

# Bessere soziale Dienstleistungen durch Koproduktion

## Action Learning und Ergebnisse aus einem Jobcenter

Elke Löffler und Matthias Schulze-Böing

Erscheint in: NDV 1/2021

### 1. Einleitung

In der Theorie personenbezogener sozialer Dienstleistungen ist der Begriff der Ko-Produktion seit langem eingeführt. Er bezieht sich auf die Einsicht, dass solche Dienstleistungen den Klienten als aktiv mitwirkenden Faktor voraussetzen. Der Klient bzw. Kunde ist so gesehen nicht nur Empfänger einer Leistung, sondern ihr „Ko-Produzent“<sup>1</sup>. Man kennt diesen Gedanken auch aus der Psychoanalyse, deren Begründer Sigmund Freud von einem „Arbeitsbündnis“ zwischen Patient und Therapeut gesprochen hat.

Über die Sozialwissenschaften hinaus wurde der Begriff der Ko-Produktion seit den siebziger Jahren durch die Arbeiten der ersten weiblichen Nobelpreisträgerin für Wirtschaft, Elinor Ostrom, bekannt, die ihn für das Verhältnis von Bürger und Staat bei der Produktion und Erhaltung von Gemeingütern bzw. öffentlichen Gütern verwendete. Auch hier geht es darum, den Blick auf die zentrale Funktion des Zusammenwirkens von Staat und Behörden auf der einen Seite und den Bürgerinnen und Bürgern auf der anderen zu richten. Dies hat im Kontext der ökonomischen Theorie eine völlig neues Licht auf Begriffe wie Angebot und Nachfrage bzw. Produktion und Konsum geworfen<sup>2</sup>.

„Betroffene zu Beteiligten machen“ ist in der sozialen Arbeit spätestens seit den siebziger Jahren eine zentrale Maxime. Es gibt eine Fülle von Verfahren der Betroffenenbeteiligung, die sich teilweise auch auf die Planung und Steuerung der Erbringung sozialer Dienstleistungen erstrecken.

Besonders ausgeprägt wurden Beteiligungsgrundsätze in der Arbeit mit Menschen mit Behinderungen, zuletzt noch einmal verstärkt im Rahmen des Bundesteilhabegesetzes, verankert.

Die umfassende Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern „auf Augenhöhe“ in Planungen und die konkrete Politikgestaltung in Staat und Kommunen ist seit vielen Jahren ein in seiner Bedeutung kaum noch umstrittenes Merkmal guten Regierens („good governance“). Und zwar nicht nur, weil man damit den Mitsprache- und Mitbestimmungsforderungen der Bürgerschaft in einer demokratischen Gesellschaft nachkommt, sondern weil staatliches Handeln damit insgesamt gegenüber einem klassisch hierarchischen Verständnis des Regierens effektiver und nicht zuletzt auch effizienter werden kann, insofern Reibungsverluste und Fehlinvestitionen mit späterem teuren Korrekturbedarf vermieden werden können. Insbesondere im Bereich der Stadtplanung, Stadtteilentwicklung und der Gemeinwesenarbeit gibt es dazu inzwischen einen reichen Fundus an Konzepten und Instrumenten<sup>3</sup>. Auch im Bereich der lokalen Sozial- und Bildungspolitik gibt es international sehr viele überzeugende

---

<sup>1</sup> Vgl. Peter Gross / Bernhard Badura: „Sozialpolitik und soziale Dienste. Entwurf einer Theorie personenbezogener sozialer Dienstleistungen“, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 19, Sozialpolitik, 1977

<sup>2</sup> Elinor Ostrom: Was mehr wird, wenn wir teilen. München 2011: Oekom

<sup>3</sup> Siehe dazu unter anderem Naomi Alcaide / Christian Höcke (Hg.): Vielfalt gestalten. Ansätze zur Förderung der sozialen Kohäsion in Europas Städten, Berlin 2019: Jovis

Beispiel dafür, dass die aktive Beteiligung von Bürgern an Planungs- und Entwicklungsprozessen staatliches Handeln nicht beeinträchtigt oder weniger wirksam macht, sondern ganz im Gegenteil dazu beitragen kann, mit öffentlichen Maßnahmen bessere Wirkungen zu erzielen und knappe Ressourcen effizienter zu bewirtschaften, zumindest dann, wenn Ko-Produktion klug eingesetzt wird<sup>4</sup>.

In einem ganz anderen Kontext, nämlich dem der effizienten, schnellen und „agilen“ Entwicklung von Produkten und Dienstleistungen hat in den letzten Jahren ein neues Verständnis der Rolle von Kunden Beachtung gefunden, jenseits der schon lange bekannten Konzepte des „Prosumers“<sup>5</sup>, der von den Produzenten unfertig angelieferte Produkte (Ikea-Prinzip) oder unvollständige Dienstleistungen (z. B. Reisebuchung in Internetportalen) fertigstellt und überhaupt erst nutzbar macht. Im Konzept des „Design-Thinking“ wird der Kunde als Mitgestalter und Mitentwickler von Produkten gedacht, und zwar bereits in einem möglichst frühen Stadium. Man verspricht sich dadurch nicht nur eine Beschleunigung der Entwicklung und Markteinführung von Produkten, sondern auch bessere und nützlichere Produkte sowie eine Reduzierung des Risikos teurer Fehlentwicklungen „am Markt vorbei“.

Inzwischen wird auch breit diskutiert, wie weit auch die öffentliche Verwaltung sich die Prinzipien des „agilen“ Managements zunutze machen kann<sup>6</sup>. Im staatlichen Bereich sind dabei gerade in Deutschland sicher eine Fülle von Restriktionen zu beachten, die eine schlichte Übertragung von Konzepten aus dem Privatsektor in den öffentlichen Sektor verbieten. Auch ist immer zu beachten, dass sich der Charakter von Methoden und Managementmodellen bei der Übertragung aus einem von Wettbewerb und Gewinnorientierung geprägten Umfeld in den staatlichen Bereich wandeln können. Im Privatsektor bewährte Konzepte können ihre Wirkung verlieren oder sogar umkehren, wenn der Druck des Wettbewerbs fehlt. Deshalb ist es wichtig, auch bei der Arbeit mit Konzepten des „agilen“ Managements die Wirkungsorientierung nicht aus den Augen zu verlieren, Prozesse sehr bewusst zu steuern und immer wieder kritisch zu hinterfragen inwieweit durch neue Methoden tatsächlich Verbesserungen der Praxis erreicht werden können.

Der Bereich des SGB II scheint ein sinnvoller Anwendungsbereich für Konzepte der Koproduktion zu sein. Unter den öffentlichen Verwaltungen ist dies schon jetzt der Bereich mit der stärksten Durchdringung mit wirkungsorientierten Steuerungsmodellen, einer durch verfügbare Daten vergleichsweise hohen Transparenz, die ständige Leistungsvergleiche erlaubt, mit einer überaus vielfältigen Struktur von Klienten und Lebenslagen als Gegenstand der Praxis und nicht zuletzt ist es ein Bereich mit sehr dynamischen Kunden/Klienten-Beziehungen.

Noch immer werden in diesem Bereich zum Beispiel Maßnahmen und Leistungen in einem aufwendigen Trial-and-Error-Verfahren geplant und umgesetzt. Es gibt zwar durchaus differenzierte Evaluationskonzepte. Aber diese setzen in aller Regel „ex post“ an und dann auch mit einer erheblichen Zeitlücke zur beobachteten Maßnahme oder zum beobachteten Verfahren. Es wäre zumindest einige Versuche wert, zu erproben, inwieweit durch eine systematische Einbeziehung der Kunden und Maßnahmeteilnehmer Lernprozesse beschleunigt und intensiviert werden können.

Koproduktion im Feld der sozialen Arbeit kann dann eine weiterführende Strategie sein, wenn es gelingt, die Anstöße aus den genannten, sehr verschiedenen Praxis- und Anwendungsfeldern zu nutzen

---

<sup>4</sup> Siehe die Materialien auf [www.govint.org](http://www.govint.org) sowie die Dokumentation des Co-Production Forum des European Social Network 2019, auf dem auch das Offenbacher Projekt vorgestellt wurde: <https://www.esn-eu.org/events/co-production-forum> (beide heruntergeladen am 4. Januar 2020)

<sup>5</sup> Dieser wurde von Alvin Toffler geprägt. Siehe: The Third Wave, New York 1980 : Bantam Books

<sup>6</sup> Vgl. etwa Hermann Hill: Agiles Verwaltungshandeln im Rechtsstaat. In: Die Öffentliche Verwaltung, 71. Jg., Heft 13, Juli 2018, S. 497-505

und zu verknüpfen. Es geht nicht, zugespitzt formuliert, nicht nur darum, Koproduktion als normatives Konzept „flächendeckend“ ungeachtet der erzielten Wirkungen umzusetzen, sondern um Entwicklungsinstrument, das dazu beiträgt, das Innovationspotential sozialer Dienstleistungen zu erhöhen, aber auch Innovation schneller, besser und wirksamer umzusetzen. Während viele Modelle der Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung bzw. Betroffenenbeteiligung in erster Linie prozessorientiert sind, zeichnet sich der hier vertretende Ansatz der Koproduktion auch durch eine relativ rigorose Wirkungsorientierung aus. Experimentelle Aktivitäten werden angeregt und unterstützt. Aber sie müssen sich relativ strikten Kriterien der Erfolgsprüfung unterwerfen.

Im Folgenden wird ein erster Ansatz der Umsetzung des Konzepts der Koproduktion in einem Jobcenter dargestellt.

## **2. Methodik und Ablauf des Action-Learning-Programms „Co-Production Star“**

### **2.1. Die „Vier MITs“ als zentrale Koproduktionsansätze im „Co-Production Star“-Modell**

Das Action-Learning-Programm „Co-Produktion Star“ ist von *Governance International* auf der Basis umfangreicher wissenschaftlicher Forschungsarbeiten<sup>7</sup> und mehr als 70 internationaler Fallstudien<sup>8</sup> entwickelt und seit 2012 von einer Vielzahl von Kommunalverwaltungen und anderen öffentlichen Dienstleistern im Sozialbereich umgesetzt worden. Das dem extern zertifizierten Fortbildungsprogramm zugrundeliegende „Co-Production Star“-Modell wurde von der schottischen Behörde für Verwaltungsreform im sozialen und Gesundheitsbereich als „model of choice“ gewählt, um Koproduktion in Service Design zu integrieren. Auch in Deutschland haben „Co-Production Star“-Fortbildungen in Konstanz, Mannheim und im Jobcenter Lahn-Dill-Kreis die Verwaltungsreformen nachhaltig beeinflusst.

Das „Co-Production Star“-Modell bietet öffentlichen Verwaltungen einen methodischen Rahmen und ein Toolkit, um öffentliche Wirkungen und die Effizienz öffentlicher Leistungen durch Koproduktion mit Bürgern zu verbessern. Wie der innere Kreis des Koproduktionsmodells verdeutlicht, kommen den Bürgern im öffentlichen Leistungszyklus unterschiedliche Rollen zu:

1. Mit-Steuern bei der Ressourcenverwendung:  
Bürger planen mit bei der Festlegung von Wirkungszielen und beim Einsatz von öffentlichen und bürgerschaftlichen Ressourcen (Bürger als Planer)
2. Mit-Entwickeln von Lösungen:  
Bürger wissen Dinge, die die Verwaltung nicht weiß (Bürger als Innovatoren)
3. Mit-Umsetzen von Lösungen:  
Bürger haben Fähigkeiten, Talente, Zeit und finanzielle Ressourcen, die sie zur Verbesserung ihrer Lebensqualität und die ihrer Mitbürger einsetzen wollen (Bürger als Ressource)
4. Mit-Bewerten der Wirkung:  
Bürger wissen oft besser als die Verwaltung, ob ein Lösungsansatz wirklich die gewünschte Wirkung erzielt hat (Bürger als Evaluatoren).

---

<sup>7</sup> vgl. Elke Löffler et al. (2015). Koproduktion in Deutschland. Studie zur aktuellen Lage und den Potenzialen einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Bürgerinnen und Bürgern. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

<sup>8</sup> <https://www.govint.org/good-practice/case-studies/>

Abb.1: Das „Co-Production Star“-Modell von *Governance International*



Quelle: © *Governance International* 2019

## 2.2. Phasen des Action-Learning-Programms „Co-Production Star“: In fünf Schritten zu effektiver Koproduktion

Die Fortbildung besteht aus fünf ganztägigen Workshops, in denen konzeptionelle Grundlagen und Methoden zur Umsetzung von Koproduktion vermittelt und in Gruppenarbeit eingeübt werden. Darüber hinaus beinhaltet die Fortbildung eine Reihe sogenannter „Innovations-Labs“, um Teilnehmenden die Möglichkeit zu geben, neue Koproduktionsinitiativen mit Verwaltungskunden bzw. Bürgern experimentell zu erproben.

Das Kommunale Jobcenter MainArbeit in Offenbach am Main beschloss 2019 seinen Mitarbeitenden im Bereich Arbeitsvermittlung eine Fortbildung zu Koproduktion anzubieten. Die Teilnahme erfolgte auf rein freiwilliger Basis. Die Fortbildung war auch für Mitarbeiter freier Träger offen, die mit dem Jobcenter kooperieren und für es Fördermaßnahmen durchführen. Insgesamt nahmen 35 Mitarbeitende an dem von *Governance International* durchgeführten Programm teil. Dadurch sollte das bestehende Konzept der MainArbeit zur Beratung und Vermittlung von erwerbsfähigen Leistungsbeziehern nach dem SGB II weiterentwickelt werden.

Die Fortbildungsveranstaltungen folgten den fünf Schritten des Koproduktionsmodells (s. Abb. 1):

1. Bestandsaufnahme: „Was gibt’s an Koproduktion?“
2. Priorisierung: „Was ist wichtig?“
3. Potenzialaktivierung: „Wer macht was?“
4. Marketing: „Was wirkt?“
5. Verstetigung: „Wie verbessern wir gemeinsam weiter?“

Eine systematische Bestandsaufnahme von bestehenden Koproduktionsansätzen auf der Basis des „Vier MIT“-Modells identifizierte in der Mainarbeit und bei den freien Trägern einige Projekte, die bereits Elemente von Koproduktion im hier angesprochenen Sinne enthalten, etwa das Projekt „BergAuf“ der KIZ PROWINA pro Wirtschaft und neue Arbeit GmbH, die zusammen mit den Fallstudien von *Governance International* die Teilnehmenden anregten, in ihrem Arbeitsbereich Ansatzpunkte für Koproduktion mit Kunden zu lokalisieren, um daraus neue Koproduktionsinitiativen zu entwickeln. Im Rahmen der Maßnahme „BergAuf“ arbeitet der freie Träger mit Langzeitarbeitslosen über 45 Jahre, die bereits mehrere Förder- und Aktivierungsmaßnahmen durchlaufen haben. Ziel der Maßnahme ist es, die Teilnehmenden neu zu aktivieren, um die Voraussetzungen für eine berufliche Eingliederung zu verbessern. Zentrales Element der Aktivierungsstrategie ist die „Selbstaktivierung“ der Teilnehmenden durch die Stärkung ihrer Selbstwirksamkeit. Mit diesem stärkenbetonten Ansatz, einem inhärenten Bestandteil von Koproduktion, werden die Teilnehmenden motiviert, ihre Kompetenzen zu heben und selbst Arbeitsgruppen für sich und andere Teilnehmer anzubieten. Die Vorstellung dieses Projekts regte einige Mitarbeitende der MainArbeit an, den Koproduktionsansatz „Mit-Entwickeln“ gemeinsam mit Kunden bzw. Teilnehmenden von Maßnahmen experimentell in anderen Arbeitsbereichen zu erproben.

Die neuen Ideen wurden von den Teilnehmenden der Fortbildung zu Mini-Fallstudien weiterentwickelt und in Hinblick auf ihr Potenzial zur Wirkungsverbesserung von den Teilnehmern priorisiert. Gleichzeitig wurden angestrebte Wirkungen definiert, die die Relevanz des jeweiligen Vorschlags für die Arbeit des Jobcenters bestimmbar machen und als Ausgangspunkt für die Evaluation der ausgewählten Koproduktionsinitiativen dienen können. Neben dem gesetzlichen Auftrag (und zentralen Wirkungsziel) „Integration in den Arbeitsmarkt“ wurden auch die Wirkungsziele „Gesellschaftliche Integration“, „Sich sicher fühlen“ und „Kundenzufriedenheit“ als wichtig erachtet.

### **2.3. Methodik der Innovations-Labs**

Ein wichtiges Kernstück des Action-Learning-Programms waren „Innovations-Labs“, die es den Teilnehmern erlaubten, weitgehend selbstbestimmt mit methodischer Anleitung und Coaching durch *Governance International* in ca. 100 Tagen die priorisierten Koproduktionsinitiativen gemeinsam mit interessierten Kunden in kleinem Rahmen experimentell zu erproben. Es wurde klar kommuniziert, dass die Labs durchaus Fehler machen dürfen. Aber das aus dem Fehler Gelernte mit Unterstützung von *Governance International* soll in einem Workbook dokumentiert werden, um daraus Wissen für die weitere Arbeit zu generieren. Im vierten und fünften Workshop wurden diese Erfahrungen dann ausgewertet.

Die Ergebnisse der fünf Labs wurden im Rahmen einer Ergebniskonferenz im November 2019 präsentiert, an der auch die beteiligten Kunden und ein Vertreter des hessischen Sozialministeriums teilnahmen. Alle Mitarbeiter der Fortbildung Koproduktion und die Kunden, die an den Innovations-Labs teilgenommen hatten, erhielten ein Zertifikat von *Governance International*, um das Engagement der Koproduktions-Champions wertzuschätzen. Die Ergebnisse der Labs und die aus der Experimentierphase gewonnenen Erkenntnisse sollen im Folgenden kurz beschrieben werden.

## **3. Ergebnisse aus den Innovations-Labs**

### **3.1. Mit-Steuern bei der Ressourcenverwendung**

Das von einer Führungskraft der MainArbeit initiierte „Lab“ zum Koproduktionsansatz „Mit-Steuern bei der Ressourcenverwendung“ beschäftigte sich mit der Frage, wie die Klienten des Jobcenters in

die Planung und Steuerung der Umsetzung des Vermittlungsbudgets gem. §44 SGB III stärker eingebunden werden können. Im Jobcenter MainArbeit besteht dabei für die Vermittlungsfachkräfte die Möglichkeit, einen Betrag von rund 500,- Euro pro Fall relativ flexibel und auf individuelle Bedarfe bezogen einzusetzen, um die Arbeitsvermittlung zu unterstützen oder die Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern.

Letzten Endes hängt die Wirksamkeit dieser Maßnahmen sehr stark auch von deren Akzeptanz bei den Klienten und deren Bereitschaft, an der Maßnahme aktiv mitzuwirken ab. Deshalb bietet es sich an, die Klienten auch schon in die Planung und die Konzeptionierung der Maßnahme einzubeziehen. Im Rahmen des Labs „Vermittlungsbudget mitsteuern“ sollen Vermittlungsfachkräfte den Kunden im Erstgespräch regelhaft über die Möglichkeiten des Vermittlungsbudgets informieren und den Kunden helfen, eigene Ideen zu entwickeln und beizusteuern. Dieser Koproduktionsansatz war in der MainArbeit wenig bisher noch nicht konsequent verfolgt worden.

Das Lab arbeitete während der 120-tägigen Experimentierphase besonders intensiv mit drei jungen Kunden (im Alter von 18 bis 25 Jahren) zusammen, die nach Ansprache durch ihren pAp bereit waren, freiwillig an dem Innovation-Lab als „Koproduktions-Champions“ teilzunehmen. Gleichzeitig machte die MainArbeit weitere Angebote an andere Kunden zur Teilnahme, um auch Erfahrungen mit anderen Zielgruppen zu sammeln. An dieser Experimentierphase waren insgesamt 14 Kunden beteiligt. Das Lab umfasste auch eine Kooperation zwischen der MainArbeit und dem Träger der Maßnahme „SofortAktiv“, KIZ Prowina GmbH, um ein Coaching der beteiligten Kunden zu gewährleisten.

Eine Gruppe von Führungskräften und Beratern/innen bzw. persönlichen Ansprechpartnern (pAps) des Jobcenters erprobte zunächst mit drei Kunden, wie Vermittlungsfachkräfte Kunden unterstützen können, ihre eigenen Ziele und Meilensteine auf dem Weg zur Integration in den Arbeitsmarkt zu bestimmen. Die beteiligten Mitarbeitenden der MainArbeit und des Trägers trafen gemeinsam mit den Kunden Entscheidungen über die Finanzierung von Maßnahmen auf der Basis von gemeinsam entwickelten Teilzielen des Kunden. Dabei wurde auch ein Verfahren entwickelt werden, wie Klienten den Einsatz des Vermittlungsbudgets mitsteuern können. Im Lab lernten die beteiligten Mitarbeiter, die Kunden bei der Identifikation ihrer eigenen Wünsche und Ziele effektiver als bisher zu unterstützen. Am Ende der Experimentierphase hat einer der Kunden die ersten Meilensteine (Praktikum und Fortbildungszertifikat) erreicht, während die beiden anderen eine positive Entwicklung in die richtige Richtung eingeschlagen hatten. Die sich daraus ergebenden Prozesse sollen auch in die Eingliederungsvereinbarung (EGV) einfließen und damit verbindlich für beide Seiten sein.

### **3.2. Mit-Entwickeln von Problemlösungen**

Ein weiteres Lab setzte an einem Thema an, das auf den ersten Blick keinen Bezug zur Integration in Erwerbsarbeit hat. In der Praxis des Jobcenters hatte sich immer wieder gezeigt, dass es am Übergang in die Nacherwerbsphase, dem Eintritt ins Rentenalter, erhebliche Unsicherheiten bei den Leistungsberechtigten nach dem SGB II gab, sowohl in Bezug auf die Prüfung und Realisierung eventueller Rentenansprüche, die Beantragung von Leistungen der Grundsicherung im Alter nach dem SGB XII, aber auch in Bezug auf die Gestaltung dieser Lebensphase. Auch die Frage, ob und wie die ja oft sehr niedrigen Renten- bzw. Grundsicherungsansprüche durch Einkommen aus Erwerbsarbeit aufgestockt werden können, kann hier von Bedeutung sein. Ziel eines Labs zu diesem Thema war, Eckpunkte und Maßnahmen für ein „Übergangsmangement“ in dieser Lebensphase zu bestimmen.

Das Lab „Kundensymposium zum Thema Rente mitentwickeln“ erprobte Verfahren, wie gemeinsam mit Kunden, die bereits ein „Expertenwissen“ aufgebaut hatten, eine offene Veranstaltung für Leistungsberechtigte geplant und durchgeführt werden kann. Im Vorfeld wurden auch für das Thema relevante Fachstellen, etwa das Versicherungsamt der Stadt für spezielle Rentenfragen eingebunden. Durch die Zusammenarbeit mit Kunden konnten die beteiligten Mitarbeiter nicht nur die Informationsbedürfnisse der Kunden identifizieren, sondern lernten auch, wie deren Zugang zu Informationen verbessert werden kann. Die Veranstaltung in der MainArbeit wurde als „Marktplatz der Informationen“ konzipiert und war gut besucht. Die Kunden erhielten von der MainArbeit und drei externen Fachreferenten relevante Informationen zu finanz- und arbeitsrechtlichen Fragen sowie zu Engagement-Möglichkeiten in der Stadt Offenbach. Besonders wirkungsvoll war ein Kurzvortrag eines Kunden nahe dem Rentenalter, der andere Kunden darauf hinwies, sich rechtzeitig als er selbst auf die Verrentung vorzubereiten und sich von der MainArbeit beraten zu lassen, um Probleme zu vermeiden, die er durch sein erst sehr spätes Befassen mit dem Thema erfahren hatte. Am Ende der Experimentierphase wurde ein Prototyp entwickelt, der nun auch auf andere Themen und Kundengruppen angewendet werden kann.

### **3.3. Mit-Umsetzen von Problemlösungen**

In einem weiteren Lab wurde der Frage nachgegangen, wie man Selbsthilfepotentiale bei den Klienten des Jobcenters noch besser mobilisieren kann. Aus früheren Projekten hatte man die Erkenntnis gewonnen, dass es oft sehr wirksam sein kann, wenn sich Klienten in Gruppen gegenseitig unterstützen. Dies sollte aufgegriffen und im Sinne des systematischen Aufbaus von Netzwerken von Kunden untereinander mit „Patenschaften“ bezogen auf bestimmte Themen als neues Instrument für das Jobcenter erschlossen werden.

Zu diesem Koproduktionsansatz gab es bereits eine Idee und ein Grundmodell eines Mitarbeiters, das im Lab systematisch zum Prototyp „MainPate – DeinPate“<sup>9</sup> weiterentwickelt wurde. Dabei ging es um die Erprobung eines Patenschaftsmodells zur Unterstützung von Kunden durch einen anderen Kunden. Damit wurde das Ziel verfolgt, Integrationshemmnisse abzubauen, um die Chancen im Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu verbessern. Im Lab „Patenschaften mitumsetzen“ arbeiteten sechs Berater mit jeweils drei Kunden aus der Altersstufe unter 25 (U25) und drei Kunden aus der Altersstufe (Ü25) intensiv zusammen. Die Paten-Tandems wurden durch ein sorgfältiges Matching durch das Berater-Team vorbereitet und durch regelmäßige Meilensteingespräche mit den beteiligten Beratern begleitet. In den Patentandems arbeiteten die beiden beteiligten beiden Kunden zugleich als Mentor und Mentee zusammen. Die Paten trafen sich ca. einmal pro Woche. Alle drei Wochen fand ein Treffen mit allen Paten sowie den beteiligten Berater in der Gruppe statt, um sich über die bis dahin gewonnenen Erfahrungen auszutauschen.

Darüber hinaus fanden regelmäßig sog. Meilensteingespräche zwischen den jeweiligen Paten-Tandems und einem beteiligten pAp statt. Für die drei Meilensteingespräche waren Fragebögen und Auswertungsbögen erarbeitet worden, um den erreichten Fortschritt bzw. Unterstützungsbedarf des Tandems durch die MainArbeit zu dokumentieren. Im Rahmen des ersten Meilensteingesprächs wurde eine Selbst- und Fremdeinschätzung der beiden Paten durchgeführt, um Stärken und Unterstützungsbedarf offenzulegen. Beispielsweise zeigte das Profil einer jüngeren Kundin, die sich an einem Patentandem beteiligte, dass sie eher introvertiert war und sehr wenig Selbstvertrauen besaß,

---

<sup>9</sup> Ahmet Neseli und Corinna Herpich (2020). Koproduktion im Kommunalen Jobcenter MainArbeit in Offenbach „MainPate-DeinPate“: Kunden bilden Patentandems. Governance International Fallstudie. [https://www.govint.org/fileadmin/user\\_upload/case\\_studies/Germany\\_Offenbach\\_MainPate/Fallstudie.MainPate-DeinPate\\_2020.pdf](https://www.govint.org/fileadmin/user_upload/case_studies/Germany_Offenbach_MainPate/Fallstudie.MainPate-DeinPate_2020.pdf).

so dass sie viele Dinge in ihrem Leben nicht angegangen ist. Die ihr zugeordnete Patin war hingegen sehr extrovertiert, fleißig und überaus motiviert. Durch den intensiven Austausch zwischen den Patinnen und Paten und die Begleitung durch die Mitarbeitenden der MainArbeit und des freien Trägers hatte die jüngere Kundin am Ende der Experimentierphase viele eigene Ideen und Ziele entwickelt. Insbesondere war sie selbstbewusster und zog sich nicht mehr in sich zurück. Aber auch die ältere Kundin hatte von der Patenschaft profitiert. Sie erkannte durch diese Zusammenarbeit, dass sie nicht nur in der Lage war, ihre eigenen Probleme zu lösen, sondern auch einer anderen Person bei der Bewältigung ähnlicher Hindernisse zu helfen.

Die erzielten Fortschritte beziehungsweise der Unterstützungsbedarf der Tandems wurden sorgfältig durch Selbst- und Fremdeinschätzungen der beiden Paten evaluiert. Das Innovations-Lab hat die Experimentierphase mit sehr ermutigenden Ergebnissen abgeschlossen. So hatten alle sechs beteiligten Kunden ein wichtiges Teilziel zur Integration in den Arbeitsmarkt erreicht und waren nach 120 Tagen vermittelt.

### **3.4. Mit-Bewerten der Wirkung**

Die Arbeit in einem Jobcenter ist im Allgemeinen sehr wirkungsorientiert. Die Überprüfung von Zielerreichung spielt eine große Rolle. Dabei wird allerdings meist ein relativ abstraktes Kennziffernsystem genutzt. Das ist auch durchaus sinnvoll, denn ohne eine Verdichtung zu Kennziffern lassen sich Daten kaum interpretieren und für die Steuerung der Arbeit nutzen.

Allerdings ist sinnvoll, ergänzend zu einem solchen Controllingsystem darüber nachzudenken, wie man die Perspektive der Klienten selbst noch stärker nutzen kann, um ein Bild vom Erfolg (oder Misserfolg) von Aktivitäten des Jobcenters und der von ihm veranlassten Fördermaßnahmen zu bekommen. Dies war Inhalt eines weiteren Labs des Offenbacher Koproduktionsprojekts.

Dabei wurden Verfahren erprobt, die über die üblichen Zufriedenheitsbefragungen per Fragebogen hinausgehen und die Kunden zur Bestimmung wichtiger Wirkungen von Maßnahmen und zu konstruktiven Verbesserungsvorschlägen motivieren. Im Lab „Maßnahmen mitsteuern“ arbeiteten die beteiligten Mitarbeiter der MainArbeit mit Vertreterinnen und Vertretern von Trägern zusammen, die mit der Durchführung der ausgewählten Maßnahmen beauftragt waren. In einem partizipativ gestalteten Workshop wurden zunächst mit den Kunden Wirkungsziele erarbeitet, bevor diese bestimmten, was sie an den Maßnahmen gut oder nicht gut fanden und was ihnen fehlte. Die Vorschläge der Kunden wurden in einer Nachbesprechung der beteiligten Mitarbeiter und freien Träger ausgewertet und zeitnah umgesetzt. Beispielsweise war es überraschend, dass sich die beteiligten Teilnehmenden des Deutschkurses mehr Diktate wünschten. Dadurch kann die MainArbeit Maßnahmen, wie in diesem Fall den Deutschkurs, passgenauer gestalten.

Aus dem Feedback ging hervor, dass die Teilnehmenden sich und ihre Ideen gut einbringen konnten. Dennoch war die sprachliche Verständigung bisweilen eine Herausforderung. Die beteiligten Mitarbeitenden haben gelernt, eine einfachere Sprache zu verwenden.



#### 4. Gewonnene Erkenntnisse aus der Experimentierphase

Die Auswertung der Experimentierphase in zwei nachfolgenden Workshops zeigte, dass die Fortschritte in den fünf Labs sehr unterschiedlich waren.<sup>10</sup> Unter den Mitarbeitern, die sich an den Labs beteiligt hatten, gab es jedoch Konsens, dass alle aus der Experimentierphase wichtige Erkenntnisse bei der Koproduktion mit Kunden gewonnen hatten. Durch die Zusammenarbeit zwischen der MainArbeit und freien Trägern bzw. weiteren öffentlichen Verwaltungen wurden wichtige Synergieeffekte erzielt.

Viele der beteiligten Mitarbeiter hatten gelernt, den Kunden zu helfen, ihre eigenen Wünsche und Ziele zu erkennen und zu formulieren. Dazu mussten die Mitarbeiter das Expertenwissen der Kunden (auch über sich selbst) heben. Damit war für die beteiligten Mitarbeiter ein Perspektivwechsel verbunden. Durch das Action-Learning-Programm konnten sie die Kunden besser kennenlernen und zielgerichteter beraten, was schneller zu Ergebnissen führte.

Insbesondere zeigten die Labs, dass für effektive Koproduktion mit Kunden Vertrauen aufgebaut werden muss. Ein Lab führte etwa vor der Veranstaltung mit Kunden sportliche Aktivitäten durch. Des Weiteren hat es sich auch bewährt, dass die MainArbeit für Veranstaltungen der Labs Räume in einem sozialen Café anmietete. Nach Ansicht einiger Lab-Teams hat dieser informelle Rahmen stark dazu beigetragen, dass sich die beteiligten Kunden „öffnen“ konnten und keine Probleme verspürt haben, auch private Dinge zu erzählen. Gleichzeitig wurde erkennbar, dass es zur Unterstützung von langfristigen Verhaltensänderungen und zur Entwicklung der Resilienz bei komplexen Problemlagen der längerfristigen Begleitung durch die Fachkräfte des Jobcenters bzw. beauftragter Träger bedarf.

#### 5. Ausblick

In den meisten Innovations-Labs konnten die neuen Ansätze mit freiwillig engagierten Kunden bereits in einem kleinen Rahmen umgesetzt und dadurch erste Wirkungsverbesserungen erzielt werden. Die Teilnehmer der Fortbildung Koproduktion waren sich einig, dass es wichtig sei, die Dynamik aufrechtzuerhalten und das Experimentieren mit bestehenden Koproduktionsansätzen fortzusetzen, aber auch andere innovative Koproduktionsinitiativen zu fördern, wo dies angebracht ist. Um die verschiedenen Initiativen effektiv zu koordinieren und gleichzeitig flexibel zu halten, wurde ein kleines Koordinationsteam eingerichtet, dem die Mitarbeiter der ersten Innovations-Labs angehören und in das auch der Geschäftsführer und der Stellvertreter der MainArbeit eingebunden sind. Insbesondere wurden die Erfahrungen einzelner Labs bereits zu Fallstudien aufgearbeitet um auch einen internationalen Erfahrungsaustausch zu befördern. Es ist geplant, die in einzelnen Labs entwickelten Prototypen in EU Projekten weiterzuentwickeln. Insbesondere sollen in weiteren Experimentierphasen die qualitativen Wirkungsindikatoren durch quantitative Kennzahlen ergänzt werden.

Koproduktion wird inzwischen als strategisches Instrument zur Weiterentwicklung der Dienstleistungen des Offenbacher Jobcenters MainArbeit genutzt. Die Geschäftsführung hat das Ziel formuliert, jedes Jahr mindestens drei neue Labs zu relevanten Themen durchzuführen. Dies können kleine Themen der Verbesserung der täglichen Praxis sein, es können aber Themen mit struktureller Relevanz sein. Darunter wird ein Lab sein, das die Unterstützung von Kunden mit Wohnproblemen verbessern soll. Die Digitalisierung von Dienstleistungen, die bei der MainArbeit bereits weit fortgeschritten ist,

---

<sup>10</sup> Elke Löffler und Matthias Schulze-Böing (2020). Co-producing better futures in employment services: The Co-Production Labs of Offenbach Employment Agency. Governance International, Case-Study. <https://www.govint.org/good-practice/case-studies/co-productionlabs-of-offenbach/>.

wird ein weiterer thematischer Schwerpunkt zukünftiger Labs sein. Als weiteres Thema bietet sich an, gemeinsam mit Leistungsberechtigten darüber nachzudenken, wie die Erfahrungen der veränderten Dienstleistungen im „Covid-19-Modus“ während der Pandemie für eine neue und noch bessere Aufstellung des Jobcenters nach Rückkehr in den normalen Betriebsmodus genutzt werden können. Die Leitung von MainArbeit sieht Koproduktion als eine Möglichkeit, die Organisation agiler und effektiver zu machen.

Der in diesem Artikel konzeptionell skizzierte und anhand von Beispielen der praktischen Umsetzung beschriebene Ansatz der Koproduktion kann als eine wichtige Ergänzung des Instrumentariums der Praxis sowohl im Bereich des SGB II als auch in anderen Feldern der sozialen Arbeit angesehen werden. Koproduktion kann zusätzliche Wirkungspotentiale im Sinne der Zielerreichung erschließen, in dem es die Expertise der Betroffenen, etwa der Leistungsberechtigten nach dem SGB II, einbezieht, sie noch stärker zu Mithandelnden und Mitentscheidenden der Unterstützungsprozesse macht und diese damit wirkungsvoller gestaltbar macht. Der hier vertretende Ansatz der Koproduktion kann aber auch dazu beitragen, Vertrauensbeziehungen zwischen Klienten und sozialen Dienstleistern zu stiften und zu festigen und damit eine neue Grundlage für Akzeptanz und Wertschätzung zwischen Jobcentern und Klienten zu schaffen.

## **Autoren**

Dr. Elke Löffler ist Director von Governance International, Birmingham, Vereinigtes Königreich, eine Non-Profit-Organisation zur Weiterentwicklung öffentlicher Dienstleistungen. Die auch in Deutschland tätige Organisation unterstützt öffentliche Verwaltungen durch Beratung, Fortbildung und Forschung bei der wirkungsorientierten Zusammenarbeit mit Bürgerinnen und Bürgern. Löffler hat das extern zertifizierte Fortbildungsprogramm „Co-Production Star“ maßgeblich mitentwickelt. Ihr Buch „Co-Production of Public Services and Outcomes“ wird im Herbst bei Palgrave Macmillan erscheinen.

Dr. Matthias Schulze-Böing ist Leiter des Amtes für Arbeitsförderung, Statistik und Integration der Stadt Offenbach am Main und Geschäftsführer des kommunalen Jobcenters der Stadt Offenbach, MainArbeit. Veröffentlichungen zur Arbeitsmarktpolitik, Stadtentwicklung, Verwaltungsreform, Migration und Integration.