

Zusammenfassung

Bericht zum Projekt „Personalbemessung in der Leistungsgewährung in den gemeinsamen Einrichtungen nach dem SGB II“

Hintergrund und Zielsetzung (Kap. 2)

Seit dem 1. Januar 2011 setzen 304 gemeinsame Einrichtungen und 106 zugelassene kommunale Träger (zKT) als Jobcenter die Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) um. Das durchgeführte Projekt betrifft nur die gemeinsamen Einrichtungen.

Für den Bereich der Leistungsgewährung (LG) wurde seitens des Bundes im Jahr 2009 unter Nutzung von Erfahrungswerten der bisherigen Aufgabenwahrnehmung und unter Einbeziehung der kommunalen Aufgabenerfüllung ein Orientierungswert für die Personalausstattung festgelegt. Dieser betrug zum Zeitpunkt der Untersuchung 1:115 (ohne BuT) und war beständig Gegenstand intensiver Diskussionen. Vor diesem Hintergrund bestand die Forderung nach einer faktenbasierten Entscheidungshilfe mit konkreten Standards für die Personalbedarfsermittlung in der Leistungsgewährung.

Der Bund-Länder-Ausschuss (BLA) hat am 14. November 2012 beschlossen, dass eine Untersuchung zu bedarfsgerechten Orientierungswerten im Bereich der Leistungsgewährung der gemeinsamen Einrichtungen im SGB II erforderlich ist. Im Ergebnis dieser Untersuchung werden zu drei Punkten konkrete Handlungsempfehlungen erwartet:

- Für eine generell angemessene Personalausstattung (bundeseinheitlicher Orientierungswert) unter Berücksichtigung von Standards (Erfolgsfaktoren) zur Verbesserung der Aufgabenerledigung.
- Für eine nachhaltige und an individuellen Bedarfen orientierte Steuerung der benötigten Personalausstattung.
- Für eine an Qualität und Rahmenbedingungen orientierte Personalmenge.

Projektorganisation und Vorgehen (Kap. 3 und 4)

Das Projekt wurde von den Unternehmensberatungen BearingPoint und Sopra Steria Consulting durchgeführt. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales stellte ein Projektteam mit dem intensive Vorarbeiten und Abstimmungen durchgeführt werden konnten. Wesentliche Planungen und Zwischenergebnisse wurden mit einer Steuerungsgruppe, der Bund, Länder und Kommunalvertretungen angehörten, abgestimmt. Die Geschäftsführungen der teilnehmenden gE stellten zusammen mit den hausinternen Projektkoordinatoren und -multiplikatoren eine reibungslose Projektdurchführung vor Ort sicher. Personalräte, Schwerbehindertenvertretungen und Bundesdatenschutzbeauftragte wurden in die Projektentwicklung und -erarbeitung ziel- und ergebnisbezogen eingebunden.

Ergebnisse der Jahresarbeitszeitschätzung (Kap. 5)

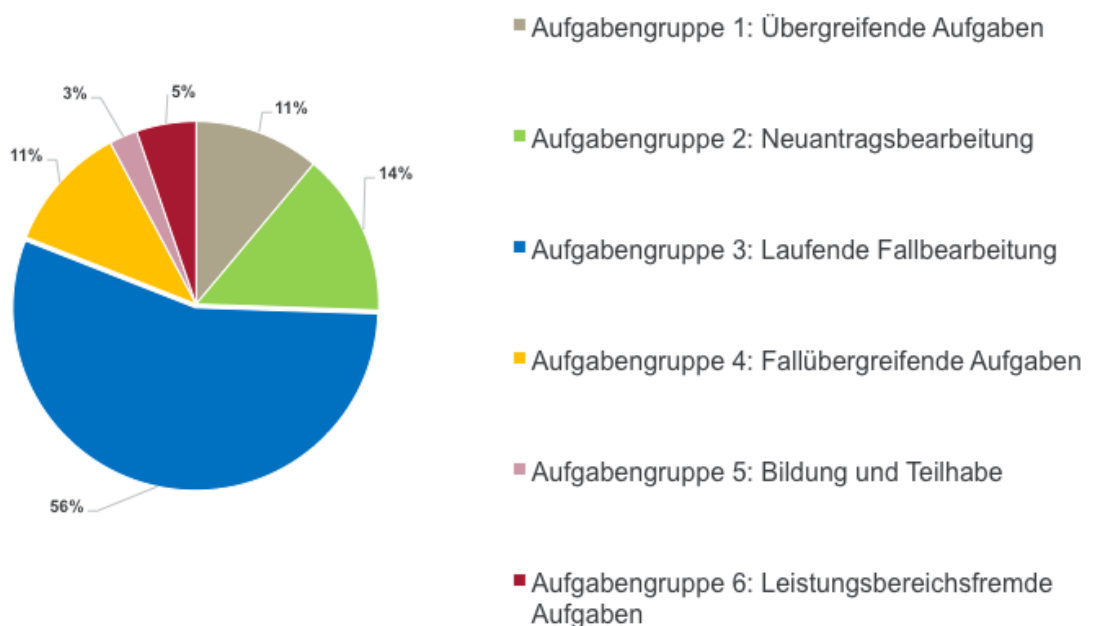
299 von 304 gemeinsamen Einrichtungen haben im Rahmen dieses Projekts an der Erhebung der Jahresarbeitszeitschätzung (JAZ) teilgenommen. Durch die enge und

kooperative Zusammenarbeit mit den teilnehmenden gE konnte eine Rücklaufquote von 100% erreicht werden.

Damit konnten zwei wesentliche Ziele des BLA erreicht werden:

- Die Erstellung eines fortschreibungsfähigen Aufgabenkatalogs zur nachhaltigen und faktenbasierten zukünftigen Personalplanung und
- die Erhebung des tatsächlich notwendigen oder eingesetzten Arbeitsaufwandes für die Leistungsgewährung auf einer vergleichbaren Basis.

Die im Rahmen des Projekts erhobenen Nettojahresarbeitsstunden belaufen sich auf ca. 40 Millionen Stunden. Die Arbeitszeit wird überwiegend für die laufende Fallbearbeitung und die Neuantragsbearbeitung genutzt.



Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung (Kap. 6)

An der mitbestimmungspflichtigen Befragung der Beschäftigten haben 285 Jobcenter teilgenommen. Es haben dabei 21.696 Beschäftigte an der Befragung teilgenommen, was einer Rücklaufquote von über 80% entspricht. Bei dieser für eine freiwillige Befragung überdurchschnittlich hohen Rücklaufquote kann auf Basis vielfältiger Repräsentativitätstest davon ausgegangen werden, dass repräsentative und damit verallgemeinerungsfähige Ergebnisse erzielt wurden.

In der Kategorie „Zufriedenheit“ gaben die Beschäftigten an, überwiegend zufrieden mit Ihrer Tätigkeit und ihrem Arbeitsumfeld zu sein (im Durchschnitt 2,22). Positiv werden das Arbeitsklima im Team, die Gestaltungsmöglichkeiten der Arbeitszeit und des Arbeitstages sowie die Zufriedenheit mit dem individuellen Tätigkeitsfeld bewertet. Negativ wurde die Außenwahrnehmung (Öffentlichkeit) der eigenen Arbeit, die beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten und die aktive Mitgestaltung von Prozessen betrachtet.

Insgesamt werden die Rahmenbedingungen etwas schlechter als die Zufriedenheit beurteilt (im Durchschnitt 2,5). Positiv wurden die erfahrene Anerkennung und

Wertschätzung durch Kollegen und Vorgesetzte, der eigene Kompetenzgrad zur Aufgabenerfüllung, der konstruktive Erfahrungsaustausch mit Kollegen und die Möglichkeit zur Fort- und Weiterbildung bewertet. Negativ wurde die Komplexität der Rechtsvorschriften, das Zeitbudget zur Fallbearbeitung, die Wahrnehmung interner Zusatzaufgaben und die IT-Unterstützung empfunden.

Insgesamt wird die Qualität der eigenen Arbeit sehr hoch eingeschätzt.

Bei der Kategorie „*Handlungsbedarfe*“ sahen die Beschäftigten einen grundsätzlichen Zeit- und Handlungsbedarf (Mittelwert 2,73). Die Antworten fielen je nach Fragestellung bzw. Themengebiet unterschiedlich aus, was als hohe Qualität der Befragungsergebnisse gedeutet werden kann.

Analyse der Handlungsbedarfe (Kap. 7)

Über durchgeführte Korrelationsanalysen konnten keine eindeutigen und über alle gE systematisch gültigen Erklärung zu den Handlungsbedarfen festgestellt werden. Daher wurden in anschließenden bundesweiten Fokusgruppen qualitative Erklärungen erarbeitet. Aus diesen lassen sich folgende übergreifende Erkenntnisse gewinnen, die sowohl den Handlungsbedarf generell erklären, aber auch verständlich machen, warum dieser Handlungsbedarf subjektiv tendenziell ähnlich gelagert und unabhängig von der objektiven Situation (verfügbare Zeit etc.) empfunden wird:

- Die Beschäftigten gehen überaus effizient mit der Ihnen zur Verfügung stehenden Arbeitszeit um. Der Umfang an anfallenden Aufgaben wird priorisiert (praxistaugliche Qualität und intensive Prüfung von Einzelfällen vs. größtmögliche Prüftiefe in jedem Fall), um eine möglichst effektive Bearbeitung zu gewährleisten. Dies führt zu einem subjektiven Empfinden von Handlungsbedarfen.
- Nicht für alle abgefragten Aufgaben besteht ein hoher Handlungsbedarf.
- Vor allem die Masse und Komplexität der Rechtsnormen, die Weisungen sowie der Wechsel bzw. die Zunahme der gesetzten Prioritäten hat für den Großteil der Beschäftigten das Aufgabengebiet unüberschaubar gemacht.
- Es hat sich gezeigt, dass das Anspruchsniveau der Beschäftigten zum Teil höher ist als das Niveau, das grundsätzlich für die Tätigkeit in der Leistungsgewährung gefordert wird.
- Zudem besteht ein erheblicher Widerspruch zwischen dem wirtschaftlichen, praktikablen und erforderlichen Handeln vor Ort und zentralen Vorgaben, Zielen und Geschäftsprozessen.

Jede gE ist aufzufordern organisationsinterne Verbesserungspotentiale zu prüfen. Durch gezielte, von den jeweiligen strukturellen Voraussetzungen abhängende, steuernde Maßnahmen, könnte Entlastung für die Beschäftigten erreicht und somit der Handlungsbedarf verringert werden. Es wird daher empfohlen, dass diese Zusammenhänge vor Ort in den gE überprüft werden.

Einflussfaktoren auf den Personaleinsatz (Kap. 8)

Im Rahmen einer multivariaten statistischen Analyse sollten signifikante Einflussvariablen für den Personaleinsatz identifiziert werden. Dabei wurde die abhängige Variable

„Nettoarbeitsstunden pro Bedarfsgemeinschaft“ (y-Wert), die aus der Jahresarbeitszeitschätzung gewonnen wurde, mit mehr als 200 potenziell einflussreichen Variablen in Verbindung gebracht. Von diesen erwiesen sich sieben Variablen als signifikant, die zusammen rund 50% der Varianz der abhängigen Variablen erklären. Unter wissenschaftlichen Gesichtspunkten wird dies als ein guter Erklärungswert erachtet. Für die übrigen ca. 193 Variablen (vgl. Anhang, Ziff. 14.5) aus dem verwendeten Datenmodell konnte statistisch kein signifikanter Zusammenhang mit dem Personaleinsatz festgestellt werden. Diese Variablen können also nicht die restlichen 50 Prozent der Varianz der abhängigen Variablen beschreiben. Diese 50 Prozent können nur mit Faktoren erklärt werden, die außerhalb unseres Untersuchungsmodells liegen und daher nicht erfasst wurden bzw. nicht erfassbar gewesen sind.

Bei folgenden Variablen wurde ein statistisch nachweisbarer und signifikanter Einfluss auf die Höhe des Personaleinsatzes identifiziert (Darstellung nach Höhe der Signifikanz):

1. Quote der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit verfestigtem Langzeitbezug
2. Quote der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten
3. Quote Zugang an Leistungsempfängern nach SGB II
4. Quote Anzahl VZÄ in der Leistungsgewährung im mittleren Dienst
5. Quote Bedarfsgemeinschaften mit Mehrbedarf
6. Quote Verweildauer zwischen 13 und 24 Monaten
7. Durchlässigkeitsquote des Arbeitsmarktes

Bildung vergleichbarer Gruppen von gE (Clusterung) (Kap. 9)

Basierend auf den Ergebnissen der Regressionsanalyse wurde mit den signifikanten Variablen eine Clusteranalyse durchgeführt, um an den Rahmenbedingungen gemessen relativ homogene Gruppen zu identifizieren (zu clustern). Es wurden 14 Cluster identifiziert.

Obwohl die Rahmenbedingungen innerhalb der Cluster relativ homogen sind, ist die Personaleinsatzquote (y-Wert NAH/BG) breit gestreut. Dies gilt für einige Cluster stärker und bei anderen weniger.

Dieses Ergebnis zeigt, dass ein bundesweiter Orientierungswert nicht angemessen ist, da er unterschiedliche Rahmenbedingungen nicht berücksichtigen kann. Die Streuung in den Clustern zeigt aber auch, dass es innerhalb der Cluster einer sehr genauen Analyse bedarf, wodurch die Position der jeweiligen gE begründet ist und ob sie gerechtfertigt erscheint.

Die Zugehörigkeit der gemeinsamen Einrichtungen zum Cluster ist im Anhang (Ziff. 14.6) dargestellt.

Zusammenhang zwischen Personaleinsatz und Qualität (Kap. 10)

Als abhängige und zu erklärende Variablen wurden gängige, in der SGB II-Praxis genutzte Qualitätsindikatoren einbezogen, die eine Aussage zur fachlichen Korrektheit der Ergebnisse der Leistungsgewährung sowie zur erreichten Kundenzufriedenheit ermöglichen (z.B. Widerspruchsgrund wegen fehlerhafter Rechtsanwendung, Höhe der Zahlungsansprüche, Kundenzufriedenheit etc.). Die untersuchten Indikatoren sind eher

ungeeignet, solche Mängel zu messen, die sich zugunsten der Leistungsberechtigten auswirken, (bspw. zu hohe Auszahlungen bewirken durch fehlende Geltendmachung von Rückforderungen, oder eine nicht vollumfängliche Prüfung von vorhandenem Einkommen und Vermögen etc.).

In allen Analysen wurden signifikante erklärende Variablen identifiziert, wobei die durchschnittlich eingesetzte Nettoarbeitszeit pro Bedarfsgemeinschaft - als die Höhe des Personaleinsatzes - nicht dazu gehörte. Damit kann grundsätzlich gesagt werden, dass auf Bundesebene in Bezug auf Mängel, die sich zuungunsten der Leistungsberechtigten auswirken, kein Zusammenhang zwischen quantitativem Personaleinsatz und Qualitätsniveau gemessen werden kann. Auf regionaler Ebene ist dieser Zusammenhang nicht untersucht worden.

Orientierungswerte der Personalbemessung (Kap. 11)

Die Projektergebnisse haben nachgewiesen, dass ein allgemeingültiger Betreuungsschlüssel für die Leistungsgewährung nicht anforderungsgerecht ist. Zugleich zeigen die Projektergebnisse, dass rd. 52 % der Aufwandsunterschiede nicht durch bekannte externe Rahmenbedingungen oder organisatorische Regelungen erklärt werden können. Der unterschiedliche Arbeitsaufwand beruht demnach auch auf einer sehr unterschiedlichen Effizienz der Aufgabenwahrnehmung, wie sie sich in den einzelnen gE in der Vergangenheit herausgebildet hat. Die Einflussfaktoren hierfür können sehr unterschiedlich sein.

Die Projektergebnisse zeigen des Weiteren, dass der derzeit angewandte Betreuungsschlüssel wesentliche Unterschiede in den gE (wie unterschiedliche Arbeitszeitmodelle, länderunterschiedliche Feiertage, unterschiedliche Gesundheitsquoten oder erhebliche Zuarbeiten aus anderen Funktionsgruppen wie dem Kundenportal) nicht berücksichtigt, die aber gravierende Folgen für die verfügbare Jahresarbeitszeit haben. Dementsprechend schlagen wir vor, zukünftig die in dem Projekt ermittelte Größe „Nettoarbeitsstunden pro BG“ als Vergleichs- und Orientierungswert zu nutzen.

Aus der vorstehend beschriebenen Gesamtsituation ergibt sich die Notwendigkeit, dass jede gE die Gründe für die spezifische Ausprägung der Nettoarbeitsstunden pro Bedarfsgemeinschaft (y-Wert) nur mit eigenen Analysen ermitteln kann und Veränderungen der Nettoarbeitsstunden pro Bedarfsgemeinschaft (y-Wert) gegenüber dem Ist des Jahres 2013 im Rahmen des Planungsverfahrens durch eigene Analysen begründen muss. Für Veränderungen sind ausgehend von der Ist-Situation Ziele zu bestimmen und dann die zur Umsetzung erforderlichen Maßnahmen zu identifizieren.

Der Gesetzgeber hat sich für dezentrale Verantwortung entschieden, so dass aufwandsrelevante Unterschiede in der Aufgabenwahrnehmung in einem gewissen Umfang zu akzeptieren sind. Des Gleichen müssen die unterschiedlichen Rahmenbedingungen für die Personalbemessung berücksichtigt werden, wie sie sich in den jeweiligen Clustern ausdrücken.

Als Orientierungswert wird demnach der Median des jeweiligen Clusters vorgeschlagen, der in Nettojahresarbeitsstunden pro BG ausgedrückt wird. Als Bandbreite wird die Spanne definiert, die um den Orientierungswert zwischen dem 1. und 3. Quartil liegt.

Zu den Orientierungswerten je Cluster vgl. Ziff. 9.3.2, Abb. 32, Spalte Whisker-Box-Plot.

Daten- und Organisationsanalyse (Kap. 12)

Es wird keine grundsätzliche systematische und allumfassende Organisationsuntersuchung empfohlen. Bei einzelnen gE kann diese erforderlich sein, für die Mehrzahl der gE wird eine schwerpunkt- und zielorientierte Analyse aufgrund der zur Verfügung gestellten Datenbasis ausreichend sein.

Personalbemessung und Fortschreibung auf gE-Ebene (Kap. 13)

Die Ermittlung des Personalbedarfs setzt auf den Ergebnissen der Daten- und Organisationsanalyse auf und leitet darauf aufsetzend die Konsequenzen für den Personaleinsatz ab. Der Personalbedarf muss in zwei Dimensionen ermittelt werden:

- (1) Nettoarbeitszeit pro BG (y-Wert): Welcher Aufwand ist erforderlich, um so effizient wie möglich die angestrebte Qualität pro Aufgabe pro BG-Fall zu erreichen?
- (2) Personalbedarf in Stellen: Welcher Planstellenbedarf ergibt sich aus dem Einzelaufwand pro BG, der Zahl der BG und den personalwirtschaftlichen Gegebenheiten?

Personalplanung auf Bundesebene (Kap. 13.2)

Eine top-down-Planung und –Steuerung ist nicht möglich. Der Personalbedarf ist gE-konkret zu ermitteln und kann auf Bundesebene und für die Cluster aggregiert werden. Diese Durchschnittswerte (Bund und Cluster) sind lediglich Kenngrößen für den bundesweiten Bedarf, keine Steuerungsgrößen. Für die bundesweite gE-konkrete Planung schlagen wir ein zweistufiges Verfahren vor:

1. Planung des Basisbedarfs unter Anwendung des gE-spezifischen y-Werts und der BG-Mengen
2. Vervollständigung des Plan-Personalbedarfs auf Antrag der gE unter Beachtung des verfügbaren Stellenplans (nach Bestätigung durch die Träger), um
 - im Einzelfall personalwirtschaftliche Gegebenheiten und
 - die Veränderungen infolge veränderter Zielsetzungen im Organisationsentwicklungsprozess zu berücksichtigen

Die auf Bundesebene aggregierte Kenngröße zum Personalbedarf basiert dann auf dem Ist des Aufwands in der Leistungsgewährung.