

## **Vorlage für die Sitzung des Senats am 16.05.2017**

### **„Einrichtung einer ressortübergreifenden betrieblichen Sozialberatung“**

#### **A. Problem**

Der Wandel der Arbeit (Stichwort Arbeit 4.0) mit seinen veränderten Arbeitsanforderungen und einem veränderten Belastungsspektrum hat deutlich nachweisbare Folgen. Der Anstieg der psychischen Belastungen ist Gegenstand zahlreicher Studien und gilt als unbestritten.

Experten gehen davon aus, dass ca. 30 % des Erkrankungsgeschehens arbeitsbedingt ist. Der Anteil hängt deutlich vom Geschlecht und der Erkrankungsart ab. So berichtet eine Studie des Bundesverbandes der Betriebskrankenkassen zu den Kosten arbeitsbedingter Erkrankungen, dass der arbeitsbedingte Anteil bei den Muskel-Skelett-Erkrankungen bei Männern bei 45 % liegt, bei Frauen dagegen nur bei 30 %. Bei den psychischen Erkrankungen/Verhaltensstörungen wird der Anteil, der arbeitsbedingt verursacht ist, bei Männern mit 43 % angegeben und bei den Frauen mit 25 %.

Im Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) erhalten Arbeitgeber einen klaren Präventionsauftrag hinsichtlich arbeitsbedingter Gesundheitsrisiken: „Der Arbeitgeber ist verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen des Arbeitsschutzes unter Berücksichtigung der Umstände zu treffen, die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten bei der Arbeit beeinflussen. (...) Dabei hat er eine Verbesserung von Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten anzustreben.“ (§§ 1,2,3 ArbSchG)

Vor diesem Hintergrund folgt die Zielsetzung einer betrieblichen Sozialberatung diesem Präventionsauftrag und ist auf die Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit und die Vermeidung und Reduzierung von Fehlzeiten gerichtet. Dabei geht es gleichermaßen um die Förderung psychischer Gesundheit und die Verringerung von Reibungsverlusten innerhalb der Organisation.

Zum Stichtag 31.12.2016 betrug die durchschnittliche Fehlzeitenquote im bremischen öffentlichen Dienst 7,55 % bezogen auf Arbeitstage bzw. 6,49 % bezogen auf Kalendertage. Davon sind 36,5 % durch Langzeiterkrankungen (mindestens 42 Krankheitstage) verursacht.

Psychische Erkrankungen sind die zweithäufigste Diagnosegruppe bei Krankenschreibungen. Die Dauer psychisch bedingter Krankheitsfälle ist mit 39,1 Tagen dreimal so hoch wie bei anderen Erkrankungen mit 13,3 Tagen (bkk-Gesundheitsreport 2015). Dabei hält der Trend an, dass die Zahl der Arbeitsunfähigkeitstage wegen psychischer Erkrankungen weiter ansteigt, in den letzten 11 Jahren betrug der Anstieg mehr als 97 Prozent (Bundesministerium für Arbeit und Soziales / Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin: Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2014, S.

31)). Es ist davon auszugehen, dass sich diese gesamtgesellschaftlichen Entwicklungstendenzen auch im Fehlzeitengeschehen des bremischen öffentlichen Dienstes abbilden und ein nicht unwesentlicher Teil der o.g. Langzeiterkrankungen auf psychische Erkrankungen/Beeinträchtigungen zurückzuführen ist.

Beschäftigte und Führungskräfte in den bremischen Dienststellen beschreiben ebenfalls eine Zunahme von psychischen Erkrankungen sowie psychosozialen Problemlagen und formulieren einen Bedarf nach innerbetrieblicher psychosozialer Beratung.

Im bremischen öffentlichen Dienst gibt es bereits unterschiedliche Beratungsangebote, allerdings weisen die aktuellen Entwicklungen darauf hin, dass die Nachfrage das Angebot quantitativ als auch qualitativ übersteigt. So ist beim Kooperationspartner Integrationsfachdienst Bremen (ifd) der Bedarf beim Angebot der Begleitenden Hilfen in den letzten Jahren stetig gestiegen, was dazu führt, dass der Beratungsbedarf nicht immer zeitnah befriedigt werden kann und bereits zur Einrichtung von Wartelisten führte.

Ein weiteres Defizit ist darin zu sehen, dass die vorhandenen Angebote unverbunden nebeneinander stehen. Es fehlt an gemeinsamer Zielsetzung und Arbeitsweise, an einem gemeinsamem Beratungsverständnis, an einem vergleichbaren Qualifikationsniveau und an verbindlichen fachlich-inhaltlichen und methodischen Qualitätsstandards. Außerdem können die vorhandenen Beratungsangebote nur von einem kleinen Teil der Beschäftigten genutzt werden und stehen nicht allen gleichermaßen zur Verfügung. Dies kann im Hinblick auf das Gebot der Gleichbehandlung und die präventionsorientierte Zielsetzung des betrieblichen Gesundheitsmanagements nicht zufrieden stellen.

Angesichts der demografischen Entwicklung und des Wettbewerbs um Fachkräfte ist auch der bremische öffentliche Dienst gefordert, die Arbeitgeber-Marke „bremischer öffentlicher Dienst“ im Rahmen einer Gesamtstrategie zu stärken und zu entwickeln. Betriebliche Beratungsangebote für Beschäftigte gehören bei vielen Arbeitgebern mittlerweile zum Standard im Gesundheitsmanagement und stellen einen Wettbewerbsfaktor dar, um die Attraktivität als Arbeitgeber und die Mitarbeiterbindung der Beschäftigten zu erhöhen.

## **B. Lösung**

### **Internes Beratungsangebot für alle Beschäftigten**

Das Beratungsangebot innerhalb des bremischen öffentlichen Dienstes soll erweitert, verbessert und systematisiert werden, sowie allen Beschäftigten als Angebot zugänglich gemacht werden. Deshalb wird ressortübergreifend eine Betriebliche Sozialberatung (BSB) als weitere Säule des betrieblichen Gesundheitsmanagements im bremischen öffentlichen Dienst neben den verhaltensorientierten Angeboten der Gesundheitsförderung und den organisationsbezogenen Maßnahmen der Verhältnisprävention aufgebaut.

Das Angebot der Betrieblichen Sozialberatung umfasst:

- Beratung und Begleitung der Beschäftigten bei allen gesundheits- und arbeitsplatzbezogenen Themenstellungen (z.B. psychosoziale Probleme und

psychische Erkrankungen, Überlastungsreaktionen, Vereinbarkeitsfragen, Konflikte am Arbeitsplatz, familiäre Belastungssituationen). Dabei folgt sie im Beratungskontakt mit den Klienten und Klientinnen der Maxime der Förderung von Selbstverantwortung und Selbstwirksamkeit.

- Unterstützung von Führungskräften im Hinblick auf den Umgang mit Beschäftigten sowie im Umgang mit schwierigen Führungssituationen und eigenen persönlichen Krisen oder gesundheitlichen Problemstellungen.
- Im Zuge der Neuausrichtung des Betrieblichen Eingliederungsmanagements (BEM) kann die BSB im Verlauf des BEM-Verfahrens in den Dienststellen ggf. in den Wiedereingliederungsprozess mit eingebunden werden und beispielsweise in Absprache mit den Dienststellen bei komplexeren Genesungsprozessen bei Bedarf das Fallmanagement übernehmen.
- Aufbau eines Hilfe-Netzwerks mit Therapeuten/-innen, Kliniken, Rehabilitationseinrichtungen und Kostenträgern, mit denen entsprechende Kooperationsvereinbarungen geschlossen werden. Die BSB übernimmt die Erstberatung und bei Bedarf die Vermittlung zu externen Beratungs- und Unterstützungsangeboten. Für die Beschäftigten wird damit die Suche nach einer adäquaten Behandlungs- und Beratungsmöglichkeit erleichtert, Wartezeiten werden verkürzt und erforderliche therapeutische / stationäre Maßnahmen können schneller eingeleitet und damit Fehlzeiten reduziert werden.
- Jobcoaching / Begleitende Hilfen im Arbeitsleben / längerfristige Begleitung bei psychosozialen Problemen (umfasst Einzelgespräche, Besuche am Arbeitsplatz, gemeinsame Gespräche mit Kollegen/-innen und Vorgesetzten et. al.).
- Informations- und Seminarangebote im Rahmen von BGM und Fortbildung, um für gesundheitsgerechtes Verhalten und für gesundheitsgerechte Arbeitsgestaltung zu sensibilisieren.

Geplant ist eine ressortübergreifende Organisation der BSB, einschließlich aller Ressorts, Sonderhaushaltsbereiche, Eigenbetriebe, Stiftungen und nicht selbstständigen Anstalten des öffentlichen Rechts. Alle Beschäftigten sind Nutzerinnen und Nutzer der BSB.

### **Organisation der BSB**

Unter dem Dach eines ganzheitlichen Kooperationsmodells können neue Beratungsangebote etabliert und Synergien mit bereits vorhandenen Beratungsangeboten geschaffen werden.

Davon unberührt sind ehrenamtlich organisierte, kostenneutrale Angebote auf kollegialer Ebene (z.B. die Betriebliche Sozialberatung der Sozialen Dienste der Justiz im Geschäftsbereich des Senators für Justiz und Verfassung). Auch das niedrigschwellige Angebot der nebenamtlichen Suchtkrankenhelferinnen und -helfer auf Grundlage der Dienstvereinbarung zur Suchtprävention soll in der bisherigen Form fortbestehen. Es wird ein regelmäßiger inhaltlicher Austausch zwischen Betrieblicher Suchtkrankenhilfe und BSB aufgebaut, damit die Suchtkrankenhelfer/-innen bei komplexen Suchtproblemen (z.B. Komorbidität) auf die professionelle Beratung der BSB verweisen können und im Einzelfall eine Zusammenarbeit stattfinden kann. Bestehende Angebote in Dienststellen, die über einzelne externe Berater/-innen organisiert sind, können zunächst für die vereinbarten Vertragslaufzeiten bestehen

bleiben.

Es wird für den Personalkörper aus dem Bildungsbereich gewährleistet, dass innerhalb der Konzeption der BSB Beratungsexpertise und -formate vorgehalten werden, die die besondere Arbeits- und Belastungssituation von Lehrern/-innen reflektieren, und dass ein Teil der Berater/-innen über entsprechendes Organisationswissen und Beratungserfahrungen mit diesem Klientel verfügen.

Das Beratungsangebot soll sich auch an die Beschäftigten der Polizei Bremen richten, sofern der Gegenstand der Beratung sich nicht im direkten Zusammenhang und aufgrund der spezifischen Anforderungen des Berufsbildes der Polizei begründet. Polizeispezifische Beratungsangebote, wie beispielsweise die Krisenintervention bei Einsatzbelastungen, werden weiterhin polizeiintern organisiert und vorgehalten.

Die Universität, Hochschulen und weitere Sonderhaushaltsbereiche sowie Eigenbetriebe sollen ebenfalls für eine Kooperation gewonnen werden, um sich modellhaft im Rahmen von entsprechenden Finanzierungsmodellen an der ressortübergreifenden BSB zu beteiligen und das Angebot für ihre Beschäftigten zu nutzen. Die genauen Konditionen und Verfahrenswege wie auch Fragen der finanziellen Beteiligung von Sonderhaushaltsbereichen und Eigenbetrieben sind im weiteren Prozess mit den beteiligten Kooperationspartnern zu konkretisieren und zu vereinbaren.

Es ist anvisiert, dass die ressortübergreifende BSB zum Jahresbeginn 2018 ihre Arbeit aufnimmt. Die BSB soll organisatorisch bei Performa Nord im Geschäftsbereich der Fachdienste für Arbeitsschutz als drittes Referat verortet werden. Damit wird ein „semi-externes“ Angebot geschaffen, das den besonderen Anforderungen auf Seiten der Nutzer/-innen bezüglich Neutralität, Vertraulichkeit und Anonymität Rechnung trägt. In ihrer inhaltlichen Arbeit wird die BSB wie die anderen Mitarbeiter/-innen der Fachdienste für Arbeitsschutz weisungsfrei sein.

### **Personalausstattung**

Zurzeit sind in deutschen Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen zwei Gestaltungsansätze für die betrieblichen Beratungsangebote von Beschäftigten und Führungskräften vorherrschend: zum einen die Vergabe der Beratungsleistungen an einen externen Anbieter; zum anderen der Aufbau eines eigenen internen Beratungsangebots. Bei externen Anbietern sogenannter Employee Assistance Programms (EAP-Programme) berechnen sich die Kosten auf Grundlage der Gesamtbeschäftigtenzahl. Für die Kernverwaltung würden die Kosten dementsprechend je nach Anbieter ca. 550.000 bis 950.000€ pro Jahr betragen.

Bezüglich der Personalausstattung eines internen Angebots hat der Bundesverband Betriebliche Sozialberatung und Sozialarbeit e.V. bei einer Befragung ihrer Mitgliedsunternehmen und öffentlichen Einrichtungen folgende Erfahrungswerte erhoben: Das interne Beratungsangebot wird in den Unternehmen/Institutionen von bis zu 30 % der Beschäftigten in Anspruch genommen. Bei 40 % aller befragten Mitgliedsunternehmen kommt auf bis zu 3000 Beschäftigte ein/e Vollzeit-Sozialberater/-in. Bei ca 18 % ist der/die Sozialberater/-in rechnerisch für bis zu 4500 Beschäftigte zuständig, bei 15 % liegt das Verhältnis bei bis zu 6000 Beschäftigten auf eine/n Berater/-in. Bei 10% liegt das Verhältnis unter 1:1500.

Vor diesem Hintergrund soll die BSB für die Kernverwaltung zunächst mit einer Personalausstattung von 4 Vollzeitäquivalenten (Leitung inklusive) ihre Arbeit aufnehmen. Zusätzlich werden die bereits vorhandenen Beratungsleistungen der

Fachdienste für Arbeitsschutz in das Referat „Sozialberatung“ überführt. Nach der Phase des Aufbaus und der Initialisierung ist für 2019 eine zweite Ausbaustufe für die Sozialberatung vorgesehen, die sich an den dann belastbareren Erkenntnissen über die Beratungsbedarfe orientiert und für die zwei weitere Fachkräfte vorgesehen sind.

Das Kompetenzprofil der zukünftigen Berater/-innen soll breit gefächert sein. Dazu gehören nachgewiesene Beratungskompetenzen (einschlägige Zusatz-Ausbildungen) und Beratungserfahrung, Organisationswissen (möglichst aus dem öffentlichen Dienst), Kompetenzen in der Konfliktberatung/Mediation, ggf. psychiatrische Fachkenntnisse und/oder Berufserfahrung, methodische Kenntnisse und Erfahrung in Fortbildung, Präsentation und Öffentlichkeitsarbeit.

Dienststellen, Beschäftigte und Berater/-innen profitieren bei diesem ressortübergreifenden Modell gleichermaßen von den Vorteilen: Die BSB bietet ausgewiesene Beratungsqualifikationen mit einem breiten fachlichen Spektrum. Führungskräfte und Beschäftigte erhalten damit professionelle Unterstützung, die die Unterschiedlichkeit des Klientel und ihrer Problemlagen sowie die unterschiedlichen Gegebenheiten in den Dienststellen berücksichtigt. Eine ständige Präsenz und Abrufbarkeit des Beratungsangebots ist durch gesicherte Urlaubs- und Krankheitsvertretungen gewährleistet, die Dienststellen müssen dafür keinen Organisationsaufwand betreiben und tragen kein personelles Risiko. Die Berater/-innen selbst profitieren vom fachlichen Austausch und der inhaltlichen Unterstützung untereinander, was auch die Beratungsqualität erhöht. Durch die ressortübergreifende Organisation tragen die Dienststellen nicht selbst die Personalverantwortung für die Berater/-innen und das Beratungsangebot ist auch räumlich nicht dort verortet. Damit wird auf Seiten der Ratsuchenden die Akzeptanz und das Vertrauen in die Vertraulichkeit/Anonymität der Beratung gesteigert.

### **C. Alternativen**

Es wird kein ressortübergreifendes Beratungsangebot etabliert. Jedes Ressort trifft eigene ressort- bzw. dienststellenbezogene Regelungen.

### **D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung**

Bei einer personellen Ausstattung der BSB mit insgesamt 6 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der zweiten Ausbaustufe fallen Personalkosten in Höhe von ca. 460.000 € (je nach Qualifikation, Berufserfahrung und Beschäftigungszeiten im öffentlichen Dienst) pro Jahr an. Hinzu kommen Sachkosten in Höhe von jährlich 110.000 €. Die Haushaltsmittel, die für die Begleitenden Hilfen für Beschäftigte durch den Integrationsfachdienst in Höhe von 44.000 € zur Verfügung stehen, fließen in die Finanzierung ein. Das Beratungsangebot wird der Kernverwaltung kostenfrei zur Verfügung gestellt. Die Senatorin für Finanzen wird für die Haushaltsaufstellung 2018/2019 einen entsprechenden Vorschlag zur Finanzierung unterbreiten.

Ggf. lässt sich ein Teil dieser Kosten über die Möglichkeit der Refinanzierung minimieren, wenn die BSB, soweit es die Kapazitäten erlauben, ihre Beratungsleistungen zukünftig auch innerhalb der Sonderhaushaltsbereiche und Eigenbetriebe anbietet.

Der Nutzen von präventiven Maßnahmen lässt sich schwer in Zahlen abbilden. Das Faktum einer nicht eingetretenen Erkrankung lässt sich erstens nicht belegen und zweitens kaum berechnen. Bei vorhandenen gesundheitlichen Einschränkungen folgt das Angebot der BSB dem Prinzip „Reha statt Rente“. Es kann dazu beitragen, dass im Erkrankungsfall der Zugang zu externen (therapeutischen) Hilfs- und Behandlungsmöglichkeiten erleichtert wird und dadurch Warte- und Krankheitszeiten verkürzt werden. Wenn dies erfolgreich umgesetzt wird, kann davon ausgegangen werden, dass sich mittel- oder langfristig auch im bremischen öffentlichen Dienst positive Kosten-Nutzen-Effekte durch die Erhöhung bzw. Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit erzielen lassen.

Zahlreiche Studien zeigen Unterschiede in den Arbeits- und Lebenswelten von Männern und Frauen: Typische Tätigkeiten von Frauen und Männern sind verbunden mit jeweils typischen Belastungsformen. Auch in den Bewältigungsstrategien und Handlungsmöglichkeiten unterscheiden sich Männer und Frauen. Biologische Unterschiede führen in bestimmten Lebensphasen zu unterschiedlicher Beanspruchung (geschlechtsspezifische Lebensphasen wie Schwangerschaft, Stillzeit, Wechseljahre). Verantwortung für Kinder und Angehörige führt zu verringerter Erholung und erhöhter Beanspruchung, kann aber auch als Ausgleich zur arbeitsbedingten Beanspruchung gesundheitsfördernd wirken. Rollenstereotype Zuweisungen führen zu Nichtwahrnehmung oder Minderbewertung von Belastungen. Diese Unterschiede im individuellen Umgang mit Gesundheit und Belastung führen zu unterschiedlichem Präventionsverhalten, dies zeigt sich u.a. bei der Suche und Inanspruchnahme von Beratungs- und Hilfsangeboten. Deshalb wird die Gender-Perspektive beim Aufbau der BSB sowohl bei der möglichst geschlechterausgewogenen Besetzung der Stellen als auch bei der fachlich-inhaltlichen Ausgestaltung und den Schwerpunktsetzungen der Beratungsangebote Berücksichtigung finden.

## **E. Beteiligung und Abstimmung**

Die Vorlage ist mit der Senatskanzlei und den Ressorts abgestimmt. Der Gesamtpersonalrat und die Gesamtschwerbehindertenvertretung für das Land und die Stadtgemeinde Bremen sind über die geplante Einrichtung einer BSB informiert worden.

## **F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz**

Die Vorlage ist für die allgemeine Öffentlichkeitsarbeit und die Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz geeignet.

## **G. Beschluss**

1. Der Senat beschließt die Einrichtung einer ressortübergreifenden betrieblichen Sozialberatung bei Performa Nord.
2. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen, alle erforderlichen Schritte zum Aufbau

einer ressortübergreifenden BSB zu unternehmen, mit Performa Nord die entsprechenden Vereinbarungen zu treffen und gemeinsam die Einrichtung der BSB zum Jahresbeginn 2018 vorzubereiten.

3. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen, im Rahmen der Haushaltsaufstellung für 2018/2019 einen Vorschlag zur Finanzierung zu unterbreiten.
4. Der Senat bittet die Sonderhaushaltsbereiche und Eigenbetriebe, sich im Rahmen einer Kooperation unter finanzieller Beteiligung an dem Angebot der BSB zu beteiligen.
5. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen, nach Ablauf von drei Jahren das Beratungsangebot inhaltlich zu evaluieren, die Personalausstattung zu überprüfen und dem Senat darüber Bericht zu erstatten.