

13.03.2019

Frau Tiedemann

92414

Vorlage für die Sitzung des Senats am 19.03.2019

Personalmehrbedarf der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport ab dem Jahr 2019 aufgrund des Bundesteilhabegesetzes

A. Problem

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport hat einen Personalmehrbedarf von insgesamt 69,95 Vollzeiteinheiten (VZE), der auf der Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) beruht.

Mit dem Beschluss des BTHG vom 23. Dezember 2016 soll vor dem Hintergrund der UN-Behindertenrechtskonvention die Lebenssituation der Menschen mit Behinderungen verbessert, die Eingliederungshilfe personenzentriert weiterentwickelt und aus dem Fürsorgesystem der Sozialhilfe herausgeführt werden. Das bedeutet, dass mit der Umsetzung des BTHG die Leistungen, das Verfahren und das Vertragsrecht der Eingliederungshilfe neu geregelt werden.

Das BTHG wird stufenweise wirksam. Die ersten beiden Stufen sind bereits zum 01.01.2017 und zum 01.01.2018 in Kraft getreten. Mit der Umsetzung der dritten Stufe zum 01.01.2020 ist ein Paradigmenwechsel verbunden, in dessen Folge die „Eingliederungshilfe“ aus der Sozialhilfe (SGB XII) herausgenommen und ein eigenes entsprechendes Leistungsrecht im SGB IX begründet wird. Hiermit geht ein erheblicher Personalmehrbedarf einher, der im Folgenden detailliert dargestellt wird. Mit der vierten Umsetzungsstufe des BTHG wird zum 01.01.2023 der leistungsberechtigte Personenkreis neu definiert werden.

Die Leistungen der Eingliederungshilfe werden von derzeit überwiegend einrichtungszentrierten zu künftig personenzentrierten Leistungen ausgerichtet. Ziel ist es, dass Menschen mit Behinderungen künftig individuell zugeschnittene Leistungen erhalten, um ihre Selbstbestimmung in der Lebensführung zu verbessern. Hiermit sind eine Reihe von Umsetzungsarbeiten auf Länder- und kommunaler Ebene verbunden. Zudem wird die laufende Bearbeitung der Hilfen im Einzelfall in den einzelnen Arbeitsbereichen erheblich aufwendiger, wie die nachfolgende Auflistung der neuen Anforderungen an die bisherigen Arbeitsprozesse zeigt.

1. Trennung Fachleistungen und Existenzsicherungsleistungen zum 01.01.2020

Bislang werden Leistungen in stationären Wohnheimen als Leistungspakete erbracht. Das heißt, es werden im Einzelfall die sogenannte Grundpauschale für Unterkunft und Verpflegung, die Maßnahmenpauschale für Unterstützungsleistungen und ein mit den Leistungsanbietern vertraglich vereinbarter Investitionsbetrag (für Gebäude- und Instandhaltungskosten) bewilligt und abgerechnet. Künftig wird es keine stationären Wohnheime mit diesen Leistungspaketen mehr geben, sondern die Leistungen für behinderte Menschen werden neu definiert und getrennt nach existenzsichernden Leistungen (Unterkunft und Verpflegung) gemäß SGB XII und als Fachleistungen der Eingliederungshilfe (Maßnahme) nach SGB IX in jedem Einzelfall erbracht. Für die Leistungen der Existenzsicherung und die Fachleistungen der Eingliederungshilfe gelten verschiedene rechtliche Rahmenbedingungen. Die Verträge mit den Anbietern über die zu erbringenden Fachleistungen der Eingliederungshilfe sind neu zu verhandeln und zu gestalten;

ebenfalls sind die Bescheide der Einzelfallbewilligung für Leistungen in den bisherigen stationären Wohnheimen neu zu erlassen. Bezüglich der Leistungen der Existenzsicherung sind die neu zu schließenden Mietverträge der Leistungsberechtigten in ehemals stationären Wohnheimen zu prüfen und die individuellen Mietkosten inklusive sämtlicher Änderungen bei der Berechnung der existenzsichernden Leistungen zu berücksichtigen.

Soweit die Trennung der Fachleistung von den Existenzsicherungsleistungen ab 01.01.2020 umgesetzt wird, beteiligt sich der Bund an den zu erwartenden Mehrausgaben durch das BTHG über eine höhere Erstattung der Kosten der Unterkunft. Eine den Aufgaben entsprechende Personalausstattung in diesem Bereich ist daher zwingend erforderlich, um die zu erwartenden Mehreinnahmen realisieren zu können.

Die hier beschriebenen Aufgaben lösen personelle Mehrbedarfe aus, die in den Positionen 1, 2 und 3 der Tabelle zum Gesamtpersonalmehrbedarf BTHG auf Seite 4 ausgewiesen werden.

2. Einführung eines Bedarfsermittlungsinstrumentes und Teilhabe-/Gesamtplanverfahren nach veränderten gesetzlichen Vorgaben

Das SGB IX verpflichtet die Träger der Eingliederungshilfe, zukünftig gemeinsam mit jedem leistungsberechtigten Menschen dessen Wünsche zu den Zielen und der Art der Leistungen zu ermitteln, um passgenaue Lösungen zu ermöglichen. Aufgrund der Beteiligung der Leistungsberechtigten an allen Verfahrensschritten ist dies ein sehr aufwendiger Prozess, der einen deutlich höheren Ressourceneinsatz erfordert als das bisherige Verfahren zur Gesamtplanung und Ermittlung von Bedarfen. Zugleich sind ggf. intensive Kooperationen mit mehreren Leistungsträgern erforderlich, damit für den Leistungsberechtigten verschiedene Leistungen, die zudem auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen beruhen (gesetzliche Rentenversicherung, Kranken- und Pflegeversicherung), „wie aus einer Hand“ zur Verfügung gestellt werden können. Zudem gilt für Leistungsanträge künftig erstmals eine Entscheidungsfrist von maximal sechs Wochen ab Antragseingang. Die Überprüfung der Wirkung der erbrachten Leistungen soll laut Gesetz spätestens nach zwei Jahren in jedem Einzelfall erfolgen. Die Änderungen sind durch die Verwaltungsfachkräfte und die pädagogischen Fachkräfte in den zuständigen Ämtern in den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven umzusetzen und durch Vorgaben der Fachreferate entsprechend vorzubereiten, bekanntzugeben und zu schulen.

Die hier beschriebenen Aufgaben lösen personelle Mehrbedarfe aus, die in den Positionen 1, 2 und 3 der Tabelle zum Gesamtpersonalmehrbedarf BTHG auf Seite 4 ausgewiesen werden.

3. Neubescheidung aller Eingliederungshilfefälle zum 01.01.2020 (rd. 4.500 Fälle)

Sämtliche Fälle der Eingliederungshilfe sind zum 01.01.2020 nach den neuen gesetzlichen Grundlagen des SGB IX zu überprüfen und neu zu bescheiden. Insbesondere die veränderten Regelungen zum Einkommens- und Vermögenseinsatz und zur örtlichen Zuständigkeit haben einen erheblichen individuellen Prüfaufwand zur Folge.

Die existenzsichernden Leistungen für den Personenkreis werden weiterhin nach dem SGB XII gewährt. Es ist davon auszugehen, dass zwei Drittel der Fälle sowohl Anspruch auf Fachleistungen nach dem SGB IX als auch auf existenzsichernde Leistungen nach dem SGB XII haben. In zwei Drittel der Fälle bedeutet dies eine Verdopplung des Aktenbestands, weil zum 01.01.2020 jeweils eine Akte für Fachleistungen und eine Akte für existenzsichernde Leistungen anzulegen und dauerhaft zu führen ist. Die IT-Verfahren sind hinsichtlich der neuen gesetzlichen Grundlagen und veränderten Funktionalitäten anzupassen.

Die hier beschriebenen Aufgaben lösen personelle Mehrbedarfe aus, die in den Positionen 1, 2 und 3 der Tabelle zum Gesamtpersonalmehrbedarf BTHG auf Seite 4 ausgewiesen sind.

4. Neugestaltung des Vertragsrechts zum 01.01.2020

Das bisherige Vertragsrecht im SGB XII wird zum 01.01.2020 wesentlich verändert. Für die Eingliederungshilfe wird das Vertragsrecht künftig im SGB IX dargestellt, ebenfalls mit wesentlichen Änderungen im Vergleich zu den jetzigen Regelungen im SGB XII. Dadurch entsteht auch in diesem Bereich ein höherer Aufwand bei der Vertragsgestaltung. Exemplarisch wird dies am Beispiel der Schiedsstellen deutlich, die bislang nur bei Konflikten über die Vergütungen zuständig waren. Künftig werden alle Inhalte der Leistungsverträge schiedsstellenfähig, womit erfahrungsgemäß die Wahrscheinlichkeit steigt, dass solche Verfahren eingeleitet werden, was wiederum die Arbeitsbelastung der betroffenen Stellen deutlich erhöhen wird. Ferner müssen zu beiden Leistungsgesetzen Landesrahmenverträge abgeschlossen werden. Der Landesrahmenvertrag nach SGB IX wird unter Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern des Landesteilhabebirates und des Landesbehindertenbeauftragten verhandelt und abgeschlossen werden. Danach müssen die über 200 Einrichtungen in Einzelverhandlungen auf die neuen Strukturen des Bundesteilhabegesetzes umgestellt werden.

Die hier beschriebenen Aufgaben lösen personelle Mehrbedarfe aus, die in den Positionen 1, 2 und 3 der Tabelle zum Gesamtpersonalmehrbedarf BTHG auf Seite 4 ausgewiesen werden.

5. Laufende strategische Steuerung sowie fachpolitische und operative Umsetzung in der senatorischen Behörde

Mit der Umsetzung des BTHG im Land Bremen sind zudem fachliche, rechtliche und organisatorische Aufgaben verbunden, wie beispielsweise die Klärung fachpolitischer Grundsatzangelegenheiten und die Entwicklung von Verfahren zur Umsetzung des BTHG in der Eingliederungshilfe für Erwachsene und Minderjährige, die Steuerung der Eingliederungshilfe und die Hilfe zur Pflege für Minderjährige nach dem BTHG für den überörtlichen Träger, der Aufbau von Controlling und Berichterstattung, die Fallbearbeitung im Aufgabenbereich Frühförderung, Anpassung der Fachverfahren und die fortlaufende Qualifizierung sämtlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Bereich der ambulanten und stationären Eingliederungshilfe sowie der Sozialdienste Junge Menschen und Erwachsene für die Anwendung des neuen Rechts. Darüber hinaus ist für diese komplexe Rechtsmaterie mit vermehrten Widerspruchs- und Klageverfahren zu rechnen, was eine verbesserte Ausstattung des Justizariats erforderlich macht.

Die hier beschriebenen Aufgaben lösen personelle Mehrbedarfe aus, die in den Positionen 4, 5 und 6 der Tabelle zum Gesamtpersonalmehrbedarf BTHG auf Seite 4 ausgewiesen werden.

Insgesamt erfordert die Umsetzung des BTHG nach jetzigem Kenntnisstand zusätzliches Personal in Höhe von insgesamt 69,95 VZE. Hiervon werden 33 VZE ab sofort benötigt, der restliche Bedarf von 36,95 VZE besteht zum 01.01.2020.

Der Gesamtpersonalmehrbedarf splittet sich im Einzelnen wie folgt auf.

Bereich	Dauerhafter Mehrbedarf BTHG in VZE	Davon sofortiger Mehrbedarf BTHG in VZE
AfSD		
1. Wirtschaftliche Hilfen	38,55	10,40
2. Junge Menschen (Jugendamt)	8,50	5,00
3. Sozialdienst Erwachsene	13,00	8,00
Personalmehrbedarf AfSD gesamt	60,05	23,40
Senatorische Behörde		
4. Vertragswesen, IT- Fachverfahren, Fortbildung, Widerspruchsstelle	4,40	5,60
5. Fachpolitische Grundsatzangelegenheiten/Steuerung/Aufgaben Junge Menschen	3,50	1,00
6. Fachpolitische Grundsatzangelegenheiten/Steuerung/Aufgaben Erwachsene	2,00	3,00
Personalmehrbedarf senatorische Behörde gesamt	9,90	9,60
BTHG-Personalmehrbedarf SJFIS insgesamt:	69,95	33,00

Der in der Tabelle ausgewiesene sofortige Mehrbedarf der senatorischen Behörde ist während der Umstellungsphase in einigen Bereichen geringfügig höher als der dauerhafte Personalbedarf. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass zunächst neue Strukturen geschaffen und die unter Punkt 1., 3., 4. und 5. dargestellten, neuen Anforderungen an die bisherigen Arbeitsprozesse bis Ende des Jahres umgesetzt werden müssen, um fristgerecht zum 01.01.2020 nach der neuen Systematik arbeitsfähig zu sein. Dies umfasst insbesondere folgende Aspekte:

- Rechtzeitige Umsetzung der Trennung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen bis Ende 2019 (Sicherstellung der Bundeserstattung), (vgl. Seite 2, Punkt 1).
- Neubescheidung von 4.500 Eingliederungsfällen inkl. Aufteilung der Akten, (vgl. Seite 2, Punkt 3)
- Neugestaltung des Landesrahmenvertrags zum 30.06.2019 sowie anschließende sukzessive Umstellung der Einzelverträge mit den Leistungsanbietern für Menschen mit Behinderungen, (vgl. Seite 3, Punkt 4)
- Erstellung von Rahmenrichtlinien und Verwaltungsanweisungen, Umstellung der IT-Fachverfahren und Qualifizierung der Mitarbeiter/innen für die Anwendung der neuen Rechtsgrundlagen, (vgl. Seite 3, Punkt 5)

Der dauerhafte Mehrbedarf des Sozialdienstes Erwachsene (SDE) im Amt für Soziale Dienste ist mit 13 VZE noch nicht abschließend prognostizierbar, da das Bedarfsermittlungsinstrument zur Bestimmung der Leistungsart vor einem flächendeckenden Einsatz zunächst erprobt werden soll und die organisatorischen Strukturen zur Umsetzung geschaffen werden müssen. Der Personalbedarf des SDE wird deshalb im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens 2020/21 konkretisiert werden.

B. Lösung

Um die mit der Umsetzung des BTHG verbundenen fachlichen, rechtlichen und organisatorischen Aufgaben wahrnehmen zu können, wird die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport ab sofort zusätzliches Personal in Höhe von 33 VZE einsetzen. Zum 01.01.2020 erfolgt ein weiterer Personaleinsatz von 36,95 VZE.

Die Finanzierung des sofort erforderlichen Personals erfolgt für 2019 aus dezentralen Mitteln der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport. Für den Fall, dass eine Ressort-Finanzierung im Vollzug der Haushalte 2018/2019 nicht möglich ist, wird im Rahmen der Controlling-Berichterstattung durch die Senatorin für Finanzen ein Vorschlag für einen Ausgleich vorgelegt.

C. Alternativen

Werden nicht empfohlen.

Die Umsetzung des BTHG für die behinderten Menschen ist erheblich gefährdet, wenn in den zuständigen Dienststellen nicht rechtzeitig zusätzliches Personal eingesetzt wird. Die fristgerecht erforderliche Dienstleistungsqualität zum 01.01.2020 gegenüber den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern und gegenüber den Wohlfahrtsverbänden hinsichtlich der Versorgung der Menschen mit Behinderungen kann andernfalls nicht gewährleistet werden. Zudem können die zu erwartenden Mehreinnahmen durch den Bund über die erhöhten Kosten der Unterkunft in Wohnheimen (bisher stationäre Wohnheime) ohne eine entsprechende Personalausstattung nicht ab 01.01.2020 realisiert werden.

D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Gender-Prüfung

Insgesamt ergibt sich ein Personalmehrbedarf von 69,95 VZE. Hiervon werden ab sofort 33 VZE benötigt, um die bisherigen Arbeitsprozesse fristgerecht zum 01.01.2020 an die neuen gesetzlichen Anforderungen anzupassen.

Die durchschnittlichen Personalkosten für diesen sofortigen Personalmehrbedarf betragen ca. 1,99 Mio. Euro plus Arbeitsplatzkosten von ca. 321 Tsd. Euro, so dass Gesamtkosten von rd. 2,32 Mio. Euro entstehen.

Die Kosten für den dauerhaften Personalmehrbedarf belaufen sich auf insgesamt rd. 4,16 Mio. Euro p.a. plus Arbeitsplatzkosten in Höhe von ca. 678 Tsd. Euro. Es entstehen somit Gesamtkosten von ca. 4,83 Mio. Euro p.a.

Die hier dargestellten Personalmehrbedarfe beziehen sich ausschließlich auf Aufgaben, die in den Zuständigkeitsbereich der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport fallen. Hierbei handelt es sich größtenteils um Aufgaben der Stadtgemeinde Bremen, wobei in der senatorischen Behörde auch Landesaufgaben betroffen sind.

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport wird die Stellen gleichzeitig verwaltungsintern und extern ausschreiben. Dabei soll gezielt Personal, das im Rahmen Sofortprogramme zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen eingestellt wurde, angesprochen werden und vorrangig berücksichtigt werden.

Entsprechend der Vorlage für die Senatssitzung am 08.01.2019 zum Umsetzungsgesetz des BTHG mit den Ausführungsgesetzen zum SGB XII und zum SGB IX erfolgt eine Kostenbeteiligung des Landes an den Personalkosten, die einer noch zu treffenden gesonderten Vereinbarung mit den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven unterliegt.

Die Fachleistungen zur Eingliederungshilfe und die Leistungen zum Lebensunterhalt im Zusammenhang mit dem BTHG betreffen Frauen und Männer grundsätzlich gleichermaßen.

E. Beteiligung / Abstimmung

Die Vorlage ist mit der Senatorin für Finanzen und der Senatskanzlei abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit / Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Einer Veröffentlichung über das zentrale elektronische Informationsregister steht nichts entgegen.

G. Beschluss

1. Der Senat nimmt entsprechend der Vorlage 2818/19 den Personalmehrbedarf i. H. v. 69,95 VZE zur Kenntnis.
2. Der Senat stimmt zu, für die Wahrnehmung der in der Vorlage beschriebenen Aufgaben zur Umsetzung des BTHG ab sofort zusätzliches Personal in Höhe von 33 VZE einzusetzen. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen dem Haushalts- und Finanzausschuss über die Veränderungen der Personalzuordnungen im Haushaltsvollzug 2019 zu berichten.
3. Die Finanzierung des sofort erforderlichen Personals erfolgt für 2019 aus dezentralen Mitteln der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport. Für den Fall, dass eine Ressort-Finanzierung im Vollzug der Haushalte 2018/2019 nicht möglich ist, wird im Rahmen der Controlling-Berichterstattung durch die Senatorin für Finanzen ein Vorschlag für einen Ausgleich vorgelegt.
4. Der Senat bittet die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport den ab 2020 bestehenden Personalmehrbedarf in Höhe von 69,95 VZE in die Haushaltsberatungen für 2020/21 einzubringen.