

Vorlage Nr. 14/4016

öffentlich

Datum: 17.04.2020
Dienststelle: Fachbereich 53
Bearbeitung: Herr Rohde

Schulausschuss	04.05.2020	Kenntnis
Sozialausschuss	05.05.2020	empfehlender Beschluss
Finanz- und Wirtschaftsausschuss	17.06.2020	empfehlender Beschluss
Landschaftsausschuss	23.06.2020	Beschluss

Tagesordnungspunkt:

Weiterentwicklung der Arbeit der Integrationsfachdienste

Beschlussvorschlag:

Den fachlichen und finanziellen Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Arbeit der rheinischen Integrationsfachdienste wird, wie in der Vorlage Nr. 14/4016 dargestellt, zugestimmt. Die Förderung erfolgt aus Mitteln der Ausgleichsabgabe des LVR-Inklusionsamtes und umfasst für das Jahr 2020 Kosten in Höhe von 1,41 Mio. EURO und jährliche Folgekosten in Höhe von 2,65 Mio. EURO. Die Mehrkosten sind in der Haushaltsplanung der Ausgleichsabgabe des LVR-Inklusionsamtes enthalten.

Ergebnis:

Entsprechend Beschlussvorschlag beschlossen.

UN-Behindertenrechtskonvention (BRK):

Diese Vorlage berührt eine oder mehrere Zielrichtungen des
LVR-Aktionsplans zur Umsetzung der BRK.

ja

Gleichstellung/Gender Mainstreaming:

Diese Vorlage berücksichtigt Vorgaben des LVR-Gleichstellungsplans 2020. ja

Finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt (Ifd. Jahr):

Produktgruppe:	A 041.04
Erträge: Veranschlagt im (Teil-)Ergebnisplan	Aufwendungen: /Wirtschaftsplan
Einzahlungen: Veranschlagt im (Teil-)Finanzplan Bei Investitionen: Gesamtkosten der Maßnahme:	Auszahlungen: /Wirtschaftsplan
Jährliche ergebniswirksame Folgekosten:	
Die gebildeten Budgets werden unter Beachtung der Ziele eingehalten	
ja	

L u b e k

Zusammenfassung:

Im Rheinland arbeiten derzeit 17 Integrationsfachdienste (IFD) mit 243 Fachkräften auf 171,5 Personalstellen. An diesen IFD, die sich i.d.R. an den regionalen Zuschnitten der Arbeitsagenturbezirke bzw. den Bezirken der kommunalen Träger der Arbeitsvermittlung orientieren, sind insgesamt 32 Trägervereine und –gesellschaften beteiligt. Die inhaltlichen Aufgaben der IFD unterteilen sich in:

- Beratung und Begleitung berufstätiger Personen mit einer Schwerbehinderung (Berufsbegleitung) und deren Arbeitgeber,
- Vermittlung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt für
 - arbeitsuchende Personen aus Werkstätten für behinderte Menschen („LVR-Budget für Arbeit – Aktion Inklusion“, siehe Vorlage Nr. 14/4014),
 - arbeitsuchende Rehabilitanden im Auftrag von Trägern der Rehabilitation
 - arbeitsuchende Personen im Auftrag zugelassener kommunaler Träger der Arbeitsvermittlung (sog. Optionskommunen),
- Berufsorientierung und Vermittlung von Schüler*innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf – KAoA-STAR.

Aktuelle Entwicklungen erfordern eine Weiterentwicklung der IFD Im Rheinland. Die Entwicklungen sind:

- Zunahme fachdienstlicher Stellungnahmen,
- Zunahme einzelfallunabhängiger Beratungsbedarfe der Arbeitgeber, auch im Sinne der Prävention gem. § 3 SGB IX,
- Neue Anforderungen an die Arbeitsorganisation durch Zunahme der Elemente der Berufsorientierung nach KAoA-STAR.

In Kooperation mit den IFD-Trägern wurden 4 Maßnahmen zur Weiterentwicklung der IFD entwickelt:

- Schaffung von mehr Flexibilität beim Personaleinsatz innerhalb der IFD-Aufgabenbereiche,
- Ermöglichung einer „Fachassistenz“ für die Aufgaben der Berufsorientierung,
- Stellenaufstockung um 22,0 Personalstellen in den IFD im Rheinland,
- Erhöhung der Gemeinkostenpauschale für die ersten 5 Personalstellen bei jedem IFD-Träger.

Für die Umsetzung dieser Maßnahmen entstehen im Rheinland für das Jahr 2020 Kosten in Höhe von 1,41 Mio. EURO und jährliche Folgekosten in Höhe von 2,65 Mio. EURO. Diese Mehrkosten sind in der Haushaltsplanung der Ausgleichsabgabe des LVR-Inklusionsamtes enthalten.

Diese Vorlage berührt unmittelbar die Zielfelder Z1 und Z2 (Partizipation, Personenzentrierung) sowie mittelbar alle Zielfelder des LVR-Aktionsplans zur Umsetzung der UN-BRK.

Begründung der Vorlage Nr. 14/4016:

1. Ausgangslage

Im Rheinland arbeiten derzeit 17 Integrationsfachdienste (IFD) mit 243 Fachkräften auf 171,5 Personalstellen. An diesen IFD, die sich i.d.R. an den regionalen Zuschnitten der Arbeitsagenturbezirke bzw. den Bezirken der kommunalen Träger der Arbeitsvermittlung orientieren, sind insgesamt 32 Trägervereine und –gesellschaften beteiligt. Die inhaltlichen Aufgaben der IFD unterteilen sich in:

- Beratung und Begleitung berufstätiger Personen mit einer Schwerbehinderung (Berufsbegleitung) und deren Arbeitgeber,
- Vermittlung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt für
 - arbeitsuchende Personen aus Werkstätten für behinderte Menschen („LVR-Budget für Arbeit – Aktion Inklusion“, siehe Vorlage Nr. 14/4014),
 - arbeitsuchende Rehabilitanden im Auftrag von Trägern der Rehabilitation
 - arbeitsuchende Personen im Auftrag zugelassener kommunaler Träger der Arbeitsvermittlung (sog. Optionskommunen),
- Berufsorientierung und Vermittlung von Schüler*innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf – KAoA-STAR.

Neben der o.g. aufgabenbezogenen Spezialisierung innerhalb der IFD zeichnen sich die rheinischen IFD auch durch eine behinderungsspezifische Binnendifferenzierung aus. Alle o.g. Aufgabenbereiche sind innerhalb der IFD zusätzlich auch auf verschiedene Behinderungsarten ausgerichtet, d.h. es gibt flächendeckende Angebote in den o.g. Aufgabenbereichen für Menschen mit seelischen Erkrankungen, geistigen und körperlichen Behinderungen, sowie Hör- und Sehbehinderungen. Darüber hinaus gibt es laufende Modellprojekte zur Entwicklung und flächendeckenden Implementierung von spezifischen IFD-Hilfen für Personen mit anderen Behinderungsbildern, wie z.B. Menschen aus dem Autismus-Spektrum oder Personen mit erworbener Hirnschädigung.

Über die inhaltlichen Schwerpunkte und Veränderungen innerhalb der Arbeit der rheinischen IFD hat die Verwaltung dem LVR-Sozialausschuss in seinen Sitzungen im Februar 2013 und Februar 2014 ausführlich berichtet (Vorlagen Nr. 13/2683 und 13/3433). Im Februar 2014 wurde auch die Finanzierung der rheinischen IFD angepasst (Nr. 13/3433).

Die in den genannten Berichten dargestellten Trends haben sich seit dem Jahr 2014 kontinuierlich fortgesetzt:

- Starker Anstieg der Nachfrage und Auslastung in den beiden sogenannten Übergangsfeldern „Schule-Beruf“ (KAoA-STAR) und „Werkstatt für behinderte Menschen – allgemeiner Arbeitsmarkt“ („LVR-Budget für Arbeit – Aktion Inklusion“).
 - Dieser Trend geht einerseits auf den flächen- und bedarfsdeckenden Ausbau des Programms „KAoA-STAR“ zurück – dieses Programm ist mittlerweile mit Abschluss einer landesweiten Verwaltungsvereinbarung regulärer Bestandteil der NRW-Übergangssysteme „Kein Abschluss ohne Anschluss“

(Verwaltungsvereinbarung zwischen MAGS NRW, MSB NRW, RD der BA NRW, LWL und LVR).

- Andererseits hat der LVR mit seinen Programmen „Übergang 500 Plus“ (bis Ende 2017) und dem seit 2018 laufenden Programm „LVR-Budget für Arbeit – Aktion Inklusion“ seine Aktivitäten zum Übergang von der WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt verstärkt und den IFD in diese Aktivitäten zunehmend eingebunden.
- Kontinuierlicher Anstieg des Unterstützungsbedarfs von Menschen mit Schwerbehinderung, die im allgemeinen Arbeitsmarkt einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen bzw. erhöhter Beratungsbedarf von Arbeitgebern zum Umgang mit Beschäftigten mit einer Schwerbehinderung. Hier weist die Kapazitätsauslastung der IFD-Fachkräfte durchgängig Werte von deutlich über 100% aus – dies auch unter Berücksichtigung und Steuerung der durchschnittlichen Betreuungsdauer.
- Leichter, aber kontinuierlicher Rückgang der IFD-Beauftragungen durch Träger der Arbeitsvermittlung und durch Rehabilitationsträger. Dieser leicht rückläufige Trend spiegelt sich auch bundesweit in der IFD-Statistik der BIH wieder – in einigen Bundesländern gibt es teilweise gar keine IFD-Beauftragungen durch andere Kostenträger mehr. Im Rheinland haben sich diese Beauftragungen durch Rehabilitationsträger und Träger der Arbeitsvermittlung seit dem Jahr 2014 annähernd halbiert (2014: 918 – 2019: 470)

1.1. Aktuelle Entwicklungen

Neben den o.g. seit Jahren zu beobachtenden Trends, haben weitere Entwicklungen Auswirkungen auf die Arbeit, die Auslastung und die Organisation der rheinischen IFD. Diese Entwicklungen sind im Wesentlichen:

- Zunahme der Beauftragungen von Fachdienstlichen Stellungnahmen in Verwaltungsverfahren. Das LVR-Inklusionsamt hat in den letzten Jahren zusammen mit den IFD kontinuierlich daran gearbeitet, die Qualität der Fachdienstlichen Stellungnahmen, die durch die IFD erstellt werden, zu verbessern. Die deutliche Zunahme der Beauftragungen von Fachdienstlichen Stellungnahmen, z.B. zur Klärung der Frage, wie groß bei einem schwerbehinderten Beschäftigten der behinderungsbedingte Unterstützungsbedarf ist, zeigt, dass diese Stellungnahmen mittlerweile in vielen Verwaltungsverfahren (Entscheidung über Leistungen an Arbeit nach § 27 SchwbAV oder im Budget für Arbeit) eine wichtige Entscheidungsgrundlage darstellen.
Durchschnittlich muss pro Fachdienstlicher Stellungnahme mit einem Recherche- und Bearbeitungsaufwand von ca. 20 Stunden kalkuliert werden – dies entspricht – bei einer Anzahl von 938 Fachdienstlichen Stellungnahmen im Jahr 2019 – einem Aufwand von ca. 11 Vollzeitäquivalenten.

- Zunahme von Arbeitgeberanfragen nach einzelfallunabhängiger Beratung. Zu den Aufgaben des IFD gehört neben der einzelfallbezogenen Arbeit auch die Information und Beratung von Arbeitgebern im Zusammenhang mit allen Fragen der Beschäftigung von Menschen mit einer Schwerbehinderung. Diese Anfragen nehmen in den letzten Jahren kontinuierlich zu, da Arbeitgeber zunehmend im Rahmen der Fachkräftesicherung die Arbeit so organisieren, dass Menschen mit Behinderung länger wertschöpfend im Betrieb eingesetzt werden können. In diesem Zusammenhang werden von vielen Arbeitgebern die Informationen und innerbetrieblichen Schulungsmöglichkeiten der IFD sehr geschätzt. Diese auch einzelfallunabhängigen Betriebsberatungen sollen – in Zusammenarbeit mit dem LVR-Inklusionsamt und den örtlichen Fachstellen für Menschen mit Behinderung im Betrieb – ausgebaut werden, da dies auch im Rahmen der Prävention nach § 3 SGB IX eine neue Aufgabe der Integrationsämter und damit auch des LVR-Inklusionsamtes ist.
- Die Zunahme der im Rahmen der Berufsorientierung begleiteten Schülerinnen und Schülern mit einem festgestellten Bedarf an sonderpädagogischer Förderung an Förderschulen und insbesondere im gemeinsamen Lernen verändert die Anforderungen an die IFD in besonderer Weise. Während die Bereiche Berufsbegleitung und Vermittlung von klassischer Einzelfallarbeit mit den Personen mit einer Schwerbehinderung und ihren Arbeitgebern geprägt sind, erfolgt die Berufsorientierung durch die Angebote einzelner standardisierter Elemente der Berufsorientierung (analog dem modularen Aufbau des Landesprogramms KAOA), die oftmals auch in Gruppen organisiert werden müssen. Dies erfordert neue Wege der Arbeitsorganisation innerhalb der IFD – auch außerhalb des klassischen „Betreuungsgeschäftes“, wie z.B. Terminorganisation und –Absprachen mit mehreren Schulen, Eltern, Schülerinnen und Schülern, u.a.

1.2. Die Finanzierung der Integrationsfachdienste

Die Finanzierung der rheinischen Integrationsfachdienste wurde auf Basis der Vorlage Nr. 13/3433 zum Jahr 2014 neu geregelt. In dieser Vorlage verpflichtete sich das LVR-Inklusionsamt regelmäßig durch Prüfung der jährlichen Verwendungsnachweise festzustellen, ob die Finanzierung die in den IFD entstehenden notwendigen Kosten deckt. Diese Anforderung ergibt sich auch aus § 27a SchwbAV.

Die aktuelle IFD-Finanzierung besteht aus zwei Teilen:

- Spitzabrechnung der Bruttopersonalkosten der IFD-Fachkräfte und
- Pauschale Finanzierung der Geschäftsführungs-, Sach-, Verwaltungs- und Raumkosten i.H.v. 33.000 EURO pro voller Fachkraftstelle.

Im Rahmen der jährlichen Prüfung der IFD-Verwendungsnachweise ist in den letzten Jahren festzustellen, dass die Pauschale für die Gemeinkosten nicht mehr überall die notwendigen IFD-Kosten deckt und bei allen IFD-Trägern auch keine Möglichkeit zur Rücklagenbildung mehr besteht. IFD-Träger können aus der bestehenden Finanzierung in einem definierten Rahmen Rücklagen bilden, um diese im Folgejahr, z.B. für Neuanschaffungen von Ausstattung (EDV, Büroausstattung, usw.) zweckentsprechend aufzulösen.

Festzustellen ist insbesondere bei kleineren IFD-Trägern mit wenig Fachkraftstellen (5 Personalstellen oder weniger), dass die Pauschalen nicht mehr zur Finanzierung eines eigenen Beratungsstandortes ausreichen. Bei größeren IFD ist dieses Problem nicht so gravierend. In größeren IFD-Standorten reicht die Gesamtsumme aller Pauschalen zur Deckung der Gesamtkosten, da viele Kosten bei wachsendem Bedarf nicht linear mit der Anzahl an Personalstellen pro IFD, sondern nur relativ steigen, z.B.: vervierfacht sich die Miete zwischen einer Beratungsstelle mit 5 Personalstellen und 20 Personalstellen nicht, sondern ist etwas doppelt bis dreimal so hoch.

2. Planungen zur Weiterentwicklung der IFD-Strukturen im Rheinland

Um den unterschiedlichen Entwicklungen und regionalen Besonderheiten aller IFD gerecht zu werden, hat das LVR-Inklusionsamt – neben der Kennzahlenanalyse (Auslastung, durchschnittliche Betreuungsdauer / Durchlauf, Zahl der fachdienstlichen Stellungnahmen, u.v.a.m.) – auch Gespräche mit den regionalen IFD über Weiterentwicklungsmöglichkeiten geführt und insgesamt 4 Maßnahmen zur Weiterentwicklung erarbeitet.

2.1. Flexibilität innerhalb der IFD-Aufgabenbereiche

Bislang sind die Personalstellen innerhalb eines IFD trennscharf nach Aufgabenbereich (Sicherung, Vermittlung, Übergang Schule-Beruf) und Behinderungsart zugeordnet. Diese Aufgaben- und Behinderungsanordnung soll grundsätzlich auch so bleiben.

Um den IFD bei schwankender Auslastung (z.B. WfbM-Zuweisungen, Erstellung fachdienstlicher Stellungnahmen, Abarbeiten von Erstgesprächen) mehr Flexibilität hinsichtlich des Personaleinsatzes einzuräumen, kann im Einvernehmen mit der regionalen IFD-Koordination des LVR-Inklusionsamtes temporär von der trennscharfen Zuordnung abgewichen und das IFD-Personal flexibel eingesetzt werden.

Die Entscheidung hierüber obliegt der IFD-Koordination des LVR-Inklusionsamtes. Der zeitliche Umfang kann bis zu 3 Monaten betragen – eine Verlängerungsoption um weitere 3 Monate ist möglich.

Eine dauerhafte Stellenverlagerung über Aufgabenbereiche oder behinderungsspezifische Zuständigkeiten hinweg ist nicht möglich.

2.2. „Fachassistenz“ für Aufgaben im Bereich Berufsorientierung

Aufgrund der Besonderheit der IFD-Arbeit im Bereich der Berufsorientierung, die sich durch die elementbezogene Gestaltung der Arbeit kleinschrittiger darstellt, kann eine Entlastung der IFD-Fachkräfte um organisatorische und verwaltungstechnische Arbeiten durch eine „Fachassistenz“ zielführend sein.

Den IFD, die im Bereich Berufsorientierung tätig sind, kann eine Finanzierung dieser zusätzlichen Ressource durch eine Zusatzzahlung im Rahmen der Pauschale ermöglicht werden.

Diese ist zweckgebunden für die organisatorische Einbindung einer zusätzlichen Resource (z.B. studentische Hilfskraft für Organisations- und Informationsaufgaben) – dies muss gegenüber dem LVR-Inklusionsamt inhaltlich und abrechnungstechnisch nachgewiesen werden (welche Person und welche Aufgaben werden dadurch zusätzlich in die IFD-Arbeit im Bereich Berufsorientierung eingebunden?).

Eine Verwendung dieser „Zusatzzahlung“ zur Refinanzierung der ohnehin vorhandenen IFD-Verwaltungskräfte ist ausgeschlossen.

Die IFD-Träger sind aufgefordert, entsprechende Konzepte zu erarbeiten und mit dem LVR-Inklusionsamt abzustimmen. Über die Gewährung und die Höhe der Zusatzzahlung entscheidet das LVR-Inklusionsamt. Die Höhe dieser zusätzlichen Kosten kann nicht genau kalkuliert werden – daher wird mit einem durchschnittlichen Mehrbedarf in Höhe von 170.000 EURO gerechnet (10.000 EURO pro IFD).

2.3. Stellenaufstockung im IFD – insgesamt 22 Personalstellen

Nach der Analyse der Kennzahlen und der regionalen Besonderheiten (Größe und Struktur der Region, Anzahl der Kooperationspartner (z.B. Förderschulen und Schulen des gemeinsamen Lernens, Werkstätten), Größe des IFD-Standortes, u.a.) kann festgestellt werden, dass die Personalausstattung der IFD nicht in allen Regionen und allen Aufgabenbereichen bedarfsdeckend ist.

Insgesamt wurde ein Personalmehrbedarf von insgesamt 22,0 Personalstellen identifiziert. Hierfür sind jährliche Kosten in Höhe von 1,83 Mio. EURO erforderlich.

Dieser Personalmehrbedarf verteilt sich nicht gleichermaßen auf alle IFD und alle Aufgabenbereiche, sondern wird bedarfsgerecht den unterschiedlichen Regionen und Aufgabenbereichen zugeordnet. Es kann aber festgestellt werden, dass in allen Regionen Personalaufstockungen zur dauerhaften Sicherung eines flächen- und bedarfsdeckenden IFD-Angebotes dringend erforderlich sind.

2.4. Erhöhung der Gemeinkostenpauschalen für die 1. bis 5. IFD-Personalstelle pro Träger

Wie unter 1.2. dargestellt, ist die Finanzierung der IFD, die letztmalig im Jahr 2014 angepasst wurde, nicht mehr in allen IFD kostendeckend. Besonders betroffen sind hier Träger mit eher kleinem IFD-Personalbestand – größere Träger können i.d.R. noch kostendeckend arbeiten, sind aber nicht mehr in der Lage Rücklagen für Ersatzinvestitionen zu bilden.

Daher wird vorgeschlagen, die Gemeinkostenpauschale bei jedem IFD-Träger für die ersten 5 Personalstellen um jeweils 6.000,- EURO anzuheben. Hierfür sind jährliche Kosten in Höhe von ca. 650.000,- EURO erforderlich.

3. Beschlussvorschlag

Der LVR-Sozialausschuss beschließt die Maßnahmen zur Weiterentwicklung der rheinischen IFD, wie unter Punkt 2. dargestellt. Die Förderung erfolgt aus Mitteln der Ausgleichsabgabe des LVR-Inklusionsamtes und umfasst für das Jahr 2020 Kosten in Höhe von 1,41 Mio. EURO und jährliche Folgekosten in Höhe von 2,65 Mio. EURO. Die Mehrkosten sind in der Haushaltsplanung der Ausgleichsabgabe des LVR-Inklusionsamtes enthalten.

In Vertretung

Prof. Dr. Faber