

Beschlussvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
Jugendhilfeausschuss	09.10.2019	öffentlich
Finanz- und Personalausschuss	11./12.11.2019	öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

Personelle Situation in den städtischen Einrichtungen der Hilfe zur Erziehung

Betroffene Produktgruppe

Förderung von Familien - 11 06 02 -

Auswirkungen auf Ziele, Kennzahlen

Sicherstellung des pädagogischen Betreuungs-, Förder- und Versorgungsbedarfs der untergebrachten Kinder und Jugendlichen

Auswirkungen auf Ergebnisplan, Finanzplan

Es ergibt sich ein Mittelmehrbedarf von 630.000 € im Jahr 2020 und von 825.000 €/Jahr ab dem Jahr 2021, der nicht aus dem Budget des Amtes für Jugend und Familie – Jugendamt – gedeckt werden kann.

Beschlussvorschlag:

Der Jugendhilfeausschuss empfiehlt dem Finanz- und Personalausschuss, der Finanz- und Personalausschuss empfiehlt dem Rat der Stadt Bielefeld, den Doppel-Haushaltsplan 2020/2021 mit den Plandaten für die Jahre 2022 bis 2024 wie folgt zu beschließen:

1. Im Doppel-Stellenplan 2020/2021 für das Amt für Jugend und Familie – Jugendamt – ist ein weiterer Personalbedarf im Umfang von 17 Vollzeit-Planstellen für die städtischen Einrichtungen der Hilfe zur Erziehung aufzunehmen.
2. Die entsprechenden Haushaltsmittel in Höhe von 630.000 € für das Jahr 2020 und 825.000 € ab dem Jahr 2021 sind als Personalaufwand im Doppel-Haushalt 2020/2021 bereitzustellen.
3. Die Deckung des Personalmehraufwandes erfolgt gesamtstädtisch.

Begründung:

1. Situationsbeschreibung zu den städtischen Einrichtungen der Hilfe zur Erziehung

Die Stadt Bielefeld ist Träger von derzeit vier (künftig fünf) stationären Einrichtungen der Hilfe zur Erziehung. Die Stadt Bielefeld kommt damit auch ihrer Pflicht nach, die Betreuung, Förderung und Versorgung der Kinder und Jugendlichen sicherzustellen, die in anderen stationären Einrichtung nicht, nicht mehr oder nicht wiederaufgenommen werden. Hintergrund ist, dass die anderen stationären Einrichtungen in der Regel Ausschlusskriterien für die Aufnahme bzw. Abbruchkriterien haben. Kinder- und Jugendliche, die z.B. verbale oder körperliche Gewalt gegen Dritte ausüben, bei denen eine akute Suchtproblematik besteht oder die massiv gegen Regeln verstoßen, werden von den anderen stationären Einrichtungen in der Regel nicht aufgenommen

bzw. müssen dann in Krisensituationen von den städtischen Einrichtungen der Hilfe zur Erziehung übernommen werden.

Insbesondere im Mädchenwohnheim Halhof und im Rolf-Wagner-Haus ist die Gruppe der untergebrachten Kinder und Jugendlichen besonders herausfordernd. Die Zielgruppe der Jugendlichen in der Inobhutnahme und Krisenunterbringung kennzeichnet sich häufig durch eine Drogen- und Alkoholproblematik, wenig bis keine Mitwirkungsbereitschaft, Schulverweigerung, fehlende Tagesstruktur, psychische Auffälligkeiten (z.T. Grenzgängerinnen/Grenzgänger zwischen Kinder- und Jugendpsychiatrie und Jugendhilfe), Schwierigkeiten mit Aggression und Gewalt, Kriminalität, keine Regeleinhaltung, vorheriger Aufenthalt in einer oder verschiedenen anderen Jugendhilfeeinrichtungen und zum Teil fehlende Gruppenfähigkeit.

In den beiden vorstehend genannten Einrichtungen konnte zeitweise aufgrund zeitgleicher Erkrankungen fast aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Betreuung der untergebrachten Jugendlichen nicht mehr gewährleistet werden. Die Einrichtungen mussten vorübergehend geschlossen werden.

In allen vier Einrichtungen wurden mehrfach gravierende Arbeitsüberlastungen angezeigt. Die Überlastungsanzeigen basieren auf deutlichen Überschreitungen der Arbeitszeiten, Dienste von über 24 Stunden, keine Einhaltung der Pausenvorgaben, massive Mehrarbeit durch Krankheitsausfall, zusätzliche Arbeitszeiten durch Krisensituationen innerhalb der Ruf- und Nachtbereitschaften, Nichteinhaltung von Ruhe- und Erholungszeiten; darüber hinaus extreme psychische Belastung aufgrund von Bedrohungssituationen mit hoch schwierigen Jugendlichen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind verbalen, aber zum Teil auch körperlichen Bedrohungen ausgesetzt.

Bezogen auf das Rolf-Wagner-Haus wurde zwischenzeitlich vom Landesjugendamt die Auflage erteilt, dass die zu betreuenden männlichen Jugendlichen künftig in zwei Gruppen unterzubringen sind (eine Gruppe ausschließlich für die Aufnahme von Jugendlichen im Rahmen der Inobhutnahme und der Krisenunterbringung). Beide Gruppen müssen mit Spät- und Nachtdiensten intensiv pädagogisch betreut werden, was den Personalbedarf dort zwangsläufig erhöht.

Um die Arbeitsüberbelastung etwas zu verringern, Sicherheit und Stabilität für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu gewährleisten und nicht zuletzt den pädagogischen Auftrag soweit wie möglich wieder erfüllen zu können, sind vorübergehend folgende Notfallmaßnahmen ergriffen worden:

- Acht pädagogische Kräfte, die für die 5. Einrichtung vorgesehen sind, arbeiten derzeit in den anderen vier Einrichtungen. Das war und ist aktuell noch möglich, weil die 5. Einrichtung nach Sanierung und Umbau erst Mitte nächsten Jahres ihre Arbeit aufnehmen kann. Sobald die 5. Einrichtung in Betrieb ist, stehen diese acht Personen aber nicht mehr in den anderen Einrichtungen als Aushilfe zur Verfügung.
- Außerdem sind befristet bis Ende des Jahres 2019 drei überplanmäßige Kräfte eingestellt worden, da sich die Arbeitsbelastungen im Rolf-Wagner-Haus und im Mädchenwohnheim Halhof derart verschärft hatten, dass der krankheitsbedingte Ausfall von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ansonsten eine erneute vorübergehende Schließung zur Folge gehabt hätte.

Beide Notfall-Maßnahmen waren erforderlich, da der zusätzliche Personalbedarf nicht erst entsteht, sondern schon seit längerem besteht. Wie dargestellt, sind diese Notfall-Maßnahmen nicht ausreichend und im Übrigen – wie dargestellt – auch nur befristet.

2. Schritte zur Problemlösung

Mit dem Ziel, eine dauerhafte Lösung zu finden, ist eine gemeinsame Arbeitsgruppe des Amtes für Jugend und Familie – Jugendamt –, des Amtes für Organisation, IT und Zentrale Leistungen und des Personalrates gebildet worden.

Die Arbeitsgruppe hat ihre Arbeit noch nicht vollständig abgeschlossen. Verschiedene Themen sind noch in der Prüfung.

Seit Anfang September 2019 ist aber bereits sicher, dass die Erfüllung der gesetzlichen und tarifvertraglichen Vorgaben sowie die zwingend notwendige Sicherstellung des pädagogischen Betreuungs-, Förder- und Versorgungsbedarfs der untergebrachten Kinder und Jugendlichen einen Personalmehrbedarf von insgesamt 17 Vollzeitkräften auslöst.

In vollem Umfang tritt dieser Mehrbedarf erst ab Mitte 2020 (Inbetriebnahme der 5. Einrichtung) ein. Bis dahin ist zum rechtskonformen Betrieb der vier städtischen Einrichtungen der Hilfe zur Erziehung ein Mehrbedarf von neun Vollzeitarbeitskräften gegeben (17 abzüglich acht vorübergehend dort eingesetzte Kräfte – siehe Ziff. 1.).

Die Sitzung des Jugendhilfeausschusses am 11.09.2019, in der über den Haushaltsplan und Stellenplan für den Doppel-Haushalt 2020/2021 für das Amt für Jugend und Familie – Jugendamt – entschieden worden ist, konnte da aber nicht mehr erreicht werden.

3. Rechtliche Aspekte der Arbeitsverhältnisse

Der Inhalt eines Arbeitsverhältnisses wird von zahlreichen unterschiedlichen Vorschriften zum Arbeitsrecht bestimmt. Dabei handelt es sich um die EU-Arbeitszeitrichtlinie, das Arbeitszeitgesetz (ArbZG), den TVöD und Betriebs- bzw. Dienstvereinbarungen.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den städtischen Einrichtungen der Hilfe zur Erziehung arbeiten in Schichten, eine Sonderform der Arbeit, die in § 7 Abs. 2 TVöD definiert ist. Die Beschäftigten sind in unterschiedlichen Schichtfolgen eingesetzt, die auch Bereitschaftsdienste beinhalten.

Das ArbZG geht in § 3 Satz 1 grundsätzlich von einer regulären Arbeitszeit werktäglich von maximal 8 Stunden aus. Dem Gesetz liegt eine 48-Stunden-Woche zugrunde. Eine Verlängerung der Höchstdauer der werktäglichen Arbeitszeit auf bis zu 10 Stunden täglich (zuzüglich Pausen) ist in § 3 Satz 2 ArbZG geregelt. Die Arbeitnehmer müssen nach Beendigung der täglichen Arbeitszeit eine ununterbrochene Ruhezeit von mindestens 11 Stunden haben (§ 5 ArbZG).

Durch Tarifvertrag können abweichende Regelungen (§ 7 ArbZG) getroffen werden. § 6 Abs. 4 TVöD enthält auf dieser Basis eine Öffnungsklausel, wonach aus dringenden betrieblichen bzw. dienstlichen Gründen Abweichungen im Rahmen der §§ 7 Abs. 1, 2 und 12 ArbZG von den Vorschriften des Arbeitszeitgesetzes zugelassen werden. Voraussetzung ist eine entsprechende Betriebsvereinbarung oder Dienstvereinbarung.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden zurzeit neben Tagesdiensten durchschnittlich monatlich achtmal und mehr zu Nachtdiensten mit Schlafbereitschaft und anschließendem Frühdienst herangezogen. Unmittelbar im Anschluss daran nehmen sie weitere Folgetermine (Dienstbesprechungen, Fortbildung, Hilfeplankonferenzen) wahr. Dadurch werden die grundsätzlichen Regelungen des Arbeitszeitgesetzes zu werktäglichen Höchstarbeitszeiten und Ruhezeitregelungen nicht eingehalten.

Die sog. „Schlafbereitschaft“ wird bislang faktorisiert vergütet (0,25), aber nicht als Arbeitszeit gewertet. Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe fordert diesbezüglich eine Veränderung. Arbeitszeit im Sinne des ArbZG ist die Zeit vom Beginn bis zum Ende der Arbeit ohne die

Ruhepausen (§ 2 Abs. 1 ArbZG). Basierend auf einem Urteil des EuGH vom 09.09.2003 ist der Bereitschaftsdienst arbeitszeitschutzrechtlich als Arbeitszeit zu werten, auch wenn daraus weder ein voller noch ein geminderter Vergütungsanspruch folgt. Mit der Berücksichtigung der sog. „Schlafbereitschaft“ als Arbeitszeit wird dem Arbeitsschutz und der Forderung des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe gleichermaßen Folge geleistet.

4. Konkretisierung des Personalmehrbedarfs und der Mehrkosten

Der Personalmehrbedarf ergibt sich insbesondere im Bereich der Erzieherinnen und Erzieher. Von den 17 Vollzeitkräften werden 13 in diesem Bereich benötigt. Daneben werden vier Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen benötigt.

Daraus ergeben sich Personalkosten von 825.000 € ab dem Jahr 2021 (13 x 45.000 €/Jahr plus 4 x 60.000 €/Jahr).

Im Jahr 2020 sind die zusätzlichen Personalkosten etwas geringer. Wie oben dargestellt, werden bis zur Inbetriebnahme der 5. Einrichtung acht bereits bei der Stadt Bielefeld tätige Kräfte in den vier städtischen Einrichtungen der Hilfe zur Erziehung eingesetzt. Für diese Kräfte sind Personalkosten bereits im Haushalt berücksichtigt. Für das Jahr 2020 ist daher von Personalmehrkosten in Höhe von ca. 630.000 € auszugehen.

Eine Deckung des Personalmehraufwandes ist weder aus dem Budget des Amtes für Jugend und Familie – Jugendamt – noch aus dem übrigen Budget des Dezernates 5 möglich und muss daher gesamtstädtisch erfolgen.

Beigeordneter

Ingo Nürnberger