

Senatsverwaltung für Integration,
Arbeit und Soziales
II C 3

Berlin, den 20. Mai 2011
Tel.: 9028 (928) 1474
Fax: 9028 (928) 2090
Email: Uwe.Tolksdorf@senias.berlin.de

An den
Vorsitzenden des Hauptausschusses
über
den Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin
über
Senatskanzlei – G Sen –

2461

Unterrichtung des Hauptausschusses über Gutachten und Beratungsdienstleistungsaufträge
- Vergabe von Beratungsdienstleistungen -

Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales

Kapitel 0940 – Arbeit
Titel 540 10 – Dienstleistungen –

Rote Nummern:

Vorgang: 56. Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 02.12.2009
- Drucksache Nr. 16/2850 (II.A.3)

Ansätze (tabellarisch) zu allen thematisierten Titeln, und zwar für das:

Haushaltsjahr 2010:	6.295.000 Euro
Haushaltsjahr 2011:	5.744.000 Euro
Ist 2010:	5.968.160 Euro
Verfügungsbeschränkungen	0 Euro
Aktuelles Ist (Stand 01.05.2011):	1. 924.243 Euro

Das Abgeordnetenhaus hat in seiner oben bezeichneten Sitzung folgendes beschlossen:

Alle Senatsverwaltungen werden aufgefordert, den Hauptausschuss rechtzeitig vor Ausschreibung von Gutachten- und Beratungsdienstleistungsaufträgen (Titel 526 10 und 540 10) mit einem Auftragswert von mehr als 10 000 Euro zu unterrichten und zu begründen, warum die zu leistende Arbeit nicht von Dienststellen des Landes Berlin erledigt werden kann. Überschneidungen mit anderen Aufträgen sind vorzubeugen.

Es wird gebeten, von der beabsichtigten Vergabe eines Auftrages zur Untersuchung (Evaluation) der Strukturen der seit dem 01.01.2011 bestehenden Gemeinsamen Einrichtungen (Berliner Jobcenter) zustimmend Kenntnis zu nehmen.

Hierzu wird berichtet:

Der Senat von Berlin hat in seiner Sitzung am 2.11.2010 beschlossen, den von der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (AG-SGB II) und zur Änderung weiterer Gesetze dem Abgeordnetenhaus zur Beschlussfassung vorzulegen. Damit zusammenhängend hat der Senat folgende Evaluations-/ Berichtsaufträge beschlossen:

„Die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales wird mit der umfassenden Evaluation der neuen Strukturen beauftragt. Diese umfasst neben einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, die die Kosten und den Nutzen bei einer anderen Zahl an gemeinsamen Einrichtungen aufzeigt, auch die Evaluation der Arbeitsprozesse und der Gremien sowie der neu installierten Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen. Der erste Zwischenbericht ist bis zum 31. Oktober 2012 dem Senat vorzulegen.“

Hintergrund für die Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II ist das Inkrafttreten wesentlicher organisatorischer und steuerungsrelevanter Neuregelungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) zum 1.1.2011. Die Neuregelungen des Bundesgesetzgebers erfordern auch eine Neuordnung der Umsetzungs- und Steuerungsstrukturen im Bereich des SGB II in Berlin.

Eine gute Abstimmung der Leistungen der Bundesagentur für Arbeit und des Landes Berlin sowie Steuerungssysteme, die auf eine effektive, effiziente und transparente Mittelverwendung hinwirken sind ebenso wie verwaltungsökonomische Organisationsstrukturen notwendige Voraussetzung dafür, dass öffentliche Ausgaben auf das Erforderliche begrenzt werden können und eine breite gesellschaftliche Akzeptanz für diese Ausgaben erhalten bleibt. Es ist davon auszugehen, dass die hier gewonnenen Erfahrungen, insb. mit den Steuerungsmöglichkeiten im zweistufigen Verwaltungsaufbau des Landes, auch für andere Politikbereiche wichtige Erkenntnisse liefern werden

Der Aufgabenumfang wird im Einzelnen unter Punkt I. dargestellt. Daraus ergeben sich die unter Punkt II. erläuterten Schlussfolgerungen für die Umsetzung und die Notwendigkeit, diese Evaluation durch einen externen Dienstleister durchführen zu lassen. Unter Punkt III. folgt die Darstellung der finanziellen Auswirkungen.

I. Umfang der Aufgaben

Nach dem derzeitigen Planungsstand umfasst die geplante Evaluation einschließlich der Entwicklung von Optimierungsvorschlägen folgende Teilbereiche:

1. Konsequenzen der Entscheidung für 12 Gemeinsame Einrichtungen (gE – die Berliner Jobcenter) und Optimierungspotenziale

Ziel:

Aufzeigen der Konsequenzen der gewählten Organisationsform im Hinblick auf Kosten und Nutzen (im Vergleich zu alternativen Organisationsmodellen).

Fragestellungen u.a.:

- Wo wird „Doppelarbeit“ geleistet? Kosten/Nutzen der „Doppelarbeit“?
(12 Trägervertretungen, 12 Personalvertretungen, 12 Gleichstellungsbeauftragte etc.)
- Konnten die gesamtstädtischen Interessen angemessen zur Geltung gebracht werden?
- Konnten die bezirkl. Kompetenzen eingebracht werden? (Abschätzung Kosten/Nutzen)

- Was wäre bei Bildung einer gE mit 12 Geschäftsstellen oder 3 gE mit 4 Geschäftsstellen besser und was schlechter gewesen? (Qualitative Abschätzung, Quantifizierung?)
- Welche Veränderungen würde ein alternatives Organisationsmodell (1gE bzw. 3 gE) für die Erbringung der Serviceleistungen zur Folge haben? (Gegenwärtig Erbringung der Serviceleistungen im Wesentlichen durch Bezirke bzw. BA)?
- Bestehen im gegenwärtigen Organisationsmodell Optimierungspotenziale durch eine umfangreichere Erbringung von Serviceleistungen in Eigenregie in der gE? Was spricht für oder gegen die – auch zwischen den 12 Jobcentern unterschiedliche – Inanspruchnahme der Serviceleistungen der Bundesagentur für Arbeit?
- Welche Vor-/Nachteile hätte die Zusammenführung der 12 bezirkl. Stellen für Personaldienstleistungen in einer „Personaldienstleistungsagentur“?
- Welche weiteren Möglichkeiten der Optimierung des gewählten Modells bestehen (z.B. bei der Vorbereitung der Sitzungen der 12 Trägerversammlungen)?

2. Mehrwert der Verschränkung von Arbeitsförderung und sozialintegrativen Leistungen

Ziel:

Aufzeigen der erforderlichen Strategien und Maßnahmen, um den Mehrwert einer guten Abstimmung von Arbeitsförderung und sozialintegrativen Leistungen zu erzielen.

Fragestellungen u.a.:

- Wie können Maßnahmen der Arbeitsförderung und sozialintegrative Leistungen in Bezug auf die Ziele des SGB II sinnvoll aufeinander abgestimmt werden? Wie sieht Best practise in Berlin oder anderswo aus?
- Wie lässt sich der Mehrwert bzw. der Synergieeffekt der Abstimmung abschätzen?
- Was begrenzt eine Verschränkung der Leistungen (Haushaltsmittel, „logistischer“ Aufwand“, Schwierigkeiten bei der Erkennung des Hilfebedarf bzgl. sozialintegrativer Leistungen, fehlende spezielle Beratungs-/Förderangebote etc.)?
- Was kann das Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm für die Abstimmung leisten?
- Wie kann der Kooperationsausschuss auf Landesebene den Abstimmungsprozess vor Ort fördern?

3. Entwicklung eines Zielvereinbarungs- und Zielnachhaltungssystems im Bereich der kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16 a SGB II

Ziel:

Aufzeigen der Möglichkeiten zur Verbesserung des Zielvereinbarungs-/Zielnachhaltungssystems für die kommunalen Leistungen; Transparenz und Aussagefähigkeit zum Umfang und zur Wirksamkeit kommunaler Leistungserbringung in Berlin erhöhen.

Fragestellungen u.a.:

- Entspricht das Zielsystem des Bundes den Interessen des Landes Berlin? Wie kann das Zielsystem des Bundes ggf. durch ergänzende kommunale Ziele nachjustiert werden?
- Was sind geeignete Indikatoren/Richtwerte für die kommunalen Ziele (Kriterien: Aussagefähigkeit, leichte Datenerhebung, Anreizsetzung/Vermeidung von Fehlanreizen)?
- Wie könnte/sollte das Zielvereinbarungs-/ Zielnachhaltungssystem für die kommunale Leistungen organisiert werden?

4. Organisationsstrukturen und Arbeitsprozesse bei der Erbringung der passiven kommunalen Leistungen

Ziel:

Aufzeigen von Verbesserungspotenzialen bzgl. der Organisationsstrukturen und Arbeitsprozesse bei der Erbringung der passiven kommunaler Leistungen in den Jobcentern sowie bzgl. der Abstimmungs- und Zusammenarbeitsstrukturen von Jobcentern und Bezirksämtern bzgl. der Gewährung/Ablehnung passiver kommunaler Leistungen durch die Jobcenter.

(Hinweis: In den Jobcentern findet eine integrierte Leistungssachbearbeitung statt, d.h., dass der-/dieselbe Mitarbeiter/in sowohl die passiven Leistungen der BA als auch die des kommunalen Trägers bewilligt. Diese integrierte Sachbearbeitung ist Kennzeichen einer gemeinsamen Einrichtung nach § 44b SGB II und wird vom Land Berlin nicht in Frage gestellt.)

Fragestellungen u.a.:

- Welche Möglichkeiten bestehen, um die Qualität der Leistungserbringung im Bereich der passiven Leistungen des kommunalen Trägers zu verbessern, ohne die integrierte Leistungssachbearbeitung einzuschränken (Teamaufbau, Teamzusammensetzung, fachliche Voraussetzungen, Benennung eines/r persönlichen Ansprechpartners/ -partnerin für die Klienten, persönliche Aktenführung etc.)?

Genügt die Organisation der Leistungsgewährung der neuen Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 28 SGB II den Ansprüchen an eine effiziente und bürgernahe Verwaltung?

- Wie können die Strukturen des Informationsaustausches, der Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen Jobcentern und Bezirken bzgl. der Gewährung oder Ablehnung passiver Leistungen des Jobcenters verbessert werden (z.B. bei Ablehnung der Übernahme von Mietschulden und bei Einstellung bzw. Verringerung von Leistungen für Unterkunft und Heizung)
- Welche Voraussetzungen, einschl. Kostenschätzung, wären jeweils für die Umsetzung zu erfüllen?

5. Verbesserung der gesamtstädtischen Steuerung

Ziel:

Aufzeigen von Verbesserungsmöglichkeiten bei der Wahrnehmung der Leitungsaufgaben (Planung, Steuerung, Grundsatzangelegenheiten, Aufsicht) durch die Hauptverwaltung

Fragestellungen u.a.:

- Welche gesamtstädtischen Ziele wurden vorrangig verfolgt? Waren die Ziele transparent und akzeptiert?
- Wie erfolgte die Steuerung durch die Hauptverwaltung? Welche Steuerungsinstrumente wurden wie oft mit welchem „Erfolg“ angewendet? Begrenzungsfaktoren?
- Welche Steuerungsmittel haben in der Praxis die größere Bedeutung erlangt? Die klassischen Steuerungsmittel, wie Erlass von Verwaltungsvorschriften und Eingriffe der Aufsicht oder die moderneren Steuerungsmittel, wie Zielvereinbarungsprozesse, Leistungsvergleiche, Kommunikation/Förderung des Austausches/Beratung?
- Wie hat sich die Vertretung der Hauptverwaltung in den Trägerversammlungen ausgewirkt?
- Was hat sich durch die besondere Aufsicht nach § 6 AG-SGB II verändert? Wie sind diese Veränderungen zu bewerten (Kosten/Nutzen? Ergaben sich Vor-/Nachteile für die Hauptverwaltung/Bezirke?)

- In welcher Weise könnte das Steuerungssystem verbessert werden? Wie sind die Erfolgsaussichten einzuschätzen? Welchen Aufwand erfordert eine „gute“ gesamtstädtische Steuerung?

II. Durchführung des Vorhabens

Die Durchführung der Evaluation wird für einen Zeitraum von zunächst anderthalb Jahren erhebliche Personalkapazitäten binden. In der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales wird sich eine Arbeitsgruppe mit der Begleitung dieses Vorhabens befassen. Für die Durchführung der Evaluation selbst sind jedoch keine entsprechenden Personalkapazitäten in der Verwaltung verfügbar. Daher ist die Beauftragung eines externen Dienstleisters geplant. Von Vorteil ist dabei, dass die Evaluation durch Experten durchgeführt wird, die von der Verwaltung unabhängig sind.

Mit der Kommunalen Gemeinschaftsstelle steht ein solcher Dienstleister zur Verfügung. Diese Einrichtung ist ein Fachverband von Städten und Kommunen der Bundesrepublik und ein bewährter und erfahrener Kooperationspartner der Verwaltung, der – auch im Land Berlin – in dieser Funktion bereits mehrfach tätig war. Sie verfügt unter anderem über entsprechendes know how zur Erstellung von Organisationsgutachten usw. Eine Ausschreibung des Auftrages ist in diesem Fall nicht erforderlich, da die KGSt in ihre Beratungsprojekte die Ergebnisse ihrer konzeptionellen Arbeiten für ihre Mitgliedsverwaltungen einfließen lässt, wissenschaftlich verwertet und in ihre Publikationen aufnimmt. Sie fällt damit unter den Ausnahmetatbestand des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

Der o.g. Dienstleister hat ein Kostenangebot in Höhe von 484.330 Euro vorgelegt. Nach dem derzeitigen Stand der Verhandlungen kann von einer Auftragserteilung ausgegangen werden.

Vom Auftragnehmer erwartete Leistungen:

Teilbereich 1: Analyse der Konsequenzen des gewählten Organisationsmodells im Hinblick auf Effektivität (Erreichung der Ziele des SGB II, gesamtstädtische Ziele der Kommune Berlin), Serviceorientierung / Kundenfreundlichkeit und Verwaltungseffizienz; Gegenüberstellung der Folgen des umgesetzten Organisationsmodells „12 gE mit Steuerung der Hauptverwaltung (HV) im gesamtstädtischen Interesse“ und der Folgen der nicht realisierten Organisationsmodells „1 gE auf HV-Ebene mit 12 Geschäftsstellen“ bzw. 3 gE mit 4 Geschäftsstellen; Empfehlungen zur Optimierung des umgesetzten Organisationsmodells bzw. zum Wechsel des Organisationsmodells.

Teilbereich 2: Entwicklung von Konzepten zur Verknüpfung und Abstimmung von Leistungen der Arbeitsförderung der Bundesagentur für Arbeit und der kommunalen Eingliederungsleistungen zur Förderung der schnelleren, besseren und nachhaltigeren Integration in den Arbeitsmarkt und des Abgangs aus der Hilfebedürftigkeit nach SGB II (Konzeptentwicklung auf der Grundlage einer Untersuchung der Situation in Berlin, der Ermittlung von best practice anderswo und eigenen Überlegungen), Darstellung der erforderlichen Rahmenbedingungen für das Zustandekommen guter Verknüpfungen und Abstimmungen.

Teilbereich 3: Weiterentwicklung der vorhandenen Ansätze der Zielvereinbarung und Zielnachhaltung im Bereich der kommunalen Eingliederungsleistungen in Berlin zu einem umfassenden Konzept (in Anlehnung an das Zielvereinbarungs- und Zielnachhaltungssystem des Bundes) zusammen mit den Akteuren Hauptverwaltung, Bezirke und gemeinsame Einrichtungen.

Anmerkung: Zum Zielsteuerungssystem nach § 48 b SGB II insgesamt laufen auf Bund-Länder-Ebene Abstimmungsgespräche. Die (Zwischen-)Ergebnisse werden der Auftragnehmerin von der Auftraggeberin zur Verfügung gestellt und sind von der Auftragnehmerin bei

der Konzeptentwicklung zu berücksichtigen. Bei den Ziel- und Kennzahlvorschlägen für die kommunalen Eingliederungsleistungen ist auch die Datenverfügbarkeit zu berücksichtigen (siehe u.a. § 48 a SGB II, § 51 b SGB II).

Teilbereich 4: Analyse der Organisationsstrukturen und Arbeitsprozesse in den Jobcentern sowie der Schnittstellen zwischen Jobcentern und Bezirksämtern im Hinblick auf das Ziel einer rechtmäßigen, effektiven, kundenfreundlichen und verwaltungseffizienten Erbringung der passiven kommunalen Leistungen; Empfehlungen für Verbesserungen.

Teilbereich 5: Analyse der Steuerung der Aufgaben des kommunalen Trägers durch die Hauptverwaltung (gegliedert nach Steuerung durch direkte Weisungen an die gE, Steuerung durch Weisungen an die kommunalen Mitglieder der TV, Steuerung im Rahmen des Zielvereinbarungsprozesses, Steuerung durch Verwaltungsvorschriften und Aufsicht, präventive Steuerung durch Kommunikation, Information und Beratung); Analyse der Einflussnahme der Hauptverwaltung auf die Umsetzung der BA-Leistungen in Berlin; Aufzeigen der Wirkungen der Steuerung der SGB II-Umsetzung durch die Hauptverwaltung; Abschätzung des Aufwandes der gesamtstädtischen Steuerung; Empfehlungen.

III. Finanzielle Auswirkungen

Für die Durchführung der Evaluation müssen folgende Haushaltsmittel aus Kapitel 0940, Titel 540 10 bereitgestellt werden:

2011:	184.330 Euro
2012:	300.000 Euro

Die Mittel für 2011 können im Rahmen der laufenden Haushaltswirtschaft aufgebracht werden. Es ist beabsichtigt, die in 2012 benötigten Mittel in Höhe von 300.000 Euro im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsplans 2012/2013 zu berücksichtigen. Für die Auftragsvergabe werden in 2011 Verpflichtungsermächtigungen (VE) von 300.000 € benötigt. Sie stehen in der benötigten Höhe im Kapitel 0940, ggfs. im Rahmen der Deckungsfähigkeit, zur Verfügung.

Carola Bühm
Senatorin für Integration,
Arbeit und Soziales