

Aktueller Sachstand der Personalkosteneinsparung im Geschäftsbereich Jugend, Familie und Soziales – hier für die Dienststelle Jugendamt

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 mehrheitlich 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. Beispielhaft für eine aktuelle Herausforderung sei hier der stark schwankende und jeweils kurzfristig zu bewältigende Zuzug von Flüchtenden, insbesondere auch der unbegleiteten Minderjährigen genannt. 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 Freihaltquoten 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%
September 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 das Jugendamt dargestellt. Ausführungen zu den Organisationseinheiten Ref. V, SenA, SHA und NüSt erfolgen in den zuständigen Ausschüssen SozA bzw. WerKA NüSt.

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 stellenscharfe 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. Jugendamt

2.1. Spezifische Entwicklungen

Das Jugendamt als zweigliedrige Behörde aus Verwaltung und Jugendhilfeausschuss (JHA) erbringt Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nach den gesetzlichen Vorgaben des SGB VIII und weiterer spezialgesetzlicher Regelungen. Für die konkrete Umsetzung der Vorgaben erstellt die Jugendhilfeplanung entsprechende Konzepte, die durch Beschluss des Jugendhilfeausschusses zur Handlungsgrundlage der Verwaltung werden. Die Spielräume liegen dabei in nahezu allen Aufgabenfeldern nicht im „Ob“, sondern im „Wie“ der konkreten Ausgestaltung. Daher ist es unvermeidlich, die interne Aufgabenorganisation, Prozessoptimierungen wie auch Aufgabenkritik vor dem Hintergrund der durch den JHA ergangenen Beschlüsse zu betrachten und diese gegebenenfalls entsprechend neu zu fassen, soweit nicht ohnehin gesetzliche oder andere Vorgaben (etwa Betriebserlaubnis etc.) bestehen.

Daneben werden verschiedene Organisationsstrukturen und Arbeitsprozesse betrachtet, um die Vorgaben der Reduzierung von Stellenkapazitäten zu prüfen, aber auch, um Grenzen sichtbar zu machen.

Folgende Projekte und Entwicklungen werden weiter geprüft:

- Nach vollständiger Einführung der Verwaltungssoftware für Kindertageseinrichtungen bei J/B1 Kommunale Kindertageseinrichtungen werden Synergieeffekte erwartet; es besteht die Möglichkeit, dass sich perspektivisch im stabilen Betrieb Spielräume hinsichtlich des Personalbedarfs z.B. in der Abteilung Finanzen, Zuschüsse, Controlling und Mittelfristiger Investitionsplan in den Tätigkeitsfeldern Buchhaltung/Erlass von Gebührenbescheiden ergeben werden. Der Umfang kann derzeit allerdings noch nicht beziffert werden.
- Gesetzliche Änderungen wie beispielsweise die Wohngeldreform oder eine mögliche Einführung der Kindergrundsicherung haben Auswirkungen auf städtische Bearbeitungsprozesse, deren Auswirkungen im Hinblick auf notwendige personelle Kapazitäten jedoch noch nicht abgeschätzt werden können.
- Interne Projekte wie z.B. die Digitalisierung der Eingangs- und Ausgangspost könnten zu weiteren Einsparungen in den Bearbeitungszeiten der jeweiligen Sachbearbeitungen führen, sobald sie vollständig implementiert sind und die reibungslose Funktionalität gewährleistet ist. Konkrete Aussagen zu Einsparungen im Stellenplan sind nach Abschluss

der jeweiligen Pilotphasen möglich. Inwieweit Digitalisierungsgewinne allerdings (vollständig) durch Fallzahlsteigerungen überkompensiert werden (bspw. im Sachgebiet Unterhaltsvorschuss) kann noch nicht vorhergesagt werden.

- Potenziell können weitere Aufgaben im Sinne der Subsidiarität vom Jugendamt auf freie Träger übertragen werden. Dem Verlust von Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten steht hier jedoch kaum eine finanzielle Ersparnis gegenüber, da freie Träger vergleichbare Leistungen in einer Fremdvergabe regelmäßig mit vergleichbaren Aufwänden erbringen (mithin würden Aufwendungen nur vom K2-Budget in das K1-Budget verschoben). Die Entscheidungsfindung sollte sich daher nicht vorrangig an finanziellen Kriterien orientieren, sondern an pädagogischen und organisatorischen Gesichtspunkten wie z.B. an den drei großen neuen Schulstandorten GS Forchheimer Straße, GS Reutersbrunnenschule und GS Henry-Dunant-Schule. Dort konnten freigemeinnützige Träger für die Betriebsträgerschaft der Horte gewonnen werden. Dies war dem Jugendamt ein wichtiges Anliegen im Sinne eines pluralen Angebots, auch in der Schulkindbetreuung. Dies erspart der Stadt aber auch den Aufwuchs von Personal, um bis zu 950 Kinder zu betreuen. Aus fachlichen Gründen soll auch das künftige Kinder- und Jugendhaus mit Trendsporthalle als Einrichtung in freigemeinnütziger Trägerschaft geplant werden.

Mit einem nicht unerheblichen Teil an Beschäftigten im SuE-Tarif wird dem Jugendamt eine Sonderstellung zuteil. In diesen Arbeitsbereichen wirkt sich die Umsetzung der Ergebnisse aus den Tarifverhandlungen 2022 mit dem Anspruch auf Regenerationstagen und der wahlweisen Inanspruchnahme von Umwandlungstagen auf die Stellenbedarfe aus. Teilweise kann hier eine Kompensation durch beantragte Kapazitäten bei den Stellenschaffungen für 2024 erreicht werden, jedoch nicht in allen Aufgabenbereichen. Keine Anpassung gibt es im Stab der Dienststellenleitung, in der Abteilung Rechtsaufsicht und Fachberatung freie Träger, Tagespflege sowie Zuschüsse, im Sachgebiet Amtsvormundschaft/ Amtspflegschaft sowie in den Kindertageseinrichtungen selbst und bei den zentralen pädagogischen Aufgaben für diesen Fachbereich. Damit wird auch hier bereits eine Reduzierung der verfügbaren Personalkapazität und damit ein Konsolidierungsbeitrag geleistet.

2.2 Zu erwartende Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung

Die hohe Zahl der von der Konsolidierung ausgenommenen Stellen im Jugendamt zeigt deutlich, dass weite Teile der fachlichen Aufgabenbereiche des Jugendamts auf gesetzlichen Vorgaben basieren. Bei den nicht ausgenommenen Stellen handelt es sich fast vollständig um unterstützende bzw. flankierende Aufgaben (wie z.B. die Einnahmenverwaltung für die städtischen Kitas in der Finanzabteilung oder die Personalbewirtschaftung für die städtischen Kitas in der Personalabteilung des Jugendamts) oder um Leitungsaufgaben (wie z.B. die Leitungskräfte in den Leistungsabteilungen Unterhaltsvorschuss/Kita-Gebührenübernahme oder in der Amtsvormundschaft), um die gesetzlich notwendigen Angebote und Leistungen überhaupt umsetzen zu können. Eine Umsetzung der Konsolidierungsvorgaben vorrangig in den nicht ausgenommenen Aufgabenbereichen ist daher nicht möglich, da damit direkt die Grundversorgung der jungen Menschen und der Familien gefährdet würde.

Eine Aufgabenkritik im für die Konsolidierung notwendigen Umfang müsste daher letztlich das gesamte Jugendamt umfassen und dabei weniger die Aufgaben an sich, sondern vor allem den Umfang oder die Qualität der Aufgabenumsetzung auf den Prüfstand stellen. Dabei gilt es zu prüfen, wo dies zu den geringsten Einschränkungen auf der Angebotsseite führt bzw. wo dies mit den potenziell niedrigsten sozialen und finanziellen Folgekosten für die Stadtverwaltung und -gesellschaft einhergeht.

Finanzielle Folgen für Stadtverwaltung kann bspw. ein Verzicht auf das Vier-Augen-Prinzip in der Leistungsverwaltung wie bei anderen finanzwirksamen Tätigkeiten oder die Prüfung (Kassenprüfung) derselben nach sich ziehen, soweit es sich nicht um gesetzliche Vorgaben handelt.

Soziale Folgen sind zu erwarten, wenn Angebote bspw. in der offenen Kinder- und Jugendarbeit (bspw. Ferienprogramm), bei der Jugendsozialarbeit an Schulen (JAS), in den Beratungs- und Unterstützungsstrukturen im Allgemeinen Sozialdienst oder noch zusätzlich im Kita-Bereich eingeschränkt werden.

Einschränkungen im Angebot, wie bspw. der Öffnungszeiten in Einrichtungen wie Kitas¹ oder Aktivspielplätzen, führen zu Betreuungsnotwendigkeiten durch Eltern oder andere Personen/ Institutionen und damit potenziell zu Konflikten im Hinblick auf Familien- oder Erwerbskonstellationen. Lange Wartezeiten auf finanzielle Leistungen, wie beim Unterhaltsvorschuss sowie Übernahme von Gebühren für Kindertageseinrichtungen und Tagespflege oder beim Meister-Bafög, können Leistungsbeziehende nicht überbrücken, deshalb werden ggf. andere Sozialleistungsträger belastet und durch deren Vorleistung zusätzliche Bearbeitungswände an anderer Stelle erzeugt. Fehlende Personalkapazitäten könnten auch dazu führen, dass zukünftige Gesetzesänderungen nur mit starken Verzögerungen umgesetzt werden können. Auch ist damit zu rechnen, dass die Umsetzung von Digitalisierungsprozessen eine neue Zeitplanung erfordert.

In der Gesamtbetrachtung einer Aufgabenkritik sollte insbesondere das Spannungsfeld Stelleneinsparungen und notwendige Stellenneubedarfe betrachtet werden. Dies wird, wie in der Juli-Sitzung des Jugendhilfeausschusses ausführlich dargestellt, insbesondere im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit oder bei JaS deutlich. In diesen Bereichen wurde nun zum Haushalt 2024 mit Stellenschaffungen nachgesteuert.

Zusammengefasst betrachtet geht ein Aufgabenentfall oder Reduzierung von Aufgaben stets einher mit einem Wegfall oder einer Einschränkung der bestehenden pädagogischen Angebote des Jugendamts. Dem stehen die Umsetzung bestehender Pflichtaufgaben sowie des Rechtsanspruchs auf Kinderbetreuung, ab 2026 auch im Grundschulalter, und das Ziel der Abmilderungen von Nachwirkungen der Corona-Pandemie entgegen. Die Möglichkeiten im Zuge der Aufgabenkritik sind daher eingeschränkt.

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 einschränkenden Aufgaben ist fortzusetzen und dabei auch dem Umstand ins Auge zu sehen, dass es nicht ohne Leistungseinschränkungen und Qualitätseinbußen funktionieren wird.

Eine die gesamte Stadtverwaltung betreffende Transparenz und respektvolle Kommunikation zu den weiteren Zeitplänen und auch Unterstützungsmöglichkeiten bei der Suche nach verwaltungsinternen neuen Einsatzmöglichkeiten für letztlich betroffene Mitarbeitende ist aus unserer Sicht unbedingt nötig. Da eingeschränkte Aufgaben vielfach nicht ersatzlos wegfallen können und werden, ist vor dem Hintergrund der damit einhergehenden Arbeitsverdichtung in allen Aufgabenbereichen im Jugendamt wie auch in anderen betroffenen Dienststellen auch eine entsprechende Transparenz und Kommunikation des weiteren Prozesses und der Zeitplanungen innerhalb der gesamten Stadtverwaltung für und mit den Mitarbeitenden essenziell, die im jeweiligen Aufgabenbereich tätig bleiben.

¹ Pädagogisches Personal in Kitas ist von Einsparungen ausgenommen, dennoch könnten Einschnitte bei den unterstützenden und steuernden Funktionen indirekt zu Einschränkungen führen.