

Vorlage Nr. 15/986

öffentlich

Datum: 04.05.2022
Dienststelle: Fachbereich 43
Bearbeitung: Frau Eschweiler

Landesjugendhilfeausschuss 19.05.2022 Kenntnis

Tagesordnungspunkt:

Grundlagenpapier zur Personalbemessung des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe gemäß § 79 Abs. 3 SGB VIII

Kenntnisnahme:

Die Vorlage Nr. 15/986 wird zur Kenntnis genommen.

UN-Behindertenrechtskonvention (BRK):

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

nein

Gleichstellung/Gender Mainstreaming:

Diese Vorlage berücksichtigt Vorgaben des LVR-Gleichstellungsplans 2020. nein

Finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt (Ifd. Jahr):

Produktgruppe:

Erträge:

Veranschlagt im (Teil-)Ergebnisplan

Aufwendungen:

/Wirtschaftsplan

Einzahlungen:

Veranschlagt im (Teil-)Finanzplan

Auszahlungen:

/Wirtschaftsplan

Bei Investitionen: Gesamtkosten der Maßnahme:

Jährliche ergebniswirksame Folgekosten:

Die gebildeten Budgets werden unter Beachtung der Ziele eingehalten

In Vertretung

B a h r - H e d e m a n n

Zusammenfassung:

Ziel dieses Grundlagenpapiers ist es, den mit der Personalbemessung gemäß § 79 Abs. 3 SGB VIII befassten Leitungs- und Fachkräften in den Jugendämtern eine Handreichung zur Verfügung zu stellen, die das Thema Personalbemessung und die diesbezüglichen Methoden komprimiert und arbeitsfeldübergreifend vorstellt.

Einführend werden erstens die gesetzliche Grundlage, zweitens die Notwendigkeit der Personalbemessung als ein Baustein der Fachkräftegewinnung und -bindung sowie drittens die typischen Arbeitsbereiche im Jugendamt beschrieben.

Das vierte Kapitel stellt die beiden möglichen Methoden der Personalbemessung vor: analytische und summarische Verfahren. Die analytischen Verfahren lassen sich in prozess- und aufgabenbezogene Verfahren unterscheiden, in die nachfolgend eingeführt wird. Für die summarische Einschätzung werden Beispiele aus der Praxis benannt.

Im fünften Kapitel finden sich Bewertungskriterien, die die Auswahl des geeigneten Verfahrens für die unterschiedlichen Arbeitsbereiche im Jugendamt erleichtern sollen. Abschließend werden die Schritte zur Durchführung einer Personalbemessung skizziert.

Für weiterführende Informationen und zur Vertiefung wurde ein ausführliches Literaturverzeichnis aufgenommen.

Darüber hinaus werden aktuell im Landesjugendamt Empfehlungen, Arbeitshilfen, Aufsichtsrechtliche Grundlagen bzw. Informationsbroschüren im Zuge der umfangreichen gesetzlichen Veränderungen überprüft und fortgeschrieben bzw. neu entwickelt. Über den Sachstand der Bearbeitung wird in dieser Vorlage informiert.

Begründung der Vorlage Nr. 15/986:

Seit dem Inkrafttreten des SGB VIII im Jahr 1990 bzw. 1991 ist der öffentliche Träger der Jugendhilfe dazu verpflichtet, im Rahmen seiner Gesamtverantwortung nach § 79 SGB VIII für eine ausreichende Personalausstattung Sorge zu tragen.

Ob die Personalausstattung ausreichend ist und wie diese ermittelt werden kann, ist für viele Jugendämter seit Jahren ein Thema intensiver und kontroverser Diskussionen, insbesondere für den Arbeitsbereich der Allgemeinen Sozialen Dienste mit der Verantwortung für die Wahrnehmung des Schutzauftrags bei Kindeswohlgefährdung.

Mit dem im Jahr 2021 verabschiedeten Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG) wurde die bestehende Verpflichtung zur angemessenen Personalausstattung um die Verpflichtung zur Anwendung eines Bemessungsverfahrens in § 79 Abs. 3 SGB VIII erweitert. Für die öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe bedeutet dies, dass sie eigene Konzepte der Personalbemessung erstellen und umsetzen müssen. Angesichts der Heterogenität der Jugendämter in Größe, Struktur und Aufgabenzuordnung kann es keine allgemeingültigen Konzepte geben, sondern sie müssen auf die jeweiligen Verhältnisse vor Ort zugeschnitten werden.

Was aber bedeutet Personalbemessung im Jugendamt? Welche Verfahren der Personalbemessung gibt es? Welche Verfahren eignen sich für welche Arbeitsbereiche? Wie kann ein solcher Prozess initiiert und gestaltet werden? Mit diesen Fragen hat sich eine Arbeitsgruppe der beiden nordrhein-westfälischen Landesjugendämter beschäftigt. Im vorliegenden ersten Grundlagenpapier werden die Ergebnisse dieses Prozesses vorgestellt.

Aufbauend auf dieser Grundlage werden die Landesjugendämter Rheinland und Westfalen gemeinsam mit mehreren Jugendämtern unterschiedlicher kommunaler Verfasstheit in einer Arbeitsgruppe in einem nächsten Schritt eine Empfehlung zur Personalbemessung in den Allgemeinen Sozialen Diensten erarbeiten. Weitere Arbeitsbereiche sollen sukzessive folgen.

Das Grundlagenpapier, dessen finales Layout noch aussteht, wurde am 30. März im Arbeitskreis „Kinder- und Jugendhilfe“ der kommunalen Spitzenverbände vorgestellt und hat sehr positive Rückmeldungen erhalten. Die kommunalen Spitzenverbände wollen sich noch abstimmen, ob das Papier dort auch anderen Ausschüssen (z. B. Sozial- und Jugendausschuss, Personal- und Organisationsausschuss) vorgelegt wird.

Neben dem Thema Personalbemessung zieht das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz weitere umfangreiche Arbeitsvorhaben im Landesjugendamt nach sich, die nachfolgend dargestellt werden.

Die betriebserlaubniserteilenden Stellen im LVR (42.20 und 43.30) haben folgende Vereinbarungen zur gemeinsamen bzw. individuellen Erarbeitung in Bezug auf die neuen rechtlichen Rahmenbedingungen getroffen:

KJSG	Vereinbarungen 42.20/43.30
<p>§ 38 Auslandsmaßnahmen</p>	<p>Keine gemeinsamen Rahmenbedingungen; dieser Bereich wird von 43.30 gemeinsam mit der AG Betriebserlaubnis der BAG LJÄ erarbeitet.</p>
<p>§ 45 Betriebserlaubnis</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zuverlässigkeit - Gewährleistung - Schutzkonzept - Beschwerde innerhalb und außerhalb - Buch-und Aktenführung/ Dokumente (auch für § 47) 	<p>Hier erfolgt eine gemeinsame Erarbeitung der Rahmenbedingungen. Ein entsprechender erster Entwurf aus dem LVR/LWL-KiTa-Bereich liegt vor und wird derzeit von 43.30 und mit dem LWL besprochen.</p> <p>Hier ist keine Erarbeitung notwendig.</p> <p>Die aufsichtsrechtliche Grundlage ist erstellt, durch die LJHA`s beschlossen und veröffentlicht.</p> <p>Es erfolgt keine gemeinsame Erarbeitung. Die in 43.30 vorhandene Arbeitshilfe wird aktualisiert.</p> <p>Hier erfolgt eine gemeinsame Erarbeitung der Rahmenbedingungen. Ein entsprechender erster Entwurf aus dem LVR/LWL-KiTa-Bereich liegt vor und wird von 43.30 und mit dem LWL besprochen.</p>
<p>§ 45a Einrichtung/ Definition</p>	<p>Hierzu erfolgt eine gemeinsame Erarbeitung von 43.30 mit dem LWL.</p>
<p>§ 46 Prüfung vor Ort und nach Aktenlage</p> <ul style="list-style-type: none"> - Häufigkeit der Prüfung 	<p>Hier erfolgt eine individuelle Erarbeitung der Rahmenbedingungen aufgrund der unterschiedlichen Einrichtungstypen. 43.30 erarbeitet hierzu mit dem LWL einen Vorschlag. Ein erster Entwurf liegt vor.</p> <p>42.20 und 43.30 tauschen hierzu ihre Überlegungen aus.</p>

<ul style="list-style-type: none"> - Mitwirkung des Trägers - Kontakt zu den Betreuten 	<p>Hier erfolgt eine gemeinsame Erarbeitung der Rahmenbedingungen. Ein entsprechender erster Entwurf aus dem LVR/LWL-KiTa-Bereich liegt vor und wird von 43.30 und mit dem LWL besprochen.</p> <p>Keine gemeinsamen Rahmenbedingungen; dieser Bereich wird von 43.30 gemeinsam mit der AG Betriebserlaubnis der BAG LJÄ erarbeitet.</p>
<p>§ 47 Melde-und Dokumentationspflichten, Aufbewahrung von Unterlagen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Akten-und Buchführung - Gegenseitige Meldepflichten 	<p>Hier erfolgt eine gemeinsame Erarbeitung der Rahmenbedingungen. Ein entsprechender erster Entwurf aus dem LVR/LWL-KiTa-Bereich liegt vor und wird von 43.30 und mit dem LWL besprochen.</p> <p>Hier erfolgt eine individuelle Erarbeitung der Rahmenbedingungen aufgrund der unterschiedlichen Einrichtungstypen. 43.30 erarbeitet hierzu mit dem LWL einen Vorschlag. 42.20 und 43.30 tauschen hierzu ihre Überlegungen aus.</p>

In 42.20 gibt es zudem zwei Broschüren, die vorwiegend pädagogische Themen behandeln, in denen lediglich auf Rechtsgrundlagen verwiesen wird. Diese Rechtsgrundlagen müssen mit einer nächsten Auflage angepasst werden. Es handelt sich um die Broschüren:

- Empfehlung zur Erstellung einer inklusionspädagogischen Konzeption
- Kinderschutz in der Kindertagesbetreuung - Prävention und Intervention in der pädagogischen Arbeit

Im Bereich der Beratung der Jugendämter (43.20) sind folgende Arbeitshilfen bzw. Empfehlungen bzw. die Überarbeitung bestehender Arbeitshilfen/Empfehlungen geplant:

KJSG	Arbeitshilfen/Empfehlungen
Schutzauftrag (§ 8a SGB VIII, §§ 4,5 KKG)	1. Ausführliche Beschreibung in der derzeit erarbeiteten Empfehlung zum Umgang mit Anhaltspunkten für sexualisierte Gewalt 2. Aktualisierung der Empfehlung zum Schutzauftrag nach § 8a SGB VIII 3. Aktualisierung der Empfehlung zur insoweit erfahrenen Fachkraft
Hilfeplanung (§§ 36, 36b, 37, 38, 41, 50 SGB VIII)	Überarbeitung der Empfehlung zur Hilfeplanung der BAG Landesjugendämter
Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII (§§ 36b, 41, 41a SGB VIII)	Aktualisierung der Arbeitshilfe (1. Teil) der NRW-Landesjugendämter
Verfahrenslotsen (§ 10b SGB VIII)	Entwicklung einer Arbeitshilfe auf Ebene der BAG Landesjugendämter
Pflegekinderhilfe insgesamt (alle diesbezüglichen Änderungen im SGB VIII)	Erarbeitung einer Empfehlung zur Pflegekinderhilfe der BAG Landesjugendämter
Schutzkonzepte in der Pflegekinderhilfe (§ 37b SGB VIII)	Erarbeitung einer Empfehlung der beiden NRW-Landesjugendämter
Qualitätsvereinbarungen/Leistungsbeschreibungen für Erziehungsstellen (§ 77 Abs. 2 SGB VIII)	Entwicklung einer Arbeitshilfe in einer gemeinsamen AG mit Jugendämtern und Trägern von Erziehungsstellen

In Vertretung

B a h r – H e d e m a n n

Stand 07.03.2022



Stephanie Hofschlaeger / pixelio.de

Wieviel Personal braucht das Jugendamt?

Personalbemessung des öffentlichen Trägers der Kinder- und Jugendhilfe nach § 79 Abs. 3 SGB VIII – Grundlagen

Vorwort

Seit dem Inkrafttreten des SGB VIII im Jahr 1990 bzw. 1991, ist der öffentliche Träger der Jugendhilfe dazu verpflichtet, im Rahmen seiner Gesamtverantwortung nach § 79 SGB VIII für eine ausreichende Personalausstattung Sorge zu tragen.

Ob die Personalausstattung ausreichend ist und wie diese ermittelt werden kann, ist für viele Jugendämter seit Jahren durchgehendes Thema intensiver und kontroverser Diskussionen. Eine erste gesetzgeberische Konkretisierung hierzu erfolgte im Jahr 2012 für den Bereich der Vormundschaften mit der Vorgabe einer Höchstzahl an zu führenden Verfahren. In der Folgezeit konzentrierte sich die fachliche Debatte um die Personalausstattung darauf, ob auch für andere Arbeitsbereiche im Jugendamt, insbesondere für die Allgemeinen Sozialen Dienste, eine solche „Fallobergrenze“ möglich und sinnvoll ist.

Mit dem im Jahr 2021 verabschiedeten Kinder- und Jugendstärkungsgesetz wurde die bestehende Verpflichtung zur angemessenen Personalausstattung um die Verpflichtung zur Anwendung eines Bemessungsverfahrens erweitert. Einer gesetzlichen Fallzahlbegrenzung wurde damit aber gleichzeitig eine Absage erteilt. Für die öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe bedeutet dies nun, dass sie eigene Konzepte der Personalbemessung erstellen und umsetzen müssen. Angesichts der Heterogenität der Jugendämter in Größe, Struktur und Aufgabenzuordnung kann es keine allgemeingültigen Konzepte geben, sondern sie müssen auf die jeweiligen Verhältnisse vor Ort zugeschnitten werden.

Was aber bedeutet Personalbemessung im Jugendamt? Welche Verfahren der Personalbemessung gibt es? Welche Verfahren eignen sich für welche Arbeitsbereiche? Wie kann ein solcher Prozess initiiert und gestaltet werden? Mit diesen Fragen hat sich eine Arbeitsgruppe der beiden nordrhein-westfälischen Landesjugendämter beschäftigt, in der vom Landesjugendamt Rheinland Heiko Brodermann, Sandra Eschweiler und Andreas Hopmann beteiligt waren, vom Landesjugendamt Westfalen-Lippe Thomas Fink, Paul Krane-Naumann, Matthias Lehmkuhl und Dr. Hildegard Pamme.

Im nun vorliegenden ersten Grundlagenpapier werden die Ergebnisse dieses Prozesses vorgestellt. Ziel der Arbeitsgruppe war es, das sehr umfangreich vorhandene Material zur Personalbemessung soweit zu komprimieren, dass den Jugendämtern ein gewinnbringender Überblick des Themas zur Orientierung vorgelegt werden kann. Für weiterführende Informationen und zur Vertiefung wird an dieser Stelle auf das ausführliche Literaturverzeichnis am Ende dieses Grundlagenpapiers verwiesen.

Aufbauend auf dieser Grundlage werden die Landesjugendämter Rheinland und Westfalen-Lippe gemeinsam mit Jugendämtern in einer Arbeitsgruppe in einem nächsten Schritt eine Empfehlung zur Personalbemessung in den Allgemeinen Sozialen Diensten erarbeiten. Darüber hinaus liegen Überlegungen zu Empfehlungen für weitere Arbeitsbereiche vor.

Lorenz Bahr-Hedemann
LVR-Dezernent Kinder, Jugend und Familie

Birgit Westers
LWL-Jugend- und Schuldezernentin

Entwurf

Inhaltsverzeichnis

1. Personalbemessung – wieso, weshalb, warum?	5
2. Fachkräftegewinnung und -bindung durch Personalbemessung?	5
3. Arbeitsbereiche in den Jugendämtern.....	7
4. Personalbemessung in der Kinder- und Jugendhilfe – ein Überblick	8
4.1 Analytische Personalbemessungsverfahren.....	8
4.1.1 Prozessbezogene analytische Verfahren	8
4.1.2 Aufgabenbezogene analytische Verfahren.....	11
4.2 Summarische Einschätzung des Personalbedarfes.....	12
5. Personalbedarf einschätzen – ein Fazit.....	14
5.1 Bewertungskriterien für die vorgestellten Personalbemessungsverfahren	14
5.2 Planung und Durchführung einer Personalbemessung.....	16
6. Literatur.....	17

Entwurf

1. Personalbemessung – wieso, weshalb, warum?

Mit der Reform des SGB VIII durch das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG), das seit dem 10. Juni 2021 in weiten Teilen in Kraft getreten ist, wird in § 79 Abs. 3 SGB VIII erstmals festgelegt, dass die Träger der öffentlichen Jugendhilfe ein Personalbemessungsverfahren zu nutzen haben. Hier heißt es:

„Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben für eine ausreichende Ausstattung der Jugendämter und der Landesjugendämter **einschließlich der Möglichkeit der Nutzung digitaler Geräte** zu sorgen; hierzu gehört auch eine dem Bedarf entsprechende Zahl von Fachkräften. **Zur Planung und Bereitstellung einer bedarfsgerechten Personalausstattung ist ein Verfahren zur Personalbemessung zu nutzen.**“ (Hervorhebungen = Neuregelungen)

Seit einigen Jahren wird unter Fachleuten und Praktiker:innen darüber diskutiert, **ob** und wenn ja, **wie** einzuschätzen ist, wie viele Fachkräfte für die sich kontinuierlich ausweitenden und anspruchsvoller werdenden Aufgaben der Jugendämter benötigt werden. Mit der Regelung in § 79 SGB VIII hat diese Debatte ihren vorläufigen Abschluss gefunden: Es bedarf eines Verfahrens zur Personalbemessung. Das „**Ob**“ ist somit entschieden. Das „**Wie**“ ist zum jetzigen Zeitpunkt noch offen.

Mit dem nun vorgelegten Papier wollen die nordrhein-westfälischen Landesjugendämter in einem ersten Schritt mögliche Verfahren der Personalbemessung skizzieren und Umsetzungsschritte aufzeigen. Damit wird auch ein Beitrag geleistet, die offene Formulierung des §79a SGB VIII weiter zu konkretisieren (Kunkel/Kepert/Pattar 2022, §79 SGB VIII, Rn.28, 29)

Ziel dieses Grundlagenpapiers ist es daher, komprimiert über die verschiedenen Personalbemessungsverfahren zu informieren. Der Fokus liegt dabei auf Aufgaben und Leistungen, die in der Verwaltung des öffentlichen Trägers der Kinder- und Jugendhilfe angesiedelt sind. Das vorliegende Papier zielt darauf, den Kommunen eine informierte Entscheidung zur Personalbemessung zu ermöglichen. An dieser Entscheidung ist der Jugendhilfeausschuss zu beteiligen (vgl. Meysen/Lohse/Schönecker/Smessart (2022), S. 41/42; Kapitel 5.2). Aufgrund der unterschiedlichen Organisation der Kinder- und Jugendhilfe in den nordrhein-westfälischen Jugendämtern bleiben die Ausführungen zu den Arbeitsbereichen (vgl. Kapitel. 3) Orientierungen.

2. Fachkräftegewinnung und -bindung durch Personalbemessung?

Personalbemessung verfolgt das Ziel, zu bestimmen, wie viel Personal für die gesetzekonforme Aufgabenerfüllung einer Organisation benötigt wird (vgl. z. B. Hopp 2020, S. 314ff., Khalaf 2019, S. 405ff.).

Ermittelt werden kann, wie viele Fachkräfte für die Aufgabenerfüllung vorhanden sein **sollen**. Allein die Personalbemessung führt nicht dazu, dass ein Jugendamt auch tatsächlich über genug Personal verfügt. Damit im Jugendamt **tatsächlich** auf fachlich angemessenem Niveau gearbeitet werden kann, ist es darüber hinaus erforderlich, dass auch faktisch **genug** und adäquat aus- und weitergebildetes Personal vorhanden ist. Dazu sind über die Personalbemessung hinaus zahlreiche aktive Strategien der Fachkräftegewinnung und -bindung erforderlich, die Abbildung1 im Überblick aufführt. Unabhängig davon, welches Verfahren der Per-

sonalbemessung daher eingesetzt wird, kann dieser Impuls für eine angemessene Aufgabenerledigung nur gelingen, wenn die Bemessung in eine umfassende Strategie der Fachkräftegewinnung und -bindung eingebettet ist.

Abb. 1. Personalbemessung als Teil einer umfassenden Strategie zur Fachkräftegewinnung und -bindung



Eine wie in § 79 Abs. 3 Satz 2 SGB VIII geforderte kontinuierlich durchgeführte Personalbemessung kann auch von Bedeutung sein, Fachkräfte zu binden. Fachkräfte können – so die Hoffnung – gebunden werden, weil sie ausreichend Zeit haben, um ihre Aufgaben fachlich angemessen zu erfüllen.

3. Arbeitsbereiche in den Jugendämtern

Für die Personalbemessung ist nach den Arbeitsbereichen im Jugendamt zu unterscheiden. Die Verantwortlichen können für die folgenden Arbeitsbereiche entscheiden, wie vorrangig die Personalbemessung nach § 79 Abs. 3 SGB VIII vor Ort aufgegriffen wird. Die Gesetzesbegründung und erste Kommentierungen heben hervor, dass für den ASD eine Personalbemessung durchzuführen ist (Meysen/Lohse/Schönecker/Smessart 2022, S. 41f.).

Abb. 2. Übersicht über die typischen Arbeitsbereiche in den Jugendämtern

- Soziale Dienste
 - Allgemeiner Sozialer Dienst
 - Besondere Soziale Dienste:
 - ✓ Pflegekinderhilfe
 - ✓ Jugendhilfe im Strafverfahren
 - ✓ Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII
- Wirtschaftliche Jugendhilfe
- Amtsvormundschaft
- Beistandschaft
- Jugendförderung nach §§ 11 bis 14
 - Kinder- und Jugendarbeit
 - Jugendsozialarbeit
 - Schulsozialarbeit
 - Erzieherischer Kinder- und Jugendschutz
- Kindertagesbetreuung: Kita, Tagespflege
 - Fachberatung
 - Finanzielle Förderung (Betriebskosten, Investitionen) Elternbeiträge
- Jugendhilfeplanung
- Führung- und Leitungsaufgaben
- u. a.

Je nach Größe und Jugendamtstyp und organisatorischem Zuschnitt sind individuelle Besonderheiten zu beachten. So sind mancherorts einzelne Arbeitsbereiche an freie Träger delegiert oder werden von übergeordneten Ebenen erfüllt. Daneben finden sich regelmäßig auch Kombinationen der Arbeitsbereiche auf Stellen oder in Organisationseinheiten bzw. auch Aufgabentrennungen über Organisationseinheiten hinweg.

Die weiteren Ausführungen orientieren sich an den in der Abbildung aufgezählten Arbeitsbereichen, um die Arbeitshilfe übersichtlich und nachvollziehbar zu halten.

4. Personalbemessung in der Kinder- und Jugendhilfe – ein Überblick

Personalbemessungsverfahren sind in der Betriebswirtschaft und dort insbesondere für das produzierende Gewerbe entstanden. Dieser Entstehungshintergrund bleibt im Folgenden außen vor. Die Verfahren werden direkt mit Blick auf die personenbezogene Dienstleistungserbringung in der Kinder- und Jugendhilfe vereinfacht und zusammengefasst vorgestellt.

In der Fachdebatte stehen sich vor allen Dingen die beiden folgenden Varianten der Personalbemessung gegenüber:

1. **Analytische Verfahren** (Abschnitt 4.1) der Personalbemessung stellen darauf ab, die konkreten Tätigkeiten der Fallbearbeitung aufgaben- bzw. prozessorientiert zu analysieren. Für die jeweiligen Aufgaben bzw. Prozesse werden Zeitbedarfe kalkuliert, die in ihrer Aufsummierung die Bearbeitungszeit pro Fall ergeben.
2. Daneben sind **summarischen Verfahren** (Abschnitt 4.2) für die Personalbemessung vorzufinden. Die summarische Bestimmung des Personalbedarfes nutzt beschreibende statistische Werte wie Einwohnerzahlen, Fallzahlen oder verschiedene Sozialdaten, die für die Organisationseinheit kennzeichnend sind, um auf dieser Basis den Personalbedarf einschätzen zu können.

4.1 Analytische Personalbemessungsverfahren

Grundgedanke der analytischen oder arbeitswissenschaftlichen Verfahren ist die Berechnung des Personalbedarfes aus der Zeit, die für die Erledigung aller zu leistenden Aufgaben bzw. aller Arbeitsschritte benötigt wird. Zu unterscheiden sind prozess- bzw. aufgabenbezogene analytische Personalbemessungsverfahren (BMIBH/BVA 2021, S.12, 56). Die so analysierte Zeit, die für die Aufgabenerledigung benötigt wird, wird ergänzt um Zeiten, die bei der direkten Aufgabenerledigung nicht berücksichtigt werden. Grundlage von analytischen Verfahren der Personalbemessung sind demnach die Aufgaben bzw. die Prozesse eines Aufgabenbereiches, die in einem ersten Schritt zu beschreiben sind

Zusammen mit Zeiten, die unabhängig von der direkten Zusammenarbeit mit Klient:innen für die gesetzliche Aufgabenerfüllung im SGB VIII benötigt werden (= Systemzeiten) und Zeiten, die sich nicht direkt aus der Aufgabenerledigung, sondern eher aus der Zugehörigkeit zur Gesamtorganisation „Kommunalverwaltung“ ergeben (= Rüstzeiten), kann der Personalbedarf kalkuliert werden, wenn die Arbeitsmenge bekannt ist.

Dazu wird der so ermittelte Zeitbedarf für die Aufgabenerledigung der Jahresnettoarbeitszeit eines sog. Vollzeitäquivalentes¹ gegenübergestellt.

4.1.1 Prozessbezogene analytische Verfahren

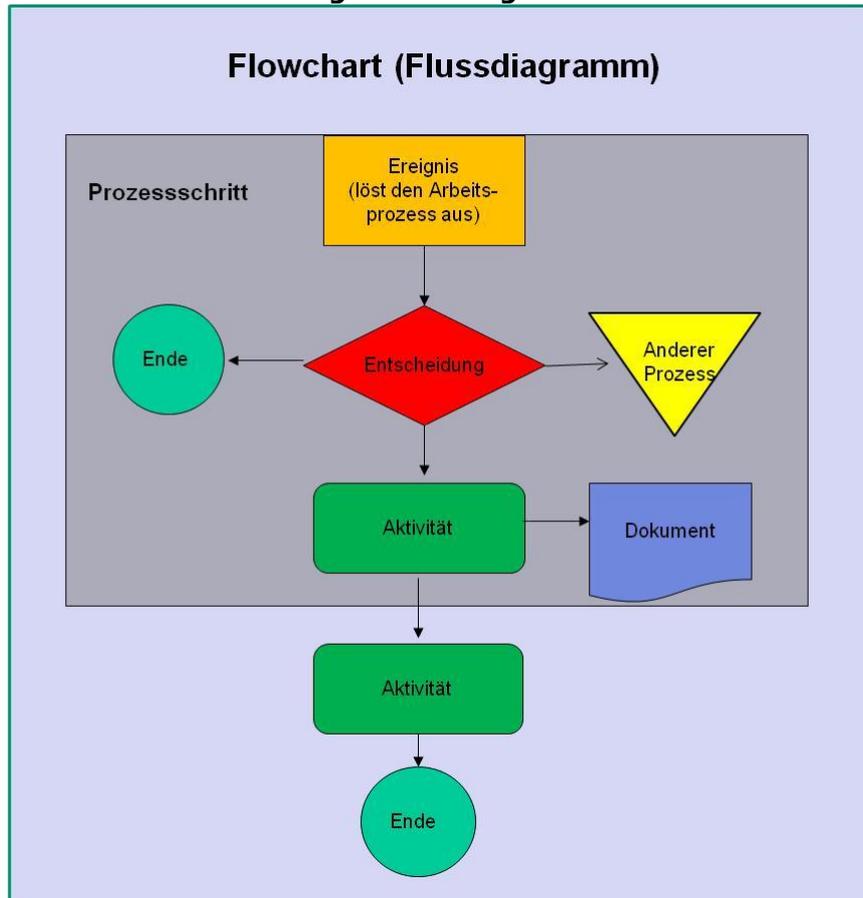
Um den Personalbedarf mit Hilfe eines prozessbezogenen analytischen Verfahrens zu kalkulieren, sind mehrere Phasen nötig, die im Folgenden (A bis F) kurz erläutert werden.

¹ Ein Vollzeitäquivalent (VZÄ) ist ein Maß für die Kapazität einer Fachkraft mit vollem Stellenumfang. Das VZÄ rechnet also die Kapazität einer Organisationseinheit, in der es volle Stellen und Teilzeitstellen mit verschiedenen Stundenanteilen gibt, so um, dass diese in vollen Stellenanteilen ausgedrückt werden kann. Beispiel: In einem ASD arbeiten 10 Fachkräfte. Drei davon arbeiten in Vollzeit, fünf arbeiten halb und zwei haben eine Zwei-Drittel-Stelle. Der Stellenumfang umfasst 6,82 VZÄ
Rechnung: $3 + (5 \times 0,5) + (2 \times 0,66) = 6,82$.

A) Identifizierung und Beschreibung der Kernprozesse

Es werden die für die Organisationseinheit relevanten Aufgaben (Kernprozesse) in ihrer grundlegenden Sollstruktur erfasst, ohne jedes durch den Einzelfall notwendige Abweichen, jede Entscheidungs eventualität oder jede Besonderheit einer seltenen Konstellation zu berücksichtigen. Grundlage sind in der Kinder- und Jugendhilfe die gesetzlichen Aufträge des SGB VIII, andere einschlägige Rechtsnormen und allgemein anerkannte fachliche Qualitätskriterien. Die einzelnen Aufgaben werden als Flussdiagrammen abgebildet.

Abb. 3: Symbole und ihre Bedeutung in Flussdiagrammen



B) Ermittlung des Zeitbedarfes für die Aktivitäten

Im zweiten Schritt wird ermittelt, wie viel Zeit im Mittel für die Aktivitäten benötigt wird. Diese sogenannte mittlere Bearbeitungszeit (mBZ) kann unterschiedlich ermittelt werden:

- 1.) Die Werte werden über einen definierten Zeitraum (z. B. drei Monate) durch eine Arbeitszeitaufzeichnung durch die Fachkräfte erhoben und daraus Mittelwerte berechnet.
- 2.) Einschätzung der mBZ in einem diskursiven Verfahren in einer Arbeitsgruppe, die mit Leitungskräften sowie mit neuen und erfahrenen Fachkräften aus dem spezifischen Arbeitsgebiet besetzt ist.
- 3.) Hybride Ermittlung der mBZ durch eine Kombination von erhobenen und eingeschätzten Zeitbedarfen. Ggf. können erhobene oder geschätzte Erfahrungen aus anderen, ähnlichen Organisationseinheiten bei der Ermittlung berücksichtigt werden.

C) Ermittlung des Zeitbedarfes für System- und Rüstzeiten

Neben den (einzel-)fallbezogenen Tätigkeiten, die über die modellierten Kernprozesse abgebildet werden, binden bei den Fachkräften in den Organisationseinheiten auch fallübergreifende (Systemzeiten) und nicht-aufgabenbezogene Tätigkeiten (Rüstzeiten) erhebliche Zeitressourcen. Zu den Systemzeiten zählen etwa regelmäßige Fallberatungen, Fortbildung, Supervision, Mitwirkung in Arbeitskreisen. Zu den Rüstzeiten zählen beispielsweise LOB-Gespräche, Personalversammlungen und organisationsbezogene Tätigkeiten für den Arbeitsplatz.

D) Ermittlung des gesamten Zeitbedarfes in der Organisation

Bei den prozessbezogenen analytischen Verfahren müssen in einem nächsten Schritt die Häufigkeiten der in den definierten Kernprozessen beschriebenen Aktivitäten ermittelt und mit den mittleren Bearbeitungszeiten (mBZ) multipliziert werden (siehe A und B). Bei der Ermittlung der Häufigkeiten kann z. B. die Fachanwendung in der Organisationseinheit genutzt werden. Alternativ sind händische/manuelle Auswertungen nötig. Zusätzlich sind die definierten System- und Rüstzeiten (siehe C) zu addieren. In der Summe erhält man den fachlich notwendigen Zeitbedarf der jeweiligen Organisationseinheit.

E) Ermittlung der Jahresnettoarbeitszeit pro Vollzeitäquivalent

Zur Ermittlung der Jahresnettoarbeitszeit müssen zunächst einmal die durchschnittlichen Arbeitstage einer rechnerischen Vollzeitkraft (Vollzeitäquivalent) ermittelt werden. Hierzu müssen von den 365 Kalendertagen zunächst einmal die Wochenenden (Samstage und Sonntage) und örtlichen/überörtlichen Feiertage abgezogen werden. Ferner müssen der Urlaubsanspruch und die sonstigen durchschnittlichen Ausfallzeiten eines Vollzeitäquivalentes (u. a. wegen Erkrankung) abgezogen werden. Zur Ermittlung der Jahresnettoarbeitszeit werden im letzten Schritt die Arbeitstage mit der rechnerischen täglichen Arbeitszeit eines Vollzeitäquivalentes multipliziert.²

F) Ermittlung des Personalbedarfs

Für die Ermittlung des Personalbedarfs muss schließlich der gesamte Zeitbedarf der Organisationseinheit (siehe D) durch die ermittelte Jahresnettoarbeitszeit (siehe E) geteilt werden. Im Ergebnis wird die Anzahl der rechnerisch benötigten Vollzeitäquivalente dargestellt.

Ein prominentes Beispiel für prozessbezogene Personalbemessungsverfahren in der Kinder- und Jugendhilfe ist die Personalbemessung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe in Bayern (PeB), in denen die Kernprozesse der Sozialen Dienste analysiert wurden.³

² Zur Ermittlung der Jahresnettoarbeitszeit kann auch auf die Vergleichswerte der KGSt zurückgegriffen werden (<http://www.kgst.de/>).

³ Vgl. <https://www.blja.bayern.de/service/broschueren/neue/27603/index.php> (Stand: 20.12.2021)

4.1.2 Aufgabenbezogene analytische Verfahren

Ein aufgabenbezogenes analytisches Verfahren bedient sich als Basisinformation aller Aufgaben eines Arbeitsbereiches (BMIBH/BVA, 2021, S. 122ff.). Ziel ist es, einen vollumfänglichen Aufgabenkatalog eines Arbeitsbereiches zu dokumentieren, um auf dieser Basis zu entscheiden, wie viel Personal benötigt wird.

Um mit dem Ziel der Personalbemessung ein solches Portfolio zu identifizieren, ist eine Entscheidung zu treffen über

- a) die Gliederungsarten,
- b) die Art und Tiefe der Aufgabengliederung und
- c) eine Erhebungstechnik.

a) die Gliederungsarten

Um eine vollständige Erfassung aller Aufgaben zu gewährleisten, ist festzulegen, wie die Aufgaben systematisiert werden. Aufgaben können in der Begrifflichkeit der administrativen Organisationsanalyse nach Verrichtung, Objekt, Phase, Rang oder Zweck gegliedert werden. Die **Gliederung nach Verrichtung** stellt das aktive Tun in den Mittelpunkt der Systematisierung wie z. B. Erziehungsberechtigte und Kindertagespflegepersonen zu informieren, zu beraten und Kinder zu einer geeigneten Kindertagespflegeperson zu vermitteln (§ 23 Abs. 1 und 4 SGB VIII). Bei der **Objektgliederung** sind der Gegenstand oder die Adressat:innen der Aufgabe zentral. In der Kinder- und Jugendhilfe können etwa Kinder in Kindertageseinrichtungen, in der Grundschule und in weiterführenden Schulen oder im Übergang zwischen Schule und Beruf und ihre Familien unterschieden werden. Bei der **Gliederung in Phasen** steht ein Steuerungskreislauf Pate für die Systematisierung. So gliedert beispielweise § 80 Abs.1 SGB VIII die Jugendhilfeplanung nach Phasen. Die **Gliederung nach Rang** unterscheidet Entscheidungs- und Ausführungsaufgaben wie sie in der Kinder- und Jugendhilfe vor allen Dingen zwischen Leitungs- und Fachkräften vorkommen. Die formale **Gliederung nach Zweck** gliedert Aufgaben in primäre und sekundäre Aufgaben. Primäre Aufgaben haben einen Bezug zur direkten Aufgabenerfüllung im Kontakt mit Leistungsberechtigten des SGB VIII. Sekundäre Aufgaben – sonst auch Querschnittsaufgaben genannte – beziehen sich auf Personal, Finanzen oder Planungsaufgaben.

b) die Art und Tiefe der Aufgabengliederung

Hier wird festgelegt, in welcher Detailtiefe die Aufgaben zur Personalbemessung dargestellt werden. Fraglich ist, wie viele Ebenen von Aufgaben explizit ermittelt werden. Beim Beispiel der Jugendhilfeplanung erfasst die Gliederung in Phasen nur unzureichend einzelne Tätigkeiten. Eine zusätzliche Ebene der Objektgliederung – Jugendhilfeplanung im Bereich Frühe Hilfen, Kindertageseinrichtungen, kommunale Jugendförderung, Schulsozialarbeit und einige mehr – wird darüber hinaus sinnvoll sein, um die Aufgaben, die der Personalbemessung zugrunde liegen sollen, angemessen zu erfassen. Vermutlich ist es angezeigt, weiter zu differenzieren. Hilfreich ist die Faustregel „So grob wie möglich und so detailliert wie nötig.“

c) eine Erhebungsmethode

Schließlich ist festzulegen, wie die Aufgaben im Einzelnen erhoben werden: Reicht eine Dokumentenanalyse der Stellenbeschreibung und ein Brainstorming auf Leitungsebene? Oder braucht es Interviews mit den Stelleninhaber:innen oder gar Workshops mit ganzen

Organisationseinheiten, um das Aufgabenportfolio angemessen zu gliedern und vollständig und angemessen differenziert zu erfassen? In vielen Fällen wird auch eine Kombination verschiedener Erhebungsinstrumente Sinn machen.

Sind die Aufgaben einer Stelle identifiziert und beschrieben, erfolgt die konkrete Personalbemessung bei den aufgabenbezogenen analytischen Verfahren analog zu den prozessbezogenen Verfahren (vgl. Kapitel 4.1.1): Zunächst wird der Zeitbedarf für die Aktivitäten aller Aufgaben ermittelt, dann die System- und Rüstzeiten. Eine Summierung der Aufgaben führt zur Ermittlung des Zeitbedarfes in der Organisation, die in Relation zur Jahresnettoarbeitszeit pro Vollzeitäquivalent gesetzt wird.

Merchel (2016, 135ff., 155) empfiehlt ein solches Vorgehen für die Jugendhilfeplanung.

4.2 Summarische Einschätzung des Personalbedarfes

Die summarische Bestimmung des Personalbedarfes nutzt beschreibende statistische Werte wie Einwohnerzahlen, Fallzahlen oder verschiedene Sozialdaten, die für die Organisationseinheit kennzeichnend sind, um auf dieser Basis den Personalbedarf einschätzen zu können. Es wird jeweils ein plausibler Zusammenhang zwischen diesen Werten zu Fachkraft-Vollzeitäquivalenten konstruiert. Dabei sind summarische Herangehensweisen keine „Personalbemessungsverfahren“ im Wortsinne, sondern eher Orientierungen zur Personaleinschätzung. Khalaf (2019, S. 411) fasst zusammen: „Die genannten Verfahren und ihre zahlreichen Variationen haben zwei wichtige Gemeinsamkeiten: Sie versuchen, aus externen Messgrößen einen (zukünftigen) Bedarf zu antizipieren, und keines der Verfahren ist dazu geeignet, daraus Richtwerte für den tatsächlichen Arbeitsumfang abzuleiten. Der Rückbezug auf die Arbeit der Fachkräfte geschieht einzig durch Erfahrungswerte, also durch mehr oder weniger willkürliche Festlegungen und kann nicht direkt an bestimmte Inhalte der Qualitätsstandards gekoppelt werden.“

In der Kinder- und Jugendhilfe sind lange Zeit mit summarischen Einschätzungen auf Basis der Einwohner-Fachkraft-Relation (1), der Fallzahl-Fachkraft-Relation (2), von Sozialstrukturkriterien (3) und interkommunalen Vergleichen (4) zum Einsatz gekommen. Dazu im Einzelnen:

1. Einwohner-Fachkraft-Relation: Grundlage für die Bemessung von Personal können Einwohner:innenzahl oder die Jugendeinwohner:innenwerte sein. Dahinter steht die Logik, dass der Personalbedarf abhängig davon ist, wie groß die Kommune ist bzw. wieviel junge Menschen dort wohnen.

2. Fallzahl-Fachkraft-Relation: Es wird unterstellt, dass eine Fachkraft in Vollzeit ein bestimmtes Volumen von Fällen im jeweiligen Fachgebiet bearbeiten kann. Gesetzlich normiert ist z. B. das maximale Verhältnis von 50 Vormundschaften pro Vollzeitkraft (§ 55 Abs. 2 Satz 4 SGB VIII).

Auch für den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) gibt es verschiedene Empfehlungen für eine Personalbemessung entlang von Fallzahl-Fachkraft-Relationen⁴ und parallel dazu genau so

⁴ Die Gemeindeprüfungsanstalt NRW (gpaNRW) geht als Richtwert von einer durchschnittlichen Fallbelastung von 30 Hilfeplanfällen je Vollzeitstelle im ASD aus. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Allgemeiner Sozialer Dienst/Kommunaler Sozialer Dienst ging 2012 von einer Fallzahl von maximal 35 laufender Hilfen zur Erziehung/Hilfeplanfälle pro Vollzeitstelle aus, schloss sich vor der Verabschiedung des KJSG stärker den Empfehlungen der GPA NRW an (vgl. BAG ASD/KSD 2012, Lohwasser/Materla/Schrappner

viel Kritik daran, den Personalbedarf summarisch über Fälle einzuschätzen. Die Kritik zielt vor allem darauf, dass die Definition und Abgrenzung eines „Falles“ nur schwer möglich ist und dass die Art und Weise der Bearbeitung von Fällen, die fachliche Qualität, nicht berücksichtigt wird (u. a. Seckinger/Gragert/Peucker/Pluto 2008, S. 24ff., Merchel/Pamme/Khalaf 2012, S. 112ff., AKJstat 2018).

3. Sozialstrukturkriterien: Als Grundlage für eine Personalbemessung werden sozialräumliche Kriterien genutzt wie die Bevölkerungsdichte, der Anteil der Bevölkerung im SGB II–Bezug, die Arbeitslosenquote oder der Anteil von jungen Menschen unter 18 Jahren, deren Haushalte Transferleistungen beziehen. Den Indikatoren liegt die Annahme zugrunde, dass die Inanspruchnahme von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe mit sozialstrukturellen Faktoren korrelieren: Der Personalbedarf in der Kinder- und Jugendhilfe steigt, je höher der Anteil von Familien in belastenden sozioökonomischen Lebenslagen ist. Eingesetzt werden sozialräumliche Kriterien häufig zusätzlich zu anderen Parametern insbesondere, wenn Personal einer Einheit weiter sozialräumlich verteilt wird (Khalaf 2019) oder als Indikatoren für die Förderung in den Arbeitsbereichen Jugendförderung und Kindertagesbetreuung.

4. Interkommunale Vergleiche: Auch der Vergleich mit anderen Kommunen kann einen Hinweis darauf geben, wie eine Kommune in den einzelnen Arbeitsbereichen des Jugendamtes im Vergleich zu anderen personell aufgestellt ist. Verglichen werden in der Regel IST-Werte unter möglichst ähnlichen Kommunen. Die Ähnlichkeit kann sich aus der Größe (Einwohner:innenzahl), der Verwaltungsebene (Kreise – kreisfreie Städte – kreisangehörige Gemeinden) und weiteren sozialen Indikatoren ergeben. Beispiele sind die unter unterschiedlichen Vorzeichen organisierten Vergleichsringe der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zur Jugendhilfe⁵ oder zum Personal- und Organisationsmanagement oder von con_sens, Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH.⁶ Ziel der Vergleichsringe ist in der Regel ein breiter Vergleich über Aufgaben und Leistungen, Art und Weise der Aufgabenerfüllung und Wirksamkeit, um in den Austausch zu mehr Effektivität und Effizienz zu kommen. Die vergleichende Einschätzung des Personalbedarfs ist dabei nur ein Aspekt unter vielen.

In der Praxis verbreitet sind darüber hinaus gegenseitige Informationen/Abfragen unter Kolleg:innen und/oder Leitungskräften ähnlicher Kommunen, die voneinander wissen wollen, wie viel Personal sie in einzelnen Arbeitsbereichen einsetzen.

2020). Verdi Niedersachsen legt 1:28 Fällen pro Vollzeitkraft zugrunde und zählt zusätzlich zu den Fällen mit Hilfeplanung Kinderschutzgefährdungsmeldungen, präventive Beratungsprozesse und Beratungen zu Trennung und Scheidung. Vgl. <https://nds-bremen.verdi.de/branchen-und-berufe/gemeinden/sozial-kinder-und-jugendhilfe/+co++2e45497c-e7f9-11e3-9939-525400248a66> (Stand:14.02.2022)

⁵ Vgl. <https://www.kgst.de/aktive-vergleichsringe> (Stand: 14.02.2022)

⁶ Vgl. <https://www.consens-consulting.de/leistungen/benchmarking.html> (Stand: 14.02.2022)

5. Personalbedarf einschätzen – ein Fazit

5.1 Bewertungskriterien für die vorgestellten Personalbemessungsverfahren

Nach der beschreibenden Darstellung der analytischen und summarischen Verfahren in Kapitel 4 braucht es abschließend Kriterien, um die jeweilige Geeignetheit der Verfahren einschätzen zu können. Diese sind:

1. **Genauigkeit, mit der der Personalbedarf eingeschätzt wird:** Inwieweit ist das gewählte Personalbemessungsverfahren in der Lage, den Personalbedarf zum Zeitpunkt der Bemessung angemessen einzuschätzen?
2. **Nutzbarkeit für bestimmte Aufgabentypen:** Im Jugendamt werden idealtypisch sowohl eher einzelfallorientierte Aufgaben als auch eher querschnittsorientierte bzw. infrastrukturbezogene Aufgaben erledigt. Einzelfallorientierte Aufgaben haben einen hohen Anteil an wiederkehrenden Tätigkeiten mit Blick auf eher kleine Einheiten, wie die Einzelfallarbeit in den Sozialen Diensten. Bei querschnittsorientierten oder infrastrukturbezogenen Aufgaben kehren einzelne Tätigkeiten in unterschiedlichen Zyklen und eher in großen Einheiten wieder. Ein Beispiel ist die Jugendhilfeplanung. Zu entscheiden ist, welche Personalbemessungsverfahren sich für die einzelnen Aufgabentypen eignen.
3. **Aufwand:** Was wird gebraucht, um die Berechnungsgrundlagen für die Personalbemessung vorzubereiten? Wie hoch ist der Zeit- und Ressourcenaufwand der Vorbereitungsaktivitäten? Inwiefern ist Unterstützung erforderlich?
4. **Dauer bis zur Anwendbarkeit:** Wie lange dauert es, bis das Verfahren stabil eingesetzt werden kann?
5. **Kompatibilität zur Qualitätsentwicklung:** In verschiedenen Veröffentlichungen der nordrhein-westfälischen Landesjugendämter wird ein Qualitätsentwicklungskonzept genutzt, das durchgehend danach fragt, auf welches Ergebnis das jeweils betrachtete, rechtlich normierte Angebot bzw. die betrachtete/rechtlich normierte Leistung aus Sicht der Klient:innen bzw. der Ratsuchenden zielt (Ergebnisqualität nach Donabedian, 1966). Für die Abbildung der Prozessqualität werden Flussdiagramme und Prozessschritttabellen genutzt.⁷ Zu klären ist, inwieweit ein Verfahren anschlussfähig an diese Art von Qualitätsentwicklung sein soll.
6. **Nachhaltigkeit der Personalbemessung:** Inwieweit ermöglicht das Personalbemessungsverfahren, weitere Anforderungen der Aufgabenerledigung kontinuierlich in Form von wiederholenden Berechnungen zu fortzuschreiben?
7. **Kosten für die Einführung und Umsetzung:** Mit welchen Kosten ist für die Personalbemessung zu rechnen?
8. **Abhängigkeit von interessen geleiteten Entscheidungen:** Inwiefern können interessen geleitete Entscheidungsprämissen wie finanzpolitische Erwägungen oder auch fachliche Qualitätskriterien bei der Personalbemessung berücksichtigt werden?

Die folgende Tabelle zeigt, wie die vorgestellten Verfahren mit Blick auf diese Kriterien einzuschätzen sind und gibt damit eine erste Orientierung für die Auswahl eines Personalbemessungsverfahrens.

⁷ Beispiele dafür sind die Empfehlung zu Gelingensfaktoren bei der Wahrnehmung des Schutzauftrages gemäß § 8a SGB VIII (LVR/LWL 2020a), die Arbeitshilfe zum Verfahren der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII (LVR/LWL 2020b), die Arbeitshilfe zur Mitwirkung der Jugendhilfe im Strafverfahren (LWL 2016a), die Arbeitshilfe zum Umgang mit Beschwerden beim öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe (LWL 2016b), der Abschlussbericht des Projektes Beistandschaften (LVR/LWL 2015).

Tab. 1: Einschätzung der Verfahren anhand von Bewertungskriterien

Kriterium / Bemessungsverfahren	Prozessbezogene, analytische Verfahren, 4.1.1	Aufgabenbezogene, analytische Verfahren, 4.1.2	Summarische Einschätzung, 4.2
Genauigkeit (1)	hoch	hoch	niedrig
Aufgabentypen (2)	einzelfallbezogen	querschnittsorientiert/ infrastrukturbezogen	querschnittsorientiert/ infrastrukturbezogen
Aufwand (3)	hoch	hoch	niedrig
Dauer (4)	groß	groß	klein
Qualitätsentwicklung (5)	kompatibel	kompatibel	nicht kompatibel
Nachhaltigkeit (6)	ja	ja	nein
Kosten (7)	hoch	hoch	niedrig
Abhängigkeit von Interessen (8)	vorhanden	vorhanden	nicht-vorhanden

Insgesamt sind die analytischen Verfahren arbeitsintensiver, dauern länger und kosten mehr. Sie bieten dafür aber auch mehr Genauigkeit und Nachhaltigkeit als die summarischen Verfahren. Hilfreich für die weitere Entscheidung für oder gegen ein Verfahren zur Personalbemessung ist darüber hinaus die Zuordnung der Arbeitsfelder im Jugendamt aus Kapitel 3 zu Aufgabentypen.

Tab. 2: Arbeitsbereiche der Kinder- und Jugendhilfe als Aufgabentypen

eher einzelfallbezogene Arbeitsbereiche	eher querschnittsorientierte /infrastrukturbezogene Arbeitsbereiche
Allgemeiner Sozialer Dienst	Kinder- und Jugendarbeit
Pflegekinderhilfe	Jugendsozialarbeit
Jugendhilfe im Strafverfahren	Schulsozialarbeit
Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII	Jugendhilfeplanung
Wirtschaftliche Jugendhilfe	Erzieherischer Kinder- und Jugendschutz
Amtsvormundschaft	Fachberatung Kindertageseinrichtungen
Beistandschaft	Führungs- und Leitungsaufgaben
Elternbeiträge in der Kindertagesbetreuung	
Fachberatung Kindertagespflege	

Insgesamt zeigen sich große Vorteile der analytischen Verfahren gegenüber den summarischen Verfahren. So auch Lohse in Meysen/Lohse/Schönecker/Smessart 2022 (vgl. S. 42): „Es existieren vielfältige Konzepte zur Personalbemessung, wobei sich inzwischen wohl durchgesetzt hat, dass Bemessungsverfahren, die sich ausschließlich an statistischen Kennzahlen (...) orientieren, für die Kinder- und Jugendhilfe nicht passend sind, da die erforderlichen zeitlichen Ressourcen stark davon abhängen, welche fachlichen Standards bei der Aufgabenerfüllung angelegt werden sowie davon, welches Organisationsmodell das Jugendamt vor Ort konkret gewählt hat.“ (auch: Kunkel/Kepert/Pattar 2022, §79 SGB VIII, Rn. 28, 29)

Für einzelfallbezogene Arbeitsbereiche eignen sich die prozessbezogenen Verfahren aus Kapitel 4.1.1, für querschnittsorientierte bzw. infrastrukturbezogenen Aufgaben die aufgabenbezogenen Verfahren aus Kapitel 4.1.2. Die Qualität hat jedoch ihren Preis: Analytische Verfahren brauchen einen höheren Invest in Zeit, Geld und Personal. Zu klären ist, ob dieser Ressourceneinsatz immer gerechtfertigt ist.

5.2 Planung und Durchführung einer Personalbemessung

Die Planung und Durchführung einer Personalbemessung kann typischerweise in folgenden Schritten erfolgen:

1. Geltungsbereich der Personalbemessung festlegen
2. Arbeitsstruktur planen und zu Beteiligende identifizieren
3. Personalbemessungsverfahren auswählen
4. Personalbemessung durchführen und ggf. Verfahren zur Fortschreibung einführen

zu 1. Aus Sicht der Gesamtorganisation des Jugendamtes ist zunächst zu entscheiden, für welche Aufgaben, Organisationseinheiten bzw. Arbeitsbereiche in welcher Reihenfolge und mit welcher Priorität eine Personalbemessung durchzuführen ist. Die weitere Planung und Durchführung der Personalbemessung hängt wesentlich davon ab, ob zunächst einzelne Bereiche priorisiert werden oder parallel in mehreren Bereichen des Jugendamtes gleichzeitig Personal bemessen wird. Eine parallele Personalbemessung in allen oder sehr vielen Bereichen des Jugendamtes mit aufwändigen analytischen Bemessungsverfahren dürfte aufgrund der dafür benötigten großen Ressourcen wenig empfehlenswert sein. Anlassbezogen können z.B. bei der Aufstellung von Förderplänen und der Verabschiedung von Förderrichtlinien Aspekte der Personalbemessung aufgegriffen werden.

In die Festlegung des Geltungsbereiches sollte auch einfließen, ob und wenn ja, in welchen Bereichen in der Vergangenheit bereits Personalbemessungsverfahren etabliert worden sind. Zu entscheiden ist, ob diese etablierten Bemessungsverfahren auch für die Zukunft geeignet sind.

zu 2. Für die Planung und Durchführung einer Personalbemessung braucht es eine Arbeitsstruktur und die Identifizierung aller Beteiligten in Politik und Verwaltung, die für den Erfolg des Projektes notwendig sind. Dies sind in aller Regel:

- Da Personalbemessung in der Regel relevant für den Stellenplan und damit den Haushalt einer Kommune ist, ist der **Rat oder Kreistag** bzw. der **Haupt- und Finanzausschuss** in seiner Entscheidungskompetenz berührt. Darüber hinaus hat der **Jugendhilfeausschuss** möglicherweise an ihn delegierte Beschlussrechte und ist auch als Teil des Jugendamtes mit in die Planung und Durchführung einzubinden.
- In der Gesamtverwaltung ist die **Verwaltungsleitung bzw. die Haupt- und Personalverwaltung** je nach den örtlichen Organisationsentscheidungen vor- und nachbereitend in den Prozess zu involvieren.
- Personalbemessungen ist ein sensibles Thema in der Verwaltung. **Personalvertretung, Gleichstellungsbeauftragte, Schwerbehindertenvertretung und Datenschutzbeauftragte** sind daher frühzeitig und umfassend zu informieren.
- Zur konkreten Durchführung der Personalbemessung ist ein **Steuerungsgremium** einzurichten. Wichtig ist, damit dort strategische Überlegungen vorgenommen und Entscheidungen getroffen werden können, dass die Mitglieder in dem Gremium entsprechend entscheidungsbefugt sind.
- Die Durchführung der Personalbemessung kann verwaltungsintern oder unter Beteiligung externer Dienstleister erfolgen. Erfolgt die Durchführung verwaltungsintern, braucht es eine Projektkoordination und operative Unterstützung. Erfolgt die Durchführung unter externer Beteiligung, ist eine Projektkoordination als Schnittstelle zwischen Verwaltung/Jugendamt und externem Dienstleister ausreichend.

- Für die operative Umsetzung der Personalbemessung sind verwaltungsintern ein oder mehrere zuständige Personen zu benennen.

zu 3: Je nach Aufgabe, Organisationseinheit und/oder Arbeitsbereich sind unterschiedliche Verfahren der Personalbemessung unterschiedlich geeignet. Neben den in Kapitel 5.1 erarbeiteten Kriterien zur Auswahl einer Vorgehensweise für die Einschätzung des Personalbedarfes, ist die Eignung auch abhängig

- von der Unterscheidung zwischen Leitungs- und Fachkraftaufgaben,
- von der Größe eines Jugendamtes und der damit verbundenen Kapazität, Personal zu bemessen,
- vom Gewicht einer Aufgabe/Organisationseinheit oder eines Arbeitsbereiches im Gesamtgefüge der Organisation,
- von der Dringlichkeit, mit der der Personalbedarf festzustellen ist.

6. Literatur

- Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2021): Akademikerinnen und Akademiker. Blickpunkt Arbeitsmarkt. April 2019. <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Akademiker/generische-Publikationen/Broschuere-Akademiker.pdf> (Stand: 28.09.2021)
- Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.): (2021): Fachkräfteengpassanalyse. Mai. Nürnberg. Jährliches Erscheinen. https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=27096&topic_f=fachkraefte-engpassanalyse (Stand: 28.09.2021)
- Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.): Akademikerinnen und Akademiker. Blickpunkt Arbeitsmarkt. April 2019. <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Akademiker/generische-Publikationen/Broschuere-Akademiker.pdf> (Stand: 28.09.2021)
- Bundesarbeitsgemeinschaft Allgemeiner Sozialer Dienst/Kommunaler Sozialer Dienst (2012): Fallzahlbegrenzung für die Fachkräfte (Bezirkssozialarbeit) in den Allgemeinen Sozialen Diensten/Kommunalen Sozialen Diensten. In: Sozialmagazin, 3, S. 42-43
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter (Hrsg.) (2005): Das Fachkräftegebot des Kinder- und Jugendhilfegesetzes. Beschluss der 79. Arbeitstagung 1995. Aktualisierung durch die 97. Arbeitstagung 2004. München. http://www.bagljae.de/downloads/094_fachkraeftegebot_2005.pdf (Stand: 12.10.2021)
- BMIBH/BVA - Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat /Bundesverwaltungsamt (Hrsg.) (2021): Leitfaden zur Personalbedarfsermittlung. Stand: 25. August 2021. Köln https://www.orghandbuch.de/OHB/DE/OrganisationshandbuchNEU/Shared%20Docs/Downloads/2_4_3_Leitfaden_PBE.pdf?blob=publicationFile&v=5 (Stand: 28.09.2021)
- Donabedian, Avedis (1966): Evaluating the quality of medical care. The Milbank Quarterly, 44 (3), S. 166-206)
- Jordan, Erwin/Schone, Reinhold (2010): Jugendhilfeplanung als Prozess – Zur Organisation von Planungsprozessen. In: Maykus, Stephan/Schone, Reinhold (Hrsg.): Handbuch Jugendhilfeplanung. Grundlagen, Anforderungen, Perspektiven. 3., vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Wiesbaden, S. 115-156
- Jordan, Erwin/Schone, Reinhold (1998): Handbuch Jugendhilfeplanung. Grundlagen. Bausteine. Materialien. Münster
- Hopp, Helmut (2020): Management in der öffentlichen Verwaltung. Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen. 5. Auflage. Stuttgart

- Khalaf, Adam (2019): Personalbemessung im bzw. für den ASD. In: Merchel, Joachim (Hrsg.): Handbuch Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD). 3. Auflage. München, S. 405-413
- Kunkel, Peter-Christian/Kepert, Jan/Pattar, Andreas Kurt (Hrsg.) (2022): Sozialgesetzbuch VIII. Kinder- und Jugendhilfe. Lehr und Praxiskommentar. Baden-Baden
- Lohwasser, Christian/Materla, Karl/Schrappner, Christian (2020): Personalausstattung Sozialer Dienste der Kinder- und Jugendhilfe – Problemaufriss und Vorschläge für eine Regelung im SGB VIII. Ohne Ort.
- LVR-Landesjugendamt Rheinland/LWL-Landesjugendamt Westfalen (Hrsg.) (2020a): Gelingensfaktoren bei der Wahrnehmung des Schutzauftrags gemäß § 8a SGB VIII. Empfehlung für Jugendämter. Köln, Münster. Dezember. Download: [210128-lvr-lwl-empfehlungen-gelingensfaktoren-schutzauftrag-bf.pdf](#) (Stand: 14.02.2022)
- LVR-Landesjugendamt Rheinland/LWL-Landesjugendamt Westfalen (Hrsg.) (2020b): Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche gemäß § 35a SGB VIII. Teil I: Verfahren. Eine Arbeitshilfe für Jugendämter. Köln, Münster Januar. Download: https://www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/service/arbeitshilfen/dokumente_94/jugend_mter_1/allgemeiner_sozialer_dienst/eingliederungshilfe_35a_sgb_viii/Arbeitshilfe_35a_SGB_VIII_ab_2020_LVR-LWL-Onlinefassung.pdf und <https://www.lwl-landesjugendamt.de/de/erzhilf/Familie/eingliederungshilfe-gem-35a-sgb-viii/> (Stand: 14.02.2022)
- LVR-Landesjugendamt Rheinland/LWL-Landesjugendamt Westfalen (Hrsg.) (2015): Beistandschaften 2020. Frühe Hilfe Beistandschaft? Zielorientierung und Praxisentwicklung. Gefördert durch das Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen. Münster/Köln, Dezember. Kostenloser Download: https://www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/jugendmter/beistandschaft/dokumente_77/FirstSpirit_1452759339882Beistandschaften_2020_Webansicht.pdf und <https://www.lwl-landesjugendamt.de/de/erzhilf/zas-andere-aufgaben/Schaften/1197374418/> (Stand: 14.02.2022)
- LWL-Landesjugendamt Westfalen (Hrsg.) (2016a): Mitwirkung der Jugendhilfe im Strafverfahren – Arbeitshilfe aus der Praxis für die Praxis. Münster
- LWL-Landesjugendamt Westfalen (Hrsg.) (2016b): Arbeitshilfe: Umgang mit Beschwerden beim öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe. Münster. Kostenloser Download: https://www.lwl.org/lja-download/pdf/Umgang_mit_Beschwerden_WEB.pdf (Stand: 14.02.2022)
- Merschel, Joachim (2016): Jugendhilfeplanung. Anforderung. Profil. Umsetzung. München Basel
- Merschel, Joachim/Pamme, Hildegard/Khalaf, Adam (2012) Personalmanagement im Allgemeinen Sozialen Dienst. Standortbestimmung und Perspektiven für Leitung. Weinheim und Basel
- Meysen, Thomas/Lohse, Katharina/Schönecker, Lydia/Smessart, Angela (Hrsg.) (2022): Das neue Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG. Baden-Baden
- Mühlmann, Thomas/Pothmann, Jens (2018): Fehlen 16.000 Fachkräfte im Allgemeinen Sozialen Dienst? Stellungnahme zu einer Aussage der Studie „Berufliche Realität im Jugendamt“ (HS Koblenz). Download: https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/dasdji/stellungnahmen/2018/20180601_Stellungnahme_Fachkraefte_ASD.pdf (Stand: 22.09.2021)
- Müller, Katja (2021): Personalmanagement und Personalentwicklung in der OKJA. In: Deinet, Ulrich; Sturzenhecker, Benedikt; Schwerthelm, Moritz; von Schwanenflügel, Larissa (Hrsg.): Handbuch Offene Kinder- und Jugendarbeit. Wiesbaden, S. 199-215
- Pamme, Hildegard (2019): Personalentwicklung. In: Merchel, Joachim (Hrsg.): Handbuch Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD). 3. Auflage. München, S. 414-422
- Pamme, Hildegard (2018): Fachkräftemangel im Allgemeinen Sozialen Dienst!? Herausforderungen und Gestaltungsmöglichkeiten. In: Unsere Jugend: 10/2018, S. 410-418

Pamme, Hildegard/Merchel, Joachim (2014): Personalentwicklung im Allgemeinen Sozialen Dienst. Berlin

Seckinger, Mike/Gragert, Nicole/Peucker, Christian/Pluto, Liane (2008): Arbeitssituation und Personalbemessung im ASD. Ergebnisse einer bundesweiten Online-Befragung. Deutsches Jugendinstitut. Download: <https://www.dji.de/veroeffentlichungen/literatursuche/detailansicht/literatur/9515-arbeitssituation-und-personalbemessung-im-asd.html> (Stand: 14.02.2022)

Entwurf