



Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, Wismarsche Str. 159, 19053 Schwerin

Landkreise und kreisfreie Städte

Ministerium für Inneres und Sport

Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales

Kommunaler Sozialverband

Landkreistag

Städte- und Gemeindetag

per Email

Bearbeiter: Dr. Lars Sloot
Telefon: 0385/7412-182
Fax: 0385/7412-100
E-Mail: lsloot@lrh-mv.de
Ihr Zeichen:
GZ:

Schwerin, 03.12.2014

Rundschreiben Nr. 2/2014 des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern *Steuerung der Hilfen zur Erziehung*

Allgemeines

Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern informiert in unregelmäßigen Abständen über Themen von über den Einzelfall hinausgehender Bedeutung durch Rundschreiben. Adressat der Rundschreiben sind alle Stellen der öffentlichen Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern, die vom Landesrechnungshof geprüft werden können. Der Versand erfolgt ausschließlich elektronisch, die Rundschreiben werden auch auf der Homepage des Landesrechnungshofes zur Verfügung gestellt.

Der Landesrechnungshof wird die in seinen Rundschreiben mitgeteilten Feststellungen und Wertungen seiner künftigen Prüfungstätigkeit zugrunde legen und als bei den geprüften Stellen bekannt voraussetzen. Er bittet deshalb die Empfänger, in geeigneter Weise sicherzustellen, dass die Rundschreiben allen Beschäftigten bekannt gemacht werden.

Steuerung der Hilfen zur Erziehung

Die Ausgaben der Kinder- und Jugendhilfe in Mecklenburg-Vorpommern sind in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen und belaufen sich insgesamt jährlich auf über eine halbe Milliarde Euro. Eine Steuerung der zu finanzierenden Leistungen ist damit unumgänglich, um mit einem möglichst geringen Mitteleinsatz einen größtmöglichen Wirkungsgrad zu erzielen.

Der Landesrechnungshof hat zuletzt mehrere Prüfungen zu den Hilfen zur Erziehung nach den §§ 27 ff. SGB VIII durchgeführt. Er hat dabei zahlreiche Feststellungen zu Optimierungspotentialen bei der auf Leitungsebene angesiedelten strategischen Steuerung der Leistungsgewährung sowie der Steuerung im Einzelfall getroffen. Unter Berücksichtigung seiner Feststellungen aus einer weiteren Prüfung zur Jugendhilfeplanung in den Landkreisen und kreisfreien Städten des Landes gibt der Landesrechnungshof nachstehende Handlungsempfehlungen für eine verbesserte Steuerung in diesen Bereichen:

1. Strategische Steuerung

1.1. Controlling

Ein zentrales Steuerungsinstrument bei der Gewährung von Leistungen ist das Controlling. Auch im Bereich der Hilfen zur Erziehung hält der Landesrechnungshof ein kontinuierliches und strukturiertes Controllingverfahren für dringend erforderlich. Die Ausprägungen des praktizierten Controllings waren bei den geprüften Stellen sehr unterschiedlich, durchgehend ergab sich aber Verbesserungspotential und -bedarf.

Ein wirksames Controlling unterstützt die Erreichung der Leistungs- und Finanzziele, analysiert Abweichungen von diesen und ermöglicht durch eine Berichterstattung die Reflexion über den aktuellen Einsatz von Ressourcen und die formalen Abläufe der Leistungsgewährung sowie die Wirtschaftlichkeit der Hilfen. Dazu wird sowohl ein Finanz- als auch ein Fachcontrolling benötigt. Im Rahmen des Fachcontrollings sollte insbesondere auch eine Analyse der beendeten Hilfen erfolgen. So können Erkenntnisse zur Wirksamkeit einzelner Hilfeangebote gewonnen werden. Eine Evaluation der geleisteten Hilfen ist unumgänglich, um künftige Bedarfe optimal abzudecken.

Um bestimmte Entwicklungen im Zeitverlauf zu verfolgen und auswerten zu können, sind entsprechende Kennzahlen zu bilden. Es ist von erheblicher Bedeutung, dass diesen Kennzahlen belastbares Datenmaterial zu Grunde liegt. Nach den Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes waren hier teilweise Defizite zu verzeich-

nen. So wurden etwa Leistungen fehlerhaft verbucht oder Daten von unterschiedlichen Stellen in uneinheitlicher Systematik gemeldet und verwendet. Neben einer generellen Prüfung der Datengrundlage sollte zwecks Vereinfachung einer Datengenerierung auch geprüft werden, welche unmittelbaren Auswertungsmöglichkeiten die jeweils für die Fallbearbeitung eingesetzte Software bietet bzw. die bestehenden Möglichkeiten sind auch tatsächlich zu nutzen.

Die aus dem Controlling gewonnenen Erkenntnisse müssen auch Eingang in die Jugendhilfeplanung finden, um darüber ggf. erforderliche Veränderungen anstoßen zu können. Um die Ergebnisse aus dem Controlling auch langfristig nachhalten und auswerten zu können, müssen diese regelmäßig in Berichtsform festgehalten werden und an die zuständigen Stellen weitergeleitet werden.

1.2. Jugendhilfeplanung

Die in § 80 SGB VIII festgeschriebene Verantwortung für die Jugendhilfeplanung wird durch die Jugendämter wahrgenommen. Bei der Jugendhilfeplanung handelt es sich um einen permanenten kommunikativen Prozess, an dem die Träger und Anbieter von Jugendhilfeleistungen frühzeitig zu beteiligen sind. Ebenso sollten die Nutzerinnen und Nutzer der Leistungen in den Bereichen, die sie unmittelbar betreffen, in angemessener Form einbezogen werden.

Entsprechend der gesetzlichen Vorgabe besteht eine Jugendhilfeplanung aus einem Dreischritt von Bestandsfeststellung, Bedarfsermittlung und Maßnahmeplanung. Sie umfasst

- die quantitative und qualitative Bestandsfeststellung von Einrichtungen, Diensten und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe,
- die quantitative und qualitative Feststellung des Bedarfs an Angeboten der Jugendhilfe zur Erziehung, Bildung, Betreuung und Freizeitgestaltung von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien,
- die Empfehlung und Konzipierung von angemessenen und bedarfsgerechten Maßnahmen der Jugendhilfe unter Berücksichtigung der Wünsche und Interessen der jungen Menschen und ihrer Personensorgeberechtigten.

Die Jugendhilfeplanung ist damit inhaltliche und finanzielle Entscheidungsgrundlage zur Steuerung der örtlichen Jugendhilfe und damit auch der Hilfen zur Erziehung. Sie ist Teil der kommunalen Planungen (Stadtentwicklungsplanung, Schulentwicklungsplanung, Sozialplanung, Bauleitplanung etc.). Bei den örtlichen Jugendhilfeplanun-

gen sind nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes die o. g. Punkte bislang in sehr unterschiedlicher Weise ausgeprägt dargestellt. Gerade im Zusammenwirken mit einem umfassenden Controlling ist auch eine weitere Ausarbeitung der Jugendhilfeplanungen erforderlich, um bestehende Steuerungsmöglichkeiten vollständig zu realisieren.

1.3. Vertragsabschlüsse

Bei der Mehrzahl der im Rahmen von Hilfen zur Erziehung erbrachten und vom Landesrechnungshof geprüften Leistungen waren die Grundlagen der Leistungserbringung zwischen freien Trägern und dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe vertraglich geregelt.

Ein wesentlicher Schwerpunkt von Feststellungen des Landesrechnungshofes lag im Bereich der Vereinbarungen von Entgelten. Teilweise fehlten begründende Unterlagen zu den Verhandlungsergebnissen. Teilweise waren auch Berechnungen zu den Kalkulationen fehlerhaft. Die Verhandlungen als solche waren häufig nicht hinreichend dokumentiert, so dass bestimmte Verhandlungsergebnisse nicht nachvollziehbar waren. Dieses widerspricht einem transparenten Verhandlungsverfahren und erschwert auf alten Verträgen aufbauende Neuverhandlungen.

Für eine erfolgreiche Verhandlungsführung muss diese sorgfältig vorbereitet werden. Hierzu regt der Landesrechnungshof an, im Bereich der Sachkosten für die Entgeltverhandlungen Finanzierungseckwerte zu erarbeiten. Dazu sollten die bestehenden Vereinbarungen ausgewertet und anhand der tatsächlich verhandelten Sachkosten einheitliche Standards und Finanzierungseckwerte für die Verhandlungen mit den Trägern erarbeitet werden. Bei sorgfältiger Ermittlung der Grundlagen steht ein wirksames Steuerungsinstrument bei den Vertragsabschlüssen zur Verfügung. Auf der Grundlage von Kosteneckwerten kann im Rahmen der Verhandlungen zeitnah eine erste Einschätzung vorgenommen werden, ob es sich um notwendige und angemessene Aufwendungen handelt. Damit ist eine Optimierung des Preis-Leistungsverhältnisses realisierbar.

Bei im Anwendungsbereich der §§ 78b ff. SGB VIII geschlossenen Verträgen hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die Beschreibungen der zu erbringenden Leistungen häufig zu ungenau formuliert waren. Es fehlten eindeutige Regelungen, welche Leistungen konkret zur Vertragserfüllung zu erbringen waren. Gleiches gilt für Festlegungen zur Qualitätsentwicklung im Sinne des § 79a SGB VIII. Eine begleitende Steuerung der Hilfeerbringung ist dadurch ebenso wie die nachträgliche Leis-

tungsevaluation erschwert. Um diese zu erleichtern, sollten in die Verträge Berichts- und Nachweispflichten aufgenommen werden.

Insgesamt bedarf das Aushandeln der Verträge besonderer Fachkenntnisse der damit befassten Mitarbeiter, um die von den freien Trägern vorgelegten Unterlagen angemessen prüfen zu können. Nach den Prüfungserfahrungen des Landesrechnungshofes hat es sich in der Praxis bewährt, die Bearbeitung der mit den freien Trägern auszuhandelnden Leistungsverträge in einem gemeinsamen Entgeltbereich für die Sozial- und Jugendhilfe (einschließlich Kindertageseinrichtungen) zusammenzufassen. Bei einer personellen Besetzung dieses Bereichs, die sowohl die betriebswirtschaftlichen als auch sozialpädagogische Aspekte abdeckt, hat sich gezeigt, dass dadurch eine deutliche Qualitätssteigerung sowohl beim Vertragsabschluss als auch bei der Evaluation der Angebote erreicht werden kann. Zudem lassen sich in einer größeren Einheit auch Vertretungsfälle besser auffangen.

1.4. Leitungsvorgaben, Fehler- und Wissensmanagement, Personal

Leitungsvorgaben sind verwaltungsinterne Anweisungen, die ein einheitliches und rechtmäßiges Verwaltungshandeln gewährleisten sollen. Sie sollten insbesondere auch detaillierte Regelungen zur Leistungsgewährung (einschließlich der Durchführung des Hilfeplanverfahrens) enthalten, um auf optimierte Verfahrensabläufe hinzuwirken.

Neben einer regelmäßigen Überprüfung, für welche Vorgänge Leitungsvorgaben erforderlich sind und ggf. entsprechende Anpassungen, muss auch ihre regelmäßige Aktualisierung erfolgen. Der Landesrechnungshof hat insofern festgestellt, dass in der Praxis Problemlagen für die Fallbearbeitung bestanden, denen mit entsprechenden Vorgaben hätte abgeholfen werden können. Teilweise waren Leitungsvorgaben auch über Jahre hinweg nicht verändert worden, obwohl sich zwischenzeitliche Rechtsänderungen ergeben haben bzw. übergeordnete Fachinstitutionen (z. B. Deutscher Verein) ihre damals einschlägigen und ggf. in vorhandenen Leitungsvorgaben eingeflossenen Empfehlungen zwischenzeitlich überarbeitet haben. Die jeweils aktuellen Leitungsvorgaben müssen den jeweils zuständigen Mitarbeitern in einfach zugänglicher und vollständiger Weise zur Verfügung stehen.

Die schnelle und gut aufbereitete Zurverfügungstellung des für die Mitarbeiter zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Wissens bezeichnet der Begriff „Wissensmanagement“. Neben fachlichen Vorgaben gehört bei den Hilfen zur Erziehung beim Wissensmanagement insbesondere auch dazu, dass dem Fallmanagement ausreichend

Informationen über die bestehenden Angebote für erzieherische Hilfen zur Verfügung stehen.

Das Fehlermanagement dient der Sicherung eines rechts- und zielkonformen Verwaltungshandelns. Es hat eine reaktive und präventive Komponente. Es stellt ein wichtiges methodisches Instrument dar, um beispielsweise durch stichprobenartige Prüfungen frühzeitig mögliche Fehler, insbesondere bei neuen Konzeptionen (auch Leitungsvorgaben) bzw. beim Inkrafttreten neuer gesetzlicher Grundlagen, zu erkennen und zu vermeiden. Es zielt also in erster Linie auf Fehlervermeidung ab, nicht auf Fehlerentdeckung. Aber auch vor dem Hintergrund der Vermeidung von Korruption und Manipulation wirkt ein kontinuierliches, die Prozesse begleitendes Fehlermanagement präventiv. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes ist ein systematisches Fehlermanagement oftmals nicht eingerichtet. Hierdurch könnte aber gerade in der Einzelfallsachbearbeitung eine Vielzahl von Fehlern vermieden werden.

Angesichts der Komplexität der zu erledigenden Aufgaben sowie der erheblichen Kostenintensität kommt dem Einsatz qualifizierten Personals hohe Bedeutung zu.

2. Steuerung im Einzelfall

Bei der Steuerung im Einzelfall hat der Landesrechnungshof in den von ihm geprüften Akten einige typische Problemfelder ausgemacht, auf die er nachstehend hinweist:

Bei der Bedarfsfeststellung ist sicherzustellen, dass der örtliche Träger eigenverantwortlich die Entscheidung über Auswahl der geeigneten Hilfe trifft. Die Letztentscheidungskompetenz darf nicht beim späteren Leistungserbringer liegen, da es dort zu einem Konflikt zwischen eigenen wirtschaftlichen Interessen und der Auswahl der geeigneten Hilfeart und -form kommen könnte. Die Auswahlentscheidung mit ihren Gründen ist zu dokumentieren.

Weiterhin hält der Landesrechnungshof die Einbindung der wirtschaftlichen Jugendhilfe in den Prozess der Hilfgewährung für dringend erforderlich, um die Kostenaspekte angemessen in die Entscheidung mit einfließen zu lassen. Damit bestünde dann auch die Möglichkeit, die für die Kostenbeitragserhebung im Einzelfall notwendigen Unterlagen und Informationen, soweit noch Bedarf besteht, bereits frühzeitig von den potentiell Beitragspflichtigen anzufordern.

Bei der Erhebung von Kostenbeiträgen ist zu beachten, dass diese bei Eltern, Ehegatten und Lebenspartnern im Regelfall erst ab dem Zeitpunkt erfolgen kann, ab wel-

chem dem Pflichtigen die Gewährung der Leistung mitgeteilt und er über die Folgen für seine Unterhaltspflicht gegenüber dem jungen Menschen aufgeklärt wurde (§ 92 Abs. 3 SGB VIII). Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Mitteilungen teilweise gar nicht oder erst nach einem zu langen Zeitraum versandt wurden. Weil der Träger der öffentlichen Jugendhilfe mit der Kostentragung in Vorleistung geht, ist es jedoch von besonderer Bedeutung, alle möglichen Kostenbeitragspflichtigen zeitnah zu ermitteln und ihnen eine Mitteilung über ihre Kostenbeitragspflicht zuzusenden, um diese Einnahmemöglichkeit voll auszuschöpfen zu können.

Für längerfristige Hilfen soll nach § 36 Abs. 2 SGB VIII ein Hilfeplan für den konkreten Einzelfall erstellt werden. In den Hilfeplan sollte nach Auffassung des Landesrechnungshofes auch ein Kostenplan aufgenommen werden. Dieser dient insbesondere dazu, einen Bezug zu den für die zu erbringende Hilfe anfallenden Kosten herzustellen und diese den Verfahrensbeteiligten transparent zu machen.

Hinsichtlich der im Hilfeplan formulierten Ziele ist darauf zu achten, dass diese „smart“ (spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch, terminiert) formuliert sind. Dieses ist insbesondere erforderlich, um, im Zusammenspiel mit einer entsprechend konkret formulierten Leistungsbewilligung, die Wirksamkeit der erbrachten Leistungen auswerten zu können und die Ergebnisse in eine Evaluation der Hilfeangebote einfließen lassen zu können (vgl. auch Fachcontrolling). Insofern sollte auch geprüft werden, ob IT-gestützte Auswertungen möglich sind.

Generell ist darauf zu achten, dass die Hilfepläne zeitnah erstellt und in angemessenen bzw. den vorgesehenen Abständen fortgeschrieben werden.

3. Übergeordnete Unterstützung der örtlichen Träger

Eine deutliche Unterstützung der Leistungssteuerung durch die örtlichen Träger ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes auch auf übergeordneter Ebene möglich.

Bislang fehlt eine überörtliche Jugendhilfeplanung. Angebote zur Deckung überörtlicher Bedarfe würden durch sie angeregt und gefördert. Der Landesrechnungshof hält einen übergeordnet gesteuerten fachlichen Diskurs zu überregionalen jugendhilfeplanerischen Strategien für unabdingbar. So werden etwa die örtlichen Jugendhilfeträger durch fachliche Rahmenvorgaben in die Lage versetzt, ihre Jugendhilfeplanung im Kontext mit einer überörtlichen strategischen Ausrichtung aufzustellen und abzustimmen.

Der Landesrechnungshof hält zudem eine umfassende Information über die im Land vorgehaltenen Angebote und der dafür vereinbarten Entgelte für ein wichtiges Steuerungsinstrument sowohl für die Vertragsverhandlungen auf örtlicher Ebene als auch bei der Auswahlentscheidung der Hilfestellung im Einzelfall. In Anlage 3 des Landesrahmenvertrages Kinder- und Jugendhilfe vom 09.09.1999 ist die Erstellung eines Infokataloges vorgesehen. Dieser Info-Katalog könnte zu einer besseren Übersicht der Leistungsangebote außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der jeweiligen einzelnen örtlichen Träger wesentlich beitragen.

Darüber hinaus hält es der Landesrechnungshof für erforderlich bzw. zweckmäßig, dass das Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales die gesetzlich von ihm geforderten Verordnungen erlässt bzw. den ihm eingeräumten Spielraum zum Erlass von Verordnungen nutzt. Hierdurch könnten sowohl bei der Festsetzung des Barbeitrages nach § 39 Abs. 2 SGB VIII als auch bei den Bestimmungen zur Festsetzung laufender Leistungen zum Unterhalt nach § 39 Abs. 5 SGB VIII landesweit einheitliche Regelungen getroffen werden.



Für die Richtigkeit:

[Handwritten signature]
.....
Kanzlei

gez. Dr. Schweisfurth

gez. Arenskrieger

gez. Dr. Hempel

gez. Dr. Schuelper

gez. Scheeren