

Vorstellung DJI-Studie „Jugendhilfebarometer – Arbeitsorganisation im ASD“

Mike Seckinger und Christian Peucker

Personalbedarfsbemessung und Arbeitsbelastung im ASD

Die Mitarbeiter/innen in den sozialen Diensten der Kommunen stehen an der Grenze ihrer Belastbarkeit oder werden sogar darüber hinaus gefordert. Dies ist der Eindruck, den man erhält, wenn man die öffentliche Diskussion über die Leistungsfähigkeit der kommunalen sozialen Dienste und die Ansprüche, die man an diese stellen kann und stellen muss, beobachtet. Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen des Projekts „Jugendhilfe und sozialer Wandel – Leistungen und Strukturen“, das vom BMFSFJ finanziell gefördert wird, mit der Unterstützung der kommunalen Spitzenverbände eine bundesweite Online-Erhebung bei den kommunalen Diensten zu den Themen Arbeitssituation und Personalbedarfsbemessung durchgeführt. An dieser bundesweiten Erhebung nahmen 328 ASD bzw. soziale Dienste teil. Die Rücklaufquote beträgt somit 54,2 %, damit wurde für eine Online-Erhebung eine zufriedenstellende Rücklaufquote erreicht. Fast alle befragten sozialen Dienste haben eine umfassende Zuständigkeit für Aufgaben nach dem SGB VIII, und nur 11 % geben umfassende Zuständigkeiten für andere gesetzliche Grundlagen an (vgl. Tab. 1).

Tab. 1: Gesetzliche Grundlagen der Aufgaben des ASD

	umfassende	eingeschränkte	keine Zuständigkeit
SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe)	95 %	5 %	>0 %
Andere	9 %	37 %	54 %
SGB XII (Sozialhilfe)	2 %	28 %	70 %
SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende)	1 %	18 %	81 %
SGB V (Gesetzliche Krankenversicherung)	>0 %	4 %	95 %
SGB VII (Gesetzliche Unfallversicherung)	>0 %	1 %	99 %

n= 328

Quelle: Jugendhilfebarometer 2008

Vor diesem Hintergrund kann man eigentlich nicht wirklich von Allgemeinen Sozialen Diensten sprechen, der Einfachheit halber werden wir im Folgenden die befragten sozialen Dienste trotzdem mit ASD bezeichnen. Diese Spannweite an Zuständigkeiten bei dem einzelnen ASD ist bei der Interpretation der im Folgenden dargestellten Ergebnisse zu berücksichtigen.

Arbeitssituation im ASD

Die Arbeit im ASD ist wesentlich geprägt durch die besondere Rolle der kommunalen sozialen Dienste, die als quasi „letzte“ Instanz für nahezu alle sozialen Probleme zuständig sind. Selbstverständlich werden zur Bearbeitung von Problemlagen bzw. zur Unterstützung der Adressaten die Angebote anderer Dienste und Stellen herangezogen. Nichtsdestotrotz bleibt die Letztverantwortung für die Hilfe beim ASD. Gleichzeitig ist der ASD auch mit verschiedenen Kontrollaufgaben, z. B. im Hinblick auf mögliche Kindeswohlgefährdungen, betraut. Die ASD-Tätigkeit wird also auch davon geprägt, die schwierige Balance zwischen Hilfe und Kontrolle zu halten. Dies führt unweigerlich zu einer hohen Komplexität der Arbeitssituation, die ganz wesentlich zur Arbeitsbelastung beiträgt.

Als die wichtigsten Belastungsfaktoren, die mit der Arbeit in den sozialen Diensten verbunden sind, sind Folgende zu nennen: Die hohe Komplexität der Aufgaben, die sich unter anderem auch darin zeigt, dass man sich über die Richtigkeit der oft schwerwiegenden Entscheidungen nicht sicher sein kann. Die hohe Arbeitsverdichtung bei fehlender institutioneller Unterstützung ist ein weiterer Belastungsfaktor ebenso wie die emotionale Betroffenheit durch das Schicksal der Familien. Hinzu kommen die ständigen Veränderungen der Arbeitsbedingungen, etwa durch Umstrukturierungen im sozialen Dienst, und eine stetige Mehrung der Aufgaben, also ein Job-Enlargement, das ohne ein Job-Enrichment vollzogen wird.

Zusätzliche Aufgaben durch neue gesetzliche Vorschriften

Die Einführung des § 8a SGB VIII sollte zum einen den Schutzauftrag für alle Fachkräfte in der Kinder- und Jugendhilfe noch einmal in besonderer Weise verdeutlichen und zum anderen dazu beitragen, die Handlungssicherheit bei vermuteten Kindeswohlgefährdungen zu erhöhen. Für die Mitarbeiter/innen im ASD hat diese gesetzliche Veränderung zu erheblichen Mehrbelastungen geführt. 89 % der ASD haben seither mehr Arbeit. Nicht nur die Anzahl der Gefährdungsmeldungen ist gestiegen, sondern auch der mit der Bearbeitung verbundene Aufwand, schließlich gilt es mit der Einschätzung einer Kollegin, eines Kollegen umzugehen, die bzw. der mehr Zeit mit der Familie verbringt als man selbst. Nur bei 6 % der ASD hat sich die Handlungssicherheit durch die Einführung des § 8a SGB VIII erhöht.

Arbeitszeitverwendung im ASD

Vergleicht man die in den einzelnen ASD intern festgelegten Sollzeiten mit den in den einzelnen ASD tatsächlich verwendeten Zeiten für die jeweiligen Aufgaben, dann wird deutlich, dass die Mitarbeiter/innen im ASD unter einer extrem hohen Arbeitsbelastung stehen. Die Zeit, die für Organisation, Verwaltung und Dokumentation aufgewandt werden muss, übersteigt beispielsweise das hierfür vorgesehene Zeitbudget im Durchschnitt um ein Viertel. Diese Zeit steht für andere Aufgaben nicht mehr zur Verfügung und führt unweigerlich zu Mehrarbeit. Es geht hier nicht darum, in das allgemeine Klagen über zu viele Schreibaufgaben im ASD einzustimmen. Im Gegenteil – eine Dokumentation, die sowohl bei Zuständigkeitswechsel hilft, Kontinuität zu erhalten, die Informationen für die Steuerung bereitstellt und eine fachliche Überprüfbarkeit sichert, ist unbedingt erforderlich. Aber es ist ebenfalls notwendig, die dafür benötigten Ressourcen, etwa auch Fortbildungen, bereitzustellen.

Personalbedarfsbemessung

Die Personalbedarfsbemessung ist ein wichtiges Mittel, um das Problem der hohen Arbeitsbelastung in den sozialen Diensten anzugehen. Denn sie liefert Informationen darüber, welche Aufgaben am arbeitsaufwändigsten sind, und schafft die Möglichkeit, die bestehende Arbeitsbelastung gleichmäßiger zu verteilen. Mit ihrer Hilfe lässt sich außerdem die Anzahl der Stellen, die im ASD *insgesamt* notwendig sind, auf der Grundlage von nachvollziehbaren Kriterien beziffern. Das Wissen, wie viele Personalstellen fachlich notwendig sind, führt zwar nicht unmittelbar zu einer besseren Ausstattung der sozialen Dienste, stärkt jedoch ihre Verhandlungsposition gegenüber den politisch Verantwortlichen.

Kriterien der Personalbedarfsbemessung

Grundsätzlich ist bei der Personalbedarfsbemessung die Gesamtmenge an Zeit zu bestimmen, die zur Bewältigung der Aufgaben notwendig ist, um dann daraus den konkreten Stellen- und Personalbedarf abzuleiten. In der Praxis werden meist die Fallzahl pro Vollzeitstelle, die Anzahl der Einwohner, z. T. beschränkt auf die 0- bis 21-Jährigen, und Sozialindikatoren als inhaltliche Leitkriterien verwendet. 62 % der sozialen Dienste benutzen das Kriterium der Fallzahl pro Vollzeitstelle, fast ebenso viele arbeiten mit Sozialindikatoren. Andere Kriterien – dahinter steht vor allem das

Kriterium der Einwohnerzahl – werden von knapp der Hälfte der ASD genannt. Neben inhaltlichen Kriterien wird in jedem sechsten sozialen Dienst der Etat als Kriterium der Personalbedarfsbemessung angeführt. Dies ist als kritisch zu bewerten, denn in diesen Fällen beruht die Einschätzung, wie viel Personal zur Bearbeitung der Aufgaben notwendig ist, nicht allein auf fachlichen Kriterien, sondern wird wesentlich durch die Haushaltslage bestimmt.

Das Kriterium *Fallzahl pro Vollzeitstelle* erscheint auf den ersten Blick als leicht handhabbar und als ein gutes Maß für die erledigte Aufgabenmenge. Fallübergreifende Tätigkeiten werden dadurch jedoch nicht erfasst. Zudem besteht Unklarheit darüber, wann ein Fall ein Fall ist. Genügt ein Anruf oder gibt es eine Mindestdauer, ab der von einem Fall gesprochen wird? Ist die gesamte Familie oder jedes einzelne Familienmitglied ein Fall? Wie werden unterschiedliche Intensitäten von Fällen berücksichtigt, wo doch die Bearbeitungszeit von Fall zu Fall höchst unterschiedlich sein kann? Je nach der Organisation der ASD-Arbeit schwankt die Fallzahl pro Vollzeitstelle für verschiedene soziale Dienste beträchtlich. Das Kriterium der *Einwohnerzahl oder der Einwohner unter 21 Jahren je Vollzeitstelle* hat den Vorteil, dass es die potentiellen Nutzer/innen der sozialen Dienste in den Blick nimmt. Es setzt allerdings voraus, dass die Arbeitsbelastung für die ASD-Mitarbeiter/innen in verschiedenen Stadtteilen derselben Größe in etwa gleich groß ist – was in vielen Fällen nicht zutrifft. *Sozialindikatoren* haben demgegenüber den Vorteil zu berücksichtigen, dass die konkreten Lebensbedingungen im Quartier einen großen Einfluss auf die Anzahl der zu erwartenden Fälle und auf die Komplexität der Probleme haben. Außerdem kann mit ihrer Hilfe die Zeit für fallübergreifende, sozialraumbezogene Aktivitäten berücksichtigt werden, die nicht nur, aber besonders in Bezirken, wo viele Menschen unter schwierigen Lebensbedingungen leben, notwendig sind. Die Befragung von ASD im Rahmen des Jugendhilfeb@rometers ergibt, dass mehr als ein Drittel der sozialen Dienste mit einem nach eigenen Angaben sozialraumorientierten Konzept keine Sozialindikatoren zur Personalbedarfsbemessung verwenden – hier muss das Konzept der Sozialraumorientierung bald an seine Grenzen stoßen, wenn der Zeitaufwand für sozialräumliche Arbeit bei der Bemessung des notwendigen Personalbedarfs nicht berücksichtigt wird. Um die Nachteile der einzelnen Kriterien auszugleichen, nutzen viele soziale Dienste Kombinationen aus mehreren Kriterien, am häufigsten die Fallzahl pro Vollzeitstelle in Kombination mit Sozialindikatoren. Das ist

eine sinnvolle Strategie, denn durch den Einbezug von sozialen Indikatoren erhält man Hinweise darauf, ob die mittlere Fallbearbeitungszeit tatsächlich für alle Mitarbeiter/innen bzw. Quartiere realistisch ist.

Aber auch ausgefeilte Kombinationen mehrerer Indikatoren im Rahmen einer quantitativen Personalbemessung liefern für sich nur Anhaltspunkte, sie können angesichts einer gewissen Unvorhersehbarkeit der konkreten Fälle und der Schwierigkeit, Hilfen vorab zu planen, keine exakte Prognose liefern, wie viel Arbeit auf die ASD-Mitarbeiter/innen zukommt. Man bleibt auf die konkreten Erfahrungsberichte der ASD-Mitarbeiter/innen angewiesen. Eine sinnvolle Strategie wäre es deshalb, in einem diskursiven Verfahren die Einschätzungen der ASD-Mitarbeiter/innen mit einzu beziehen.

Die Höhe des Etats als Kriterium der Personalbedarfsbemessung

Der Etat spielt natürlich immer eine Rolle dabei, wie viel Personal im ASD zur Verfügung steht. Denn der Stellenplan für den ASD muss im Rahmen von Haushaltsfestlegungen und Haushaltsbeschlüssen bewilligt werden. Aber wie viel Personal notwendig ist, sollte auf fachlichen Entscheidungen beruhen. Es ist deshalb interessant, wie viele ASD den Etat schon bei der Feststellung des Bedarfs an Personal mit einbeziehen: Bei jedem sechsten ASD spielt die Höhe des Etats eine Rolle bei der Personalbedarfsbemessung, in einigen ASD (4 %) wird die Personalausstattung sogar ausschließlich über den Etat gesteuert. Dort gibt es also gar kein inhaltlich begründetes Kriterium für eine Bemessung des notwendigen Personals. Wenn man diese Angaben ernst nimmt – und sie kommen von den ASD-Leitungen und nicht von einzelnen Mitarbeiter/innen –, dann bedeutet das, dass der rein fachlich notwendige Bedarf an Personal gar nicht offensichtlich wird, weil die finanziellen Beschränkungen schon mitgedacht werden. In diesen ASD richtet sich die Arbeitsbelastung der Mitarbeiter/innen letztlich nach der aktuellen Kassenlage der Kommune und es besteht die Gefahr, dass Leistungen, auf die es einen Rechtsanspruch gibt, nicht mehr in der notwendigen Qualität gewährleistet werden können. Es finden sich verschiedene Hinweise darauf, dass soziale Dienste, deren Personalbedarfsbemessung den Etat mit einbezieht, gegenüber anderen sozialen Diensten schlechter gestellt sind: So haben diese ASD überproportional häufig Personalkürzungen auf der Grundlage der Personalbedarfsbemessung hinter sich und sie können nach organisatorischen oder

inhaltlichen Veränderungen in der Bezirkssozialarbeit die Personalbedarfsbemessung oft nicht flexibel anpassen. Offenbar sieht die ASD-Leitung hier keinen Spielraum mehr für eine interne Umverteilung von Personalressourcen. Auffällig ist auch, dass in Regionen, die stärker von Armut betroffen sind, der Etat häufiger ein Kriterium der Personalbedarfsbemessung ist als in anderen Regionen.

Personalbedarfsbemessung und ihre Umsetzung – nicht einfach, aber lohnend

Die Umsetzung der Personalbedarfsbemessung in die Realität bleibt ein schwieriger Prozess, weil die Ausgaben für den ASD in Konkurrenz zu anderen Pflichtaufgaben der Kommune stehen. Aber trotzdem können ASD zusätzliches Personal einstellen oder zumindest ihre Stellenzahl halten – laut Angaben der ASD-Leitungen gelingt dies auch aufgrund der Ergebnisse der Personalbemessung. Nur in wenigen ASD (6 %) ist auf der Grundlage einer Personalbedarfsbemessung Personal gekürzt worden.

Personalbedarfsplanung ist ein sinnvolles Instrument, um mit der schwierigen Arbeitssituation in vielen sozialen Diensten umzugehen. Sie kostet aber auch selbst Zeit und bedeutet einen erhöhten Arbeitsaufwand, etwa für die Erarbeitung der Kriterien, ihre Erhebung und Dokumentation. Es gilt, ein Verfahren zu finden, das transparent ist, das einfach genug ist, die Arbeitsbelastung nicht übermäßig weiter zu erhöhen, und das trotzdem komplex genug sind, um ein realistisches Bild des Personalbedarfs zu liefern. Ohne eine gute Personalbedarfsbemessung lässt sich das Problem der hohen Arbeitsbelastung nicht nachhaltig in den Griff bekommen – das hat Folgen, die von den ASD-Leitungen deutlich wahrgenommen werden.

Besonders belastende Aufgaben – aus Perspektive der ASD

In der Befragung der ASD wurde auch der Frage nachgegangen, welche Tätigkeiten als besonders belastend von den Mitarbeiter/innen erlebt werden. Folgende fünf Bereiche stellen die Hauptbelastungsquellen dar:

- Die Problemlagen der Adressaten und ihre Bewertung durch ASD-Mitarbeiter/innen: Hiermit sind sowohl die emotionalen Belastungen ange-

sprochen, denen die Fachkräfte ausgesetzt sind als auch die stetige Unsicherheit, ob man die Situation der Familie richtig eingeschätzt hat.

- Sozialstaatliche Entwicklungen werden zunehmend als Problem der Arbeit in den ASD erlebt. Die Anzahl der Familien in Armut wächst, die Möglichkeiten des ASD, die Bedingungen des Aufwachsens zu verbessern, sinken. So ist jedenfalls der Eindruck in vielen ASD.
- Interne Entwicklungen im Jugendamt: Der ASD ist ebenso wie die anderen Bereiche der Kinder- und Jugendhilfe einem stetigen Wandel unterworfen. Dies soll zwar die Bedarfsgerechtigkeit erhöhen und die Arbeitsbedingungen verbessern helfen, aber bei den Mitarbeitern ist die permanente Veränderung interner Abläufe, Zuständigkeiten und anderer Dinge inzwischen zu einem maßgeblichen Belastungsfaktor geworden.
- Kooperationsanforderungen wachsen und gleichzeitig gestalten sich die Kooperationen aus der Perspektive des ASD immer schwieriger.
- Die öffentliche Wahrnehmung: Die öffentliche Berichterstattung über die Arbeit im ASD, in den Jugendämtern ist geprägt von Vorwürfen. Die Arbeit wird reduziert auf die Wahrnehmung des Wächteramts. Die Vorstellung, sich am nächsten Tag in einer Tageszeitung wiederfinden zu können, ist für die Mitarbeiter/innen zu einem ernstzunehmenden Belastungsfaktor geworden. Nur ganz selten gibt es positive Medienberichte über die Arbeit im Jugendamt.

Der Anteil an ASD mit Überlastungsmeldungen steigt kontinuierlich an, ebenso der Anteil an Mitarbeiter/innen innerhalb eines ASD, die eine Überlastungsanzeige gestellt haben. Dass die Überlastungsanzeigen nicht grundlos sind, zeigen die Einschätzungen der ASD-Leitungen zu den negativen Folgen der Arbeitsbelastung: Es bleibt wesentlich mehr Arbeit unerledigt, wenn Überlastungsanzeigen vorliegen. Die Anzahl der Krankheitstage ist signifikant höher, es gibt signifikant häufiger Fehler und die Fluktuation aus Gründen der Arbeitsbelastung ist ebenfalls erhöht.

Tab.2: Negative Folgen der Arbeitsbelastung im ASD - getrennt dargestellt für solche mit und solche ohne Überlastungsanzeigen

	Ohne	Mit	Insgesamt	n
mehr unerledigte Aufgaben*	52 %	66 %	61 %	265
mehr Krankheitstage*	23 %	51 %	40 %	265
mehr Fehler*	19 %	31 %	27 %	264
mehr Fluktuation	14 %	25 %	21 %	264

* signifikante Unterschiede

Quelle: Jugendhilfeb@rometer 2008

Maßnahmen, um die Arbeitsbelastung zu reduzieren

Natürlich ist das Problem der vielfach zu hohen Arbeitbelastung im ASD keines, das nicht auch auf der Leitungsebene bekannt ist. Seit einiger Zeit wird auch aktiv versucht, der wachsenden Belastung gegenzusteuern. Um dieses Ziel zu erreichen, setzen 37 % auf Umstrukturieren, sprich eine Neuverteilung der Arbeit im Jugendamt bzw. im sozialen Dienst, 36 % wollen durch Qualifizierungsangebote die Handlungsfähigkeit der einzelnen Mitarbeitern/innen erhöhen, 25 % haben bereits zum Erhebungszeitpunkt eine Stellenzuschaltung allein deshalb bekommen, um die zu hohe Arbeitsbelastung verringern zu können und 13 % hoffen darauf, durch Effizienzsteigerungen zu einer Entspannung der Situation beitragen zu können.

Tab. 3: Bewältigungsstrategien der Arbeitsbelastung im ASD - getrennt dargestellt für solche mit und solche ohne Überlastungsanzeigen

	Ohne	Mit	Insgesamt	n
Umstrukturierungen	33 %	39 %	37 %	267
Qualifizierungsangebote	34 %	37 %	36 %	264
mehr Stellen	24 %	26 %	25 %	266
Effizienzsteigerungen	16 %	10 %	13 %	266

Quelle: Jugendhilfeb@rometer 2008

Die Umsetzung von Entlastungsstrategien wird jedoch in etlichen Regionen aufgrund der unzureichenden Ausstattung der ASD völlig oder fast völlig verhindert. Als wichtigste Gründe werden ein Mangel an Zeit und ein Mangel an Geld genannt. Es ist nicht schwierig, sich vorzustellen, wie es um die Arbeitssituation bestellt sein muss, wenn es an Zeit und Geld fehlt, die eigene Arbeitsfähigkeit zu sichern.

Fazit

- In vielen sozialen Diensten werden Mitarbeiter/innen über ihre Leistungsgrenze hinaus gefordert
- Viele ASD sind strukturell überfordert; das Verhältnis Aufgaben zu Ressourcen ist aus dem Gleichgewicht geraten
- Dies führt in der Summe dazu, dass die Angebote dieser ASD nicht mehr bedarfsgerecht sein können, mittelfristig der Aufwand steigen wird (Stichwort: Krisenbewältigung) und sich diese ASD in die Gefahr begeben, dass ihnen Organisationsversagen nachgewiesen werden kann.
- In vielen sozialen Diensten ist der Punkt erreicht, an dem gehandelt werden muss. Eine Reihe von Maßnahmen wird ergriffen, um die Arbeitsbelastung wieder auf ein ertragbares Maß zu reduzieren.
- Nicht überall reichen die Ressourcen aus, um Entlastungsstrategien umzusetzen.
- Aber in vielen Regionen wird aktuell gehandelt, um die Situation zu verbessern.

Der vorliegende Beitrag fasst Ergebnisse einer 2008 durchgeführten bundesweiten Vollerhebung bei sozialen Diensten im Rahmen des Jugendhilfeb@rometers des Deutschen Jugendinstituts zusammen. Der vollständige Bericht „Arbeitssituation und Personalbemessung im ASD. Ergebnisse einer bundesweiten Online-Befragung“ kann unter <http://www.dji.de/jhsw> heruntergeladen werden.