

Nr.: 078/2018

■ <b>Dezernat</b>	V - Soziales & Jugend	07.03.2018
■ <b>Fachbereich</b>	Soziales	
■ <b>Verfasser/-in</b>	Mehlin, Hugo	
■ <b>Telefon</b>	07621 410-5100	

Beratungsfolge	Status	Datum
Sozialausschuss und Betriebsausschuss "Heime des Landkreises Lörrach"	öffentlich	18.04.2018
Kreistag	öffentlich	16.05.2018

### Tagesordnungspunkt

## Ergebnisse der Organisationsuntersuchung im Sachgebiet Behindertenhilfe

### Beschlussvorschlag

Der Sozialausschuss nimmt den Abschlussbericht der Firma con\_sens vom 19.3.2018 zur Organisationsuntersuchung im Sachgebiet Behindertenhilfe zur Kenntnis und empfiehlt dem Kreistag zu beschließen:

1. Die Verwaltung wird beauftragt, die 25 Handlungsempfehlungen entsprechend den Prioritäten im Rahmen eines Projektes umzusetzen. Über die Umsetzung berichtet die Verwaltung regelmäßig im Sozialausschuss.
2. Der durch die Organisationsuntersuchung festgestellte zusätzliche Stellenbedarf von insgesamt 5,7 Stellen wird beschlossen.
3. Die empfohlenen Stellen werden zum nächstmöglichen Zeitpunkt eingerichtet.
4. Zur Projektkoordination und –begleitung bei der Umsetzung der Handlungsempfehlungen und daraus folgender Maßnahmen wird eine weitere Stelle (EG 10), befristet auf 2 Jahre ab 1.6.2018 bewilligt.

## Bezug zum Haushalt

Teilhaushalt	6	Soziales & Arbeit
Produktgruppe	31.10	Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII
Produkt(e)	31.10.02	Eingliederungshilfe für behinderte Menschen

Wirkungsziel /  
beabsichtigte Wirkung  
(Was soll erreicht werden?)

Teilhabe-möglichkeiten für Menschen mit Behinderungen sind den Betroffenen bekannt und werden in Anspruch genommen. Menschen mit Behinderung leben im Lkr LÖ so normal wie möglich. Das neue Bundesteilhabegesetz muss umgesetzt werden. Ein System zur Wirkungsmessung der Maßnahmen der EGH ist zu etablieren.

Leistungsziel /  
angestrebtes Ergebnis  
(Was müssen wir dafür tun?)

Die Umsetzung ist im Soll vorbereitet. Das Messsystem ist etabliert.

Zielerreichungskriterium  
(Indikator, Kennzahl, Leistungsmenge):

<b>Personelle Auswirkungen:</b>	<input type="checkbox"/> nein	x ja, siehe Erläuterungen		
<b>Finanzielle Auswirkungen:</b>	<input type="checkbox"/> nein	x ja, Erstattung im Rahmen der Konnexität des Landes wird angestrebt		
<b>X im Ergebnishaushalt</b>	Aufwand	Ertrag	einmalig in	wiederkehrend
	384.000 €	€		384.000 €
<input type="checkbox"/> im Finanzhaushalt	Investitions- kosten brutto	Zuschüsse u. ä.	Investitions- kosten LK netto	zeitliche Umsetzung
	€	€	€	€

### Mittelbereitstellung - in EUR -

ErgebnisHH		Zeilen-Nr.	2016	2017	2018	2019	ab 2020
Bedarf	Erträge						
	Personalaufwand				274.000	384.000	393.000
	Sachaufwand						
	Kalk. Aufwand						
Plan	Erträge						
	Personalaufwand				274.000	384.000	393.000
	Sachaufwand						
	Kalk. Aufwand						
FinanzHH investiv		Zeilen-Nr.	2015	2016	2017	2018	ab 2019
Bedarf	Einzahlung						
	Auszahlung						
Plan	Einzahlung						
	Auszahlung						

### Deckungsvorschlag (wenn Mittelbedarf größer als Plan)

Es wird vorgeschlagen, die im Haushaltsplan 2018 bereits eingeplant umschichtbaren Stellen außerplanmäßig bereit zu stellen. Ein durch das Bundesteilhabegesetz bedingter personeller Mehraufwand wird im Rahmen der Konnexität beim Land zur Erstattung geltend gemacht.

## Begründung

---

- Sachverhalt

## Ergebnisse der Organisationsuntersuchung (OU)

Die Firma **con\_sens, Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH**, Hamburg, hat im Sachgebiet Behindertenhilfe eine Organisationsuntersuchung zur Optimierung der Ablauf- und Organisationsstruktur in der Zeit vom 21.3.2017 bis 28.2.2018 durchgeführt und die dafür notwendigen personellen Ressourcen in einer Personalbemessung ermittelt. Die Durchführung und die Empfehlungen zur Umsetzung sind im Abschlussbericht vom 19.03.2018 dokumentiert (Anlage). Die Zusammenfassung findet sich im Management Summary (s. Seite 6 – 9). Zur Umsetzung empfohlen werden nachfolgende **25 Handlungsempfehlungen**, die auch das Sollkonzept darstellen:

Handlungsempfehlungen in der Übersicht		Priorität
HE 1	Umsetzung des Gesamt- bzw. des Teilhabeplanverfahrens in der Fallsteuerung entsprechend BTHG (§§ 141 ff SGB IX)	hoch
HE 11	Reduzierung der Teilnahme an Berufswegekonzferenzen (Fokus auf Fälle, in denen ein möglicher Bedarf an Teilhabeleistungen vorliegt) - Info an die SB über Ergebnis BWK	hoch
HE 13	Verstärkte Berücksichtigung Teilhabe Arbeit in der Einzelfallsteuerung, Klärung der Wahrnehmung von Fachausschusssitzungen mit dem Ziel der Stärkung der Steuerungsmöglichkeiten des zuständigen Sozialhilfeträgers, Dialog mit BA und Einrichtungsträgern zum zukünftigen Verfahrens unter Beteiligung der LB	hoch
HE 15	Intensivierung des Austauschs mit der Sozialplanung, Aufbau von Kommunikationsroutinen	hoch
HE 16	Aufbau eines funktionierenden Controllings im SG, Austausch bzgl. Falleingabe LämmKom Lissa	hoch
HE 17	Etablierung eines zentralen Qualitätsmanagements (bspw. für Überarbeitung des EGH-Antrages hin zur Ergebnisoffenheit oder Aufbau eines Wissensmanagements), Klärung des Aufgabenumfanges und der organisatorischen Anbindung)	hoch
HE 18	Etablierung der Teamleitungen, Abgrenzung der Aufgaben Teamleitung, Sachgebietsleitung, Qualitätsmanagement	hoch
HE 19	Erhöhung der personellen Kapazitäten entsprechend des Ergebnisses der Personalbemessung	hoch
HE 20	Aufgabenabgrenzung zwischen EDV und LämmKom-Systembetreuung und Umsetzung	hoch
HE 24	Begleitung der Umsetzung intern oder extern, Fortführung des Steuerungsgremiums, regelmäßiger jour fixe, Unterstützung durch Projektstelle	hoch

HE 2	Teilnahme der Sachbearbeitung an den Gesamt- bzw. Teilhabepankonferenzen (innerhalb des Amtes)	mittel
HE 3	Verstärkte Einbindung der Fallsteuerung bei Weiterbewilligungsanträgen zur Prüfung der Entwicklungsberichte, insbesondere bei Änderungen des Hilfebedarfs	mittel
HE 4	Begleitung der Hilfeplankonferenzen für psychisch kranke Menschen mit einer Verteilung nach Buchstaben und unter Einbindung des Leistungsberechtigten – weitere Abstimmung mit Psychiatriekoordination	mittel
HE 5	Etablierung ganzheitliche Sachbearbeitung ("alle machen alles", Auflösung der Spezialisierungen) unter Beibehaltung der Trennung Sachbearbeitung Kinder/Jugendliche und Erwachsene, Schulung der MA	mittel
HE 6	Fallaufteilung nach Buchstaben (ein Ansprechpartner SB und FS pro LB, möglichst wenig Wechsel, Schaffung von Transparenz)	mittel
HE 7	Abgabe aller Tätigkeiten der Sachgebietsleitung an die Sachbearbeitung, die zur klassischen Einzelfallbearbeitung zählen (Persönliches Budget)	mittel
HE 12	Fokussierung der Steuerungsmöglichkeiten in Schule, Übergang Schule-Beruf und Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich der Werkstätten	mittel
HE 21	Erarbeitung eines Einarbeitungskonzeptes	mittel
HE 8	Umsetzung der Änderungen im Besprechungswesen, Einrichtung von Kleinteam	niedrig
HE 9	Prüfung Spezialisierung Servicestelle	niedrig
HE 10	Sachgebietsübergreifende Prüfung Spezialisierung Unterhaltsheranziehung	niedrig
HE 14	Verstärkte Netzwerkarbeit in Bezug zum ersten Arbeitsmarkt zur Stärkung des Budgets für Arbeit	niedrig
HE 22	Klärung der Notwendigkeit eines Personalentwicklungskonzeptes	niedrig
HE 23	Teilzeitquote im Blick behalten	N.N.
HE 25	Ansiedlung der Stelle zur SB Unterhaltssicherung prüfen	niedrig

Die Priorisierung richtet sich maßgeblich an den Vorgaben des Gesetzgebers durch das Bundesteilhabegesetz (BTHG) und der sich daraus ergebenden organisatorischen Maßnahmen. Die in der Ist-Analyse festgestellten Optimierungsbedarfe betreffen sowohl Abläufe wie auch strukturelle Bedingungen.

## Personalbedarf

Die adäquate Personalausstattung und die Fähigkeit zur Umsetzung der Handlungsempfehlungen sind nicht alternativ vorgeschlagen, sondern bedingen sich. Ohne zusätzliches Personal wird die Umsetzung des BTHG als nicht möglich angesehen.

Con\_sens hat die notwendigen Personalbedarfe mittels eines multimethodischen Verfahrens

ermittelt. Kern ist das analytische Schätzwertverfahren zur Ermittlung von mittleren Bearbeitungszeiten, ergänzt um weitere methodische Schritte zur Ermittlung von Wiederholungshäufigkeiten und weitere quantitativen Faktoren. Die dargestellten Personalbedarfe berücksichtigen die Umsetzung der Handlungsempfehlungen, d.h. Aufbau- und Ablauforganisation im SOLL mit der rechtlichen Situation zum Stand 2018. Gegenüber den vorhandenen Stellen ergibt sich folgender Stellenmehrbedarf (Vollzeitäquivalente – VZÄ – Details s. Anlage S. 9 oben):

**0,73 VZÄ Sachbearbeitung Kinder u. Jugendliche**

**2,05 VZÄ Sachbearbeitung Erwachsene**

**1,52 VZÄ Fallsteuerung**

**0,30 VZÄ Teamleitung Kinder und Jugendliche**

**0,40 VZÄ Teamleitung Erwachsene**

**0,70 VZÄ Qualitätsmanagement**

**5,70 VZÄ**

**1,0 VZÄ Projektkoordination und -begleitung** (Handlungsempfehlung 24, S. 50)

Im Hinblick auf die aktuelle Situation des Sachgebietes, die durch die vergleichsweise hohe Fluktuation über die letzten Jahre erheblich bedingt ist, sowie aufgrund der vorgegebenen gesetzlichen Zeitabläufe, empfiehlt con\_sens eine zusätzliche, befristete Stelle zur Projektbegleitung zu schaffen (s. S. 9 + 58). Die Umsetzung der Vielzahl der Handlungsempfehlungen muss unter hohem Zeitdruck koordiniert und begleitet werden. Dies ist neben dem sich weiter ständig ändernden Tagesgeschäft und der Einarbeitung der neuen Beschäftigten nicht möglich.

Alle genannten Handlungsempfehlungen und die Personalbedarfe werden ausführlich im Bericht begründet. Wichtig die Hinweise dazu von con\_sens:

„Es ist zu bedenken, dass Personalmehrbedarfe in der Eingliederungshilfe keine Besonderheit des Landkreises Lörrach sind. Dies hängt insbesondere mit der fachlichen Entwicklung der Eingliederungshilfe wie auch der Fallzahl- und Ausgabedynamik der Eingliederungshilfe zusammen. Der Gesetzgeber hat mit der Einführung des SGB XII und nun wieder mit dem Bundesteilhabegesetz die Anforderungen an die Sozialhilfeträger deutlich erhöht. Zur Umsetzung der Ziele der UN-Behindertenrechtskonvention und fachlicher Grundsätze wie z.B. „ambulant vor stationär“ ist eine gezielte Leistungssteuerung des Sozialhilfeträgers notwendig, die nur mit ausreichenden Personalressourcen durchzuführen ist. Gleichzeitig zeigen sich auch weiterhin steigende Fallzahlen in den Leistungen der Eingliederungshilfe und eine bisher kaum gebremste Ausgabedynamik. Mit rund 38 Millionen Euro war die Eingliederungshilfe 2016 auch im Landkreis Lörrach der klar größte Ausgabenblock im Haushaltsbereich Soziales und Arbeit. Bundesweit betragen die Ausgaben für die Eingliederungshilfe inzwischen ca. 18 Milliarden Euro mit jährlichen Wachstumsraten von rund 5 Prozent. Daher ist sowohl aus fachlicher als auch aus fiskalischer Perspektive einer Steuerung der Eingliederungshilfe höchste Priorität beizumessen. Zu einer effizienten Steuerung der Eingliederungshilfe gehört nicht nur die Einzelfallsteuerung, sondern auch eine integrierte Gesamtsteuerung, die durch Controlling, Sozialplanung, Benchmarking, Qualitätsmanagement usw. unterstützt wird.“

#### **Umsetzung Personalbedarf:**

Die empfohlenen Stellenanteile können 2018 zum nächstmöglichen Zeitpunkt durch Nutzung freier Stellen laut Stellenplan geschaffen werden. Dafür können frei werdende Stellen des FB Aufnahme & Integration sowie weitere im Dez V nicht besetzbare Stellen verwendet werden. Die Personalkosten würden 2018 über unbesetzte Stellen finanziert.

Im Zuge der Haushaltsplanung 2019 werden die Stellen in den Stellenplan aufgenommen und ab 01.01.2019 unbefristet eingerichtet, sofern der Kreistag dem Beschlussvorschlag zustimmt.

## **Anlass der OU**

Die Eingliederungshilfe (EGH) ist seit Jahren der größte Einzeletat im THH 6. Allein die Transferaufwendungen betragen 2017 rd. 43 Mio Euro , erzielt wurden 6,8 Mio Euro Erträge, so dass sich ein Zuschussbedarf von 36,4 Mio Euro ergab. Diese Aufwendungen waren für Hilfen an ca. 2100 Personen mit ca. 2700 Maßnahmen. Die EGH ist seit Jahren von einer sehr starken Aufgaben- und Ausgabendynamik gekennzeichnet. Dies wird durch das Bundesteilhabegesetz (BTHG) bereits jetzt und noch verstärkt mit in Kraft treten der 3. Stufe ab 1.1.2020 auch weiterhin der Fall sein.

Es ist daher selbstredend, dass das Sachgebiet Behindertenhilfe sowohl personell wie auch fachlich gut aufgestellt sein sollte. Nur so kann gesetzeskonform die Strategie des Landkreises sowie die Belange der Anspruchsberechtigten effektiv und effizient umgesetzt werden. Die benötigten monetären Mittel sollen dabei möglichst zielgerichtet und passgenau sowie mit möglichst hohem Zielerreichungsgrad eingesetzt werden. Die Ergebnisse der OU zeigen auf, dass dies mit dem aktuellen Personalbestand (Ist) nicht möglich ist.

Bereits mit der Übernahme der Aufgaben der EGH des ehemaligen Landeswohlfahrtsverbandes Baden im Jahr 2005 wurden Elemente der Steuerung eingeführt und weiter ausgebaut (Fallsteuerung, Prozesssteuerung, Politische Steuerung). Der Landeswohlfahrtsverband wurde seinerzeit aufgelöst. Das Personal für die neue Aufgabe musste selbstverantwortlich gewonnen und ausgebildet werden. Die Übernahme der neuen Aufgabe wurde deshalb seinerzeit in Form eines Projektes vom Steinbeis-Transferzentrum Kommunales Management Heidelberg (Dr. Pfreunds Schuh) begleitet. Der Abschlussbericht wurde vom Sozialausschuss am 4.10.2006 und vom Kreistag am 8.11.2006 zur Umsetzung beschlossen. In den Folgejahren wurden die Empfehlungen auch entsprechend dem Gutachten umgesetzt.

Die dynamische Entwicklung in den Aufgaben und der Ausgestaltung der EGH führte auch seitens des Sozialausschusses zum Wunsch, mit einer umfassenden Organisationsuntersuchung zu prüfen, ob das Sachgebiet Behindertenhilfe dazu ausreichend fachlich und personell ausgestattet ist. Es sollte darüber hinaus geprüft werden, welche Abläufe und Strukturen geschaffen werden müssen, um die erheblichen Haushaltsmittel wirtschaftlich, zielgenau und ergebnisorientiert zu verausgaben. Konkret wurde dies bei der Neuorganisation des Sachgebietes zum 1.1.2015 angesprochen und von der Verwaltung zugesagt.

## **Aufgabenstellung / Ziel der OU**

Mit der Organisationsuntersuchung sollen folgende Ziele erreicht werden:

- Entwicklung einer bürgerorientierten, wirksamen, wirtschaftlichen und zukunftsfähigen Organisations- und Prozessstruktur zur optimalen Aufgabenerledigung, die anpassungsfähig im Hinblick auf veränderliche Auftragslagen ist
- Zusammenarbeit innerhalb des Sachgebietes Behindertenhilfe sowie im Dezernat V verbessern
- Ermittlung einer angemessenen Personalstruktur, welche die Zusammenarbeit im Sachgebiet fördert und geeignet ist, auch kommende gesetzliche Aufgaben abzudecken
- fortschreibungsfähiger Organisationsablauf auf Basis der strategischen Zielsetzungen des Bereichs
- Rechtliche Änderungen, die sich aktuell aus dem Bundesteilhabegesetz (BTHG) ableiten lassen, sollen in die Untersuchungen einfließen.

## **Abläufe, Projektstruktur und Methodik der OU**

### **Ablauf der OU**

Am 5.9.2016 wurde mit der Erstellung des Projektauftrages begonnen. Der Projektauftrag wurde von der Dezernatsleitung V am 21.10.2016 erteilt. Der Leistungsumfang und die Leistungsvergabe wurden in einem Leistungsverzeichnis festgehalten. Die OU wurde bundesweit ausgeschrieben. Aus den eingegangenen Angeboten wurden 2 Bewerber in die nähere Auswahl genommen. Sie haben am 3.2.2017 ihre Angebote präsentiert. Anhand eines Kriterienkataloges wurde die Firma con\_sens am 10.02.2017 einstimmig vom Projektteam ausgewählt und am 17.2.2017 mit der Organisationsuntersuchung beauftragt. con\_sens verfügt seit 20 Jahren über bundesweite Erfahrungen in der Beratung des öffentlichen Sektors und hat auch Landkreise und Städte in Baden-Württemberg beraten.

### **Projektstruktur**

Die OU lief unter Federführung des Dez I, FB Personal & Organisation. Die Projektverantwortung lag beim Fachbereichsleiter Soziales. Das Steuerungsgremium setzte sich zusammen aus Dezernent I, Dezernentin V, Fachbereichsleitung Soziales, Fachbereichsleitung Personal & Organisation, Sachgebietsleitung Behindertenhilfe, Stellvertretende Sachgebietsleitung Behindertenhilfe, Sachgebietsleitung Organisation, Projektkoordination, Personalrat. Die Projektgruppe setzte sich zusammen aus Fachbereichsleitung Soziales, Sachgebietsleitung Behindertenhilfe, Stellvertretende Sachgebietsleitung Behindertenhilfe, Sachbearbeitung Kinder und Jugendliche, Sachbearbeitung Erwachsene, Fallsteuerung, Projektkoordination, Personalrat.

### **Methodik**

Die OU wurde in Module aufgeteilt. Zu den einzelnen Modulen erfolgte eine breite Mitarbeiterbeteiligung durch Interviews und Workshops. Regelmäßig erfolgte eine Rückkoppelung in das Projektteam und das Steuerungsgremium.

Module waren

1. Initialisierung
2. Ist-Analyse
3. Schwachstellenanalyse
4. Soll-Zustand definieren
5. Personalbemessung
6. Umsetzungsvorschlag, Bericht, Projektabschluss

Diese Module wurden von con\_sens unter Beteiligung der Vorgenannten an 25 Tagen im LRA bearbeitet.

### **Umsetzung der OU**

Das Sachgebiet Behindertenhilfe ist neu aufzustellen, um für die Zukunft handlungsfähiger zu sein. Dies ergibt sich durch

- die bereits erfolgten und noch anstehenden gesetzlichen Änderungen durch das BTHG
- die bereits in der Vergangenheit zunehmenden Fallzahlen und Aufgabenbereiche ohne Berücksichtigung einer auskömmlichen Personalsituation und
- die Erfordernisse, das Sachgebiet in die Lage zu versetzen, agieren statt nur überwiegend reagieren zu können.

Hinzu kommt ein zusätzlicher Personalbedarf, um

- das angestrebte Soll zeitnah zu erreichen
- gleichzeitig Rückstände abzarbeiten
- die anstehenden Änderungen auch im Fachverfahren vorzubereiten können.

Noch nicht absehbar und nachzusteuern werden die weiteren Entwicklungen im Behindertenrecht sein. Nachfolgende Aufgaben durch das BTHG konnten im Rahmen der OU noch nicht abgebildet werden:

- Die Regelungen des Landesausführungsgesetzes zum Vertragsrecht und Vergütungsverfahren.
- Die Regelungen des Landesausführungsgesetzes zum neuen Bedarfsermittlungsinstrument mit den Auswirkungen auf das Fallmanagement.
- Neues Teilhabeplanverfahren für die Werkstätten (s.S.41).
- Das durchzuführende neue Teilhabeplanverfahren, wenn mehrere Reha-Träger einbezogen sind.
- Die Neuregelung der pauschalierten Miete für Behinderte im Haushalt der Eltern.
- Weitere Änderungen ab 2020 wie die Trennung von Existenzsichernden Leistungen (Sozialhilfe nach dem SGB XII) und Maßnahmen der Behindertenhilfe (nach dem SGB IX) oder die Auflösung der stationären Wohnformen zur „besonderen Wohnform“.

Die Personalstellen können bevorzugt durch Umschichtung im Stellenplan aus frei werdenden Stellen des Fachbereichs Aufnahme & Integration geschaffen werden. Darüber hinaus erforderliche Stellen sollten im Haushalt 2018 außerplanmäßig beschlossen werden. Derzeit sind aufgrund der prekären Situation im Sachgebiet bereits 1,76 VZÄ als Überhang durch Mitarbeiterinnen besetzt. Die Finanzierung erfolgt derzeit über nicht besetzte Stellen in anderen Bereichen des FB Soziales. Weitere Besetzungen sollen durch zeitliche Aufstockungen bei Teilzeitkräften und durch interne und externe Ausschreibung erfolgen.

Die Verwaltung schlägt nachdrücklich vor und bittet den Kreistag, die Empfehlungen von con\_sens eins zu eins umzusetzen. Neben der Personalverstärkung trifft dies auch auf die vorgeschlagenen Änderungen in der Aufbauorganisation und in der Ablauforganisation zu.

Die Bereitstellung der erforderlichen Stellen im Jahr 2018 ist aus Sicht des Dezernats V aufgrund der Empfehlungen von con\_sens unabdingbar erforderlich, um

- die gesetzlichen Verpflichtungen erfüllen zu können.
- die Handlungsempfehlungen (das Sollkonzept) umsetzen zu können.
- verbesserte Standards umsetzen zu können.
- die Strategie des Landkreises sowie die Belange der Anspruchsberechtigten effektiv, effizient und ressourcenorientiert umzusetzen.
- die benötigten fiskalischen Mittel möglichst zielgerichtet und passgenau sowie mit möglichst hohem Zielerreichungsgrad einzusetzen.

---

Marion Dammann  
Landrätin

---

Elke Zimmermann-Fiscella  
Sozialdezernentin

■ Anlagen



- Abschlussbericht con\_sens
- Auszug aus Jakobusbote, St. Jakobus, Wangen, als Beispiel für Änderungen BTHG