

Vorlage für die Sitzung des Senats am 16.05.2017

„Einführung von Unterstützungskonferenzen Fehlzeiten – UKF“

A. Problem

Unter den Vorzeichen der Haushaltskonsolidierung und angesichts knapper Personalressourcen kommt der Sicherstellung der Beschäftigungsfähigkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch aus Fürsorgegesichtspunkten eine besondere Bedeutung zu. Einen wichtigen Ansatz zur Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit stellt das betriebliche Gesundheitsmanagement (BGM) dar.

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 mehr als ein Drittel durch Langzeiterkrankungen (mindestens 42 Krankheitstage) verursacht. Die Fehlzeiten variieren in den Dienststellen stark.

Seit Inkrafttreten der Dienstvereinbarung im Jahr 2009 ist das betriebliche Gesundheitsmanagement in den Dienststellen bereits weit fortgeschritten. Weitere Anstrengungen sind allerdings insbesondere dort nötig, wo Dienststellen mit zum Teil hohen krankheitsbedingten Abwesenheitsquoten zu kämpfen haben. Sie führen zu Mehrbelastungen der anwesenden Beschäftigten, die bei längerer Dauer zu weiteren Überlastungssymptomen führen können, nicht selten neue Krankheitsfälle nach sich ziehen und damit eine Negativspirale in Gang setzen. Hier muss die systematische Nutzung der entwickelten Instrumente (Fehlzeiten- und Gesundheitsberichterstattung, Analyse- und Beteiligungsmethoden) und der Verfahren (Gefährdungsbeurteilung, Betriebliches Eingliederungsmanagement) genutzt werden, um eine positive Gegenentwicklung in Gang zu setzen.

B. Lösung

Mit dem Instrument der Unterstützungskonferenz Fehlzeiten (UKF) soll das Ziel einer systematischen und regelhaften Nutzung der Kennzahlen aus der Fehlzeitenstatistik verfolgt werden. Es sollen diejenigen Dienststellen unterstützt werden, die über einen längeren Zeitraum symptomatisch hohe Fehlzeiten aufweisen. Im Rahmen der UKF erfolgen eine effektive Bündelung der Informationen und eine Gesamtschau der gesundheitlichen Lage und der Belastungsfaktoren in den jeweiligen Dienststellen. Auf dieser Basis sollen Ansatzpunkte für Veränderungen ausgelotet und entwickelt werden.

Zu diesem Zweck analysiert die Senatorin für Finanzen halbjährlich die Fehlzeiten-daten. Betrachtet und miteinander in Beziehung gesetzt werden:

- die aktuelle durchschnittliche Fehlzeitenquote für die gesamtbremische Verwaltung,

- eine Übersicht nach Dienststellen mit der jeweiligen Abweichung vom Durchschnitt,
- für Dienststellen, die 2 Prozentpunkte über dem Durchschnitt liegen, ergänzende Informationen: Fehlzeitenentwicklung der letzten 5 Jahre, Anteil der Schwerbehinderten, Anteil Langzeiterkrankte u.a.

Die Senatorin für Finanzen empfiehlt auf dieser Grundlage den Ressorts, dass in einer ihnen zugeordneten Dienststelle oder in einer eigenen Dienststelle ggf. eine UKF eingerichtet wird. Dabei ist entscheidend, dass der Fokus auf der Symptomatik von hohen Fehlzeiten über einen längeren Zeitraum liegt. Ein Abweichen um 2 % vom Durchschnitt führt nicht zwangsläufig zu einer UKF. Entscheidend für die Bewertung sind der Entwicklungsverlauf der Fehlzeiten in den letzten Jahren sowie auffällige Entwicklungssprünge und deren Plausibilität. Die Dienststellenleitung berichtet zu gegebener Zeit an die Senatorin für Finanzen über die Ergebnisse der UKF.

Lehnt das Ressort die Einrichtung einer UKF ab, kann die Senatorin für Finanzen die Nicht-Einigung feststellen und gemäß § 1 Abs.2 Nr.12 der Geschäftsordnung des Senats eine abschließende Senatsbefassung herbeiführen.

Die UKF in der Dienststelle ist nicht auf Dauer angelegt, sondern ein zeitlich befristetes, beratendes Gremium. Aufgabe der Unterstützungskonferenz ist es,

- alle relevanten Informationen¹ zum Fehlzeitengeschehen aus unterschiedlichen Perspektiven zusammenzutragen,
- Hypothesen über Entstehungszusammenhänge zu bilden und zu überprüfen,
- die Situation in der Dienststelle im Hinblick auf Veränderungspotentiale zu bewerten,
- ggf. geeignete Maßnahmen zur Verbesserung zu entwickeln und
- einen verbindlichen Umsetzungsplan zu erstellen,
- abschließend einen Bericht über die Ergebnisse der UKF und die Umsetzungsschritte zu erstellen, der auch der Senatorin für Finanzen zur Verfügung zu stellen ist.

Die Senatorin für Finanzen wird einmal jährlich die Ergebnisse aller UKF's aufbereiten und dem Senat darüber Bericht erstatten.

In der UKF soll neben dem Organisationswissen aus dem jeweiligen Bereich auch das Fachwissen der beteiligten Fachexperten/innen genutzt werden. Außerdem sollen im Rahmen der UKF unter Beachtung der datenschutzrechtlichen und statistischen Auswertungsregeln auch differenziertere Fehlzeitenanalysen auf niedrigerem Aggregationsniveau (z.B. standort- oder abteilungsbezogen) genutzt werden können. Für den gesamten Prozess gilt die Prämisse, dass keine personenbezogenen Daten genutzt und die geltenden Datenschutzbestimmungen berücksichtigt werden.

Die UKF hat folgende Zusammensetzung: Dienststellenleitung/Verwaltungsleitung, Interessenvertretung, BGM-Verantwortliche (wenn vorhanden), Betriebsarzt/ärztin, Fachkraft für Arbeitssicherheit, SF - Gesundheitsmanagement, ggf. weitere Teil-

¹ Dies können u.a. sein: Altersstrukturdaten, Daten aus dem BEM (nicht personenbezogen), Hinweise aus Untersuchungen und Beratungsgesprächen des Arbeitsmedizinischen Dienstes, Stand der Gefährdungsbeurteilung, Hinweise aus Begehungen der Fachkräfte für Arbeitssicherheit, bisherige Aktivitäten im Rahmen des Gesundheitsmanagements.

nehmer/-innen mit inhaltlichem Bezug (z.B. Abteilungsleitung eines bestimmten Bereichs, Suchtkrankenhelfer/-in, Ergonomiebeauftragte). Dort, wo es bereits ein arbeitsfähiges Gremium (Arbeitsschutzausschuss und/oder Steuerungsgruppe Gesundheitsmanagement) in der genannten Zusammensetzung gibt, ist die zusätzliche Einrichtung einer UKF nicht erforderlich. Die bestehenden Gremien werden dann temporär mit dem Arbeitsauftrag ausgestattet, sich systematisch mit dem Fehlzeiten-geschehen in der Dienststelle auseinanderzusetzen.

Die SF – Gesundheitsmanagement - wird einen Leitfaden für die Vorbereitung und Durchführung der UKF konzipieren, um die Verfahrensschritte festzulegen und die beteiligten Akteure beim Zusammentragen der relevanten Informationen, bei deren Bewertung und bei der Entwicklung von Maßnahmen zu unterstützen. Der Leitfaden wird mit dem Gesamtpersonalrat, der Gesamtschwerbehindertenvertretung und dem Gesamtrichterrat abgestimmt.

Die UKF ist ein temporäres Instrument, um noch bestehende Entwicklungs-unterschiede und Lücken im Handlungsfeld BGM zu schließen. Neu ist der Versuch einer Gesamtschau aller relevanten Informationen, die sonst eher unverbunden an unterschiedlichen Stellen verortet sind und zu wenig systematisch genutzt werden. Dabei liegt ein inhaltlicher Schwerpunkt der UKF auf der Wirkungsüberprüfung bisheriger Maßnahmen und bestehender Verfahren. Mit dem Instrument der UKF sollen Prozesse angestoßen werden, insbesondere in den Bereichen, in denen das Gesundheitsmanagement noch nicht hinreichend entwickelt ist.

C. Alternativen

Alternativen werden nicht vorgeschlagen.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Die Einrichtung von Unterstützungskonferenzen Fehlzeiten in den ausgewählten Dienststellen ist zunächst nicht mit zusätzlichen Kosten verbunden. Es fallen lediglich mittelbar Personalkosten für die an der Unterstützungskonferenz Beteiligten an. Aus der Analyse und der Erörterung in der UKF können und sollten sich Maßnahmen ergeben, die je nach Maßnahme und Dienststelle ggf. Kosten verursachen können, die im Vorhinein allerdings nicht konkret beziffert werden können.

Diesem Aufwand steht mittel- bis langfristig ein personalwirtschaftlicher Nutzen gegenüber. Es liegen bereits verschiedene Veröffentlichungen vor, die den Nutzen von Präventionsmaßnahmen belegen. Bezogen auf Langzeiterkrankungen existieren Studien, die das Kosten-Nutzen-Verhältnis mit 1:4,8 beziffern².

Wenn das Instrument UKF, wie intendiert, in den jeweiligen Dienststellen zu passgenauen Maßnahmen führt, so kann davon ausgegangen werden, dass sich mittel- oder langfristig auch im bremschen öffentlichen Dienst positive Kosten-Nutzen-Effekte durch die Erhöhung bzw. Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit erzielen

² iga.Report 24 „Betriebliches Eingliederungsmanagement in Deutschland – eine Bestandsaufnahme“, 2013

lassen.

Die im Rahmen der UKF zusammengetragenen Informationen und Daten werden, soweit datenschutzrechtlich zulässig, geschlechtsspezifisch ausgewertet bzw. aufbereitet. Zahlreiche Studien zeigen geschlechtsspezifische Unterschiede beim Umgang mit Gesundheit, Krankheit und Belastungen, bei den gesundheitsrelevanten Auswirkungen von Arbeits- und Lebensbedingungen, bei Bewältigungsstrategien und Risikoverhalten, bei der aktiven Suche und der Inanspruchnahme von Unterstützungsangeboten. Die UKF bietet die Chance und den Rahmen, diese Unterschiede stärker in den Blick zu nehmen und insbesondere bei der Maßnahmenentwicklung die geschlechtsspezifischen Unterschiede im Hinblick auf deren Wirkung mitzudenken und zu prüfen.

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 sowie der Gesamtrichterrat für das Land Bremen sind über das vorgesehene Instrument informiert worden.

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport hat die Senatorin für Finanzen darum gebeten zu prüfen, wie den Dienststellen – auch unabhängig von der UKF – Daten zu Fehlzeiten auf niedrigerem Aggregationsniveau als derzeit zur Verfügung gestellt werden können, um die Steuerungs- und Handlungsfähigkeit in den Dienststellen zu verbessern und auf diese Weise frühzeitig der Notwendigkeit einer UKF entgegenwirken zu können.

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 Erprobung des Instruments „Unterstützungskonferenz Fehlzeiten“.
2. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen, jeweils nach Analyse der Fehlzeitenentwicklung die zuständigen Ressorts für Dienststellen in ihrem Geschäftsbereich bzw. die senatorische Dienststelle selbst aufzufordern, Fehlzeitenkonferenzen einzurichten, soweit dies notwendig ist.
3. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen, mit dem Gesamtpersonalrat für das Land und die Stadtgemeinde Bremen Verhandlungen über die Änderung der Anlage 1 (Zentrale und dienststellenbezogene Auswertungen des Krankenstandes)

der Dienstvereinbarung Gesundheitsmanagement vom 23. Juni 2009 aufzunehmen, um im Rahmen der UKF und darüber hinaus auch Daten der Fehlzeitenstatistik auf niedrigerem Aggregationsniveau nutzen zu können.

4. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen, einen Leitfaden für die Vorbereitung und Durchführung der Unterstützungskonferenz Fehlzeiten in den Dienststellen zu erstellen und mit dem Gesamtpersonalrat, der Gesamtschwerbehindertenvertretung für das Land und die Stadtgemeinde Bremen und dem Gesamtrichterrat für das Land Bremen abzustimmen.
5. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen, ihm einmal im Jahr Bericht zu erstatten über die Fehlzeitenentwicklung im bremischen öffentlichen Dienst und über die durchgeführten UKF's.
6. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen, nach Ablauf von drei Jahren das Verfahren zu evaluieren und dem Senat darüber Bericht zu erstatten.