

## In der Senatssitzung am 10. November 2020 beschlossene Fassung

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport

Bremen, 02.11.2020

### Vorlage für die Sitzung des Senats am 10.11.2020

#### „Evaluationsbericht zur Personalbemessung im Jugendamt“

##### A. Problem

Im Rahmen der Organisationsuntersuchung zur Entwicklung eines zukunftsfähigen Personalbemessungsinstrumentes für das Bremer Jugendamt kam das Institut für Sozialplanung und Organisationsentwicklung e.V. (IN/S/O) im Jahr 2019 zu dem Ergebnis, dass eine rechnerische Erhöhung der Personalausstattung des Bremer Jugendamts im Bereich des Case Managements um insgesamt 78,87 VZE erforderlich sei. Für die Aufgabenbereiche Erstversorgerteam und JuHiS wurde hingegen ein Personalüberhang von 2,62 VZE bzw. 2,30 VZE festgestellt.

Bereich	Mehr-/ Minderbedarf in VZE*
Case Management	-72,77
Case Management F9	-6,10
Erstversorgerteam	2,62
Jugendhilfe im Strafverfahren	2,30

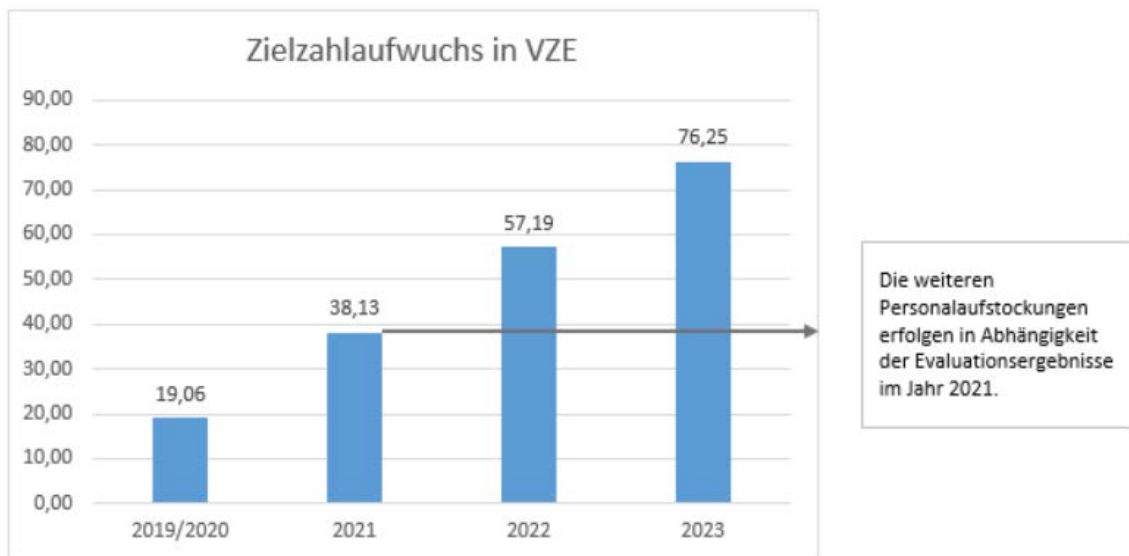
\* Ein negatives Vorzeichen bedeutet, dass ein Personalunterhang besteht.

Für den Bereich JuHiS wurde der Empfehlung von IN/S/O gefolgt, Veränderungen an der Personalausstattung zunächst zurückzustellen. Der Grund hierfür ist eine im Jahr 2019 erfolgte Änderung des Gesetzes zur Stärkung der Verfahrensrechte von Beschuldigten im Jugendstrafverfahren, mit der voraussichtlich deutliche Aufgabenzuwächse einhergehen werden. Im Jahr 2021 soll dieser Personalbedarf – auf der Basis der an die neue gesetzliche Lage (EU-Verfahrensrichtlinie) angepassten Kernprozesse – ebenfalls erneut berechnet werden.

Der Personalmehrbedarf im Case Management des Jugendamts wurde daher um den im Erstversorgerteam festgestellten Personalüberhang von 2,62 VZE verringert, so dass insgesamt ein Personalmehrbedarf von 76,25 VZE verbleibt.

Ergänzend wies der Bericht von IN/S/O auf wechselseitige Effekte zwischen der derzeitigen Personalausstattung, der damit einhergehenden zusätzlichen Belastung für die Fachkräfte, dem aktuellen Krankenstand und der Gewährungspraxis von Hilfen zur Erziehung hin. Aufgrund dieser Wechselwirkungen sowie der begrenzten Verfügbarkeit qualifizierter Fachkräfte auf dem Arbeitsmarkt wurde damals in Abstimmung mit dem Senator für Finanzen vorbehaltlich der Mittelbereitstellung entschieden, die Personalzielzahl schrittweise in vier Jahrestanchen beginnend mit dem Jahr 2020 um jeweils 19,06 VZE zu erhöhen, so dass der Personalaufwuchs bei einem linearen Verlauf im Jahr 2023 abgeschlossen sein würde. Dies sollte durch Maßnahmen zur Organisations- und Führungskräfteentwicklung sowie zur Analyse des Fallbestands begleitet werden, um sicherzustellen, dass der Personalaufwuchs zu einer dauerhaften Entlastung beiträgt und die Wirkung dieser Entlastung auf die Arbeitssituation und die Gewährungspraxis fortlaufend beobachtet wird.

Auf dieser Basis soll in 2021 die Personalbemessung rechtzeitig erneut überprüft werden, um ggf. die Bedarfe für die Jahre 2022/23 anpassen zu können.



Im Case Management ist die erste Zielzahlerhöhung im Umfang von rd. 19 VZE inzwischen wie vorgesehen erfolgt. Hinsichtlich der zweiten Tranche hat die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport mit dem Senatsbeschluss vom 18.02.2020 zur „Haushaltsaufstellung 2020/2021 – Einigung“ (Beschlussziffer 12) folgenden Auftrag erhalten:

*„Der Senat bittet die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport in Abstimmung mit dem Senator für Finanzen, im Laufe des Jahres 2020 die Wirkung des zusätzlichen Personals zu evaluieren, bevor über die Einstellung einer weiteren Stufe entschieden wird.“*

## B. Lösung

Zur Weiterentwicklung des Bremer Jugendamtes wurden mehrere Maßnahmenpakete - wie schrittweise Personalaufstockungen, Analyse des Fallbestands sowie eine formative Evaluation der Kernprozesse - beschlossen, die sowohl als Grundlage für die erneute Personalbemessung im Jahr 2021 dienen als auch die bisherigen und aktuell erforderlichen Personalaufstockungen flankieren sollen. Zu deren jeweiligem Umsetzungsstand wird im Folgenden berichtet.

### Personalverstärkung im Case Management

Im Vergleich zum Stichtag 01.01.2020 wurde das Soll für das Case Management mit dem Haushaltsbeschluss für das Jahr 2020 von 150,2 VZE im Saldo um insgesamt ca. 25,3 VZE erhöht. Neben internen Sollverlagerungen sind darin die Zielzahlaufstockungen für den für den Bereich Schulassistenz nach 35a SGB VIII im Umfang von 3 VZE und die erste Tranche im Rahmen der Personalbemessung des Jugendamts im Umfang von 19 VZE enthalten. Somit ergibt sich ein neues Personal-Soll von 175,5 VZE, von dem zum Stichtag 01.09.2020 147,7 VZE besetzt waren. Dies entspricht im Vergleich zum Stichtag 01.01.2020 einer Erhöhung des Personal-Ist-Bestands von 4 VZE.

Aufgrund des bekannten Fachkräftemangels und der guten Entwicklungsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt konnten bislang noch nicht alle Stellen besetzt werden. Zudem kommt es immer wieder zu Fluktuation, so dass trotz verstärkter Einstellungen im Umfang von ca. 32 VZE - davon rd. 20 VZE durch die Übernahme von Absolvent\*innen des Dualen

Studiengangs Soziale Arbeit (6 VZE) und Fachkräften im Anerkennungsjahr (14 VZE) - im Saldo lediglich eine relativ geringe Personalaufstockung verbleibt.

Das zusätzlich eingestellte Personal befindet sich größtenteils noch in der Einarbeitung. Entsprechende Einführungsfortbildungen konnten trotz der Pandemie unter Einhaltung der vorgeschriebenen Regelungen zum Umgang mit Covid-19 durchgeführt werden. Darüber hinaus läuft derzeit ein weiteres Besetzungsverfahren. Es ist daher zu erwarten, dass sich das Personal-Ist bis zum Jahresende noch im geringen Umfang erhöhen wird.

Vor diesem Hintergrund kann zum jetzigen Zeitpunkt jedoch noch keine abschließende Bewertung hinsichtlich der Wirkung der Personalaufstockung vorgenommen werden. Die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport ist weiterhin bestrebt, die offenen Stellen schnellstmöglich zu besetzen. So wird neben Personalrekrutierungen am allgemeinen Arbeitsmarkt in den nächsten Jahren allen im AfSD eingesetzten Sozialpädagog\*innen im Anerkennungsjahr und Dual Studierenden eine Übernahmeperspektive angeboten - sofern dem keine persönlichen und personalwirtschaftlichen Gründe entgegen stehen -, um wieder ein gesichertes Grundpotenzial an neuen Kräften zu haben. Darüber hinaus werden im Rahmen der formativen Evaluation mögliche Fluktuationsgründe im Zusammenhang mit der Organisations- und Führungskultur sowie der Organisationsstruktur untersucht, um der Abwanderung von Mitarbeiter\*innen entgegenwirken zu können.

#### Sachstandsbericht zur Formativen Evaluation der Kernprozesse

Die formative Evaluation ist eine von mehreren flankierenden Maßnahmen im Rahmen der im Jugendamt Bremen durchgeführten Personalbemessung mit folgenden Schwerpunkten:

- Überprüfung des Umsetzungsstandes der Kernprozesse und Weiterentwicklung des Qualitätsstandards (Kernprozesse) im Sinne des § 79a SGB VIII
- Reflexion und Festlegung der rechtlich und fachlich notwendigen Systemzeiten
- Aufbau eines Controllingverfahrens und Berichtswesens
- Etablierung einer Führungskultur, Entwicklung eines Kompetenzprofils für die Führungskräfte, Analyse der bestehenden Organisations- und Führungsstruktur (u.a. quantitative und qualitative Führungsspannen)

Das Projekt „Formative Evaluation der Kernprozesse“ startete vereinbarungsgemäß nach der Beschlussfassung des Senats sowie des Haushalts- und Finanzausschusses (03.07.2020).

Im Rahmen der Projektvorbereitung wurden im Juli 2020 mehrere amtsinterne Abstimmungen (Jugendamtsleitung, Fachkoordination und Projektmanagement) zur Konkretisierung der angestrebten Projekthalte durchgeführt. Auf der Basis dieser Eckpunkte wurden anschließend Abstimmungsgespräche mit dem beauftragten Institut IN/S/O geführt. Es wurde eine amtsinterne Begleitgruppe bestehend aus Jugendamtsleitung, Sozialzentrumsleitungen, Referatsleitungen Junge Menschen, Fachkoordination und Projektmanagement eingerichtet. Die Auftaktsitzung des Gremiums fand am 08.07.2020 statt. Die erste Projektskizze des Instituts IN/S/O vom 30.07.2020 wurde dann von der Jugendamtsleitung sowie den zuständigen Fachreferaten der senatorischen Behörde geprüft und mit Änderungs- und Ergänzungsbedarfen an das Institut zurückgemeldet. Es folgten zwei weitere Abstimmungsschleifen zwischen dem Amt für Soziale Dienste (AfSD) und dem Institut IN/S/O bis die finale Projektstruktur am 30.08.2020 vorlag. Aus der IN/S/O Projektstruktur wurden für das AfSD ein Projektstrukturplan sowie ein Zeitplan erstellt. Danach wird das Projekt „Formative Evaluation der Kernprozesse“ in 10 thematischen Arbeitsgruppen unter Beteiligung von Kolleg\*innen aus den Fachreferaten der senatorischen Behörde bearbeitet werden.

- AG 1: Kernprozess Falleingang, §16, §§27ff, §§17, 18, §18 Abs.3 und §50
- AG 2: Kernprozess §8a, §42, §50i.V.m. §1666 und §§42 und 42a (F9)
- AG 3: Kernprozess §52 Anklagen, Diversionen, Haftsaachen und OWI-Verfahren
- AG 4: Systemzeiten Case Management
- AG 5: Systemzeiten Case Management F9 und Erstversorgung
- AG 6: Systemzeiten JuHiS
- AG 7: Controlling und Berichtswesen
- AG 8 Rahmensetzung Führungskultur durch Amts- und Jugendamtsleitung
- AG 9: Weiterentwicklung Führungskultur
- AG 10: Steuerungsgruppe

Die Zeit- und (corona-konforme) Raumplanung der Arbeitsgruppensitzungen für 2020 und dem 1. Halbjahr 2021 ist erfolgt. Am 16.09.2020 erfolgte der Kick-Off des Projekts. Im Rahmen einer halbtägigen Veranstaltung wurde die Projektplanung vom Institut IN/S/O der amtsinternen Begleitgruppe im Detail vorgestellt, die jeweiligen Sozialzentrumsleitungen wurden inzwischen ebenfalls informiert. Die Festlegung der AG-Teilnehmer\*innen ebenfalls abgeschlossen, so dass die erste operative Arbeitsgruppensitzung wie geplant am 21.10.2020 stattfinden konnte.

#### Sachstandsbericht zur Analyse des Fallbestands

Neben einer Erhöhung des Personaleinsatzes und der o.g. Formativen Evaluation der Kernprozesse sollen die gewährten Hilfen in einer wissenschaftlichen Evaluation der HzE-Fälle untersucht werden. Die wesentlichen Fragestellungen sind auf die Angemessenheit der Hilfedichte und der Hilfedauer sowie die Indikation und Effektivität der gewährten Hilfen gerichtet. Neben der Beantwortung der Forschungsfragen soll auch geprüft werden, ob es sinnvoll und möglich ist, mit Hilfe eines dauerhaft in die Arbeitsabläufe zu implementierenden Instruments die Entscheidungsfindung und Selbstreflexion der Mitarbeitenden zu unterstützen. Nach der HaFA-Befassung im November 2019, wurde der Auftrag schließlich an das IKJ ProQualitas GmbH in Mainz vergeben.

Die Vorphase zum Projekt konnte noch wie geplant durchgeführt werden. Nach der Entscheidung, keine zusätzliche Software zur Eingabe der Falldaten zu verwenden, sondern die Eingabe der Daten ebenfalls mit der Einführung der neuen Fachsoftware SoPart zu verbinden, wurde in den Fachgruppen abgestimmt, welche Items dafür in SoPart-Software zu hinterlegen sind. Die Verknüpfung mit der neuen dem neuen Fachverfahren wurde vor dem Hintergrund getroffen, die Belastungen für das Case Management so gering wie möglich zu halten.

Mit dem Corona-bedingten Lock down im März 2020 trat eine Verzögerung in der Umsetzung des Projektes ein, da insbesondere Schulungen zur SoPart-Einführungen nicht wie geplant durchgeführt werden konnten. Nach derzeitigem Stand wird Ende 2020/ Anfang 2021 die Kickoff-Veranstaltung zur Einführung des Evaluationsprojekts mit Leitungs- und Fachkräften des Jugendamtes durchgeführt und dann in einer Testphase die Eingangsdagnostik anhand von Fallbeispielen erprobt. Daran schließt sich der weitere Verlauf des Projekts wie geplant an. Insgesamt ergibt sich hinsichtlich der Projekt-Durchführung eine Verschiebung um ein Jahr auf März 2024.

Im Rahmen der ersten Personalbemessung wurde ein personeller Mehrbedarf von 76,25 VZE ermittelt. Dieser grundsätzliche Bedarf besteht trotz der Schwierigkeiten bei der Personalrekrutierung auch weiterhin, so dass die Besetzung der zweiten Tranche im Umfang von 19,06 VZE im Jahr 2021 zwingend erforderlich ist, um die begonnene Entwicklung des Bremer Jugendamts fortführen zu können. Nach der Besetzung dieser Stellen wird auf Basis der neuen Erkenntnisse aus den zuvor dargestellten Arbeitsprozessen eine erneute

Personalbemessung erfolgen, um festzustellen, inwieweit weitere Personalanpassungen erforderlich sind oder, ob die eingeleiteten Maßnahmen zum Abbau des „Bugwelleneffekt“ bereits ausreichend Wirkung gezeigt haben.

Der gesamte Prozess zur Fortentwicklung des Jugendamts wird durch eine ressortübergreifende Steuerungsgruppe unter Beteiligung des Senators für Finanzen sowie der Senatskanzlei begleitet werden. Ein entsprechender Zeit-Maßnahmenplan wird zurzeit erarbeitet.

### **C. Alternativen**

Werden nicht empfohlen.

### **D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Gender-Prüfung**

Die Personalkosten für die zweite der vier Jahrestanchen (19,06 VZE) belaufen sich für das Jahr 2021 auf insgesamt rd. 1,3 Mio. Euro plus Arbeitsplatzkosten in Höhe von rd. 185 Tsd. Euro.

Aufgrund der bisherigen Rekrutierungsproblemen und den nicht ausgeschöpften freien Stellen innerhalb der ersten Tranche erfolgt die Finanzierung der zweiten Tranche über Flexibilisierungskonten, also passgenau für das tatsächlich neu eingestellte Personal bzw. für die besetzten Stellen. Die Finanzierung erfolgt aus der zentralen Vorsorge für Zukunftsausgaben im Personalbereich. Diese Mittel wurden mit dem Haushalt 2020 im Produktplan 92 verankert, um im Vollzug auftretende Maßnahmen für eine aufgabengerechte Personalausstattung und zukunftsgerichtete Modernisierungsprojekte zu unterstützen. Sie werden im Finanzplanungszeitraum fortgeschrieben.

Die Fachleistungen des Jugendamtes betreffen grundsätzlich alle Geschlechter.

### **E. Beteiligung / Abstimmung**

Die Senatsvorlage ist mit dem Senator 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 den Evaluationsbericht zur Personalbemessung im Bremer Jugendamt und den ab dem Jahr 2021 daraus hervorgehenden Personalmehrbedarf in Höhe von 19,06 VZE zur Kenntnis.
2. Der Senat stimmt zu, für die Aufgabenwahrnehmung im Jugendamt Bremen ab 01.01.2021 Personal im Umfang von bis zu 19,06 VZE einzusetzen.
3. Die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport und der Senator für Finanzen werden gebeten, die Finanzierung des Personals der zweiten Jahrestranche in Höhe von bis zu 19,06 VZE und die damit verbundenen Arbeitsplatzkosten von rd. 370 Tsd. Euro ab dem Jahr 2021 durch die zentrale Vorsorge für Zukunftsaufgaben im Personalbereich über Flexibilisierungskonten sicherzustellen.

4. Die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport wird gebeten, in Abstimmung mit dem Senator für Finanzen und der Senatskanzlei bis Ende des Jahres 2021 einen erneuten Zwischenbericht zum Sachstand der einzelnen Teilprojekte vorzulegen, bevor über die Umsetzung einer weiteren Stufe entschieden wird.
5. Die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport wird gebeten, in Abstimmung mit dem Senator für Finanzen und der Senatskanzlei nach Abschluss der aktuellen Untersuchungen im Jugendamt (HzE-Evaluation und formative Evaluation) auf deren Ergebnissen basierend eine erneute Gesamtpersonalbemessung für das Bremer Jugendamt vorzulegen.