

Jobcentre Plus: Aktivierende Arbeitsförderung in Großbritannien¹

1 Sozial- und Arbeitsverwaltung im Wandel

Seit April 2002 wird in Großbritannien die schrittweise Zusammenlegung von Arbeits- und Sozial(hilfe)verwaltung betrieben. Anders als in Deutschland geht es hierbei nicht um eine Senkung der Leistungen für Arbeitslose, denn diese sind traditionell niedrig und schon nach maximal sechs Monaten bedürftigkeitsabhängig. Die Organisationsreform zielt vielmehr vorrangig auf die Realisierung einer „one-stop-agency“ und auf die „Aktivierung“ der zahlreichen BezieherInnen auch solcher Sozialleistungen, die bisher als außerhalb des Arbeitsmarktes stehend definiert waren.

Vom Jobcentre zum Jobcentre Plus

Der britische Wohlfahrtsstaat ist zentralistisch organisiert. Nicht nur die Arbeitslosenunterstützung, sondern auch die Sozialhilfe, die Unterstützung bei Arbeitsunfähigkeit und die Altersrenten werden von lokalen Filialen nationaler Dienste administriert und ausgezahlt. Bis zur aktuellen Reform waren diese Aufgaben in der *Benefit Agency* zusammengefasst, die über ein dichtes Netz örtlicher Filialen verfügte. Die Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung oblag dem Employment Service mit seinem ähnlich dichten Netz lokaler *Jobcentres*. Zwar war man vor der aktuellen Reform mit der Integration schon so weit gekommen, dass die Jobseeker's Allowance (Unterstützungsleistung für Arbeitssuchende) in den Jobcentres von dorthin delegierten Mitarbeitern der Benefit Agency ausgezahlt werden konnte. Für die Beantragung ergänzender Unterstützungsleistungen musste der Antragsteller aber dann doch wieder das lokale Büro der *Benefit Agency* aufsuchen.

Auf Kabinettsebene wurden die Voraussetzungen für eine Fusion der *Jobcentres* mit den *Benefit Agencies* dadurch geschaffen, dass im Juni 2001 Zuständigkeiten aus dem *Department for Education and Employment* und dem *Department for Social Security* zusammengeführt wurden zum *Department for Work and Pensions* (DWP)³, das nunmehr sowohl für die *Jobcentres* als auch für die *Benefit Agencies* zuständig ist. Die

¹ Detaillierte Ausführungen zu diesem Thema finden Sie in der im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung verfassten Broschüre von Knuth, Matthias / Schweer, Oliver / Siemes, Sabine: Drei Menüs - und kein Rezept? Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Großbritannien, in den Niederlanden und Dänemark. Bonn 2003. Die Broschüre kann auf den Seiten der Friedrich-Ebert-Stiftung unter <http://www.fes.de> heruntergeladen werden. Wesentlichen Informationen stammen außerdem aus dem laufenden Forschungsprojekt „The Changing Role of Employment Assistance“, das von der Deutsch-Britischen Stiftung für das Studium der Industriegesellschaft gefördert wird. Weitere Informationen zu diesem Projekt und ebenfalls eine Möglichkeit zum Download der oben genannten Broschüre finden Sie auf den Seiten des Instituts Arbeit und Technik: <http://iat-info.iatge.de>.

³ Die Zuständigkeit für Bildung und Weiterbildung wurde im *Department for Education and Skills* zusammengefasst.

Verwaltung der Renten wurde abgespalten als eigenständiger *Pension Service*. Seit dem 1. April 2002 und bis 2006 fusionieren nun die *Benefit Agencies* mit den *Jobcentres* schrittweise, Bezirk für Bezirk zu den so genannten *Jobcentres Plus*. Diese sind künftig die Anlaufstellen sowohl für Arbeitskräfte suchende Arbeitgeber als auch für alle Bürger im erwerbsfähigen Alter, die nach Arbeit suchen oder Unterstützungsleistungen beanspruchen.

Landesweit gibt es ca. 1.000 Jobcentres, zusammengefasst zu 90 Bezirken, die wiederum von 11 Regionaldirektionen koordiniert werden. Die Filialstruktur ist kleinteiliger als die der deutschen Arbeitsamts-Nebenstellen; insbesondere sind die Jobcentres Plus in den britischen Großstädten stärker in den Stadtteilen präsent. Bis Ende 2003 wurden etwa 280 Jobcentres Plus geschaffen.

2 Kunden von Jobcentre Plus: Erwerbssuchende und Nicht-Erwerbssuchende

Erwerbssuchende

Kundenorientierung wird in den Jobcentres Plus groß geschrieben. Voraussetzung zur Minimierung der Wartezeiten ist ein Kundenstrommanagement, das über ein vorge-schaltetes Call Center (Jobseeker Direct) bewerkstelligt wird. Die Call Center operieren derzeit noch auf der Ebene der Regionaldirektionen, sollen aber später, nach landeswei-ter Realisierung von *Jobcentre Plus*, so verschaltet werden, dass die Anrufe je nach Auslastung an den nächsten freien Agenten irgendwo im Lande geleitet werden. Im Call Center wird zunächst grob vorgeklärt, ob überhaupt ein Anspruch auf eine Sozialleis-tung anzunehmen ist. Potenzielle Antragsteller werden informiert, welche Formblätter sie auszufüllen und welche Unterlagen sie mitzubringen haben und erhalten einen Bera-tungstermin im für sie nächstgelegenen Jobcentre. Es wird grundsätzlich nur mit vorhe-rigen Terminvereinbarungen gearbeitet.

Die Nicht-Erwerbssuchenden

Die schrittweise Einrichtung der Jobcentres Plus ist verbunden mit der Zusammenfassung der Zuständigkeit für die drei hauptsächlichen Arten von Sozialleis-tungen, die in Großbritannien von Personen im Erwerbsalter bezogen werden können: *Jobseeker's Allowance* (Abk.: *JSA*; Arbeitslosenunterstützung), *Income Support* (Sozi-alhilfe) und *Incapacity Benefit* (Arbeitsunfähigkeitsunterstützung). Die eigentliche Her-ausforderung für den britischen Sozialstaat wird deutlich, wenn man sich die Zahlen der Antragsteller dieser Leistungen für zwei Vergleichsjahre vor Augen führt:

Tabelle 1: Antragsteller verschiedener Arten von Sozialleistungen in Großbritannien (in Tsd.)

	Jobseeker's Allowance	Income Support	Incapacity Benefit
Mai 1997	1.562	3.958	2.370
Mai 2003	924	3.982	2.394

DPW, Statistics and Research, <http://www.dwp.gov.uk/asd/workingage.asp>

Während die Zahl der arbeitssuchenden Leistungsbezieher seit 1997 um ca. 40% reduziert werden konnte, hat sich bei den beiden anderen Leistungen nichts geändert. Die hier aus Platzgründen nicht dargestellten Zeitreihen zwischen den beiden Zeitpunkten in der Tabelle sind von bemerkenswerter Stabilität. Während insgesamt 7,3 Millionen Briten im Erwerbsalter Sozialleistungen beziehen bzw. beantragen, sind hiervon nur 13% Arbeitsuchende. Die Anteile der Arbeitsunfähigen an der Bevölkerung im Erwerbsalter sind in Großbritannien um etwa die Hälfte höher als die der Erwerbsunfähigkeitsrentner in Deutschland, und die Anteile der Sozialhilfe Beziehenden sind etwas höher. Langfristig geht es Jobcentre Plus darum, einen Teil dieser Sozialleistungsbezieher im Erwerbsalter für den Arbeitsmarkt zurück zu gewinnen (z.B. Alleinerziehende Sozialhilfebezieher, Bezieher von Arbeitsunfähigkeitsunterstützung).

3 Die Rolle des Fallmanagers (Personal Adviser)

Fallmanagement spielt die zentrale Rolle bei der Betreuung von Antragstellern im britischen System der Arbeitsförderung. Für diese Aufgabe gibt es den so genannten *Personal Adviser* (in etwa: persönlicher Arbeitsberater), der mit allen Neukunden, die Transferleistungen beantragen wollen, „arbeitszentrierte Gespräche“ (*work focused interviews*) führen soll. Für JSA-Antragsteller ist das längst Realität: Voraussetzung für den Bezug von Arbeitslosenunterstützung ist der Abschluss eines *Jobseeker's Agreement* (Eingliederungsvereinbarung mit dem Arbeitssuchenden). Das entscheidende Kriterium für den Erfolg von *Jobcentre Plus* wird sein, ob es gelingt, die „Work first“-Prämisse auch gegenüber den übrigen Kunden im Erwerbsalter zu verwirklichen – getreu dem Slogan von New Labour: „Work for those who can – support for those who can't.“

Pflichten und Rechte der Bezieher von Arbeitslosenunterstützung

Anspruch auf *Jobseeker's Allowance* haben nur diejenigen, die

- arbeitslos sind oder weniger als 16 Stunden pro Woche arbeiten
- älter als 18 Jahre, aber jünger als 65 (Männer) bzw. 60 (Frauen) sind
- aktiv Arbeit suchen und mindestens zwei Suchaktivitäten pro Woche nachweisen
- für eine zu vermittelnde Stelle sofort zur Verfügung stehen
- eine Eingliederungsvereinbarung (*Jobseeker's Agreement*) unterzeichnet haben.

In der vom Arbeitssuchenden und vom Arbeitsberater unterschriebenen Eingliederungsvereinbarung verpflichtet sich Jobcentre Plus auf allgemeine Kriterien der Dienstleis-

tungsqualität (u. a. Höflichkeit, Schutz der Privatsphäre), nicht zu konkreten Maßnahmen oder Hilfen. Der Arbeitsuchende verpflichtet sich dagegen konkret auf eine bestimmte wöchentliche Anzahl von Jobanfragen (z.B. direkt bei Unternehmen, über Zeitungsanzeigen, Nutzung persönlicher Netzwerke, Jobpoint-Computerterminals der Jobcentre Plus).

Mit dem Arbeitsberater ausgehandelt und in der Eingliederungsvereinbarung festgehalten werden die vorrangigen Zielbereiche der Arbeitsuche (z.B. Einsatzbereich, Art des Jobs) sowie ggf. bestimmte Zeiten der Verfügbarkeit und die maximal mögliche bzw. gewünschte wöchentliche Arbeitszeit. Die Suchaktivitäten dürfen sich lediglich in den ersten 13 Wochen auf das eigene Berufsfeld und die gewohnte Bezahlung beschränken („*permitted period*“). Nach der 13. Woche sind die Aktivitäten auf andere Tätigkeiten auszudehnen, und nach 26 Wochen gelten – abgesehen vom gesetzlichen Mindestlohn – keinerlei Einschränkungen bei der Entlohnung. Die Arbeitslosmeldung muss mindestens alle 14 Tage zu einem vorher bestimmten Termin erneuert werden. Bei diesem etwa 10-minütigen Interview wird vor allem die Einhaltung der in der Eingliederungsvereinbarung genannten Arbeitssuchaktivitäten überprüft. Bei diesem Kontakt werden auch Stellenangebote unterbreitet.

Sanktionen

Sperrzeiten von mindestens einer Woche bis zu sechs Monaten werden verhängt, sofern die Arbeitslosigkeit fahrlässig bzw. freiwillig herbeigeführt wurde. Wenn Arbeitslose die zu erbringenden Eigenleistungen nicht erbringen bzw. nicht für die Aufnahme einer Beschäftigung im erforderlichen Umfang zur Verfügung stehen, treten Sperrzeiten i. d. R. für ein bis zwei Wochen ein; wiederholte Verweigerung von Stellenangeboten führt zu Sperrzeiten bis zu sechs Monaten. Diese Sanktionen sind nicht gesetzlich geregelt und nicht gerichtlich anzufechten; es gibt lediglich ein internes Beschwerdeverfahren.

Interviews haben gezeigt, dass, ähnlich wie in Deutschland, viele Arbeitsberater aufgrund des hohen Arbeitsaufwandes Sanktionen relativ selten bzw. erst als letztes Mittel einsetzen.

4 Zusammenarbeit mit Dritten

Die Aktivitätsrate der britischen Arbeitsmarktpolitik ist traditionell im internationalen Vergleich niedrig. Eine aktive Förderung in Maßnahmen beginnt grundsätzlich erst nach 18 Monaten Arbeitslosigkeit, lediglich für Jugendliche bereits nach sechs Monaten. Geförderte Beschäftigung kommt nur in homöopathischen Dosen vor; der Schwerpunkt liegt auf Unterstützung bei der Arbeitsuche (etwa entsprechend den deutschen Trainings- und Feststellungsmaßnahmen) und Kurzzeit-Qualifizierungen. Folglich dominieren Maßnahmen von eher kurzer Dauer. Für 2003 schätzte man diesen „Markt“ auf einen Wert von ca. 1 Milliarde GBP – entsprechend etwa 1,5 Milliarden Euro (Finn 2003, S. 8). Zum Vergleich: Der entsprechende Wert für Deutschland betrug 2002 noch etwa das Zehnfache.

Diese Maßnahmen werden in wettbewerblichen Ausschreibungsverfahren an Dritte vergeben, unter denen – wegen der schwächeren Tradition freier Wohlfahrtspflege – die „for profit“-Unternehmen einen größeren Anteil stellen als in Deutschland. Im Jahre 2002 hatte *Jobcentre Plus* Verträge mit mehr als 1000 privaten, gemeinnützigen und öffentlichen Organisationen abgeschlossen. Die Ausschreibungen laufen auf der Ebene der Regionaldirektionen, was zu Problemen der passgenauen Verfügbarkeit von Maßnahmen auf der örtlichen Ebene führt. Der kurzen Verweildauer der Teilnehmer in den Maßnahmen stehen vergleichsweise komfortable Vertragslaufzeiten der Träger von zwei bis drei Jahren gegenüber.

Ansonsten haben die Träger ähnliche Probleme wie in Deutschland. Ein wesentliches ist, genügend Mittel zu erwirtschaften, um Infrastruktur und Personal finanzieren und halten zu können. Ein weiteres, sich im jeweiligen Bezirk bekannt zu machen: Die Mitarbeiter der lokalen *Jobcentre Plus* wissen oft nicht, welcher Träger und Maßnahmen in ihrem Einzugsbereich verfügbar sind. Die Zentralisierung der Auftragsvergabe verschärft dieses Problem. Manche Träger reagieren darauf mit Ausweitung in der Fläche, so dass sie an vielen Orten präsent sein können.

5 Ausblick

Die britische „*Work-first*“-Strategie steht mit der schrittweisen Bildung der *Jobcentres Plus*, der Übernahme der Zuständigkeit für Sozialhilfe und Arbeitsunfähigkeitsunterstützung durch diese neuen Einrichtungen, mit der Einführung von „arbeitszentrierten Gesprächen“ für Neuantragsteller (und erst in der Zukunft auch für Bestandsfälle) erst am Anfang eines großen Reformprozesses.

Mit der Integration der Leistungsbearbeitung auch für Nicht-Arbeitslose im Erwerbsalter wird ein für den britischen Sozialstaat spezifisches Problem der „Sozialleistungs-Abhängigkeit“ angegangen, das in seiner Größenordnung weit über die in Deutschland aktuell diskutierte Überführung der Zuständigkeit für erwerbsfähige bisherige Bezieher von Sozialhilfe hinausreicht. Es kann die Prognose gewagt werden, dass sich diese Zuständigkeit der *Jobcentre Plus* für Sozialhilfe und Arbeitsunfähigkeitsunterstützung nach Anfangserfolgen der Aktivierung später als Ballast erweisen wird: Eine auf Erwerbsarbeit orientierte Agentur bekommt eine große Kundengruppe, deren Integration in das Erwerbssystem unrealistisch erscheint.

Von den *Jobcentres Plus* kann Deutschland lernen, was ihre - nicht nur- räumliche Kundennähe in überschaubaren bürgernahen Einheiten angeht. Die Integration dieser Zweigstellen in ein zentral gesteuertes Kundenstrommanagement und eine konsequente Zielsteuerung verhindert eine Verselbständigung und „Provinzialisierung“ der Einheiten. Die bauliche Gestaltung in Form von offenen Bürger(großraum)büros ist platz- und kostensparend und für den Kunden übersichtlich, wenn auch mit Belastungen für die Beschäftigten verbunden, die in Großbritannien selbstverständlich sind, in Deutschland dagegen schwer akzeptabel sein dürften.

Für die Umsetzung von *Jobcentre Plus* – die im Vergleich zur deutschen Reform der Zusammenarbeit von Arbeitsagenturen und Sozialämtern vergleichsweise einfache Ver-

schmelzung zentralstaatlicher Arbeitsförderung und zentralstaatlicher Leistungsverwaltung – hat man sich einen Zeitrahmen von sechs Jahren (2001 bis 2006) gesetzt, was inzwischen von einigen Verantwortlichen als zu kurz betrachtet wird. Wie in Deutschland ein weitaus komplexerer Reformprozess innerhalb von 3 Jahren gelingen soll, ist nicht abzusehen: vor diesem engen Zeithorizont die Koordinierung der Zusammenarbeit von zentralistisch gesteuerten und in einem internen Organisationswandel befindlichen Arbeitsagenturen und kommunalen Sozialämtern in größtenteils noch zu entwickelnden Job-Centern - bei gleichzeitiger Implementierung der neuen Leistung Arbeitslosengeld II - zu leisten, ist ein organisationaler Kraftakt, der hierzulande seinesgleichen sucht. Dabei wird in der Diskussion der politischen Akteure in Deutschland zudem oft übersehen, dass in Großbritannien für die Umsetzung dieser nur entfernt vergleichbaren, in jedem Fall weniger komplexen Reform, zusätzliches Geld und Personal zur Verfügung gestellt worden ist.

Schließlich und letztendlich sollte hervorgehoben werden, dass Großbritannien seinen institutionellen Reformprozess in einer Zeit des Beschäftigungswachstums startete. Dass dieser in Deutschland in einer Rezessionsphase begonnen wurde, ist sicherlich nicht von Nachteil. Nur sollten keine kurzfristigen Erfolge erwartet oder einzelne Instrumente vorschnell nachgebessert werden, solange nicht die Signale der Beschäftigungskonjunktur wieder auf Wachstum stehen und die Reformen überhaupt erst eine Chance bekommen, ihre volle Wirkung entfalten zu können.

Literatur

- Finn**, Dan (2003): The British Employment Service and the Role of Private and Non-Profit Service Providers in the Delivery and Implementation of Employment Assistance Programmes. Vortragsmanuskript zur Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung „Aktivierende Arbeitsmarktpolitik in Europa – wo steht Deutschland?“, Berlin, 8. und 9. Dezember 2003
- Knuth**, Matthias; **Schweer**, Oliver; **Siemes**, Sabine (2003): Drei Menüs - und kein Rezept? Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Großbritannien, in den Niederlanden und Dänemark. Bonn 2003. Im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung verfasste Broschüre zur Tagung „Aktivierende Arbeitsmarktpolitik in Europa – wo steht Deutschland?“, Berlin, 8. und 9. Dezember 2003. Download unter: <http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/PRESSE/PUBLIKATIONEN/Menues.pdf>
- Price**, David (2000): Office of Hope. A History of the Employment Service. Policy Studies Institute, University of Westminster, London