

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit



IAB-Forschungsbericht

12/2017

Aktuelle Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Die Flexibilisierung des Abschlusszeit- punktes der Eingliederungsvereinbarung im SGB III

Kenntnisnahme, Einsatz und Bewertung durch
Fachkräfte in der Arbeitsverwaltung

Barbara Hofmann
Gesine Stephan
Stefan Stöhr

ISSN 2195-2655

Die Flexibilisierung des Abschlusszeitpunktes der Eingliederungsvereinbarung im SGB III

Kenntnisnahme, Einsatz und Bewertung durch Fachkräfte in der Arbeitsverwaltung

Barbara Hofmann (IAB und b.telligent)

Gesine Stephan (IAB und FAU)

Stefan Stöhr (Zentrale der Bundesagentur für Arbeit)

Mit der Publikation von Forschungsberichten will das IAB der Fachöffentlichkeit Einblick in seine laufenden Arbeiten geben. Die Berichte sollen aber auch den Forscherinnen und Forschern einen unkomplizierten und raschen Zugang zum Markt verschaffen. Vor allem längere Zwischen- aber auch Endberichte aus der empirischen Projektarbeit bilden die Basis der Reihe.

By publishing the Forschungsberichte (Research Reports) IAB intends to give professional circles insights into its current work. At the same time the reports are aimed at providing researchers with quick and uncomplicated access to the market.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	4
Abstract	4
1 Einleitung.....	5
2 Veränderte Vermittlungsprozesse	6
3 Die Online-Befragung	8
4 Kenntnisnahme der Neuregelung.....	8
5 Nutzung des neuen Ermessensspielraums	9
6 Wahrgenommene Folgen der Flexibilisierung	11
7 Einfluss der Personenmerkmale von Arbeitssuchenden	12
8 Fazit und Empfehlungen.....	13
Literatur	14

Danksagung: Die Autorinnen und Autoren danken Dorothea Engelmann, Sabine Gutmann, Frank Lange, Ralf Lenz, Michael Vontra und Judith Wüllerich aus der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit für die Zusammenarbeit bei der Entwicklung des Fragebogens. Bei den ProlABs Ulrike Büschel, Volker Daumann, Christine Hense und Alfons Voit bedanken wir uns für die Testung des Fragebogens in ausgewählten Agenturen. Dem Bereich ITM des IAB – und dort insbesondere Steffen Kaimer – danken wir für das Hosting der Online-Befragung. Den teilnehmenden Fachkräften sind wir für ihre Auskunftsbereitschaft dankbar. Herzlicher Dank geht an Christopher Oslander, der uns bei der Programmierung der Vignettenstudie unterstützt hat. Philipp Ramos Lobato, Torben Schewe, Carina Sperber und Ulrich Walwei danken wir für wertvolle Hinweise.

Zusammenfassung

Im Dezember 2015 flexibilisierte die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit den Abschlusszeitpunkt der Eingliederungsvereinbarung für marktnahe Arbeitslose und Ausbildungssuchende im Rechtskreis SGB III. Dieser Bericht stellt die Ergebnisse einer im Mai 2016 durchgeführten Onlinebefragung von Fachkräften in der Vermittlung und der Berufsberatung vor, in der Kenntnisnahme, Einsatz und Bewertung der zugrundeliegenden Weisung erhoben wurden. Von denjenigen, die die Neuregelung kannten, nutzten etwa zwei Drittel den zusätzlichen Ermessensspielraum. Mehr als 70 Prozent der Fachkräfte, die die neue Weisung kannten, sahen den neugeschaffenen Ermessensspielraum als hilfreich für die Beratung und Vermittlungsarbeit an. Fachkräfte, die den neuen Ermessensspielraum nutzen, waren überwiegend der Auffassung, dass der spätere Einsatz einer Eingliederungsvereinbarung die Integrationschancen der Bewerberinnen und Bewerber nicht verändert. Etwa zwei Drittel gaben an, das Verhältnis zum Kunden würde bei einem späteren Einsatz vertrauensvoller.

Abstract

In December 2015, the headquarters of the Federal Employment Agency made the timing of integration agreements for unemployed persons in the unemployment insurance system more flexible. This report presents the results of an online caseworker survey, which asked for the knowledge, use and assessment of the new regulations. About two thirds of caseworkers who were aware of the additional discretion took advantage of it. More than 70 per cent of the caseworkers who were familiar with the new directives thought that the additional discretionary scope was helpful for the counseling process. Caseworkers using the new discretion were largely of the opinion that a later conclusion of integration agreements did not alter the integration prospects of the unemployed. About two-thirds thought that the relationship to the unemployed becomes more trustful with a later completion.

1 Einleitung

In Deutschland sind Eingliederungsvereinbarungen in der Arbeitslosenversicherung (§ 37 SGB III) und in der Grundsicherung (§ 15 SGB II) gesetzlich vorgeschrieben. Sie legen für einen bestimmten Zeitraum das vereinbarte Eingliederungsziel, die Vermittlungsaktivitäten und Förderleistungen der Agentur für Arbeit und die Eigenbemühungen und Nachweispflichten der Arbeitsuchenden fest. Die Vereinbarungen sollen den Vermittlungsprozess auf beiden Seiten transparenter und verbindlicher gestalten, indem sie das geplante Vorgehen nachprüfbar dokumentieren. Kommt eine Vereinbarung nicht zustande, soll die Vermittlungsfachkraft die erforderlichen Eigenbemühungen des Arbeitsuchenden durch einen Verwaltungsakt festsetzen. Üblicherweise klärt die Vermittlungsfachkraft beim Abschluss oder Festsetzen der Eingliederungsvereinbarung auch über die möglichen Folgen fehlender Eigenbemühungen auf und dokumentiert dies. Weist ein Arbeitsuchender trotz einer Belehrung über die Rechtsfolgen die geforderte Eigenbemühungen nicht nach, so kann eine Sperrzeit eintreten (§ 159 Abs. 1 Nr.3 SGB III).

Frühere Studien haben gezeigt, dass Vermittlungsfachkräfte Eingliederungsvereinbarungen zumindest ambivalent bewerten (Schütz et al. 2011; van den Berg et al. 2014): Einige Vermittlungsfachkräfte halten sie für eine lästige oder zweifelhafte Pflicht, andere dagegen sind von dem Instrument überzeugt. Vergleichsweise viele Vermittlungsfachkräfte sind aber auch der Meinung, dass es auf die spezifischen Bedarfe der Arbeitslosen ankommt, ob eine Eingliederungsvereinbarung zum Vermittlungserfolg beitragen kann. Eine erste Wirkungsanalyse zu Eingliederungsvereinbarungen erfolgte in einem Modellprojekt, in dem Vermittlungsfachkräfte in fünf Arbeitsagenturen den Abschlusszeitpunkt der Vereinbarung mithilfe eines Zufallsmechanismus festlegten (van den Berg et al 2016). Durch die zufällige Zuordnung ließen sich erstmals die Wirkungen von Eingliederungsvereinbarungen auf die Beschäftigungschancen von Arbeitslosengeldempfängern untersuchen. Das Projekt zeigte, dass der Zeitpunkt der Eingliederungsvereinbarung bei Frauen keinen kausalen Einfluss auf die Arbeitsmarktchancen hat. Während Männer mit Förderbedarfen im Mittel von einem frühen Abschluss der Eingliederungsvereinbarung profitieren, war dies für Männer mit besonders guten oder besonders schlechten Arbeitsmarktchancen nicht festzustellen (van den Berg et al. 2016).

Die Befunde aus der Wirkungsanalyse wurden durch die Bundesagentur für Arbeit aufgegriffen. Bis Dezember 2015 war eine Eingliederungsvereinbarung in der Regel im Erstgespräch abzuschließen. Seit Dezember 2015 haben Vermittlungsfachkräfte und Berufsberater beim Abschlusszeitpunkt der erstmaligen Eingliederungsvereinbarung im Rechtskreis SGB III mehr Ermessensspielraum und können damit flexibler agieren. Die zugrunde liegende Überlegung war, dass die Vermittlungsfachkräfte am besten einschätzen können, in welchen Fällen eine Eingliederungsvereinbarung für die ersten Monate erforderlich ist. Die Veränderungen des Vermittlungsprozesses wurden mittels einer sogenannten Weisung der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit in die Flächenorganisation kommuniziert.

Um eine Grundlage für die Bewertung der damit veränderten Vermittlungsprozesse zu schaffen, führte das IAB im Mai 2016 eine Online-Befragung von Fachkräften in der arbeitnehmerorientierten Vermittlung und der Berufsberatung durch. Dies erfolgte in enger Abstimmung mit den zuständigen Fachbereichen der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit. Im Einzelnen wurden folgenden Fragen nachgegangen: War die Weisung bei den Fachkräften in der Vermittlung und der Berufsberatung bekannt? Nutzten die Fachkräfte die Ermessensspielräume, die die neue Weisung schafft? Wie wurden die aus dem neuen Ermessensspielraum resultierenden Zeitersparnisse genutzt? Wie bewerteten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den neuen Ermessensspielraum? Welche individuellen Merkmale von Bewerberinnen und Bewerbern hatten einen Einfluss darauf, dass die Eingliederungsvereinbarung gegebenenfalls erst später abgeschlossen wird?

Der Bericht skizziert im Folgenden zunächst kurz die veränderten Vermittlungsprozesse und das Vorgehen bei der Befragung. Im Anschluss werden die Einschätzungen der Neuregelung, die Nutzung des neuen Ermessensspielraums zum späteren Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung und die wahrgenommenen Folgen der Flexibilisierung dargestellt. Der Einfluss persönlicher Merkmale von Arbeitslosen auf die Nutzung des Ermessensspielraums wird mithilfe einer Vignettenstudie untersucht. Der Beitrag schließt mit einigen Empfehlungen.

2 Veränderte Vermittlungsprozesse

Für den Steuerungsprozess in der Bundesagentur für Arbeit spielten die Profillagen von Arbeitssuchenden bis Ende des Jahres 2016 eine wichtige Rolle. Diese Profillagen waren das Ergebnis eines Profiling durch die Vermittlungsfachkräfte. Sie spiegeln auf aggregierter Ebene wider, welchen Handlungsbedarf die Fachkräfte bei den Arbeitssuchenden sahen und welchen Zeitraum sie für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt veranschlagten. Wie die Profillagen definiert sind, verdeutlicht Tabelle 1. Ende des Jahres 2015 wurde ergänzend der Begriff der Marktnähe in die Vermittlungsarbeit eingeführt. Als marktnah waren in der arbeitnehmerorientierten Vermittlung alle Kundinnen und Kunden einzuordnen, für die von einer Integrationsprognose von bis zu sechs Monaten ausgegangen werden kann; sie können dabei ein Markt-, Aktivierungs- oder Förderprofil aufweisen. Seit dem Wegfall der Profillagen seit November 2016 gelten Personen mit einer Integrationsprognose von bis zu sechs Monaten als marktnah. Im Bereich der Berufsberatung fielen unter marktnah zunächst alle Bewerberinnen und Bewerber mit Markt-, Aktivierungs- oder Förderprofil. Seit dem Wegfall der Profillagen ist bei einem ausschließlichen Vermittlungswunsch in Ausbildung keine Integrationsprognose festzulegen.

Die bereits erwähnte Weisung der BA-Zentrale aus dem Dezember 2015 sah vor, dass die Vermittlungsfachkräfte in der arbeitnehmerorientierten Arbeitsvermittlung (BewA) sowie die Fachkräfte in der Berufsberatung (BB) bei marktnahen Bewerberinnen und Bewerbern (bzw. Kundinnen und Kunden) künftig selbst entscheiden

konnten, ob der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung gleich beim Erstkontakt erforderlich ist.

Dieser Handlungsspielraum gilt bei den arbeitnehmerorientierten Vermittlungsfachkräften für die Zeit bis drei Monate nach Eintritt der Arbeitslosigkeit, und unter den Nebenbedingungen, dass keine wesentlichen Integrationshemmnisse vorliegen und keine Förderentscheidung gefallen ist. Ist nach drei Monaten die Integration noch nicht gelungen, so ist eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen.

In der Berufsberatung können die Fachkräfte selbst entscheiden, ob eine schriftliche Eingliederungsvereinbarung bei (marktnahen) Bewerberinnen und Bewerbern, die keine wesentlichen Unterstützungsbedarfe aufweisen, sofort notwendig ist. Bei Bewerberinnen und Bewerbern, die eine allgemeinbildende Schule besuchen, besteht ein Ermessensspielraum von bis zu sechs Monaten vor dem angestrebten Ausbildungsbeginn. Bei allen anderen Ausbildungsbewerberinnen und -bewerbern bezieht sich der Ermessensspielraum auf die ersten drei Monate ihrer Ausbildungssuche.

Tabelle 1
Profillagen bzw. Marktnähe von arbeitslosen Arbeitssuchenden

Profil	Profildefinition	Marktnähe
Marktprofil	<ul style="list-style-type: none"> Die Vermittlungsfachkraft erwartet eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt innerhalb von sechs Monaten Keine Integrationshemmnisse 	marktnah
Aktivierungsprofil	<ul style="list-style-type: none"> Die Vermittlungsfachkraft erwartet eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt innerhalb von sechs Monaten Handlungsbedarfe bei der Motivation; die Qualifikation wird am Arbeitsmarkt prinzipiell nachgefragt, aber Personen bewegen sich in einem für ihre Situation ungünstigen regionalen fachlichen Arbeitsmarkt 	marktnah
Förderprofil	<ul style="list-style-type: none"> Die Vermittlungsfachkraft erwartet eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt innerhalb von zwölf Monaten Handlungsbedarfe bei der Qualifikation oder alternativ bei der Leistungsfähigkeit oder den Rahmenbedingungen 	marktnah, wenn Integration innerhalb von 6 Monaten erwartet, sonst marktfern
Komplexe Profillagen	<ul style="list-style-type: none"> Die Vermittlungsfachkraft erwartet eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt erst nach mehr als zwölf Monaten bzw. die Person muss zunächst an den Arbeitsmarkt herangeführt werden Handlungsbedarfe bei der Qualifikation, bei der Leistungsfähigkeit oder den Rahmenbedingungen (je nach Art der Handlungsbedarfe wird weiter zwischen Entwicklungs-, Stabilisierungs- und Unterstützungsprofilen unterschieden) 	nicht marktnah

Anmerkung: Für jede arbeitssuchende Person identifizieren die Vermittlungsfachkräfte der Bundesagentur für Arbeit mittels einer Potenzialbetrachtung eine zeitliche Integrationsprognose und die Handlungsbedarfe und weisen sie einem Profil zu.

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus dem BA Intranet.

3 Die Online-Befragung

Das IAB führte im Mai 2016 eine Online-Befragung der Fachkräfte in der arbeitnehmerorientierten Vermittlung und der Berufsberatung durch, um zu ermitteln, wie diese die Weisung einsetzten und bewerteten. Der Fragebogen und das Vorgehen wurden eng mit den zuständigen Fachbereichen der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit abgestimmt. Die Teilnahme an der Online-Befragung war freiwillig; Befragung und Auswertung erfolgten streng anonym.

Ausgehend von Grundgesamtheiten von ca. 8.000 Personen in der arbeitnehmerorientierten Vermittlung sowie ca. 2.000 Berufsberaterinnen und Berufsberatern und kalkuliert mit den üblichen Werten (Fehlerspanne von 5%, Vertrauensintervall von 95%) beträgt die empfohlene Stichprobengröße mindestens 367 bzw. 323 Personen. Das IAB ging von einer Teilnahmebereitschaft der Angeschriebenen von etwa einem Drittel aus. Daher wurden 1.101 Fachkräfte der arbeitnehmerorientierten Vermittlung und 969 Berufsberaterinnen und -berater – in der Summe also 2.070 Personen per Email angeschrieben. Die angeschriebenen Personen wurden zufällig aus der Grundgesamtheit ausgewählt.

Im Ergebnis beantworteten etwa 850 von 2.070 angeschriebenen Personen mindestens eine Frage. Für die meisten Fragen liegt die Anzahl der auswertbaren Antworten allerdings – auch durch Filterführungen bedingt – deutlich niedriger. Die mittlere Bearbeitungszeit der Fachkräfte betrug weniger als neun Minuten.

4 Kenntnisnahme der Neuregelung

Tabelle 2 zeigt: Fast neun von zehn Befragten kannten die Neuregelung zum Abschlusszeitpunkt der Eingliederungsvereinbarung (unter BewA-Vermittlungsfachkräften 89 Prozent und in der Berufsberatung 88 Prozent). Unter denjenigen, die länger als ein Jahr in ihrer aktuellen Tätigkeit beschäftigt sind, war die Weisung dabei etwas besser bekannt (91 bzw. 88 Prozent, ohne Tabelle). Diejenigen, die die Weisung kannten, erfuhren von ihr zum Großteil durch einen Vorgesetzten oder eine Vorgesetzte (82 bzw. 80 Prozent) und zu weniger als der Hälfte durch das Intranet (38 bzw. 25 Prozent) oder Kolleginnen oder Kollegen (26 bzw. 18 Prozent). Gut zwei Drittel der Befragten, die die Weisung kannten, gaben an, Chancen und Risiken im Team besprochen zu haben.

Die Teilnehmenden wurden auch gefragt, welchen Personenkreis sie als marktnah einschätzen (für den die neue Weisung also gilt). Am häufigsten wurden ausschließlich Marktprofile als marktnah eingestuft (Tabelle 3). In der bewerberangebotsorientierten Vermittlung gab etwa jede(r) sechste Befragte an, Markt-, Förder- und Aktivierungsprofile mit einer Integrationsprognose von bis zu sechs Monaten als marktnah einzustufen. In der Berufsberatung zählte jede(r) achte alle Bewerberinnen und Bewerber mit Marktprofil, Förderprofil und Aktivierungsprofil zu den marktnahen Profillagen. Die Ergebnisse zeigen, dass zum Befragungszeitpunkt in den Arbeitsagenturen häufig noch

nicht klar war, wie die Gruppe der marktnahen Bewerberinnen und Bewerber abgegrenzt ist. Im Rahmen der Weiterentwicklung des Vermittlungsprozesses dürfte diese Problematik aktuell allerdings nicht mehr bestehen.

Tabelle 2
Kennen Sie die neue Weisung? Woher kennen Sie die neue Weisung?

Angaben der Befragten in Prozent

	BewA ¹	BB ²	Gesamt
Weisung bekannt			
Ja	89	88	88
Nein	11	12	12
<i>Beobachtungen</i>	337	415	752
Art der Kenntnisnahme (Mehrfachnennung möglich)			
Vorgesetzte	82	80	81
Intranet	38	25	31
Kolleginnen und Kollegen	26	18	22
Andere	1	2	2
<i>Beobachtungen</i>	300	336	636

¹ BewA: BewA-Vermittlungsfachkräfte

² BB: Fachkräfte in der Berufsberatung.

Tabelle 3
Was verstehen Sie unter einem marktnahen Profil?

Angaben der Befragten in Prozent

	BewA ¹	BB ²
Marktprofil	68	57
Markt-, Förder- oder Aktivierungsprofil	9	13
Markt-, Förder- oder Aktivierungsprofil und Integrationsprognose von bis zu sechs Monaten	17	11
Verwendung einer anderen Abgrenzung	5	14
Keine Antwort	1	5
<i>Beobachtungen</i>	300	366

¹ BewA: BewA-Vermittlungsfachkräfte

² BB: Fachkräfte in der Berufsberatung.

Anmerkung: Die Frage wurde Befragten aus BewA und BB gestellt, die angegeben hatten, die Weisung zu kennen.

5 Nutzung des neuen Ermessensspielraums

Mit den neuen Regelungen erhielten die Vermittlungsfachkräfte einen Ermessensspielraum bei Abschlusszeitpunkt der Eingliederungsvereinbarung. Knapp zwei Drittel der Befragten, die von der Neuregelung wussten, nutzten diesen neuen Ermessensspielraum (63 bzw. 65 Prozent, ohne Tabelle). Da die Dauer zur Erstellung einer Eingliederungsvereinbarung im Durchschnitt mit knapp 10 Minuten angegeben wird, ergaben sich hierdurch Zeitersparnisse.

Tabelle 4 zeigt: Primär wurden diese für das Beratungsgespräch (74 bzw. 82 Prozent) und für die gemeinsame Stellensuche (65 bzw. 66 Prozent) verwendet. Relativ selten gaben die Fachkräfte hingegen an, in der Folge zusätzliche Gespräche zu führen. Dies weist darauf hin, dass die freiwerdende Zeit vor allem für Investitionen in zentrale

Elemente des Beratungsprozesses genutzt wurde: Fachkräfte konnten ihren bestehenden Kundenkreis intensiver beraten und betreuen.

Tabelle 4

**Die Weisung ermöglicht es, im Beratungsgespräch Zeit zu „sparen“.
Wofür wird diese von Ihnen genutzt?**

Angaben der Befragten in Prozent, Mehrfachnennung möglich

	BewA ¹	BB ²	Gesamt
Für das Beratungsgespräch	74	82	79
Für eine intensivere gemeinsame Stellensuche	65	66	66
Für die Dokumentation und Nachbereitung	38	44	41
Für zusätzliche Gespräche	15	17	16
Für sachbearbeitende Tätigkeit	40	24	31
Primäre Verwendung ist nicht aufgeführt	2	0	1
<i>Beobachtungen</i>	<i>188</i>	<i>234</i>	<i>422</i>

¹ BewA: BewA-Vermittlungsfachkräfte

² BB: Fachkräfte in der Berufsberatung.

Anmerkung: Die Frage wurde Befragten aus BewA und BB gestellt, die angegeben hatten, die Weisung zu kennen und diese auch zu nutzen.

Bei knapp einem Drittel der Befragten, die von der Neuregelung wussten, kam der Ermessensspielraum nicht zum Einsatz (ohne Tabelle). Hier gaben die Befragten an, auch weiterhin eine Eingliederungsvereinbarung frühzeitig abzuschließen. Bei den BewA-Vermittlungsfachkräften war dieser Anteil etwas höher als bei den Fachkräften der Berufsberatung.

Tabelle 5

Warum schließen Sie weiterhin stets eine Eingliederungsvereinbarung ab?

Angaben der Befragten in Prozent, Mehrfachnennung möglich

	BewA ¹	BB ²	Gesamt
Die Weisung passt für meine Bewerberinnen und Bewerber nicht.	13	12	12
Es widerspricht der Idee des Förderns und Forderns, auf die Eingliederungsvereinbarung zu verzichten.	15	2	8
Für mich ist die Eingliederungsvereinbarung unverzichtbarer Bestandteil des Vermittlungsprozesses.	36	7	20
Die Eingliederungsvereinbarung schafft Transparenz und Sicherheit auf beiden Seiten.	65	38	50
Eine Integration ist in der Zeitspanne des Ermessensspielraums nur selten zu erreichen.	6	44	27
Meine Gründe sind hier nicht aufgeführt.	30	36	33
<i>Beobachtungen</i>	<i>107</i>	<i>127</i>	<i>234</i>

¹ BewA: BewA-Vermittlungsfachkräfte

² BB: Fachkräfte in der Berufsberatung.

Anmerkung: Die Frage wurde Befragten aus BewA und BB gestellt, die angegeben hatten, die Weisung zu kennen, diese jedoch nicht zu nutzen.

Tabelle 5 verdeutlicht: Als Grund, warum auf die Ausübung des Ermessensspielraums verzichtet wird, wurde am häufigsten genannt, die Eingliederungsvereinbarung schaffe Transparenz und Sicherheit auf beiden Seiten (65 bzw. 38 Prozent). Diese

Frage wurde allerdings nur dem Drittel der Befragten gestellt, die die neue Weisung nach eigener Angabe nicht nutzten. Einige offene Kommentare von Teilnehmenden weisen zudem darauf hin, dass die neugeschaffene Flexibilität zum Befragungszeitpunkt noch nicht in allen Dienststellen der Bundesagentur für Arbeit genutzt wurde.

6 Wahrgenommene Folgen der Flexibilisierung

Der erweiterte Ermessensspielraum wurde von 71 Prozent der Befragten, die die neue Weisung kannten, als hilfreich für die Beratung und Vermittlungsarbeit angesehen (ohne Tabelle). Weiter untergliedert galt dies für 78 Prozent der BewA-Vermittlungsfachkräfte und 65 Prozent der Fachkräfte in der Berufsberatung. Nicht hilfreich fanden die Neuerung hingegen 22 Prozent der Fachkräfte, die die neue Weisung kannten, wobei der Anteil in der Berufsberatung mit 26 Prozent höher ausfiel als in der BewA-Vermittlung mit 16 Prozent. In Kasten 1 finden sich einige typische offene Kommentare.

Kasten 1: Ausgewählte offene Kommentare zur Einschätzung der Weisung

Die drei folgenden Kommentare von Befragten sind Beispiele für positive Einschätzungen der neuen Weisung:

„Ich begrüße die Möglichkeit der flexiblen Handhabung sehr.“

„Die Einführung der Weisung war eine wesentliche Arbeitserleichterung und führt wie bereits angegeben zu einer besseren Kundenbeziehung gerade im Bereich der Arbeit mit den Jugendlichen.“

„Ich persönlich finde die Flexibilisierung sehr gut, da ich noch individueller auf den Kunden eingehen kann.“

Jedoch gibt es auch kritische Stimmen:

„Halte die Weisung für nicht zielführend. Es sollte dem Berater generell überlassen werden zu entscheiden ob eine EV abgeschlossen werden muss. Grundsätzlich ist die EV ein sehr gutes Instrument!!! Die Regelungen sind jedoch zu unflexibel. Da der Beratungsprozess i.d.R. über 1-3 Jahre läuft, nützt die sechsmonatige Aussetzung der EV nichts!“

Tabelle 6 geht den wahrgenommenen Folgen eines Verzichts auf eine frühe Eingliederungsvereinbarung nach: Etwa neun von zehn Befragten, die den neuen Ermessensspielraum nutzen, waren der Auffassung, dass es die Integrationschancen nicht verändert, wenn die Eingliederungsvereinbarung nicht sofort abgeschlossen wird. Zu betonen ist, dass dies die Einschätzung der Vermittlungsfachkräfte widerspiegelt; die Ergebnisse können nicht kausal interpretiert werden. Sieben (BewA) bzw. acht (BB) Prozent der Nutzerinnen und Nutzer antworteten, dass sich die Integrationschancen hierdurch sogar verbessern, kaum jemand sah Verschlechterungen. Dies war für Fachkräfte, die den Ermessensspielraum nutzen, aber auch zu erwarten. Etwa zwei Drittel der Nutzerinnen und Nutzer gaben an, das Verhältnis zum Kunden würde vertrauensvoller, wenn die Eingliederungsvereinbarung nicht sofort abgeschlossen wird (62 bzw. 68 Prozent).

Tabelle 6**Wie wirkt es sich - Ihrer Meinung nach - im Durchschnitt auf die Integrationschancen bzw. auf die Kundenbeziehung aus, wenn die Eingliederungsvereinbarung nicht sofort abgeschlossen wird?**

Angaben der Befragten in Prozent

	BewA ¹	BB ²	Gesamt
Auswirkung auf Integrationschancen			
Verbessern sich	8	7	7
Verschlechtern sich	3	0	1
Bleiben unverändert	87	91	89
Keine Antwort	3	1	2
Auswirkung auf die Kundenbeziehung			
Vertrauensvoller	62	68	65
Unverändert	34	28	31
Weniger vertrauensvoll	2	3	2
Keine Antwort	3	1	2
<i>Beobachtungen</i>	<i>183</i>	<i>231</i>	<i>414</i>

¹ BewA: BewA-Vermittlungsfachkräfte² BB: Fachkräfte in der Berufsberatung.

Anmerkung: Die Frage wurde Befragten gestellt, die angegeben hatten, die Weisung zu kennen und diese auch zu nutzen.

Wünschen sich die Vermittlungs- und die Fachkräfte der Berufsberatung noch mehr Flexibilität? Knapp die Hälfte (BewA) bzw. zwei Drittel (BB) der Befragten, die die Weisung kannten, sprach sich dafür aus, die Zielgruppe auszuweiten (45 bzw. 66 Prozent, ohne Tabelle). 34 (BewA) bzw. 17 (BB) Prozent empfahlen, die Zielgruppe unverändert zu belassen. Den Zeitraum des Ermessensspielraums sähen 44 (BewA) bzw. 80 (BB) Prozent gerne ausgeweitet. Unverändert belassen würden ihn 37 (BewA) bzw. 9 (BB) Prozent. Kaum jemand plädierte für Einschränkungen des Ermessensspielraums.

Die Befragungsergebnisse sprechen weiterhin dafür, dass die Eingliederungsvereinbarung kundenseitig nicht als integraler Bestandteil des Vermittlungsprozesses angesehen wird: Die überwiegende Mehrheit der Befragten gab an, dass bei ihnen noch nie eine durch den erweiterten Ermessensspielraum weggefallene Eingliederungsvereinbarung durch einen Arbeitslosen eingefordert wurde (93 bzw. 98 Prozent, ohne Tabelle).

7 Einfluss der Personenmerkmale von Arbeitssuchenden

Nutzten die Befragten den Ermessensspielraum bei allen Arbeitssuchenden gleichermaßen? Oder gab es individuelle Personenmerkmale, die diese Entscheidung beeinflussen? Um dieser Frage nachzugehen, wurde im Rahmen der Befragung eine sogenannte Vignettenstudie durchgeführt. Diese beschränkte sich auf die Gruppe der BewA-Vermittlungsfachkräfte; von diesen nahmen 184 daran teil.

Den Befragten wurden jeweils drei fiktive Arbeitssuchende beschrieben. Bei der Beschreibung dieser fiktiven Personen wurden zufällig sechs Merkmale variiert (Kasten 2). Anhand einer solchen Vignettenanalyse lässt sich der Einfluss der Merkmale von Arbeitslosen auf die Einschätzungen der Befragten ermitteln.

Kasten 2: Aufbau der Vignetten

Stellen Sie sich vor, Sie haben jeweils Erstgespräche mit drei verschiedenen Personen. Alle drei waren die letzten Jahre beschäftigt und wurden aus betriebsbedingten Gründen entlassen. Bei allen dreien gehen Sie davon aus, dass eine Integration innerhalb von sechs Monaten möglich ist. Beurteilen Sie bitte für alle drei, wann Sie eine Eingliederungsvereinbarung abschließen würden.

- Tendenziell direkt im Erstgespräch
- Tendenziell erst, wenn der Ermessensspielraum nicht mehr gegeben ist
- Keine Angabe

Die folgenden Merkmalsausprägungen wurden für die Beschreibung dann zufällig ausgewählt und kombiniert:

- Mann/Frau,
- 23/41/56 Jahre alt,
- keine abgeschlossene Berufsausbildung und bisher in Helfertätigkeiten beschäftigt/ abgeschlossene Berufsausbildung im Lebensmittelfachverkauf und dort tätig/ abgeschlossenes Maschinenbaustudium und in einem Großbetrieb tätig,
- sucht nach Halbtags-tätigkeit / sucht nach Vollzeittätigkeit,
- Marktprofil/Förderprofil/Aktivierungsprofil,
- vor dem Erstgespräch 0/5/20 Bewerbungen verschickt.

Die Ergebnisse von Regressionsanalysen (ohne Tabelle) legen nahe, dass das Alter, das Geschlecht und der gewünschte Arbeitsumfang der Arbeitsuchenden bei der Entscheidung der Vermittlungsfachkraft eine zu vernachlässigende Rolle spielen. Wurde eine Person mit höherer Qualifikation beschrieben, lag die Bereitschaft der Vermittlungsfachkraft, die Eingliederungsvereinbarung zu einem späteren Zeitpunkt abzuschließen, deutlich höher als bei geringer Qualifizierten. Für Aktivierungs- oder Förderprofile war die Wahrscheinlichkeit eines späteren Eingliederungsvereinbarungsabschlusses deutlich geringer als für Marktprofile. Schließlich zeigte sich ein statistisch zuverlässiger Einfluss der Zahl bisher geschriebener Bewerbungen: Hatte die beschriebene Person bis zum Erstgespräch noch keine statt 20 Bewerbungen geschrieben, so verringerte dies die Wahrscheinlichkeit, eine Eingliederungsvereinbarung erst später abzuschließen, um knapp 25 Prozentpunkte. Allerdings wirkte es sich auf die Abschlusswahrscheinlichkeit nicht aus, ob die Person 5 oder 20 Bewerbungen abgeschickt hatte.

Die Ergebnisse der Vignettenstudie weisen damit insgesamt darauf hin, dass bei der Entscheidung für einen späteren Abschluss der Eingliederungsvereinbarung die Qualifikation, die Profillagen und die bereits erfolgten Bewerbungsaktivitäten der Arbeit-suchenden eine wichtige Rolle spielen.

8 Fazit und Empfehlungen

Der neugeschaffene Ermessensspielraum wurde von den befragten Fachkräften ganz überwiegend positiv eingeschätzt. Auf Basis der Ergebnisse der bereits früher präsentierten Wirkungsanalyse (van den Berg et al. 2016), unterstützt durch die Einschätzungen der Fachkräfte in der hier vorlegten Befragung, ließen sich allerdings Nachjustierungen rechtfertigen.

So wäre erstens zu erwägen, den Zeitraum des Ermessensspielraums für Arbeitssuchende ohne Förderbedarfe und ohne umfassendere Aktivierungsbedarfe in der arbeitnehmerorientierten Vermittlung auf sechs Monate auszuweiten.

Zweitens wäre zu prüfen, ob die Eingliederungsvereinbarung auch für komplexe Profillagen bzw. marktferne Arbeitssuchende flexibilisiert werden sollte: Die Befunde der genannten Wirkungsanalyse zeigen, dass frühe Eingliederungsvereinbarungen bei Personen mit komplexen Profillagen keine positiven Effekte auf die Arbeitsmarktchancen hatten. Für diese Personengruppe muss derzeit noch stets eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen werden. Gerade bei diesem Personenkreis könnte es sinnvoll sein, die durch einen späteren Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung freiwerdende Zeit in andere Elemente des Beratungsprozesses zu investieren.

Für den Bereich der Berufsberatung wurde bisher keine kausale Wirkungsanalyse zum Abschlusszeitpunkt der Eingliederungsvereinbarung durchgeführt. Die Fachkräfte der Berufsberatung wünschten sich – das zeigt die vorliegende Befragung - allerdings in noch stärkerem Ausmaß als die arbeitnehmerorientierten Vermittlungsfachkräfte zusätzlichen Ermessensspielraum. Dies gilt insbesondere für den Zeitpunkt des Abschlusses der Eingliederungsvereinbarung. Um weiterreichende Schlussfolgerungen über die Wirksamkeit von Eingliederungsvereinbarungen im Bereich der Berufsberatung zu ziehen, müsste auch für die Berufsberatung ein Modellprojekt mit zufälliger Zuweisung durchgeführt werden.

Literatur

Berg, Gerard J. van den; Hofmann, Barbara; Stephan, Gesine; Uhlendorff, Arne (2014): Eingliederungsvereinbarungen: Vermittlungsfachkräfte halten mehr Spielraum für sinnvoll, IAB-Kurzbericht 22/2014

Berg, Gerard J. van den; Hofmann, Barbara; Stephan, Gesine; Uhlendorff, Arne (2016): Eingliederungsvereinbarungen in der Arbeitslosenversicherung: Nur ein Teil der Arbeitslosen profitiert von frühen Abschlüssen, IAB-Kurzbericht 03/2016

Schütz, Holger; Kupka, Peter; Koch, Susanne; Kaltenborn, Bruno (2011): Eingliederungsvereinbarungen in der Praxis: Reformziele noch nicht erreicht, IAB-Kurzbericht 18/2011

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

2/2017	vom Berge, P. Kaimer, S. Copestake, S. Croxtton, D. Eberle, J. Klosterhuber, W.	Arbeitsmarktspiegel Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 3)	2/17
3/2017	Klingert, I. Lenhart, J.	Jobcenter-Strategien zur Arbeitsmarktintegration von Langzeitarbeitslosen	3/17
4/2017	Freier, C. Kupka, P. Senghaas, M.	Innovation und lokale Gestaltungsspielräume in der Arbeitsvermittlung	6/17
5/2017	Knapp, B. Bähr, H. Dietz, M. Dony, E. Fausel, G. Müller, M. Strien, K.	Beratung und Vermittlung von Flüchtlingen	7/17
6/2017	Konle-Seidl, R. Lüdeke, B.	What harmonised and registered unemployment rates do not tell	7/17
7/2017	Bellman, L. Bossler, M. Dummert, S. Ostmeier, E.	Mindestlohn: Längsschnittstudie für sächsische Betriebe	7/17
8/2017	Haas, A. Janser, M.	Integration regionaler Daten zu Flucht/Asyl/Migration in die SGB-II-Typisierung	8/17
9/2017	Berge, P. Kaimer, S. Copestake, S. Eberle, J. Klosterhuber, W.	Arbeitsmarktspiegel – Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 4)	8/17
10/2017	Achatz, J. Gundert, S.	Arbeitsqualität und Jobsuche von erwerbstätigen Grundsicherungsbeziehern	8/17
11/2017	Blien, U. Hirschenauer, F. Kupka, P. externe Brücker, H. externe	Vergleichstypen 2018 – Aktualisierung der SGB-III_Typisierung Psychisch Kranke im SGB II: Situation und Betreuung IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2016: Studiendesign, Feldergebnisse sowie Analysen zu schulischer wie beruflicher Qualifikation, Sprachkenntnissen sowie kognitiven Potenzialen	8/17

Stand: 23.08.2017

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Forschungsberichte finden Sie unter <http://www.iab.de/de/publikationen/forschungsbericht.aspx>

Impressum

IAB-Forschungsbericht 12/2017

11. September 2017

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Redaktion

Martin Schludi, Jutta Palm-Nowak

Technische Herstellung

Renate Martin

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise -
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2017/fb1217.pdf>

ISSN 2195-2655

Rückfragen zum Inhalt an:

Barbara Hofmann
Telefon 0911.179 2436
E-Mail Barbara.Hofmann@iab.de

Gesine Stephan
Telefon 0911.179 5850
E-Mail Gesine.Stephan@iab.de