

Datum: 19.11.19
Telefon: 233-48088
Telefax: 233-48575

Anlage 3
Sozialreferat

Sozialreferentin

S-GL-P/PM3

Telefon: 233-48887

**Aktuelle Situation in den Bürgerbüros darstellen und schnelle Verbesserungen angehen
Zulage für parteiverkehrsentensive Bereiche mit hoher Fluktuation**

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 16707

**Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses vom 11.12.2019 (VB)
Öffentliche Sitzung**

An das Personal- und Organisationsreferat

Sehr geehrte

mit Schreiben vom 28.10.2019 baten Sie mich, die aktuellen Schwierigkeiten in der Personalgewinnung und im Personalerhalt in den Bereichen mit Parteiverkehr näher auszuführen. Aufgrund der Kürze der Frist zur Stellungnahme und der Komplexität des Themas fasse ich die aus meiner Sicht wichtigsten Punkte kurz zusammen.

Ich erhoffe mir von der Arbeitsmarktzulage, dass die parteiverkehrsentensiven Bereiche für Fachkräfte mit verwaltungsrechtlicher Vorbildung aus finanzieller Sicht wieder attraktiver werden. Die deutlich höhere Arbeitsmarktzulage, im Vergleich zur bisherigen Zulage für erschwerten Parteiverkehr (ZEP), hat mit Sicherheit eine positive Wirkung auf den Personalerhalt und die Gewinnung neuen Personals.

Von der Arbeitsmarktzulage können verhältnismäßig viele meiner Beschäftigten profitieren. Im Sozialreferat tragen 953 Stellen, im Umfang von 897,55 VZÄ (ohne Pseudostellen, inkl. Jobcenter) den Stellenvermerk „Zulage für erschwerten Parteiverkehr“. Der Anteil an Tarifbeschäftigten in diesen Bereichen ist in den letzten Jahren, insbes. durch den Einsatz von Quereinsteiger*innen, deutlich gestiegen; der Anteil von Beamtinnen und Beamten an der Gesamtbeschäftigtenzahl ist rückläufig. Diese Einschätzung beruht auf referatsinternen Aufzeichnungen. Eine entsprechende referatsweite PRISMA-Auswertung zur Verdeutlichung kann aufgrund des funktionalen Stellenplans nicht mit vertretbarem Aufwand zur Verfügung gestellt werden.

Der gestiegene Anteil an Tarifbeschäftigten hat allerdings auch seine Kehrseite. Im Falle eines Streiks kann es zu einer echten Herausforderung für mein Referat werden, den Dienstbetrieb weiterhin aufrecht zu erhalten.

Die Gewährung der Arbeitsmarktzulage für parteiverkehrsentensive Bereiche allein wird die Schwierigkeiten im Personalerhalt und in der Personalgewinnung nicht vollständig beheben können. Sie wird mich aber in meinen Bemühungen unterstützen, die parteiverkehrsentensiven Bereiche personell wieder besser aufzustellen. Im Folgenden schildere ich Ihnen, wie sich die Personalsituation entwickelt hat und welche Aspekte hierzu beigetragen haben:

Besonders belastende Tätigkeit, die im Stellenwert keine Berücksichtigung findet
Die Tätigkeiten mit Parteiverkehr des Sozialreferats stellen hohe Anforderungen an die persönlichen Kompetenzen der hier beschäftigten Kolleginnen und Kollegen. Treffend und prägnant wird dies im Beschluss „Anforderungen an Mitarbeiter in Bereichen der

Landeshauptstadt München mit hohem Kundenaufkommen“(Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 01570, Sitzung der Vollversammlung vom 28.01.2015) beschrieben:

„Von der Aufgabenstellung her geht es in den oben genannten Bereichen zwangsläufig immer um die Klärung von Problemen und Entscheidungen, die einschneidende und oft existentielle Auswirkungen für das betroffene Klientel haben. Der Personenkreis, für den diese Bereiche zuständig sind, unterscheidet sich von der Struktur her bekanntermaßen wegen des hohen Anteils an „sozial Unterprivilegierten“ ganz wesentlich von dem anderer publikumsintensiver Dienststellen. Die Abwicklung des Besucherverkehrs ist damit von vornherein besonderes problembehaftet und damit konfliktträchtig und verlangt den Dienstkräften ein hohes Maß an Fingerspitzengefühl, Einfühlungsvermögen und Bereitschaft zur Vermeidung und – wenn dies nicht mehr möglich ist – zur Lösung von Konfliktsituationen ab. Diese besonderen Anforderungen können aber bei der bisherigen Struktur der Eingruppierung nicht berücksichtigt und damit auch nicht aufgefangen werden.“

Abgesehen von der unglücklich gewählten Begrifflichkeit „sozial Unterprivilegierte“, kann ich der zitierten Beschlussstelle nur zustimmen. Die Stellen in den parteiverkehrsintensiven Bereichen meines Referats sind oft in der Qualifikationsebene 2 (QE2; Stellenwerte zwischen A7/E6 bis A9/E9A), die Stellen der Qualifikationsebene 3 (QE3) überwiegend mit A10/E9C bewertet. Problematisch ist dabei, dass ein Großteil der Stellen bei der Landeshauptstadt München vergleichbar bewertet ist. Damit steht das Sozialreferat in harter Konkurrenz mit anderen Referaten bei der Verteilung der Nachwuchskräfte in den Eingangssämtern und im Erhalt des vorhandenen, eingearbeiteten Personals.

In dieser Konkurrenzsituation kann ich mit meinen Stellen kaum mithalten. Die besondere Belastungssituation spiegelt sich in der Stellenbewertung der parteiverkehrsintensiven Bereiche im Sozialreferat nicht wider. Die Arbeitsmarktzulage kann hier den entscheidenden Unterschied darstellen. Sie hebt unsere Stellen aus der breiten Masse an Stellen bei der Stadt heraus und entlohnt die besondere Eigenart des Parteiverkehrs im Sozialreferat.

Geltungsbereiche (fachliche und persönliche)

Im Beschlusssentwurf störe ich mich an zwei Punkten des definierten Geltungsbereichs (fachlich und persönlich – jeweils Buchstabe a) der Arbeitsmarktzulage. Die Geltungsbereiche orientieren sich stark an der Art des Parteiverkehrs, der hauptsächlich im Kreisverwaltungsreferat (KVR) vorkommt. Die unmittelbar bürgerbezogenen Bereiche im Sozialreferat und im KVR sind in der Quantität und Qualität des Parteiverkehrs nicht vergleichbar. Die Stellen im Sozialreferat beanspruchen die Dienstkräfte qualitativ mehr. Die Komplexität der unseren Aufgaben zugrundeliegenden Rechtsgebiete erfordert mehr Zeit in der Vor- und Nachbearbeitung des Kundentermins. **Ich bitte daher um Senkung der Prozentangabe im persönlichen Geltungsbereich, Punkt a) auf 40%.**

Neben der fehlenden Entlohnung der besonderen Belastung des Parteiverkehrs im Sozialreferat wirken sich auch folgende Aspekte negativ auf den Personalerhalt und die Personalgewinnung aus:

Hohe Fluktuation - Stellenausschreibungen und Nachwuchskräfte können Bedarf an Fachkräften nicht decken

Mit Wegfall der Zulage für erschwerten Parteiverkehr (ZEP) im Beamtenbereich (2011) setzte eine zunächst leicht ansteigende, seit 2013 eine verschärfte und seitdem gleichbleibend hohe Fluktuation von langjährigen, gut eingearbeiteten Beschäftigten, überwiegend Beamtinnen und

Beamten ein.

Insbesondere in der QE3 sind die Aufgaben stark rechtlich geprägt. Die Rechtsgebiete sind sehr umfangreich und unterliegen häufigen Änderungen, die rasch umzusetzen sind. Für diese rechtlich anspruchsvollen Tätigkeiten benötigen wir deshalb vorrangig gut ausgebildete Fachkräfte mit einem einschlägigen verwaltungsrechtlichen Studium. Es ist seit mehreren Jahren aber kaum mehr möglich, ausreichend geeignete Verwaltungsfachkräfte für diese Dienststellen in meinem Referat zu gewinnen bzw. bereits eingearbeitetes Personal langfristig zu halten.

Die Gründe für diese Situation sind vielschichtig und ich sehe die im Folgenden beschriebenen Kernpunkte als ausschlaggebend an:

Aus personeller Sicht befinden sich die parteiverkehrsintensiven Bereiche im Sozialreferat seit mehreren Jahren in einer Abwärtsspirale: Ein „Normalbetrieb“, in dem der Großteil der Stellen dauerhaft besetzt und alle Beschäftigten gesund und im Dienst sind, ist mittlerweile die Ausnahme. Sowohl die Anzahl der Erkrankungen im BEM-Pilotversuch Verwaltungsdienst als auch die Annahmquote der BEM-Gespräche ist hier deutlich erhöht.

Aktuell lastet – wie jüngst in den Personalversammlungen des Referats deutlich geäußert – der Arbeitsdruck auf wenigen, voll eingearbeiteten Dienstkräften.

Verschiedene Gründe führen dazu, dass diese immer mehr zermürben und letztendlich den parteiverkehrsintensiven Bereichen den Rücken zukehren:

- Besonders belastende Form des Parteiverkehrs (vgl. Punkt 1)
- Kompensieren von Fallkontingenten zu besetzender Stellen
- Kompensieren von Fallkontingenten langzeiterkrankter Beschäftigter
- Kompensieren von Fallkontingenten von Dienstkräften mit amtsärztlich festgestellten Leistungseinschränkungen. Der Weg zum amtsärztlichen Gutachten ist lang und Ansätze zur stadtweiten Disposition sind selten erfolversprechend. Um Entlastungen für die restlichen Dienstkräfte zu schaffen, nimmt das Sozialreferat den städtischen Sozialfonds überdurchschnittlich in Anspruch, wie Sie mir erst mitteilten. Dies wird zunächst auch weiterhin so bleiben.
- Sukzessiver Fallzahlanstieg in den Fachlichkeiten
- Verfahren zur Personalbedarfsermittlung:
Stellenbedarfe, die mit Unterstützung der Beschäftigten in aufwendigen Personalbedarfsermittlungsverfahren ermittelt wurden, bleiben aufgrund der Haushaltsrestriktionen unberücksichtigt (z.B. Leistungen nach dem SGB XII).
- Ausbilden von erheblich mehr Nachwuchskräften
- Einarbeiten von neuen Dienstkräften (vgl. 2.3 Ausbildungs Offensive), darunter auch fachfremde Beschäftigte
- Rasche Fluktuation von neuen Beschäftigten

Ausschreibungssituation – München ist für Verwaltungsfachkräfte nicht erste Wahl

Die Resonanz auf Ausschreibungsverfahren des Sozialreferats, insbesondere für die parteiverkehrsintensiven Bereiche, ist seit mehreren Jahren unzureichend. Vier Jahre nach Start des Bewerbermangels in den parteiverkehrsintensiven Bereichen des Sozialreferats erreichte der Bewerbermangel im April 2018 auch den Rest der Stadtverwaltung. Dies wurde im Rahmen der unbezahlten Beurlaubung deutlich, als man uns über das Entfallen der Voraussetzung für arbeitsmarktpolitische Beurlaubungen (außergewöhnlicher Bewerberüberhang) informierte.

Die städtischen Beschäftigten haben seit mehreren Jahren gute Chancen, sich über den stadtinternen Arbeitsmarkt beruflich neu zu orientieren und teilweise auch zu verbessern. Überdurchschnittlich viele Kolleginnen und Kollegen des Sozialreferats haben diese Möglichkeit in den letzten Jahren genutzt.

Die vermehrten Ausschreibungen haben dazu geführt, dass die durchschnittliche Verweildauer auf den Stellen der parteiverkehrintensiven Bereiche stark gesunken ist. Im Jahr 2018 lag die stadtweite Fluktuationsrate bei 7,1%. Dem gegenüber steht eine jährliche Fluktuation von ca. 12% (Fluktuation gesamt: interne und extern) in den parteiverkehrintensiven Bereichen. Diese Zahl beruht auf eigenen Erhebungen des Sozialreferats für die Stellen der QE3 in den Sozialbürgerhäusern Soziales (SBH).

Die Konkurrenz mit anderen Referaten um den gleichen Personenkreis ist hoch. Bewerberinnen und Bewerber sind in einer komfortablen Situation und können sich entscheiden, welche Tätigkeit ihnen mehr zusagt. Umso wichtiger ist es, sich mit der Gewährung der Arbeitsmarktzulage im Parteiverkehr finanziell von anderen weniger belastenden Tätigkeiten abzuheben.

Der Konkurrenzdruck mit anderen öffentlichen Arbeitgebern, innerhalb wie außerhalb Bayerns, steigt ebenso stetig an. Aufgrund gesetzlicher Änderungen und der Altersentwicklung ihrer Beschäftigten steigt das Stellenangebot seit Jahren deutlich erkennbar an. Nicht selten sind Stellen mit attraktiven höherwertigen Stellen (z.B. Landesamt für Verfassungsschutz) im Angebot.

Demgegenüber sind unsere gemeinsamen Personalgewinnungsaktivitäten seit 2013 nur teilweise von Erfolg getragen, wie ich Ihnen gerne am Beispiel der QE3 in den Sozialbürgerhäusern aufzeigen möchte:

- Der Bedarf an Fachkräften konnte im Jahr 2013 erstmals nicht mehr über interne Ausschreibungen und Prüfungsabsolventinnen und -absolventen gedeckt werden
- 2013: mehrere interne und externe Ausschreibungen mit klassischem Bewerberkreis für den Verwaltungsdienst; im Ergebnis: nicht ausreichend.
- Anfang 2014: interne und externe Ausschreibungen mit erweitertem Bewerberkreis (Bewerberinnen und Bewerber mit juristischen Hochschulabschlüssen); erste Ausschreibung: erfolgreicher als 2013, im Verhältnis zur Fluktuation aber nicht ausreichend; zweite Ausschreibung: nicht ausreichend
- Herbst/Winter 2014: interne und externe Ausschreibung erstmals mit weit geöffnetem Bewerberkreis (Bewerberinnen und Bewerber mit einem Hochschulabschluss ohne Einschränkung der Studiengänge). Im Ergebnis erfolgreicher als 2013 und 2014, im Verhältnis zur Fluktuation aber nicht ausreichend
- 2015-2016: mehrere interne und externe Ausschreibungen, ämterübergreifend für mehrere parteiverkehr-intensive Bereiche des Referats. Im Ergebnis erfolgreicher als die Jahre zuvor, im Verhältnis zur weiterhin anhaltenden Fluktuation aber nicht ausreichend
- 2017: wieder interne und externe Ausschreibung mit klassischem Bewerberkreis Verwaltung; Hintergrund: gestiegene Zuweisungen von Nachwuchskräften
- Herbst 2019: Bedarf nicht über Nachwuchskräfteverplanung zu decken: Als Konsequenz wurde entschieden, intern und extern auszuschreiben für den Bereich der Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch XII mit weitem Bewerberkreis (alle Hochschulabschlüsse)

Ausbildungsoffensive ab dem Jahr 2014

Ich begrüße die Ausbildungsoffensive durchaus. Verwaltungsfachkräfte werden dringend benötigt und mein Referat unterstützt Sie mit allen verfügbaren Kräften in der Ausbildung der neuen Beschäftigten von morgen. Ich möchte aber an dieser Stelle darauf hinweisen, dass diese Ausbildungsoffensive um Jahr zu spät kommt.

Das System der jährlich bei der Stadt durchgeführten strategischen Personalplanung verfehlt ihr Ziel. Die Erhebungsform der Personalbedarfe in den Verwaltungsberufen wird der Situation in meinem Referat nicht gerecht.

Im vergangenen Jahrzehnt bis 2014 wurden zu wenig Nachwuchskräfte ausgebildet und die früher existierende Personalreserve aufgelöst. Diese nicht vorausschauende Personalplanung zwingt mein Referat dazu, fachfremde Bewerberinnen und Bewerber einzustellen und mit großem Aufwand einzuarbeiten.

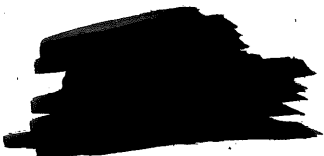
Der positive Effekt einer Ausbildungsoffensive setzt erst Jahre später, nach erfolgreichem Ausbildungs- bzw. Studienabschluss, ein.

Mir erschließt sich nicht, warum die Zahl der zuzuweisenden Nachwuchskräfte, nach einem deutlichen Anstieg in 2018, im Jahr 2019 bereits wieder rückläufig war. Ich ersuche Sie dringend die Ausbildungszahlen weiterhin hoch anzusetzen. Verwaltungsfachkräfte werden gebraucht, auch wenn ein hoher Anteil der Quereinsteiger*innen mittlerweile engagiert und kompetent im Einsatz ist. Nur kann es nicht zur Dauerlösung werden, in der rechtlichen Sachbearbeitung auf Fachfremde zu setzen. Sie haben kaum Perspektiven sich bei der Stadt, ohne Teilnahme am Beschäftigtenlehrgang II, weiterzuentwickeln. Die fehlende Perspektive wird auch hier über kurz oder lang zur Fluktuation führen.

Seien Sie versichert, dass ich im Gegenzug Störfaktoren in den Strukturen, den Prozessen und in der Unternehmenskultur meines Referats gezielt analysieren und beheben lassen werde, um geregelte Abläufe und die für den Arbeitserfolg notwendige Mitarbeiterzufriedenheit wieder zu verbessern.

Ich bitte meine Stellungnahme der Beschlussvorlage beizufügen.

Mit freundlichen Grüßen

A large black rectangular redaction mark covering the signature area of the document.