

Revision SGB III

Bericht
gemäß § 386 SGB III

Zusammenarbeit zwischen Agenturen für Arbeit und Operativen Services



Bundesagentur für Arbeit

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	1
2.	Revisionsergebnisse	2
2.1	Grundsätzliche Einschätzung	2
2.2	Handlungsbedarfe zur weiteren Verbesserung	3
2.2.1	Schnittstellenprobleme zulasten der Kundinnen und Kunden.....	3
2.2.2	Plausibilisierung an der Schnittstelle	4
2.2.3	Unterschiedliche Zielsetzungen zwischen AA und OS	5
2.3	Ergebnisse von Belegprüfungen	5

Anlage 1 Revisionsumfang und -methode

Anlage 2 Ergebnisse der Belegprüfungen

1. Zusammenfassung

Mit der Neuorganisation der BA wurden sachbearbeitende Aufgaben aus den Agenturen für Arbeit (AA), die weitgehend ohne direkten Kundenkontakt erledigt werden können, in Operativen Services (OS) gebündelt. Damit ist die Zielsetzung verbunden, eine hohe Fachlichkeit, eine einheitliche Rechtsanwendung, kurze Bearbeitungszeiten und in der Konsequenz eine hohe Kundenzufriedenheit zu erreichen. Vor diesem Hintergrund hat die Interne Revision die Geschäftsprozesse in den OS insbesondere an der Schnittstelle zu den AA einer Prüfung unterzogen. Dabei ist sie zu folgenden Erkenntnissen gekommen:

Leistungsverbesserung als Ziel

Die Einschätzungen der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Führungskräfte zeichnen ein grundsätzlich positives Bild vom aktuellen Entwicklungsstand der OS. Auch von Seiten der Internen Revision lassen sich deutliche Anhaltspunkte dafür erkennen, dass die OS auf einem guten Weg sind und Probleme der Anfangszeit weitgehend überwunden haben. Es gibt Anzeichen einer guten Ergebnis- und Prozessqualität. Ein wesentlicher Erfolgsfaktor scheint die Aufgabenbündelung als Grundlage für eine hohe Fachlichkeit (Spezialisierung) und organisatorische Flexibilität zu sein.

Gesamteinschätzung grundsätzlich positiv

In relevanten Teilbereichen ist Optimierungspotenzial zu erkennen. Die Einschätzung des Erfolges kurzer Bearbeitungsdauern ist immer auch von der zugrunde liegenden Ergebnisqualität abhängig. Die Vorleistung aus den AA muss qualitativ stimmen, um den Erfolg des OS im Interesse der Kundinnen und Kunden nicht zu gefährden. Verantwortlichkeiten an der Schnittstelle müssen klar festgelegt und deren Wahrnehmung sichergestellt werden.

Optimierungspotenziale müssen noch genutzt werden

2. Revisionsergebnisse

2.1 Grundsätzliche Einschätzung

Die Aufgabenbündelung in den OS und der damit einhergehende erhöhte Spezialisierungsgrad der Teams werden von den betroffenen Fach- und Führungskräften überwiegend als positiv empfunden und zeigen grundsätzlich positive Effekte:

- Die regional-übergreifende Teambildung nach Aufgabenclustern stellt aus Sicht der Internen Revision eine gute Grundlage zur Bildung und zum Erhalt einer hohen Fachlichkeit dar. Unter anderem wurden Aufgaben mit geringem Fallzahlaufkommen und sehr hohem Spezialisierungsgrad (zum Beispiel Anerkennung von Werkstätten für behinderte Menschen, Jugendwohnheimförderung) nur einzelnen OS zugeordnet und hierfür eine zentrale Steuerung eingerichtet.

Gute Grundlage für eine hohe Fachlichkeit

Den geprüften OS ist es nach Erkenntnissen der Internen Revision gelungen, die geringe Fehlerquote bei der Bearbeitung von Arbeitslosengeld I im Vergleich zu früheren bundesweiten Untersuchungen der Internen Revision geringfügig zu verbessern¹.

- Geringe Bearbeitungsdauern und relativ wenige Rückstände sind sicher auch in Abhängigkeit von der derzeitigen Arbeitsmarktsituation zu sehen, scheinen aber auch von der neuen Organisationsform begünstigt zu sein. Die OS konnten die während der Phase der Neuorganisation entstandenen Rückstände mittlerweile auflösen und nach einer Konsolidierungsphase ihre Leistungsversprechen zur Einhaltung von Mindeststandards der Aufgabenerledigung weitgehend einhalten (z. B. Q1-Werte als Mindeststandard für die Bearbeitungsdauer von Anträgen). Im Bereich der arbeitsmarktpolitischen Ermessensleistungen Eingliederungszuschüsse (EGZ) entsprechen die Bearbeitungszeiten dem vereinbarten Service-Level.

Leistungsversprechen werden weitgehend eingehalten

- Ein weiterer positiver Effekt der Aufgabenerledigung in Teams mit AA- und teilweise auch OS-übergreifender Zuständigkeit besteht darin, dass Vertretungsregelungen reibungslos und effektiv erfolgen können sowie flexibel und schnell auf Belastungsspitzen reagiert werden kann. Die Einheitlichkeit der Prozesse in den OS erleichtert Informations- und Abstimmungserfordernisse. Die mit der organisatorischen Bündelung verbundene Notwendigkeit einer Überbrückung teilweise großer regionaler Distanzen wird in den geprüften Stellen betreuungs- und führungstechnisch als überwiegend unproblematisch bewertet. Der noch in der ersten Zeit nach der Neuorganisation bestandene erhöhte Abstimmungsaufwand an den Schnittstellen – speziell auch an den Schnittstellen zwischen AA und OS – hat sich nach Einschätzung der befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zwischenzeitlich auf einem wirtschaftlichen Niveau eingestellt.

Prozesse werden grundsätzlich als zielführend bewertet

Die hier dargestellten Feststellungen spiegeln weitgehend die grundsätzliche Einschätzung der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie den Eindruck der Internen Revision wider. Die Prüfung hat aber auch gezeigt, dass – trotz einer aus übergreifender Sicht positiven Grundeinschätzung – noch Handlungsbedarf zu einer weiteren Optimierung der Aufgabenerledigung in

Wesentliche Kritikpunkte trotz positiver Gesamteinschätzung

¹ Fehlerquote im Jahr 2014 in den 6 geprüften Dienststellen: 1,7 %; bundesweite Fehlerquoten im Jahr 2011: 2,2 %; 2012: 2,3 %

Interne Revision

der Zusammenarbeit zwischen AA und OS besteht (vgl. Ziffer 2.2). Zum Verständnis muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass die hier aufgegriffenen Kritikpunkte nicht immer explizit mit der Bildung der OS in einem ursächlichen Zusammenhang stehen. Zum Teil handelt es sich um eine Grundprob-Grundproblematik in der Zusammenarbeit zwischen den operativen Einheiten der AA und der Leistungsbearbeitung, die auch in der neuen Organisationsform wieder zutage tritt.

2.2 Handlungsbedarfe zur weiteren Verbesserung

2.2.1 Schnittstellenprobleme zulasten der Kundinnen und Kunden

Die Schnittstellen zwischen der Arbeitsvermittlung und der Leistungsbearbeitung haben sich für die Ermessensleistungen EGZ und VB (Eingliederungszuschüsse und Vermittlungsbudget, vgl. Ziffer 2.1) durch die Neuorganisation dem Grunde nach nicht verändert. Die Entscheidung über die Förderung erfolgt somit in den AA. Für den OS beginnt die Aufgabenerledigung mit der Übernahme bearbeitungsreifer Vorgänge.

Die oben ausgeführten positiven Feststellungen zur Einhaltung der Service-Level werden in den geprüften OS speziell bei der Gewährung von EGZ und VB durch qualitative Mängel relativiert:

- In 40 % der geprüften EGZ-Fälle erfolgte durch die OS eine Bewilligung der Leistung, obwohl die Förderungsvoraussetzung einer Minderleistung am Arbeitsplatz aus der Leistungsakte nicht hervorging (somit Bewilligung rein im Vertrauen auf die Richtigkeit der Vorarbeit in der jeweiligen AA).
- In 20 % der VB-Fälle wurde die Leistung durch den OS bewilligt, obwohl die Antragsunterlagen nicht bearbeitungsreif waren. Zum Beispiel fehlten zahlungsbegründende Unterlagen oder waren die bewilligten Fördersummen rechnerisch nicht durchgehend nachvollziehbar.

In den Fällen, bei denen die Unterlagen nicht bearbeitungsreif vorlagen, erhöhte sich die Bearbeitungsdauer erheblich, wenn die Unterlagen zur Nachbesserung an die AA zurückgesandt wurden. Bei gemeinsamer Betrachtung der Feststellung unter Ziffer 2.1 (Bearbeitungszeiten, die – insgesamt gesehen – die Service-Level einhalten) und der hier getroffenen Feststellung (Bewilligungen auf der Grundlage nicht bearbeitungsreifer Unterlagen), stellt sich die Frage nach einem möglichen ursächlichen Zusammenhang.

Die wesentliche Ursache für den hier thematisierten Mangel ist die Tatsache, dass die AA Antragsunterlagen in einem nennenswerten Umfang nicht bearbeitungsreif an die OS weiterleiten. Ob die OS solche Vorgänge an die AA zurückgeben oder fehlende Angaben selbst ermitteln und ergänzen, wird in den OS individuell und somit unterschiedlich praktiziert. Hierfür gibt es keine zentral festgelegten Kriterien. Grundsätzlich hat dies allerdings zur Folge, dass sich die Laufzeiten der Vorgänge erhöhen und die Kundinnen und Kunden länger auf ihre Förderleistung warten müssen.

Nachdem die hier zugrunde liegenden Mängel in der Umsetzungsverantwortung der Dienststellen vor Ort liegen, verzichtet die Interne Revision an dieser Stelle auf eine zentrale Empfehlung (Hinweise erfolgten an die geprüften Stellen im direkten Dialog). Dennoch sollte das hier beschriebene Phänomen, das im Ergebnis zulasten der Kundinnen und Kunden geht, auch aus zentralem

Qualitative Mängel bei der Bearbeitung von Eingliederungsleistungen

Interne Prozessschleifen zulasten der Kundinnen und Kunden

Interne Revision

Blickwinkel nicht vernachlässigt werden. Ein Lösungsansatz könnte ggf. darin liegen, den Erfolg der Verantwortlichen in der AA auch daran zu messen, inwieweit im Interesse der gemeinsamen Kundinnen und Kunden von AA und OS die („Zuliefer“-)Qualität an der Schnittstelle sichergestellt wird (vgl. hierzu auch Ziffer 2.2.3).

2.2.2 Plausibilisierung an der Schnittstelle

Im Bereich der arbeitsmarktpolitischen Ermessensleistungen, bei denen die grundsätzliche Förderentscheidung in der AA getroffen wird, ist der OS gefordert, vor der tatsächlichen Bewilligung eine Plausibilisierung durchzuführen. Die Regelungslage hierzu ist allerdings unkonkret und teilweise divergent:

Unklare Regelungslage zur Durchführung von Plausibilitätsprüfungen

Regelung	Regelungsinhalt
Konzept Schnittstelle Operativer Service – Agenturen für Arbeit	Der Antrag wird vom Beratungs-/Vermittlungsteam in der AA an das zuständige OS-Team bearbeitungsreif übergeben. Eine Überprüfung der grundsätzlichen Entscheidung der AA erfolgt im OS-Team in der Regel nicht.
Fachkonzept NEO; hier: Neuorganisation des Aufgabengebietes Sachbearbeitung Arbeitsvermittlung (SB/AV)	Der Organisationseinheit SB/AV obliegt die Kernaufgabe „Plausibilitätsprüfung der Leistungsanträge“ auf Vermittlungsbudget (§ 44 SGB III).
Geschäftsprozessmodell zur Bearbeitung eines Antrages auf VB	Die Antragsunterlagen sind vom Team SB/AV auf Vollständigkeit und Stimmigkeit zu prüfen.
Fachkonzept NEO; hier: Fachkonzept Betriebliche Eingliederungshilfen (BEH) zu EGZ	Die Aufgabenerledigung im OS, Aufgabengebiet BEH, beginnt mit dem Vorliegen bearbeitungsreifer Vorgänge.
Geschäftsprozessmodell zur Bearbeitung eines Antrages auf EGZ	Aufgabenerledigung im OS: „Vor einer Bewilligung der Leistungen ist die getroffene Entscheidung auf Nachvollziehbarkeit/Plausibilität zu überprüfen. Insbesondere ist zu prüfen, ob die Ausschlusskriterien, wie z. B. die sitten- oder gesetzwidrige Entlohnung, beachtet wurden.“

Vor dem Hintergrund der unsicheren Weisungslage bleiben Durchführung, Inhalt und Form dieser Prüfung faktisch im Ermessen des jeweiligen OS.

Die Regelungslage zur Durchführung von Plausibilitätsprüfungen im OS sollte überprüft und geklärt werden. Die Einhaltung dieser dann geklärten Weisung sollte systemisch sichergestellt werden.

Empfehlung 1

Aber auch hier sollte nicht aus den Augen verloren werden, dass die Plausibilitätsprüfung nur als zusätzliches Element der Qualitätssicherung an der Schnittstelle zwischen AA und OS funktionieren kann. Hierbei kann es nur um einen ergänzenden Blick unter Plausibilitäts Gesichtspunkten gehen („Gegencheck“), nicht aber um eine Ersatzvornahme zur Behebung von qualitativen Versäumnissen der AA. Die Qualitätsverantwortung muss nach Einschätzung der Internen Revision bei der im jeweiligen Prozessabschnitt zuständigen Stelle liegen (vgl. auch Ziffern 2.2.1 und 2.2.3).

2.2.3 Unterschiedliche Zielsetzungen zwischen AA und OS

Die Führungsentscheidungen zur Priorisierung des Ressourceneinsatzes in den Dienststellen der BA sind maßgeblich auf die Aktivitäten zur Zielerreichung ausgerichtet. Dies betrifft nicht nur die Zielerreichung im engeren Sinne (offizielle geschäftspolitische Ziele), sondern auch ergänzende Qualitäts- und Prozesskennziffern. Natürlich sind AA und OS im Zielsystem der BA gemeinsam den geschäftspolitischen Zielen und dem Entwicklungsprogramm BA 2020 verpflichtet. Die operative Umsetzung der übergeordneten Ziele in der arbeitsteilig gegliederten Gesamtorganisation bedingt jedoch, dass die Leistungsversprechen des OS andere sind als die der AA. Während das Monitoring im OS im Schwerpunkt auf die Einhaltung von Bearbeitungszeiten ausgerichtet ist, liegt der Hauptfokus in den AA auf der Vermeidung von Arbeitslosigkeit und der Integration in den Arbeits- und Ausbildungsmarkt.

AA und OS verfolgen unterschiedliche operative Schwerpunkte

Vor diesem Hintergrund scheinen die AA ihr Augenmerk nicht immer im erforderlichen Maße auf die Sicherstellung der Übergabequalität an der Schnittstelle zum OS zu richten (vgl. Bearbeitungsreife, inhaltliche Qualität der Antragsvorgänge). Diese Annahme bestätigt sich darin, dass in den geprüften AA keine diesbezüglichen fachaufsichtlichen Aktivitäten feststellbar waren. Die OS hingegen, deren Arbeitserfolg zu großen Teilen von der Qualität der Vorarbeit der AA abhängig ist, haben hier keine verbindlichen Einflussmöglichkeiten. Eine Einheit von Kompetenz und Verantwortung ist an dieser Stelle somit nicht gegeben.

Keine Fachaufsicht bezüglich der Übergabequalität zum OS

Die jeweils voneinander unabhängige Nachhaltung der Leistungsversprechen vor Ort wurde durch die Neuorganisation verstetigt, weil die Ergebnisse nun nicht mehr von einer gemeinsamen Geschäftsführung vertreten werden (die/der Geschäftsführer/in des Operativen Services gehört nicht der Geschäftsführung der betreffenden AA an). Dieses Phänomen wird – aus rein funktionaler Sicht – durch die zudem in den meisten Fällen gegebene räumliche Trennung potenziell noch verstärkt.

Zielnachhaltung an der Schnittstelle AA – OS nicht in einer Hand

Nach Einschätzung der Internen Revision lässt sich die hier beschriebene Problematik nicht durch prozessuale Regelungen und nur bedingt im Wege von fachlichen „Appellen“ lösen. Tatsache ist aber, dass es sich bei der zu betreuenden Klientel um gemeinsame Kundinnen und Kunden von AA und OS handelt. Die Interne Revision kann deshalb keinen grundsätzlichen Hinderungsgrund dafür erkennen, die Beurteilung des Arbeitserfolges auch der AA zumindest an Teilaspekten einer zügigen und qualitativ einwandfreien Leistungsbewilligung festzumachen (betrifft die Leistungen, bei denen die eigentliche Förderentscheidung und der Prozessstart in den AA erfolgen).

Es sollte im Interesse der Kundinnen und Kunden geprüft werden, inwieweit die Wahrnehmung der qualitativen Verantwortung der AA an der Schnittstelle zum OS über geeignete Instrumente unterstützt werden kann.

Empfehlung 2

Die Interne Revision wird im Rahmen ihres ab 2016 eingesetzten modularen Standardprogramms („Risikochecks“) den Aspekt der Übergabequalität an der Schnittstelle zwischen AA und OS aufgreifen.

2.3 Ergebnisse von Belegprüfungen

Nach den vorliegenden Ergebnissen der im zeitlichen Zusammenhang mit dieser Revision durchgeführten Belegprüfung konnten bei der Einführung der OS

Interne Revision

noch vorhandene Mängel in der Bearbeitungsqualität zwischenzeitlich auf ein vertretbares Maß reduziert werden. Detailergebnisse können der Anlage 2 entnommen werden.

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

Revisionsumfang und –methode

Die Interne Revision wurde beauftragt, die Zusammenarbeit zwischen Agenturen für Arbeit und Operativen Services zu prüfen.

Die Prüfung fokussierte sich auf die systemischen Voraussetzungen zur Sicherstellung einer möglichst erfolgreichen Aufgabenerledigung an der Schnittstelle zwischen AA und OS. Ergänzend wurden Bearbeitungsvorgänge zu den Leistungen EGZ und VB einer Prüfung unterzogen.

Die Prüfung wurde in vier OS und insgesamt acht zugeordneten AA durchgeführt. Darüber hinaus wurden im Rahmen einer Nacherhebung in zwei weiteren OS mit jeweils einer angeschlossenen AA Interviews geführt.

Die im Jahr 2014 in Operativen Services durchgeführten Belegprüfungen wurden in diese Revision integriert.

Eine spezielle Prüfung des Datenschutzes und der IT-Sicherheit war nicht Bestandteil dieser Revision.

Zeitraum der Revision:

01.08.2014 bis 31.08.2015

Ergebnisse der Belegprüfungen

0 Übersicht für das I. Halbjahr 2014

geprüfte Fälle	240
geprüfte Einzelaspekte	3119
- davon fehlerhaft	650
- Fehlerquote in %	21

0 Übersicht für das II. Halbjahr 2014

geprüfte Fälle	180
geprüfte Einzelaspekte	2340
- davon fehlerhaft	66
- Fehlerquote in %	3

		I. Halbjahr 2014			II. Halbjahr 2014		
		Anzahl Einzelaspekte	davon fehlerhaft	Anteil in %	Anzahl Einzelaspekte	davon fehlerhaft	Anteil in %
1	Mittelbewirtschaftende Stelle, für die die Kassenanordnung erteilt worden ist						
1.1	War die zutreffende Finanzstelle im zutreffenden Umfang belastet worden?	240	0	0	180	0	0
2	Finanzposition						
2.1	War bei der Auszahlung die zutreffende Finanzposition belastet worden?	240	2	1	180	4	2
3	Zahlweg						
3.1	Wurde der Zahlweg zutreffend ausgewählt?	240	0	0	180	1	1

Interne Revision

4	Zahlungsempfänger						
4.1	Ist die Zahlung an den zutreffenden Empfänger ausgezahlt worden?	240	2	1	180	1	1
4.2	Ist die Zahlung auf das vom Empfänger angegebene Konto gezahlt worden?	239	4	2	180	2	1
5	Betrag						
5.1	War der Betrag zutreffend erfasst worden?	240	27	11	180	0	0
6	Skantomöglichkeit						
6.1	Ist ein vereinbarter oder angebotener Skontoabzug zutreffend erfasst worden?	0	0	0	180	0	0
7	Fälligkeitstag						
7.1	Ist das zutreffende Fälligkeitsdatum erfasst worden?	0	0	0	180	0	0
8	Verwendungszweck						
8.1	Waren unter "Verwendungszweck" schlüssige Eintragungen vorgenommen worden?	240	1	0	180	0	0
9	Aufbewahrungsort						
9.1	Ist aus der Kassenanordnung der Aufbewahrungsort der zahlungsbegründenden Unterlagen ersichtlich?	240	0	0	180	0	0
10	Unterlagen						
10.1	Liegen die zahlungsbegründenden Unterlagen vollständig im Original vor?	240	233	97	180	6	3

Interne Revision

11	Ordnungsmerkmal						
11.1	Ist auf den zahlungsbegründenden Unterlagen das Ordnungsmerkmal der zugehörigen Kassenanordnung angegeben worden?	240	233	97	180	45	25
12	Feststellungsbefugnis						
12.1	War die Befugnis zur Feststellung der sachlichen Richtigkeit auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter übertragen worden, die die sachliche Richtigkeit bescheinigt haben?	240	0	0	180	0	0
13	Feststellungsvermerk						
13.1	Ist auf den zahlungsbegründenden Unterlagen die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit bescheinigt worden?	240	148	62	180	7	4
14	Befugnisübertragung						
14.1	War die Befugnis zur Anordnung auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter übertragen worden?	240	0	0	180	0	0