

B e s c h l u s s v o r l a g efür den
öffentlichen Sitzungsteil

Gremium	Datum	Zuständigkeit
Personalausschuss	11.09.2018	Kenntnisnahme

Tagesordnungs- Punkt	Umsetzung con_sens-Gutachten Sozialamt
-------------------------	---

Beschlussvorschlag:

Der Personalausschuss nimmt die Ausführungen der Verwaltung zu der geplanten Umsetzung des Gutachtens zur Kenntnis.

Vorbemerkungen:

Die Gemeindeprüfungsanstalt NRW –GPA- hat im Rahmen der hausweit durchgeführten Organisationsberatung empfohlen, nach der Untersuchung des Bereiches der Eingliederungshilfe –EGH- (erfolgte im Zeitraum von August 2015 bis Mai 2016 durch con_sens) das Sozialamt insgesamt vertiefend untersuchen zu lassen. Der Auftrag hierzu wurde im November 2016 ebenfalls an con_sens erteilt. Der Untersuchungsauftrag umfasste – da bereits untersucht - nicht die Aufgabenbereiche Eingliederungshilfe (s.o.) sowie die Betreuungsbehörde und Elterngeld, da zu letzteren aktuelle Stellenbemessungen des Amtes für Zentrale Steuerungsunterstützung vorlagen.

Nach durchgeführter Untersuchung hat con_sens das Abschlussgutachten im Herbst 2017 vorgelegt und dessen wesentliche Inhalte in der Sitzung des Personalausschusses am 22.11.2017 vorgestellt. Der Personalausschuss hat die dargestellten Ergebnisse der Untersuchung zur Kenntnis genommen.

Das Sozialamt und das Amt für Zentrale Steuerungsunterstützung haben das Gutachten con_sens in mehreren Workshops über einen Zeitraum von ca. einem halben Jahr aufgearbeitet und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entsprechend informiert. In Workshops mit den Führungskräften des Sozialamtes wurden die von con_sens formulierten Handlungsempfehlungen auf Sinnhaftigkeit, Realisierbarkeit und Machbarkeit überprüft.

Von con_sens wurden 60 Handlungsempfehlungen mit Umsetzungsschritten herausgearbeitet, die im Wesentlichen die Themenblöcke

- I. Aufbauorganisation,
- II. Aufgabenwahrnehmung sowie
- III. Stellenbedarf

betreffen und sich auch auf grundlegende Zukunftsthemen wie den Aufbau eines Wissensmanagements oder der Qualitäts- und Prozessorientierung beziehen.

Im Folgenden werden die aus dem con_sens Gutachten resultierenden Änderungen betreffend I. bis III. in Grundzügen beschrieben und wesentliche Eckpunkte der Neuorganisation dargestellt. Änderungen gegenüber den con_sens Gutachten (EGH 2016 und Sozialamt 2017) werden herausgestellt und erste Erkenntnisse aus der geänderten Aufgabenwahrnehmung erläutert.

Erläuterungen:

I. Aufbauorganisation

Die Beratungsfirma con_sens hat im Gutachten zur Organisationsberatung zwei verschiedene Alternativen für eine neue Aufbauorganisation zur Diskussion gestellt. Dabei lag der Fokus nicht nur auf der Neuordnung von Sachgebieten zu Abteilungen, sondern auch auf einer inhaltlich stimmigen Aufgabenverteilung innerhalb der Sachgebiete. Die beiden Alternativen unterscheiden sich im Wesentlichen hinsichtlich der Anzahl der Abteilungen. Con_sens hat im Gutachten zwei Modelle mit einmal drei und einmal vier Abteilungen mit ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen erörtert.

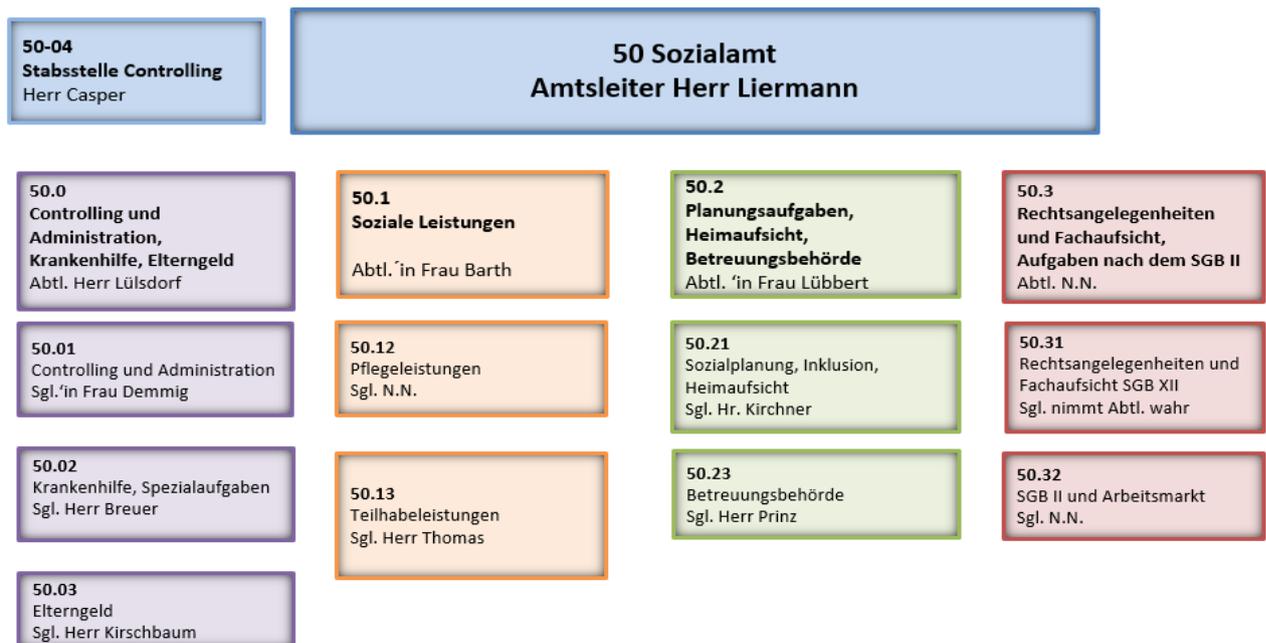
Abweichend zum con_sens Gutachten, in dem 10 Sachgebiete in einer Drei-/ bzw. Vierabteilungslösung vorgeschlagen wurden, konnten, bedingt durch eine weitere Optimierung in der Umsetzung, nun 9 Sachgebiete in 4 Abteilungen organisatorisch sinnvoll strukturiert werden. Durch die beabsichtigte Besetzung der neuen Abteilungsleitung 50.3, die in Personalunion eine Sachgebietsleitung übernimmt, kann eine Leitungsstelle gegenüber dem Gutachten eingespart werden.

Die Verwaltung hat die Neustrukturierung der Aufbauorganisation mit Wirkung zum 01.09.2018 umgesetzt. Hierdurch werden eine optimierte Zuordnung der einzelnen Aufgaben zu den jeweiligen Organisationseinheiten sowie gleichzeitig angemessene und vergleichbare Leitungsspannen innerhalb des Amtes und der Abteilungen geschaffen.

Des Weiteren wurden Aufgabenbereiche wie zum Beispiel die Krankenhilfe oder Aufgaben nach dem SGB II aus den bisherigen Sachgebieten herausgelöst. Aufgrund des jeweiligen Aufgabenumfanges sowie der bisherigen Überfrachtung der Sachgebiete mit Einzelaufgaben, wurden hierfür zwei neue Sachgebiete mit eigener Sachgebietsleitung eingerichtet (Sachgebiet

50.02 Krankenhilfe und Spezialaufgaben sowie Sachgebiet 50.32 SGB II und Arbeitsmarkt). Es wurde eine Stabsstelle Controlling 50-04 an die Amtsleitung angebunden. Hierdurch soll der Aufbau des Fachcontrollings zügig vorangebracht und dessen steuerungsrelevante Bedeutung herausgestellt werden.

Als Ausfluss der Ergebnisse zur Aufgabenwahrnehmung aus dem Gutachten sowie der nunmehr erfolgten neuen Schwerpunktbildung hat das Amt 50 folgende neue Struktur erhalten:



Die neuen Aufbauorganisation bringt hierbei vor allem folgende Vorteile:

- Entlastung der Leitungskräfte durch eine niedrigere Leitungsspanne und eine geringere Themenvielfalt. Hierdurch soll eine verbesserte Steuerung ermöglicht werden.
- Entlastung der Amtsleitung
- Ein Schwerpunktthema je Abteilung
- Klare Abgrenzung der einzelnen Aufgaben

II. Aufgabenwahrnehmung

Änderungen in der Aufgabenwahrnehmung betreffen insbesondere die folgenden Bereiche:

1. Controlling
2. Rechtsangelegenheiten/Aufbau Fachaufsicht
3. Sozialplanung
4. Heimaufsicht
5. SGB II/Arbeitsmarkt
6. Eingliederungshilfe

1. Controlling

Der Aufbau eines amtsweiten Controlling und die adäquate Ausstattung der Administration sind bei dem komplexen Rechtsgebiet der Sozialhilfe und des Transfervolumens von knapp 222 Mio. Euro im Jahr 2018 unerlässlich. Aus diesem Grund wurde bereits im Jahr 2016 die Abteilung 50.0 sowie das zugehörige Sachgebiet 50.01 Controlling und Administration eingerichtet. Hier wurde bereits der Schwerpunkt auf das Finanz- und Haushaltscontrolling ausgerichtet. Inzwischen ist eine rechtskonforme Handhabung der Fachanwendung „Open Prosoz“ sowie eine ordnungsgemäße Buchführung im Sozialamt und bei den angeschlossenen 19 Delegationsnehmern (Städte/Gemeinden) sichergestellt. Entsprechende Auflagen und Vorgaben des Bundesrechnungshofes und der Bezirksregierung werden nun ebenfalls eingehalten. Neben einem Fall- und Finanzcontrolling ist mittelfristig auch ein Prozesscontrolling für die Steuerung der Prozesse/Verfahrensabläufe aufzubauen und im Sozialamt zu implementieren, nicht zuletzt um hier gesicherte Verfahrensabläufe unabhängig von dem jeweilig aktuell eingesetzten Personal nachhaltig zu gewährleisten.

Die mit der Einrichtung eines funktionierenden Controllings angestrebten Ziele lassen sich wie folgt definieren:

Meilensteine Controlling

- ✓ Aufbau nach Fall- und Finanzdaten, Prozessen und Wirkungen als Steuerungsunterstützung für soziale Leistungen
- ✓ Nachvollziehbarkeit des Mittelverbrauchs durch klare Produktabgrenzungen
- ✓ Aufbau eines internen Kontrollsystems zur Verhinderung von dolosen Handlungen
- ✓ Nachhaltige Sicherung der Prozessabläufe

2. Rechtsangelegenheiten/Aufbau Fachaufsicht

Die Rechtsangelegenheiten und der Aufbau einer Fachaufsicht sind ein weiterer Baustein der Umsetzung, da zum Beispiel dem Kreis als „Örtlicher Träger der Sozialhilfe“ die Fachaufsicht über die delegierten Aufgaben des Sozialgesetzbuchs XII (insbesondere Grundsicherung und ambulante Hilfe zur Pflege) obliegt. In diesen Fällen ist das Kreissozialamt zusätzlich Widerspruchsbehörde. Im nicht-delegierten Bereich obliegen dem Kreissozialamt zusätzlich die Leistungsentscheidungen sowie die Durchführung von Widerspruchs- und Klageverfahren.

Im con_sens Gutachten wurde eine Überlastung des Bestandspersonals in der Widerspruchsbehörde festgestellt mit den Auswirkungen von erhöhten Liegezeiten der Widersprüche, Untätigkeitsklagen und insgesamt hohen Rückständen.

Zentrale Aufgabe der Fachaufsicht ist es, die Einheitlichkeit der materiell-rechtlichen Verwaltungsentscheidungen sowie der Datenerfassung sicherzustellen, um Fehler frühzeitig zu erkennen nicht zuletzt um Rückzahlungen gegenüber der Bundesauftragsverwaltung (Erstattungsvolumen ca. 40 Mio. € pro Jahr durch den Bund) abzuwenden. Der notwendige Fachaustausch mit den Kommunen und eine intensiviertere Prüfung vor Ort bilden weitere

Arbeitsschwerpunkte der Fachaufsicht.

Zum IST-Personalbestand bezüglich der Aufgaben Fachaufsicht wurden im con_sens Gutachten 0,45 Vollzeitstellen ermittelt, dem ca. 50 Vollzeitstellen Sozialhilfe in den kreisangehörigen Kommunen gegenüberstehen.

Die mit der Einrichtung einer Abteilung Fachaufsicht/Rechtsangelegenheiten angestrebten Ziele lassen sich wie folgt definieren:

Meilensteine Fachaufsicht und Rechtsangelegenheiten

- ✓ Hinterlegung von Wissen „Was habe ich wann, wo und wie zu machen“ im Sinne von Verfahrensleitsätzen
- ✓ Aufbau eines Qualitätsmanagements und Hinterlegung von Arbeitshilfen, Anweisungen, etc. für ein rechtskonformes Verwaltungshandeln
- ✓ Verringerung der Anzahl von Klagen, Widersprüchen und Vermeidung von Untätigkeitsklagen

3. Sozialplanung

Der bereits bestehende politische Auftrag, eine integrierte strategische Sozialplanung sozialräumlich aufzubauen, wird ausgeführt. Auf die Sozialräume bezogen werden die Bedarfe der Bürger dargestellt und über Prognosen hochgerechnet. Demgegenüber werden die bestehenden Angebote der Einrichtungen und Dienste (Wohlfahrtspflege, Vereine etc.) gegenübergestellt. Somit könnten erstmals Fragen quantitativ und qualitativ beantwortet werden. Grundlegende Fragestellungen sind zum Beispiel:

- Was braucht der Bürger für die Daseinsvorsorge?
- Welche Ressourcen / Finanzmittel stellen wir ein?
- Welche Synergien und welcher optimale Mitteleinsatz der sozialen Leistungen ergeben sich dadurch?

Zu den Aufgaben der Sozialplanung gehören der Aufbau- und die Fortschreibung eines sozialräumlich aufgestellten Sozial-Monitorings mit gezielter Datenaufarbeitung und entsprechender Analyse. Dann folgen Sozialraumkonferenzen als Beteiligungsverfahren in den jeweiligen Kommunen mit Politik, Verwaltung der Städte/Gemeinden, Wohlfahrtsverbänden, relevanten Fachämtern, Bürgerinnen und Bürgern, etc.. Auf dieser Basis können Maßnahmen- und Handlungsempfehlungen erarbeitet werden, bzw. Grundlagen für gesetzliche Planungsaufgaben (Pflegeplanung, Gesundheitsplanung, Kita- und Jugendplanungen) entwickelt werden.

Zurzeit steht für diese Tätigkeiten der Sozialplanung kein Personal zur Verfügung.

Die mit der Einrichtung einer funktionierenden Sozialplanung angestrebten Ziele lassen sich wie folgt definieren:

Meilensteine Sozialplanung

- ✓ Bildung von Sozialräumen
- ✓ Erstellung von Indikatoren
- ✓ Entwicklung eines Sozialraummonitors / Sozialatlas, Sozialberichtserstattung
- ✓ Bedarfsgerechte Planung und Steuerung der sozialen Infrastruktur
- ✓ Empirische Grundlagen schaffen für die Sozialpolitik

4. Heimaufsicht

Die Heimaufsicht ist zuständig für die Prüfungen nach dem Wohn- und Teilhabegesetz WTG-NRW. Mit der ursprünglichen Personalausstattung von 4,9 Vollzeitstellen in 2016 konnten die gesetzlichen Anforderungen an die Prüfungen nach dem WTG nicht erfüllt werden. Um ein Organisationsverschulden zu vermeiden und dem Schutz der Menschen in den Einrichtungen gerecht zu werden, wurden bereits in der zweiten Jahreshälfte 2017 zwei Verwaltungskräfte in Vollzeit zusätzlich eingesetzt. Somit kann nun den anlass- und statusbezogenen Prüfungen nachgekommen werden. Bei den Regelprüfungen der Pflegeeinrichtungen wird mittlerweile ein fast zweijähriger Rhythmus erreicht. Ob die eingeleiteten Maßnahmen der Bezirksregierung genügen, wird zurzeit in Gesprächen eruiert. Die Bezirksregierung hält in Abstimmung mit dem Sozialministerium eine Prüfquote von mindesten 80 Prozent für notwendig. Das Gutachten con_sens bemisst den notwendigen Personalbedarf auf Grundlage einer 75 Prozentquote bei den Regelprüfungen.

Mit der Verstärkung des Personals im Bereich der Heimaufsicht wird angestrebt:

Meilensteine Heimaufsicht

- ✓ Überwachung und Steigerung der Prüfquoten
- ✓ Verbesserung der Qualität durch entsprechende Sensibilisierung der Heimbetreiber
- ✓ Sicherstellung der Qualitätsstandards bei der Betreuung von Menschen in Einrichtungen
- ✓ Beratung und allgemeine Information sicherstellen

5. SGB II/Arbeitsmarkt

Der Rhein-Sieg-Kreis und die Bundesagentur für Arbeit sind Träger des jobcenters rhein-sieg. Das con_sens Gutachten hat ergeben, dass das Sozialamt die Interessen des Rhein-Sieg-Kreises im Rahmen seiner Trägerschaft aufgrund von Personalunterdeckung nicht ausreichend vertreten und eine fachliche Expertise in Bezug auf den Arbeitsmarkt nicht sicherstellen kann.

Die Intensivierung der Trägeraufgaben steht somit in der Zukunft für das Sozialamt im Vordergrund der SGB II Aufgabenwahrnehmung. Hierunter fallen zum Beispiel die Sicherstellung der Recht- und Zweckmäßigkeit von Einzelfallentscheidungen bei den Kosten der Unterkunft (Finanzvolumen im Haushalt von ca. 100 Mio. Euro pro Jahr) oder Überblick / Einflussnahme auf die Arbeitsmarktstrukturen oder Prüfung von zum Beispiel ordnungsgemäßen Zahlungsflüssen und Ausübung des Weisungsrechtes aus § 44b Abs. 3 SGB II.

Perspektivisch können trilaterale Zielvereinbarungen zwischen dem Jobcenter, der Bundesagentur für Arbeit und dem RSK vereinbart werden, beispielsweise zu dem Thema „Schlüssiges Konzept“ zu Miethöhen / Nebenkosten oder zu handlungspolitischen Zielen wie der Jugendarbeitslosigkeit, Vermittlungsquoten. Die permanente Innenrevision (PIR) aus früheren Jahren mit der stichprobenmäßigen Prüfung von Fallakten wird wieder aufgebaut.

Meilenstein SGB II und Arbeitsmarkt:

- ✓ Aufarbeiten von Buchungsfehlern, daraus proaktiver Wissensaufbau um strukturell bedingte Fehler perspektivisch zu vermeiden, vergleichbar der permanenten Innenrevision
- ✓ Steuerungspotentiale bei den Kosten der Unterkunft KdU identifizieren und Optimierungsprozesse anstoßen
- ✓ Beispielsweise Begleitung und Kontrolle des neuen Instrumentariums „neue Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt“
- ✓ Wiederaufbau permanente Innenrevision (PIR)

6. Eingliederungshilfe

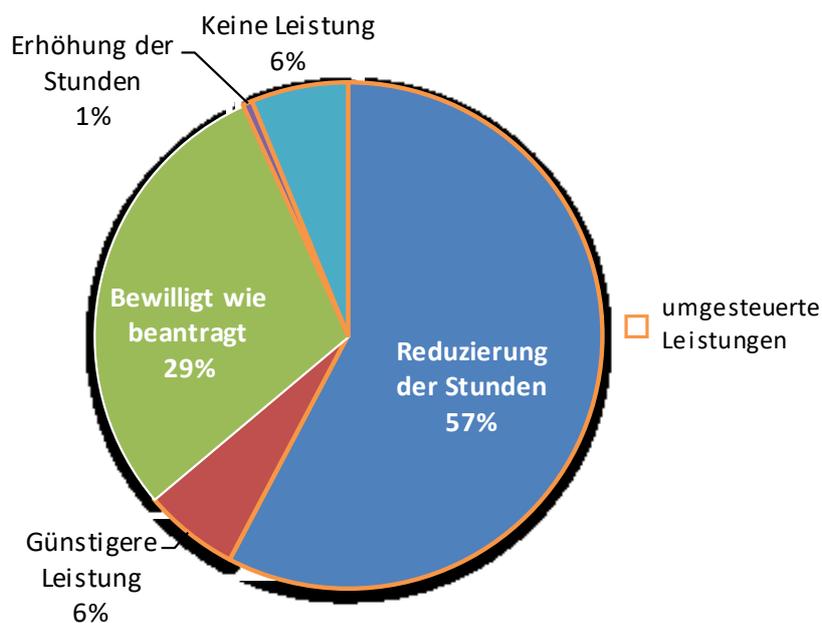
Die Hilfeplanung, das Fallmanagement und das Qualitätsmanagement bei der Aufgabenwahrnehmung Eingliederungshilfe sind seit dem Jahr 2016 beginnend intensiviert und aufgebaut worden (Gutachten con_sens 2016 EGH). Als wesentlicher Erfolg stellten sich die Umsteuerungsaktivitäten der Hilfeplaner ein, die das Fallmanagement unterstützen. In früheren Jahren wurde ein Antrag fast automatisch in eine Bewilligung „wie beantragt“ überführt. Stellschrauben der Leistungsgewährung wie zum Beispiel Umfang, Dauer, Qualität des eingesetzten Personals werden in der Einzelfallbearbeitung genutzt und im jeweiligen Bewilligungsbescheid hinterlegt. Flankierend wurden Leistungsvereinbarungen mit Diensten und Einrichtungen abgeschlossen, die für den Rhein-Sieg-Kreis wirtschaftlich sind und zusätzlich qualitative Merkmale beinhalten. Das sind z.B. Fragen nach der Fachkraft (ja/nein, welche Berufsgruppen zählen dazu, wer ist Fachkraft etc.) und wie sieht die Qualität der Leistung aus.

Durch die beschriebenen Aktivitäten und den Personaleinsatz in diesem Bereich konnte für die Jahre 2017 und 2018 der Kostenanstieg der Transferausgaben des Rhein-Sieg-Kreises um jeweils ca. 1 Million Euro gedämpft werden.

Dies wird anhand des nachfolgenden Beispiels der **Schulbegleitung** verdeutlicht:

Die Hilfeplanung konzentriert sich auf die Integrationshilfen in Regel- und Förderschulen (95% aller Hilfeplanfälle), da hier die Steuerungsfähigkeit der Leistung als besonders hoch eingeschätzt werden kann. Ein Blick auf die Zahlen aus dem Jahr 2017 bestätigt diese Annahme. Insgesamt 172 Fälle durchliefen ein Hilfeplanverfahren, wovon rund zwei Drittel umgesteuert werden konnten.

Ergebnis der Hilfeplanung (2017)



Die Rückmeldungen der Eltern wie auch der Anbieter auf die verstärkten Maßnahmen der Eingliederungshilfe sind überwiegend positiv. Für alle Beteiligten wurden die Transparenz sowie die Geschwindigkeit des Verfahrens erhöht.

Die Eingliederungshilfe wird zum 01.01.2020 aus dem Fürsorgesystem der Sozialhilfe in das Sozialgesetzbuch IX (Rehabilitation und Teilhabe) / Bundesteilhabegesetz (BTHG) als neuer Teil 2 überführt. Bereits zum jetzigen Zeitpunkt sind erhebliche Änderungen in der Fallbearbeitung durch das BTHG zu erkennen. Im vorliegenden Stellenbedarf ist ein möglicher BTHG- bedingter Mehr- oder Minderbedarf nicht berücksichtigt.

Meilenstein Eingliederungshilfe:

- ✓ Fortführung des eingeschlagenen Konsolidierungskurses
- ✓ Aufbau eines Wissens- und Qualitätsmanagements
- ✓ BTHG- bedingte Aufgabentrennung zwischen LVR und RSK

III. Stellenbedarf

Dem Stellenbedarf gehen Personalbemessungen durch con_sens voraus, die sich aus der Summe Tätigkeitsschritte mal mittlere Bearbeitungszeiten mal Fallzahlen ergeben. Hierzu wurde ein Methodenmix von con_sens gewählt aus den Verfahren der analytischen Bemessung, der Schätzung und Selbstaufschreibung sowie von Benchmarkdaten bei Setzungen.

Diese Vorgehensweise stellt eine anerkannte organisatorische Methodik im Rahmen von Stellenbemessungsverfahren dar und wurde mit dem Amt für Zentrale Steuerungsunterstützung –Amt 10- abgestimmt.

Die im Rahmen der Organisationsuntersuchung erstellten Personalbemessungsdateien wurden von con_sens gemeinsam mit dem Sozialamt und der Zentralen Steuerungsunterstützung

plausibilisiert, abgestimmt und gemeinsame Parameter wie Jahresarbeitszeitminuten, Verteilzeiten, Feiertage etc. festgelegt. Die Ergebnisse wurden in Lenkungsgruppensitzungen unter Beteiligung des Personalrates und der Gleichstellungsbeauftragten vorgestellt.

So kam es in einigen Bereichen zu Personalüberdeckungen (Krankenhilfe, Fachstelle für Arbeit, mittlerer Dienst, etc.) und in Bereichen zur einer Unterdeckung. Das Gutachten von con_sens kommt zu dem Ergebnis (Saldo von Über- und Unterdeckung), dass im Sozialamt unter Berücksichtigung einer Umsetzung der Handlungsempfehlungen für eine angemessene Aufgabenwahrnehmung in der neuen Aufbauorganisation insgesamt 107 Stellen benötigt werden. Hierzu kommen noch 2 weitere Stellen für die Betreuungsbehörde, die sich aufgrund einer Fortschreibung der Stellenbemessung durch das Amt für Zentrale Steuerungsunterstützung ergeben haben.

Somit ergibt sich ein Gesamtbedarf von 109 Stellen im Sozialamt. Im Stellenverzeichnis des Doppelhaushaltes 2017/2018 sind 82 Stellen aufgeführt, so dass sich ein Stellenmehrbedarf von insgesamt 27 Stellen ergibt. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sich die Veränderungen im Stellenbedarf aus nachfolgenden Gründen ergeben:

- Neue Aufgaben (Controlling, Sozialplanung, Fachaufsicht, etc.)
- Anpassungen bei den Ausführungs-/Bearbeitungsstandards sowie Bedarfsänderungen z.B. durch gestiegene Fallzahlen
- zusätzlicher Leitungsfunktionen (Abteilungs-/Sachgebietsleitungen)

Von den benötigten 27 Mehr-Stellen für das Sozialamt entfallen 26 Stellen auf den Stellenplan 2019/2020 und 1 Stelle auf den Stellenplan 2021/2022. Durch kreisinterne Anstrengungen können **11 Stellen als Stellenverlagerung** aus anderen Bereichen realisiert werden, so dass für den Stellenplan 2019/2020 insgesamt **15 neue / zusätzliche Stellen** benötigt werden.

Eine Übersicht des Gesamtstellenbedarfes des Sozialamtes ist als Anhang beigefügt.

IV. Fazit / Ausblick

In Folge der Organisationsuntersuchung wurden Aufgabenzuschnitte und –definitionen sowie die Aufbau- und Ablauforganisation bereits verändert. Mit dem bereits eingesetzten zusätzlichen Personal (gegenüber dem Stellenplan 2017/2018) wurden schon erste positive Entwicklungen erzielt, die es heißt zu stabilisieren und weiter fortzuführen (z.B. im Bereich der Eingliederungshilfe, der Heimaufsicht und des Controllings). Um die unter II.-Aufgabenwahrnehmung- geschilderten erwarteten positiven Effekte in Gänze zu realisieren, sind jedoch die zusätzlichen Stellen erforderlich.

Damit kann erreicht werden, dass die eingeleitete, intensivierete Fallbearbeitung weiter ausgeübt wird. Zur Folge hat dies, dass die Konsolidierungsbemühungen für eine Kostendämpfung der pflichtigen Sozialleistungen weiter intensiviert werden können und durch aktive Steuerung der Leistungen langfristig stabilisiert werden können. Die rechtskonforme Aufgabenwahrnehmung (einschließlich der 19 Delegationskommunen), permanente Aufgabenkritik und die Wahrung des Nachrangprinzips der Sozialhilfe stehen im Vordergrund der zukünftigen Arbeit.

Zur Sitzung des Personalausschusses am 11.09.2018.

