

Controllingberichte als Entscheidungshilfe

- Praxisbeispiel anhand der Initiative „Jugend in Arbeit“ -

Einleitung

Vor dem Hintergrund hoher Jugendarbeitslosigkeit, wurde 1998 auf Initiative des Arbeitsministeriums des Landes Nordrhein Westfalen (MASQT) die Initiative „Jugend in Arbeit“ ins Leben gerufen¹. Ziel sollte es sein, 10.000 langzeitarbeitslose Jugendliche zu erreichen und 3.500 dieser Jugendlichen über das Angebot einer lohnsubventionierten Beschäftigung eine bessere Chance auf einen festen Arbeitsplatz zu bieten².

Neu an der Initiative war seinerzeit (und dies ist bis zum heutigen Tage noch fester Bestandteil der Umsetzung), dass hier das Arbeitsministerium, die Kammern, die Arbeitsverwaltung, Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisationen, Wohlfahrtsverbände und Kommunen zusammenwirken und einen regelmäßigen Austausch im Rahmen der Gremien des MASQT führen.

Neben dieser zentralen Steuerungsebene wurde die flächendeckende Umsetzung dezentral in die Verantwortung von Regionalsekretariaten und Arbeitsmarktkonferenzen (Konsensrunden) gelegt. Hier werden die Aufgaben vor Ort an runden Tischen gemanagt, d. h. die beteiligten Akteure (Beraterinnen, Kammerfachkräfte, Arbeits- und Sozialverwaltung) steuern im Rahmen der Landesvorgaben die Umsetzung der Initiative.

Die Jugendliche bekommen – nach der Zuweisung durch die Arbeits- oder Sozialverwaltung³ – über Beraterinnen und Berater den ersten Kontakt zur Initiative „Jugend in Arbeit“. Parallel hierzu werden von Fachkräften der Handwerkskammer, der Industrie- und Handelskammer und der Landwirtschaftskammern Arbeitsplätze bei den Betrieben akquiriert.

Zu Sicherung einer erfolgreichen Integration unter Berücksichtigung der beruflichen Wünsche und Möglichkeiten der Jugendlichen sowie der Wünsche und Anforderungen der Betriebe, wurden die folgenden fünf Schritte des Teilnahmeverlaufes festgelegt:

1. Schritt Ansprache und Aufsuchen des arbeitslosen Jugendlichen durch Beratungsfachkräfte
2. Schritt Erstellung und Umsetzung eines individuellen Entwicklungsplans
3. Schritt Akquisition von Arbeitsplätzen durch Fachkräfte der Kammern
4. Schritt Passgenaue Vermittlung, Beschäftigung in einem Betrieb und Begleitung während der Beschäftigung
5. Schritt Klärung des Verbleibs sechs Monate nach Beendigung der Beschäftigung.

Zeitgleich zur Umsetzung der Initiative nach dem Prinzip Fördern und Fordern, wurde seinerzeit ein Controllingverfahren eingesetzt, um fortlaufend auch qualitative Aussagen über den Stand der Umsetzung der Initiative treffen zu können und bei Notwendigkeit auch zeitnah weiterentwickeln, steuern und

¹ Siehe u. a.: Aufruf zur NRW-Initiative „Jugend in Arbeit“, in: G.I.B. Info Extra 1998, S. 3.

² Siehe u. a.: Ute Mankel: Ein Rück- und Ausblick, in: G.I.B.-Info Extra 2001, S. 4f.

³ Seit Januar 2001 benennen Arbeits- und Sozialämter die förderfähigen Jugendlichen. Die Benennung der Jugendlichen beinhaltet gleichzeitig die Zusage der Arbeits- und Sozialverwaltung zur anteiligen Finanzierung des Lohnkostenzuschusses der Teilnehmerinnen und Teilnehmer in der Beschäftigungsphase.

regeln zu können. Um diese Zeitnähe zu gewährleisten, erscheinen seit Beginn zu jedem Quartal Berichte (insgesamt 16 bisher) mit Aussagen über den Verlauf und Stand der Initiative sowie zur Struktur der teilnehmenden Jugendlichen.

Grundlagen des Controllings

Grundbestandteil des Controllingverfahrens bildet eine eigens entwickelte Software zur Erfassung von personenbezogenen Informationen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die zur Berichterstellung um Informationen der Kammern bezüglich der Vermittlungen ergänzt wird.

Aktuell sind mehr als 400 Beraterinnen und Berater vor Ort tätig, die Informationen über die Jugendlichen sowie ggf. deren Teilnahmeverlauf über dieses EDV-Programm dokumentieren⁴, welches zudem die Möglichkeit der Abrechnung einzelner Beratungsschritte bietet.

Die wenigen Angaben, die Beraterinnen und Berater bei der Zuweisung von Jugendlichen erhalten, werden im Laufe der Beratung und der Umsetzung des ggf. vereinbarten Entwicklungsplanes kontinuierlich um weitere Details ergänzt. Diese Informationen unterstützen zum einen praxisnah den Beratungs- und Vermittlungsprozess und liefern zudem die Zahlenbasis für das Berichtswesen.

Parallel zur quartalsmäßigen Abrechnung der Tätigkeiten der Beraterinnen und Berater über die Software, die sich an den weiter oben dargestellten Schritten des Teilnahmeverlaufes orientieren, werden die Informationen auf der Ebene der Regionalsekretariate – ebenfalls mit einer eigens dazu entwickelten Software - aggregiert. In einem weiteren Schritt werden die Daten dann der G.I.B. zur Auswertung weitergeleitet.

Entscheidend dabei ist, dass die Informationen nicht in ihrer Gesamtheit, sondern in reduzierter Form übermittelt werden. D. h., persönliche Informationen, die für den Beratungs- und Vermittlungsprozess von Bedeutung sind, werden nicht an die regionale Ebene weitergegeben. Dazu zählen neben Angaben zum Wohnort, Telefon etc. die grundsätzlich der Anonymisierung unterliegen, auch Bemerkungen der Beraterin/des Beraters sowie Angaben zur persönlichen Situation und zur Vermittlungsfähigkeit der Jugendlichen. Diese verbleiben allein im Datenbestand des Anwenders vor Ort. Auch die Übermittlung von Daten von der regionalen Ebene zur G.I.B. wird nur selektiv – reduziert auf die controllingrelevanten Informationen - vorgenommen. Dadurch soll zum einen sichergestellt werden, dass persönliche Informationen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer nur in einem überschaubaren Rahmen datentechnisch vorhanden sind, zudem ist - durch die eingeschränkte Masse der Daten - eine zeitnahe Verarbeitung und Auswertung gewährleistet.

Eine weitere Beschränkung der Masse von Informationen erfährt das System dadurch, dass mit der Weiterentwicklung der Initiative und der Implementation einer neuen Software, die Daten von Jugendlichen die ihre Teilnahme regulär oder vorzeitig beendet haben, nach einer Frist von sechs Monaten gelöscht werden. Dadurch werden die Daten bei den Beraterinnen und Beratern auf den aktuellen Stand reduziert, können allerdings auf den nachgeschalteten Ebenen für Gesamtauswertungen weiter genutzt werden.

Berichtswesen

Das Berichtswesen ist – entsprechend der Umsetzungsebene – aufgeteilt in regionale Auswertungen und eine zusammenfassende Gesamtauswertung mit regionalen Übersichten. Im Rahmen des Controllings wird somit in einen strategischen Ansatz und einen operativen Ansatz unterteilt. Das strategische Controlling - auf der Ebene des Landes angesiedelt - soll hier die Frage stellen: „Machen wir das richtige?“, d. h. um die grundlegende Entscheidungsmöglichkeit ob die fortlaufende Umsetzung der

⁴ Bis Mitte des Jahres 2002 wurden hierüber zumindest Teilangaben von knapp 30.000 Jugendlichen erfasst.

Initiative – sicherlich auch vor dem Hintergrund der bereitzustellenden Mittel – gerechtfertigt ist. Das Operative Controlling ist auf der durchführenden, regionalen Ebene angesiedelt und stellt hier die Frage: „Machen wir das, was wir machen, richtig?“, d. h. die Umsetzung vor Ort ist im Focus der Betrachtung.

Dementsprechend sind auch die Möglichkeiten der Berichterstattung im Rahmen der Initiative „Jugend in Arbeit“ aufgeteilt in Auswertungen, die direkt nach Zusammenfassung der Daten auf regionaler Ebene in standardisierter Form über die Software betrachtet werden können und in eine zusammenfassende quartalsmäßige Berichterstattung auf Landesebene.

Informationen, die auf der operativen (Regional-)Ebene ausgewertet werden sind neben allgemeinen demographischen Angaben (Geschlechterverhältnis, Familienstand etc.), solche zur schulischen und beruflichen Voraussetzung sowie zur materiellen Absicherung (Einkommensarten) oder zur Dauer der Arbeitslosigkeit. Zudem werden in einem standardisierten Kurzbericht Zugangszahlen, Teilnahmeverläufe (neu in Beratung, neu in Beschäftigungsphase etc.) und Ausstiege von Jugendlichen dargestellt.

Diese Auswertungen erfolgen auf der strategischen (Land-)Ebene ebenfalls, hier jedoch im Wesentlichen umfangreicheren Maße. So werden die o.g. Informationen in Teilgruppen (z. B. AusländerInnen, Jugendliche in der Beschäftigungsphase etc.) differenziert dargestellt. Zudem werden die Ergebnisse der Regionen zusammengefasst und Informationen über den Teilnahmestand der aktiven Jugendlichen, den Gesamtstand der erreichten Jugendlichen sowie den aktuellen Beschäftigungs- und Verbleibstand⁵ veranschaulicht⁶.

Steuerungsmöglichkeiten

Wesentlicher Indikator bei der Steuerung auf der Landesebene und somit eine Teilantwort auf die Frage ob denn das richtige getan wird, liefert die Verbleibsfeststellung der teilnehmenden Jugendlichen nach Beendigung der Beschäftigungsphase sowie sechs Monate nach der Beendigung derselben.

Liegt der Anteil von Jugendlichen mit Übergang in eine Beschäftigung hoch, kann durchaus konstatiert werden, dass das richtige getan wird. Dies trifft für die Initiative „Jugend in Arbeit“ zu, da nach Auswertung der Daten der Kammern rund 72 % der Jugendlichen im Erstbetrieb bzw. in einem anderen Betrieb weiterbeschäftigt wurden⁷. Bestätigt wird der Erfolg zudem durch eine hohe nachhaltige Übergangsquote, d. h. den Verbleib in Beschäftigung sechs Monate nach Beendigung der Beschäftigungsphase⁸.

Bei solch guten Erfolgszahlen bedarf es zunächst keines steuernden Eingriffes.

Weitere Informationen sind aus Darstellungen abzuleiten, die den aktuellen Teilnahmestand der Jugendlichen wiedergeben, sowie solche Angaben über Eintritte in die Initiative und Übertritte zwischen den einzelnen Schritten des Teilnahmeverlaufes. So könnte z. B. der Rückgang von eintretenden Jugendlichen ein Hinweis darauf sein, dass die vorgegebene Zielgruppe nicht entsprechend erreicht werden kann oder vielleicht nicht mehr in dem Umfang wie zum Start der Initiative einer Förderung bedarf. Bei der Interpretation solcher Informationen ist es allerdings notwendig, die Rahmenbedingungen zu

⁵ Hierzu werden neben den Angaben der Beraterinnen und Berater auch Informationen der Kammern bei der Auswertung berücksichtigt.

⁶ Der jeweils aktuelle Quartalsbericht kann im Internet (http://www.ja.nrw.de/wasistja/main_aktuell.htm) betrachtet werden.

⁷ Zudem begannen 6 % der Jugendlichen eine Ausbildung.

⁸ Von den allein im zweiten Quartal 2002 von Seiten der Beraterinnen und Berater dokumentierten Verbleibsfeststellungen wurden über 52 % der Jugendlichen weiter in Betrieben beschäftigt und knapp 7 % absolvierten eine Ausbildung.

berücksichtigen in dem sich die Umsetzung der Initiative bzw. des Projektes bewegt. So können rückläufige Eintrittszahlen auch Hinweise darauf liefern, dass die Zusammenarbeit der Akteure nicht reibungsfrei ist oder dass äußere Faktoren wie z. B. eingeschränkte finanzielle Ressourcen den „normalen“ Ablauf der Förderung und Unterstützung behindern. Hier ist die strategische Ebene aufgerufen steuernd und regelnd einzugreifen und den fortlaufenden Erfolg des Gesamtprogramms auch für die Zukunft zu gewährleisten.

Indikatoren, die sowohl auf der strategischen als auch auf der operativen Ebene Berücksichtigung finden, sind Informationen über den Teilnahmeverlauf der Jugendlichen. Diese Indikatoren sind (im Rahmen der Initiative „Jugend in Arbeit“ ausgewertet und in den Quartalsberichten dargestellt) regional differenzierte Darstellungen zum „Eintritt in den Beratungsprozess“ zum Anteil der vereinbarten Entwicklungspläne an begonnenen Beratungen, wie zu den „Vermittlungsquoten der Regionen“.

Diese Indikatoren stehen jedoch unter dem Vorbehalt, dass sie zwar Grundlagen für eine Reflexion zwischen den Akteuren über die Entwicklung in den Regionen bieten, allerdings weder eine Analyse der regionalen Umsetzung, noch die Ableitung von Bewertungsmaßstäben zulassen. Hierzu ist es dringend erforderlich auch arbeitsmarkt- und strukturpolitische Unterschiede und Gemeinsamkeiten sowie die Strukturdaten der Jugendlichen zu berücksichtigen.

So bietet sich vielleicht in begrenztem Rahmen die Möglichkeit gute Beratungsarbeit in Erfahrung zu bringen und nach den Möglichkeiten einer Übertragung auf andere Regionen zu suchen oder bei Regionen mit hohen Vermittlungszahlen einen genaueren Blick auf die Zusammenarbeit der Akteure vor Ort zu werfen. Direkte Handlungsanleitungen lassen sich allerdings vor dem Hintergrund der bereits oben erwähnten regionalen Besonderheiten nicht entwickeln.

Weitere Indikatoren, die sowohl auf der Landes- als auch auf der regionalen Ebene Steuerungsansätze bieten, können die Strukturdaten der Jugendlichen liefern. So z. B. das Alter, die Betrachtung der geschlechtlichen Zusammensetzung oder die schulischen und beruflichen Voraussetzungen etc. Hierüber kann zum einen die Erreichung der Zielgruppe in Erfahrung gebracht werden⁹, zudem erlaubt eine differenzierte Auswertung der Daten dann beispielsweise auch Aussagen darüber, ob Frauen oder ausländische Jugendliche in gleichem Maße wie in der Grundgesamtheit vertreten, auch Eingang in die Beschäftigungsphase finden. Aus diesen Aspekten könnten sich ggf. regulierende Eingriffe hinsichtlich einer verstärkten Förderung von und Stellenakquise für Frauen oder ausländische Jugendliche ergeben.

Die operative Ebene „vor Ort“ erhält neben den Darstellungen des landesweiten Berichtswesens zusätzliche Informationen durch die regionale Auswertung der Daten, um so eine Antwort darauf zu finden ob das was gemacht wird, auch richtig gemacht wird.

Über annähernd die selben Indikatoren erlaubt die bereits beschriebene Software die Erstellung von regionalen Gesamtstatistiken sowie differenzierten Berichten je Beraterin und Berater. Allerdings ist auch auf dieser Ebene von einem direkten Vergleich der Beteiligten abzusehen, da sich – genau wie auf der Landesebene – strukturelle Unterschiede der Gebiete, der Orte und der Stadtteile in starkem Maße auf die laufende Beratung und die Vermittlung (-sfähigkeit) der teilnehmenden Jugendlichen auswirken kann. Anhaltspunkte für Reibungswiderstände in der Zusammenarbeit oder den Bedarf eines verstärkten Engagements können jedoch auch hier – gerade durch die persönlichen Kontakte der Akteure vor Ort – abgeleitet werden und Anlass zu einer Regelung geben.

⁹ Die Initiative „Jugend in Arbeit“ richtet sich an Jugendliche unter 25 Jahren mit einer mindestens sechsmonatigen Arbeitslosendauer.

Abschließende Bemerkungen

Abschließend bleibt zu konstatieren, dass es sich bei der Initiative „Jugend in Arbeit“ um zumindest eines der erfolgreichsten Programme zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit einer bestimmten Zielgruppe handelt.

So wurden seit Beginn der Initiative nicht nur 10.000 Jugendliche – wie ursprünglich geplant – angesprochen, sondern es fanden über 10.000 Jugendliche eine Arbeit¹⁰.

Grundlage für diesen Erfolg ist in erster Linie die engagierte Zusammenarbeit der verschiedensten Akteure auf Landes- und Regionalebene, die den gesamten bisherigen Zeitraum der Umsetzung andauert und sich – so bleibt insbesondere für die Zielgruppe der Initiative zu hoffen – auch zukünftig fortsetzt.

Als Steuerungsinstrument hat sich das Controlling mit den regelmäßigen Berichten zum Quartal bewährt. Es liefert fortlaufende Informationen zum Stand der Umsetzung der Initiative und bietet damit eine solide Grundlage zur Steuerung und Regelung des Umsetzungsprozesses auf allen Ebenen. Trotz der Einschränkungen, die für einige Indikatoren hinsichtlich der Vergleichbarkeit von unterschiedlichen Regionen und auch vor Ort, geltend gemacht werden können und auch durchaus ihre Berechtigung haben, ist bei Kenntnis und Berücksichtigung dieser Aspekte eine fortlaufende Informationserhebung, -auswertung und Berichtslegung in Rahmen eines solch umfassenden Programms unverzichtbar.

Insgesamt können alle Fragen im Zusammenhang Steuerung und Umsetzung der Initiative „Jugend in Arbeit“ auftreten: Machen wir das richtige? (Landesebene) Machen wir das, was wir machen, richtig? (Regionalebene) Wird Jugendlichen eine Chance geboten? (Zielgruppe) Und ist Controlling notwendig? Mit einem Wort beantwortet werden: „JA“.

Nach: Jürgen Kempken, in: Information der Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung

¹⁰ Zum Stand der Umsetzung bis zum 2. Quartal 2002: Zu rund 26.000 Jugendlichen wurde ein Kontakt aufgenommen. Davon haben ca. 24.000 Jugendlichen den Beratungsprozess begonnen, mit etwa 21.000 wurde ein individueller Entwicklungsplan erarbeitet. Gut 11.000 Jugendliche sind in Arbeit oder in Ausnahmefällen in betriebliche Ausbildung gegangen; davon über 8.500 direkt über den Beratungs- und Vermittlungsprozess der Initiative.

