

Jugendhilfeausschuss
des Schwarzwald-Baar-Kreises
Sitzung am 20.03.2023

Drucksache Nr. 021/2023 öffentlich

Jugendamt Stadt Villingen-Schwenningen - Fusion mit dem Kreisjugendamt

Anlagen: keine

Gäste: Jutta Hollenrieder und Mark Berneking, Fa. Con_sens und Stefan Assfalg und Sabine Braun vom Jubis der Stadt VS

Sachverhalt:

Bekanntlich hat der Gemeinderat der Stadt Villingen-Schwenningen in seiner Sitzung am 16.11.22 die Abgabe des Stadtjugendamtes an den Landkreis beschlossen. Über den Sachstand wurde der Kreistag offiziell in seiner Sitzung am 12.12.2022 (DS 169/2022) informiert.

Mit Schreiben vom 18.11.22 an das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration Baden-Württemberg hat konsequenterweise die Stadt VS in der Folge einen Antrag zur Aufhebung der Rechtsstellung der Stadt-Villingen-Schwenningen als örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe gestellt und bittet um einen zeitnahen Erlass der hierfür notwendigen Rechtsverordnung.

Rechtslage:

Für den Vollzug der Aufgaben in der Kinder- und Jugendhilfe nach dem Sozialgesetzbuch, Achtes Buch (SGB VIII), sind insbesondere die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sachlich zuständig (§ 85 Abs. 1 SGB VIII).

Wer örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist, wird durch Landesrecht bestimmt (§ 69 Abs. 1 SGB VIII).

Nach § 1 Abs. 1 des Kinder- und Jugendhilfegesetz für Baden-Württemberg (LKJHG) sind die Stadt- und Landkreise örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe. In Verbindung mit § 5 Abs. 1 LKJHG kann auch eine kreisangehörige Gemeinde zum örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe bestimmt werden.

Darüber hinaus sind kreisangehörige Gemeinden, die am 31.12.1990 ein Jugendamt errichtet haben, ebenfalls örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe (§ 5 Abs. 3

LKJHG). Der Gesetzesbegründung kann entnommen werden, dass durch diese Regelung eine „besitzstandswahrende Regelung für kreisangehörige Gemeinden, die am 31.12.1990 ein Jugendamt errichtet haben“ getroffen werden sollte. Dies betraf in Baden-Württemberg die Großen Kreisstädte Konstanz, Lahr, Offenburg, Rastatt, Singen, Villingen-Schwenningen und Weinheim.

Gemäß § 5 Abs. 4 Satz 1 LKJHG kann das Sozialministerium durch Rechtsverordnung die Rechtsstellung einer kreisangehörigen Gemeinde als örtlichen Träger der Jugendhilfe aufheben. § 5 Abs. 1 LKJHG findet entsprechende Anwendung, sodass neben einem dahingehenden Antrag der jeweiligen Gemeinde die Zustimmung des Landkreises sowie das Einvernehmen des Innenministeriums und des Kultusministeriums erforderlich ist. Weiter muss die Leistungsfähigkeit des Landkreises gewahrt bleiben.

Nach dem Wortlaut von § 5 Abs. 4 Satz 3 LKJHG muss dem Antrag der Gemeinde entsprochen werden, soweit diesem nicht schwerwiegende Gründe entgegenstehen. Schwerwiegende Gründe sind hierbei die Ausnahme und deren Vorliegen muss nachgewiesen werden. Solche Gründe können beispielsweise vorliegen, wenn im Falle der Aufhebung der Bestimmung der Gemeinde zum örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Erledigung der Aufgaben nach dem SGB VIII durch den Landkreis nicht oder nur mit unverhältnismäßig höheren Kosten gewährleistet werden könnte.

Insoweit sind die Leistungsfähigkeit sowie das Nichtvorliegen schwerwiegender Gründe entscheidend, ob dem Antrag der Gemeinde auf Aufhebung der Rechtsstellung als örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe entsprochen werden kann.

Von diesem Verfahren haben schon vor vielen Jahren die Städte Lahr, Offenburg, Rastatt, Singen und Weinheim Gebrauch gemacht, sodass in Baden-Württemberg nur noch die Großen Kreisstädte Konstanz und Villingen-Schwenningen über ein eigenes Jugendamt verfügen.

Formales Verfahren:

Der Erlass einer Rechtsverordnung durch das Sozialministerium ist an bestimmte Voraussetzungen gebunden.

- Die Herstellung des Einvernehmens mit dem Innenministerium und dem Kultusministerium scheint eher ein formaler Akt zu sein, was relativ problemlos umgesetzt werden kann.
- Zuvor muss jedoch die Zustimmung des Landkreises herbeigeführt werden. Hierzu ist Herr Landrat Hinterseh auch bereits mit dem Sozialministerium in direktem Kontakt.
- Unter Beteiligung des Jugendhilfeausschusses ist ein Beschluss durch den Kreistag erforderlich.
- Es muss eine Umsetzungskonzeption erstellt werden die Folgendes beinhaltet:
 - Maßnahmen- und Ablaufplanung
 - Projekt- und Steuerungsgruppe(n) für Klärungsbedarfe
 - inhaltlich und konzeptionell

- organisatorisch
 - personalrechtlich
- Entgegenstehende schwerwiegende Gründe liegen nicht vor. Der bisher eingeleitete Prozess hat bereits deutlich gezeigt, dass die Leistungsfähigkeit des Landkreises gegeben ist. Die gesetzliche Aufgabenerfüllung ist ebenso möglich wie die Herstellung einer ausreichenden Arbeitsfähigkeit. Entscheidend hierfür ist vielmehr ein geordnetes Verfahren für den Zeitpunkt der Umsetzung und nicht die Frage, ob die Voraussetzungen überhaupt vorliegen. Auch kann von keinen unverhältnismäßigen Mehrkosten ausgegangen werden. Zwar werden dem Landkreis für die Jugendhilfe höhere Kosten entstehen als bisher, jedoch sind diese grundsätzlich nicht höher, als diese bei der Stadt VS entstehen, wenn sie das Jugendamt beibehalten würden. Es sind auch keine Gründe ersichtlich, weshalb der Schwarzwald-Baar-Kreis die für ihn tatsächlich entstehenden Mehrkosten nicht aufbringen kann, wie es bereits in 33 von 35 Landkreisen in Baden-Württemberg der Fall ist. Insofern muss davon ausgegangen werden, dass es sich bei der entsprechenden Feststellung um einen formalen Akt handelt.

Aufgabenstellungen / Herausforderungen:

- Betrachtet man allein die Größenordnung der Stadt VS im Verhältnis zum restlichen Landkreis, muss festgestellt werden, dass in Baden-Württemberg noch nie so ein großes Jugendamt mit einem Kreisjugendamt (das nur wenig größer ist) zusammengelegt wurde. Stand heute ist von folgenden Stellenanteilen des städt. Jugendamtes auszugehen:

	43,5 VZÄ regulär
+	16,0 VZÄ mit KW-Vermerk (davon 5 Ukrainestellen und 11 Überlaststellen)
+	3,0 VZÄ für BA-Studenten

=	62,5 VZÄ

Der perspektivische Bedarf wurde von der Stadt bis 2028 auf 8 weitere VZÄ geschätzt. Hier wird die Begleitung durch Consens Klarheit am Ende des Organisationsprozesses bringen.

5 weitere Mitarbeitende sind bei der Stadt noch in Erziehungsurlaub oder Altersteilzeit.

- Unterschiedliche Aufbauorganisationen müssen zusammengeführt werden.
- Das künftige Jugendamt muss fachlich und organisatorisch neu ausgerichtet werden.
- Mit eine der größten „Baustellen“ ist ein unterschiedlicher Grad der Digitalisierung. Während das Jugendamt des Landkreises nahezu vollständig digital ar-

beitet, überwiegt bei der Stadt die papiergebundene Aktenführung und Fallbearbeitung. Die Angleichung des Digitalisierungsgrads in den Arbeitsabläufen und die Schulung der Mitarbeitenden der Stadt VS wird ein lang andauernder Prozess sein. Zudem muss das Fachverfahren angepasst und eine Datenübernahme sichergestellt sein. Außerdem muss der Aktenbestand der Stadt VS (ca. 500 lfd. Meter) verscannt werden.

- Kurzfristig besteht die Herausforderung, die Mitarbeitenden der Stadt VS mit der erforderlichen Hardware auszustatten und sicherzustellen, dass diese auf das Netzwerk des Landkreises zugreifen können. Da die Mitarbeitenden des Jugendamtes der Stadt VS zukünftig mit einer E-Mail-Adresse des Landkreises sowie einer Telefonnummer des Landkreises arbeiten werden, ist zeitnah eine Kommunikation an die Klienten, Freien Träger sowie sonstige Kooperationspartner des Jugendamtes vorzunehmen.
- Eine der größten Herausforderungen ist es dabei, in diesem Veränderungsprozess die Mitarbeitenden mitzunehmen, sodass diese umfangreichen organisatorischen Änderungen akzeptiert werden.
- Das bestehende Open-Space-Konzept des Kreisjugendamtes, das in Baden-Württemberg als sehr zeitgemäß bezeichnet werden kann, gilt es partizipativ weiterzuentwickeln.
- Zur Personalbindung, in heutiger Zeit ohnehin in allen Bereichen ein immer größer werdendes Problem, wurden bereits unterschiedliche Besprechungen und Informationsveranstaltungen durchgeführt, sowie auch schon verschiedene Zusammenarbeitsformen begonnen, die auch der Vertrauensbildung dienen. Nach den bisherigen Rückmeldungen geht die Kreisverwaltung davon aus, dass unter den gegebenen Umständen die bisherigen städtischen Mitarbeitenden des Jugendamtes eine hohe Motivation haben zum Landkreis zu wechseln. Dabei werden Übernahmeregelungen angestrebt, die für die Mitarbeitenden der Stadt VS keine Nachteile/Verschlechterungen mit sich bringen. Der genaue Weg hierzu wird noch erarbeitet. Nach derzeitigem Stand ist davon auszugehen, dass die Beschäftigten mit neuen Arbeitsverträgen zu den Bedingungen der bisher mit der Stadt Villingen-Schwenningen bestehenden Arbeitsverhältnissen übernommen werden, sofern diese mit dem geltenden Tarifrecht in Einklang zu bringen sind.
- Das fachliche Herzstück eines Jugendamtes sind die Sozialen Dienste. Hierauf muss ein besonderes Augenmerk gelegt werden, auch um eine Kontinuität in den Fallsteuerungen sicherzustellen.
- Die gesamten notwendigen Veränderungen müssen auch mit einer entsprechenden Personalbemessung einhergehen. Grundsätzlich müssen bei einer Zusammenführung von zwei Organisationseinheiten auch Synergien erzielt werden können. Wenn aber in einer Einheit bereits größere Defizite bestehen sollten, ist dies nur schwer möglich. Belastbare Aussagen hierzu werden sich aber erst im weiteren Prozessverlauf ergeben. Zu berücksichtigen sind auch

die Personalmehrbedarfe, die durch die Übernahme des zusätzlichen Jugendamts in den Querschnittsämtern entstehen werden.

- Sicherstellung, dass mögliche haftungsrechtliche Sachverhalte, die sich auf Zeiten vor der Fusion beziehen, nicht auf den Landkreis übergehen.
- Nicht zuletzt muss auch unter dem Stichwort Klarheit für die Bürgerinnen und Bürger für eine gute Transparenz gesorgt werden.

Organisationsbegleitung:

Für die Umsetzung der Aufgaben mit den aufgelisteten Fragestellungen ist eine externe Organisationsbegleitung notwendig, auch um die immer noch schwieriger werdende Sicherstellung der jugendhilferechtlichen Vorgaben gewährleisten zu können. Die Verwaltung hatte hierzu zuletzt im Jugendhilfeausschuss am 10.11.2022 unter dem TOP „Aktuelle Herausforderungen in der Kinder- und Jugendhilfe – Gesamtstrategie des Kreisjugendamtes“ informiert (DS 140/2022).

Die Verwaltung hat deshalb mit Con_sens, dem Organisationsberatungsunternehmen, dass bisher die Neuausrichtung des Kreisjugendamtes schon begleitet hatte, Kontakt aufgenommen.

Begründung:

Der Gemeinderat der Stadtverwaltung Villingen-Schwenningen hat entschieden, die Aufgaben des örtlichen Jugendhilfeträgers an den Schwarzwald-Baar-Kreis abzugeben.

Die Übernahme dieser Aufgaben stellt eine besondere Herausforderung dar, die eine schnelle Projektierung und Begleitung erfordert, da

- das Jugendamt der Stadt VS eine andere Aufbau- und Ablaufstruktur hat als das Kreisjugendamt, und zudem keine Erfahrungen mit digital unterstützten Prozessen bestehen, wie sie im Kreisjugendamt umgesetzt sind;
- zudem die Führungsebene, die bei Fusionsprozessen eine wichtige Rolle einnehmen, im Stadtjugendamt VS nicht mehr hinreichend besetzt ist.

Unter diesen Vorzeichen ist schnelles, systematisches Handeln erforderlich, um negative Konsequenzen zu vermeiden:

- Es drohen Personalabgänge, die durch die Unsicherheit der zukünftigen Gestaltung der Arbeitssituation ausgelöst werden – dies vor dem Hintergrund der sowohl bei sozialpädagogischem Personal als auch bei Verwaltungspersonal sehr schwierigen Lage am Arbeitsmarkt. Es sollte oberstes Ziel sein, das eingearbeitete Personal zu halten und in einem schnell einsetzenden partizipativen Prozess an der Gestaltung des ‚Zusammenführens‘ zu beteiligen und deren Fragen und Sorgen aufzugreifen. Der gemeinsame Neustart sollte mit möglichst auskömmlicher Personalstärke erfolgen.

- Die Fusion muss zügig erfolgen, um lange Zeiten der Unsicherheit zu vermeiden. Personalmangel am Arbeitsmarkt, neue Arbeitssituation und neue Anforderungen z.B. durch Digitalisierung könnten sonst zu starker Fluktuation führen und diese die Aufgabenerfüllung stark beeinträchtigen – hier gilt es vorausschauend jede Möglichkeit des Organisationsversagens zu vermeiden.
- Die Mitarbeiterschaft des Stadtjugendamts wird ihre Arbeit unter stark veränderten Bedingungen fortsetzen müssen: Das Kreisjugendamt hat ein anderes Raumkonzept, das für die dortigen Beschäftigten in einem umfänglichen Prozess eingeführt wurde. Die Mitarbeitenden des Stadtjugendamtes arbeiten zum Teil ohne digitale Unterstützung und müssen nun einen abrupten Einstieg in Fachverfahren und E-Akten bewältigen. Dies erfordert einen zeitlichen Vorlauf bzgl. Qualifizierung und Support, auch bezüglich der Motivation. Es gilt die notwendigen Schritte zu erarbeiten und diese auch zeitnah umzusetzen. Der Prozess muss für eine baldige Fusion daher umgehend starten.

Der Neuorganisationsaufwand ist erheblich und muss zudem stark mitarbeitendenorientiert ablaufen. Daher war ein schneller Beginn einer externen Begleitung unumgänglich. Dabei muss der Einarbeitungsaufwand der externen Begleitung in die derzeitigen Prozesse und Konzepte beim Kreisjugendamt so gering wie möglich gehalten werden, um schnell die eigentlichen Fragestellungen der Zusammenführung der Jugendämter bearbeiten zu können. Durch die Folgebeauftragung durch der Firma Consens, die die umfängliche Organisationsuntersuchung und Personalbemessung im Kreisjugendamt im Jahr 2020/2021 durchgeführt hat, wird dies gewährleistet.

Vorgehen:

Von den bevorstehenden Veränderungen sind fast alle Arbeitsbereiche des Jugendamtes betroffen wie Frühe Hilfen, Unterhaltsvorschuss, Kindertagespflege, Sozialpädagogischer Dienst, Pflegekinderdienst, Adoptionsvermittlung, Jugendhilfeplanung, Vormundschaften, Beistandschaften, Wirtschaftliche Jugendhilfe, Jugendhilfe in Strafverfahren einschließlich Sekretariate/Office.

Betroffen sind im Umsetzungsprozess, aber auch in der Zeit danach, weitere Abteilungen und Ämter wie beispielsweise Hauptamt, Amt für Digitalisierung, Amt für Schule, Hochbau und Gebäudemanagement (Räume, Gebäude, Ausstattung), Kämmererei, Personalrat, Rechtsamt, sowie entsprechende Abteilungen bei der Stadtverwaltung VS.

Zur Sicherstellung eines geordneten Verfahrens wurden bereits unterschiedliche Arbeitsgruppen eingerichtet und auf Leitungsebene eine Lenkungsgruppe installiert, in der sich auch Herr Landrat Hinterseh proaktiv einbringt. Er hat diesen äußerst umfangreichen Prozess zur Chefsache erklärt, was für den Gesamtablauf sehr unterstützend ist.

Teilweise haben diese Gruppierungen ihre Arbeit schon aufgenommen.

Alle Gruppen sind bzw. werden mit Mitarbeitenden des Kreises und der Stadt VS besetzt.

Einer formalen Entscheidung über die Errichtung einer neuen Außenstelle bezüglich der Räumlichkeiten Auf der Steig bedarf es nicht, da dies bereits im Rahmen des damaligen Umzugs des Kreisjugendamtes in die Räumlichkeiten Auf der Steig durch den Kreistag erfolgt ist. Eine Entscheidung über die formale Aufhebung dieser Außenstelle ist bislang durch den Kreistag nicht erfolgt.

Vorläufige zeitliche Planungen:

Bis April Mai:

- Feinplanung
- Personalbemessung (evtl. vorläufig)
- Entscheidungen aus Ergebnissen der Arbeitsgruppen
- Festlegung finaler Zieltermine
- Erste Umzüge und Ertüchtigung der erforderlichen Gebäude / Räumlichkeiten

Bis Juli:

- Kreistag mit Abschlusspräsentation
- Rechtsverordnung Land
- Umzüge (siehe Zeitplan oben)

Danach:

- Klärung offener Fragen aus bisherigem Prozess
- „Anpassung“ der Organisationseinheiten (geschätzte Dauer: bis zu 2 Jahre)

Finanzielle Auswirkungen:

Bisher schon hat der Landkreis einen erheblichen Anteil der Kosten für das Jugendamt der Stadt VS über den Kreishaushalt finanzieren müssen. Im Groben kann gesagt werden, dass dies in der Regel 2/3 der Personalkosten waren und ein Großteil der zu erbringenden Hilfeaufwendungen, insbesondere für die sehr teuren stationären Bereiche. Allerdings sind danach immer noch erhebliche Beträge von der Stadt VS zu finanzieren gewesen, welche die Stadt selbst zuletzt auf brutto rund 3,8 Mio. Euro pro Jahr bezifferte.

Inwieweit dieser Betrag tatsächlich zusätzlich bei einem Übergang des städt. Jugendamtes vom Kreis zu finanzieren ist, lässt sich belastbar noch nicht sagen.

Klar ist aber, dass es aus dem bestehenden Kreishaushalt nicht machbar ist und ein Nachtragshaushalt erforderlich werden wird.

Hinzu kommt, dass seit einiger Zeit ohnehin ein Klärungsprozess läuft bezüglich der Abrechenbarkeit von unterschiedlichen Jugendhilfeleistungen mit dem Landkreis, der noch nicht abgeschlossen werden konnte.

Die Verwaltung ist bestrebt, diesen Klärungsprozess im zeitlichen Zusammenhang mit dem bevorstehenden Übergang des städt. Jugendamtes zu einem Abschluss zu bringen und dem Kreistag zur Entscheidung vorzulegen, zusammen mit genaueren Zahlen zur Übernahme des städt. Jugendamtes.

Unabhängig davon muss der Landkreis jedoch jetzt schon Mehrausgaben leisten für

- die Anmietung neuer Räumlichkeiten und Durchführung von Umzügen
180.000 € / Jahr inkl. NK für Miete Auf der Steig, 80.000 € Umzugskosten
- Anpassungen im Gebäudebestand (Brigachgebäude, Kreismedienzentrum, Auf der Steig) 180.000 €
- die Beschaffung von Möbeln und Inventar in Höhe von 530.000 €
- die Durchführung der Organisationsuntersuchung von 80.000 €
- die Digitalisierung (Notebooks, Verscannung, Verkabelung, Gebäudeanbindung, etc.)

Dies ist insbesondere der Dauer von Beschaffungsprozessen und der Beauftragung von Handwerksbetrieben in der heutigen wirtschaftlichen Situation geschuldet.

Die entstehenden Kosten sollen in den Nachtragshaushalt mitaufgenommen werden.

Stellungnahme der Verwaltung:

Wie bereits ausgeführt, ist nach den gesetzlichen Vorgaben des LKJHG nach Ansicht der Verwaltung die Übernahme des Jugendamtes der Stadt VS geboten.

In Anbetracht der aktuell allgemein schwierigen Situation in der Jugendhilfe bei der Erfüllung von rechtlichen Ansprüchen, muss alles darangesetzt werden, ein gut funktionierendes neues gemeinsames Jugendamt zu gestalten. Dies ist bei den festgestellten unterschiedlichen „Arbeitssituationen“ der beiden Jugendämter eine enorme Herausforderung. Mit der in der Vorlage dargestellten Vorgehensweise ist die Verwaltung jedoch der Überzeugung, dass dies gut gelingen kann.

So schwierig, umfangreich und belastend die Prozessgestaltung ist, soll aber auch erwähnt werden, wie gut und kollegial die interdisziplinäre Zusammenarbeit aller beteiligten Ämter und Institutionen funktioniert. Das ist keine Selbstverständlichkeit, zumal das alles zusätzlich gestemmt werden muss.

Wir sprechen auch – entgegen der rechtlichen Gegebenheiten – bewusst von einem „Fusionsprozess“ der Jugendämter und wollen damit verdeutlichen, dass es sich nicht um die Übernahme eines Jugendamtes handelt, bei dem sich der eine dem anderen anpassen muss. Vielmehr soll in einem gemeinsamen Prozess auch ein Lernen voneinander erfolgen, zumal die Kreisverwaltung der festen Überzeugung ist, dass mit einem gemeinsamen Jugendamt für den gesamten Landkreis auch fachlich große Chancen verbunden sind, die Angebote in der Jugendhilfe zeitgemäß zusammen mit den freien Jugendhilfeträgern zu gestalten, mit weniger Reibungsverlusten an Schnittstellen, mit klarer zuordenbaren Zuständigkeiten und schnelleren Entscheidungen. In Zeiten von Mangelverwaltung, betrachtet man alleine den Fachkräftemangel, ohnehin ein Gebot der Stunde.

Die dargestellte zeitliche Planung ist sehr ambitioniert und soll verdeutlichen, dass die Kreisverwaltung alles daransetzt, schnell Klarheiten und damit auch Sicherheiten zu schaffen, nicht zuletzt für die Mitarbeitenden des Jugendamtes der Stadt, aber

auch die des Kreises. Angestrebt wird ein rechtlicher Übergang des Jugendamtes der Stadt Villingen-Schwenningen zum 01.07.2023.

Gleichwohl darf daran aber nicht die gebotene Gründlichkeit scheitern. Auch deshalb kann es sich im Moment nur um eine vorläufige zeitliche Planung handeln.

Beschlussvorschlag:

Der Jugendhilfeausschuss nimmt den Sachstand zur Kenntnis und empfiehlt dem Kreistag

1. festzustellen, dass keine schwerwiegenden Gründe im Sinne des § 5 Abs. 4 Satz 3 LKJHG der Übernahme des städtischen Jugendamts entgegenstehen und
2. der Aufhebung der Rechtsstellung der Stadt Villingen-Schwenningen als örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe durch eine Rechtsverordnung des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Integration Baden-Württemberg gemäß § 5 Abs. 4 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes für Baden-Württemberg (LKJHG) zuzustimmen,
3. den Landrat zu ermächtigen, die notwendigen Mietverträge (Auf der Steig) zu unterzeichnen und
4. den Landrat zu ermächtigen, die notwendigen Beschaffungen von Möbeln, von notwendiger Hard- und Software sowie die notwendigen weiteren Maßnahmen zu beauftragen.