

Informationsvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
Sozial- und Gesundheitsausschuss	09.02.2016	öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

Bericht der Gemeindeprüfungsanstalt NRW über die „Überörtliche Prüfung Soziales der Stadt Bielefeld im Jahr 2014“

Sachverhalt:

1. Vorbemerkungen

Die Gemeindeprüfungsanstalt NRW (GPA) hat im Jahr 2014 eine Prüfung in diversen Aufgabenfeldern der Stadt Bielefeld durchgeführt. Zielstellung der GPA war es dabei,

- die Haushaltssituation zu analysieren,
- Risiken aufzuzeigen,
- die Haushaltskonsolidierung zu unterstützen und
- Handlungsempfehlungen auszusprechen.

Um hier Aussagen treffen zu können, bedient sich die GPA eines Vergleichs Bielefelder Werte und Zahlen mit denen anderer Kommunen in NRW.

Auf der Grundlage der von ihr vor allem für die Jahre 2011 und 2012 erhobenen Daten hat die GPA Kennzahlen gebildet, die sie interkommunal verglichen hat. Ziel der Prüfung ist es, mögliche Handlungsoptionen aufzuzeigen, die zur Verbesserung des Ergebnisses führen. Dabei richtet die GPA den Blick schwerpunktmäßig auf die Fragestellungen des Ressourceneinsatzes in personeller und finanzieller Hinsicht und nicht auf die Qualität der Aufgabenerledigung.

Der Bericht über die durchgeführte Prüfung im Aufgabenbereich Soziales ist anliegend beigefügt. Die GPA betrachtet darin acht Teilbereiche, zu denen in einigen Bereichen Empfehlungen ausgesprochen werden. Folgende Teilbereiche mit Empfehlungen sind deshalb insbesondere Gegenstand dieser Informationsvorlage:

- Leistungsgewährung im Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG)
- Leistungsgewährung im Rahmen der ambulanten Hilfe zur Pflege (SGB XII)
- Leistungsgewährung im Rahmen der stationären Hilfe zur Pflege (SGB XII)
- Heimaufsicht
- Leistungsgewährung im Rahmen der Eingliederungshilfe (SGB XII)
- Leistungsangebot eines Behindertenfahrdienstes

Zu den Teilbereichen der Leistungsgewährung im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (3. und 4. Kapitel SGB XII), in Wohngeldangelegenheiten,

nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG), nach dem Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) und bei der Unterhaltsheranziehung wurden keine Empfehlungen oder Feststellungen mit Empfehlungscharakter abgegeben. Das im GPA-Bericht „Soziales“ ebenfalls dargestellte Aufgabenfeld der Rentenversicherungsangelegenheiten wird im Bürgeramt wahrgenommen und fällt in den Zuständigkeitsbereich des Haupt- und Personalausschusses. Es ist daher nicht Gegenstand der vorliegenden Informationsvorlage.

2. Kurzzusammenfassung der wesentlichen Erkenntnisse und Schlussfolgerungen aus dem Bericht der GPA

Die GPA hat sich insbesondere mit einem Stellenvergleich in den acht Aufgabenfeldern Soziales beschäftigt. Insgesamt wird der Bericht als positiv bestätigend eingeschätzt. Diese Bewertung gründet insbesondere auf folgenden Feststellungen und Aussagen der GPA:

- Der über den interkommunalen Vergleich erhobene Benchmark der GPA in Bezug auf Stellenpotenziale wird in fast allen Teilbereichen erreicht bzw. positiv überschritten. In den Bereichen, in denen sich mit Vergleichsstand 2011 noch Einsparpotenzial ergeben hatte, stellt die GPA fest, dass das Sozialamt bereits bis 2015 einen Stellenabbau umgesetzt bzw. im Rahmen der Konsolidierungsmaßnahmen 2016 - 2020 geplant hat.
- Im Aufgabenfeld der Leistungsgewährung „Hilfe zum Lebensunterhalt“ und „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ erreicht die Stadt Bielefeld sogar den Maximalwert, d.h. jede Mitarbeiterin und jeder Mitarbeiter bearbeitet eine höhere Fallzahl als Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter anderer Vergleichskommunen.
- Bei der Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepaketes wurde eine einheitliche Anlaufstelle im Sozialamt angesiedelt. Die GPA hebt hervor, dass in 2012 laut Statistik des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS) die Ausschöpfungsquote in Bielefeld bei rund 80 Prozent vs. 63 Prozent auf Landesebene lag.
- Die GPA begrüßt den von der Stadt Bielefeld im Rahmen der Hilfe zur Pflege eingeschlagenen Weg, Pflegefachkräfte für die Bedarfsprüfung einzusetzen. Der Einsatz entlastete sowohl die Sachbearbeitung als auch den kommunalen Haushalt und fördere den Verbleib in der eigenen Häuslichkeit.
- Die GPA unterstützt die Bemühungen der Stadt Bielefeld, die Heimaufsicht personell so auszustatten, dass der gesetzliche Auftrag als externe Qualitätssicherung erfüllt werden kann und rät hier ebenfalls zum Einsatz von Pflegefachkräften in einem interdisziplinären Personalmix.
- Die GPA stellt fest, dass die Unterhaltsheranziehung der Stadt Bielefeld effizient arbeite. Die Bündelung von spezialisiertem Wissen und die Zusammenführung der Forderungsbearbeitung aus verschiedenen Aufgabenfeldern erschließen Synergien und entlastete die Sachbearbeitung.
- Die GPA bewertet die Aufgabenerfüllung in der Eingliederungshilfe positiv. Die Leitlinien des Sozialamtes unterstützen die rechtmäßige Hilfestellung und entlasten die Sachbearbeitung. In den Hauptausgabefeldern für den örtlichen Sozialhilfeträger „Frühförderung“ und „Integrationshilfen“ ermöglichen die regelmäßige und flächendeckende Überprüfung der Vereinbarungen und Verträge die erforderliche Steuerung und Qualitätssicherung. Insbesondere wird die Bedeutung der Fachstelle Frühförderung für eine pass- und zielgenaue Bedarfsfeststellung hervorgehoben und auch der eingeschlagene Weg einer Poolbildung im Rahmen der Integrationshilfen positiv bewertet.
- Zum Aspekt der Organisation der Aufgabenerledigung in der Eingliederungshilfe über die Teilbereiche Beratung, Planung und Sachbearbeitung gibt die GPA Empfehlungen ab, die im Folgenden dargestellt werden.

3. Die einzelnen Empfehlungen der GPA

3.1. Leistungsgewährung im Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG)

Empfehlung

Seite 6: Eine Zusammenführung von sozialarbeiterischen, fachspezifischen und fallführenden Tätigkeiten im Sozialamt würde zu einer qualitativen Verbesserung führen.

Hintergrundinformationen und fachliche Anmerkungen

Das Amt für Integration war bis zum 30.09.2014 u.a. für sozialarbeiterische Tätigkeiten für Menschen mit Zuwanderungsgeschichte zuständig. Zum 01.10.2014 wurde die Umorganisation des Amtes für Integration verfügt. In diesem Zusammenhang wurden Stellen in das Sozialamt verlagert, die seitdem dem Aufgabenbereich der Unterbringung von Flüchtlingen zugeordnet sind.

Schlussfolgerung

Die Empfehlung der GPA NRW wurde hiermit umgesetzt.

3.2. Leistungsgewährung im Rahmen der Hilfe zur Pflege

3.2.1. Ambulante Hilfe zur Pflege

Empfehlung

Seite 10: Der Einsatz von Pflegefachkräften für die ambulante und stationäre Pflege muss regelmäßig überprüft werden (Kosten-Nutzenanalyse).

Hintergrundinformationen und fachliche Anmerkungen

Im Rahmen der HSK-Maßnahme 217/218 wurde der Fachdienst Pflege mit einem Personalmix aus Pflegefachkräften und Sozialarbeitern eingerichtet. Seitdem findet eine fallspezifische Prüfung der Versorgungsvorschläge der Leistungsanbieter statt, die zu einer Begrenzung des Leistungsumfangs auf das sozialhilferechtlich notwendige Maß geführt hat. Die kontinuierliche Tätigkeit des Fachdienstes Pflege hat nachweislich zu Versorgungsvorschlägen der Leistungsanbieter geführt, die sich nun stärker an dem sozialhilferechtlich erforderlichen Leistungsumfang orientieren. Hierbei ist die Nachhaltigkeit der Wirkung der Bedarfsfeststellung durch den Fachdienst Pflege geschuldet. Die Erfüllung der HSK-Vorgaben unterliegt seit Einrichtung des Fachdienstes Pflege in Bezug auf Personalaufwand und Einsparvolumen einem Fach- und Finanzcontrolling.

Schlussfolgerung

Die Empfehlung der GPA NRW wird mit Beibehaltung des HSK-Controllings umgesetzt.

3.2.2. Stationäre Hilfe zur Pflege

Empfehlung

Seite 12: Aufgrund des hohen Potenzials [*Einsparpotenzial Sachbearbeiterstellen*] in der stationären Pflege sollte die Stadt Bielefeld die Personalausstattung mit eigenen Untersuchungen überprüfen. Ein Anhaltspunkt ist der Benchmark der GPA NRW.

Hintergrundinformationen und fachliche Anmerkungen

Im Bereich der materiellen Hilfen für den stationären Bereich weist der GPA-Bericht ein Stellenpotenzial von rund 2,0 Vollzeit-Stellen aus. Die bereits in 2013 umgesetzten Stellenreduzierungen wurden dabei bereits in die Berechnung einbezogen. Das vom GPA gesehene Einsparpotential wird im Rahmen der Konsolidierungsmaßnahmen 2016 – 2020 unter der laufenden Nr. 181 bei zwei Stellen des gehobenen Dienstes in diesem Teilbereich umgesetzt.

Schlussfolgerung

Die Empfehlung des der GPA NRW fließt in die Konsolidierungsmaßnahmen 2016 – 2020 ein und wird umgesetzt.

3.3. Aufgabenerfüllung nach dem Wohn- und Teilhabegesetz (WTG)

Empfehlung

Seite 15: Der interdisziplinäre Mix aus Pflegefachkräften und Verwaltungskräften sollte auch bei einer eventuellen Personalaufstockung bedacht werden.

Hintergrundinformationen und fachliche Anmerkungen

Das novellierte WTG setzt neue Anforderungen an die Kontrolldichte für Einrichtungen der Hilfe zur

Pflege. Auch die steigende Zahl von Pflegewohngruppen im ambulanten Finanzierungssetting führt zu einer Ausweitung der Kontrollerfordernisse. Die gesetzlichen Anforderungen können nur über einen verstärkten Personaleinsatz in diesem Aufgabenfeld bewältigt werden. Hierbei ist die Einbeziehung von Pflegefachkräften bei der Stellenbesetzung auch aus Sicht des Sozialamtes sinnvoll.

Schlussfolgerung

Die Empfehlung der GPA NRW wurde über die Einrichtung von 1,3 überplanmäßigen Stellen in 2014 für die Heimaufsicht berücksichtigt. Bei der Stellenbesetzung wurde der empfohlene Personalmix umgesetzt. Zurzeit werden in der Sachbearbeitung 1,7 Pflegefachkräfte und 2,3 Verwaltungskräfte eingesetzt.

3.4. Aufgabenwahrnehmung in der Eingliederungshilfe

3.4.1. Eingliederungshilfe allgemein

Empfehlung 1

Seite 26: Eine Spezialisierung in der Sachbearbeitung erleichtert die Steuerung im Einzelfall und die Gesamtsteuerung in der Eingliederungshilfe.

Hintergrund und fachliche Anmerkungen

Die GPA hinterfragt die Einheitssachbearbeitung im Sozialamt und erwähnt ergänzend die Beteiligung der Fachstelle Frühförderung und des Gesundheitsamtes. Diese Fokussierung auf die einheitliche Sachbearbeitung im Bereich der Materiellen Hilfen berücksichtigt jedoch nicht hinreichend, dass die entscheidende Bedarfsfeststellung durch spezialisierte Fachkräfte in der Fachstelle Frühförderung, im Gesundheitsamt und teilweise auch in den Sozialarbeiterischen Hilfen wahrgenommen wird. Eine Steuerung und ein Fallmanagement liegen primär bei diesen Stellen der Bedarfsfeststellung. Den Materiellen Hilfen kommt die Umsetzung der Feststellungen in rechtmäßige Bescheide und die formelle Prüfung der örtlichen und sächlichen Zuständigkeit zu. Hier ergeben sich Synergien aus vergleichbaren Abläufen bei der Bewilligung von Leistungen der Hilfe zur Pflege. Sowohl in der Eingliederungshilfe als auch in der Hilfe zur Pflege erfolgt die Bedarfsfeststellung in einem spezialisierten Team mit entsprechend qualifizierten Fachkräften, die formelle Prüfung der Anspruchsgrundlagen und die bescheidtechnische Umsetzung liegen jedoch im Team der Materiellen Hilfen.

Schlussfolgerung

Die Stadt Bielefeld beschäftigt für die Bedarfsfeststellung und das Fallmanagement spezialisierte Mitarbeiter. Eine spezialisierte Sachbearbeitung im Bereich der formellen Prüfung und bescheidtechnischen Umsetzung verspricht bei der vorhandenen Arbeitsorganisation nicht die von der GPA NRW gesehene Vorteile in Bezug auf die Steuerung der Eingliederungshilfe.

Empfehlung 2

Die Bündelung aller beratenden, planerischen und sachbearbeitenden Tätigkeiten in einer Abteilung schafft die Grundlage für eine transparente und einheitliche Steuerung der Eingliederungshilfe.

Hintergrund und fachliche Anmerkungen

Die Stadt Bielefeld hat bisher eine andere Organisationsform gewählt. Die von der GPA vorgeschlagene Organisationsform hätte zwangsläufig auch Auswirkungen auf die Organisation der Hilfe zur Pflege und die Auszahlung von Transferleistungen nach dem SGB XII. Inhaltlich wird nicht berücksichtigt, dass es bei einer hilfebedürftigen Person den Bedarf für Leistungen der Hilfe zur Pflege, der Eingliederungshilfe und auch für Transferleistungen zum Lebensunterhalt geben kann. Eine andere organisatorische Arbeitsorganisation würde somit nicht zu einer Verringerung von Schnittstellen, sondern nur zu einer Verlagerung erforderlicher Schnittstellen führen.

In Bielefeld liegt die strategische Steuerung der Hilfearten im Amt für integrierte Sozialplanung und Prävention. Die beratenden und sachbearbeitenden Tätigkeiten liegen in verschiedenen Abteilungen des Sozialamtes. Im Rahmen der Organisationsentwicklung des Sozialamtes ist jedoch eine Zusammenführung von beratenden und quartiersbezogenen Leistungen und Planungen in Projektform in einem Geschäftsbereich vorgesehen.

Schlussfolgerung

Die hilfeartbezogene Bündelung aller beratenden, planerischen und sachbearbeitenden Aufgaben einer Hilfeart bietet nicht nur Vorteile. Das Sozialamt der Stadt Bielefeld hat hier bewusst bisher einen anderen organisatorischen Zuschnitt verfolgt. In Bezug auf quartiersbezogene Hilfsangebote wird im Rahmen der Organisationsentwicklung des Sozialamtes in Projektform eine organisatorische Weiterentwicklung beabsichtigt.

3.4.2. Behindertenfahrdienst

Empfehlung

Seite 31: Die Stadt Bielefeld sollte die Leistung des Behindertenfahrdienstes zukünftig öffentlich ausschreiben. Der EU-Schwellenwert für die Auftragsvergabe liegt bei 200.000 Euro. Dieser wird von Bielefeld überschritten. In Anbetracht der Haushaltslage der Stadt Bielefeld kann eine finanzielle Beteiligung der Teilnehmer am Fahrdienst eine Entlastung des Haushaltes bringen.

Hintergrund und fachliche Anmerkungen

Der Behindertenfahrdienst wird von der Stadt Bielefeld als nicht wirtschaftliche Dienstleistung im Sinne des EU-Subventionsrechtes eingestuft. Demnach ergibt sich keine Verpflichtung zur Ausschreibung. Der von der GPA genannte Schwellenwert ist nur für wirtschaftliche Dienstleistungen relevant.

Schlussfolgerung

Art und Umfang der Aufgabenwahrnehmung werden im Rahmen der Abstimmungen zur Verlängerung der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen überprüft. Eine Verpflichtung zur Ausschreibung des Behindertenfahrdienstes besteht nicht.

Beigeordnete(r)

Ingo Nürnberger