

Vorlage
für die Sitzung der städtischen Deputation für Soziales, Kinder und Jugend
am 6. September 2012
und
für die Sitzung der städtischen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen
am 26. September 2012

Projekt: Joboffensive Bremen

A. Problem

Seit dem 1.1.2011 existiert das Jobcenter Bremen in der gemeinsamen Trägerschaft der Agentur für Arbeit Bremen und der Kommune Bremen und setzt die Aufgaben der Bremer Arbeitsgemeinschaft für Integration und Soziales (BAgIS) für das Gebiet der Stadtgemeinde Bremen fort.

Für die Jobcenter gelten bundesweit einheitliche Steuerungskennziffern. Dies betrifft die sog. Bundesziele, die durch die Zuständigkeit des Trägers „(Bundes-) Agentur für Arbeit“ und die von ihm eingesetzten Mittel des Bundes maßgeblich beeinflusst werden. Voraussichtlich werden in Bremen nicht alle Bundesziele zum Jahresende 2012 erreicht werden.

Für die Erreichung des Ziels „Verringerung der Hilfebedürftigkeit“ wird eine Senkung der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts gegenüber dem Jahr 2011 angestrebt, für die Erreichung des Ziels „Verbesserung der Integration in Arbeit“ eine Steigerung der Integrationsquote.

Für beide Ziele wird zum jetzigen Zeitpunkt eine Zielverfehlung zum Jahresende prognostiziert (von 3,7% bzw. 9,2%). Beide Ziele werden maßgeblich durch die Höhe des Bestandes der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (eLb) beeinflusst.

Dieser Bestand konnte im ersten Halbjahr 2012 in Bremen nicht im selben Umfang gesenkt werden wie im Bundesdurchschnitt (Bremen -4,3%, Bund -8,1%). In der Folge sinken auch die Kosten für die kommunalen Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts absehbar nicht in dem Maße wie erwartet.

Vor diesem Hintergrund wurden bereits in der Trägerversammlung Überlegungen angestellt, welche Maßnahmen zur Verbesserung der Integrationsquote implementiert werden können. Aufgrund des bereits fortgeschrittenen Jahresverlaufs können nur noch kurzfristig greifende Maßnahmen in 2012 umgesetzt werden.

Eine Integrationsoffensive, die eine längere Vorbereitungszeit erfordert, führt derzeit die Stadt Berlin in ihren 12 Jobcentern durch. Die „Berliner Joboffensive“ erzielt beachtliche Erfolge, die sich in einem positiven Saldo zwischen den Kosten und den Einsparungen bei den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts ausdrücken.

Nach der Implementierung der Berliner Joboffensive ist die Bundesagentur für Arbeit auf verschiedene Jobcenter in der Bundesrepublik zugegangen, um dort analog des Berliner Modells Vermittlungsoffensiven zu starten. Hierzu gehören beispielsweise Hannover, Bielefeld und Köln. Aus Gründen der Vergleichbarkeit und einer geplanten Evaluation der Joboffensiven werden für die Durchführung und Umsetzung Vorgaben gemacht, die Bedingung für die Förderung sind.

B. Lösung

Dem Jobcenter Bremen wurde von der Bundesagentur für Arbeit im Frühjahr 2012 angeboten, eine Joboffensive in Bremen einzuführen. Inzwischen wurde das Angebot konkretisiert. Für die Dauer von zwei Jahren können 41 zusätzliche Arbeitsvermittler/-innen eingestellt werden. In gemischten Teams mit 36 bereits im Jobcenter arbeitenden Vermittlerinnen und Vermittlern sollen sie vorrangig die SGB II – Kundinnen und Kunden mit sogenannten marktnahen Profillagen intensiv betreuen.¹ Insgesamt weist die Statistik des Jobcenters aktuell ca. 7.700 Kunden auf, die zu diesen Gruppen gehören. Durch den geplanten Einsatz von 77 Mitarbeiter/-innen kann erreicht werden, dass ein Arbeitsvermittler / eine Arbeitsvermittlerin maximal 100 erwerbsfähige Leistungsberechtigte dieser Zielgruppe betreut.

Dadurch sollen zusätzliche, also über den Zielwert hinausgehende Vermittlungen realisiert werden. Die Projektdauer umfasst zwei Jahre, in dieser Zeit sollen pro Jahr zusätzliche 1.167 „marktnahe“ Kundinnen und Kunden in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung integriert werden.

In der weiteren Darstellung wird in dieser Vorlage auf die Jahreswerte von 2012 fokussiert, da für das Jahr 2013 noch kein Zielwert des Bundes hinsichtlich der zu realisierenden Integrationen vorliegt.

Projektdauer/ Personaleinsatz/ Betreuungsschlüssel

Die geplante Projektlaufzeit beträgt 24 Monate und wird aufgrund der notwendigen Vorbereitungen voraussichtlich erst im nächsten Jahr beginnen können. Integrationen treten absehbar erst ab dem dritten Monat der Projektlaufzeit ein, da in den beiden ersten Monaten die Qualifizierung der neuen Mitarbeiter/-innen und die Umsetzung der notwendigen organisatorischen Veränderungen erfolgt (Zusammenstellung der geplanten fünf Vermittlungsoffensiveteams und Umstellung von Zuständigkeiten auf die neuen Projektteams).

Es ist beabsichtigt, die 41 neuen Mitarbeiter/-innen durch Einschaltung des ArbeitgeberService der Agentur für Arbeit zu gewinnen.

Sie sollen befristet für die zweijährige Projektlaufzeit eingestellt und insbesondere durch Veröffentlichung in der bundesweiten Jobbörse der Agentur für Arbeit akquiriert werden. Der Kommune wird angeboten, an den agenturseitigen Auswahlprozessen teilzunehmen.

¹ Die Profillagen bilden Kategorien, in denen Kundinnen und Kunden mit vergleichbaren Integrationsprognosen und Potenzialen zusammengefasst werden. Zu den marktnahen Profillagen gehören das sog. Marktprofil, das Aktivierungsprofil und das Förderprofil inklusive der Absolventen von Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung.

Das Kernstück des Projektansatzes ist die Optimierung des Integrationsprozesses, insbesondere durch Verbesserung des Betreuungsschlüssels im Bereich Markt und Integration auf 1:100 für die einzubeziehende Kundengruppe.²

Zurzeit ist ein Mitarbeiter im Durchschnitt für 214 Kundinnen und Kunden zuständig, deren berufliche Weiterentwicklung und deren Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt erreicht werden soll.

Es wird davon ausgegangen, dass von den 77 Beschäftigten in den neuen Vermittlungsoffensiveteams pro Jahr 5.134 Vermittlungen vorgenommen werden.

Pro Mitarbeiter/-in entspricht dies 66,7 Vermittlungen pro Jahr und 5,5 Vermittlungen monatlich. Bei dieser Berechnung wurde berücksichtigt, dass es durch die Einarbeitung der neuen Beschäftigten und die umfangreichen organisatorischen Veränderungen zu Effizienzverlusten kommt. Diese wurden auf 25% der bisherigen, durchschnittlichen Zahl der Integrationen geschätzt (88,9 Vermittlungen jährlich abzüglich 25%).

Generell wird die Kalkulation eines Risikoabschlages als sinnvoll angesehen, sollte sich dieser als zu hoch erweisen, verbessert sich die fiskalische Bilanz des Projektes.

Aufgrund der laufenden Neuzugänge werden nach Prognosen des Jobcenters auch im zweiten Jahr der Projektlaufzeit genügend geeignete Kundinnen und Kunden zur Vermittlung vorhanden sein.

Die übrigen 165 Mitarbeiter/-innen sollen für die „marktfremden“ Kundinnen und Kunden über 25 Jahren zuständig sein. In diesen Teams bleibt der Betreuungsschlüssel von 1:214 bestehen. Es werden von dort jährlich 4.492 Vermittlungen erwartet, rechnerisch entspricht das 2,3 Vermittlungen pro Mitarbeiter/-in und Monat.

Projektfinanzierung

Die Projektkosten belaufen sich nach Berechnungen des Jobcenters Bremen auf insgesamt 5,8 Mio. Euro, darin sind die Personalkosten für die neu einzustellenden 41 Mitarbeiter sowie die Sachkosten/ Arbeitsplatzausstattungs- und Qualifizierungskosten enthalten.

Pro Jahr entstehen also 2,9 Mio. Euro Projektkosten, die im Verwaltungskostenbudget des Jobcenters dargestellt werden müssen. Die Finanzierung entfällt zu 84,8 % auf die Agentur für Arbeit, die hierzu jährlich durch Beschluss der Trägerversammlung Umwidmungen aus dem Eingliederungsbudget (Egt) in das Verwaltungskostenbudget des Jobcenters Bremen vornehmen möchte.

Die Kommune ist am VK-Budget des Jobcenters mit 15,2% beteiligt, damit ergibt sich ein zusätzlicher Mittelbedarf auf der kommunalen Seite nach derzeitiger Berechnung von ca. 882.000 Euro für den Zweijahreszeitraum. Pro Jahr müsste die Kommune damit rund 441.000 Euro für die Finanzierung des erhöhten kommunalen Finanzierungsanteils bereitstellen. Hierzu muss die Kommune nach der erfolgten Deputationsbefassung die entsprechenden Gremien befassen (Senat, HAFA).

Amortisationsberechnung

Das Jobcenter hat in der Trägerversammlung am 28.8.2012 eine Modellrechnung vorgelegt, nach der sich die Einsparungen wie folgt berechnen.

Den jährlichen Projektkosten von 2,9 Mio., an denen sich die Kommune wie dargestellt mit rund 441.000 Euro beteiligen muss, stehen Einsparungen bei den Unterkunftskosten und sonstigen kommunalen Leistungen gegenüber.

Diese beziffern sich kalkulatorisch pro Jahr auf 1,7 Mio. Euro, mithin auf rund 3,47 Mio. Euro im gesamten Betrachtungszeitraum 2013 – 2015. Sie treten zeitverzögert auf, da sich die Integrationen mit jedem Monat der Projektlaufzeit kumulieren und sich damit auch die Einsparbeträge durch die steigende Zahl der Integrationen erhöhen.

² „Marktnahe Kundinnen und Kunden über 25 Jahren, die als arbeitslos bzw. arbeitsuchend geführt werden.“

Grundlage für die Berechnungen der Höhe der durch die Integrationen zu erreichenden Einsparungen auf Bundes- und kommunaler Ebene sind Auswertungen statistischer Daten zu Beschäftigungsaufnahmen.

Betrachtet und einander gegenübergestellt werden zwei Gruppen von Bedarfsgemeinschaften (sog. Kohorten): solche, aus denen heraus Kundinnen und Kunden integriert worden sind im Vergleich zu solchen Bedarfsgemeinschaften, aus denen heraus keine Beschäftigungsaufnahme stattgefunden hat.

Über 12 Monate wurde pro Monat für die gewählten Kohorten verglichen, wie sich deren SGB II-Leistungen entwickeln. Die aus dieser Jahresbetrachtung ermittelte Gesamtersparnis wurde durch die Zahl der im gleichen Zeitraum realisierten Integrationen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung dividiert, sodass sich ein durchschnittlicher Einsparbetrag pro Jahr und vermittelter Person ergab.

Um die Amortisationswirkung – auch bezogen auf verschiedenen Haushaltsjahre – darstellen zu können, wurde dieser Betrag auf einen Monatsbetrag umgerechnet, dieser beträgt für bisher im Jobcenter Bremern erfolgte Integrationen 330 Euro pro Monat.

Dieser Betrag hat keinen direkten Bezug zur Dauer der Ablösung aus dem SGB II – Leistungsbezug, da in die Gesamtbetrachtung alle Integrationen mit ihrer jeweils unterschiedlichen Dauer und der jeweils unterschiedlichen Einsparbeträge eingeflossen sind.

Durch diese Modellrechnung auf der Grundlage der im Jobcenter Bremen erzielten Vermittlungen und der damit zusammenhängenden Einsparbeträge³ ergibt sich rechnerisch ein – zunächst gering erscheinender - Einsparbetrag pro Monat bezogen auf jeweils 12 Monate, der jedoch das Ergebnis aller Vermittlungen der gewählten Kohorte umfasst und damit nur ein Durchschnittswert ist.

Auf diesem ermittelten Einsparbetrag fußt die weitere Berechnung und die Darstellung der Amortisationswirkung.

Diese Einsparung entfällt in unterschiedlicher Höhe auf die Leistungen des Bundes (Regelleistung, vorrangige Anrechnung von Einkommen auf die Leistungen des Bundes) und die – nachrangig an den Einspareffekten teilhabende – Kommune Bremen. Den Berechnungen der Bundesagentur für Arbeit folgend partizipiert der Bund an den 330 Euro mit durchschnittlich 206 Euro pro Monat und Integration, die Kommune mit 124 Euro.

Daraus ergeben sich Einsparungen auf der Bundesseite von rund 5,769 Mio. Euro, auf der Seite der Kommune Bremen in Höhe von rund 3,472 Mio. Euro bezogen auf den zweijährigen Projektzeitraum und unter Einbezug der Nachwirkungen der Einsparungen nach Ende des Projektes bis Ende 2015.

Aufgrund des vergleichsweise geringen Mitteleinsatzes auf der Grundlage des gesetzlich festgelegten KFA von 15,2% wäre die Kommune auch noch Nutznießerin des Projektes, wenn die Zahl der Integrationen nicht in vollem Umfang erreicht wird oder die errechnete monatliche durchschnittliche Einsparsumme oder die zeitliche Dimension der Kosteneinsparung von einem Jahr nicht erreicht wird.

Die gesamte Berechnung ist eine Modellrechnung. Die auf den Einzelfall bezogenen zu erwartenden Effekte können nicht im Voraus dargelegt werden. Eine Gesamtevaluation des Projektes Joboffensive wird durch die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit in Auftrag gegeben. Es wird auf Wunsch der Kommune durch die Regionaldirektion Niedersachsen-Bremen geprüft, inwieweit eine einzelfallbasierte Auswertung der Effekte der Vermittlungsoffensive umgesetzt werden kann.

Im Fazit würde die Kommune für den geplanten Zweijahreszeitraum rund 882.000 Euro investieren, aber bis zu 3,4 Mio. Euro einsparen (Saldo durch eingesparte kommunale Leistungen in Höhe von 2,590 Mio. Euro).

2. Bezugszeitraum für die Modellberechnung war das Jahr 2011, für das bereits revidierte Daten vorliegen.

Der Bund würde rund 4,924 Mio. Euro durch Umschichtung aus dem EGT ins VK-Budget einsetzen, aber bis zu 5,769 Mio. Euro Einsparungen realisieren. Hier beträgt der Saldo bei optimaler – wie zuvor beschriebener - Projektumsetzung lediglich rund 0,84 Mio. Euro.

Organisatorische Anforderungen an das Jobcenter Bremen

Neben der rein fiskalischen Betrachtung ist die Notwendigkeit organisatorischer Änderungen im Jobcenter Bremen zu beachten.

Letztlich soll durch die Einbindung von 41 neuen Mitarbeiter/-innen in gemischten Teams mit bereits vorhandenen Mitarbeiter/innen eine großflächige Vermittlungsoffensive gestartet werden. Hierzu ist auch die Umverteilung der Zuständigkeiten für marktnähere Kundinnen und Kunden notwendig.

Neben den an der Vermittlungsoffensive direkt beteiligten Mitarbeiter/-innen müssen auch die im Bereich Markt und Integration tätigen Mitarbeiter/-innen, die nicht in die neuen Teams integriert werden, in den Prozess mit einbezogen werden.

Nur durch gute Kenntnis der Stärken und Schwächen der zu vermittelnden Person und der Anforderungen des Arbeitsplatzes kann eine passgenaue Vermittlung erfolgen. Die Zuordnung der marktnäheren Kundengruppen zu den zu implementierenden neuen Teams wird einerseits eine Verbesserung der Betreuungsrelation insgesamt mit sich bringen, andererseits verbleiben die schwächeren – nicht marktnahen - Kundengruppen in den alten Teams.

Dieser Problematik muss sich das Jobcenter bei den vorzunehmenden organisatorischen Veränderungen durch ein schlüssiges Konzept stellen. Vom Referenzprojekt in Berlin hat Bremen erfahren, dass hier eine besondere Herausforderung liegt.

Risiken

Die durch die geplante Joboffensive erwarteten Effekte können sich nur realisieren, wenn der Arbeitsmarkt die zu vermittelnden „marktnahen“ Kundinnen und Kunden aufnimmt. Bei abflachender konjunktureller Entwicklung kann es zu einer geringeren Zahl von realisierten Vermittlungen kommen, auch kann es zu geringeren Einspareffekt kommen, wenn beispielsweise vermehrt in Bereiche vermittelt werden muss, in denen die Gehälter nicht existenzdeckend sind oder nur Teilzeitbeschäftigung aufgenommen werden kann.

Insgesamt ist jedoch der Kostenanteil der Kommune im Vergleich zum Bund gering, so dass auch bei verringerter Zahl von Integrationen und/ oder geringerem Einsparbetrag zumindest von einer Kostendeckung ausgegangen werden kann.

Parallel können sich in den beiden nächsten Jahren Kostensteigerung im Bereich der Unterkunftskosten ergeben (z.B. steigende Energiekosten), die einen Teil der erwarteten Einsparungen nivellieren.

Potentiell gegenläufige Entwicklungen in der Entwicklung der Unterkunftskosten können bei dem beabsichtigten Controlling der Vermittlungsoffensive nicht berücksichtigt werden.

Bei Realisierung des Projektes soll mit der Regionaldirektion Niedersachsen-Bremen ein Controlling vereinbart werden, das eine einzelfallbezogene Nachverfolgung ermöglicht, um so Effekte nicht nur über die bislang zur Berechnung vorgenommenen „Kohortenvergleiche“, sondern bezogen auf die tatsächlich vermittelten Personen und die empirischen Wirkungen nachverfolgen zu können. Dieses Vorhaben muss noch konkret geprüft werden.

C. Alternativen

Die Alternative besteht darin, das Projekt nicht durchzuführen. Diese Alternative tritt in Kraft, wenn die Kommune die benötigten Haushaltsmittel zur Finanzierung des KFA-Anteils nicht bereitstellt. Ohne Beteiligung der Kommune kann die Agentur für Arbeit die Bremer Joboffensive nicht durchführen.

Aufgrund der gewünschten bundesweiten Vergleichbarkeit der Vermittlungsoffensiven in den unterschiedlichen Städten ist die oben beschriebene Projektaufstellung als Voraussetzung für die Durchführung anzusehen. Eine Staffelung des Einsatzes der neuen Mitarbeiter/-innen, um zunächst in einem kleineren Rahmen zu beginnen oder die Konzentration auf nur eine Geschäftsstelle des Jobcenters ist daher nicht möglich.

D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Gender Prüfung

Bei Durchführung des Projektes entstehen Mehrausgaben in Höhe von 0,882 Mio. Euro in den Jahren 2013 und 2014 zu Lasten der Stadtgemeinde Bremen als kommunaler Finanzierungsanteil für das Jobcenter Bremen. Im Gegenzug sind Minderausgaben in Höhe von 3,472 Mio. Euro bei den Kosten der Unterkunft und Heizung möglich. Die Minderausgaben entstehen in der Produktgruppe 41.05.04, kommunale Leistungen zur Existenzsicherung nach dem SGB II. Daher ist die Projektfinanzierung auch dort im Wege der Deckungsfähigkeit zu verorten. Die haushaltsmäßigen Voraussetzungen werden mittels eines Antrags auf Erteilung einer Verpflichtungsermächtigung für die Jahre 2013 und 2014 geschaffen.

Frauen und Männer werden von der geplanten Joboffensive Bremen gleichermaßen partizipieren. Es wird im Vorfeld keine Sollzahl hinsichtlich der Erreichung der Geschlechter festgelegt, jedoch wird davon ausgegangen, dass Frauen analog ihres Anteils an den SGB II-Arbeitslosen durch die Joboffensive Bremen erreicht werden.

E. Abstimmung

Die Abstimmung der Vorlage mit der Senatorin für Finanzen wurde eingeleitet.

F. Beschluss: (erfolgt am 6.9.2012)

F1: Die städtische Deputation für Soziales, Kinder und Jugend nimmt den Bericht über die geplante Joboffensive Bremen zur Kenntnis und stimmt der Umsetzung zu. Sie stimmt den Planungen zu und bittet die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen um Schaffung der haushaltsmäßigen Voraussetzungen. Die städtische Deputation für Soziales, Kinder und Jugend fordert die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen auf, mit der Regionaldirektion Niedersachsen/Bremen ein Controlling zu vereinbaren, das einzelfallbezogene Nachverfolgung ermöglicht, um die Effekte bei der Vermittlung dieser Personen und die empirische Wirkungen erfassen zu können.

F. Beschlussvorschlag:

F2: Die städtische Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen nimmt den Bericht über geplante Joboffensive Bremen zur Kenntnis und stimmt der Umsetzung zu. Sie stimmt der Durchführung des vorgestellten Projektes im Jobcenter Bremen zu.