

Interne Revision

Revision SGB III

Bericht
gemäß § 386 SGB III

Vermittlung Älterer



Bundesagentur für Arbeit

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	1
2	Revisionsergebnisse	2
2.1	Ausrichtung des Integrationsprozesses	2
2.2	Förderangebote	3
2.3	Rentenorientierte Kundinnen und Kunden	3
2.4	Vermittlungsaktivitäten des Arbeitgeber-Service	5
2.5	Fachaufsicht	5

Anlage Revisionsumfang und -methode

1 Zusammenfassung

Ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verfügen oft über besondere fachliche und persönliche Kompetenzen, die sie in ihrer beruflichen Tätigkeit gewinnbringend einsetzen können. Auch vor dem Hintergrund des hohen Fachkräftebedarfs sind ältere Bewerberinnen und Bewerber mit ihrer umfangreichen Lebens- und Berufserfahrung bei den Unternehmen zunehmend gefragt. Nicht selten bestehen jedoch auch Vorurteile gegen die Beschäftigung Älterer oder tatsächliche individuelle Risiken, wie teilweise im Alter auftretende gesundheitliche Probleme oder Einschränkungen in der Mobilität und Flexibilität, die die Integration auf dem Arbeitsmarkt erschweren.

Die Interne Revision hat in drei Agenturen für Arbeit (AA) geprüft, wie es den Vermittlungsfachkräften gelingt, die individuellen Chancen und Risiken Älterer¹ im Integrationsprozess angemessen zu berücksichtigen.

Die Prüfung bezieht sich auf einen Zeitraum vor der Corona-Krise.² Auf krisenspezifische Gegebenheiten des Arbeitsmarkts und pandemiebedingte Beeinträchtigungen des Regelgeschäfts der BA wird daher in den Revisionsergebnissen nicht eingegangen.

Im Ergebnis der Prüfung kommt die Interne Revision zu der Einschätzung, dass es den AA nicht ohne Weiteres gelingt, ihr Verständnis einer individuellen Ausrichtung des Beratungs- und Vermittlungsprozesses auf den Umgang mit älteren Bewerberinnen und Bewerbern zu übertragen. Die Vermittlungsfachkräfte zeigen mitunter Unsicherheiten im fachlichen Umgang mit Älteren und nehmen das Lebensalter teilweise als grundsätzliches Hemmnis für eine erfolgreiche Vermittlungsarbeit wahr.

Die Interne Revision hat bei der Beratung und Vermittlung von älteren Kundinnen und Kunden im Wesentlichen folgende Mängel festgestellt:

- Vor allem bei der Feststellung von Handlungsbedarfen gelang es den Vermittlungsfachkräften oftmals nicht, vom Alter der Kundinnen und Kunden zu abstrahieren und die Potenzialanalyse individuell vorzunehmen.
- Der Beratungs- und Vermittlungsprozess für ältere Kundinnen und Kunden ließ häufig eine klare Linie vermissen (Stellengesuch nicht passgenau, Kontaktdichte nicht individuell ausgerichtet, keine inhaltliche Verknüpfung mit vorangegangenen Gesprächen).
- Die Aktivitäten der Vermittlungsfachkräfte reichten in vielen Fällen nicht aus, um ältere Kundinnen und Kunden von der Inanspruchnahme einer Förderung zu überzeugen und sie entsprechend zu motivieren. Oft boten die Vermittlungsfachkräfte zwar Förder- und Unterstützungsmaßnahmen an, verfolgten diesen Ansatz jedoch nicht konsequent weiter.
- Kundinnen und Kunden, die trotz ihrer Erklärung, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen, scheinbar den Übergang in den Ruhestand anstrebten, bezogen die Vermittlungsfachkräfte zum Teil nicht oder nur unzureichend in den Vermittlungsprozess ein.

Insgesamt zeigen die Revisionsergebnisse, dass es den geprüften AA nicht ausreichend gelang, das individuelle Vermittlungspotenzial älterer Kundinnen

Ziel der Revision

Prüfung vor der Corona-Krise

Wesentliche Feststellungen

Mängel bei ...

... Potenzialanalyse

... Zielstrebigkeit im Prozess

... Förder- und Unterstützungsmaßnahmen

... Umgang mit Rentenorientierung

¹ In dieser Prüfung wurden alle Kundinnen und Kunden ab dem vollendeten 50. Lebensjahr zum Personenkreis der Älteren gezählt.

² Die Revision wurde im Zeitraum von Mai 2019 bis Januar 2020 durchgeführt. Die Qualitätssicherung des Revisionsberichts hat sich verzögert, weil die hierfür benötigten personellen Ressourcen der Internen Revision für Themen der Pandemiebewältigung und weitere geschäfts-politisch priorisierte Prüfungen eingesetzt waren.

Interne Revision

und Kunden zu erkennen und im Beratungs- und Vermittlungsprozess angemessen zu berücksichtigen.

Der festgestellte Verbesserungsbedarf betrifft die dezentrale Umsetzungsverantwortung der AA. Das Revisionsteam hat den geprüften Dienststellen bereits entsprechende Hinweise gegeben.

Ergänzend hierzu kommt die Interne Revision zu einer übergreifenden Empfehlung:

Die erforderliche Individualität des Beratungs- und Vermittlungsprozesses muss unabhängig vom Alter und einer eventuellen Rentenorientierung der Kundinnen und Kunden gewährleistet sein. Es sollte geprüft werden, ob die AA hierbei weitere Unterstützung benötigen. Bei Bedarf sollten zeitnah geeignete Maßnahmen ergriffen werden.

Die Prüfung wurde in zwei Schritten durchgeführt. In einem ersten Schritt hat die Interne Revision insgesamt 209 Bewerberdatensätze aus den drei AA im Hinblick darauf geprüft, inwieweit Vermittlungspotenziale Älterer erkannt und im Beratungs- und Vermittlungsprozess berücksichtigt wurden. Dabei identifizierte fehlerhafte Fälle wurden in einem zweiten Schritt einer detaillierteren, verlaufsbezogenen Prüfung unterzogen. Quantitative Angaben im vorliegenden Bericht beziehen sich auf die im zweiten Schritt geprüften 87 fehlerhaften Fälle.

2 Revisionsergebnisse

2.1 Ausrichtung des Integrationsprozesses

In über einem Viertel der fehlerhaften Fälle war das in VerBIS³ hinterlegte Profiling unplausibel und berücksichtigte nicht alle vermittlungsrelevanten Informationen. Die Mängel betrafen insbesondere die auf den Zielberuf ausgerichtete Stärkenanalyse und die Feststellung des Handlungsbedarfs mit entsprechender Ableitung konkreter Handlungsstrategien. Beispielsweise erkannten die Vermittlungsfachkräfte zwar Handlungsbedarfe, die einer Integration im Wege standen, erfassten sie jedoch nicht – wie erforderlich – im Profiling. Als Folge mündeten die vermittlungsrelevanten Handlungsbedarfe nicht in eine individuelle und bedarfsorientierte Handlungsstrategie ein, die sich eignete, den weiteren Beratungs- und Vermittlungsprozess zu strukturieren.

Auffällig war in der Einzelfallprüfung außerdem, dass die Vermittlungsfachkräfte in fast der Hälfte der fehlerhaften Fälle die Auswahl der Handlungsstrategie „Individuelle Wettbewerbsnachteile ausgleichen“ mit dem Alter der Kundinnen und Kunden begründeten. Sie stellten dabei jedoch keine Verbindung zum gewählten Zielberuf her und benannten keine konkreten berufsspezifischen Einschränkungen, die im Zusammenhang mit dem Alter standen.

Beispielsweise wählte eine AA bei einer 61-jährigen Pflegefachkraft die Handlungsstrategie „Individuelle Wettbewerbsnachteile ausgleichen“ mit der Begründung „über 60“, obwohl die Kundin sich dem Arbeitsmarkt in Vollzeit als ambulante Pflegerin zur Verfügung stellte und keinerlei Vermittlungshemmnisse für den Zielberuf aufwies (kein Qualifizierungsbedarf, Mobilität vorhanden, gesundheitliche Einschränkungen lagen nicht vor).

Neben der unzureichenden Profilingqualität hat die Interne Revision weitere Mängel im Beratungs- und Vermittlungsprozess festgestellt:

- In etwas mehr als einem Viertel der fehlerhaften Fälle erstellten die Vermittlungsfachkräfte kein passgenaues Stellengesuch, das einen gezielten Stel-

Hinweise an geprüfte AA gegeben

Empfehlung

Profiling in vielen Fällen qualitativ nicht ausreichend

Alter als passchaler Grund für Handlungsstrategie

Beispiel

Zu wenig Stringenz und Zielsicherheit

³ Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem (IT-Fachverfahren).

Interne Revision

lensuchlauf ermöglichte. Beispielsweise war der gewählte Ziel- oder Alternativberuf nicht realistisch oder entsprach nicht den vorhandenen Berufserfahrungen oder persönlichen Voraussetzungen.⁴

- Die Kontaktdichte war in vielen Fällen nicht auf die individuellen Kundenbedarfe ausgerichtet und zum Teil nicht angemessen, um eine zielgerichtete Vermittlungsarbeit zu gewährleisten.
- Häufig griffen die Vermittlungsfachkräfte bereits bekannte integrationsrelevante Sachverhalte in Folgegesprächen nicht oder nur teilweise auf und berücksichtigten neu gewonnene Erkenntnisse nicht hinreichend im Folgeprozess.

Als eine Ursache für die qualitativen Mängel nannten die interviewten Fach- und Führungskräfte fachliche Unsicherheiten im Umgang mit älteren Kundinnen und Kunden. Aus den Interviews hat die Interne Revision insgesamt den Eindruck gewonnen, dass in den AA im Hinblick auf den Umgang mit Älteren kein einheitliches Verständnis bestand und das fortgeschrittene Alter teilweise als grundsätzliches Hemmnis für eine aktive Vermittlungsarbeit gesehen wurde.

2.2 Förderangebote

Die Fach- und Führungskräfte der geprüften AA zählten unter anderem einseitige Berufserfahrungen (lange Beschäftigung beim selben Arbeitgeber) sowie fehlende oder unzureichende Fachkenntnisse zu den grundlegenden Vermittlungshemmissen Älterer. Hieraus abzuleiten wären aus Sicht der Internen Revision bedarfsoorientierte Fördermaßnahmen, wie beispielsweise Bewerbungstraining, individuelles Coaching oder Qualifizierungsangebote, um je nach Bedarf die für die Vermittlung erforderlichen Kompetenzen zu stärken oder Fachkenntnisse zu aktualisieren. Nach den Ergebnissen der Einzelfallprüfung erhielten die älteren Kundinnen und Kunden jedoch nur in knapp der Hälfte der Fälle, in denen dies notwendig gewesen wäre, ein zielführendes Angebot an Förderleistungen. Auch der tatsächliche Produkteinsatz⁵ blieb weitgehend unzureichend, um vorhandenen Hemmnissen entgegenzuwirken und den Vermittlungsprozess individuell, bedarfsgerecht und motivierend zu gestalten.

Aus den Interviews ging hervor, dass die Vermittlungsfachkräfte die tatsächliche Realisierung einer Förderung sehr stark von der wahrgenommenen Motivation der Kundinnen und Kunden abhängig machten. Sie sahen sich hier nur begrenzt in der Lage, mit einer entsprechenden Vorteilsübersetzung positiven Einfluss auf den weiteren Verlauf der Vermittlungsarbeit zu nehmen und die Notwendigkeit bestimmter Förderungen zu erklären.

Auch im Umgang mit Qualifizierungsangeboten für Ältere fehlte es teilweise an der nötigen Stringenz im Beratungs- und Vermittlungsprozess.

Beispielsweise unterbreitete eine AA einem 54-jährigen Kunden ein Qualifizierungsangebot im Bereich CNC-Programmierung. Sie verfolgte jedoch die Realisierung nicht verbindlich weiter, obwohl der Kunde aufgrund seiner fehlenden CNC-Fachkenntnisse mehrere Absagen auf seine Bewerbungen erhalten hatte.

2.3 Rentenorientierte Kundinnen und Kunden

In der detaillierten Prüfung der 87 fehlerhaften Fälle identifizierte die Interne Revision eine große Personengruppe (32 % dieser Fälle), für die – aus den Einträgen in den Bewerberdatensätzen zu schließen – der Übergang in die Rente

Produkteinsatz unzureichend

Teilweise keine motivierende Beratung

Beispiel

⁴ Beispiel: Laut ärztlichem Gutachten konnte die zuletzt ausgeübte Tätigkeit als Maurer nicht leidensgerecht ausgeübt werden. Das Stellengesuch für den 55-jährigen Kunden wurde nicht angepasst, so dass dieser weiterhin Vermittlungsvorschläge als Maurer erhielt.

⁵ Arbeitnehmerorientierte Produkte wie (Teil-)Qualifizierungen, Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung oder Leistungen aus dem Vermittlungsbudget.

Interne Revision

im Vordergrund stand. Diese Personen standen zwar nach ihrer Erklärung dem Arbeitsmarkt zur Verfügung, schienen jedoch aufgrund individueller Rahmenbedingungen mit dem Erwerbsleben bereits abgeschlossen zu haben und den Übergang in den Ruhestand anzustreben. In fast allen diesen Fällen wären aus Sicht der Internen Revision Vermittlungsaktivitäten möglich gewesen.⁶ Die Zeitspanne zwischen dem Beginn der Arbeitslosigkeit und dem geplanten Renteneintritt lag zwischen 11 und 33 Monaten.

Aus der Einzelfallprüfung und den Interviews ging hervor, dass Vermittlungsfachkräfte den Anschein von Rentenorientierung oft zum Anlass nahmen, ihre Vermittlungsaktivitäten zu reduzieren.

Beispielsweise setzte eine AA die Integrationsprognose bei einem 61-jährigen Kunden trotz vorhandener Berufsausbildung und Berufserfahrung auf „nicht marktnah“ mit der Begründung „rentennah“, weil der Kunde nach Erschöpfen seines Anspruchs auf Arbeitslosengeld in Rente gehen wollte. Der Kunde erhielt zwar Vermittlungsvorschläge vom Arbeitgeber-Service (AG-S), weitere Beratungsaktivitäten (z. B. Auswertung der Vermittlungsvorschläge oder unterstützende Produktangebote) waren aber nicht ersichtlich, obwohl der Kunde ausdrücklich eine neue Beschäftigung suchte und der Zeitraum zwischen der Arbeitslosmeldung und dem voraussichtlichen Rentenbeginn zwei Jahre betrug.

Nach den Erkenntnissen aus der Einzelfallprüfung mangelte es bei der Betreuung älterer Kundinnen und Kunden oft an einer frühzeitigen Einleitung der Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten nach dem Erstgespräch, einer individuell angemessenen Intensität der Kundenkontakte (Kontaktdichte) sowie an einem gezielten Einsatz unterstützender Maßnahmen.

In den Interviews nahm die Interne Revision teilweise Unsicherheiten im Umgang mit Älteren wahr. Alle geprüften AA betonten zwar, keine altersspezifischen Unterschiede in der Kundenbetreuung zu machen, verfolgten im Fall der Rentenorientierung zum Teil jedoch eine eigene Strategie:

- In einer AA vertraten die Interviewpartnerinnen und -partner die Auffassung, dass bei Kundinnen und Kunden, die mehr als 6 Monate vor ihrem Renteneintritt stünden, Vermittlungsaktivitäten weiterhin erforderlich seien, solange eine befristete Tätigkeit möglich sei.
- Die zwei anderen geprüften AA machten die Intensität ihrer Vermittlungsaktivitäten für Ältere von der Motivation der Kundinnen und Kunden abhängig. In einer dieser AA vertraten einzelne Vermittlungsfachkräfte und Teamleitungen die Meinung, dass bei fehlender Motivation Vermittlungsaktivitäten eingestellt werden könnten. Beispielsweise könnte die Handlungsstrategie „Vermittlung“ gelöscht und das Stellengesuch auf „nicht veröffentlicht“ umgestellt werden. Die Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen wurde für diese Personengruppe in Frage gestellt. Die Interne Revision hat diese Vorgehensweise als inakzeptabel bewertet und der AA im Rahmen der Prüfung entsprechende Hinweise gegeben.

Im Gesamtblick führten Unsicherheiten im Umgang mit rentenorientierten Kundinnen und Kunden dazu, dass Aktivitäten der AA entweder rein formal – ohne inhaltliche Verbindlichkeit – oder gar nicht erfolgten. Dies steht im Widerspruch zum gesetzlichen Auftrag der BA und zu den Anforderungen an die Beratungsqualität. Aus Sicht der Internen Revision müssen die AA die Handlungskompetenz ihrer Vermittlungsfachkräfte stärken und einen individuellen Einsatz der Beratung fördern. Nur so können ältere Kundinnen und Kunden mit Potenzial

Reduzierte Aktivitäten der AA

Beispiel

Mängel bei der Betreuung

Handlungskompetenz der Vermittlungsfachkräfte stärken

⁶ Ausschlaggebend für die Bewertung waren unter anderem die Zeitspanne zwischen Arbeitsuchend- bzw. Arbeitslosmeldung und Rentenbeginn, Informationen zur Berufserfahrung sowie der Zielberuf.

Interne Revision

für den Arbeitsmarkt gezielt in den Vermittlungsprozess einbezogen und vollumfänglich unterstützt werden.

2.4 Vermittlungsaktivitäten des Arbeitgeber-Service

Die befragten Fach- und Führungskräfte gaben in den Interviews an, die Unternehmen vor Ort aktiv zum Thema „Ältere“ zu informieren und zu beraten, z. B. wenn es sich um eine Vorteilsübersetzung für die Beschäftigung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer handelte. Allerdings konnte die Interne Revision diese Aussagen nicht durch eigene Erkenntnisse bestätigen, da zu keinem der geprüften Stellenangebote eine entsprechende Dokumentation vorlag.

Aus den geprüften Fällen ließ sich ableiten, dass nahezu alle Stellenangebote (95 %) keine Alterseinschränkungen enthielten. Auch im Stellenbesetzungsprozess wurden ältere Kundinnen und Kunden angemessen berücksichtigt. Bei den meisten der geprüften Stellenangebote (80 %) erhielt mindestens eine Kundin bzw. ein Kunde über 50 Jahre einen Vermittlungsvorschlag.

In der Zusammenarbeit zwischen arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierter Vermittlung legten die geprüften AA kein gesondertes Augenmerk auf den Personenkreis der Älteren. Gemeinsame Aktivitäten, beispielsweise im Stellenbesetzungsprozess, bezogen sich auf alle Kundinnen und Kunden, unabhängig vom Alter. Die bewährten Ansätze zur Zusammenarbeit, wie beispielsweise gemeinsame Arbeitskreise, teamübergreifende Besprechungsformate oder die Sofortvermittlung, wurden in den AA sinnvoll genutzt.

2.5 Fachaufsicht

Die geprüften AA hatten die übergeordneten geschäftspolitischen Zielsetzungen der Strategie BA 2025 vor Augen. In diesem Kontext ordneten sie die Beratung und Vermittlung Älterer insbesondere den Handlungsfeldern der Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit und der Fachkräftesicherung zu. Darüber hinaus gehörte die Vermittlung Älterer aufgrund des hohen Anteils am Kundenbestand (Durchschnitt in den geprüften AA 41,5 %) zum Kerngeschäft der AA.

Die zur Verfügung stehenden Kennzahlen (wie z. B. Auswertungen nach Dauer der Arbeitslosigkeit, Bestand, Anteil und Entwicklung des Kundenpotenzials in verschiedenen Altersgruppen) ermöglichen es den AA, die Personengruppe der älteren Kundinnen und Kunden im Blick zu behalten.

Mit dem Instrument der verlaufsbezogenen Kundenbetrachtung war die Fachaufsicht auf den Vermittlungsprozess insgesamt gerichtet, und dies implizierte auch die Beratung und Vermittlung Älterer. Eine speziell auf diesen Personenkreis bezogene Fachaufsicht praktizierte jedoch keine der geprüften AA.

Die Führungskräfte thematisierten die Erkenntnisse der allgemeinen Fachaufsicht in Teambesprechungen und boten bei Bedarf Unterstützungsmaßnahmen für Vermittlungsfachkräfte an. Beispielsweise führte eine AA einen Workshop im Rahmen des Prozesses zur kontinuierlichen Verbesserung durch und erarbeitete für die Vermittlungsfachkräfte eine Tischvorlage zu den Handlungsstrategien.

Aus Sicht der Internen Revision ist eine speziell auf den Personenkreis der Älteren bezogene Fachaufsicht grundsätzlich nicht erforderlich, wenn die an die Kundenbetreuung gestellten Anforderungen ausschließlich auf individuelle Unterstützungsbedarfe ausgerichtet und frei von altersbezogenen Kategorisierungen sind. Gerade das Risiko einer pauschal auf Altersgruppen ausgerichteten Beratung und Vermittlung sollte die Fachaufsicht aber durchgehend im Blick behalten.

Dokumentationsmängel bei der Arbeitgeberberatung

Stellenangebote und Vermittlungsvorschläge altersunabhängig

Keine spezifische Fachaufsicht zum Umgang mit Älteren

Risiko einer pauschalen Betrachtung von Altersgruppen im Blick behalten

Interne Revision

Diese Prüfung wurde in Übereinstimmung mit den Internationalen Standards für die berufliche Praxis der Internen Revision durchgeführt.

Revisionsumfang und -methode

Der Vorstand hat die Interne Revision beauftragt, eine Revision zum Thema „Vermittlung Älterer“ durchzuführen.

Die Interne Revision hat drei AA aus verschiedenen RD-Bezirken in die Prüfung einbezogen. Sie hat im ersten Schritt je AA mindestens 50 Fälle im Hinblick darauf geprüft, ob die AA das Vermittlungspotenzial Älterer erkannten und im Beratungs- und Vermittlungsprozess berücksichtigten.

Folgende Kriterien lagen der Fallauswahl zugrunde:

- Kundinnen und Kunden, die am Tag der Arbeitsuchend-/Arbeitslosmeldung mindestens 50 Jahre alt waren,
- Leistungsempfängerinnen bzw. -empfänger,
- keine Fälle nach § 145 SGB III.

Im zweiten Schritt hat die Interne Revision in jeder der drei AA bei 30 Fällen mit festgestellten Mängeln eine verlaufsbezogene Prüfung vorgenommen.¹ Das Prüfteam hat dabei alle Aktivitäten des Beratungs- und Vermittlungsprozesses ab der Arbeitsuchend- bzw. Arbeitslosmeldung betrachtet. Ergänzend wurden Interviews mit Fach- und Führungskräften der AA sowie Fallbesprechungen mit Vermittlungsfachkräften durchgeführt.

Außerdem hat die Interne Revision zentrale Regelungen sowie Unterlagen der jeweiligen AA in die Prüfung einbezogen und einen Fragebogen eingesetzt.

Nicht im Revisionsumfang enthalten war die Betreuung von

- Kundinnen und Kunden der Teams Reha/SB²,
- Nichtleistungsempfängerinnen und -empfängern,
- Aufstockenden.

Auch die Funktionalitäten verwendeter IT-Verfahren und datenschutzrechtliche Aspekte wurden nicht geprüft.

Revisionszeitraum: Mai 2019 bis Januar 2020

¹ Drei von diesen Fällen waren nicht auswertbar, so dass die Stichprobe für den zweiten Schritt der Untersuchung 87 Fälle umfasste.

² Rehabilitandinnen und Rehabilitanden / schwerbehinderte Menschen.