

Postanschrift: Stadt Münster • 48127 Münster
PG 0501

An die Fraktionsvorsitzenden im Rat der Stadt Münster
An die arbeitsmarktpolitischen Sprecherinnen und Sprecher
der Ratsfraktionen und Ratsgruppen

In Kopie an die Geschäftsstellen der Ratsfraktionen und Ratsgruppen

- Per E-Mail -

Datum und Zeichen Ihres Schreibens:

Mein Zeichen:
59.00.0004

Stadthaus 2, Ludgeriplatz 4
48151 Münster

Auskunft erteilt:
Monika Jürgensmeier
Zimmer: S 0804
Telefon: 0251 492-9003
Telefax: 0251 492-9009
E-Mail:
Juergensmeier@stadt-
muenster.de
www.jobcenter-muenster.de
Sprechzeiten:
Öffnungszeiten Kundenzentrum
Montag: 8:00-12:30 Uhr
14:00-16:00 Uhr
Dienstag: 8:00-12:30 Uhr
14:00-16:00 Uhr
Mittwoch: 8:00-12:30 Uhr
Donnerstag: 8:00-12:30 Uhr
14:00-18:00 Uhr
Freitag: 8:00-12:00 Uhr

Münster, 22.02.2017

Beschluss des Ausschusses für Soziales, Stiftungen, Gesundheit, Verbraucherschutz und Arbeitsförderung vom 18.01.2017 zur Vorlage V/0998/2016

Sehr geehrte Damen und Herren,

in der Sitzung des ASSGVAF am 18.01.2017 wurde auf Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen/GAL beschlossen, dass die Verwaltung zu den folgenden, mehrheitlich abgelehnten Anträgen der SPD-Ratsfraktion eine Stellungnahme vorlegt:

- a) „Der ASSGVAF möge beschließen:
Ergänze I. Sachentscheidung:
Die Verwaltung wird beauftragt,
1. Ein Monitoring zu entwerfen, durch welches die qualitative Wirksamkeit der Maßnahmen des Jobcenters in nachvollziehbarer Weise dargestellt wird,
2. Alternativen zum fa:z-Modell sowie die jeweiligen Vor- und Nachteile dazulegen.“
- b) „Der ASSGVAF möge beschließen:
Das Jobcenter der Stadt Münster soll Wege aufzeigen, wie vermieden werden kann, dass Kundinnen und Kunden zwischen Bezug von Transferleistungen und Arbeitsaufnahme einen Monat lang kein Geld zur Verfügung steht.“

Konten der Stadtkasse
Sparkasse Münsterland Ost
Vereinigte Volksbank Münster eG
Deutsche Bank Münster
(und andere)

IBAN DE10 4005 0150 0000 0007 52
IBAN DE21 4016 0050 0004 2008 00
IBAN DE25 4007 0080 0047 0005 00

BIC WELADED1MST
BIC GENODEM1MSC
BIC DEUTDE3B400

Zentrale Verbindungen
Hauptvermittlung (0251) 492-0
Telefax (0251) 492-7700
Stadtverwaltung@stadt-muenster.de
www.muenster.de/stadt

Gläubiger-Identifikationsnummer DE 93 100 000 000 20799

c) „Der ASSGVAF möge beschließen:

Das Jobcenter wird verpflichtet, dafür zu sorgen, dass in Zukunft Eingliederungsleistungen in kompletter Summe zugunsten der Kundinnen und Kunden des Jobcenters eingesetzt werden.“

Nachstehend erhalten Sie die gewünschte Stellungnahme der Verwaltung zu den o.a. Punkten:

Zu a)

1. Darstellung der Wirksamkeit von Maßnahmen des Jobcenters

Das Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) ist hinsichtlich seiner Ziele überwiegend quantitativ und nicht qualitativ ausgerichtet. Die Integrationsquote und die Anzahl der Langzeitleistungsbeziehenden als zentrale Kennzahlen im Zielsystem des SGB II spiegeln jedoch nicht die ganzheitliche und umfängliche, oftmals eher perspektivisch auf die arbeitsmarktliche Integration sowie auf soziale Teilhabe der Leistungsbeziehenden abzielende Arbeit der Jobcenter und der Maßnahmenträger wider.

Auch seitens des Jobcenters der Stadt Münster wird deshalb ein umfassendes Evaluationskonzept, welches die Wirksamkeit der SGB II-geförderten Maßnahmen über die reine Integrationsquote hinaus darstellt, für sinnvoll erachtet und befürwortet. Einzelne Evaluationsansätze von Maßnahmen bestehen dabei durchaus auch schon aktuell.

1. Bildungsträger, die Maßnahmen im Rahmen des SGB II und SGB III durchführen, sind gemäß der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) dazu verpflichtet, neben der reinen Ergebnisdarstellung u.a. auch Erhebungen zur Qualität der Maßnahme aus der Sicht der Kunden*innen durchzuführen. Nicht zuletzt sind diese Faktoren auch wesentliche Komponenten für die Weiterentwicklung der Arbeit mit den Leistungsberechtigten. Das Jobcenter der Stadt Münster verpflichtet die Träger darüber hinaus im Rahmen seiner Ausschreibungen, einen übergeordneten Maßnahmenabschlussbericht sowie teilnehmerbezogene Abschlussberichte zu erstellen.
2. In den Arbeits- und Integrationsprogrammen 2016 und 2017 hat das Jobcenter der Stadt Münster Auswertungen der Wirksamkeit von abschluss- oder teilqualifizierenden Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) vorgenommen und in den Arbeitsmarktprogrammen abgebildet.

An verschiedenen Stellen hat das Jobcenter der Stadt Münster darüber hinaus bereits einen wirkungsorientierten Ansatz eingeführt, in dem die bestehenden Pflichtaufgaben systematisch mit Qualitätszielen, Strategien und Aktivitäten hinterlegt sind:

3. Das zum 01.01.2015 eingerichtete Perspektivzentrum des Jobcenters bietet als zertifizierter Maßnahmenträger Angebote insbesondere für (Allein-)Erziehende, erwerbsfähige leistungsberechtigte Männer und Frauen mit geringer Grundbildung und/oder Leistungseinschränkungen, Langzeitleistungsbeziehende sowie Personen, die das 50. Lebensjahr überschritten haben (vgl. die Vorlagen V/0120/2015 und V/0583/2015).
Das Beratungs- und Bildungsangebot sowie die Steuerung des Perspektivzentrums sind von Beginn an wirkungsorientiert ausgerichtet. D. h., dass sowohl für das Gesamtkonzept als auch die einzelnen Beratungsphasen in der Arbeit mit den Teilnehmenden mit Wirkungszielen

hinterlegt sind, die wiederum mit entsprechenden Mittelzielen, Merkmalen und Indikatoren sowie mit Aktivitäten zur Operationalisierung verknüpft sind. Ein Evaluationskonzept zur Wirkung des Beratungsansatzes und zum Erfolg der wirkungsorientierten Steuerung wird aktuell entwickelt, mit dem Ziel, ab 2018 die zur Wirkung erhobenen Daten in ein wissenschaftlich fundiertes System zu überführen. Belastbare Ergebnisse dieser Evaluation werden Anfang 2020 vorgelegt.

4. Seit September 2015 führt das Jobcenter der Stadt Münster gemeinsam mit der Agentur für Arbeit Ahlen-Münster und Lernen Fördern e. V. das durch den Bund geförderte Projekt PASST („Münstersche Initiative für Erwerbsarbeit nach Maß für Menschen mit Schwerbehinderungen und ihnen Gleichgestellte“) durch. Das Projekt ist wirkungsorientiert konzipiert, d.h., es wird eine auf Wirkungsziele ausgerichtete Zusammenarbeit der Projektpartner entwickelt und erprobt.

Die Nachhaltigkeit des Projekts ist gewährleistet, indem die Projektpartner im Vorfeld gemeinsam einen Monitoring- bzw. Evaluationsauftrag entwickelt haben, der sich an den Wirkungszielen und der Wirkungslogik - d.h., der Annahme, wie die anvisierten Ziele erreicht werden können – ausrichtet und damit im Gegensatz zu einer nachträglich aufgesetzten Evaluation punktgenaue „Wirkungsmessungen“ verspricht. Aktuell wird im Rahmen des Projekts ein an den im Projekt entwickelten Wirkungszielen ausgerichteter Fragebogen für die Teilnehmenden entwickelt. Mithilfe dieses Fragebogens soll der Nutzen der Projektteilnahme aus Sicht der Teilnehmenden ermittelt werden und als wesentlicher Bestandteil in die Evaluation einfließen.

5. Mit der Vorlage V/0137/2016 („Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) für geflüchtete Menschen im Jobcenter der Stadt Münster / Förderung der beruflichen Entwicklung und Inklusion“) hat die Politik der wirkungsorientierten Ausrichtung der Fachstelle für Geflüchtete des Jobcenters zugestimmt.

In jobcenterinternen Workshops wurde ein Entwurf des Zielkatalogs erarbeitet, der nach weiterer Konkretisierung im Verlauf der ersten Jahreshälfte im Dialog mit den politischen Verantwortlichen der Stadt Münster weiterentwickelt und operationalisiert wird.

Perspektivisch ist geplant, die wirkungsorientierte Ausrichtung der Beratung, Steuerung und Planung auf alle Bereiche des Jobcenters zu übertragen. Hierzu sind zunächst die Erfahrungen und Ergebnisse aus den bereits laufenden Projekten abzuwarten.

6. Um die Qualität einer Maßnahme und deren Wirkung möglichst objektiv messen zu können, sind systematische Kundenbefragungen, Einschätzungen der Jobcoaches sowie Befragungen der durchführenden Träger unverzichtbar. Die bestehenden Softwarelösungen können dazu nur einen geringen Beitrag leisten. Daher bedarf es zum Aufbau einer solchen Evaluation zusätzlicher personeller Ressourcen. Zum Stellenplan 2017 (befristet bis 31.12.2019) hat das Jobcenter der Stadt Münster aus diesem Grund den Bedarf für eine Stelle „Sachbearbeitung Evaluation Maßnahmen“ angemeldet.

Aus diesen einzelnen Evaluationsbausteinen werden wertvolle Erkenntnisse im Hinblick auf die Wirksamkeit von Maßnahmen und Projekten gewonnen, die in den Planungsprozess des Jobcenters einfließen. Bislang sind die Erhebungen jedoch noch nicht ausreichend systematisch und aufeinander abgestimmt. Als unabdingbare Grundlage für ein ganzheitliches Evaluationskonzept fehlt bislang insbesondere eine einheitliche Definition von Qualität und Wirksamkeit.

Fazit und Perspektive

Ein umfassendes und systematisches Evaluationskonzept, welches die Wirksamkeit der SGB II-geförderten Maßnahmen abbildet und aussagekräftige Erkenntnisse für die künftigen Planungsprozesse liefert, wird seitens des Jobcenters der Stadt Münster angestrebt. Im Rahmen einzelner Bausteine wird dies bereits konkret verfolgt. Diese Grundlagen dienen als Basis für ein Gesamtkonzept. Festzuhalten ist allerdings, dass die Erstellung eines solchen Evaluationskonzepts umfangreiche Zeit- und Personalressourcen kostet sowie externen fachlichen Input erfordert.

2. Darstellung von Alternativen zum fa:z-Modell und jeweilige Vor- und Nachteile

Das fa:z-Modell

Mit der Entscheidung, das Jobcenter der Stadt Münster zum 01.01.2012 von einer gemeinsamen Einrichtung in die alleinige kommunale Trägerschaft (zkT = zugelassener kommunaler Träger) zu überführen, wurde das fa:z-Modell¹ als neues Fallsteuerungskonzept eingeführt. Als ziel- und ressourcenorientiertes Fallsteuerungskonzept bot das fa:z-Modell zum Zeitpunkt seiner Einführung einen innovativen sozialintegrativen Ansatz, der der angestrebten neuen Ausrichtung der Verwaltung der Stadt Münster und dem politischen Willen vollkommen entsprach.

Das fa:z-Modell holt die Leistungsberechtigten bei ihren individuellen Ressourcen und Zielen ab. Es richtet seinen Blick nicht auf Hemmnisse, sondern auf die wenigen Möglichkeiten, die einem Menschen offen stehen, in Arbeit vermittelt zu werden. Die direkte Vermittlung in Arbeit ist ein mögliches Förderziel im fa:z-Modell, aber nicht das einzige. Mit der Herstellung der Wettbewerbsfähigkeit, der Herstellung der Prozessfähigkeit und der Stabilisierung der Erwerbsfähigkeit gibt es drei weitere gleichberechtigte Förderziele². Die Förderziele bieten den Handlungsrahmen, an dem sich alle Beteiligten orientieren können. Der gesamte Förderprozess im fa:z-Modell wird konsequent auf die Erreichung eines dieser Ziele ausgerichtet. So wird eine passgenaue Entwicklung des Kunden zu jedem Zeitpunkt sichergestellt. Das fa:z-Modell schafft darüber hinaus eine große Rollenklarheit. Die Hauptaufgabe des Jobcoaches besteht darin, gemeinsam mit dem Kunden das passende Förderziel herauszuarbeiten. Der Kunde wiederum ist aufgefordert, seine persönlichen Handlungs- und Entscheidungskompetenzen einzubringen und Verantwortung zu übernehmen.

Aufgrund der Erfahrungen, die mit der Anwendung des fa:z-Modells gesammelt wurden, sind im Jobcenter der Stadt Münster einige Anpassungen³ vorgenommen sowie Nachschulungen durchgeführt worden. Die Vermittlung des reinen Fallsteuerungsprozesses wird ergänzt durch weiterführende Schulungen, in denen insbesondere das Rollenverständnis der Jobcoaches im fa:z-Modell, das zugrundeliegende wertschätzende Leitbild sowie Beratungstechniken und –methoden thematisiert und in den praktischen Kontext eingebettet werden.

¹ fa:z = Förderansatz: Ziel

² Das Förderziel Wettbewerbsfähigkeit umfasst die Ressourcenbereiche Qualifikation, Arbeitsverhalten, Sozialverhalten und Motivation; das Förderziel Prozessfähigkeit umfasst die Ressourcenbereiche Mitwirkung in der Fallsteuerung, Rahmenbedingungen und lebenspraktische Kompetenzen; das Förderziel Erwerbsfähigkeit zielt auf die körperliche und/oder psychische Leistungsfähigkeit ab.

³ Z. B. Regelungen im Rahmen der Fallsteuerung zu den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die dem Arbeitsmarkt aktuell aufgrund von Tatbeständen nach § 10 SGB II nicht zur Verfügung stehen. Außerdem wurde ein sogenanntes Cockpit eingeführt, um den Jobcoaches die bessere Steuerung ihres Fallbestandes zu ermöglichen.

Des Weiteren findet regelmäßig ein sogenanntes fa:z-Anwendertreffen statt, in dem die Vertreter*innen der neun Jobcenter⁴, die das fa:z-Modell mittlerweile anwenden, unter wissenschaftlicher Begleitung miteinander austauschen. Das Format dient dazu, Erfahrungen und Herausforderungen in der Anwendung des fa:z-Modells zu diskutieren, gemeinsam Lösungsansätze sowie mögliche Weiterentwicklungen der Fallsteuerung zu erarbeiten.

Andere kommunale Fallsteuerungskonzepte

Wie die Recherchen der Verwaltung ergeben haben, gibt es abgesehen vom fa:z-Modell kaum andere wirkliche Fallsteuerungskonzepte im kommunalen Bereich (d. h. bei den Jobcentern, die zKT sind). Die meisten anderen zKT beschränken sich auf reine Kategorisierungsmodelle, denen jedoch, anders als beim fa:z-Modell kein umfassendes Fallsteuerungskonzept und keine Philosophie zugrunde liegen. D. h., die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten werden anhand vorhandener Vermittlungshemmnisse bzw. dem Fehlen von Vermittlungshemmnissen in Kategorien oder Profillagen „einsortiert“, oftmals ohne Einbettung in einen logischen und zielorientierten Fallsteuerungszyklus, wie ihn das fa:z-Modell bietet, und ohne konsequente Verknüpfung zwischen der Fallarbeit und den weiteren Jobcenter-Prozessen, wie insbesondere dem Maßnahmenmanagement.

Eine Ausnahme bildet ein Fallsteuerungskonzept⁵, das konsequent dem Grundsatz „Der Wille führt“ folgt, sich also vorrangig an dem Willen der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, eine Arbeit aufzunehmen, orientiert. Die zentrale Bedeutung des Willens in diesem Konzept trägt der Tatsache Rechnung, dass Menschen sich bewegen, aktiv werden, Aufwand und Rückschläge in Kauf nehmen, wenn ihnen etwas wirklich wichtig ist, kurz: wenn sie wirklich (etwas) wollen. Auf der anderen Seite unterliegt dem Konzept die Implikation, dass Menschen nicht zu etwas überredet, überzeugt oder motiviert werden können, was sie nicht wollen oder „wollen sollten“: Menschen und damit auch deren Wille lassen sich nicht verändern.

Die Kategorisierung der Leistungsberechtigten erfolgt dabei in vier Gruppen entlang der beiden Achsen Wille (zur Arbeit) und formelle Kooperation (Mitwirkung im Rahmen des SGB II). Die Bereitstellung (Intensität) von Unterstützungsleistungen (personellen und finanziellen Ressourcen) entspricht dabei konsequent der Logik des Fachkonzeptes: Energie wird dort investiert, wo Menschen etwas wollen und sich bewegen. Energie wird dosiert bzw. reduziert, wo Menschen tendenziell passiv sind bzw. lediglich formell kooperieren oder sich gänzlich verweigern. Generell gilt, dass es an jedem Punkt der Arbeit mit den Leistungsberechtigten zu einer Neukategorisierung kommen kann, wenn der Wille und/oder die Kooperationsbereitschaft sich ändern.

Die weiteren Prozessschritte innerhalb des Fallsteuerungskonzepts sind entsprechend den Kategorien gestaltet und mit kommunikativen Werkzeugen unterlegt, die in Schulungen vermittelt und trainiert werden.

4-Phasen-Modell und Beratungskonzeption der Bundesagentur für Arbeit

Im Jahr 2009 führte die Bundesagentur für Arbeit das sogenannte 4-Phasen-Modell⁶ der Integrationsarbeit (4PM) als Fallsteuerungskonzept für alle Arbeitsagenturen und die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung ein.

⁴ Voraussichtlich kommen im Jahr 2017 vier weitere Jobcenter hinzu.

⁵ Soweit der Verwaltung bekannt ist, wird dieses Konzept bundesweit in einem Jobcenter angewendet.

⁶ Die vier Phasen entsprechen dem Grunde nach den Schritten im Fallsteuerungszyklus des fa:z-Modells:
1. Profiling, 2. Zielfestlegung, 3. Auswahl der Strategie bzw. des Strategiebündels, 4. Umsetzung und Nachhaltigkeit

Das 4PM war zu Beginn stärker an den Hemmnissen der Kundinnen und Kunden orientiert, wurde im Laufe der Zeit jedoch weiterentwickelt. So wurde zunächst in einigen gemeinsamen Einrichtungen (z. B. im Jobcenter Rhein-Sieg-Kreis), eine Modifikation des 4PM vorgenommen, quasi als Kombination mit dem fa:z-Modell, um stärker die Ressourcen der Leistungsberechtigten in den Fokus zu nehmen und für den Integrationsprozess zu nutzen. Mittlerweile ist das 4PM insgesamt ziel- und ressourcenorientiert ausgerichtet und wird durch eine umfassende Beratungskonzeption unterstützt.

Auch über die grundlegende Ressourcen- und Zielorientierung hinaus weisen das fa:z-Modell und das 4PM - abgesehen von unterschiedlichen Begrifflichkeiten und Gliederungsstrukturen – inzwischen viele Gemeinsamkeiten auf. So sind die für das Profiling herangezogenen Ressourcengebiete (z. B. Qualifikation, Arbeits- und Sozialverhalten, Leistungsfähigkeit, finanzielle Situation etc.) fast identisch. Ebenso ist in beiden Konzepten die aktive Einbeziehung der Kundin/des Kunden in den Prozess ein zentrales Element.

Während sich jedoch die Förder- und Entwicklungsziele im fa:z-Modell an den verschiedenen Ressourcengebieten orientieren und damit konsequent den Entwicklungsprozess der Leistungsberechtigten hin zur arbeitsmarktlichen Integration, aber auch im Hinblick auf die soziale Teilhabe, berücksichtigen und unterstützen, sind die Zieloptionen im 4PM vorrangig an der Integration in Arbeit ausgerichtet, wobei eine der Zieloptionen in einer Tätigkeit jenseits des 1. Arbeitsmarktes besteht. Den festgestellten vermittlungsrelevanten Handlungsbedarfen sind im 4PM geeignete, mit Zeitfenstern versehene Handlungsstrategien zugeordnet, aus denen ein individueller Umsetzungsfahrplan erstellt wird. Bei Vorliegen mehrerer vermittlungsrelevanter Handlungsbedarfe legt die Vermittlungsfachkraft gemeinsam mit der Kundin/dem Kunden fest, in welcher Abfolge diese bearbeitet werden sollen. Ebenso wie im fa:z-Modell wird also auch im 4PM in der Regel zunächst ein (Teil-)Ziel angesteuert.

Evaluation von Fallsteuerungskonzepten

Bislang liegt keine wissenschaftliche Evaluation des 4PM auf Seiten der Bundesagentur für Arbeit und der Fallsteuerungskonzepte bzw. -ansätze in den zkt, auch nicht des fa:z-Modells, vor und kann auch nicht durch die Verwaltung der Stadt Münster geleistet werden. Aussagen zu den Vor- und Nachteilen der verschiedenen, in diesem Papier vorgestellten Fallsteuerungskonzepte können ohne weiterführende wissenschaftliche Erhebungen nur auf Annahmen beruhen, die keine zielführenden Antworten liefern.

Die Verwaltung ist jedoch überzeugt, dass der Erfolg bzw. die Wirksamkeit eines Fallsteuerungskonzeptes im Hinblick auf die Eingliederung der Leistungsberechtigten in den Arbeitsmarkt letztendlich weniger von dem zugrundeliegenden theoretischen Konstrukt des Konzepts, sondern vielmehr von seiner praktischen Umsetzung abhängt. Keines der Konzepte ist per se zum Erfolg oder Nichterfolg „verdammte“; vielmehr verlangt jedes Konzept nach einer laufenden konstruktiv-kritischen Auseinandersetzung und ggf. der Anpassung und Weiterentwicklung an unterschiedliche bzw. sich verändernde (lokale) Rahmenbedingungen, Bedarfe und Ziele.

Fazit und Perspektive

Das fa:z-Modell bietet durch seine Ziel- und Ressourcenorientierung einen theoretischen sozial- und arbeitsmarktpolitischen Rahmen, der dem Leitbild und den strategischen Leitsätzen des Job-

centers nach wie vor entspricht und dem die Verwaltung der Stadt Münster auch weiterhin folgen möchte. Sowohl das willensorientierte Fallsteuerungskonzept eines kommunalen Jobcenters als auch das 4PM der Bundesagentur für Arbeit sind vorrangig auf die Aufnahme einer Tätigkeit auf dem 1. Arbeitsmarkt fokussiert. Dies entspricht zwar dem übergreifenden gesetzlichen Ziel des SGB II, berücksichtigt aber zu wenig den in Münster vorherrschenden politischen Wunsch und Willen zu einer Arbeitsmarkt- und Sozialstrategie, die inklusiv, d. h. auf die gesellschaftliche Zugehörigkeit und Teilhabe ausgerichtet ist.

Die praktische Umsetzung des fa:z-Modells im Jobcenter hat sich sechs Jahre nach seiner Einführung etabliert, die verschiedenen Prozesse des Jobcenters sind auf das fa:z-Modell ausgerichtet und aufeinander abgestimmt. Auch die Trägerlandschaft ist mit dem fa:z-Modell und den fa:z-konformen Maßnahmen Ausschreibungen des Jobcenters vertraut und richtet ihre Maßnahmenkonzipierungen darauf aus. Dem ging ein durchaus intensiver Prozess bei der Umgestaltung der Konzeptionen voraus. Die Abschaffung des fa:z-Modells zugunsten eines anderen Fallsteuerungskonzeptes oder sogar der Verzicht auf ein Fallsteuerungsmodell hieße, dass sämtliche interne Prozesse, aber auch wichtige Schnittstellen des Jobcenters unter erheblichem zeitlichen, personellen und finanziellen Aufwand sowie großen Reibungsverlusten neu gestaltet werden müssten. Verwaltungsseitig wird insofern hiervon abgeraten. Letztendlich ermöglicht die ziel- und ressourcenorientierte Ausrichtung des fa:z-Modells auch die bereits in der Antragstellung zur kommunalen Trägerschaft deutlich gemachte Ausrichtung hin zu einer integrierten Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik.

Die Verwaltung hält es vielmehr für sinnvoll, das fa:z-Modell auch weiterhin im Rahmen von internen Prozessen (insbesondere einer konsequenten Fachaufsicht) sowie durch den Austausch mit anderen fa:z-Anwendern weiterzuentwickeln. Ein Fokus soll dabei auf der Gestaltung und Durchführung der Potenzialanalyse als Ausgangsbasis für alle anderen Prozesse im Fallsteuerungszyklus und damit als „Herzstück“ des fa:z-Modells gelten. Hier gilt es insbesondere, den Rahmen der Potenzialanalyse so zu gestalten, dass er besser anwendbar wird, aber weiterhin aussagekräftig im Sinne der Zielfindung bleibt. Auch die beraterischen Kompetenzen der Jobcoaches gilt es in diesem Kontext weiterhin zu stärken. In einem zweiten Schwerpunkt soll das Maßnahmenmanagement inklusive der Maßnahmenevaluation bzw. der wirksamen Ausgestaltung und Nutzung der Maßnahmen und Instrumente im SGB II durch das Jobcenter der Stadt Münster weiter entwickelt werden (s. dazu auch unter a) 2.).

Zu b) Die Sicherstellung des Lebensunterhaltes im Übergang vom SGB II zum Erwerbseinkommen

Aufgrund der gesetzlichen Regelung im SGB II werden laufende Einnahmen für den Monat berücksichtigt, in dem sie tatsächlich zufließen. Sofern Lohnzahlungen im laufenden Monat erfolgen, werden diese bereits ab Monatsbeginn auf den Bedarf angerechnet.

Sofern dem Jobcenter bekannt wird, dass Leistungsberechtigte eine Arbeit aufgenommen haben, besteht jedoch die Möglichkeit, den Leistungsberechtigten ein zinsloses Darlehen zu gewähren, soweit in dem Monat, für den die Leistungen erbracht werden, voraussichtlich Einnahmen anfallen. Diese Regelung soll insbesondere die Fälle erfassen, in denen im Voraus bekannt ist, dass die Hilfebedürftigkeit wegen späteren Einkommenszuflusses oder Vermögenszuwachses für den Monat vermindert oder ausgeschlossen werden wird. So ist insbesondere im Monat einer Ar-

beitsaufnahme der Lebensunterhalt unabhängig von der Fälligkeit des Arbeitsentgelts sichergestellt (BT-Drs. 15/2997 S. 24).

Die Bewilligung eines zinslosen Darlehens kommt nur dann in Betracht, wenn nach der Prognose in dem Monat, in dem die Leistungen erbracht werden, auch tatsächlich Einnahmen anfallen. Voraussetzung hierfür ist, dass die Leistungsbeziehenden Angaben über den Beginn und Umfang der Beschäftigung, den Arbeitgeber, den vereinbarten Lohn sowie den Zeitpunkt der Lohnzahlung machen können. Das Jobcenter klärt sodann, ob von den Leistungsberechtigten ein entsprechendes Darlehen gewünscht wird. Aufgrund der gesetzlichen Regelungen zum Darlehen im SGB II haben die Leistungsberechtigten jedoch vorrangig andere finanzielle Möglichkeiten zu nutzen, insbesondere auch den Einsatz von vorhandenem Vermögen. Verbleibt der Leistungsbezügliche im Leistungsbezug, wird das Darlehen durch monatliche Aufrechnung in Höhe von 10 % des maßgebenden Regelbedarfs getilgt. Wird der Leistungsbezug beendet, ist das Darlehen in voller Höhe fällig. Hier besteht jedoch die Möglichkeit, eine Vereinbarung über die Rückzahlung des Darlehens zu schließen, die die wirtschaftlichen Verhältnisse der darlehensnehmenden Person berücksichtigt.

Über die beschriebenen gesetzlichen Regelungen hinaus stehen dem Jobcenter der Stadt Münster keine Möglichkeiten zur Verfügung, Leistungsberechtigten im Übergang von Arbeitslosengeld II und Erwerbseinkommen finanzielle Unterstützung zur Sicherung des Lebensunterhaltes zu leisten. Insbesondere die Verpflichtung der Leistungsberechtigten zur Beibringung notwendiger Angaben und zum vorrangigen Einsatz von vorhandenem Vermögen (s. o.) können durch das Jobcenter nicht umgangen werden.

Die Einhaltung der beschriebenen gesetzlichen Regelungen wird im Jobcenter der Stadt Münster durch entsprechende Einarbeitung/Schulung neuer Mitarbeitender in der Sachbearbeitung der Leistungsgewährung sowie durch ein Fachaufsichtskonzept gewährleistet. Weiterführend ist geplant, eine entsprechende Amtsverfügung zu erstellen.

Zu c) Ausschöpfung des Eingliederungstitels durch das Jobcenter

Hintergrund

Über den Bundeshaushalt werden den Jobcentern jährlich Mittel für die Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zur Verfügung gestellt. Es handelt sich dabei um Mittel für Transferleistungen, Verwaltungsausgaben und für die Eingliederung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (eLb). Die beiden letzteren sind als Globalmittel ausgestaltet. Regelmäßig reichen die vom Bund bereitgestellten Mittel für die Verwaltungsausgaben nicht aus und es sind Rückgriffe auf den Eingliederungstitel notwendig (Umschichtung).

Systemimmanente Bedingungen führen dazu, dass es den Jobcentern im Regelfall nicht gelingt, die Eingliederungsmittel in vollem Umfang abzurufen und für die Leistungsberechtigten einzusetzen. Die rechtlichen und praktischen Gründe hierfür sind in der Beschlussvorlage V/0662/2013 beispielhaft aufgeführt.

Auch dem Jobcenter der Stadt Münster ist es bis 2014 nicht gelungen, die Eingliederungsmittel zu 100 % abzurufen, wenn auch hervorgehoben werden muss, dass die Verausgabungen mit

einer Ausnahme⁷ durchgängig über dem Durchschnitt des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW) und des Bundes lagen (vgl. Abbildung 1).

Jahr	Jobcenter der Stadt Münster	NRW	Bund
2010	97,8 %	93,9 %	92,5 %
2011	95,8 %	93,3 %	89,4 %
2012	93,8 %	94,5 %	90,0 %
2013	99,8 %	97,9 %	96,7 %
2014	96,8 %	95,9 %	94,3 %
2015	100,2 %	98,1 %	97,5 %
2016	79,4 %	*	*

* Die Daten auf Landes- und Bundesebene stehen noch nicht zur Verfügung.

Abbildung 1: Verausgabung des Eingliederungstitels im Jobcenter Münster im Vergleich zum Land NRW und dem Bund (2010 – 2016)

Die durchschnittliche EGT-Verausgabungsquote der anderen Jobcenter im Münsterland sowie einiger weiterer zkt in NRW lag 2016 bei 88,5 % (vgl. Abbildung 2).

	Verausgabung EGT im Jahr 2016
Jobcenter Kreis Borken	72,0 %
Jobcenter Kreis Coesfeld	99,0 %
Jobcenter Kreis Steinfurt	99,0 %
Jobcenter Kreis Warendorf	83,5 %
Jobcenter Bonn	82,0 %
Jobcenter Mülheim an der Ruhr	89,4 %
Jobcenter Hamm	95,0 %

Abbildung 2: Verausgabung des Eingliederungstitels der Jobcenter im Münsterland und weiterer kreisfreier Jobcenter in Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2016(vorläufige Werte)

Die durchschnittliche EGT-Verausgabungsquote der Jobcenter in gemeinsamer Trägerschaft lag nach Kenntnis der Verwaltung im Jahr 2016 bei 81,5 % im Bundesdurchschnitt und bei 85,1 % im Durchschnitt des Landes NRW.

Damit ein Jobcenter eine vollumfängliche Verausgabung der Eingliederungsmittel erzielen kann, ist vor dem Hintergrund der systemimmanenten Bedingungen (s. o.) eine Überplanung des Eingliederungstitels notwendig. Der Rat der Stadt Münster hat sich aus diesem Grund mit Beschluss vom 11.12.2013 (V/0662/2013) dazu verpflichtet, bei Bedarf Mittel bis zu 1,0 % des Eingliederungstitels des Jobcenters, maximal 100.000 Euro, für überplanmäßige Ausgaben bereitzustellen. Mit diesem zur Verfügung stehenden Dispositionsrahmen hat das Jobcenter der Stadt Münster im Jahr 2015 bei Überplanung eine Verausgabung des Eingliederungstitels um 100,2 % erreicht.

Auch für das Jahr 2016 hat das Jobcenter der Stadt Münster die Eingliederungsmittel über die durch den Bund zugeteilten Mittel hinaus überplant (115,9 %). Die Verausgabung wurde allerdings nur zu rund 80 % erzielt. Die Ursachen hierfür sind insbesondere in den Unsicherheiten hinsichtlich der erwerbsfähigen leistungsberechtigten Geflüchteten sowie in den hohen Personalvakanz des Jobcenters der Stadt Münster begründet.

Für das Jahr 2017 ist eine Überplanung der Eingliederungsmittel in vergleichbarer Größenordnung wie 2016 vorgenommen worden (inkl. der Mittel für Flüchtlinge).

⁷ Im Jahr 2012 lag die Verausgabung des Jobcenters der Stadt Münster unter dem Durchschnitt des Landes NRW.

Planungsrisiko 2016: erwerbsfähige leistungsberechtigte Geflüchtete

Ein großer Unsicherheitsfaktor im Planungsprozess für 2016 lag in den für erwerbsfähige leistungsberechtigte Geflüchtete benötigten und zur Verfügung stehenden Mitteln. Aufgrund von Prognosen zu den in den Rechtskreis SGB II übergehenden Geflüchteten wurden dem Jobcenter der Stadt Münster flüchtlingsinduzierte Mehrbedarfe in Höhe von 1.158.400 Euro zugeteilt. Diese Mittel wurden in 2 Tranchen zur Verfügung gestellt: 1. Tranche (66 %) zum 01.02.2016 und 2. Tranche (34 %) zum 29.04.2016.

Aufgrund der langwierigen Bearbeitungsdauern von Asylanträgen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) sind in den ersten Monaten des Jahres 2016 allerdings weitaus weniger geflüchtete Menschen in den Leistungsbezug der Jobcenter gelangt als ursprünglich prognostiziert. Erst ab August 2016 stieg die Zahl der erwerbsfähigen leistungsberechtigten Geflüchteten durch eine erhöhte Entscheidungsrate des BAMF im Jobcenter der Stadt Münster stark an (vgl. Abbildung 3).

Jan 2016	Mai 2016	Aug 2016	Sep 2016	Okt 2016	Nov 2016	Dez 2016
444	633	699	836	1.051	1.203	1.316

Abbildung 3: Entwicklung der erwerbsfähigen leistungsberechtigten Geflüchteten im Jobcenter der Stadt Münster

Hinzu kommt, dass die geflüchteten Leistungsberechtigten zunächst überwiegend in vorrangige drittfinanzierte Sprachkurse⁸ und nicht in Fördermaßnahmen im Rahmen des SGB II eingemündet sind. Im Ergebnis dieser beiden Faktoren konnten die für die Eingliederung der erwerbsfähigen leistungsberechtigten Geflüchteten Zusatzmittel nicht in dem anvisierten Maß verausgabt werden.

Planungsrisiko 2016: Personalvakanzen

Wie bereits dargestellt, erfolgt in den Jobcentern in der Regel eine Umschichtung vom Eingliederungstitel in den Verwaltungstitel, da die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel nicht ausreichen, um eine für die Wahrnehmung des gesetzlichen Auftrags ausreichende Personaldecke vorzuhalten.

Die bereits zu Beginn des Jahres 2016 bestehenden hohen Personalvakanzen des Jobcenters der Stadt Münster konnten im Jahresverlauf nicht wie anvisiert besetzt werden, sondern haben sich im Gegenteil noch erhöht. Im Jahresdurchschnitt 2016 lag die Anzahl der Vakanzen bei 27,5 Vollzeitäquivalenten. Der ursprünglich vorgesehene Umschichtungsbetrag vom Eingliederungstitel in den Verwaltungstitel in Höhe von 2 Mio. Euro floss somit im Jahresverlauf 2016 in den Eingliederungstitel zurück.

Zusätzlich wurden die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten durch die fehlenden Kräfte in der Abteilung Markt und Integration⁹ nicht in dem Ausmaß aktiviert und in - aus dem Eingliederungstitel finanzierte - Maßnahmen zugesteuert, wie es bei einer ausreichenden Personaldecke der Fall gewesen wären.

Auch diesbezüglich ergriffene Gegensteuerungsmaßnahmen wurden nicht im erhofften Umfang angenommen: Im Zuge einer Qualifizierungsoffensive wurden 426 eLb als geeignet identifiziert

⁸ Durch das BAMF finanzierte Integrationskurse sowie durch den Europäischen Sozialfonds geförderte berufsbezogene Deutschkurse.

⁹ Die Quote der unbesetzten Stellen betrug hier 12,16 % zum 01.01.2016 und 19,3 % am 01.08.2016.

und angeschrieben, mit dem Angebot, eine Qualifizierung in einer Branchen mit besonders hohem Fachkräftebedarf¹⁰ zu absolvieren. Nur 36 Personen haben sich auf das Anschreiben hin bei ihrem Jobcoach gemeldet, davon wurde vier Personen ein Bildungsgutschein ausgehändigt, von denen wiederum 3 eingelöst wurden. Folgende Gründe wurden für die nicht erfolgte Aushändigung eines Bildungsgutscheins in den übrigen 32 Fällen erfasst¹¹:

- fragile Rahmenbedingungen (z. B. Gesundheit)
- noch unzureichende Deutschkenntnisse
- Bevorzugung der weiteren Ausübung eines bereits vorhandenen Minijobs, der nicht mit der Qualifizierung vereinbar gewesen wäre
- bereits in die Wege geleitete Qualifizierung
- zwischenzeitliche Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung
- angestrebte Selbständigkeit.

Zur dauerhaften Sicherung des Personals im Jobcenter sind erste Maßnahmen der Stadtverwaltung Münster bereits in der Umsetzung. Weitere Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität der Arbeitsplätze, nicht nur zur Gewinnung neuer Mitarbeitender, sondern auch zur Vermeidung der Abwanderung bewährter Kräfte, sind in Planung bzw. befinden sich in Abstimmung mit dem für das Input verantwortlichen Personal- und Organisationsamt.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Cornelia Wilkens
Stadträtin

¹⁰ Es wurde insbesondere auf die Branchen Bewachungs-/Sicherheitsgewerbe, Lager/Logistik, Verkehr (Bus- und Berufskraftfahrer), Metall und Gesundheit/Altenpflege abgezielt.

¹¹ Mit den eLb wurden entsprechend andere geeignete Integrationsschritte vereinbart.