

## Entwurf eines Positionspapiers der Arbeitsgruppe Fachkräftebedarf ASD

### Fachkräftebedarf in den Allgemeinen Sozialen Diensten (ASD) der Jugendämter (Entwurf: Bearbeitungsstand 04.09.2019)

Die Kinder- und Jugendhilfe unterstützt das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen und ist ein wichtiger Bestandteil der sozialen Infrastruktur. Sie ist bundesweit ein seit Jahren expandierender Bereich. Dies in Bezug auf die Inanspruchnahme ihrer umfangreichen Angebote und Leistungen, die von der Jugend- und Jugendsozialarbeit über den erzieherischen Kinder- und Jugendschutz bis hin zu den Bereichen Kindertagesbetreuung und erzieherische Hilfen reichen, was die Aussage des „Aufwachsens in öffentlicher Verantwortung“ geprägt hat. Auch die Personalressourcen sind deutlich ausgebaut worden, was im Arbeitsfeld der erzieherischen Hilfen gleichermaßen für die öffentlichen wie freien Träger der Jugendhilfe gilt.<sup>1</sup> Zudem gehört zu den Aufgaben der Jugendämter für Qualitätsentwicklung nach § 79a SGB VIII zu sorgen.

Der Gesetzgeber hat den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe und somit den Kommunen eine Schlüsselfunktion zugewiesen. Sie müssen nach § 79 SGB VIII zum einen gewährleisten, dass die erforderlichen Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen ausreichend zur Verfügung stehen (Abs. 2 Nr. 1) und zum anderen für eine ausreichende Ausstattung der Jugendämter sorgen, zu der auch eine dem Bedarf entsprechende Zahl an Fachkräften gehört (Abs. 3).

In Nordrhein-Westfalen gibt es 186 Jugendämter (von 559 Jugendämtern in Deutschland), darunter 136 Jugendämter kreisangehöriger Städte, 23 Jugendämter kreisfreier Städte und 27 Kreisjugendämter.<sup>2</sup> Die Jugendhilfe ist Teil der kommunalen Selbstverwaltung und berücksichtigt in besonderer Weise die örtlichen Gegebenheiten, um bedarfsgerechte Angebote vorzuhalten. Dementsprechend ist die Organisation von Aufgaben in den Kommunen sehr unterschiedlich und Vergleiche sind nur schwer möglich.

Von besonderer Bedeutung in der Jugendhilfe sind die Aufgabenbereiche, die sich an Kinder und junge Menschen bzw. Familien richten, die mit sozialen Belastungen oder individuellen Beeinträchtigungen aufwachsen. Dazu gehören als Leistungen Angebote zur Förderung der Erziehung in der Familie nach § 16 ff., die Hilfen zur Erziehung gemäß § 27 ff., Eingliederungshilfen nach § 35a und Hilfen für junge Volljährige gemäß § 41 SGB VIII. Diese werden in den Kommunen von den Allgemeinen Sozialen Diensten (ASD)<sup>3</sup> als Basissozialdienste gewährt, die auch für die Wahrnehmung des Schutzauftrags bei Kindeswohlgefährdung, die Mitwirkung in gerichtlichen Verfahren und für Beratungsaufgaben zuständig sind.

Auch aufgrund dieser Aufgabenvielfalt ist der ASD ein attraktives Arbeitsfeld für Fachkräfte, die mit jungen Menschen und Familien arbeiten sowie Beratungs- und Hilfeprozesse gestalten möchten. Pädagogische Fachkenntnisse und juristische Kenntnisse, Teamarbeit und Kooperation

---

1 Kinder- und Jugendhilfereport 2018, S. 77 ff. und 178 ff.

2 Kinder- und Jugendhilfereport 2018, S. 173

3 Zum Teil mit anderen Begrifflichkeiten wie Kommunaler Sozialdienst etc.

## Entwurf eines Positionspapiers der Arbeitsgruppe Fachkräftebedarf ASD

mit den unterschiedlichsten Personen und Institutionen gehören zu einem abwechslungsreichen Arbeitsalltag, der anspruchsvoll und herausfordernd ist.

Ein deutlicher Wandel der Allgemeinen Sozialen Dienste ist in den letzten Jahren wahrzunehmen. Dies zum einen aufgrund gesellschaftlicher Entwicklungen und veränderter Aufgabenstellungen wie den nachfolgend exemplarisch genannten:

Seit dem „Fall Kevin“ im Jahr 2006 und anderer tragisch verlaufener Kinderschutzfälle - wie zuletzt in Lügde - wird die Wahrnehmung des Schutzauftrags - und neben der Garantenstellung der fallzuständigen Fachkräfte auch die Frage der Organisationsverantwortung - immer wieder (fach-)öffentlich und politisch diskutiert. Zudem besteht ein großes mediales Interesse am Kinderschutz. Mit dem Bundeskinderschutzgesetz wurden 2012 diverse neue Regelungen und Aufgaben mit dem Ziel der Verbesserung des Schutzes von Kindern und Jugendlichen sowie Vorgaben zur Qualitätsentwicklung eingeführt. Dadurch wird die Zusammenarbeit des ASD mit den Familiengerichten immer wichtiger. Die Zusammenarbeit der Jugendämter mit den Familiengerichten wird vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des BVerfG immer bedeutsamer (Spannungsfeld Kinderrechte und Elternrechte). Insgesamt haben sich die Erwartungen und Anforderungen an die Arbeit der Jugendämter im Kinderschutz stark erhöht. Seit dem Jahr 2014 stand die Jugendhilfe im Rahmen der Flüchtlingszuwanderung vor der großen Herausforderung, insbesondere auch auf den starken Anstieg der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge zu reagieren und adäquate Angebote auch zur Integration zu schaffen. Zudem kommt es in einigen Regionen zu bedeutender Zuwanderung aus südosteuropäischen EU-Staaten, was zu einem erheblichen Mehraufwand für die ASD's in den davon betroffenen Kommunen führt.

Nicht zuletzt hat auch die schulische Inklusion mit der damit verbundenen stark zunehmenden Gewährung von Eingliederungshilfen für Kinder und Jugendliche mit (drohenden) seelischen Behinderungen die Aufgabenstellung der Jugendhilfe verändert. Viele Kommunen entwickeln neue Konzepte wie sogenannte „Poolösungen“ zur Förderung der schulischen Inklusion. Auch in anderen Kontexten erlangen Angebote der Jugendhilfe in den Regelsystemen zunehmende Bedeutung, die Ansprüche an das sozialräumliche Arbeiten und die Mitwirkung in Netzwerken sind deutlich gestiegen.

Diesen gesellschaftlichen Entwicklungen entsprechend sind **alle** Aufgabenbereiche des ASD, die statistisch erfasst werden, in NRW bis 2017 gewachsen:

- Die Zahl der ambulanten und (teil-)stationären Hilfen zur Erziehung und Hilfen für junge Volljährige ist zwischen 2008 und 2017 um mehr als 50 % auf knapp 135.000 Hilfen gestiegen, die im Jahr 2017 fast 170.000 junge Menschen erreicht haben.<sup>4</sup>
- Die Zahl der Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII ist von 2008 bis 2017 um fast 170 % auf über 23.500 Hilfen angewachsen.<sup>5</sup>

4 Erste Ergebnisse zum HzE-Berichtswesen 2019, S. 14

5 Erste Ergebnisse zum HzE-Berichtswesen 2019, S. 27

## Entwurf eines Positionspapiers der Arbeitsgruppe Fachkräftebedarf ASD

- Auch die Zahl der Inobhutnahmen hat sich zwischen 2008 und 2017 um 44 % von 9.347 auf 15.951 erhöht.<sup>6</sup>
- Die Zahl der Gefährdungseinschätzungen nach § 8a SGB VIII werden erst seit dem Jahr 2012 statistisch erfasst. Seitdem sind sie von 28.075 auf 39.478 im Jahr 2017 gestiegen, also um 40 %.<sup>7</sup>

In den Allgemeinen Sozialen Diensten ist ein personeller Ausbau erfolgt: Zwischen 2006 und 2016 sind die Vollzeitstellenäquivalente in NRW von 2.143 auf 3.720 gestiegen, dies entspricht einem Zuwachs von 74 %. Der Personalzuwachs konnte jedoch die Fallzahlenzuwächse noch nicht (überall) vollständig kompensieren.<sup>8</sup> Dies auch, weil ein Generationenwechsel begonnen hat. Seit dem Jahr 2010 scheiden zunehmend ältere und erfahrene Fachkräfte aus und Berufsanfänger ein. Der zudem bestehende Fachkräftemangel führt bei vielen Jugendämtern zunehmend zu Schwierigkeiten, überhaupt geeignete Fachkräfte zu finden – auch im Wettbewerb mit den Trägern der freien Jugendhilfe und anderen Bereichen der sozialen Arbeit.<sup>9</sup> Dies wird begleitet von einer Diskussion, ob die Bezahlung angesichts der hohen Verantwortung angemessen ist.

Im ASD arbeiten Fachkräfte mit mindestens einem Bachelor- oder Diplom-Abschluss in einem (sozial-)pädagogischen Fach. Angesichts des Fachkräftemangels stellt sich zunehmend die Frage, welche anderen Studienabschlüsse grundsätzlich für die ASD-Tätigkeit geeignet sind. Eine pauschale Beantwortung dieser Frage ist angesichts der Heterogenität der Studiengänge nicht gegeben<sup>10</sup>, so dass dies jeweils im Einzelfall zu prüfen ist.

Aufgrund des hohen Anteils an weiblichen Fachkräften (bundesweit im Jahr 2016 79,7 %, bei den unter 35-Jährigen sogar 86,4 %<sup>11</sup>) und der festzustellenden zunehmenden Inanspruchnahme der Elternzeit auch durch männliche Fachkräfte, spielt die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zunehmend eine Rolle.

Wenn neue Fachkräfte eingestellt werden, stehen insbesondere Jugendämter, in denen kaum noch erfahrene Fachkräfte im ASD arbeiten, vor der Herausforderung, die Einarbeitung - den Wissenstransfer und auch die Entwicklung einer fachlichen Haltung - sicherzustellen. Dies bindet zusätzliche zeitliche Kapazitäten der Fachkräfte als auch der Leitungskräfte. Die Leitungskräfte in den Jugendämtern stellen zudem fest, dass die Stellen im ASD häufig nicht vollbesetzt sind, da

<sup>6</sup> IT NRW: Statistische Berichte Kinder- und Jugendhilfe in Nordrhein-Westfalen, Adoptionen, Pflege, Vormundschaften, Sorgerechtsentziehungen und vorläufige Schutzmaßnahmen 2017, S. 22

<sup>7</sup> IT NRW: Statistische Berichte Kinder- und Jugendhilfe in Nordrhein-Westfalen, Verfahren zur Einschätzung der Gefährdung des Kindeswohls 2012, S. 7 & 2017, S. 6

<sup>8</sup> Präsentation von Dr. Mühlmann, akj<sup>stat</sup>, vom 11. Oktober 2018, Folien 12, 16 und 21

<sup>9</sup> Pamme, Hildegard: Fachkräftemangel im Allgemeinen Sozialen Dienst!? Herausforderungen und Gestaltungsmöglichkeiten. In: Unsere Jugend 10/2018, S. 411 – 419

<sup>10</sup> Die Expertise „Fachkräfte in den erzieherischen Hilfen“ von Oelerich/Kunhenn zeigt bspw. die Unterschiede in den Studiengängen der Kindheitspädagogik auf.

<sup>11</sup> Kinder- und Jugendhilfereport 2018, S. 185

## Entwurf eines Positionspapiers der Arbeitsgruppe Fachkräftebedarf ASD

eine hohe Fluktuation besteht und (auch durch permanente Vertretungssituationen) krankheitsbedingte Ausfälle erfolgen.

Die Auswirkungen einer unzureichenden Personalsituation auf die Ausgaben sind bekannt, Benjamin Landes hat bereits vor zehn Jahren den sogenannten Bugwelleneffekt im ASD beschrieben: Eine faktische Unterbesetzung des ASD führt durch kurzfristige Bewältigungsprozesse zu einer extremen Steigerung der Inanspruchnahme und Kosten erzieherischer Hilfen. Dies sowohl durch das frühere Einleiten von Hilfen als auch durch die geringere Steuerung von Hilfen, durch die sich deren Laufzeiten erhöhen.<sup>12</sup>

Der beschriebene Wandel in den Aufgaben und der Personalsituation in den Allgemeinen Sozialen Diensten sowie der bestehende Fachkräftemangel stellt die Jugendämter bzw. Kommunen vor große Herausforderungen. Der ASD als komplexes Arbeitsfeld benötigt hoch qualifizierte und belastbare Fachkräfte, die bereit sind, Verantwortung zu übernehmen – dies nicht nur im Kinderschutz. Nach dem Benchmarking „Hilfen zur Erziehung+ in NRW“ von con\_sens Hamburg hat jede ASD-Fachkraft der dort beteiligten Kommunen im Jahr 2017 durchschnittlich über 1.100.000 Euro verantwortet.<sup>13</sup>

Aufgrund des sich immer weiter verschärfenden Fachkräftemangels bedarf es verschiedener Anstrengungen für die Personalgewinnung und –Bindung aller verantwortlichen Akteure, damit die Aufgabenverantwortung in der Jugendhilfe auch zukünftig sichergestellt werden kann. Die Jugendämter haben im Rahmen ihrer Möglichkeiten bereits viele Maßnahmen (z.B. Einarbeitungskonzepte; Qualitätsentwicklung; Fortbildungskonzepte) entwickelt und umgesetzt. Dies allein reicht aber nicht aus, um die benötigten Fachkräfte zu gewinnen und zu binden. Zusätzlich ist eine konsequente und engagierte Unterstützung auf verschiedenen strategischen Ebenen erforderlich: In den Kommunen durch den Personal- und Finanzbereich, die Verwaltungsspitze, dem Jugendhilfeausschuss und die Politik; auf Landes- und Bundesebene durch beständiges Aufgreifen des Themas in den Fachausschüssen und Parlamenten (z.B. im Rahmen der SGB VIII – Reform), Erhöhung der Ausbildungskapazitäten, Empfehlungen zur Anerkennung auch im europäischen Ausland erworbener Abschlüsse aber auch durch flexibel gehaltene Programme zur Unterstützung betroffener Kommunen bei der Bewältigung besonderer sozialer Problemlagen sowie finanzieller Unterstützung für strukturschwache Kommunen.

Neben den angesprochenen Maßnahmen ist auch eine politische Initiative für eine Aktivierung des Arbeitsfeldes im Wettbewerb um die Fachkräfte erforderlich, um insbesondere den Kinderschutz und die psycho-soziale Grundversorgung auch zukünftig sicherstellen zu können.

Die folgende gibt einen Überblick über die relevanten Themen und Lösungsvorschläge, um den Herausforderungen des Fachkräftebedarfs auf kommunaler Ebene zu begegnen.

---

<sup>12</sup> JAmt Heft 3/2009, S. 177 ff. und Heft 5/2011, S. 238 ff.

<sup>13</sup> Präsentation von con\_sens Hamburg, KeZa 55

## Entwurf eines Positionspapiers der Arbeitsgruppe Fachkräftebedarf ASD

### Checkliste Fachkräftebedarf ASD für die Kommunen

Thema	Verantwortung	Empfohlene Maßnahme	Check
<b>Anerkennung der Komplexität und Bedeutung der ASD-Arbeit zwischen starken Elternrechten und dem Kinderschutz</b>	Jugendamtsleitung Verwaltungsspitze Jugendhilfeausschuss Rat	Zur Situation und Aufgabenerfüllung im ASD wird regelmäßig im Verwaltungsvorstand und den politischen Gremien berichtet	
<b>Regelmäßige Personalbedarfsbemessung</b>	Organisations- und Personalbereich Verwaltungsspitze Politik	<p>Es existiert ein an die jeweilige Struktur und den örtlichen Aufgaben des ASD orientiertes Personalbemessungsinstrument mit Beschreibung der Kern- und Teilprozesse unter Beachtung der fachlich erforderlichen Standards der Jugendhilfe.</p> <p>Der Personalbedarf im ASD wird alle zwei Jahre auf der Basis eines verbindlichen Personalbemessungsinstrumentes überprüft und angepasst.</p>	
<b>Personalwirtschaftliche Maßnahmen</b>	Organisations- und Personalbereich Verwaltungsspitze Politik	<p>Zur Stellenanzahl, tatsächlicher Besetzung und Vakanzen wird regelmäßig gegenüber der Verwaltungsspitze berichtet.</p> <p>Um Vakanz- und Vertretungszeiten zu reduzieren sind Überhangstellen, zum Beispiel für die Einrichtung von Springer-Pools, geschaffen.</p>	
<b>Einarbeitung neuer Mitarbeiter, Ausbildung, Praktikanten</b>	Jugendamtsleitung Organisations- und Personalbereich Verwaltungsspitze	Zeiten für Einarbeitung, Mentoring, Ausbildung und Anleitung von Praktikanten sind anerkannt und werden bei der Schaffung von Personalkapazitäten berücksichtigt.	

## Entwurf eines Positionspapiers der Arbeitsgruppe Fachkräftebedarf ASD

Thema	Verantwortung	Empfohlene Maßnahme	Check
<b>Personalentwicklung und Qualifizierung</b>	Jugendamtsleitung Personalverwaltung Verwaltungsspitze Politik	Die Notwendigkeit einer regelmäßigen Weiterqualifizierung der Beschäftigten im ASD ist anerkannt. Die benötigten finanziellen Ressourcen werden bereitgestellt.  Es gibt ein speziell auf die Bedarfe des ASD zugeschnittenes Konzept für Fortbildung und praxisbegleitende Schulungen.  Für Mitarbeitergespräche, Coaching, Supervision und Teamentwicklung stehen genügend Zeit- und Finanzressourcen zur Verfügung.	
<b>Leitbild und Partizipation von Mitarbeitenden</b>	Jugendamtsleitung Organisations- und Personalbereich	Es gibt ein Leitbild für den ASD.  Die Mitarbeitenden werden zum Beispiel im Rahmen von Denk- und Zukunftswerkstätten systematisch an Veränderungsprozesse und konzeptionelle Weiterentwicklung des ASD beteiligt.	
<b>Aktiver Arbeitsschutz</b>	Personalbereich Verwaltungsspitze	Ein Arbeitsschutzkonzept für den ASD ist unter Beteiligung der Mitarbeitenden erarbeitet.	
<b>Personalakquise und Öffentlichkeitsarbeit</b>	Personalbereich Presseamt	Es gibt ein strategisches Konzept zur systematischen Anwerbung von Fachkräften für den ASD.	
<b>Attraktiver Arbeitgeber</b>	Personalbereich Verwaltungsspitze Politik	Es gibt strategisches Konzept zur Weiterentwicklung als attraktiver und familienfreundlicher kommunaler Arbeitgeber.	

## Entwurf eines Positionspapiers der Arbeitsgruppe Fachkräftebedarf ASD

Thema	Verantwortung	Empfohlene Maßnahme	Check
Kooperation mit Hoch- / Fachhochschulen	Jugendamtsleitung Personalbereich Verwaltungsspitze	Kooperationsstrukturen sind verbindlich vereinbart.  Kooperationsvereinbarungen zum Beispiel für Duale Studiengänge sind geschlossen.	