

I. Wissenschaftliche Grundlagen und Positionen

Beratung von Beziehern von Grundsicherungsleistungen – veränderte Aufgaben im Kontext sozialer und wirtschaftlicher Umbrüche

Zusammenfassung

Dieser Artikel widmet sich der Rolle der Beratung von Beziehern/-innen von Leistungen der sozialen Grundsicherung angesichts demographischer und wirtschaftlicher Herausforderungen, die neue Antworten und Instrumente erfordern. Hervorgehoben wird ein zunehmender Bedarf an gut zugänglicher und stärker individualisierter Beratung und einer stärkeren Koordination mit anderen für Grundsicherungsbezieher relevanten Diensten. Anhand neuerer Forschungsergebnisse wird gezeigt, dass die Wirksamkeit von Diensten dadurch verbessert werden kann. Der Beitrag gibt einen kurzen Überblick darüber, wie die institutionelle Fragmentierung Hindernisse für eine bessere Koordinierung zwischen den Diensten schaffen kann, und zeigt anhand von Beispielen, wie diese in jüngsten Reforminitiativen umgangen wurden. Abschließend wird argumentiert, dass digitale Tools bei sorgfältiger Konzeption und Umsetzung die Weiterentwicklung der Beratungspraxis unterstützen kann, indem sie die Kosten personalisierter Angebote senken und den Informationsaustauschs zwischen verschiedenen Trägern von Beratungsleistungen erleichtern.

Schlagworte

Arbeitsmarktdienstleistungen, Beratung, Grundsicherung, Aktivierung, Europa

1. Neuere Trends beim Bedarf von Grundsicherungsleistungen

Die wirtschaftlichen und demographischen Entwicklungen der letzten Jahre haben zu einem tendenziell steigenden Bedarf an Grundsicherungsleistungen und zugleich zu einer Diversifizierung der Leistungsberechtigten geführt. Zwar sind die Arbeitsmärkte in den vergangenen 80 Jahren inklusi-

ver insofern geworden als sie sich zunehmend auch für Gruppen öffneten, die traditionell nicht im primären Arbeitsmarkt präsent waren, etwa Frauen, Studierende, Menschen mit Beeinträchtigungen, ältere Arbeitskräfte, Migranten oder Geflüchtete. Zugleich aber haben Globalisierung, beschleunigter technischer Wandel, neue Beschäftigungsformen und zuletzt auch die ökologische Transformation der Wirtschaft dazu geführt, dass Arbeitsmärkte unsicherer wurden und neue Risiken für Arbeitsuchende entstanden (Schmid, 2017; Schmid, 2020).

Die wirtschaftlichen und demographischen Umwälzungen verliefen in den Ländern Europas zwar in unterschiedlicher Geschwindigkeit, der steigende Anteil von arbeitsmarktlichen Risikogruppen in der Gesellschaft ist jedoch überall anzutreffen. Eine neuere Studie von Watson et al. (2022), die sich auf Daten der EU-Statistik zu Einkommen und Lebensbedingungen stützt (EU-SILC), zeigt etwa, dass Alleinerziehende und Familien mit behinderten erwerbsfähigen Haushaltsmitgliedern in allen EU-Mitgliedsstaaten höhere Armutsraten aufweisen. Eine frühere Studie, die Daten der Luxembourg-Income-Study (LIS) verwendete, hat gezeigt, dass steigende Armutsraten zwischen 1980 und 2000 weniger auf eine (fehlende) Umverteilung, sondern auf ökonomischen und demographischen Änderungsdruck zurückgeführt werden können (Fritzell & Ritakallio, 2010).¹

Diese Entwicklungen machen Anpassungen von Grundsicherungssystemen in mehreren Dimensionen notwendig:

- (a) der gesetzlichen Ansprüche, die den Zugang zu den Leistungen regeln;
- (b) der Leistungshöhe;
- (c) der Anspruchsbedingungen und der Regeln für die Mitwirkung beim Erhalt und der Verbesserung von Beschäftigungsfähigkeit;
- (d) der Koordination der Leistungen zwischen öffentlichen Stellen (oder privaten, gemeinnützigen Trägern) in der Umsetzung von Grundsicherungs- und Förderleistungen.

Die zunehmende Vielfalt der Erwerbsbevölkerung (sowohl der Beschäftigten, als auch der Arbeitslosen und der inaktiven Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter) erfordern auch von Grundsicherungssystemen, einer gestiegenen Vielfalt von Fähigkeiten und Bedarfen gerecht zu werden und die

1 Fritzell und Ritakallio (2010) zeigten, dass Armutsraten vor ausgleichenden Transfers durch verschiedene soziale Leistungen in 11 westeuropäischen Ländern von 1980 bis 2000 in gleichem Ausmaß gestiegen sind. Unterschiedliche Wohlfahrtsregime in den einzelnen Ländern können dagegen die unterschiedlichen Nach-Transfer-Armutsraten in den einzelnen Ländern erklären.

genannten Systemdimensionen entsprechend anzupassen (Clasen & Clegg, 2011; Schmid, 2017; PES Network Strategy, 2021).

Alle vier Dimensionen der Systemanpassung sind gleich wichtig. In diesem Artikel werde ich mich jedoch auf die beiden letztgenannten konzentrieren, weil diese den stärksten Bezug zur Beratung haben. In den folgenden Abschnitten werde ich kurz auf die externen Herausforderungen für Grundsicherungssysteme und die Bedeutung von Beratung für Leistungsberechtigte eingehen. In den weiteren Abschnitten diskutiere ich neuere Entwicklungen des institutionellen Rahmens von Grundsicherung und Beratungskonzepten in EU-Ländern.

2. Die Bedeutung von Beratung in Grundsicherungssystemen

2.1 *Das doppelte Mandat der Beratung*

Um die aktuelle Entwicklung einzuordnen, zunächst ein kurzer Blick auf die ursprüngliche soziale Funktion von Grundsicherungssystemen. Ihr Hauptzweck lag darin, Grundbedürfnisse von Menschen abzudecken, die über kein Einkommen verfügen und andere Möglichkeiten der Unterstützung ausgeschöpft haben (Versicherungsansprüche, Vermögen, Unterstützung durch die Familie). Traditionell waren solche Leistungen auf Zielgruppen beschränkt, die man als nicht-arbeitsfähig einstufte und umfassten deshalb auch nur selten ergänzende Leistungen für die Verbesserung von Beschäftigungsfähigkeit. Dies hat sich mit wachsender Komplexität und Unsicherheit von Arbeitsmärkten und dem Anstieg von Langzeitarbeitslosigkeit geändert. Praktische und politische Überlegungen haben Regierungen dazu gebracht, den Bedarf solcher Leistungen zu erkennen und zugleich die Anspruchsgrundlagen für Personen im arbeitsfähigen Alter genauer zu beschreiben (Clasen & Clegg, 2011).

Im klassischen Modell des Arbeitsangebots² hat Beratung eine Doppelfunktion. Zunächst ist sie eine befähigende Leistung, die Leistungsempfängern Selbstvertrauen vermitteln, berufliche Entwicklungsmöglichkeiten klären, die Motivation zur Jobsuche erhalten, Möglichkeiten der Qualifizierung sondieren und bei der Überwindung von Vermittlungshemmnissen helfen soll.

2 In diesem Modell wählen Menschen zwischen Freizeit und Arbeit (oder Arbeitszeit), abhängig von dem Wert, den sie Freizeit und Konsum oder den Verdienstmöglichkeiten durch Arbeit beimesen.

Darüber hinaus aber dient die Anforderung zur regelmäßigen Teilnahme an Beratungsgesprächen in diesem Modell als Absicherung gegen Leistungsmissbrauch („moral hazard“). Dieses Missbrauchsrisiko entsteht dadurch, dass Behörden nicht immer über alle Informationen verfügen, um festzustellen, ob im Einzelfall wirklich Bedürftigkeit vorliegt, sodass einige Leistungsberechtigte dies ausnutzen könnten und Leistungen beantragen und dabei Informationen über ihre Arbeitsfähigkeit, Gründe des Arbeitsplatzverlustes oder ihr Einkommen vorenthalten. Beratung kann dieses Missbrauchsrisiko dadurch reduzieren, dass sie die den Leistungsberechtigten verfügbare Zeit limitiert. Dies kann ein wirksames Instrument sein, da es die Kosten für die Beantragung von Leistungen für Betrüger erhöht (zum Beispiel bei Schwarzarbeit), aber den ehrlichen Bedürftigen, die die Unterstützung durch Beratungskräfte wahrscheinlich schätzen, keine Lasten auferlegt.

Die Bedeutung der ersten, unterstützenden Funktion von Beratung kann für verschiedene Zielgruppen unterschiedlich sein. Für Menschen mit großem Abstand zum Arbeitsmarkt ist sie sicher am wichtigsten. Die Bedeutung der zweiten, regulativen Funktion von Beratung hängt nicht zuletzt mit dem Niveau der Grundsicherungsleistungen zusammen und ist dort besonders wichtig, wo Leistungen großzügig bemessen sind.

2.2 *Beratung als Aktivierungsinstrument*

Während das Missbrauchsthema in ökonomischen Modellen schon länger eine zentrale Rolle spielt, wurde die potentielle Funktion von verpflichtender Beratung (und anderen Verhaltensregeln wie Arbeitsuche und Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen) als Eindämmung von Missbrauchsrisiken und zur Reduzierung von Langzeitarbeitslosigkeit erst in den 1990er Jahren intensiver erforscht. Sie wurde wichtiger als man erkannte, dass die Begleitung der Arbeitsuche durch Beratung ein kosteneffizientes Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik (AAMP) sein kann. Eine Reihe von Meta-Studien zur quantitativen Wirkungsforschung in den USA und Europa haben übereinstimmend bestätigt, dass eine begleitende Arbeitsberatung kosteneffizienter ist als Lohnkostenzuschüsse oder Qualifizierung (vgl. Heckman et al., 1999; Card et al., 2018). Es gibt zudem Befunde, die bestätigen, dass Beratung vor allem für Arbeitsuchende mit weniger guten Vermittlungschancen wirksam ist (Van den Berg & Van der Klaauw, 2006). Unterstrichen wurde dies auch durch ein Feld-Experiment in Deutschland, in dem in den Jahren 2010 und 2011 eine Broschüre an eine zufällig ausgewählte Gruppe von neu registrierten Arbeitslosen versandt wurde (Altman et al., 2018). Sie enthält wissenschaftliche Informationen zu Arbeits-

markttrends, zu erfolgreicher Arbeitsuche und den Auswirkungen längerer Arbeitslosigkeit, die zur Jobsuche motivieren sollten. Der Vergleich mit einer Kontrollgruppe, die diese Broschüre nicht bekommen hatte, zeigte bei durchschnittlichen Arbeitsuchenden keinen Effekt. Für diejenigen aber, die ein hohes Risiko hatten, langzeitarbeitslos zu werden, verbesserte sie die Beschäftigungschancen. In dieser Untergruppe waren Beschäftigung und Erwerbseinkommen über zwölf Monate um 4 Prozent höher als in der Kontrollgruppe³.

Die meisten dieser Befunde sind jedoch mit Bezug auf Kurzzeitarbeitslose entstanden. In Bezug auf Langzeitarbeitslose oder nicht erwerbstätige Erwachsene ist der Forschungsstand weniger aussagekräftig. Es scheint, dass positive Wirkungen sehr stark von der konkreten Gestaltung der Beratung, der Verfügbarkeit alternativer Sozialleistungen und dem jeweiligen Arbeitsmarktkontext abhängig sind (z. B. Cottier et al., 2008, de Brouwer et al., 2023).

In einem vieldiskutierten Experiment in Deutschland wurde eine große Stichprobe von arbeitsfähigen SGB-II-Langzeitleistungsbeziehern in ein sechs Monate dauerndes Programm einbezogen, das gegenüber dem Regelbetrieb eine intensivere Beratung, eine deutlich höhere Kontaktdichte und eine engere Begleitung des Arbeitsuchverhaltens aufwies. Die Evaluation dieses Versuchs zeigte, dass die intensivere Beratung und engere Begleitung im Vergleich mit der Kontrollgruppe zu signifikant kürzeren Dauern der Arbeitslosigkeit bei den Programmteilnehmenden führte, ohne dass negative Effekte auf die Arbeitsqualität feststellbar waren (Fervers, 2021).

In den letzten Jahrzehnten hat die empirische Arbeitsmarktforschung auch untersucht, auf welchem Wege Beratung die Wiederaufnahme von Beschäftigung unterstützen kann. Im Ergebnis zeigt sich, dass die Durchsetzung von Verhaltensregeln bei der Arbeitsuche dabei einen wichtigen Beitrag leisten. In einer wegweisenden Studie haben Nickell et al. (2005) nachgewiesen, dass strikte Verhaltensvorgaben⁴ beim Bezug von Unterstützungsleistungen, verbunden mit Sanktionen bei der Verletzung dieser Regeln, die Zunahme von Langzeitarbeitslosigkeit eindämmen können. Eine hohe Kontaktdichte mit der Behörde kann den Leistungsempfängern mehr

3 Die Maßnahme erwies sich also als sehr effizient, wenn man berücksichtigt, dass die Herstellungskosten der Broschüre weniger als einen Euro pro Person betrugen.

4 Diese Vorgaben dienen auch dazu zu prüfen, dass Leistungsbezieher tatsächlich ohne Arbeit und in der Lage sind, kurzfristig Arbeit aufzunehmen und aktive Arbeitsuche betreiben. Ihre Einhaltung wird in verschiedenster Form überprüft, durch Einladungen zu Gesprächsterminen, Arbeitgeberkontakten, die Annahme von Arbeitsangeboten oder die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen.

Informationen liefern und ihnen helfen, ihre Strategien zur Arbeitssuche zu verbessern. Dies kann effektiver sein, wenn die Verwaltungstermine relativ häufig stattfinden (z. B. van der Klaauw & Vethaak, 2022), eine formale Anforderung an die Arbeitssuche beinhalten und mit Beratung und regelmäßiger Information zu Arbeitsangeboten verbunden werden (etwa Arni & Schiprowski, 2019).

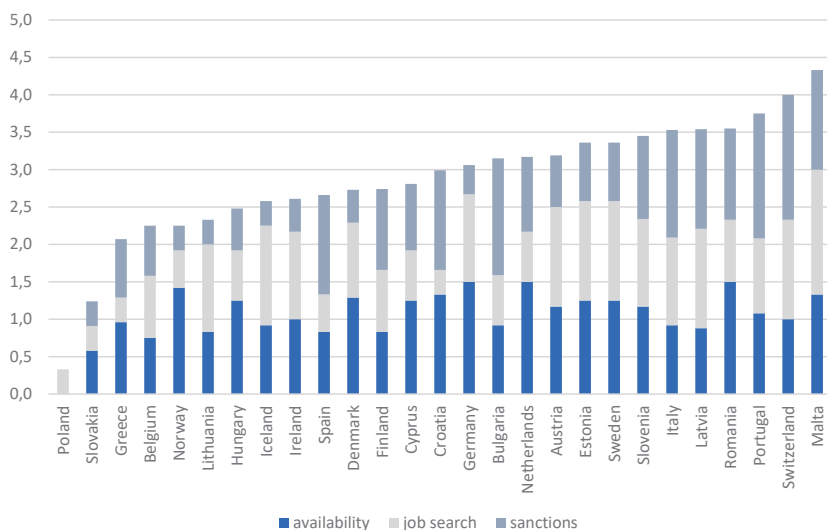
3. Die Strenge von Verhaltensvorgaben in verschiedenen EU-Ländern

Die zunehmende Vielfalt der Leistungsbezieher und insbesondere der zunehmende Anteil von erwerbsfähigen Personen in Grundsicherungssystemen hat, neben anderen Faktoren, dazu geführt, dass überall in der EU die Verpflichtung zur Arbeitssuche auch in das Regelwerk der Grundsicherung aufgenommen wurde, was auch zu einer Einebnung des zuvor sehr ausgeprägten Unterschieds zwischen den Systemen der Arbeitslosenversicherung und der Grundsicherung geführt hat (Clasen and Clegg 2011).

Gegenwärtig bieten die meisten Grundsicherungssysteme in der einen oder anderen Form Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit an und verpflichten Leistungsberechtigte mit einem Sozialarbeiter oder Arbeitsberater zu kooperieren. Regelmäßige Erhebungen der OECD weisen darauf hin, dass die meisten EU-Länder mit ausgereiften Wohlfahrtssystemen den Bezug von Leistungen an detaillierte Bedingungen knüpfen um sicherzustellen, dass die Leistungsberechtigten aktiv nach Arbeit suchen (Grubb, 2001; OECD, 2007; Immervoll & Knotz, 2017; Immervoll et al., 2022).⁵ Wie Abbildung 1 zeigt, variiert die Strenge der Aktivierungsanforderungen erheblich zwischen den Ländern. Auch das Gewicht, das einzelnen Klassen von Anforderungen jeweils zugemessen wird, ist sehr unterschiedlich. Dies kann mit Unterschieden in der Großzügigkeit von Leistungen (das Risiko des Missbrauchs ist niedriger, wenn das Leistungsniveau niedrig oder der Zugang zu ihnen eingeschränkt ist) oder auch den politischen Kosten zusammenhängen, die mit einer strengeren Ausgestaltung des Leistungssystems verbunden sind, da diese oft zu öffentlichen Kontroversen führt.

5 Die Anforderung der Verfügbarkeit (für den Arbeitsmarkt) ist bei Grundsicherungssystemen ("lower tier assistance") oft starker ausgeprägt, während Sanktionsregeln weniger stringent sind als in der Arbeitslosenversicherung („first-tier programmes“) (Immervoll & Knotz, 2017).

Abbildung 1 Strenge von Aktivierungsanforderungen für erwerbsfähige Bezieher von Grundsicherungsleistungen in Europa, 2022



Quelle: OECD, 2022 Strictness of activation requirements <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SBE>

Anmerkung: Nachrangige Leistungen (z. B. Arbeitslosenhilfe, Grundsicherung); Verfügbarkeitsregeln (availability) beziehen sich auf die Fähigkeit und Pflicht Arbeits- oder Maßnahmeangebote anzunehmen, Regeln zur Arbeitsuche (job search) beziehen sich auf die Wahrnehmung regelmäßiger Gesprächstermine mit Vermittlungsfachkräften und eigene Suchaktivitäten, Sanktionen (sanctions) beziehen sich auf die Rechtsfolgen, die das Verfehlen der beiden genannten Verpflichtungen nach sich zieht. Die Strenge (strictness) ist auf einer Skala von 1 bis 5 gemessen und wird als gewogener Durchschnitt der Ausprägungen von 11 Unterindikatoren errechnet, die jeweils einen bestimmten Aspekt der bestehenden Regel für Leistungsansprüche und Verhaltensvorgaben abbilden (siehe Immervoll & Knotz, 2018).

4. Der Zugang zu Beratung ist für Bezieher von Grundsicherungsleistungen oft eingeschränkt

Die Einführung von Vorgaben zur Arbeitsuche für Bezieher von Grundsicherungsleistungen hat in einigen Ländern zu Investitionen in Beratungsakapazitäten und Bemühungen zur Verbesserung der Koordinierung von Arbeitsmarktberatung und Sozialberatung (oder wenigstens zu Pilotprojekten) geführt. In anderen Ländern dagegen ist die Verpflichtung zur Arbeit-

suche eine rein formale Vorgabe. Wie im nächsten Abschnitt ausgeführt wird, ist dies oft dann der Fall, wenn die Umsetzung dieser Vorgabe an die öffentliche Arbeitsverwaltung delegiert wurde, ohne dort gleichzeitig entsprechende Fähigkeiten bei den Beschäftigten aufzubauen. Es gibt Erkenntnisse, dass viele öffentliche Arbeitsverwaltungen für die Unterstützung von Langzeitarbeitslosen weder über Instrumente verfügen, noch über entsprechende Personalkapazitäten, Kompetenzen und Managementstrukturen (Duell, 2020). Die Durchsetzung der Verpflichtung zur Arbeitsuche ist auch dort schwach ausgeprägt, wo man sie an lokale Sozialbehörden delegiert hat, die eher in der Tradition der Familienberatung stehen und deren professioneller Ethos sich stärker auf die Gewährung von Unterstützung und weniger auf Verhaltenskontrolle richtet.

Der Zugang zu Beratung ist für Bezieher von Grundsicherungsleistungen aber oft auch in qualitativer Hinsicht eingeschränkt, wenn Beratungsfachkräfte nur über ein begrenztes Spektrum von Unterstützungsinstrumenten verfügen. Eine neuere Erhebung zur Umsetzung der Empfehlungen des Europäischen Rates zur Integration von Langzeitarbeitslosen in den Mitgliedstaaten stellte fest, dass das Angebot zu sozialen und Arbeitsmarktdienstleistungen oft nicht dem Bedarf entspricht. In den meisten Ländern (für die Daten verfügbar waren⁶) wurden weniger als 15 Prozent der Grundsicherungsbezieher in Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung einbezogen (Commission, 2022). Weiterhin wurden die Angebote der aktiven Arbeitsförderung den Bedarfen der Zielgruppe oft nicht gerecht. In einer neueren Befragung haben nur etwas mehr als die Hälfte der Arbeitsverwaltungen angegeben, individuell zugeschnittene Maßnahmepakete anzubieten und nur ein Drittel stellte eine Unterstützung in der Nachvermittlungsphase zur Verfügung, um die Nachhaltigkeit der beruflichen Eingliederung zu unterstützen (Anghel, 2022). Nur wenige Mitgliedstaaten haben für Langzeitarbeitslose und Grundsicherungsbezieher eine eigene Strategie der aktiven Arbeitsförderung entwickelt, wenn man von öffentlich-rechtlichen Arbeitsgelegenheiten absieht, die trotz aller vorliegenden Befunde zu ihrer fehlenden Integrationswirkung weiterhin auf breiter Basis genutzt werden (vgl. Card et al., 2018).

6 DE, EL, HR, IT, LT, LU, FI (Commission, 2022)

5. Auf den Inhalt und die Qualität von Beratung kommt es an

Die neuere Forschungsliteratur weist auf die Notwendigkeit hin, die Inhalte von Beratung und das Spektrum von flankierenden Dienstleistungen weiterzuentwickeln, um den unterschiedlichen Bedarfen der immer vielfältiger werdenden Gruppe der Bezieher von Grundsicherungsleistungen gerecht werden zu können (Mosley et al., 2018; Duell 2020; Konle-Seidl 2020; OECD 2021b). Whelan et al. (2021) sehen zudem die Notwendigkeit, „Work-First“-Strategien mit der Betonung von kurzfristigen Vermittlungszielen zugunsten eines ausgewogeneren Ansatzes aufzugeben, der auch die Qualität von Arbeit und Leben in einer längerfristigen Perspektive einbezieht. Um den Bedarfen von vulnerablen Gruppen gerecht zu werden sind insofern auch neue Ansätze des Case-Managements (vgl. Rübner in diesem Band), zusätzliche Förderinstrumente und eine stärkere Zusammenarbeit mit anderen Diensten notwendig.

Verschiedene Studien zeigen, dass stärker individualisierte Ansätze, niedrigere Betreuungsschlüssel, die den Beratungskräften mehr Zeit für einzelne Fälle lassen, hochwertige Verfahren des Job-Matching und besser qualifizierte Vermittlungsfachkräfte die Beschäftigungswirkungen der Dienste verbessern können (z. B. Crepon et al., 2005, Hainmueller et al. 2016; Mailbom et al., 2016; Ravn & Bredgaard, 2020). Dabei liegen die Verbesserungen der Wirkung oft nicht primär in der Verkürzung der Dauer der Arbeitslosigkeit, sondern in der Reduzierung der Gefahr erneuter Arbeitslosigkeit (d. h. stabilerer Beschäftigung).

Besonders benachteiligte (vulnerable) Arbeitsuchende sind oft mit multiplen Integrationshemmnissen konfrontiert, etwa niedrige Qualifikation, familiäre Betreuungspflichten, Suchtprobleme, eingeschränkte Gesundheit oder Wohnungsprobleme (Fernandez et al., 2016). Aus diesem Grund ist eine stärkere Verknüpfung unterschiedlicher Dienste und eine intensive Betreuung durch Beratungskräfte notwendig, als dies bei öffentlichen Arbeitsverwaltungen traditionell vorgesehen ist (z.B. für Kurzarbeitslose, die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung erhalten, vgl. OECD, 2021).

Ein kürzlich durchgeführtes Experiment der österreichischen Arbeitsmarktservice (AMS) vermittelt hierzu eine wichtige Lehre für Innovationen im Bereich der Beratung von Langzeitarbeitslosen. In ausgewählten regionalen Dienststellen hatte der AMS ein neues Konzept erprobt, das die traditionellen Ansätze von Arbeitsberatung und aktiver Arbeitsförderung durch eine Palette von Unterstützungsangeboten ersetzt, die auf freiwilliger Basis genutzt werden konnten. In der Evaluation dieses neuen Konzepts haben Böheim et al. (2024) allerdings keine Verbesserung der Wiederbe-

schäftigungschancen gefunden. Die qualitative Evaluation des Experiments führte zur Erkenntnis, dass ein breiterer Fokus der Beratung besser mit aktiver Arbeitsförderung hätte kombiniert werden sollen, besonders durch Maßnahmen zur Qualifizierung der Arbeitsuchenden und zur Erhöhung der Einstellungsbereitschaft auf Seiten der Arbeitgeber, statt diese zu ersetzen.

6. Institutionelle Arrangements von Beratung und unterstützenden Diensten

Die Überwindung von multiplen Vermittlungshemmnissen erfordert eine koordinierte Erbringung unterschiedlicher Unterstützungsleistungen. Alleinerziehende etwa brauchen oft nicht nur Qualifizierung und Coaching, sondern auch Kinderbetreuung und ggf. auch Erziehungs- und allgemeine Lebensberatung. Jugendliche mit Migrationshintergrund und ohne Berufsausbildung brauchen evtl. Unterstützung bei der Betreuung älterer Familienangehöriger, Schuldenberatung oder Suchberatung. Die neuere Forschung zu diesen Themen (OECD, 2015; EU, 2019) hat die Notwendigkeit zur Verbesserung der Koordination von Beratung mit anderen Unterstützungsleistungen betont, gleich ob sie „in-house“ von der Arbeitsverwaltung erbracht werden oder von gemeinnützigen Trägern (Duell, 2020). Die Empfehlungen des Europäischen Rates zur Integration von Langzeitarbeitslosen haben auch die Bedeutung von Partnerschaften mit Stakeholdern hervorgehoben und empfohlen, zur Koordination von Diensten zentrale Anlaufstellen („single point of contact“) zu schaffen (EU Council, 2016).

Der guten Koordination von Sozial- und Arbeitsmarktdiensten können allerdings die institutionelle Strukturen im Wege stehen. Insbesondere wenn sehr viele Akteure im System beteiligt sind und es große Unterschiede in den Kulturen und Motivlagen der verschiedenen Organisationen zur Erbringung der Dienste gibt, kann Koordination zu einer großen Herausforderung werden (vgl. Genova, 2008).

Eine neuere Untersuchung von bestehenden Grundsicherungssystemen in Europa durch das Beratungsunternehmen Ecorys sieht in der oft anzutreffenden institutionellen Fragmentierung ein bedeutendes Hindernis für die Koordination von Diensten (van der Ende et al., 2020). Diese Studie sieht drei Kernaufgaben der Betreuung von Leistungsberechtigten: die Verwaltung von Leistungsanträgen, soziale Beratung und Arbeitsberatung. In vielen Ländern werden diese drei Aufgaben von einer einzigen Behörde wahrgenommen (der Kommune oder einer gemeinsamen Behörde), was die

Koordination erleichtert. In anderen Ländern jedoch sind diese Aufgaben auf verschiedene Institutionen verteilt (Tabelle 1).

Tabelle 1 Institutionelle Aufstellung der Grundsicherungsverwaltung in EU-Ländern

Länder	Gewährung von Unterhaltsleistungen	Sozial- / Familienberatung	Arbeitsberatung
BE, DK, NL, SE	Kommune	Kommune	Kommune
EE, FR, GR, LT, LV, PL, RO	Kommune	Kommune	Nationale Arbeitsverwaltung
DE	Gemeins. Einricht. / Kommune	Gemeins. Einricht. / Kommune	Gemeins. Einricht. / Kommune
CZ, SK	Gemeins. Einricht. /Nationale Sozialbehörde	Gemeins. Einricht. /Nationale Sozialbehörde	Gemeins. Einricht. /Nationale Sozialbehörde
AT, BG, CR, CY, IE, LX, MT, SI	Nationale Sozialbehörde	Besondere Abteil der nationalen Sozialbehörde	Nationale Arbeitsverwaltung
ES, FI, HU, IT	Nationale Sozialbehörde	Kommune (FI, HU, IT) oder gemeins. Einr. (ES)	Nationale Arbeitsverwaltung

Quelle: Zusammenstellung durch die Autorin auf der Basis der Erhebung von Ecorys, Stand 2020 (van der Ende et al., 2020).

In der Bewertung der Breite (Zahl der Dienste, die mit der Leistungsverwaltung verknüpft sind) und der Tiefe der Koordination (die Intensität des Zusammenwirkens in jeder Phase der „clients journey“) zwischen Grundsicherungsverwaltung und relevanten anderen Diensten kam die Untersuchung zu dem Ergebnis, dass die Bereitstellung der Grundsicherungsleistung in den meisten Ländern bis zu einem gewissen Grad mit Sozialberatung, Arbeitsberatung und Wohnungshilfe koordiniert wird, gleichzeitig aber kaum Verbindungen zu anderen, ebenfalls potentielle relevanten Diensten besteht.⁷ Die Ecorys-Untersuchung⁸ stellte zudem fest, dass der Grad der

7 Die Untersuchung bezog sich auf Arbeitsberatung, aktive Arbeitsförderung (Lohnkostenzuschüsse und Qualifizierung), Schuldenberatung, Wohnungshilfe, Kinderbetreuung, Gesundheitsdienste und Versorgungsunternehmen.

8 Die Untersuchung von Ecorys wurde gemeinsam mit dem Budapest Institute im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführt (van der Ende et al., 2020). Die detaillierten Information zum Grad der Kooperation wurden von Länder-Experten zusammengetragen. Bei der Messung der Integration von Diensten ist allerdings der Vorbehalt zu machen, dass die Kooperation *innerhalb* von Institutionen möglicherweise nicht adäquat abgebildet wird. Wenn zum Beispiel Grundsicherung von der gleichen Institution wie Wohnungshilfe geleistet wird, sind diese beiden Aufgabenfelder möglicherweise dennoch nicht eng koordiniert.

Koordinierung von für Grundsicherungsbeziehern relevanten Diensten tatsächlich mit der Fragmentierung des institutionellen Gefüges korreliert ist (Tabelle 2). Sie fand einen höheren Grad der Koordination von Diensten (sowohl in Bezug auf die Breite als auch auf die Intensität der Kooperation) in Ländern, in denen die Leistungsverwaltung und die Sozialberatung von der gleichen Behörde erbracht wurden. In Ländern, in denen die Grundsicherung von den Kommunen administriert wird, erleichtert dies klar die Koordination zwischen dieser und anderen sozialen Diensten wie Schuldenberatung und Wohnungshilfe.

Tabelle 2 Grad der Koordination mit unterstützenden Diensten in Bezug auf institutionelle Arrangements von Grundsicherung und Beratung

Institutionen die Grundsicherung und Beratung erbringen Kommunal oder g.E.	Grad der Koordination**			
	Sehr niedrig	Begrenzt	Mittel	Hoch
	GR, RO	BE	EE, LT, LV, DE, DK, NL	FR, PL, SE
Beide Zentralbehörde	CR		SK	AT, BG, CZ, SI
Nationale Sozialbehörde	FI	HU, MT	CY	IE
Lokale soziale Dienste	ES, IT	LX		
Größere Reform seit 2004*	ES, GR, FI		DE, DK, LT, NL	FR, LE, SI

Quellen: Van der Ende et al. (2020, S. 78) zum Grad der Koordinierung in 2020, Scharle et al. (2018) und OECD (2023, Chapter 4) zu Reformen.

** Diese Aufstellung kann unvollständig sein, da es keine systematisch erhobenen Daten für die Jahre 2014-2023 gibt.*

*** Breite der Integration von Diensten: durchschnittliche Zahl von Diensten, die mit der Grundsicherung verknüpft sind (von 0 bis 9); Tiefe der Integration: durchschnittliches Niveau der Kooperation (von ad hoc informell zu formaler Kooperation oder gar Fusion) zwischen der sozialen Beratung und anderen Unterstützungsdiensten in einzelnen Phasen der „clients journey“ (Zuweisung, Antragsprüfung, Erbringung des Dienstes, Monitoring der Umsetzung, Sanktionen). Sie wird auf einer Skala von 1 bis 8 gemessen (z. B. 1= kein Dienst vorhanden, 2=vorhanden, aber keine Kooperation, 3=lockere informelle Kooperation bis hin zu 8= wird in einerBehörde erbracht). Der Grad von Koordination zwischen Sozialberatung und anderen unterstützenden Diensten wird als „sehr niedrig“ betrachtet, wenn die durchschnittliche Breite und Intensität zugleich unter 3 liegen, als „begrenzt“, wenn einer von beiden unter 3 liegt, als „mittel“, wenn beide mindestens bei 3 liegen, aber einer von beiden unter 4 und als „hoch“, wenn beide mindestens bei 3,9 liegen.*

Die Länder-Experten hatten dafür jedoch oft keine Einsicht in die intrainstitutionellen Verhältnisse. Auch war nicht immer erkennbar, ob es innerhalb der Länder in verschiedenen Regionen unterschiedliche Praktiken gibt.

7. Reformen zur Stärkung der Koordination von sozialer Beratung und unterstützenden Diensten

Institutionelle Fragmentierung schränkt nicht nur die Kooperation in der Leistungserbringung verschiedener Dienste ein, sondern kann auch ein Hindernis für Reformen sein. Das ist der Fall, wenn eine größere Zahl von Stakeholdern (mit vielfältigeren Interessen) von den Vorteilen einer Neuordnung überzeugt werden muss oder wenn die Fragmentierung die Umsetzung einer Reform erschwert. Eine detaillierte Untersuchung von derartigen Reformen in EU-Mitgliedstaaten zwischen 2004 und 2014 fand dafür Hinweise, zeigte aber auch, dass die Schwierigkeiten überwindbar sind. Die Studie identifizierte 14 bedeutende Reforminitiativen (von denen 13 tatsächlich umgesetzt wurden) und zeigte, dass lokale Expertise, eine starke Tradition der Kooperation auf lokaler Ebene und die Konsultation mit Stakeholdern in der Konzeptionsphase der Reform die Schwierigkeiten ausgleichen können, die sich aus einer fragmentierten Ausgangslage ergeben (Scharle et al., 2018). In der gleichen Studie konnte gezeigt werden, dass eine Anpassung des Personalbestands, um die Fallzahlen auf einem überschaubaren Niveau zu halten (oder sogar zu reduzieren), die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass die Reform die Beschäftigungswirkung für Bezieher von Grundsicherungsleistungen verbessert.⁹

Obwohl die Vorteile der Koordination von Sozialberatung und Arbeitsförderung für Grundsicherungsbezieher auf der Hand liegen, ist es schwierig diese genau zu messen. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die integrierte oder koordinierte Art der Bereitstellung schwer zu messen ist (geschweige denn zwischen den Ländern zu vergleichen) und dass Reformen, die auf eine bessere Koordinierung abzielen, in der Regel auch andere Ziele und Elemente umfassen.

Dementsprechend ist die empirische Evidenz der Vorteile von integrierten Diensten zwar schwach, insgesamt aber positiv. Unter Verwendung der Ecorys-Erhebung als Maß für die Koordinierung und von SILC-Daten zur Messung der Beschäftigungsergebnisse stellen van der Ende et al. (2020) fest, dass eine engere Zusammenarbeit (Partnerschaft oder Zusammenschluss) von Institutionen der Arbeitsförderung und der Sozialhilfe bzw. Grundsicherung und Überweisungen zwischen den Diensten die Wahrscheinlich-

⁹ In Frankreich und Slowenien hat man dies mit der Schaffung von hochwertigen und auf die Bedarfe von Klienten genau abgestimmten Diensten zu erreichen, während der Fokus in Deutschland, Dänemark, Finnland, der Baskenregion in Spanien und Irland stärker auf der Verbesserung der Wirksamkeit von Arbeitsmarktdienstleistungen und der Verstärkung von Aktivierung lag (Altmann et al., 2018; Lieabman & Luttmer, 2015).

keit erhöhen, dass Grundsicherungsbezieher in Beschäftigung übergehen. Die Integration mit anderen Diensten (bezogen auf Gesundheit und Wohnen) hat keine messbare kurzfristige Beschäftigungswirkung, kann allerdings zur Reduzierung von Armut beitragen. Scharle et al. (2018) zeigen, dass sich die Beschäftigungswirkungen für Grundsicherungsbezieher in 7 der 14 Reformen verbessert hat, die auch eine stärkere Integration von Diensten zum Inhalt hatten. Fünf dieser Reformen haben zudem zur Reduzierung von Armut beigetragen, so weit das die qualitativen Evaluationen und die Interviews mit Stakeholdern erkennen lassen. Dieser letztgenannte Befund spiegelt wahrscheinlich die Stärke von Beratung wider: wenn Klienten Zugang zu qualitativ hochwertiger Beratung haben, die mit anderen Diensten kooperiert und die zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und Beseitigung von Arbeitsmarkthindernissen beiträgt, können auch die Risiken von Aktivierungspolitikern wie Ausgrenzung oder Stigmatisierung minimiert werden.

8. Digitale Werkzeuge als Unterstützung und als Risiko

Während digitale Werkzeuge in öffentlichen Diensten schon seit Jahrzehnten im Einsatz sind, war die Nutzung solcher Werkzeuge im Bereich der Beratung bisher eher begrenzt, auch aufgrund des hochgradig personen-zentrierten Charakters dieser Dienstleistung. Für Bezieher von Grundsicherungsleistungen birgt die Digitalisierung bedeutende Risiken, insofern diese Gruppe oft einen geringeren Bildungsstand aufweist, weniger geübt im Umgang mit Onlineanwendungen ist und in geringerem Maße Zugang zum Internet hat als andere Teile der Bevölkerung. Die Verlagerung von Dienstleistungen in digitale Kanäle kann deshalb für Bezieher von Grundsicherungsleistungen den Zugang zu diesen Leistungen und den Kontakt mit Beratungskräften erschweren. Es gibt zudem Erkenntnisse, dass Beratung in persönlicher Präsenz für die Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen wirksamer ist als Online-Varianten (z. B. Vehkasalo, 2020).

Allerdings haben die jüngsten Entwicklungen im Bereich künstlicher Intelligenz (KI) und die Erfahrungen während der Covid-19-Pandemie zu einem verstärkten Interesse an und einer stärkeren Nutzung von digitalen Werkzeugen und Formaten auch im Bereich der Beratung geführt. Einige Beispiele aus neuerer Zeit lassen vermuten, dass eine sorgfältig gestaltete Nutzung digitaler Werkzeuge soziale Beratung unterstützen kann. Einige dieser Erkenntnisse stammen aus Experimenten, in denen relevante Arbeitsmarktinformationen und Empfehlungen für die Jobsuche, die an langzeitarbeitslose Teilnehmer verschickt wurden, die Integrationschancen signifikant

verbesserten (Altmann et al., 2018; Lieabman & Luttmer, 2015). In einem anderen Experiment erhielten Langzeitarbeitslose personalisierte Vorschläge über alternative berufliche Einsatzmöglichkeiten (Belot et al., 2022). Diese Vorschläge wurden auf der Basis der Merkmale der Arbeitsuchenden automatisch generiert und in eine Job-Plattform und in Suchanfragen integriert. Die Forscher fanden heraus, dass die Teilnehmer an diesem Experiment durch die Erweiterung ihrer Arbeitsuche stabilere Arbeitsplätze fanden und ein höheres Einkommen erzielten als die Kontrollgruppe, die die gleiche Job-Plattform nutzte, aber nicht die personalisierten digitalen Hilfestellungen erhielten.

Digitalisierung kann auch die Beratung unterstützen, indem sie die Informationsbasis für Entscheidungen der Beratungsfachkräfte verbessert (durch die Zusammenführung von Informationen über Klienten anderer Agenturen und Dienste), die Überweisungen zwischen Diensten beschleunigt (durch Nutzung gemeinsamer Datenplattformen oder das Teilen von Daten) und die Verwaltungsarbeit der Beratungskräfte verringert, so dass mehr Zeit für die Arbeit mit Klienten bleibt (vgl. Funke & Bendixen in diesem Band). Neuerdings gibt es einige Initiativen, die die Informationsgrundlage für Beratungskräfte im Bereich der Grundsicherung durch die Schaffung gemeinsamer Datenplattformen verbessern, zum Beispiel in Griechenland, Luxemburg und Finnland (OECD, 2023). In Luxemburg wurde 2018 eine vollständig integrierte Informationsplattform eingeführt, auf die nationale und regionale Stellen, die mit Grundsicherungsbeziehern arbeiten, zugreifen können. Die Plattform unterstützt die Fallarbeit von Fachkräften vor Ort und ihren Supervisoren in einer gemeinsamen Umgebung. Sie dokumentiert die Erstberatung, Integrationspläne, Aktivierungsmaßnahmen, den Austausch mit der Arbeitsverwaltung, den Austausch mit der Sozialversicherung, das elektronische Dokumentenmanagement usw.

9. Fazit

In diesem Beitrag wurde dargestellt, dass soziale Beratung für Bezieher von Grundsicherungsleistungen auf die demographischen und wirtschaftlichen Herausforderungen mit neuen Ansätzen und Instrumenten für die Betreuung dieser Gruppe reagieren muss. Beratung muss leichter zugänglich und stärker personenzentriert sein und besser mit anderen für die Zielgruppe relevanten Diensten koordiniert werden.

Während der Bedarf solcher Veränderungen unumstritten ist, zeigen die Befunde der Forschung auf diesem Gebiet, dass viele EU-Mitgliedstaaten noch einen Rückstand bei der Entwicklung gut koordinierter Angebote für

die Grundsicherungsbeziehungen aufweisen, was teilweise mit den potentiell hohen Kosten institutioneller Reformen erklärt werden kann, besonders in Ländern mit einem hochgradig fragmentierten System sozialer Leistungen. Die lange Zeit, die es dauert, bis sich Reformen auszahlen und die damit verbundenen Unsicherheiten können die Bereitschaft der Politik zu solchen Reformen weiter reduzieren, vor allem in Ländern, in denen die Governance-Strukturen als weniger effektiv anzusehen sind. Dies macht den Bedarf an weiteren Impulsen und weitere finanzielle Unterstützung durch die EU und einem starken Engagement durch Fachorganisationen auf nationaler und internationaler Ebene deutlich.

Auch weitere Forschung zu Kosten und Nutzen integrierter sozialer Dienste, zu den optimalen Formen der Kooperation in bestimmten institutionellen Kontexten und zu dem Potential risikobegrenzter digitaler Lösungen zur Kostenreduzierung können den Anstoß für institutionelle Reformen geben.

Auch Basis-Initiativen zur Verbesserung der Kooperation zwischen sozialer Beratung, und anderen sozialen Diensten sind hilfreich. Sie können viele Lücken in einem unvollkommenen institutionellen Arrangement schließen und auch eine wertvolle Ressource für die Einführung von Reformen und die Umsetzung neuer, besser koordinierter Formen der Erbringung von Sozial- und Arbeitsmarktdienstleistungen darstellen.

(Aus dem Englischen übertragen von Matthias Schulze-Böing)

Literatur

- Altmann, S., Falk, A., Jäger, S., & Zimmermann, F. (2018). Learning about job search: A field experiment with job seekers in Germany. *Journal of Public Economics*, 164, 33–49. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2018.05.003>
- Anghel, L.-L. (2022). *2022 PES Capacity Questionnaire Part II: Labour market training for the long-term unemployed - Survey-based Report*, European Network of Public Employment Services, August 2022. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=26204&langId=en>
- Arni, P., & Schiprowski, A. (2019). Job search requirements, effort provision and labor market outcomes. *Journal of Public Economics*, 169, 65–88. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2018.09.004>
- Belot, M., Kircher, P., & Muller, P. (2022). Do the Long-Term Unemployed Benefit from Automated Occupational Advice During Online Job Search? *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4178928>

- Böheim, R., Eppel, R., & Mahringer, H. (2024). Impact evaluation of a new counselling and support programme for unemployed with multiple placement obstacles. *International Journal of Social Welfare*. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12657>
- Böhnisch, L. & Lösch, Ch. (1973). Das Handlungsverständnis des Sozialarbeiters und seine institutionelle Determination. Zur gegenwärtigen Diskussion über den politisch-sozialen Standort des Sozialarbeiters. In: Otto, Hans-Uwe/Schneider, Siegfried (eds.): Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit. Zweiter Halbband. Neuwied, Berlin: Luchterhand, pp. 21–40.
- Clasen, J., & Clegg, D. (2011). *Regulating the risk of unemployment : national adaptations to post-industrial labour markets in Europe*. Oxford University Press.
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2018). What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894–931. <https://doi.org/10.1093/jea/jvx028>
- Commission (2022). *The 2022 Minimum Income Report* (pp. 2–93). European Commission and the Social Protection Committee. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=26195&clangId=en>
- Cottier, L., Fluckiger, Y., Kempeneers, P., & Lalive, R. (2018). Does Job Search Assistance Really Raise Employment? *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3249880>
- Crepon, B., Dejemeppe, M., & Gurgand, M. (2005). Counseling the Unemployed: Does it Lower Unemployment Duration and Recurrence? *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.827344>
- De Brouwer, O., Leduc, E., & Tojerow, I. (2023). The consequences of job search monitoring for the long-term unemployed: Disability instead of employment? *Journal of Public Economics*, 224. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2023.104929>
- Duell, N. (2020). *New forms of active labour market policy programmes* (pp. 1–85). European Commission. <https://skillsatworkbarcelona2023.es/documentacion/adicional/NewformsOfALMPReportENG.pdf>
- EU Council (2016). *Council Recommendation of 15 February 2016 on the integration of the long-term unemployed into the labour market*, European Council. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H0220\(01\)&qid=1701440874239](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H0220(01)&qid=1701440874239).
- Fervers, L. (2019). Healing or Deepening the Scars of Unemployment? The Impact of Activation Policies on Unemployed Workers. *Work, Employment and Society*, 095001701988290. <https://doi.org/10.1177/0950017019882904>
- Fritzell, J., & Ritakallio, V.-M. (2010). Societal shifts and changed patterns of poverty. *International Journal of Social Welfare*, 19, S25–S41. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2397.2010.00728.x>
- Genova, A. (2008). Integrated Services in Activation Policies in Finland and Italy: A Critical Appraisal. *Social Policy and Society*, 7(3), 379–392. <https://doi.org/10.1017/s147474640800434x>
- Grubb, D. (2000). Eligibility criteria for unemployment benefits. *OECD Economic Studies*, 30(II). https://www.researchgate.net/publication/246048690_Eligibility_Criteria_for_Unemployment_Benefits

- Hainmueller, J., Hofmann, B., Krug, G., & Wolf, K. (2016). Do Lower Caseloads Improve the Performance of Public Employment Services? New Evidence from German Employment Offices, *The Scandinavian Journal of Economics*, 118(4) 941-974. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/sjoe.12166>
- Heckman, J.J., Lalonde, R.J. and Smith, J.A. (1999). The economics and econometrics of active labour market programs, in (O. Ashenfelter and D. Card, eds), *Handbook of Labour Economics*, Volume 3A. pp. 1865–2095, Amsterdam and New York: Elsevier.
- Immervoll, H., & Knotz, C. (2018). How Demanding are Activation Requirements for Jobseekers? *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3234227>
- Immervoll, H., Knotz, C., & Jongmi, L. (2022). *Activity-related eligibility conditions for receiving unemployment benefits*. OECD. <https://web-archiv.oecd.org/2022-12-14/647752-Activity-related%20eligibility%20conditions%202022.pdf>
- Liebman, J. B., & Luttmer, E. F. P. (2015). Would People Behave Differently If They Better Understood Social Security? Evidence from a Field Experiment. *American Economic Journal: Economic Policy*, 7(1), 275–299. <http://www.jstor.org/stable/24465950>
- Mailbom, J., Rosholm, M., & Svarer, M. (2016). Experimental Evidence on the Effects of Early Meetings and Activation, *The Scandinavian Journal of Economics*, 119(3), 541-570. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/sjoe.12180>
- Nickell, S., Nunziata, L., & Ochel, W. (2005). Unemployment in the OECD Since the 1960s. What Do We Know? *The Economic Journal*, 115(500), 1–27. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2004.00958.x>
- OECD. (2007). Activating the unemployed: what countries do. In *OECD Employment Outlook 2007* (pp. 207–241). OECD. https://read.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2007_empl_outlook-2007-en#page7
- OECD. (2015). *Integrating Social Services for Vulnerable Groups*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264233775-en>
- OECD. (2022) *Strictness of activation requirements database*, OECD. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SBE>
- OECD. (2023). *Boosting Social Inclusion in Spain*. OECD. <https://doi.org/10.1787/56b604a0-en>
- PES. (2021). *PES Network Strategy*. European Commission. <https://doi.org/10.2767/107564>
- Ravn, R.L. & Bredgaard, T. (2020). Relationships Matter – The Impact of Working Alliances in Employment Services. *Social Policy and Society*, 20(3), 418-435. doi:10.1017/S1474746420000470
- Scharle, Á., Düll, N., Minas, R., Fertig, M., & Csillag, M. (2018). *Study on integrated delivery of social services aiming at the activation of minimum income recipients in the labour market - success factors and reform pathways* (pp. 1–122). European Commission. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20246&langId=en>
- Schmid, G. (2017). Transitional Labour Markets: Theoretical Foundations and Policy Strategies. In: *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/978-1-349-95121-5_3050-2
- Schmid, G. (2020). Beyond European unemployment insurance. Less moral hazard, more moral assurance? *Transfer: European Review of Labour and Research*, 102425892095266. <https://doi.org/10.1177/1024258920952666>

- Staub-Bernasconi, S. (2011). Human rights and their relevance for social work as theory and practice. In L. M. Healy & R. J. Link (Eds.), *Handbook of international social work: Human rights, development, and the global profession* (pp. 30–36). New York, NY: Oxford University Press
- van den Berg, G. J., & van der Klaauw, B. (2006). Counseling and monitoring of unemployed workers: Theory and evidence from a controlled social experiment. I. *International Economic Review*, 47(3), 895–936. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2354.2006.00399.x>
- van der Ende, M., Scharle, Á., Csillag, M. & et al (2020). *Study about the methodology to measure the returns on investment from integrated social assistance schemes*, European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Directorate, Ecorys and the Budapest Institute, <https://data.europa.eu/doi/10.2767/716458>
- van der Klaauw, B., & Vethaak, H. (2022). Empirical Evaluation of Broader Job Search Requirements for Unemployed Workers. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4275339>
- Vehkasalo, V. (2020). Effects of face-to-face counselling on unemployment rate and duration: evidence from a Public Employment Service reform. *Journal for Labour Market Research*, 54(1). <https://doi.org/10.1186/s12651-020-00276-8>
- Watson, D., Grotti, R., Whelan, C. T., & Maitre, B. (2021). Welfare Regime Variation in the Impact of the Great Recession on Deprivation Levels: A Dynamic Perspective on Polarisation vs Convergence for Social Risk Groups, 2005–2014. *Journal of Social Policy*, 1–21. <https://doi.org/10.1017/s0047279421000210>
- Whelan, N., Murphy, M. P., & McGann, M. (2021). The enabling role of employment guidance in contemporary public employment services: A work-first to life-first typology. *British Journal of Guidance & Counselling*, 49(2), 200–212. <https://doi.org/10.1080/03069885.2021.1879374>

