahmen etc.).

Zum Zweck dieser zentralen Steuerung wurde ein eigenes Lenkungsgremium („*Lenkungsausschuss*“) eingerichtet, das mit dem Vorstand, nominierten Landesgeschäftsführern, Betriebsrat sowie Fachexperten der Bundesgeschäftsstelle (BGS) besetzt war.

Darüber hinaus wurde für die praktische Koordination und Begleitung der gesamten Projektaktivitäten ein „*Kernteam*“ mit den zuständigen Fachverantwortlichen der Bundesgeschäftsstelle (BGS) und den Projektverantwortlichen der beteiligten Landesgeschäftsstellen (LGS) eingerichtet, das in der weiteren Folge der Pilotierung regelmäßig auch um VertreterInnen der einbezogenen Regionalen Geschäftsstellen (RGS) erweitert wurde.

##### 4.2 Ergebnisse

Wichtige Funktion der Pilotierung war neben der grundsätzlichen Überprüfung der praktischen Umsetzbarkeit des Modells auch schon die Evaluierung der Auswirkungen der neuen Organisationsform.

Dabei wurden 3 Dimensionen bewertet:

- Zufriedenheitskriterien (differenziert nach Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit)
- Zielerreichung bei arbeitsmarktpolitischen Kriterien
- Organisatorische Effizienzkriterien

Wesentliche Ergebnisse dieser Evaluierung waren zusammenfassend:

*Zum Umsetzungsprozess an sich:*

Das Modell hat sich als umsetzbar erwiesen, die praktische Umsetzung und Konsolidierung erfolgte rascher als erwartet, die Projektorganisation und –struktur

hatte sich bewährt, Akzeptanz war gegeben, Pilotierungsprozess war durch hohe Motivation gekennzeichnet.

Die systematische und intensive Prozessbegleitung konnte sicherstellen, dass (Leistungs-)Einbrüche weitestgehend vermieden werden konnten und bereits rasch erste Verbesserungen erzielt werden konnten.

Hinsichtlich *Kundenzufriedenheit* zeigte sich, dass seitens der KundInnen die Veränderungen deutlich wahrgenommen und als klare Verbesserungen erlebt wurden (im Besonderen die Verkürzung von Wartezeiten und die Terminvereinbarung in der Beratungszone).

Auch in der Dimension *Mitarbeiterzufriedenheit* waren die Ergebnisse positiv: Das Modell fand hohe Akzeptanz, die Überforderung konnte begrenzt gehalten werden, die gestiegene Kundenzufriedenheit wurde auch von den MitarbeiterInnen erlebt. Besonders positiv betont wurden aus der Sicht der MitarbeiterInnen: die Verbesserung in der Qualität der Kundenbetreuung, die Erhöhung der Planbarkeit der Kundenkontakttermine, die Verringerung von Störungen bei Beratungen, die Verkürzung von Wartezeiten, die Verbesserung der internen Zusammenarbeit, aber auch vielfach die Ausweitung und Anreicherung der Aufgaben in der Servicezone.

Bezüglich der *Zielerreichung* und der *Prozessindikatoren* (Vermittlungs- und AIV-Indikatoren) zeigte sich, dass hier unmittelbare Auswirkungen nicht so stark und eindeutig nachzuweisen waren, in der Tendenz aber auch bereits zu diesem Zeitpunkt erste positive Effekte aufgezeigt werden konnten.

#### *4.3 Schlussfolgerung / Entscheidung zur Umsetzung*

Die Erfahrungen aus dem Pilotierungsprozess und die Ergebnisse der Evaluierung waren letztlich gemeinsam die Grundlage dafür, dass seitens des Managements des AMS im Frühjahr 2001 die Entscheidung getroffen wurde, diese neue Organisationsform bis Ende 2003 bundesweit in allen RGSen umzusetzen.

## **5. Roll-Out (2001 – 2003)**

### *5.1 Begleitstruktur*

Während der Pilotierungsprozess dadurch gekennzeichnet war, dass die Steuerung, die Koordinierung als auch die Unterstützung des Prozesses und die begleitende Evaluierung primär zentral erfolgten, so wurden im folgenden Roll-Out diese Aufgaben stärker dezentralisiert.

In diesem Sinn wurde zwar die in der Pilotierung bewährte zentrale Projektstruktur mit einem *Lenkungsausschuss* und einem *Kernteam* mit den Projektverantwortlichen der LGS sowie den Fachverantwortlichen der BGS beibehalten, diese Struktur aber ergänzt um entsprechende *Projektteams in allen LGSen* mit klaren Verantwortlichkeiten für die Umsetzung innerhalb der einzelnen Landesorganisationen.

Die zentralen Gremien sicherten damit weiterhin eine einheitliche Ausrichtung und Steuerung des Projektes, trafen grundsätzliche Entscheidungen, klärten fachliche Problem- und Fragestellungen und vereinbarten einheitliche Vorgehensweisen und Standards, die unmittelbaren und praktischen Unterstützungs- und Begleitungsmaßnahmen wurden allerdings primär durch die LGS-Projektteams gesetzt.

### 5.2 Begleitende Beobachtung / Evaluierung

Eine wesentliche Funktion der zentralen Gremien war u.a. die Sicherstellung eines kontinuierlichen und intensiven fachlichen Informationsaustausches und damit verbunden die Ermöglichung einer laufenden Reflexion des Umsetzungsprozesses. Dies war auch deswegen von großer Bedeutung, da sich im Laufe des Roll-Out-Prozesses deutlich zeigte, dass hier bei einer großflächigen und breiten Umsetzung, verbunden mit einer relativ weniger intensiven Betreuung und „Zuwendung“, doch auch Umstellungsprobleme im höheren Ausmaß auftraten und bewältigt werden mussten.

Eine besondere Schwierigkeit und Herausforderung war darüber hinaus die Tatsache, dass dieser Umstellungsprozess in eine Zeit deutlich steigender Arbeitslosigkeit und damit in eine Phase spürbar stärkerer Arbeitsbelastung der Geschäftsstellen und ihrer MitarbeiterInnen fiel. Dies führte dazu, dass gewisse Annahmen (z.B. bezüglich prognostizierter bzw. angestrebter Betreuungsstände bzw. –spannen) revidiert oder angepasst werden mussten und damit auch gewisse Erwartungen der MitarbeiterInnen enttäuscht werden mussten.

Vor diesem Hintergrund war auch die fortgeführte laufende Beobachtung und Evaluierung weiterhin wichtig – damit sollte sichergestellt werden, bei auftretenden Problemen oder Leistungseinbrüchen sofort reagieren zu können. Tatsächlich gelang es auch bei dem unter deutlich schwierigeren Rahmenbedingungen stattfindenden Roll-Out-Prozess, deutliche oder nachhaltige Leistungseinbrüche in den Umstellungsphasen zu verhindern. Vielmehr konnte in der großen Zahl bereits nach relativ kurzen Fristen eine Konsolidierung erreicht werden und in der Folge tendenzielle Leistungsverbesserungen konstatiert werden.

Bei dem im Zuge der (dreimaligen) Evaluierung vorgenommenen Vergleich von umgestellten mit nicht-umgestellten RGSen anhand ausgewählter *Leistungsindikatoren* (Arbeitsmarktpolitische Zielgrößen, fachliche Zielindikatoren) zeigte sich zum ersten Zeitpunkt (August 2002), dass kaum signifikante oder systematische Performanceunterschiede nachzuweisen waren. Allein bei der Besetzungsquote offener Stellen und bei der Dauer der Leistungsantragsbearbeitung zeigten die umgestellten RGSen erkennbar bessere Werte.

Die 2. Evaluierung (März 2003) zeigte, dass die umgestellten RGSen bei den für den Geschäftserfolg zentralen arbeitsmarktpolitischen Indikatoren ebenfalls bereits bessere Werte erzielten (Besetzungsquote offener Stellen, Arbeitsaufnahmen / Maßnahmeneinsatz innerhalb 6 Monate) und auch die Leistungsbearbeitung weiterhin rascher erfolgte. Die 3. Evaluierung (August 2003) bestätigten die vorhergehenden Ergebnisse ohne signifikante Differenzen.

Sehr positive Ergebnisse zeigte darüber hinaus die in der Phase der Umstellung durchgeführte Erhebung der *Kundenzufriedenheit* (CMS). Bei einem internen Ranking der „besten“ RGSen waren unter den 10 bestgereihten 8 umgestellte RGSen, davon 3 der 6 Pilot-RGSen!

## 6. Bewertung des Umsetzungsprozesses

### 6.1 Umsetzung im Zeitplan

Generell kann positiv festgehalten werden, dass die ursprüngliche zeitliche Planung des Roll-Out weitestgehend eingehalten und realisiert werden konnte.

Bereits im ersten Jahr des Roll-Out (2001) wurden in 34 RGSen die Umstellung eingeleitet bzw. abgeschlossen. Das bedeutet, dass - einschließlich der Pilot-RGSen - schon Ende 2001 bereits mehr als 40% aller RGSen umgestellt waren.

Im folgenden Jahr 2002 erfolgte die Umstellung in zusätzlichen 30 RGSen sowie die gesamte Umstellung im Bereich der Landesorganisation Wien.

Im Jahre 2003 wurden noch weitere 9 RGSen umgestellt, womit am Jahresende (zugleich Abschluss des offiziellen Roll-Out) rund 90% der RGSen nach dem neuen Modell organisiert waren.

Die noch verbleibenden 8 RGSen (plus 1 Zweigstelle) konnten aufgrund konkreter baulicher Probleme bzw. Verzögerungen nicht innerhalb des geplanten Zeitrahmens umgestellt werden, hier erfolgte die Umstellung erst 2004.

### *6.2 MA-Qualifizierung erfolgreich durchgeführt*

Darüber hinaus lässt sich festhalten, dass die zentrale Herausforderung und zugleich Voraussetzung für die Realisierung und den Erfolg dieses Projektes – nämlich die entsprechende Qualifizierung der MitarbeiterInnen für die neuen Arbeitsplätze und Aufgabenstellungen – erfolgreich bewältigt wurde.

Entsprechend einem gemeinsam mit den Landesgeschäftsstellen (LGS) erarbeiteten und abgestimmten zentralen Rahmenkonzept (mit den 3 „Säulen“ Hospitation – fachliche Schulung – begleitendes Coaching) und regionalen Schwerpunktsetzungen entsprechend konkreter Gegebenheiten und Rahmenbedingungen konnten die notwendigen fachlichen Kompetenzen auch in dieser kurzen Zeit erfolgreich vermittelt werden.

So beachtlich und erfolgreich diese Leistung (der Ausbildung, vor allem aber der MitarbeiterInnen selbst) war, so muss doch auch klar gesehen werden, dass auch nach Vermittlung der notwendigen zusätzlichen Basis-Kompetenzen weiterhin ein hoher Qualifizierungs- und Unterstützungsbedarf besteht und durch entsprechende Maßnahmen und Angebote abgedeckt werden muss.

### *6.3 Spielräume genutzt*

Eine dritte wesentliche Erkenntnis aus dem Umstellungsprozess insgesamt liegt darin, dass sich die Vorgangsweise bewährt hat, im Zusammenhang mit der Modellentwicklung und der Modelldarstellung gewisse Grundsätze (Eckpunkte) festzuschreiben und verbindlich vorzugeben, zugleich aber auch bewusst Freiräumen der konkreten Umsetzung einzuräumen. Diese Freiräume der konkreten Modellausformung entsprechend unterschiedlicher Arbeits- und Arbeitsmarktsituationen, Rahmenbedingungen, Größe etc. wurden vielfältig genutzt – und waren wichtig für Akzeptanz des Reorganisations-Projektes und eine effiziente Ressourcennutzung.

Zugleich war und ist diese bewusste Einräumung von Freiräumen (im Rahmen verbindlicher Vorgaben) Grundlage kreativer Problemlösungskonzepte und ist darüber hinaus Basis und Ausgangspunkt auch für die zukünftige weitere Organisationsentwicklung des AMS.

### *6.4 Einbrüche in Umstellungsphase vermieden*

Eine realistische und mit dem KnowHow von PraktikerInnen reflektierte Modellkonzeption, eine kritische Erprobung mittels praktischer Pilotierung sowie eine funktionierende Projekt- und Begleitstruktur waren wesentliche Voraussetzungen dafür, dass es letztlich tatsächlich gelungen ist, derart tiefgreifende und weitreichende Veränderungsprozesse innerhalb einer kurzen Umstellungsphase ohne merkliche Einbrüche bei der Tagesarbeit durchzuführen. Dies ist umso

bemerkenswerter, als diese Umstellungsphase zusammenfiel mit einer Periode deutlich steigender Arbeitslosigkeit.

Unabhängig von der durch die Umstellung erzielbaren bzw. erzielten Effekte (siehe unten) ist diese Tatsache an sich Ergebnis und Nachweis einer erfolgreichen Projektarbeit.

## **7. Bewertung der Ergebnisse**

(Außenwirkung / Kunden)

### *7.1 Prozess- und Kundenorientierung realisiert*

Wesentliches und langfristig wirkendes Ergebnis dieses Reorganisationsprojektes ist die Tatsache, dass damit die Dienstleistungen und Arbeitsabläufe auf der Ebene der RGSen konsequent auf die externen KundInnen ausgerichtet und prozessorientiert gestaltet werden.

So werden weiterhin und noch akzentuierter die Zuständigkeiten und Dienstleistungen der RGSen auf die beiden Kundengruppen Unternehmen einerseits und Arbeitsuchende bzw. Arbeitskräfte andererseits ausgerichtet.

Bezüglich der Gruppe der Arbeitsuchenden / Arbeitskräfte werden nun in neuer Form individuelle Problemlagen und Betreuungsbedürfnisse zur Grundlage auch der Gestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation gemacht.

Zugleich werden im Sinne der Prozessorientierung zusammengehörende Aufgaben konsequenter zusammengeführt und in einer systematischen und sach- und zeitlogischen Abfolge gesehen und abgewickelt.

### *7.2 Bedarfsgerechte Dienstleistungsbündelung / Leistungsangebote*

Auf Grundlage dieser bewusst realisierten Kunden- und Prozessorientierung wird es möglich, die jeweils zweckmäßigen Leistungs- und Unterstützungsangebot nach Problemlagen und Bedarf differenziert und gebündelt bereitzustellen. Entsprechend den unterschiedlichen Bedarfslagen werden unterschiedliche Betreuungsangebote nun an (erkennbar abgegrenzten) unterschiedlichen Stellen durch jeweils speziell qualifizierte MitarbeiterInnen angeboten. Das spezifische fachliche KnowHow der MitarbeiterInnen kann damit gezielter bereitgestellt, effizienter eingesetzt und differenzierter gefördert werden.

### *7.3 Arbeitsplanung und Terminsteuerung verbessert*

Die neue Organisationsform erleichtert aber auch die Trennung von Spontan- und Terminkontakten, verringert damit Störungen und kann sowohl die interne Arbeitsplanung als auch die Terminsteuerung für Kunden deutlich verbessern. Dies führt faktisch zu einer deutlichen Verringerung von Wartezeiten für die KundInnen als auch zu einer gleichmäßigeren Auslastung der MitarbeiterInnen.

In diesem Zusammenhang wurde auch ein neues elektronisches Terminplanungs- und -steuerungsinstrument entwickelt (TVS), das eine Optimierung der individuellen Arbeitsplanung unterstützt und auch arbeitsplatz- und abteilungs- bzw. geschäftsstellenübergreifende Terminvergaben ermöglicht.

Diese Veränderungen waren auch am raschesten und unmittelbarsten erlebbar – und Rückmeldung der KundInnen zeigten, wie deutlich und positiv speziell diese Veränderungen bemerkt und bewertet wurden.

#### *7.4 „One-stop“-Prinzip weitgehend realisiert*

Als besonders augenfälliger Effekt der prozess- und kundenorientierten Neubündelung der Aufgaben und Funktionen erscheint die Zusammenführung der Unterstützungsleistungen bezüglich Vermittlung und Existenzsicherung. Damit wird das Ideal des Angebots der Dienstleistungen an einer Stelle / bei einem/r MitarbeiterIn / „aus einer Hand“ für eine große Zahl der KundInnen (KundInnen der Servicezonen) Realität.

(Interne Effekte / Organisation)

#### *7.5 „2-Firmen“-Struktur aufgebrochen*

Organisationsintern konnte mit der im Modell realisierten prozessorientierten Integration von Vermittlungs- und Existenzsicherungsaufgaben die sich über Jahrzehnte hin entwickelnde und verfestigende „2-Firmen“-Struktur aufgebrochen werden. Damit konnte die tendenzielle „Auseinanderentwicklung“ der Bereiche gestoppt und die einheitliche Organisations-Identität und das Bewusstsein der gemeinsamen Zielsetzungen erhöht werden.

Zugleich wurden damit aber auch die Möglichkeiten und Formen der Zusammenarbeit verbessert, gegenseitige Unterstützung und Vertretung erleichtert und angeregt.

Obleich diese Veränderung für einen Großteil der MitarbeiterInnen mit einer grundlegenden Veränderung und Ausweitung ihres Arbeitsplatzes und ihres Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiches verbunden war, erlebten doch viele diese Veränderung auch als positive Herausforderung und „Anreicherung“ ihrer Aufgaben und Arbeitsplätze.

#### *7.6 MA-Situation (trotz Umstellungsaufwand) verbessert:*

Diese positive Sicht bestätigt sich auch in den Ergebnissen der MitarbeiterInnen-Befragung „Wie geht’s“.

Diese differenzierte bundesweite Erhebung zur Befindlichkeit der AMS-MitarbeiterInnen wurde nach 1999 in vergleichbarer Form im März 2001 und im Mai / Juni 2003 durchgeführt.

Im Rahmen der Erhebung 2001 wurde darüber hinaus eine gesonderte Erhebung und Auswertung der Ergebnisse für die Pilot-RGSen vorgenommen. Die dabei feststellbaren positiven Bewertungen der MitarbeiterInnen dieser RGSen waren seinerzeit mit ein wichtiges Kriterium für die Entscheidung zur bundesweiten Umsetzung des 3-Zonen-Modells.

Nun geben auch die Gesamtergebnisse der Studie für 2003 deutliche Hinweise auf positive Effekte der neuen Organisationsform.

Waren im Vergleich 2001 mit 1999 tendenziell „Verschlechterungen“ festzustellen (Zunahme der Unklarheit in der Arbeitssituation, Zunahme der Belastetheit, Verschlechterung des „Work-Fit-Index“), so zeigt sich nun von März 2001 (Start der bundesweiten Umsetzung des 3-Zonen-Modells) bis Mitte 2003 (Großteil der RGS hat Umstellung hinter sich) doch eine nachweisbare und signifikante Verbesserung der Situation.

In diesem Zeitraum haben sich (bei leicht gestiegener Rücklaufquote)

- Der Belastetheits-Index verbessert
- Der Rahmenbedingungen-Index deutlich verbessert
- Der Unklarheits-Index verbessert

- Der „Work-Fit-Index“ verbessert

Ohne hier eine eindeutige oder ausschließliche Kausalität zu unterstellen, zeigen diese Ergebnisse jedenfalls, dass der Reorganisationsprozess auch in dieser Hinsicht gut abgelaufen ist, (objektive) Belastungen offensichtlich gut „aufgefangen“ worden sind und im Summe eine nachweisbare Verbesserung der Arbeitssituation erreicht werden konnte. (Dies ist umso bemerkenswerter, als diese Phase durch eine deutliche Zunahme der Arbeitslosigkeit und damit einer zunehmenden individuellen Arbeitsbelastung gekennzeichnet war – siehe dazu auch Pkt. 7.8 !)

#### *7.7 Schnittstellen / Doppelgleisigkeiten verringert*

Die prozessorientierte Neustrukturierung der Betreuungsaufgaben, speziell die Integration der Vermittlungs- und Existenzsicherungsaufgaben in der Servicezone, haben die in der zugrundeliegenden Studie als besonders kritisch bewerteten Schnittstellen und Doppelgleisigkeiten verringert. Nicht nur aus Kundensicht, sondern auch aus Sicht der Organisation sind damit entscheidende Verbesserungs- und Entwicklungspotentiale genutzt worden. Die damit angestoßene sukzessive Integration auch der EDV-Applikationen wird diese positiven Effekte in den kommenden Jahren noch verstärken.

#### *7.8 Effizientere Ressourcennutzung*

Die auf der Grundlage einer effizienteren Nutzung der personellen Kapazitäten gewonnenen Potentiale wurden erfolgreich und nachweisbar genutzt:

- für eine Verstärkung der Ressourcen im Bereich Service für Unternehmen
- für die Einrichtung und den sukzessiven Ausbau der CallCenter / ServiceLine
- **für die erfolgreiche Bewältigung gesteigener Aufgaben mit gleichen / weniger Ressourcen:**
  - Gesteigene Arbeitslosigkeit / Zugänge bewältigt
  - Verweildauer reduziert, Leistungsbearbeitung verkürzt
  - arbeitsmarktpolitische Interventionen ausgeweitet
  - mit gleichen / geringeren Personalressourcen

Die konkreten Daten machen jedenfalls deutlich, dass (im Roll-Out-Zeitraum 2001 bis 2003) bei insgesamt unveränderten Personalständen (und z.T. sogar verringerten Ressourcen für die Betreuung Arbeitsuchender) eine aus einer markanten Zunahme der Zugänge resultierende gestiegene Arbeitslosigkeit nicht nur aufgefangen und ohne Leistungseinbrüche bewältigt werden konnte, sondern dass in diesem Zeitraum sogar

- die durchschnittlichen Verweildauern verkürzt ,
- die Anzahl der Abgänge unter 3 Monate erhöht
- die (durchschnittliche) Dauer der Leistungsantrags-Bearbeitung verkürzt
- als auch die Förderaktivitäten deutlich ausgeweitet werden konnten.

(siehe dazu Daten im Anhang)

## ANHANG

### Arbeitsmarkt-Daten:

#### Anzahl Arbeitslose-Stand (Personen)

2000 194.314  
2001 203.883  
2002 232.418  
2003 240.079

#### Anzahl Arbeitslose-Zugänge (Fälle)

2000 728.672  
2001 807.657  
2002 817.068  
2003 847.442

#### Verweildauer / Dauer der Arbeitslosigkeit in Tagen (Abgänge)

2000 118  
2001 106  
2002 106  
2003 101

#### Anzahl der Abgänge innerhalb von 3 Monaten (Fälle)

2000 507.850  
2001 529.037  
2002 531.369  
2003 546.881

#### Anzahl der Abgänge in Arbeit innerhalb von 3 Monaten (Fälle)

2000 295.825  
2001 308.269  
2002 308.048  
2003 314.417

#### Bearbeitung Leistungsanträge Arbeitslosengeld – Erledigungsdauer (in Tagen)

2000 15,9  
2001 15,6  
2002 13,8  
2003 13,3

#### Anzahl genehmigter Förderfälle

2000 338.719  
2001 495.304  
2002 578.280  
2003 685.025

**Förderbudget (nach AMGS)**

2000	586.875.275
2001	598.948.739
2002	619.378.665
2003	691.773.742

**Personaldaten / Anzahl der Planstellen**

2001	4.180
2002	4.174
2003	s