

**Sachstandsbericht zur Neustrukturierung des Sozialamtes
hier: Erste Ergebnisse des Kommunalen Prüfungsverbandes
13.12.2005**

1. Ausgangssituation

Sowohl die zweite Jahreshälfte 2004 als auch das Frühjahr 2005 waren geprägt durch die Zusammenführung der früheren Sozialhilfe an Erwerbsfähige mit der Arbeitslosenhilfe. Am 31.12.2004 erhielten 14.958 Bedarfsgemeinschaften laufende Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz. Hiervon wurden durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Nürnberg bis zum Jahreswechsel 11.800 Bedarfsgemeinschaften in das SGB II überführt und im Berechnungsverfahren der Bundesagentur für Arbeit erfasst. Weitere 533 Bedarfsgemeinschaften erhielten ab 01.01.2005 Leistungen nach dem 3. Kapitel SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt), und 1.086 Bedarfsgemeinschaften konnten nun ohne ergänzende HLU-Leistungen ihren Lebensunterhalt aus der neuen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (4. Kap. SGB XII) bestreiten. Die Leistungsgewährung für die verbleibenden 1.539 Bedarfsgemeinschaften wurde zum 31.12.2004 eingestellt; sie dürften innerhalb kurzer Zeit Anträge auf Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII gestellt haben. Neben den Erfassungsarbeiten zum SGB II mussten zum Jahreswechsel von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Sozialamtes insgesamt 5.500 Fälle (Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung und Asylbewerberleistungsgesetz) in dem neuen Berechnungsverfahren des Sozialamtes – OPEN/Prosoz – erfasst werden.

Parallel zum Aufbau der ARGE wurde es notwendig, eine neue Struktur für das Sozialamt zu konzipieren. Bei einer so gravierenden Veränderung der Aufgabenstellung im Sozialamt wurde Einvernehmen zwischen OrgA, SHA und Ref. V dahingehend erzielt, dass eine grundlegend neue Personalbemessung erfolgen müsse, die einerseits systematisch erstmalig die notwendigen Kapazitäten für die Grundsicherung ermitteln sollte, aber auch aufgrund der veränderten Aufgabenstellungen und Abläufe nicht auf der bisherigen Personalbemessung des Sozialamtes aufbauen sollte. Als eine der ersten Kommunen in der Bundesrepublik begann Nürnberg mit der Gestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation des „neuen“ Sozialamtes. Die Neustrukturierung des Sozialamtes erfolgt unter Federführung von OrgA, das wiederum dem Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband (BKPv) einen Auftrag zur Stellenbemessung erteilt hat (ausführlich siehe Punkt 2).

Da dieser Prozess zeitaufwändig ist, erhielt das Sozialamt in Abstimmung mit Ref. I/OrgA, Ref. V/SHA und PR-Ref. V zunächst eine vorläufige Struktur, um arbeitsfähig zu bleiben. Sie basiert im wesentlichen auf einem Organisationsmodell, das von einer Gruppe von Führungskräften des Sozialamtes zum Jahreswechsel 2004/2005 entwickelt worden war. Die dazu erforderlichen Team- und Leitungsfunktionsbesetzungen wurden auf der Grundlage eines Interessenbekundungsverfahrens Mitte des Jahres 2005 durchgeführt. Über die vorläufige Struktur und deren Umsetzung wurde bereits am 10.11.2005 im Sozialausschuss berichtet.

Das Sozialamt setzt die verbliebenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zum Stand 01.12.2005 wie unten dargestellt in den einzelnen Aufgabengebieten ein. Die Tabelle spiegelt die reale Situation in der Dietzstraße und in den weiteren Standorten wider. Die Zahl der Vollkraftstellen liegt aufgrund der Maßnahmen der Personalbewirtschaftung während des Jahres 2005 bereits deutlich unter dem Soll-Stellenplan (siehe Punkt 2).

Bereich	Vollkraftstellen gesamt	Personalverteilung –Ist ¹ –	
	Ist		
Dienststellenleitung	14,80	Dienststellenleitung Sonderfunktion: Unterstützung der Dienststellenleitung, Planung, Controlling, Innenprüfung Rechtsstelle ²	6,48 8,32
Armutsprävention und besondere Zielgruppen	12,15	Konzeptionelle und Grundsatzfragen Suchtprävention Selbsthilfe Behindertenbeauftragter Nachbarschaftshaus Gostenhof	6,00 6,15
Einheit 1	17,72	Verwaltung	17,72
Abteilung 2 (wirtschaftliche Hilfen, frühere Außenstellen)	67,77	Abteilungsleitung, Ausbildung, Klinikum Leitung und Verwaltungskräfte, AD, Hausmeister Grundsicherung SGB XII (3. Kapitel)/Asyl BSHG-Refinanz	10,47 28,39 14,86 14,05
Abteilung 3	31,91	Fachstelle, Obdachlosenhilfe Heime des Sozialamtes	12,84 19,07
Abteilung 4 (Besondere Hilfen)	29,25	Abteilungsleitung und Verwaltungskräfte Eingliederungshilfe Soziales Entschädigungsrecht, USG Hilfe zur Pflege	2,78 10,41 5,50 10,56
Insgesamt	173,60		173,60

Das Sozialamt hat in den letzten Jahren bereits mehrere Neu- und Umorganisationen umgesetzt. Bisher war die Arbeitssituation in den Leistungsabteilungen des Sozialamtes und insbesondere bei den Außenstellen geprägt von einem kontinuierlichen Aufgabenzuwachs (insb. durch steigende Fallzahlen). Anfang der 90er Jahre wurde entschieden, die Arbeitsabläufe bei den Außenstellen des Sozialamtes zu untersuchen und eine verbindliche Fallrate zur Fortentwicklung des Personal- und Stellenbedarfs, insbesondere im Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt, zu entwickeln. Hierbei handelte es sich um eine im Benehmen mit der Querschnittsverwaltung, dem Fachamt und der zuständigen Personalvertretung konzipierte Organisationsuntersuchung. Die Ergebnisse dieser Untersuchung, fixiert im Gutachten vom November 1992, waren seither verbindlich für alle Verfahrensbeteiligten.

Die erfolgreiche Einführung von X/PROSOZ im Jahr 1999 hatte zur Folge, dass die im Jahr 1992 festgelegte Fallrate von 52,6 (es handelte sich um eine fiktive Fallzahl; gezählt wurden nur die EDV-Fälle im Stapelverfahren, die tatsächliche Fallzahl lag weitaus höher) unter Berücksichtigung einer vorgegebenen Einsparquote von zehn Prozent und unter Anwendung einer neuen Auswertungsmethode (es konnten nun mehr Fälle mit EDV bearbeitet werden) auf 90 laufende Zahlfälle „Hilfe zum Lebensunterhalt“ angehoben werden konnte. Die daneben erbrachten Hilfen in besonderen Lebenslagen waren in der Fallmen-

¹ Derzeitige Verteilung des noch vorhandenen Personals

² Für die Bearbeitung von Unterhaltsfällen wurden im Benehmen mit OrgA am 01.04.1999 Aufgaben im Umfang von 5 Stellen von den Außenstellen zur Rechtsstelle verlagert; eine Verlagerung von Stellen im Stellenplan erfolgte nicht

ge enthalten, wurden aber weiterhin nicht bei der Fallrate mitgezählt. Für den Bereich Asyl, bei dem im Lauf der 90er Jahre massive Fallzahlmehrun gen zu verzeichnen waren, wurden nach einer gemeinsam mit OrgA und PR-Ref. V durchgeführten Untersuchung mit Beschluss des POA vom 04.12.2001 Fallraten für die Bearbeitung von Asylfällen i.H.v. 147 Fällen in und 99 außerhalb von Einrichtungen pro Sachbearbeiterin bzw. Sachbearbeiter festgelegt. Für die Eingliederungshilfe und das soziale Entschädigungsrecht sollte, einerseits bedingt durch die Haushaltskonsolidierung, andererseits durch die dort zunehmend belastende Arbeitssituation, durch OrgA eine Überprüfung durchgeführt werden, zu der es dann aber aufgrund der Arbeitsmarktreformen nicht mehr kam.

2. Auftrag an den Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband (BKPv)

Aufgrund der Trennung der BSHG-Fälle in SGB XII-Fälle und SGB II-Fälle wird, wie oben dargestellt, ein erheblicher Teil der bisherigen Fälle, in denen bisher Hilfe zum Lebensunterhalt gewährt wurde, in der Arbeitsgemeinschaft bearbeitet. Beim Sozialamt haben sich die Abläufe durch das SGB XII ab 1.1.2005 wesentlich geändert. Insoweit wird z.B. auf den TOP 3 „Hilfe zur Pflege“ in der Sitzung des Sozialausschusses vom 22.09.2005 verwiesen.

Da sich die Fallstruktur grundlegend von der bisherigen unterscheidet, wurde zwischen Ref. V/SHA und Ref. I/OrgA vereinbart, auf der Basis der geänderten gesetzlichen Rahmenbedingungen eine systematische Personalbemessung durchführen zu lassen. Die Anzahl der Vollkraftstellen hat sich durch die Gründung der ARGE beim Sozialamt seit 1.1.2005 wie folgt entwickelt:

Stand	Vollkraftstellen	Bemerkungen
31.12.2004	315,16	
01.01.2005	200,16	Verlagerung von 115 Stellen zur ARGE Nürnberg gem. Vereinbarung zwischen Ref. V und Ref. I. Die Festsetzung dieser Arbeitskapazität stellt keine Aussage über die Personalkapazität des künftigen Sozialamtes dar.
1.12.2005	196,16	Einzug von 4 Stellen (kw-Vermerk, Fristvermerk, HHK 2003)

Diese Stellen sind im Soll-Stellenplan innerhalb des Sozialamtes derzeit wie folgt aufgeteilt:

Bereich		Soll-Vollkraftstellen	
Dienststellenleitung	Dienststellenleitung	7,00	18,47
	Sonderfunktion: Unterstützung der Dienststellenleitung, Planung, Controlling, Innenprüfung		
	Rechtsstelle	5,00	
	Nachbarschaftshaus Gostenhof	6,47	
Einheit 1	Allgemeine Verwaltung: Personal, Rechnungswesen, Datenverarbeitung		16,98
Abteilung 2	Wirtschaftliche Hilfen: Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter, Refinanzierung BSHG, Asyl		106,96
Abteilung 3	Fachstelle Obdachlosenhilfe	11,50	31,68
	Heime des Sozialamtes	20,18	
Abteilung 4	Eingliederungshilfe, Hilfe zur Pflege, besondere Hilfen		22,07
Insgesamt			196,16

Für die Festsetzung der zukünftigen Personalbemessung sowie für weitere, unten aufgeführte Fragestellungen wird die Beratungsleistung des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbandes (BKPV) im Rahmen der Mitgliedschaft der Stadt Nürnberg in Anspruch genommen.

Folgende Organisationseinheiten werden einvernehmlich abgestimmt zwischen OrgA und Ref. V/SHA durch den BKPV begutachtet (siehe Anlage 1 „Auftrag BKPV“):

- Abteilung wirtschaftliche Hilfen
 - Grundsicherung (SGB XII, 4. Kapitel)
 - Hilfe zum Lebensunterhalt (SGB XII, 3. Kapitel)
 - Leistungen an Asylbewerber
 - Hilfe zur Pflege
 - Verwaltungskräfte
- Frage: Ganzheitssachbearbeitung oder Trennung von Zugangs- und Bestandsbearbeitung; organisatorische Anbindung der Refinanzierung SGB XII
- Besondere Hilfen
 - betreutes Wohnen
 - teilstationäre Betreuung
 - Frühförderung (ambulant)
 - Behindertenfahrdienst
 - Kriegsofferfürsorge
 - Unterhaltssicherung
 - Hausnotruf
 - Erholungsmaßnahmen
 - Auswärtigenhilfe
 - Verwaltungskräfte
- Allgemeine Verwaltung, soweit der Leistungsbereich betroffen ist (z. B. Buchungen)
- Rechtsstelle, insbesondere hinsichtlich einer sinnvollen Zuordnung der Refinanzierung SGB XII

Das Vorgehen und die verwendete Methode wurden direkt zwischen dem BKPV und OrgA festgelegt. Die Stellenbemessung erfolgt mit Hilfe von analytischen Stellenbemessungsverfahren. Dazu gehören folgende Verfahrensschritte (ausführlich siehe Anlage 2):

- Erstellung von Tätigkeitskatalogen,
- Ermittlung von Fallzahlen/Arbeitsmengen je Tätigkeit,
- Berechnung der Jahresarbeitsminuten,
- Ermittlung und Bereinigung der Arbeitszeit einer „Normalarbeitskraft“,
- Berechnung des Stellenbedarfs;

Der BKPV arbeitet mit einem Interviewverfahren. Die Festlegung von mittleren Bearbeitungszeiten erfolgt auf dieser Basis unter Heranziehung von Vergleichswerten aus anderen Kommunen oder Landkreisen. Die Ergebnisse stellen die Bemessungsgrundlage dar, um auf der Basis der mittleren Fallbearbeitungszeit für die jeweiligen Leistungen rechnerisch eine Personalbemessung vornehmen zu können.

Da die Stadt Nürnberg als eine der ersten Gebietskörperschaften die Aufbauorganisation und die Stellenbemessung in Angriff nahm, entschied der Bayerische Kommunale Prüfungsverband, parallel zur Untersuchung der Leistungsabteilung des Sozialamtes in Nürnberg Abläufe anderer bayerischer Sozialämter zu betrachten, um das Ergebnis der Untersuchung in Nürnberg einzuordnen und absichern zu können. Da die Fallzahlen naturgemäß noch nicht zur Verfügung stehen können, ist vorgesehen, die auf der Grundlage der Ergebnisse des BKPV festzulegenden Fallzahlen nach einem Jahr zu evaluieren.

3. Projektstrukturen und Arbeitsverlauf

Am 09.06.2005 wurde der Ablauf der Prüfung und die beabsichtigte Prüfmethode der Leitung des Sozialamtes durch den BKPV vorgestellt. Unter Hinweis auf umfangreiche Erfahrungen auf dem Gebiet der Organisationsprüfung bei bayerischen Sozialämtern wurde die sog. Zeitschätzmethode gewählt. Zudem wurden Listen über die in den geprüften Bereichen eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vom Sozialamt erstellt und das Angebot zur Übermittlung von statistischen Auswertungen unterbreitet.

Im ersten Schritt wurde in der Abteilung 2 „Wirtschaftliche Hilfen“ für die Gebiete Grundsicherung, Hilfe zum Lebensunterhalt und Asyl eine Stellenbemessung durch den BKPV vorgenommen. Der BKPV hat zunächst Interviews mit ausgewählten Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern der Abteilung geführt und dann Ende September Fallzahlauswertungen beim Sozialamt abgerufen, deren Ergebnisse Anfang Oktober an OrgA und den BKPV übermittelt wurden.

Im Auftrag von OrgA an den BKPV ist der Zeitraum Juni bis November 2005 als Zeitraum für die Personalbemessung und als Leistungszeitraum insgesamt festgelegt. Bereits kurz nach Beginn der Begutachtung stellte sich heraus, dass die Terminschiene nicht gehalten werden kann, da für ein Sozialamt künftiger Prägung noch keine Anhaltswerte beim BKPV vorlagen und diese erst durch Analysen in anderen Gebietskörperschaften ermittelt und abgesichert werden mussten. Außerdem mussten vom Sozialamt die erforderlichen Daten zur Berechnung des Personalbedarfs erst noch ermittelt werden. Dies stellte sich als deutlich zeitaufwendiger heraus als ursprünglich vom BKPV geplant. Nachdem Ende Oktober nicht erkennbar war, wann mit ersten Ergebnissen zu rechnen sei, fand auf Vorschlag von Herrn Ref. V am 27.10.2005 ein Abstimmungsgespräch mit allen Beteiligten statt. Darin verwies Herr Ref. V eindringlich auf den hohen Zeitdruck, unter dem die Neustrukturierung des Sozialamtes steht. Als Ergebnis dieses Gesprächs wurde eine unter Leitung von OrgA stehende Begleitgruppe, bestehend aus je einer Vertreterin bzw. einem Vertreter von Ref. V, OrgA und SHA, eingesetzt. Ziel der Begleitgruppe ist es, den Prozess zu beschleunigen. Außerdem sagte der BKPV zu, für den bisher untersuchten Teil der Abteilung 2 erste Ergebnisse bis Ende November vorzulegen.

Der nun von der Begleitgruppe und mit dem BKPV abgestimmte Zeitplan sieht vor, bis Ende Juni 2006 den Prozess der Neustrukturierung des Sozialamtes abzuschließen. Auf den in der Anlage 3 beigelegten Zeitplan wird verwiesen. Die noch durch den BKPV zu prüfenden Bereiche (SHA/4, Rechtsstelle, Haushalts- und Rechnungswesen) werden ab sofort angegangen, damit bis zum geplanten Termin mit umsetzbaren Ergebnissen gerechnet werden kann. Parallel werden auch die nicht vom Auftrag umfassten Bereiche des Sozialamtes unter Berücksichtigung der veränderten Rahmenbedingungen und der zu erfüllenden Aufgaben des Sozialamtes von OrgA untersucht. Zum Abschluss der Untersuchung werden die Ergebnisse insgesamt dem Sozialausschuss und dem POA zur Entscheidung vorgelegt.

Eine besondere Situation liegt im Bereich „Refinanz“ vor. Über die Hintergründe und Rahmenbedingungen der BSHG-Refinanzierung wurde bereits in der letzten Sitzung des Sozialausschusses am 10.11.2005 TOP 2 „Finanzielle Auswirkungen des SGB II (Hartz IV) auf die Stadt Nürnberg“ ausführlich berichtet. In der Zwischenzeit hat man sich zwischen OrgA und SHA auf folgendes Vorgehen verständigt: Auf Vorschlag von OrgA wird innerhalb der nächsten drei Monate mit Hilfe einer Stichprobe von 500 Fällen, die über eine Datenbank dokumentiert und ausgewertet werden, eine erste fundierte Bedarfsschätzung erfolgen. Hierfür ist die Aufstockung dieses Bereiches in dieser Zeit im Umfang von 10 Vollkräften erforderlich. Die Personalgewinnung erfolgt aus dem Personal des Sozial-

amtes sowie aus Ressourcen der Jobbörse des Personalamtes. Erst nach Vorliegen der Bedarfsschätzung kann über das konkrete weitere Vorgehen, den Personalbedarf und die Zeitplanung entschieden werden. Das Ergebnis soll auch Rückschlüsse in Form einer Hochrechnung ermöglichen, wie hoch die Anzahl der Vorgänge ist, in denen noch Erstattungs- oder Rückforderungsansprüche zu prüfen sind und um welche Größenordnung es sich dabei handelt. Parallel zur Stichprobe findet eine Schnelldurchsicht der Akten statt, die alle noch nicht archivierten oder auf Anlass verfügbaren Akten umfasst. Dieser Schritt wird für erforderlich gehalten, um nach Möglichkeit finanzielle Schäden für die Stadt Nürnberg zu vermeiden.

Eine grobe Aktensichtung hat die Vermutung der Fachleute des Sozialamtes bestätigt, dass prinzipiell die Gefahr einer Verjährung oder sonstigen Verfristung zum 31.12.2005 nicht größer ist als zum Ende jedes anderen Kalenderjahres (bei Verjährungen, die zum Ende eines Kalenderjahres wirksam werden) oder als zu jedem anderen Kalendertag (bei Verfristungen etwa gem. §§ 45, 50 SGB X). Bei den nun anstehenden Aufarbeitungsanstrengungen wird besonderes Augenmerk auf die Vermeidung der Verfristungen nach §§ 45, 50 SGB X gerichtet. Ein besonders brisanter Stichtag „31.12.2005“ ergibt sich hieraus aber nicht. Unabhängig davon muss Berücksichtigung finden, dass die Sachbearbeiterkapazitäten, die bis zum Jahr 2004 Rückforderungs- und Erstattungsansprüche mitbearbeitet haben, zum erheblichen Teil im Sozialamt nicht mehr vorhanden sind. Von daher wird deutlich, dass der Erfolg des Vorhabens, den Eintritt von Verjährungen und anderen Verfristungen zu verhindern, von einem schnellen Einsatz der genannten Bearbeiterkapazitäten abhängt. Die personalbezogenen und organisatorischen Maßnahmen (z.B. Programmierung der Datenbankanwendung) sind bereits vom SHA eingeleitet, so dass wie geplant zum 15.12.2005 die stichprobenweise Erhebung und Bearbeitung von BSHG-Refinanzierungsfällen gestartet werden kann.

4. Erste Ergebnisse des Kommunalen Bayerischen Prüfungsverbandes (BKPV)

Erste Ergebnisse für den Bereich der „Wirtschaftlichen Hilfen“, die u.a. auf Interviews mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sozialamtes Nürnberg beruhen, wurden im November vom BKPV vorgelegt. Eigentlich waren die Beteiligten davon ausgegangen, dass diese Ergebnisse nach einer kurzen Prüfung auf Plausibilität bereits dazu dienen können, einen Struktur- und Stellenbemessungsvorschlag für den Bereich „Wirtschaftliche Hilfen“ ableiten zu können, der die Anforderungen der Stadt Nürnberg berücksichtigt. Bei der Sichtung und Bewertung der ersten Ergebnisse durch die Begleitgruppe ergaben sich aber eine Vielzahl offener Fragen, so dass beschlossen wurde, die Ergebnisse zunächst auf ihre Validität zu überprüfen. Die Begleitgruppe hat daher den BKPV aufgefordert, die Basisinformationen seiner Schätzung darzulegen. Insbesondere soll dargestellt werden, auf welche Art von Sozialämtern sich die Schätzung stützt (Landkreise oder kreisfreie Städte, Anzahl der Vergleichsstädte, Größenklasse der Gebietskörperschaften, Vergleichbarkeit der Zusammensetzung der Klientinnen und Klienten wie z.B. Migrantenquote in der Grundsicherung) und welche Aufgabenabgrenzungen und Teilbearbeitungsschritte er in den Aufgabengebieten zugrunde gelegt hat. Diese Offenlegung ist im Rahmen von Stellenbemessungsgutachten durch den BKPV normalerweise nicht üblich. Wie oben dargestellt, ist Nürnberg aber eine der ersten Städte, die eine Neustrukturierung sowie eine systematische Stellenbemessung im Sozialamt nach Einführung des SGB II angehen. Insoweit sind die vorliegenden Schätzungen des BKPV noch in keiner Gebietskörperschaft in der Praxis erprobt. Diese besonderen Rahmenbedingungen machen es zwingend notwendig, die Ergebnisse – wie beschrieben – auf Plausibilität zu prüfen.

In diesem Zusammenhang zeigte sich auch, dass es nicht ausreichen wird, die Strukturen und die Stellenbemessung zu überprüfen. Um mögliche Einsparungen realisieren und die ermittelten und verifizierten Fallzahlbearbeitungszeiten umzusetzen, müssen auch die zugrunde liegenden Prozesse optimiert werden. Dies ist im Auftrag an den BKPV nicht vorgesehen und ist auch nicht seine Kernkompetenz. Für diese Aufgabe sollte in Betracht gezogen werden, kurzfristig Unterstützung durch einen kompetenten Dritten zu bekommen.

5. Nächste Schritte

Die weitere Bearbeitung der Abteilung 2 „Wirtschaftliche Hilfen“ wird wie oben beschrieben zum Ergebnis geführt. Außerdem wird gem. des Zeitplans ab sofort die Abteilung „Besondere Hilfen“ (Eingliederungshilfe, Hilfe zur Pflege und Soziales Entschädigungsrecht) geprüft. Die Ergebnisse werden dann mit der örtlichen Personalvertretung abgestimmt. Der Auftrag an den BKPV wurde am 25.11.2005 bereits gem. des vorliegenden Zeitplans bis Juni 2006 von OrgA verlängert. Noch offen ist, in welcher Form und durch wen die notwendige Prozessanalyse und -modellierung zeitnah durchgeführt werden können.