

Vorlage

für die Sitzung der städtischen Deputation für Soziales, Kinder und Jugend am 5. September 2013

Berichtsbitten des Rechnungsprüfungsausschusses

A- Problem

Im Zuge der Beratungen zum Jahresbericht 2012 des Rechnungshofes hat der städtische Rechnungsprüfungsausschuss folgende Bitten an das Ressort gerichtet:

1. Zahlungsverkehr im Amt für Soziale Dienste
Bericht des Sozialressorts an die Sozialdeputation bis zum 01. Oktober 2013 über die beanstandeten Zahlungsvorgänge an die freien Träger und den Sachstand zu eventuellen Rückforderungsansprüchen.
2. Revisionsverfahren im Amt für Soziale Dienste
Bericht des Sozialressorts an die Sozialdeputation bis zum 01. Oktober 2013 zu der Fragestellung, ob durch die Einführung der Software „IDEA“ und des „Arbeitsablaufbausteins Qualitätssicherung“ sowie der Zuständigkeitsverlagerung für Zahlungen vom Rechnungswesen auf die Sozialzentren die beschriebenen Mängel beseitigt und die Qualität der Prüfungen und Kontrollen verbessert werden konnten.
3. Erstattung von Krankenhilfeleistungen an Krankenkassen
Der RPA fordert das Ressort auf, einen systematischen, zeitnahen und sinnvollen Bestandsabgleich mit den Krankenversicherungen durchzuführen. Er bitte das Ressort, der Sozialdeputation bis zum 01. Oktober 2013 über den Stand und das Ergebnis der getroffenen Maßnahmen und einen eventuell noch nachvollziehbaren Schaden zu berichten.

Darüber hinaus steht aus dem Bericht 2008 des Rechnungshofes folgende Bitte aus:

4. Finanzierung und Mittelverwendung der Kindertagesbetreuung
Bericht an die städtische Deputation für Soziales, Jugend, Senioren und Ausländerintegration über die Ergebnisse der Überprüfung der Strukturen zur Verwendungsnachweisprüfung, über den Anteil der geprüften Zuwendungen am Zuwendungsvolumen jedes Jahres, über erzielte Rückforderungen oder erreichte geringere Bewilligungen sowie über das Konzept zur Überprüfung des Stands der Umsetzung des Rahmenbildungsplans in den Einrichtungen der Stadtgemeinde Bremen.

Die Berichtsbitten des Rechnungsprüfungsausschusses sind als Anlage beigefügt.

B- Lösung

Es werden folgende Berichte vorgelegt:

Zu 1. Zahlungsverkehr im Amt für Soziale Dienste

Der Rechnungshof hat in seinem Jahresbericht 2012 diverse Prüfungsergebnisse in den Bereichen Zahlungsverkehr und Revision im Amt für Soziale Dienste vorgelegt. Zum Themenbereich „Revision“ hat der Rechnungshof es speziell auf das Verfahren im Referat „Zentrales Rechnungswesen“ des Amt für Soziale Dienste (Referat 13) abgestellt:

- 1) Eine qualifizierte Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit zu veranlassender Zahlungen ist im Rechnungswesen nicht möglich, da die Kostenzusicherungen nicht selbst, sondern im AfSD [in den Sozialzentren] erstellt werden.
- 2) Ein Abgleich zwischen Rechnung und Kostenzusicherung hat das Zentrale Rechnungswesen nicht immer vorgenommen, daher ist die Kassensicherheit insoweit nicht gewährleistet.
- 3) Bis zum Abschluss der Zahlungsumstellung auf die Fachverfahren ist eine gesonderte Revisionsregelung notwendig mit klaren Vorgaben, wie Rechnungen zu prüfen und zu bezahlen und wie Vorgesetzte dabei einzubinden sind.

Im Zuge zwischenzeitlich eingetretener Veränderungen in der Organisation des Ressorts sind die Aufgaben und Zuständigkeiten des o.g. Zentralen Rechnungswesens (Referat 13) des Amtes für Soziale Dienste in die Senatorische Behörde (Referat 11) überführt worden. Demzufolge sind die erforderlichen Optimierungen hier anzusetzen. Beim Übergang hat das Ressort die o.g. Feststellungen des Rechnungshofes bei der zukünftigen Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung im Referat 11 als Leitlinien betrachtet und für die weitere Arbeit beachtet.

Konkret kann zu den o.g. Punkten, die vormalig das Zentrale Rechnungswesen betrafen, nun aber im Zuständigkeitsbereich des Referates 11 abzuwickeln sind, das Folgende festgestellt werden:

Zu 1) Im Haushaltsreferat werden die eingereichten Originalrechnungen anhand der Vorgaben der Kostenzusicherung sowie ggf. weiterer Berechnungsgrundlagen wie z. B. die Einhaltung von Tarifen aus den abgeschlossenen Verträgen überprüft. Die Kostenzusicherung enthält dabei alle notwendigen Angaben und versetzt die Bearbeiterinnen und Bearbeiter in die Lage, eine qualifizierte Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Originalrechnung durchzuführen. Darauf, dass die Sozialzentren die Kostenzusicherungen erstellt haben, kommt es hierbei nicht an, da auch diese eine eigene Prüfung nach gleichen Kriterien durchführen müssten, wenn die Zahlung dort veranlasst würde. Die Bearbeiterinnen und Bearbeiter im Referat 11 sind angewiesen, eng nach den zu Beginn genannten Grundsätzen vorzugehen. Problemfälle sind stets den Vorgesetzten vorzulegen.

Zu 2) Diese Feststellung bezog sich in der damaligen Aufgabenwahrnehmung generell auf mehrere Fälle, in denen Freie Träger für ihre Leistungen Abschlagszahlungen erhalten haben, die Spitzabrechnung z.T. jedoch nicht erfolgt waren. Konkret war ein Sachverhalt aufgeführt worden, der nicht richtig abgerechnet war. In der Tat war es hier zu problematischen Konstellationen gekommen.

Die Innenrevision hat diesen Fall über den vom Rechnungshof benannten Zeitraum hinaus geprüft, dies hat zu Rückzahlungen in Höhe von 470 T€ geführt.

Im Rahmen der Aufgabenübernahme in die Senatorische Behörde wurde eine Bestandsaufnahme der fehlenden Spitzabrechnungen durchgeführt und die Abrechnung eingeleitet. Weitere Rückforderungen ergaben sich hieraus nicht.

Aufgrund der Einführung der Fachverfahren im Amt für Soziale Dienste sind derartige Zahlungsmodalitäten an Freie Träger grundsätzlich ausgeschlossen.

Zu 3) Klare Vorgaben, wie Rechnungen zu prüfen und zu bezahlen sind, ergeben sich aus den Verwaltungsvorschriften zu § 70 LHO. Gleiches gilt für die Anordnungsbefugnis, die auch vom Vorgesetzten wahrgenommen wird und Ausfluss des Vier-Augen-Prinzips ist. Der Anord-

nungsbefugte prüft u. a., ob in der förmlichen Zahlungsanordnung keine offensichtlich erkennbaren Fehler enthalten sind. Der Sicherstellung der Umsetzung der bestehenden Vorschriften der LHO ist bei erfolgten Umorganisation ein sehr hoher Stellenwert eingeräumt.

Hinsichtlich speziell des Themas „Revision“ ist festzustellen, dass das Referat 11 voll der Innenrevision des Ressorts unterliegt. Darüber hinaus werden – wie schon dargestellt – aus den Feststellungen des Rechnungshofes die notwendigen Rückschlüsse gezogen, um einzelfallbezogene Fehlentwicklungen zu vermeiden. Dazu gehören auch stichprobenartige bzw. anlassbezogene Prüfungen und Sichtungen von einzelnen Geschäftsvorfällen im Zahlungsverkehr (Anordnungswesen) im Sinne einer referatseigenen Revision durch die Vorgesetzten.

Zu 2. Revisionsverfahren im Amt für Soziale Dienste

Hinsichtlich der Qualität der Prüfungen und Kontrollen beim Zahlungsverkehr wird auf die Ausführungen zu 1. verwiesen.

Die Einführung der Software ‚IDEA‘ trägt dazu bei, die Qualität der Prüfungen und Kontrollen zu verbessern, und zwar in den Fällen, in denen es um die Auswertung größerer Datenmengen geht. Durch den Einsatz von IDEA können Zahlungsvergänge systematisch ausgewertet und beispielsweise auch dolose Handlungen schneller erkannt werden.

Zu 3. Erstattung von Krankenhilfeleistungen an Krankenkassen

Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, entsprechend dem quartalsweisen Abrechnungsrhythmus der Krankenkasse systematische Bestandsabgleiche einzuführen.

Es wurde in 2013 ein Abgleichsystem erarbeitet, das quartalsweise durchgeführt wird, wenn die Abrechnungen der Kassen vorliegen. Anhand dieses Abgleichs ist es möglich, Unstimmigkeiten zwischen den Falldaten aus Open Prosoz und den Daten der Kassen zu erkennen, um zeitnah handeln zu können.

Hinzu kommt, dass die vom Rechnungshof geforderte technische Unterstützung durch das IT-Verfahren Open Prosoz über die aktuell eingeführte neue Programmversion gewährleistet ist. Hierdurch wird eine Plausibilitätsprüfung nach § 264 SGB V gefordert.

Hinsichtlich eines eventuell noch nachvollziehbaren Schaden ist zu berichten, dass die verspätet abgemeldeten Leistungsberechtigten nicht erfasst sind. Somit können Aussagen zum Umfang, zu den Zeiträumen der rückwirkenden Abmeldungen und zur Anzahl der eingezogenen Versichertenkarten nicht automatisiert getroffen werden. Hinzu kommt, dass die Abrechnungen der sog. Kopfpauschalen grundsätzlich nicht personenbezogen aufgeschlüsselt wurden, so dass Aussagen zu Überzahlungen und zu durchgesetzten Erstattungen einzelfallbezogen ebenfalls nicht automatisiert getroffen werden können. Für eine nachträgliche Erhebung der notwendigen Daten fehlen die personellen Kapazitäten.

Der vom Rechnungshof geprüfte Zeitraum betrifft den Zeitraum ab 2005, grundsätzlich verjähren allerdings Rückerstattungsansprüche gem. § 113 SGB X in vier Jahren nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem die Erstattungen zur Unrecht erfolgt sind. Diese Verjährung bedeutet, dass die vor 2009 an die Krankenkassen geleisteten Erstattungen in jedem Fall verjährt sind.

Schon vor der Rechnungshofprüfung 2011 wurden aufgrund einer fehlenden technischen Möglichkeit von Zentralabgleichen aufwendige Listenprüfungen durch die einzelnen Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen im AfSD Bremen vorgenommen. Durch diese Prüfung ist die Datenqualität noch einmal deutlich verbessert worden. In vielen Fällen konnten unter Berücksichtigung der rückwirkenden Abmeldungen von den Krankenkassen bereits Rückerstattungen erfolgen.

Für die Jahre 2009 ff ist zu berücksichtigen, dass die Krankenkassen Erstattungsansprüche gem. § 264 Abs. 5 SGB V im Fall von versäumten Abmeldungen für die missbräuchliche Verwendung der Versichertenkarten dem Sozialhilfeträger gegenüber hatten. Rückerstattungsansprüche bestehen nur dann, wenn Krankenkassen Leistungen trotz rechtzeitiger Abmeldung unter Beifügung der Versichertenkarte abrechnen.

Zusammenfassend ist davon auszugehen, dass der Zeit- und Kostenaufwand zur Ermittlung eines möglichen Schadens wegen fehlerhafter bzw. versäumter Abmeldungen sehr erheblich wäre. Vor dem Hintergrund der verbesserten Datenlage in dem Zeitraum, für den der Verjährungsfall nicht eintritt, wurde auf eine Schadensfeststellung verzichtet. Dabei wurde unterstellt, dass weitere Rück-erstattungsansprüche wenn überhaupt, nur in einer kleinen Anzahl von Fällen bestehen würden.

Zu 4. Finanzierung und Mittelverwendung der Kindertagesbetreuung

Seit Ende 2005 werden die Verwendungsnachweise (VN) für Zuwendungen an freie und betriebsnahe Träger der institutionellen Kindertagesbetreuung in der Steuerungsstelle Kindertagesbetreuung (inzwischen Referat Kindertagesbetreuung 23, vorher im Amt für Soziale Dienste) geprüft. Die Doppelstruktur der Prüfung durch betriebliches Rechnungswesen des Amtes für Soziale Dienste und der Steuerungsstelle ist entfallen. Geprüft werden alle Verwendungsnachweise.

Seit 2007 werden die Zuwendungen an die freien Träger in Form einer Fehlbedarfsfinanzierung gewährt. (Eine Festbetragsfinanzierung mit einer Pauschale gibt es nur noch bei einem geringen Anteil von Einrichtungen, die als betriebsnahe Einrichtungen gefördert werden.) Die Ergebnisse der VN-Prüfung werden bei der Berechnung der Zuwendung des kommenden Jahres berücksichtigt, die Träger werden bei der Aufstellung der Wirtschaftspläne bei Bedarf beraten. Die Abweichung der anzuerkennenden Ausgaben von dem voraussichtlich zu erwartenden tatsächlichen Ergebnis wird auf diese Weise versucht, gering zu halten. Abweichungen werden sich jedoch weiterhin durch die Einnahmen aus Elternbeiträgen ergeben. Dies ergibt sich insbesondere dadurch, dass bei der Erstellung der Wirtschaftspläne für ein laufendes Jahr noch nicht punktgenau die Einkommenssituation der Eltern für das im laufenden Wirtschaftsjahr neu beginnende Kindergartenjahr eingeschätzt werden kann.

Durch die zeitnähere und engere Begleitung der Steuerungsstelle Kindertagesbetreuung ist es seit 2008 zu geringeren Zuwendungen in Höhe von rd. 1 Mio. € gekommen.

Zur Umsetzung des Rahmenbildungsplans besteht ein enger fachlicher Austausch mit den Trägern der Kindertagesbetreuung. Es gibt abgestimmte Planungen und eine Durchführungspraxis zur Qualifizierung des Fachpersonals zur Gestaltung des Rahmenplans. Es hat gemeinsame Arbeiten zur Qualitätssicherung gegeben, an denen sich auch Träger der Kindertagesbetreuung aus Bremerhaven beteiligt haben. Es gibt zurzeit keine umfassende oder systematische Überprüfung der Träger zur Umsetzungsqualität des Rahmenplans.

Gleichwohl ist dem Ressort durch die enge Zusammenarbeit der Fachabteilung Junge Menschen mit den Trägern der Kindertagesbetreuung im Bereich von Fort- und Weiterbildung für Fachkräfte der Einrichtungen eine Einschätzung der Anforderungen in der Umsetzung des Rahmenplans für Frühkindliche Bildung möglich. Die Kooperationsbeziehung der Träger mit der Fachabteilung zur Weiterentwicklung des Rahmenplans und zur Qualitätssicherung wird durch verschiedene Arbeitsansätze gefestigt, z.B. durch Konsultationskitas, die Zusammenarbeit bei der Lern- und Entwicklungsdokumentation und bei der Sprachförderung. Initiiert und begleitet werden zu den unterschiedlichen Themenbereichen des Rahmenplans auch Projekte und Qualifizierungsangebote, z.B. im naturwissenschaftlichen Bereich mit dem Universum und dem Haus der Kleinen Forscher. Für eine systematische Überprüfung der Umsetzungsqualität fehlen jedoch auch weiterhin die personellen Ressourcen.

C Alternativen

Werden nicht gesehen.

D Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Genderprüfung / Produktgruppenhaushalt

Die Erfüllung der Berichtsbitten des Rechnungsprüfungsausschusses hat keine finanziellen und genderbezogenen Auswirkungen. Die Prüfungen des Rechnungshofes hatten keine genderrelevanten Inhalte.

E Beteiligung/Abstimmung

Entfällt.

F Beschlussvorschlag

1. Die städtische Deputation für Soziales, Kinder und Jugend nimmt die Berichte zu den Bitten des Rechnungsprüfungsausschusses zur Kenntnis und bittet die Verwaltung, diese dem Rechnungsprüfungsausschuss zuzuleiten.

Anlagen: 1. Berichtsbitten des Rechnungsprüfungsausschusses –Auszug-

	Verlauf der Umsetzung der Inklusion einzubeziehen und darzulegen, ob und wie das Projekt die Voraussetzungen des Programms „Umbau der Verwaltung und Infrastruktur“ erfüllt.	RPA Bericht Stadt 2012	Hinners	08. November 2013	SfSKJF
13	RH Stadt 2012 Tz. 105 bis 134 Zahlungsverkehr im Amt für Soziale Dienste Bericht des Sozialressorts an die Sozialdeputation bis zum 01. Oktober 2013 über die beanstandeten Zahlungsvorgänge an die freien Träger und den Sachstand zu eventuellen Rückforderungen.	RPA Bericht Stadt 2012	Hinners	08. November 2013	SfSKJF
14	RH Stadt 2012 Tz. 135 bis 161 Revisionsverfahren im Amt für Soziale Dienste Bericht des Sozialressorts an die Sozialdeputation bis zum 01. Oktober 2013 zu der Fragestellung, ob durch die Einführung der Software „IDEA“ und des „Arbeitsablaufbausteins Qualitätssicherung“ sowie der Zuständigkeitsverlagerung für Zahlungen vom Rechnungswesen auf die Sozialzentren die beschriebenen Mängel beseitigt und die Qualität der Prüfungen und Kontrollen verbessert werden konnten.	RPA Bericht Stadt 2012	Hinners	08. November 2013	SfSKJF
15	RH Stadt 2012 Tz. 162 bis 189 Erstattung von Krankenhilfeleistungen an Krankenkassen Bericht des Sozialressorts an die Sozialdeputation bis zum 01. Oktober 2013 über die Umsetzung eines systematischen, zeitnahen und sinnvollen Bestandsabgleichs mit den Krankenversicherungen bzw. der in diesem Zusammenhang getroffenen Maßnahmen. Der Bericht soll sich auch zur Höhe des Schadens erklären, der entstanden ist, weil ehernahmige Leistungsberechtigte nicht zeitnah aus der Krankenhilfe abgemeldet wurden.	RPA Bericht Stadt 2012	Brumma	08. November 2013	SfSKJF
38	RH Stadt 2008 Tz. 254 bis 308 Finanzierung und Mittelverwendung der Kindertagesbetreuung Bericht an die städtische Deputation für Soziales, Jugend, Senioren und Ausländerintegration über die Ergebnisse der Überprüfung der Strukturen zur Verwendungsnachweisprüfung, über den Anteil der geprüften Zuwendungen am Zuwendungsvolumen jedes Jahres, über erzielte Rückforderungen oder erreichte geringere Bewilligungen sowie über das Konzept zur Überprüfung des Stands der Umsetzung des Rahmenbildungsplans in den Einrichtungen der Stadtgemeinde Bremen.	RPA Bericht Stadt 2008	-	Bericht im Rahmen der Gesamtdarstellung der Auswirkungen der Vorlage zur Sitzung im September 2012.	SfSKJF
54	RH Stadt 2009 Tz. 136 bis 187 Übertragung der Jugendfreizeitheime auf freie Träger Bericht über - die Ergebnisse einer ersten Erfolgskontrolle auf Basis eines entsprechenden Leistungs- und Finanzcontrollings einschließlich der Personalausstattung in den Jugendfreizeitheimen, - den Stand der Vereinbarung eines Kontrakts zwischen der senatorischen Behörde und dem Amt für Soziale Dienste mit dem Ziel, die Produktgruppen- mindestens aber Produkt- und Budgetverantwortung für die Jugendfreizeitheime im Amt für Soziale Dienste zu verankern.	RPA-Bericht Stadt 2009	-	Bericht über die die Steuerung betreffenden Fragen im Rahmen der Gesamtdarstellung der Auswirkungen der Vorlage zur Sitzung im September 2012. Bericht über die inhaltlichen Fragen der Berichtsbitte bis Ende 2012.	SfSKJF
58	RH Land 2010 Tz. 386 bis 400 Nachschauprüfung Statistisches Landesamt	RPA-Bericht Land 2010	-	Bericht über die im Bericht von SfIS angesprochenen, noch offenen Fragen	SfIS