

Verträgliche Vergaben – vergebliche Verträge?
Vergabe und Steuerung von Eingliederungsleistungen
der Arbeitsmarktpolitik in SGB II und SGB III

Tagung der Evangelischen Akademie Loccum vom 20. bis 22. November 2006

Vergabe und Steuerung von Eingliederungsleistungen der Arbeitsmarktpolitik
Situation und Entwicklungsperspektiven aus der Sicht der Bundesagentur für Arbeit

Von Sebastian Peine
Bundesagentur für Arbeit,
Teamleiter Förderung/Qualifizierung/ESF, Nürnberg



Sebastian Peine, Zentrale, PP 22

Tagung der evangelischen Akademie Loccum vom 20.-22.11.2006

Vergabe und Steuerung von Eingliederungsleistungen der Arbeitsmarktpolitik

- Situation und Entwicklungsperspektiven aus Sicht der Bundesagentur für Arbeit-**



Übersicht

- Ziele der Arbeitsförderung
- Unterschiedliche Zugänge zu Arbeitsmarktdienstleistungen
 - Beauftragung von Trägern
 - Gutscheilverfahren/ Zulassung durch Fachkundige Stellen
 - Antragsbewilligungsverfahren
- Wirkung ausgewählter arbeitsmarktpolitischer Instrumente
- Beispiele für aktuelle Entwicklungsprojekte
 - Qualitätssicherung
 - Modellansätze im Rahmen des § 421i SGB III



Ziele der Arbeitsförderung

Ziele der Arbeitsförderung nach § 1 SGB III	Auswahl von Leistungen der aktiven Arbeitsförderung (§ 7 SGB III)
<p>Leistungen der Arbeitsförderung sollen dazu beitragen, dass</p> <ul style="list-style-type: none"> - ein hoher Beschäftigungsstand erreicht, - die Beschäftigungsstruktur verbessert, - Entstehung von Arbeitslosigkeit vermieden oder Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzt wird - individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch Erhalt und Ausbau von Kenntnissen, Fertigkeiten und Fähigkeiten gefördert wird 	<p>Bei der Auswahl von Leistungen der aktiven Arbeitsförderung hat die Agentur für Arbeit zu beachten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit - Fähigkeiten der zu fördernden Personen - Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes/ arbeitsmarktpolitischer Handlungsbedarf

Bei der Auswahl der für den Einzelfall geeigneten Leistung der aktiven Arbeitsförderung ist zu berücksichtigen:

- **Wirtschaftlichkeit**
- **Wirksamkeit**



Unterschiedliche Zugänge zu Arbeitsmarktdienstleistungen

- Beauftragung von Trägern mit Leistungen der Arbeitsförderung
- Gutscheilverfahren
- Antragsbewilligungsverfahren



Beauftragung von Trägern mit Leistungen der Arbeitsförderung

Ein Großteil der Arbeitsmarktdienstleistungen unterliegt uneingeschränkt dem Vergaberecht. Dies betrifft u.a.

- Maßnahmen der Eignungsfeststellung/ Trainingsmaßnahmen
- Personal-Service-Agenturen
- Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen
- Beauftragung von Dritten mit der Vermittlung und mit Eingliederungsmaßnahmen

Dies bedeutet:

- Gefördert werden kann nur die Teilnahme an solchen Angeboten, deren Träger im Rahmen eines nach den Vorschriften der VOL/A durchgeführten Verfahrens (öffentliche Ausschreibung, beschränkte Ausschreibung, freihändige Vergabe) den Zuschlag erhalten haben.
- Nicht möglich ist es, ohne Vergabeverfahren Maßnahmen oder Leistungen bei einem bestimmten Träger einzukaufen.



Beauftragung von Trägern mit Leistungen der Arbeitsförderung

Vorteile der Vergabe:

- Stärkere Standardisierung von Arbeitsmarktdienstleistungen
- Bessere Vergleichbarkeit der beschafften Dienstleistungen
- Korruptionsprävention durch die Trennung von Bedarfsträgern (Agenturen für Arbeit) und einer eigenständigen Einkaufsorganisation
- Wettbewerb führt zu besserem Preis-/ Leistungsverhältnis bei eingekauften Produkten

Kritikpunkte am Vergabeverfahren:

- Größe der Lose
- Regionale Arbeitsmarkterfordernisse werden zu gering berücksichtigt
- Zu starke Berücksichtigung des Preises zu Lasten der Qualität



Beauftragung von Trägern mit Leistungen der Arbeitsförderung

Reaktionen durch die Bundesagentur für Arbeit auf die Kritikpunkte:

- Vergabeverfahren unterliegt kontinuierlicher Optimierung
- Die Strukturen der Leistungsbeschreibungen wurden umgestellt und Ansprüche an die Durchführungsqualität im Wesentlichen vorgegeben.
- Die Bewertungskriterien sind so formuliert worden, dass die konkrete Umsetzungsqualität der Anbieter transparenter wird
- Stärkere Gewichtung der Bewertungskriterien, bei denen die regionale Vernetzung, die bisherigen Erfolge und das spezifische Arbeitsmarkt-Know-How von Trägern beurteilt werden
- Lose umfassen in der Regel nur noch Agenturbezirke



Gutscheinverfahren

- Gutscheine werden u.a. eingesetzt im Rahmen der beruflichen Weiterbildungsförderung
- Bildungsgutschein beinhaltet u.a. Bildungsziel, Qualifizierungsschwerpunkte sowie die maximale Förderdauer
- Arbeitnehmer kann den Gutschein innerhalb der Gültigkeitsfrist bei einem zugelassenen Träger seiner Wahl für die Teilnahme an einer zugelassenen Maßnahme mit einem dem Bildungsgutschein entsprechenden Bildungsziel einlösen
- Die Zulassung von Trägern und Maßnahmen für die Weiterbildungsförderung erfolgt durch externe Fachkundige Stellen



Gutscheinverfahren

Konsequenzen:

- Keine Steuerung der Maßnahmezulassungen auf den quantitativen Bedarf einer Arbeitsagentur
- Arbeitsagenturen unterstützen Bildungsträger nicht bei der Gewinnung wirtschaftlicher Teilnehmerzahl
- Eintretende Marktungleichgewichte durch den Wegfall von Steuerungsmechanismen können zur Nichteinlösbarkeit von Bildungsgutscheinen führen
- Mögliche Überforderung von Arbeitnehmern, die Wahlfreiheit nicht ausüben können
- Eingeschränkte Markttransparenz



Zulassung von Trägern und Maßnahmen durch Fachkundige Stellen

- Seit November 2005 ist die Zulassung von Weiterbildungsträgern und –maßnahmen auf Fachkundige Stellen übergegangen
- Rechtsgrundlage: Anerkennungs- und Zulassungsverordnung – Weiterbildung – (AZWV)

Umsetzungsprobleme

- Kreis der an der Weiterbildungsförderung beteiligten Akteure hat sich vergrößert (zusätzliche Schnittstellen)
- Qualitative und quantitative Unterschiede in der Prüfintensität und unterschiedliche Prüfstandards zwischen den einzelnen Fachkundigen Stellen
- Zulassung der Weiterbildungsmaßnahmen erfolgt i.d.R. auf der Grundlage einer reinen Systemprüfung. (u.a. Prüfung von Referenzmaßnahmen, nicht des gesamten Maßnahmeangebots)
- Schnittstellenprobleme bei der Qualitätsprüfung; unzureichende Einwirkungsmöglichkeiten der Arbeitsagenturen



Antragsbewilligungsverfahren

- Arbeitsmarktdienstleistungen werden auf Antrag von Arbeitnehmern oder Arbeitgebern gewährt
- Ausgestaltung als Ermessens- oder Pflichtleistung
- Beispiele:
 - Bewerbungskosten, Reisekosten zu Vorstellungsfahrten
 - Mobilitätshilfen (Übergangs-, Ausrüstungs-, Trennungs- und Umzugskostenbeihilfen)
 - Gründungszuschuss bei Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit
 - Eingliederungszuschüsse an Arbeitgeber
 - Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Vorteil:

- Dienstleistung kann auf den individuellen Unterstützungsbedarf zugeschnitten werden

Nachteil:

- Differenzierte Detailregelungen und Einzelfallbearbeitung erzeugen Verwaltungsaufwand



Beauftragung von Trägern oder Ausgabe von Gutscheinen?

Beide Verfahren haben Vor- und Nachteile, die in Abhängigkeit des Einzelfalls bzw. der spezifischen Maßnahme abzuwägen sind

Vergabe von Maßnahmen

Ausgabe von Gutscheinen

- 👍 hohe Markttransparenz → wirtschaftliche Beschaffung
- 👎 Reglementierung der öffentlichen Vergabe

- 👍 stärkere Individualisierung möglich
- 👎 Suboptimale Nutzung der Kapazitäten und Ineffizienzen bei fehlender Markttransparenz



Wirkung ausgewählter arbeitsmarktpolitischer Instrumente

	EGZ	ABM	TM	FbW	§ 37	§ 421i
Eingliederungsquote (vorläufige Ergebnisse Eingliederungsbilanz 2005)	69,5%	18,3%	36,2%	40,9%	24,7%	32,6%
Veränderung Dauer faktische Arbeitslosigkeit 2004 in Tagen	-46	-91	-153	110	-	-
Veränderung Dauer faktische Arbeitslosigkeit 2005 in Tagen	-124	-122	-179	112	-	-



Beispiele für aktuelle Entwicklungsprojekte

- Qualitätssicherung von Arbeitsmarktdienstleistungen
- Modellansätze im Rahmen des § 421i SGB III (Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen)



Qualitätssicherung von Arbeitsmarktdienstleistungen

- **Kontinuierliche und intensive Qualitätssicherungsmaßnahmen** als maßgeblicher Ansatzpunkt für Qualitätsverbesserungen
- Nur hierdurch kann nachgehalten werden, ob Anbieter von Arbeitsmarktdienstleistungen ihren Qualitätsverpflichtungen auch tatsächlich nachkommen.

Konsequenzen:

- Verstärkung der Vor-Ort-Prüfungen durch die Arbeitsagenturen und regionalen Einkaufszentren
- Einsatz hauptamtlicher Prüfer
- Kundenbefragungen
- Träger- und maßnahmebezogene Erfolgsbeobachtung



Qualitätssicherung von Arbeitsmarktdienstleistungen

Hauptamtlicher Prüfdienst:

- 2007 wird ein hauptamtlicher Prüfdienst seine Arbeit aufnehmen und bundesweit Schwerpunktprüfungen bei Trägern von Arbeitsmarktdienstleistungen durchführen

Vorteile:

- Systematische, umfassende und maßnahmeübergreifende Prüfung eines Trägers
- Professionalität und Neutralität
- Frühwarnsystem zur Identifizierung von Risikopotentialen für die Zielerreichung
- Präventionswirkung



Modellansätze im Rahmen des § 421i SGB III

Im Rahmen der Vorstudie einer BA-internen Arbeitsgruppe wurde der Einsatz von privaten Anbietern im In- und Ausland untersucht

Analyse des Einsatzes privater Anbieter in der BA

- BA-interne Analyse der Wirkung des Maßnahmeneinsatzes für die Produkte § 48, § 37, § 421i SGB III*
- Interviews mit Führungskräften erfolgreicher AA und privaten Trägern

■ Zielsetzungen

- Identifizierung Erfolgsvoraussetzungen für Maßnahmeneinsatz
- Optimierung Maßnahmenportfolio zur Verbesserung Wirkung
- Ideengenerierung für neue Maßnahmenformate

Neue Ideen zur Integration/Aktivierung

Besuche in öffentlichen Arbeitsverwaltungen und bei privaten Anbietern in Dänemark, den Niederlanden, Österreich und Großbritannien

* Trainingsmaßnahmen, Beauftragung Dritter mit der Vermittlung, Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen



Modellansätze im Rahmen des § 421i SGB III

Analyse und Interviews haben Verbesserungspotenzial bei Beauftragung privater Anbieter gezeigt; **inländische Befunde:**

- Bislang geringe Wirkungseffektivität bei untersuchten Maßnahmen
- Reglementierte Einzelprodukte sowie ausdifferenzierte Maßnahmevarianten bieten nur unzureichenden Spielraum für sinnvolle individuelle Ausgestaltungen, die der komplexen Situation Arbeitslosigkeit gerecht werden
- Vielfältiges, schwer überschaubares und nicht überschneidungsfreies Produktportfolio beeinträchtigt passgenaue Teilnehmerzuweisung durch Vermittler
- notwendige Vorlaufzeiten für vergaberechtlich korrekte Bestellprozesse schränken Flexibilität der Agenturen ein
- Viele kleinteilige Maßnahmen beziehungsweise geringe Losgrößen führen zu hohem administrativen Aufwand
- Derzeitige Einsatzpraxis führt zu Qualitätseinbußen in der Dienstleistung der Träger und zu geringen Investitionen in innovative Konzepte



Modellansätze im Rahmen des § 421i SGB III

Beobachtungen im Ausland zeigen interessante Ansätze für Veränderungen in der Ausgestaltung des Produkteinsatzes:

- Schwerpunkt der Beauftragung privater Anbieter bilden ganzheitliche Integrationsdienstleistungen; der Anbieter wird für einen Zeitraum von sechs bis zwölf Monaten mit der Betreuung der Arbeitslosen zur Integration in Arbeit betraut
- Private Anbieter werden verstärkt für Kunden mit mittleren bis schweren Integrationshemmnissen eingesetzt; es erfolgt eine sehr intensive und individuelle Betreuung (Betreuungsverhältnis 1:30 bis 1:60), welche Eigenbemühungen betont
- Die Freiräume hinsichtlich Ausgestaltung der Maßnahme nutzen die privaten Anbieter für ein stark auf individuelle Problemlagen eingehendes Coaching sowie einen sehr gezielten und bedarfsgerechten Einsatz von Gruppenmodulen
- Zuweisung von mindestens 500 bis 1.000 Kunden im Zugang je Anbieter und Jahr ermöglichen eine Arbeit und Spezialisierung in Teams von 10 bis 20 Mitarbeitern, aber auch einen gemeinsamen Lernprozess zwecks Wirkungssteigerung im Team
- Bezahlung erfolgt stark erfolgsabhängig



Modellansätze im Rahmen des § 421i SGB III

- Wirkungsvollere und wirtschaftlichere Einbindung privater Anbieter durch
 - große Lose (ca. 1.000 Teilnehmer p. a.), damit es sich lohnt in Qualität und Innovationen zu investieren
 - Vertragslaufzeiten von über zwei Jahren (geplant), zur Förderung nachhaltiger Innovationen und kontinuierlicher Zusammenarbeit
 - lange Zuweisungszeiten (max. 11 Monate) unmittelbar nach Erstgespräch, um ganzheitliche Integrationsstrategien zu ermöglichen
 - Erprobung auf Basis § 421i SGB III, um Trägern weitreichende Gestaltungsfreiheit einzuräumen
- Systematischer Wissenstransfer zwischen Agenturen und beauftragten Trägern angestrebt
- Begleitende Evaluierung vorgesehen, um Erkenntnissen über den Nutzen der neuartigen Ausgestaltung zu gewinnen