

Öffentlich geförderte Beschäftigung Mit dem Jobcoach wieder auf eigenen Füßen stehen

Nordrhein-Westfalen erprobt derzeit in verschiedenen Modellprojekten, wie öffentlich geförderte Beschäftigte durch Jobcoaches sozialpädagogisch begleitet werden können. Auf diese Weise soll einem vorzeitigen Abbruch dieser Beschäftigungsverhältnisse entgegengewirkt werden. Bei der Umsetzung dieser Begleitung lassen sich drei Varianten unterscheiden, die jeweils spezifische Vor- und Nachteile haben.



Öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ist ein arbeitsmarktpolitisches Instrument, das insbesondere für Langzeitarbeitslose ohne mittelfristige Integrationschance in den ersten Arbeitsmarkt eingesetzt wird. Neue Evaluationsergebnisse verweisen auf die Notwendigkeit, die geförderten Beschäftigungsverhältnisse durch flankierende Maßnahmen zu stabilisieren. Angesichts der Zielgruppe – Langzeitarbeitslose mit „in der Person liegenden Vermittlungshemmnissen“ – wird unter anderem eine sozialpädagogische Unterstützung empfohlen.

Seit 2013 werden nun in Nordrhein-Westfalen Modellprojekte erprobt, die öffentlich geförderte Beschäftigung systematisch mit sozialpädagogischer Begleitung kombinieren (vgl. Infokasten „Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen“ auf Seite 57). Von Februar 2014 bis September 2015 wurden diese Modellprojekte vom IAB Nordrhein-Westfalen und dem Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik wissenschaftlich begleitet (vgl. Infokasten „Die Evaluation der Modellprojekte“ auf Seite 59). In diesem Beitrag wird dem Aspekt der sozialpädagogischen Begleitung besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

Ein Betreuer ist für 20 Teilnehmende zuständig

In Nordrhein-Westfalen laufen seit drei Jahren Modellprojekte zur öffentlich geförderten Beschäftigung bei 155 Beschäftigungsbetrieben – dezentral und ausschließlich im gemeinnützigen Bereich. Im Beobachtungszeitraum wurden knapp 1.000 Personen gefördert. Die Förderung konzentriert sich nach § 16e SGB II auf Langzeitarbeitslose mit „in der Person liegenden Vermittlungshemmnissen“ (vgl. Infokasten „Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II“ auf Seite 58). Sie wird ergänzt durch betreuendes pädagogisches Personal, das bei den Antragstellern und deren Kooperationspartnern zum Einsatz kommt und über zusätzliche Landesmittel aus dem Europäischen Sozialfonds finanziert wird. Dabei ist ein Betreuer für 20 Teilnehmende zuständig.

Auch bei geförderter Beschäftigung werden Leistungs- und Verhaltenserwartungen an die Beschäftigten gestellt, die sie erfüllen müssen – ansonsten droht wie auch in un-

geförderten Beschäftigungsverhältnissen die Kündigung. Allerdings werden vor allem bei den Leistungserwartungen Zugeständnisse gemacht, denn die Zielgruppe gilt als nur eingeschränkt leistungsfähig. Gleichwohl sollen auch die geförderten Beschäftigten trotz der vermuteten Defizite „ihr Möglichstes geben“, um einen Beitrag zum Betriebsergebnis zu leisten, und ihre Leistungsfähigkeit im Laufe der Teilnahme erhöhen. Und wie in einer ungeforderten Beschäftigung werden Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit und Leistungsbereitschaft erwartet.

Aus diesen Anforderungen erwachsen aber auch Unsicherheiten, die regelmäßig zu Konflikten im Betrieb führen. Konflikte entstehen, wenn betriebliche Anforderungen und individuelle Leistungsfähigkeit der Geförderten nicht auf einander abgestimmt sind oder es zu plötzlichen Leistungseinbrüchen kommt.

Beschäftigungsverhältnisse stabilisieren

Die sozialpädagogische Begleitung soll dazu beitragen, dass Leistungsanforderungen beziehungsweise Erwartungen an Leistungssteigerungen einzelfallspezifisch angemessen sind. Zudem soll sie Verhaltensprobleme bearbeiten und Voraussetzungen für eine regelmäßige Leistungserbringung schaffen. Sie soll also zur Stabilisierung des Beschäftigungsverhältnisses beitragen, indem sie verhindert, dass Konflikte bei Leistungs- und Verhaltenserwartungen zu Kündigungen führen. Die Stabilisierung des Beschäftigungsverhältnisses ist vordringlich, denn alle Wirkungen, die die geförderte Beschäftigung entfalten kann, hängen davon ab, dass das Beschäftigungsverhältnis nicht frühzeitig abgebrochen wird.

Entscheidend für die Analyse der sozialpädagogischen Begleitung ist die betriebliche Situation der Geförderten und deren Verhältnis zu den Vorgesetzten einerseits, und den „Jobcoaches“ – also den Sozialpädagogen – andererseits. Während der Vorgesetzte für die fachliche Einarbeitung und Gewährleistung der betrieblichen Abläufe zuständig ist und somit auch die Verhaltens- und Leistungsanforderungen des Betriebs repräsentiert, kommt der Sozialpädagoge vor allem dann ins Spiel, wenn die Geförderten von diesen Erwartungen abweichen.

Tabelle

Typen und Umsetzungsdimensionen sozialpädagogischer Begleitung von geförderter Beschäftigung in den Modellprojekten in NRW

	Umsetzungsdimensionen/Typen		
	Typ I	Typ II	Typ III
Anstellung des Jobcoaches beim Beschäftigungsträger	ja	nein	ja
Betriebliche Kopräsenz von Jobcoach und Gefördertem im Betrieb	ja	nein	nein
Sozialpädagogische Berufsausbildung	ja	ja	ja
Rolle als Sozialpädagoge organisatorisch bestimmt	ja	ja	ja

Quelle: IAB-Betriebspanel 1999-2013.

©IAB

Die Unterstützung der Jobcoaches kann sich sowohl auf Probleme im betrieblichen Ablauf als auch auf die außerberufliche Lebensführung beziehen, sollten diese mittelbar eine Gefahr für die Beschäftigungsstabilität darstellen. Bei Problemen in der außerberuflichen Lebensführung wird in der Regel die Unterstützung durch professionelle Dienstleister einbezogen. Dazu zählen zum Beispiel kommunale Dienstleistungen nach § 16a SGB II wie die Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder, häusliche Pflege von Angehörigen, Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung oder Suchtberatung, aber auch Therapeuten.

Wie die Unterstützung durch die Jobcoaches in den Beschäftigungsträgern umgesetzt wird, hängt allerdings von verschiedenen Rahmenbedingungen ab. Dabei geht es vor allem um die Frage, wie die sozialpädagogische Begleitung in den Modellprojekten verwirklicht wird und welche Folgen unterschiedliche Umsetzungsformen haben. Zentrale Dimensionen dieser Differenzen bei der Umsetzung sollen im Folgenden kurz erörtert werden.

Die Rahmenbedingungen können differieren

Zentral ist die Frage, bei wem der Jobcoach beschäftigt ist: Ist er tatsächlich bei dem Träger angestellt, dem auch der geförderte Beschäftigte und der fachliche Vorgesetzte angehören? Ist dies nicht der Fall, so kann er seine Expertise unter Umständen nur eingeschränkt zur Geltung bringen. Auch die Zusammenarbeit mit dem Vorgesetzten und der Zugang zu den Geförderten werden davon erheblich beeinflusst.

Die zweite entscheidende Rahmenbedingung bezieht sich auf die Kopräsenz von Jobcoach und Gefördertem: Sind sie zur gleichen Zeit am Ort, wo der Geförderte eingearbeitet wird, seine Tätigkeit verrichtet und wo betriebliche Konflikte potenziell auftreten? Erlebt der Jobcoach Konflikte und Probleme im Betrieb unmittelbar oder hört er nur aus zweiter Hand davon? Kann er im Arbeitsalltag Vertrauen zum Geförderten entwickeln?

Schließlich ist von Bedeutung, ob es sich bei dem Jobcoach um einen ausgebildeten Sozialpädagogen handelt, und ob die Stelle, die er innehat, von seinem Arbeitgeber überhaupt als sozialpädagogische Begleitung verstanden wird.

Es gibt drei Varianten der Umsetzung

Damit können zunächst zwei Umsetzungstypen unterschieden werden (vgl. Tabelle). Während bei Typ 1 der Jobcoach beim Beschäftigungsträger angestellt ist und zugleich eine Kopräsenz (Jobcoach und Geförderter befinden sich regelmäßig zur gleichen Zeit an dem Ort, wo die geförderte Arbeit geleistet wird) mit den Geförderten am Arbeitsort gegeben ist, ist der Jobcoach bei Typ 2 kein Angestellter des Beschäftigungsträgers, sondern hat Gaststatus.

Diese beiden Typen repräsentieren gegensätzliche Vorstellungen einer guten Umsetzung öffentlich geförderter Beschäftigung für die Zielgruppe. Bei Typ 1 sollen die Jobcoaches „mittendrin statt nur dabei sein“, als feste Anlaufstelle im Betrieb fungieren und mit ihrer Expertise auch zur Leistungssteigerung im Rahmen der Betriebsabläufe beitragen.

Diese Aufgabe kann den Jobcoaches im Typ 2 gar nicht zukommen, da diese nicht selbst Mitarbeiter des

jeweiligen Betriebs sind. Ebenso wenig kann sich auf dieser Basis eine enge und kollegiale Zusammenarbeit zwischen Vorgesetztem und Jobcoach entwickeln, wie diese für Typ 1 charakteristisch ist.

Die Art der sozialpädagogischen Begleitung hängt also entscheidend von den Rahmenbedingungen ab. In Typ 2 haben die Jobcoaches kein betriebliches Mandat zur Intervention, und betriebliche Gründe sind nur in Ausnahmefällen Anlass für die Unterstützung durch den Jobcoach. Die Interaktion zwischen Jobcoach und Klient bezieht sich dann in viel größerem Umfang auf außerbetriebliche und persönliche Probleme der Geförderten. Es geht weniger um die Begleitung der Beschäftigung, sondern um die Begleitung von Personen, die gewissermaßen als Randbedingung eine öffentlich geförderte Beschäftigung ausüben.

Im ersten Fall lässt sich von einem speziellen Typ der sozialpädagogischen Intervention sprechen, die typisch für die spezifische Begleitung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ist, im zweiten Fall ist die Nähe zu „klassischer“ sozialer Arbeit größer. Wohlgermerkt sind diese Unterschiede nicht primär in den Berufsauffassungen einzelner Sozialpädagogen begründet, sondern hängen davon ab, ob die Begleitung betrieblich eingebettet ist oder nicht.

Bei einem dritten Typ der Umsetzung ist der Jobcoach beim Beschäftigungsträger angestellt, aus betrieblichen Gründen besteht hier aber a priori keine Ko-Präsenz von Jobcoach und Geförderten, sondern muss gleichsam über Umwege hergestellt werden. Ko-Präsenz ist für die Anbahnung eines Vertrauensverhältnisses vorteilhaft und ermöglicht dem Jobcoach, die Klienten unmittelbar in deren Arbeitsalltag zu beobachten.

Bei geförderten Tätigkeiten jedoch, die auf Baustellen oder in Privathaushalten ausgeübt werden, ist Ko-Präsenz auch dann nicht unmittelbar möglich, wenn der Jobcoach beim Beschäftigungsträger angestellt ist. Dieses Problem wird im Typ 3 dadurch gelöst, dass jenseits der geförderten Arbeit eigene Veranstaltungen durchgeführt werden, bei denen die Geförderten im Beisein des Jobcoaches geschult werden, etwa im Rahmen von

Gruppenarbeiten. Hier wird also Ko-Präsenz anderweitig organisiert.

Derartige Initiativen setzen voraus, dass der Jobcoach „Rückendeckung“ durch den Beschäftigungsträger hat, denn er bedarf dafür zeitlicher und räumlicher Ressourcen sowie betrieblicher Befugnisse, die er als Gast – zumindest unmittelbar – nicht hat. Diese Umsetzungsvariante ist also die Antwort auf ein Problem, dass sich bei allen Formen der geförderten Beschäftigung ergibt, die nicht an einem festen und zugänglichen Arbeitsort stattfinden. Im Vergleich zu Umsetzungsvarianten, bei denen diese Initiative nicht stattfindet, ist hier die Nähe der Jobcoaches zu den Geförderten deutlich größer.

Modellprojekte öffentlich geförderter Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen

Die „Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung in NRW“ werden seit 2013 von 26 Antragstellern bei 155 Arbeitgebern durchgeführt. Die Besonderheit besteht darin, dass die geförderte Beschäftigung, die dezentral in gemeinnützigen Beschäftigungsträgern umgesetzt wird, durch Jobcoaches sozialpädagogisch begleitet wird. Dabei besteht ein Betreuungsschlüssel von 1:20. Zu den Besonderheiten der Modellprojekte gehört auch, dass sie zusätzlich Module zur regelmäßigen Kompetenzfeststellung, zur Qualifizierung und zur Verzahnung mit kommunalen Dienstleistungen nach § 16a SGB II beinhalten. Diese Form der öffentlich geförderten Beschäftigung wird gegenwärtig (April 2016) nicht mehr in Form von Modellprojekten, sondern im Rahmen der Regelförderung des Landes fortgeführt. Die geförderte Beschäftigung wird nach § 16e SGB II (Förderung von Arbeitsverhältnissen) von der Bundesagentur für Arbeit gefördert, die Zusatzmodule aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds.



Fundierte Ausbildung ist unerlässlich

Jenseits der Typenunterscheidungen hat es sich erwiesen, dass die sozialpädagogische oder pädagogische Ausbildung und die Erfahrung der Jobcoaches unerlässlich sind. Ohne fachspezifisch ausgebildetes beziehungsweise erfahrenes Personal kommt es regelmäßig zu Konflikten, die vom Jobcoach nicht erkannt oder nicht mit der erforderlichen Professionalität bearbeitet werden. Dies gefährdet die Beschäftigungsstabilität.

Ein weiterer Aspekt, der für das Verständnis der sozialpädagogischen Begleitung von Beschäftigungsmaßnahmen von größter Bedeutung ist, betrifft das Verhältnis der Jobcoaches zu den Vorgesetzten. Es handelt sich stets um eine spannungsreiche Beziehung, die sich erst einspielen muss und eine produktive Bearbeitung erfordert.

Dabei geht es darum, Zuständigkeiten zu klären und berufsspezifisch unterschiedliche Sichtweisen miteinander zu versöhnen. Ebenso geht es um die Balance von „Leistung“ und „Hilfe“ und darum, dass der eine Pol den anderen nicht dauerhaft behindern darf. Hierfür ist es sehr hilfreich, wenn die Einrichtung selbst um diesen Sachver-

halt weiß und auf erfahrene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zurückgreifen kann, die mit diesem Spannungsfeld umgehen können. Wenn dies nicht der Fall ist, und weder Jobcoach noch Vorgesetzter Erfahrungen in dieser Hinsicht haben, müssen Betriebsleiter oder Geschäftsführer diese Spannung moderieren.

Ein strukturelles Spannungsverhältnis impliziert jedoch keineswegs, dass Konflikte zwischen den Rollenträgern unvermeidlich sind. Das Spannungsverhältnis kann auch weitgehend konfliktfrei sein, obwohl es von unterschiedlichen Perspektiven auf Motive und Fähigkeiten, auf Unterstützungsbedarfe und Leistungen der Geförderten geprägt ist.

Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II

Unter dem Titel „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ (FAV) werden gemäß § 16e SGB II Langzeitarbeitslose mit „in der Person liegenden Vermittlungshemmnissen“ durch geförderte Beschäftigung unterstützt. Förderfähig im Sinne des Gesetzes sind Personen unter folgenden Voraussetzungen: Es muss, erstens, Langzeitarbeitslosigkeit vorliegen. Zweitens muss eine besonders schwere Beeinträchtigung durch „in der Person liegende Vermittlungshemmnisse“ gegeben sein. Drittens muss der Förderung eine Phase besonders intensiver Vermittlungsbemühungen vorgeschaltet sein und viertens soll keine Aussicht auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt bestehen.

Per FAV finanzierte Maßnahmen sind nachrangig, das heißt alle vorrangigen Maßnahmen müssen sich als erfolglos erwiesen haben, sogar die sechsmonatige „verstärkte vermittelnde Unterstützung nach § 16 Absatz 1 Satz 1 SGB II unter Einbeziehung der übrigen Eingliederungsleistungen“ des SGB II. Alles Fordern und Fördern muss sich also für die Zielgruppe als wirkungslos erwiesen haben. Die Dauer der Förderung darf 24 Monate in einem Bezugszeitraum von fünf Jahren nicht überschreiten.

Fazit

Die vergleichende Darstellung zeigt, dass unterschiedliche Rahmenbedingungen einen starken Einfluss auf die Art der sozialpädagogischen Begleitung haben. Das eröffnet Lernchancen für die künftige Gestaltung sozialpädagogischer Begleitung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, denn die Unterschiede können bewusst genutzt werden.

Soll ein besonderes Gewicht auf die Unterstützung der Eingewöhnung in einen Betrieb inklusive der Arbeitsbeziehungen zu Kollegen und Vorgesetzten sowie auf die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit gelegt werden, ist es wichtig, dass die Begleitung eng an das betriebliche Geschehen und Personal angebunden ist. So kann im Sinne innerbetrieblicher Kooperation die Expertise des Jobcoaches auch zur Gestaltung der Arbeitsabläufe und zur Einbindung der Geförderten in dieselben genutzt werden.

Überwiegt hingegen der Begleitungsbedarf bei der außerberuflichen Lebensführung, weil die Zielgruppe beispielsweise aus Personen mit Suchterkrankungen oder mit anderen schweren außerberuflichen Problemen besteht, die bearbeitet werden müssen, bevor eine betriebliche Integration möglich ist und daher die regelmäßige Teilnahme an betrieblicher Arbeit selbst problematisch ist, kann es sinnvoll sein, die Begleitung von im eigentlichen Sinne betrieblichen Angelegenheiten zu entlasten.

Zugleich wird deutlich, dass jede Maßnahme, die Beschäftigungsverhältnisse durch Begleitung stabilisieren soll, den regelmäßigen Zugang der Begleiter zu ihren Klienten und die dazu nötigen räumlichen und zeitlichen Ressourcen sowie die betrieblichen Befugnisse sicherstellen muss. Das schließt die Klärung der Frage ein, ob die Jobcoaches ihre Unterstützungsleistungen innerhalb der Arbeitszeit der Geförderten erbringen dürfen, oder wenn nicht, wie die Unterstützung zeitlich dosiert werden sollte. Denn die Zielgruppe ist nach langer Auszeit wieder vollzeitbeschäftigt und sollte daher nicht über Gebühr belastet werden.

Diese Gestaltungsoptionen bestehen im Rahmen von öffentlichen, gemeinnützigen Beschäftigungsträgern. Will man Schlussfolgerungen für die Übertragung dieser Erkenntnisse auf die Begleitung von Beschäftigungsverhält-

Die Evaluation der Modellprojekte

Im Beobachtungszeitraum vom 4. März 2013 bis 30. September 2015 haben das IAB Nordrhein-Westfalen und das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik mit finanzieller Unterstützung des Landes NRW und des Europäischen Sozialfonds eine umfangreiche Evaluation der Modellprojekte durchgeführt. Die Analyse war im Mixed-Methods-Design angelegt und umfasste eine qualitative Implementationsanalyse der Umsetzung der sozialpädagogischen Begleitung der geförderten Beschäftigung, eine auf verschiedenen Datenerhebungen basierende, quantitative Evaluation von Ausgangsvoraussetzungen, Treatment und Folgen der Maßnahmeteilnahme sowie eine ökonometrische Analyse der Teilnahmeeffekte während der Maßnahmeteilnahme.

nissen in privaten, gewinnorientierten Betrieben ziehen, wird man davon ausgehen können, dass die Sozialpädagogen hier in der Regel bei externen Trägern angestellt werden und sich daher eher als „Gast“ in den Betrieben bewegen dürften. Ihr Einfluss auf die Gestaltung von Arbeitsprozessen dürfte demnach geringer sein als bei Typ 1 und eher den Strukturen von Typ 2 entsprechen.

Der Autor



Dr. Frank Bauer

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Regionales Forschungsnetz“ in der Regionaleinheit IAB Nordrhein-Westfalen am IAB.
frank.bauer@iab.de