Aktueller Sachstand der Personalkosteneinsparung im Geschäftsbereich Jugend, Familie und Soziales – hier für den Eigenbetrieb NürnbergStift (NüSt)

Sachverhalt

1. Geschäftsbereich Jugend, Familie und Soziales

1.1. Zielerreichungsgrad

In den Haushaltsberatungen wurde dem Stadtrat am 17. November 2022 ein umfassendes Konzept zur Reduzierung der Personalkosten vorgelegt und einstimmig beschlossen. Im Geschäftsbereich Jugend, Familie und Soziales sind danach insgesamt 63,3 VK einzusparen.

In zahlreichen Gesprächen mit Vertreterinnen und Vertretern aus der Stadtpolitik sowie gesellschaftlicher Akteure wird deutlich, dass weithin die Einschätzung vorherrscht, in den Aufgabenbereichen Jugend, Familie und Soziales seien Einsparungen schwerlich möglich, vielmehr bedürfte es zusätzlichen Personals, um die dringlichen und wachsenden Aufgaben erfüllen zu können.

Die Bedarfe nehmen zu, diverse gesetzgeberische Großprojekte stehen an und müssen vorbereitet und (weiter) umgesetzt werden (bspw. SGB VIII-Reform/inklusive Lösung, Bürgergeld, Verschiebungen SGB II/III, Wohngeld plus, Kindergrundsicherung, Pflegebedarfsplanung etc.). Zusätzlich waren und sind wohl auch in Zukunft immer neue Krisen zu bewältigen, die auch und vor allem ein Anpacken des Sozialbereichs erfordern. Der Geschäftsbereich leistet damit einen Beitrag zur Sicherstellung des sozialen Friedens in Nürnberg. Der Personalkörper, der auf die normale Aufgabenerfüllung abgestimmt ist, ist auch jetzt schon an vielen Stellen unzureichend.

Vor diesem Hintergrund stößt die Einsparvorgabe von gut 63 Stellen nicht nur intern auf Unverständnis.

Hinzu kommt, dass der dynamischen Aufgabenentwicklung zunehmend Schwierigkeiten bei der Nachbesetzung von Stellen gegenüberstehen.

Tabelle: Entwicklung der Freihaltequoten im Geschäftsbereich Jugend, Familie und Soziales

Monat	Soll VK Stellenplan gesamt	Soll VK von Konsolidierung umfasst	Ist VK von Konsolidierung umfasst	Freihaltequote Quote unbesetzter Stellen
Januar 2023	3.189,91	576,75	499,91	13,32%
Februar 2023	3.189,91	576,75	501,99	12,96%
März 2023	3.189,91	576,75	502,28	12,91%
April 2023	3.188,95	576,75	498,51	13,57%
Mai 2023	3.188,95	576,75	500,31	13,25%
Juni 2023	3.190,13	576,75	504,93	12,45%
Juli 2023	3.190,13	576,75	503,26	12,74%
August 2023	3.190,13	576,75	497,78	13,69%
Sptember 2023	3.190,13	576,75	498,55	13,56%
Oktober 2023	3.190,13	576,75	497,03	13,82%
November 2023	3.190,48	575,42	502,31	12,71%

Aufgrund des Überschreitens der Freihaltequote während des gesamten Betrachtungszeitraums waren unter den Rahmenbedingungen der Haushaltskonsolidierung die Besetzungen vakanter Stellen jederzeit uneingeschränkt zulässig. Personelle Engpässe, die in unterschiedlichen Bereichen sowohl intern als auch in der Außenwirkung deutlich spürbar waren, sind daher bislang nicht ursächlich auf die Wiederbesetzungssperre zurückzuführen. Diese ergeben sich vielmehr aus Schwierigkeiten bei der Personalakquise sowie Verzögerungen im Stellenbesetzungsprozess.

Im Zeitraum von Januar 2023 bis November 2023 wurden im von der Konsolidierung umfassten Bereich bereits mehr als 70 Nachbesetzungsverfahren im Geschäftsbereich Ref.V angestoßen. Dabei lag die Freihaltequote während des gesamten Betrachtungszeitraums kontinuierlich bei über 12 %. Im von der Konsolidierung ausgenommenen Bereich kann ebenfalls von einer hohen Quote an unbesetzten Stellen ausgegangen werden. Mit anderen Worten: Das anvisierte Einsparziel wird faktisch dauerhaft übererfüllt.

In den folgenden Abschnitten werden knapp spezifische Entwicklungen für die Organisationseinheiten Ref. V, SenA und SHA dargestellt. Ausführungen zu NüSt und J erfolgen in den zuständigen Ausschüssen WerkA NüSt und Jugendhilfeausschuss.

Allgemein und übergreifend sind vorab folgende Punkte festzuhalten:

- Die Konsolidierungsvorgabe ist verbunden mit einem massiven, zusätzlichen Abstimmungsbedarf zwischen den Dienststellen, Referaten und der Querschnittsverwaltung, was aktuell zu einer spürbaren Aufgabenmehrung geführt hat. Zudem wurden beispielsweise die eigenständigen Budgetbewirtschaftungsmöglichkeiten der Dienststellen in Teilbereichen eingeschränkt sowie der Laufweg für Stellennachbesetzungen erweitert. Dies führte zu zusätzlichen Abstimmungsprozessen, Bindung von Personalkapazitäten sowie Verzögerungen in der Bearbeitung.
- Eine langfristige Reduzierung bereits als erforderlich bewerteter Stellen stellt den Geschäftsbereich vor große Herausforderungen, zumal in vielen Bereichen Leistungen der Daseinsvorsorge erbracht werden. Eine funktionierende Verwaltungsstruktur ist dabei von essentieller Bedeutung und eine Grundlage für eine funktionierende Aufgabenwahrnehmung auch der ausgenommenen Bereiche. Auch die ausgenommenen Bereiche werden durch die Einsparziele mindestens indirekt zunehmend unter Druck kommen.
- Es muss deutlich gesagt werden: Eine Umsetzung der beschlossenen Einsparziele wird in den betroffenen Bereichen dauerhaft nicht ohne Leistungseinschränkungen, Leistungsverzögerungen und/oder Qualitätseinbußen und damit klar spürbaren Folgen für die Bevölkerung möglich sein. Dies gilt umso mehr, als die Nürnberger Bevölkerung seit Jahren wächst, sodass der Ausbau der sozialen Infrastruktur auch in der Fläche folgen muss; dies ist mit einer Reduzierung schwer vereinbar. Mit Blick auf die zum großen Teil auch präventiven und lindernden Wirkungen der existenzsichernden Leistungen sowie der beratenden und sozialarbeiterischen Aufgabenbereiche ist überdies zu erwarten, dass die Streichung einzelner Leistungen mittelfristig zu höheren Kosten führen wird.
- Ungeachtet dessen ist der Geschäftsbereich Jugend, Familie und Soziales sehr aktiv bemüht, Reduzierungspotenziale zu identifizieren und zu realisieren. Eine konkrete stellenplanscharfe Festlegung langfristiger Einsparungen kann aber aktuell noch nicht erfolgen. Hierzu sind die internen Prozesse und Gespräche zunächst noch weiter zu führen.

1.2. Übergreifende Prozesse

In den vergangenen Monaten wurden verschiedene Prozesse angestoßen, mit dem Ziel herauszuarbeiten, welche Aufgaben durch digitale Prozesse in Verbindung mit Optimierung der Arbeitsabläufe noch effizienter wahrgenommen werden können, um auch dadurch möglicherweise Einsparreserven heben zu können.

Eine aufgabenkritische Prüfung von übergreifenden Kernprozessen ist jedoch nur in sehr intensiver Kooperation mit der Querschnittsverwaltung möglich. Einzelne Prozesse werden dort aktuell geprüft. Hierzu wurden durch den Geschäftsbereich mögliche Prozesse mit Optimierungspotential an die Querschnittsverwaltung benannt. Die Erzielung kurz- und mittelfristiger Wirkungen liegt hier jedoch nur teilweise in unserer Hand, da wir die Prozesse nicht treiben können.

Die Einführung und Implementierung des DMS wird weiter vorangetrieben.

Mit zunehmender Etablierung digitaler Prozesse wird grundsätzlich (auch) erwartet, dass diese weniger personalintensiv sind. In welchem Umfang und in welcher Höhe sich hier konkrete Einsparpotentiale ergeben, kann zum jetzigen Stand noch nicht beziffert werden. Zudem werden viele Optimierungen erst langfristig, nach vollständiger Umsetzung und Etablierung spürbar sein können. Kurz- bis mittelfristig fällt oftmals eher ein Mehraufwand an.

Bei allen Fortschritten, Einsparerwartungen und anstehenden Entwicklungen: Aufgrund von teilweise noch nicht vermeidbaren Systembrüchen führt die Digitalisierung aktuell noch nicht erkennbar und flächendeckend zu einem geringeren Personalbedarf. Zudem können digitale Angebote in vielen Bereichen lediglich als Ergänzung dienen.

Neben der Digitalisierung sowie diversen Prozessoptimierungen erfolgt derzeit eine Analyse von Aufgaben, welche zukünftig möglicherweise reduziert werden oder sogar gänzlich entfallen müssen. Eine umfassende Betrachtung ist zeit- und gesprächsintensiv. Konkrete Ergebnisse können daher derzeit noch nicht vorgelegt werden. Die stetige Zunahme an zusätzlichen Aufgaben, das Stadtwachstum sowie die durch rechtliche Vorgaben teilweise immer komplexer werdenden Aufgabenbereiche führen in der Praxis derzeit zu einer spürbaren Arbeitsverdichtung.

2. NüSt

2.1. Spezifische Entwicklungen

NüSt verfügt über fest vereinbarte Vergütungsbudgets mit den Pflegekassen. Der Stellenumfang folgt grundsätzlich einer Logik der Refinanzierung. Oberste Prämisse in der internen Aufgabenorganisation des NüSt ist dennoch eine weitgehende Vermeidung von Stellenzuwächsen.
Sofern zusätzliche Aufgaben oder neue gesetzliche Forderungen zu erfüllen sind, wird vorrangig versucht, dies mittels Umwandlung vorhandener Stellen zu kompensieren.
Durch neue Aufgaben oder Angebote kann ein Stellenzuwachs erforderlich werden – dieser wird in der Logik der Refinanzierung realisiert.

Arbeitsverdichtung, die zunehmende Komplexität der stellenspezifischen Anforderungen sowie zahlreiche behördliche Kontrollmechanismen stellen uns zunehmend vor große strukturelle Herausforderungen.

Exemplarisch hierfür sind folgende Aufgabenfelder zu nennen:

- Einführung der neuen Personalbemessung in der Pflege, für die interne Expertise aufgebaut, externe Begleitung hinzugezogen und zeitliche Ressourcen für eine Reflektion, Diskussion und Umgestaltung eingeplant werden müssen.
- Pflegesatzverhandlungen erfordern eine entsprechend aufwändige, umfassende Vorbereitung, Durchführung und Nachbearbeitung.
- Für eine zeitgemäße Digitalisierungsstrategie fehlen zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben aufgrund knapper Ressourcen sowohl bei NüSt als auch innerhalb der Querschnittsverwaltung derzeit die erforderlichen Kapazitäten, um gemeinsam umfassende und effiziente Lösungen erarbeiten zu können.

Für alle Aufgaben, die letztlich der Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung eines funktionsfähigen Pflegebetriebs dienen, ist eine funktionierende Verwaltungsstruktur erforderlich. Daher kann das NüSt nicht getrennt voneinander in ausgenommenen Bereich (Pflegestellen) und nicht ausgenommenen Bereich (Verwaltungsstellen) betrachtet werden. Die Pflege ohne Verwaltung funktioniert nicht und ist auch in der Finanzierungslogik nicht vorgesehen.

NüSt befindet sich zudem aktuell bereits in einer großen Organisationsentwicklung, welche folgende Teilbereiche umfasst:

- Die neue Personalbemessung ist seit diesem Jahr gesetzlich verbindlich eingeführt worden – NüSt hat bereits Pflegesatzverhandlungen nach den neuen Regularien geführt – eine vollumfängliche Umsetzung wird jedoch erst in 2-3 Jahren erwartet. Im Ergebnis wird eine völlig neue, bereichsübergreifende Organisation von Pflegeprozessen stattfinden. Alle bisherigen Stellenprofile müssen schrittweise in ein neues System von „Qualifikationsniveaus“ überführt werden. Hierfür wurde bereits ein Steuerungsteam eingesetzt, welches die Umsetzung in den Einrichtungen begleitet und koordiniert.

- In der Finanzabteilung des NüSt werden derzeit Controlling und Kosten-/Leistungsrechnung umstrukturiert. Damit sollen die steuerungsrelevanten Kennzahlen direkt aus den System ermittelt sowie die Berichterstattung automatisiert werden.

- Mit dem Ziel einer Verbesserung und Effizienzsteigerung der Zusammenarbeit zwischen Personalabteilung und Einrichtungen wurde im Oktober 2023 externe Begleitung und Expertise eingeholt. Über zwei Tage hinweg wurden die Aufgaben und Schnittstellen der Personalabteilung erfasst, Interviews mit allen Mitarbeitenden der Personalabteilung sowie Kolleg*innen anderer Abteilungen geführt und in einer Prozessanalyse zusammengeführt. In der Vorstellung der Ergebnisse wurden bekannte Schwachstellen deutlicher herausgearbeitet, aber vor allem zahlreiche Potentiale zur Verbesserung eröffnet. Als besonders vielversprechend wird beispielsweise die Einführung eines Ticket Systems eingeschätzt, wodurch für Anfragen an die Personalabteilung mehr Klarheit in der Priorisierung und größere Transparenz in der Bearbeitung erreicht werden könnte. Gegebenenfalls könnte ein solches System auch in anderen, stark frequentierten Abteilungen zu einer Reduzierung von mehrfach Anfragen auf „allen Kanälen“ (Mail, Telefon, persönlich) beitragen.

Die Refinanzierung des Regelbetriebs bei NüSt erfolgt über die Leistungen der Pflegekassen. Da hier nur die Kosten tatsächlich benötigter und besetzter Stellen sowohl in der Pflege selbst als auch in den ermöglichenden Bereichen (Abrechnung, Verwaltung, Service...) einfließen können, bedeuten unbesetzte und gestrichene Stellen keine Einsparung, sondern senken parallel gleichermaßen Kosten und Einnahmen durch geringere Belegungszahlen, sodass keine Haushaltwirkung erzielt, zugleich aber die Leistungen der Daseinsvorsorge abgesenkt würden. Es werden daher Gespräche mit der Querschnittsverwaltung aufgenommen, wie die Finanzierung eines Pflegebetriebs nach dem SGB XI mit den Erfordernissen der kommunalen Haushaltsordnung und –konsolidierung in Einklang gebracht werden können.

2.2. Zu erwartende Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung

Personalreduzierungen auf Grundlage des Stellenplans in den Verwaltungsbereichen des NüSt wirken sich zum einen wie beschrieben auf die Einnahmeerzielung / Refinanzierung aus, da in einem gesetzlich vorgegebenen Rahmen auch der Overhead bei den Pflegesatzverhandlungen in die Erstattungen einfließt. Zum anderen wären Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung zu erwarten:

- Vorhandene Bettenkapazitäten können aufgrund fehlenden Personals nicht belegt werden (zwar sind die Pflegekräfte ausgenommen, jedoch sind auch Service- und Verwaltungsleistungen erforderlich, um Betten auslasten zu können).

- Bei Kapazitätsreduzierungen im Bereich der Beratung und Heimaufnahme können ggf. Pflegebetten nicht nahtlos belegt werden, mit der Folge, dass auch die Investitionskosten sowie die Pflegekräfte nicht durchgängig refinanziert werden können.

- Verzögerungen in der Abrechnung stellen für unsere Kundinnen und Kunden einen erheblichen Mangel an Service und Seriosität dar. Sie bergen aber auch das Risiko von Erstattungs- und Zahlungsausfällen.

- Eine unzureichende Einarbeitung, was leicht zu psychischer und körperlicher Überlastung, dauerhafte Frustration führt und zu Rückzug, Kündigung oder Ausbildungsabbruch führen kann.

3. Weitere Schritte

Wie beschrieben, sind verschiedenste Prozesse und Schritte zur Identifikation von Effizienzreserven und damit von Einsparpotenzialen auf den Weg gebracht und werden weiterbearbeitet. Die Diskussion zu tatsächlich einzuschränkenden und einschränkbaren Aufgaben ist fortzusetzen und dabei auch dem Umstand ins Auge zu sehen, dass es nicht ohne Leistungs- und Qualitätseinbußen funktionieren wird.

Eine die gesamte Stadtverwaltung betreffende Transparenz und respektvolle Kommunikation zu den weiteren Zeitplänen ist aus unserer Sicht unbedingt nötig.

NüSt setzt angesichts der Spezifika der Refinanzierung über die Pflegekassen zudem den Fokus vor allem auf eine gute Auslastung und damit Verbesserung der Erlössituation. So wird aktuell u.a. geprüft, inwieweit unwirtschaftliche Teilbereiche umstrukturiert werden und dadurch mittelfristig zu einer verbesserten Erlössituation beitragen können.