

**Beschlussempfehlung der AG Personal für den
Bund-Länder-Ausschuss am 24. April 2013**

TOP: xx

1. Der Bund-Länder-Ausschuss stimmt der gemäß dem Beschluss vom 14. November 2012 vorgelegten Projektskizze für den Forschungsauftrag „Personalbemessung für die Leistungsgewährung in den gemeinsamen Einrichtungen“ zu.
2. Der Bund-Länder-Ausschuss bittet das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, das Forschungsvorhaben durchzuführen.
3. Der Bund-Länder-Ausschuss beauftragt die AG Personal, die Umsetzung zu begleiten.
4. Der Bund-Länder-Ausschuss erwartet die Vorlage von Ergebnissen bis zu seiner ersten Sitzung im Jahr 2015.

Projektskizze für den Forschungsauftrag

Personalbemessung für die Leistungsgewährung in den gemeinsamen Einrichtungen

Stand 21.03.2013

1 Ausgangslage und Zielsetzung des Forschungsvorhabens

Bis zum Inkrafttreten der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Rahmen des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zum 1. Januar 2005 gab es zwei Fürsorgesysteme für erwerbsfähige Hilfebedürftige: die Arbeitslosenhilfe nach dem SGB III und die Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz.

Ein Ziel der Reform für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt war die Leistungsgewährung der Grundsicherung für Arbeitsuchende aus einer Hand. Hierzu wurden mit dem Start der neuen gesetzlichen Regelung als ausführende Verwaltungseinheiten Arbeitsgemeinschaften aus den Agenturen für Arbeit und den Städten und Landkreisen in ihrer Eigenschaft als örtliche Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende gebildet. Die Arbeitsgemeinschaften wurden in Folge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 2007 aufgrund der Frage der bis dahin gesetzlich nicht geregelten Mischverwaltung und des daraufhin angepassten Grundgesetzes sowie weiterer Gesetzesänderungen in gemeinsame Einrichtungen (gE) überführt. Seit dem 01.01.2011 wirken die derzeit 304 gemeinsamen Einrichtungen und 106 zugelassenen kommunalen Träger als Jobcenter im Rechtskreis SGB II. Das hier skizzierte Projekt betrifft nur die gemeinsamen Einrichtungen.

Mit der Bildung dieser neuen Verwaltungseinheiten wurden für den Bereich Markt und Integration der gE Orientierungswerte für die Personalausstattung gesetzlich geregelt. Für den Bereich der Leistungsgewährung wurde seitens des Bundes im Jahr 2009 unter Nutzung von Erfahrungswerten der bisherigen Aufgabenwahrnehmung unter Einbeziehung der kommunalen Aufgabenerfüllung ein perspektivischer Orientierungswert von 1:130 (Stellen zu Fallzuständigkeit, ohne BuT) als Planungsgrundlage angesetzt. Diesem Orientierungswert wurde jedoch seitens der Arbeits- und Sozialministerkonferenz nicht zugestimmt. Der bundesweite Durchschnittswert beträgt gegenwärtig 1:115 (ohne BuT). Vor dem Hintergrund eines fehlenden gesetzlichen Orientierungswerts für den Bereich der Leistungsgewährung besteht nun die Forderung nach einer faktenbasierten Entscheidungshilfe mit konkreten Standards für die Personalbedarfsermittlung in der Leistungsgewährung.

Der Bund-Länder-Ausschuss (BLA) hält eine Evaluation mit dem Ziel der Entwicklung bedarfsge-rechter Betreuungsschlüssel im Bereich der Leistungsgewährung der gemeinsamen Einrichtungen im SGB II für erforderlich. In der Erarbeitung des o.a. übergeordneten Zieles soll das Forschungsprojekt zur Umsetzung des Beschlusses des BLA vom 14. November 2012 folgende Maßgaben berücksichtigen:

- Es sollen empirisch belastbare Resultate mit einem hohen Akzeptanzwert erzielt werden.
- Es soll eine möglichst hohe Datenqualität bei einem gleichzeitig möglichst geringen Erhebungsaufwand erreicht werden.

- Wesentliche Einflussfaktoren auf den Personalbedarf sollen in die Forschung einbezogen und quantitativ für die Erklärung unterschiedlicher Personalbedarfslagen herangezogen werden.
- Qualitative Fallstudien und Expertenwissen sollen gute Praxis (Erfolgsfaktoren für gute qualitative und quantitative Arbeitsergebnisse) erklären.
- Die erzielte Qualität der Leistungsgewährung ist ein notwendiger Bezugspunkt für die Ermittlung eines bedarfsgerechten Betreuungsschlüssels.
- Wesentliche Akteure (wie Bund, BA, Länder und kommunale Spitzenverbände) sind in den Forschungsprozess einzubeziehen.

Unter Nutzung der aus der Datenauswertung abgeleiteten Erkenntnisse soll ein Vorschlag für die Bildung der Schlüsselkennzahl(en) erarbeitet werden. Hierbei sind folgende Fragen zu klären:

- Welcher fachliche Zusammenhang bildet die Aufwandsvarianz am besten ab?
- Ist dies die bisherige Schlüsselkennzahl „Bedarfsgemeinschaften pro Vollzeitäquivalent“ oder können andere Zusammenhänge, möglicherweise auch mehrere Kennzahlen zu einer Steuerung besser beitragen?
- Welche Einflussfaktoren sollen die Clusterung bestimmen, nach denen Gruppen von vergleichbaren gE gebildet werden?
- Wie soll der Planwert der Schlüsselkennzahl ermittelt werden?
- Beispielsweise könnte die Nutzung von Quantilen (Wertereihung innerhalb eines Clusters und Ableitung von Median sowie Quartilswerten) zum Einsatz kommen, wonach dann der Median als Schlüsselkennzahl und eine Bandbreite im Kontext weiterer Einflussfaktoren (z. B. von Qualitätsergebnissen) als Zielkorridor angewendet werden könnten.

Aus diesen Vorüberlegungen ist abzuleiten, wie eine bzw. ein System von Steuerungskennzahlen im Sinne eines Zielwertes ausgestaltet werden kann. Dabei sind insbesondere folgende Anforderungen zu berücksichtigen:

- Nutzbarkeit als realistischer Zielwert
- Die Steuerungskennzahl(en) müssen einen Wert widerspiegeln, der für alle gE, die diesen im Ist noch nicht erreichen, durch noch umzusetzende Optimierungsmaßnahmen erreichen können (Ziel).
- Ausgestaltung als anerkennungsfähiger Zielwert
 - Die Berechnung des Zielwerts muss für die gE so nachvollziehbar sein, dass er als Zielwert auch anerkannt werden kann und nicht wegen einer zu großen Komplexität zu Fehlinterpretationen führt.
 - Das stellt hohe Anforderungen an das Verfahren der Aggregation von Einzelwerten zu einem Gesamtwert sowie an die Clusterung zu vergleichbaren Gruppen von gE.

- Sollten mit der Aggregation zu einem Gesamtwert keine ausreichend akzeptierbaren Zielwerte möglich sein, sind gegebenenfalls modifizierende Verfahren vorzuschlagen, beispielsweise die Vorgabe von Bandbreiten.
- Nachvollziehbarkeit der zu Grunde liegenden Rahmenbedingungen und erreichten Ergebnisqualität

Die Variationsbandbreite der sozioökonomischen und organisatorischen Einflussfaktoren einerseits und die erzielte Ergebnisqualität andererseits zwingt bei der Ermittlung einer Steuerungskennzahl methodisch zu Aggregationen. Die Wirkungen und Ergebnisse aller Einzelfaktoren sind dann im Detail nicht mehr erkennbar. Deshalb bedarf es einer aussagekräftigen Darstellung der Einzelfaktoren, die dem Zielwert der Steuerungskennzahl zu Grunde liegen. Hierfür sind sowohl die Daten der statistischen Aufbereitung als auch die Ergebnisse der Fallstudien heranzuziehen.

Im Ergebnis des Forschungsvorhabens werden zu allen drei folgenden Punkten jeweils konkrete Handlungsempfehlungen erwartet:

- für eine generell angemessene Personalausstattung (Betreuungsschlüssel) unter Berücksichtigung von Standards (Erfolgsfaktoren) zur Optimierung der Aufgabenerledigung
- für eine nachhaltige und an individuellen Bedarfen orientierte Steuerung der benötigten Personalausstattung und
- für die Erreichbarkeit und Optimierung einer an Qualität und Rahmenbedingungen orientierten Personalmenge.

2 Anforderungen an den Forschungsprozess

Als Bemessungsmethodik für die Personalausstattung soll im Forschungsprojekt das analytische Schätzverfahren zugrunde gelegt werden, wie es in dem Organisationshandbuch des Bundes beschrieben ist.

Im Rahmen des Forschungsprojektes sollen alle notwendigen Daten mit dem Ziel erhoben werden, die laufende Tätigkeit in den gE so wenig wie möglich zu beeinträchtigen und qualitativ hochwertige, repräsentative, reliable sowie valide Informationen zu erhalten. Für die Datenerhebung müssen die Fragen der Gremienbeteiligung, des Datenschutzes und der Datensicherheit sowie des Akzeptanzmanagements ausreichend in dem Forschungsprojekt berücksichtigt werden.

Die Daten sollen bei allen gE erhoben werden, wofür Schulungen von Durchführungsverantwortlichen und allen Beteiligten in den gE erforderlich sein werden.

Die Durchführung einer Jahresarbeitszeitschätzung folgt einem standardisierten und bewährten Verfahren. Grundlage der Schätzung ist ein Aufgabenkatalog, der in einem Expertengremium mit erfahrenen Praktikern zu entwickeln bzw. zu validieren ist. Da dieser für alle gE einheitlich sein muss, sollte er auf den von der Bundesagentur für Arbeit (BA) bereits beschriebenen Standardprozessen aufsetzen und gleichzeitig die kommunalen Aufgaben abbilden. Die Datenerhebung im Rahmen der Zeitschätzung muss stellenkonkret erfolgen, damit eine eindeutige Zuordnung des Schätzergebnisses pro Person zum Gesamtstellenbestand der jeweiligen gE möglich ist. Das Forschungsprojekt hat bei der Feststellung des Personalbedarfs auch festgestellte Rückstände, Qualitätsdefizite und systematische Nichterledigung einzelner Aufgabenbestandteile einzubeziehen. Die Daten werden auf der Ebene der gE anonymisiert.

Ein entscheidender Grund für die flächendeckende Erhebung von Daten in allen gE sind deren verschiedene organisatorische und sozioökonomische Rahmenbedingungen sowie die erreichte Qualität der Leistungsgewährung, die die notwendige Personalkapazität beeinflussen. Deshalb sind diese Rahmendaten und die Qualitätsindikatoren ergänzend zu erheben.

Die Erhebung der Daten ist mit einem mehrstufigen Erhebungs- und Auswertungstool webbasiert durchzuführen (Erfassung Arbeitskapazitäten und Falldaten, Schätzverfahren, Auswertungsberichte). Das Tool ist vor dem Einsatz inhaltlich und technisch intensiv zu testen. Bei einer flächendeckenden Erhebung in über 300 Organisationseinheiten kommt der Datenplausibilisierung ein besonders hoher Stellenwert zu.

Die Datenauswertung soll in drei Schritten erfolgen. In einem ersten Schritt ist zu prüfen, inwieweit die bisherige Schlüsselkennzahl „Bedarfsgemeinschaften pro Vollzeitäquivalent“ (BG/VZÄ) beibehalten werden sollte, oder ob zukünftig andere, möglicherweise auch mehrere, Kennzahlen genutzt werden können. Dabei sind auch Alternativen zur bzw. Varianten der Aggregation der Aufwands-

werte pro Einzelaufgabe zu einem Gesamtwert über alle Aufgaben zu prüfen. In einem zweiten Schritt soll mit Hilfe von bivariaten und multivariaten Analysemethoden eine Klärung herbeigeführt werden, welche Einflussfaktoren (z.B. Ausbildungsstand, Personalmenge) wie stark auf die Quantität und Qualität (Zusammenhang zwischen Personalmenge und Ergebnisqualität / die Ergebnisqualität beeinflussende Faktoren) der Aufgabenerledigung wirken. In einem dritten Schritt ist zu prüfen, nach welchen Unterscheidungsmerkmalen eine Clusterung über die Gesamtheit der gE erfolgen kann. Dabei sind mindestens die im Anhang aufgeführten Aspekte zu berücksichtigen.

Im Rahmen dieser Auswertungen ist als ein besonderer Schwerpunkt des Forschungsvorhabens der Zusammenhang zur Ergebnisqualität herzustellen. Hierzu können die dann vorliegenden (Zwischen-) Ergebnisse des laufenden Forschungsvorhabens „Qualitätssicherung im SGB II: Management und Governance“ genutzt werden, da dort analytische Voruntersuchungen und Bewertungen der angewandten Formen der Qualitätssicherung mit Bestimmung ihres potenziellen Einflusses auf die Qualität der Dienstleistungen durchgeführt werden.

Im Forschungsvorhaben Personalbemessung sind zur qualitativen Begründung der statistisch ermittelten Zusammenhänge von Einflussfaktoren und erreichter Ergebnisqualität und Arbeitsmenge Fallstudien durchzuführen. Anzahl und Ausgestaltung der Fallstudien sollen vom potentiellen Auftragnehmer begründet vorgeschlagen werden. Die Ergebnisse der Fallstudien sind auch bei der Festlegung von Art und Ausprägung der Steuerungskennzahl(en) zu nutzen.

Für eine nachhaltige Personalbedarfsplanung soll ein Konzept entworfen werden, welches die verschiedenen Ebenen (Bundesebene, Länderebene und Ebene der gemeinsamen Einrichtungen) mit ihrer jeweiligen differenzierten Steuerungslogik berücksichtigt. Es ist darauf zu achten, dass eine bundeseinheitliche Bewertung der Personalbedarfsplanung möglich wird. Darüber hinaus ist aber auch zu berücksichtigen, dass die regional unterschiedlichen exogenen Faktoren eine individuelle Personalbedarfsplanung voraussetzen. Das Forschungsvorhaben soll deshalb ein Konzept der nachhaltigen Nutzung der Ergebnisse des Forschungsvorhabens für die Personalplanung in den gE im Bereich Leistungsgewährung entwickeln (individuelle Fortschreibungsmöglichkeit der durch die Untersuchung gewonnenen Daten auf der Ebene der gE). Das Forschungsprojekt soll auch die Möglichkeiten einer intermediären Ebene – z.B. von Vergleichsgruppen anhand der zuvor gebildeten Cluster – abwägen, aus der heraus weitere Modernisierungs- und Optimierungsdiskussionen hervorgehen können. Hier sind auch die Ergebnisse der Fallstudien zu berücksichtigen.

3 Anforderungen an Projektmanagement und Berichtslegung

Das vom BMAS durchgeführte Forschungsvorhaben findet im Umfeld eines breit gefächerten Stakeholder-Spektrums mit heterogenen Beteiligungsansprüchen und Interessenlagen statt. Für die Einbindung der unmittelbaren Stakeholder ist eine Projektorganisation vorzuschlagen. Der Auftraggeber sieht hierzu eine Steuerungsgruppe aus der AG Personal im Bund-Länder-Ausschuss nach § 18c SGB II vor. Für die angemessene Beteiligung bzw. Einbindung der mittelbaren Stakeholder (insbesondere der gE selbst) ist ein Konzept für ein Akzeptanz- und Informationsmanagement vorzuschlagen.

Es wird vorgeschlagen, das Forschungsvorhaben in fünf Phasen zu gliedern. Der Auftraggeber ist für begründete Abweichungen offen. Insgesamt wird von einem vor dem Hintergrund der komplexen Aufgabenstellung vergleichsweise kurzen Forschungszeitraum von einem Jahr ausgegangen.

- (1) Designphase: Zu Beginn des Projektes soll ein organisatorisches Konzept mit einem Zeitplan für die Durchführung des Forschungsvorhabens vorgelegt und mit dem Auftraggeber abgestimmt werden, soweit dieses noch nicht bei Vertragsabschluss feststeht. Das fachliche Konzept soll spätestens zwei Monate nach Auftragserteilung vorgelegt werden.
- (2) Erhebungsphase: Die Erhebung soll in drei Abschnitte gegliedert werden: Entwicklung des Erhebungstools, Information und Schulung der Beteiligten, Durchführung der Erhebung, Zusammenstellung und Dokumentation der erhobenen Daten. Die Erhebungsphase sollte spätestens nach weiteren drei bis vier Monaten beendet werden. In dieser Zeitspanne sind begründete Nacherhebungen, die auf Grund von Plausibilisierungen o.ä. notwendig werden, nicht enthalten.
- (3) Die Auswertung sollte in drei Abschnitte gegliedert werden: Statistische Auswertung der Daten (uni-, bi- und multivariat), Durchführung der Fallstudien, Komplettierung der Auswertung, Ableitung der Schlüsselkennzahl(en) und Entwicklung des Bemessungssystems. Für die Auswertungsphase sollten umfangreiche Abstimmungen mit dem Auftraggeber sowie von ihm einbezogenen weiteren Beteiligten vorgesehen werden. Die ersten Auswertungen und die darauf aufbauenden Fallstudien sollten innerhalb von etwa zwei Monaten vorgelegt werden. Für die abschließenden Auswertungen könnten weitere zwei bis drei Monate vorgesehen werden.
- (4) In der Konzeptionsphase ist ein Konzept für eine nachhaltige Nutzung der Forschungsergebnisse zu entwerfen. Dieses soll die verschiedenen Verantwortungsebenen berücksichtigen. Das Konzept sollte spätestens nach weiteren ein bis zwei Monaten vorgelegt werden.

(5) Zum Forschungsvorhaben sind vier Berichte vorzulegen:

- a. Zwischenbericht mit der abgestimmten fachlichen Konzeption, soweit diese noch nicht bei Vertragsabschluss feststehen sollte
- b. Zwischenbericht mit den plausibilisierten Ergebnissen der Erhebung über alle gE und einer ersten Auswertung der Daten
- c. Zwischenbericht zur Konzeption für eine nachhaltige Personalbemessung
- d. Abschlussbericht

Anhang:

Unterscheidungsmerkmalen einer Clusterung über die Gesamtheit der gE (Erläuterungen in den Anmerkungen)

Aufwandsvariablen	Qualitätsaspekte	Organisatorische Clusterung
Bedarfsgemeinschaften Personen pro BG	Widersprüche und Klagen: stattgegebene Widersprüche und Klagen wg. fehlerhafter Rechtsanwendung / Bearbeitungsfehler	Größe gE nach Personalbestand, Spezialisierungsorganisation
Beschäftigungsstatus der Personen (Aufstocker, Selbständige)	Vermeidung unberechtigter Zahlungen: <ul style="list-style-type: none"> Höhe der Zahlungsansprüche (ohne KdU) je Leistungsempfänger Indiz für konsequente Anrechnung von Einkommen und Vermögen	Eigene oder fremde Aufgabewahrnehmung nach § 44b Abs. 4 und 5 SGB II z.B. <ul style="list-style-type: none"> Telefonie Forderungseinzug Bildung und Teilhabe
Zugänge + Abgänge BG und eLb	<ul style="list-style-type: none"> Beitreibungsquote (Beitreibung festgestellter Forderungen) Verhältnis Brutto- zu Nettoausgaben (abhängig von der Feststellung von Unterhaltsansprüchen etc.) Anteil der Fälle mit Vermögensanrechnung 	Personalstruktur: Fluktuation, Befristung, Stellenbewertung, Ausbildungsstand (einschlägige Aus- und Weiterbildung), Verweildauer auf dem Dienstposten
	Bearbeitungsdauer Neuzugänge	Personalentwicklung: Art und Umfang von Personalentwicklungsmaßnahmen einschließlich von Qualifizierungsmaßnahmen Personalfriedenheit (Ergebnisse Mitarbeiterbefragung soweit vorhanden)

Anmerkungen:

1) Verwendung der Clusterungselemente generell

Die Clusterungselemente sollen als Differenzierungsmerkmale im Rahmen der Bewertung von unterschiedlichen Personalaufwänden dienen, für die ansonsten keine ausreichende Erklärung gefunden werden könnte.

Insofern ist beispielsweise bei der Bewertung des eingesetzten Personalaufwands für die Beibehaltung die erreichte Beibehaltungsquote als Indikator für die Ergebnisqualität zu nutzen.

2) Konkretisierung dieses Vorschlags zur Clusterung im Forschungsprojekt

Es wird Aufgabe des Forschungsprojektes sein, den Vorschlag für die Projektskizze als Grundlage (Mindestanforderung) zu nutzen. Ausgehend von den weiter spezifizierten Anforderungen zur Datenerhebung und –auswertung ist zu prüfen, welche Ergänzungen oder Konkretisierungen erforderlich sein werden.

Beispielsweise ist die Frage zu klären, ob einzelne Faktoren zur Personalstruktur nur für den Leistungsbereich oder für die gE komplett erhoben werden sollten. Obwohl im Forschungsvorhaben (nur) der Leistungsbereich im Fokus steht, gibt es zahlreiche Abhängigkeiten, wodurch auch die Personalstrukturen in Markt & Integration Auswirkungen auf die Arbeitsmenge in der Leistungsgewährung haben können.

Dies trifft gleichermaßen auf weitere Qualitätsaspekte zu

3) Vermeidung unberechtigter Zahlungen

Die Höhe der Zahlungsansprüche sollte als Qualitätsindikator nur im Zusammenhang mit weiteren Qualitätsindikatoren betrachtet werden. Die Höhe der Zahlungsansprüche wird einerseits durch die konsequente Anrechnung von Einkommen und Vermögen, aber auch durch andere Faktoren bedingt wie regionale wirtschaftliche und soziostrukturelle Unterschiede zwischen den Verantwortungsbereichen der einzelnen gE. Diese bedingen beispielsweise Unterschiede in der Höhe der Zahlungsansprüche, welche keine Aussagen über die Güte der Arbeit treffen.

4) Spezialisierungsorganisation

Auch für die Erklärung der Aufwandsunterschiede bei einzelnen Aufgabenkategorien wie z.B. schnittstellenbedingter Kommunikationsaufwände im Kontext der Spezialisierungsorganisation können die Clusterungsaspekte (z.B. die Art und Ausprägung der Spezialisierung) genutzt werden.