



Ennepe-Ruhr-Kreis
Der Landrat

Vorlage der Verwaltung

Beratung Ausschuss für Arbeitsmarktpolitik
im Kreisausschuss
Beschluss Kreistag

◆
**Fachbereich Finanzen, Kreisentwicklung
und Arbeit**

JobAgentur EN

Aktenz.: 57

Datum: 27.05.2010

Drucksache-Nr.: **36/10**

öffentlich

nicht öffentlich

Zukunft der JobAgentur EN – Weiterentwicklung der Organisationsstruktur der JobAgentur EN

Begründung

1. Anlass und Hintergrund

Die Entfristung des Optionsmodells und der Übergang in die dauerhafte alleinige Wahrnehmung der Aufgaben nach dem SGB II bieten Anlass, die Organisationsstrukturen der JobAgentur zu überprüfen und in der Folge auch weiterzuentwickeln. Sowohl in der Kreispolitik als auch in der Konferenz der Hauptverwaltungsbeamten von Kreis und Städten sind entsprechende Schritte in den letzten Jahren mehrfach diskutiert und für den Zeitpunkt verabredet worden, an dem die dauerhafte Zulassung gesichert ist.

Dazu sind bereits - über die Befassung in den Gremien der JobAgentur hinaus - verschiedene Aktivitäten erfolgt, insbesondere bilaterale Gespräche zwischen dem Kreis und den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern aller Städte, ein Informationsaustausch zu den Organisationsmöglichkeiten im SGB II mit den nordrhein-westfälischen Optionskommunen, ein Workshop mit allen Städten und den drei Unternehmensberatungen, die bislang im Bereich der JobAgentur tätig waren (Consens, Ramböll, BSL) und ein Gespräch mit allen Personalräten im Kreis.

Obwohl es über die Zeit der bisherigen Aufgabenwahrnehmung einen insgesamt deutlich positiven Prozess in der Entwicklung der JobAgentur gegeben hat, waren andererseits über die Jahre permanent und in unterschiedlicher Intensität Reibungen an den Schnittstellen zwischen Kreis und Städten zu verzeichnen. Die Grundursache dafür ist, dass die Städte nach dem Heranziehungsmodell die Personal- und Organisationshoheit für ihre jeweiligen Dienststellen der JobAgentur haben, während der Kreis als zuständiger Träger aus seiner Gesamtverantwortung für das System einen Steuerungsanspruch für Strukturen, Abläufe und Qualitätsstandards geltend machen muss.

In dem Bemühen hier Verbesserungen zu erreichen, sind viele formelle und auch informelle Wege eingeschlagen worden, insbesondere auch der Abschluss bilateraler Vereinbarungen zwischen Kreis und allen Städten im Frühjahr 2007 zu den Bereichen:

- ⇒ Grundlagen der Gesamtorganisation
- ⇒ Zuständigkeiten und Aufgabenschnittstellen

- ⇒ Steuerung der JobAgentur EN
- ⇒ kundenorientierte Qualitätsstandards
- ⇒ Sicherstellung personeller Standards.

Alle Aktivitäten haben über die Jahre einerseits durchaus Verbesserungen der Organisation erbracht, andererseits nicht zu einer Klärung der Sphären geführt, sondern vielmehr zu einer immer stärkeren Verschachtelung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten.

Insgesamt ist die bisherige Organisationsform, in der alle wesentlichen Entscheidungen über die Schnittstelle zwischen Kreis und Städten transportiert werden müssen, häufig durch lange dauernde Prozesse bei der Erzielung und Umsetzung von Entscheidungen und eine geringe Flexibilität geprägt.

2. Anforderungen an ein zukünftiges Organisationsmodell der JobAgentur EN

Aus den Erfahrungen von mehr als fünf Jahren können wesentliche Anforderungen formuliert werden, denen die zukünftige Organisation der JobAgentur gerecht werden muss; dieses Raster von Anforderungen muss auch die Messlatte für mögliche Alternativen zur organisatorischen Weiterentwicklung sein. Insbesondere in einem Workshop mit den Beratungsunternehmen unter Beteiligung aller Städte wurde ein weitgehender Konsens zu folgenden Punkten hergestellt:

- ⇒ Die dezentrale kundenorientierte Präsenz der JobAgentur in jeder Stadt hat sich bewährt und ist für die Zukunft beizubehalten.
- ⇒ Es muss eine ortsübergreifende Personalentwicklung im Gesamtsystem der JobAgentur möglich sein; das bezieht sich sowohl auf die Besetzung von Stellen für Fach- als auch für Führungskräfte.
- ⇒ Ortsübergreifend muss nach dem jeweiligen Stand der Kenntnisse eine Spezialisierung in bestimmten Funktionsbereichen realisiert werden können. In der Diskussion sind die Bereiche Außendienst, Klageverfahren, Unterhaltsheranziehung, Leistungsgewährung für Selbständige.
- ⇒ Die Flexibilität des Personaleinsatzes über einzelne Standorte hinweg muss gewährleistet sein, etwa bei besonderen Belastungsspitzen und Problemsituationen in einzelnen Regionalstellen oder bei temporären Spezialaufgaben.
- ⇒ Einheitliche ortsübergreifende Standards der Aufgabenwahrnehmung - vor allem aus der Kundenperspektive - müssen sichergestellt werden. Dazu ist zunächst zu definieren, in welchen Bereichen einheitliche Standards gewährleistet werden müssen.
- ⇒ Die Steuerung des gesamten Systems ist zu verbessern; sie muss schneller und flexibler werden unter Rückkopplung mit den Erfahrungen vor Ort.
- ⇒ Die Mitarbeiter/innen müssen ‚mitgenommen‘ werden, in doppeltem Sinne: Die JobAgentur kann es sich nicht erlauben, in einem organisatorischen Veränderungsprozess bewährtes Personal zu verlieren; deshalb sind die Mitarbeiter/innen (und die Personalräte) in den Prozess einzubinden.

Die zukünftige Organisation soll ein hohes Maß an Identifikation der Politik und weiterer Akteure auch in den Städten mit der Aufgabe und der Institution JobAgentur EN gewährleisten.

3. Grundsätzliche organisatorische Möglichkeiten

Bei den 69 Optionskommunen handelt es sich weitgehend um Kreise; lediglich 6 kleinere und mittlere Großstädte haben optiert. In der Praxis finden sich bei den optierenden Kreisen unterschiedlichste Organisationsformen, die sich insbesondere nach dem Ausmaß von Zentralisierung, der Aufgabenschnittstelle zwischen Kreis und Städten sowie der Einbeziehung verwaltungsexter-

ner Organisationsformen (AöR, Eigenbetrieb, GmbH) unterscheiden. Systematisch bestehen vom Grundmodell her folgende Möglichkeiten:

- ⇒ die weitgehende Delegation auf die Städte in der Form der Heranziehung durch Satzung
- ⇒ eine kreiseinheitliche Lösung, wiederum zu unterscheiden in
 - verwaltungsinterne Gestaltungsformen
 - externe Rechtsformen (z.B. AöR);
- ⇒ Mischmodelle, die in der Regel die Leistungssachbearbeitung den Städten zuordnen und das aktivierende System kreiseinheitlich gestalten (verwaltungsintegriert oder extern).

Eine derart weitgehende Heranziehung der kreiseigenen Städte wie derzeit im Ennepe-Ruhr-Kreis findet sich nur in wenigen Kreisen.

Aus den bisherigen Diskussions- und Abstimmungsprozessen, insbesondere im Workshop mit den Beratungsunternehmen, hat sich folgendes herauskristallisiert: Mischmodelle werden wegen der dabei entstehenden neuen Schnittstellen in den dezentralen Standorten der JobAgentur EN als nachteilig bewertet; aus diesem Grund sind sie als Organisationsalternative nicht weiter verfolgt worden. Für kreiseinheitliche Lösungen, die in die Kreisverwaltung integriert sind, werden erhebliche Akzeptanzprobleme bei den bisherigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Städte erwartet.

Eine Entscheidung über die zukünftige Organisationsstruktur der JobAgentur EN läuft auf die folgenden Alternativen hinaus:

- ⇒ Fortführung des Delegations-/Heranziehungsmodells, wobei allerdings zur Erfüllung der dargestellten Anforderungen deutliche Modifikationen gegenüber der bisherigen Ausgestaltung vorgenommen werden müssten.
- ⇒ Umstieg in eine kreiseinheitliche Organisationsform für den kompletten Aufgabenbereich, in der Ausgestaltung als Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR).

Diese Alternativen sollen im folgenden kurz skizziert werden, bevor sie - vor allem hinsichtlich der oben dargestellten Anforderungen - bewertet werden.

Die **Fortführung des Heranziehungsmodells** ist in der Umsetzung sicher einfacher zu handhaben. Die derzeitige Heranziehungssatzung muss schon deshalb geändert werden, weil sie bisher auf den Zulassungszeitraum bis zum 31.12.2010 begrenzt ist und einige formale Anpassungen im Hinblick auf das neu eingeführte DV-Verfahren vorzunehmen sind. Darüber hinaus müssten im Sinne einer zukunftsfähigen Organisation neue Regelungstatbestände aufgenommen werden, die insbesondere die Anforderungen an übergreifende Personalentwicklung, flexiblen Personaleinsatz und verbindliche einheitliche Standards in definierten Bereichen gewährleisten. Letztlich müssten die Städte in einer rechtlich abgesicherten und einforderbaren Form auf die Ausübung von Teilen ihrer Personal- und Organisationshoheit verzichten, in dem sie etwa in Besetzungsverfahren für Fach- und Führungskräfte Bewerber/-innen aus anderen Regionalstellen gleichberechtigt zulassen. Zur Flexibilisierung des Personaleinsatzes müssten übergreifende Elemente - wie Poollösungen, Abordnungen durch den Kreis - in ein Delegationsmodell eingebaut werden.

Eine kommunale **Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR)** - auch Kommunalunternehmen genannt - ist eine rechtlich selbständige Einheit in kommunaler Gewährträgerschaft, die Dienstherreneigenschaft haben und auch hoheitliche Aufgaben wahrnehmen kann. Seit 2007 ist es möglich, eine Anstalt öffentlichen Rechts auch durch mehrere Kreise und Gemeinden gemeinsam zu errichten. So wäre es möglich, dass der Kreis und die kreisangehörigen Städte eine AöR für den Bereich der JobAgentur gemeinsam tragen, wobei der Kreis in seiner Rolle als Aufgabenträger und in der Gesamtverantwortung gegenüber dem Bund eine Anteilsmehrheit halten müsste.

Eine AöR kann selbst eigenes Personal einstellen bzw. es kann Personal auf sie übergeleitet werden. Daneben ist es möglich, dass Mitarbeiter/innen durch Abordnung bzw. Personalgestellung in der AöR tätig werden, wobei die Dienstverhältnisse zu den Herkunftskommunen bestehen bleiben. Eine AöR wird durch einen Vorstand geleitet; sie hat einen starken Verwaltungsrat mit Überwachungsfunktionen. Durch Satzung können die Binnenstrukturen und Zuständigkeiten flexibel geregelt werden, so wäre es möglich, dass im Verwaltungsrat Kreis und Städte bzw. Politik und Verwaltung vertreten sind.

Im Land NRW wird – anders als in anderen Bundesländern – die Zulässigkeit von Anstalten öffentlichen Rechts als Gestaltungsform im SGB II für die Optionskommunen derzeit restriktiv gehandhabt. Das ist völlig unverständlich, da für die ARGEn im derzeit gültigen Ausführungsgesetz des Landes zum SGB II (also spezialgesetzlich) Anstalten öffentlichen Rechts bereits ermöglicht sind. Gerade für die Optionskommunen wären Anstalten öffentlichen Rechts maßgeschneidert, da sie gesetzlich zur Schaffung besonderer Einrichtungen – abgegrenzt von der übrigen Sozialverwaltung – verpflichtet sind. Es gibt Hinweise, dass das Land seine Position in dieser Frage überdenkt, zumal ein großes Interesse auch anderer Optionskommunen an dieser Gestaltungsform besteht.

4. Bewertung der Alternativen hinsichtlich der benannten Anforderungen

Die dezentrale Organisation mit ortsübergreifenden Spezialisierungen lässt sich in einem modifizierten Heranziehungsmodell ebenso wie in einem einheitlichen Organisationsmodell gewährleisten.

Bei den den Personalkörper betreffenden Anforderungen gibt es im Rahmen der Heranziehung große Schwierigkeiten. Insbesondere die städteübergreifende Besetzung von Fach- und Führungsfunktionen ist im Rahmen einer Heranziehung nur schwer umsetzbar. Hinsichtlich der Flexibilität des Personaleinsatzes über Standorte hinweg gibt es bereits jetzt in Teilbereichen Lösungen (Poollösung passive Leistungen, Job-Coaches), grundsätzlich ist dies im Rahmen einer Heranziehungslösung aber nur bedingt möglich, ein einheitliches Organisationsmodell hätte hier eindeutig Vorteile.

Bei der Gewährleistung einheitlicher Standards der Bearbeitung und der Steuerung des Systems bleiben im System der Heranziehung grundsätzlich die bereits in der Vergangenheit bestehenden Probleme der Definition dieser Standards und der Klärung, zu welchen Punkten und in welchen Prozessen sie festgelegt werden. In einem einheitlichen System wären die Umsetzungsprozesse deutlich erleichtert.

Die Mitnahme der Mitarbeitenden der JobAgentur EN ist bei einer Fortsetzung der Heranziehung wegen der damit verbundenen geringeren Änderungen sicherlich grundsätzlich einfacher, da die Mitarbeitenden dann in der Regel bei Ihrem derzeitigen Arbeitgebern verbleiben. Zum Verständnis der anstehenden Veränderungen sind transparente und umfassende Informationen unverzichtbar. Dies gilt insbesondere auch bei den grundsätzlichen Änderungen, die mit dem Übergang in eine AöR verbunden wären.

Unstreitig ist, dass der Umstellungsaufwand bei einem Abgehen vom System der Heranziehung insgesamt höher wäre als bei einer Modifizierung des Heranziehungsmodells. Insgesamt bleibt aber bei einer Modifizierung ungewiss, ob sich damit die bisherigen strukturellen Probleme der JobAgentur tatsächlich lösen lassen. Trotz vielfältiger Versuche in den vergangenen Jahren ist dies nicht grundlegend gelungen. Probleme aus Abstimmungsnotwendigkeiten etwa mit einer Vielzahl von Personalverwaltungen und Personalräten und aus externen Einflüssen (Haushaltssicherung, Sparzwang, etc.) sind in der Heranziehung nicht grundsätzlich zu lösen.

Der Übergang in eine Anstalt öffentlichen Rechts stellt eine grundsätzliche und weitreichende organisatorische Veränderung dar, die mit erheblichem Aufwand verbunden wäre. Eine Einbindung der Städte wäre bei einer gemeinsam getragenen AöR unmittelbar gegeben, aber auch bei einer allein durch den Kreis getragenen AöR kann durch Satzungsregelungen die Vertretung der Städte im Verwaltungsrat als Aufsichts- und Steuerungsgremium gewährleistet werden.

Wesentlicher Vorteil ist die Existenz eines einheitlichen Personalkörpers mit einer eindeutigen Weisungs- und Führungsstruktur. Die Anforderungen nach übergreifender Personalentwicklung und Flexibilität des Personaleinsatzes sind leichter zu erfüllen als bei einer Fortführung der Heranziehung. Weiter wäre in einer AöR auch eine einheitliche Besoldung und Vergütung in den jeweiligen Funktionen gegeben, unter Besitzstandswahrung für die bisherigen Mitarbeitenden der Job-Agentur. Da auch personalgestellte Mitarbeitende voll in die Organisation einer AöR eingegliedert wären, ist aus heutiger Sicht auch ein einheitlicher Personalrat möglich.

Das größte Problem im Falle des Übergangs in eine AöR ist die Mitnahme der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, der Personalübergang müsste sorgfältig und transparent organisiert werden. Die Einrichtung einer AöR bedarf eines längeren Zeitraumes, um die rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen zu schaffen und den Personalübergang sicherzustellen. Er ist davon auszugeben, dass ein solcher Prozess nicht bis zum 31.12.2010 abzuschließen ist; realistisch erscheint eine Umsetzung bis Ende 2011. Formal ist das unproblematisch, da das derzeitige Heranziehungsmodell mit einer entsprechenden Anpassung der Satzung auch über den 31.12.2010 hinaus fortgeführt werden kann.

In den bisherigen Diskussions- und Abstimmungsprozessen wurden die größeren Vorteile bei einer Anstalt des öffentlichen Rechts gesehen, sofern es gelingt, die Städte in den Strukturen der AöR und insbesondere im Aufsichtsgremium angemessen zu beteiligen und die Fragen eines Personalsübergangs zufriedenstellend zu lösen. Es wird deshalb vorgeschlagen, den weiteren Arbeitsprozess auf die Ausgestaltung einer Anstalt öffentlichen Rechts auszurichten und mit dem Land die rechtliche Möglichkeit für diese Ausgestaltungsform weiter abzuklären.

5. Eckpunkte der Ausgestaltung einer Anstalt öffentlichen Rechts

Für die weitere Konkretisierung einer Anstalt öffentlichen Rechts im Detail werden folgende Eckpunkte zu Grunde gelegt:

⇒ Trägerschaft

Die Trägerschaft einer AöR könnte entweder allein durch den Kreis oder – falls der mit dem Land insgesamt noch abzuklärende Rechtsrahmen für eine Aufgabenwahrnehmung dies ermöglicht – auch gemeinsam mit den kreisangehörigen Städten erfolgen. Durch ein gemeinsam getragenes Kommunalunternehmen, in dem der Kreis als gegenüber dem Bund und dem Land verantwortlicher Aufgabenträger allerdings die Anteilsmehrheit halten müsste, könnte am besten das Verständnis ausgedrückt werden, dass es sich bei der Umsetzung des SGB II in einem Optionskreis um eine gemeinsame Aufgabe handelt. Zu klären wäre in diesem Fall, wie die Gewährleistungsträgerschaft (Haftung) geregelt werden soll.

⇒ Verwaltungsrat

Im Verwaltungsrat als Aufsichts- und Steuerungsorgan sind die unterschiedlichen Sphären von Kreis und Städten sowie Verwaltung und Politik abzubilden, ohne das Gremium durch seine Größe arbeitsunfähig zu machen. In einem gemeinsamen Kommunalunternehmen müssten sich im Verwaltungsrat die Anteilsverhältnisse widerspiegeln. Falls die gemeinsame Einrichtung rechtlich nicht möglich oder nicht gewollt ist, könnten aber auch in einer allein durch den Kreis getragenen AöR durch Beschluss des Kreistages Vertreter der Städte in den Verwaltungsrat eingebunden werden.

⇒ Vorstand / Leitung

Die Zahl der Mitglieder des Vorstandes ist in der Satzung festzulegen. Angesichts der Größe der Organisation und der fachlichen Komplexität sollte der Vorstand mindestens aus 2 Personen bestehen, die unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte abdecken.

⇒ Interne Organisation

Die räumliche Struktur einer Aufgliederung in Regionalstellen wird beibehalten, mit einer kundenorientierten Präsenz der JobAgentur in jeder Stadt. Grundsätzlich erfolgt im gesamten operativen Bereich der JobAgentur eine Teambildung, diese Teams bilden die Basis der Gesamtorganisation.

Angesichts der Größe der regionalen Einheiten und der Notwendigkeit, die teamübergreifenden örtlichen Belange zu koordinieren, sollen Regionalstellenleitungen beibehalten werden. Im Gesamtsystem sollen Leitungsstränge für die drei Bereiche Aktivierung / Eingliederung, Leistungsgewährung / Leistungsrecht sowie Verwaltung / Personal gebildet werden.

⇒ Personalübergang

Die AöR ermöglicht die Beschäftigung von Mitarbeitenden im Angestellten- oder Beamtenverhältnis. Ziel ist es, die derzeitigen Mitarbeiter der JobAgentur in diese AöR zu übernehmen und einen einheitlichen Personalkörper zu schaffen. In einer längeren Übergangsphase wird es zunächst praktisch zu einer Parallelität von eigenen Beschäftigten der AöR und durch die Städte bzw. den Kreis entsandten Beschäftigten kommen. Zu den Personalfragen beim Übergang in die unbefristete Aufgabenwahrnehmung erfolgt – unter Berücksichtigung der Organisationsform der AöR - noch ein Abstimmungsprozess zwischen Kreis und Städten, in dem Detailfragen zu lösen sind. Die Beteiligten sind sich darüber einig, dass hierbei die Interessen und Besitzstände der betroffenen Mitarbeitenden berücksichtigt werden müssen. Die Personalräte sind einbezogen.

Beschluss:

Der Kreistag hält die Überführung der derzeitigen Organisation der JobAgentur EN in eine kreiseinheitliche Struktur im Rahmen einer Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) grundsätzlich für den richtigen Weg zur Weiterentwicklung dieses Systems. Die Verwaltung wird beauftragt, den Rechtsrahmen für eine AöR mit dem Land abzuklären und die erforderlichen Vorbereitungsarbeiten für eine abschließende Beschlussfassung über die Errichtung einer AöR zu leisten.