

**Vorlage  
für die Sitzung  
der städtischen Deputation  
für Soziales, Kinder und Jugend  
am 11. September 2014**

**Jahresbericht des Rechnungshofes 2013**

**hier: Bericht der Verwaltung über eingeleitete Maßnahmen zur Verbesserung des Controllings der Hilfe zur Erziehung, zum Abbau von Bearbeitungsrückständen in den Hilfen zur Erziehung und zur Verbesserung der Einnahmemöglichkeiten**

**A. Problem**

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss hat sich in seinen Sitzungen am 20. September 2013, 8. November 2013, 6. Dezember 2013, 17. Januar 2014, 21. Februar 2014 und 21. März 2014 mit den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofes befasst und dabei diejenigen Ressorts, zu deren Haushaltsführung der Rechnungshof Bemerkungen für erforderlich hielt, hinzugezogen. Die Ergebnisse dieser Beratungen hat der Rechnungsprüfungsausschuss der Bremischen Bürgerschaft berichtet (Drs. 18/526 S vom 24. März 2014). Der Rechnungsprüfungsausschuss hat das Ressort aufgefordert, dem städtischen Rechnungsprüfungsausschuss und der Sozialdeputation bis zum 1. Oktober 2014 über die eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung des Controllings der Hilfe zur Erziehung, den Abbau der Bearbeitungsrückstände und die ergriffenen Maßnahmen zur Verbesserung der Einnahmemöglichkeiten zu berichten.

**B. Lösung**

Das Ressort legt der städtischen Deputation für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen den beigefügten Bericht zur Kenntnis vor. Der Bericht wird dem Rechnungsprüfungsausschuss nach Befassung der Deputation zugeleitet.

**C. Alternativen**

Keine.

**D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Gender Prüfung**

Keine finanziellen und personalwirtschaftlichen Auswirkungen  
Genderaspekte sind nicht betroffen.

**E. Beteiligung / Abstimmung**

Nicht erforderlich.

**F. Beschlussvorschlag**

Die städtische Deputation für Soziales, Kinder und Jugend nimmt den Bericht der Verwaltung zur Kenntnis.

**Anlagen:**

- Anlage 1      Drs. 18/526 s der Bremischen Bürgerschaft  
Anlage 2      Bericht der Verwaltung

**BREMISCHE BÜRGERSCHAFT**

Stadtbürgerschaft  
18. Wahlperiode

**Drs. 18/526 S**

(zu Drs. 18/256 S und 18/324 S)  
24. März 2014

**Bericht und Dringlichkeitsantrag des Rechnungsprüfungsausschusses (Stadt) zur Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen (Stadt) für das Jahr 2011 (Mitteilung des Senats vom 20. November 2012, Drs. 18/256 S) und zum Jahresbericht 2013–Stadt – des Rechnungshofs vom 25. April 2013 (Drs. 18/324 S)**

**I. Bericht**

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss hat sich in seinen Sitzungen am 20. September 2013, 8. November 2013, 6. Dezember 2013, 17. Januar 2014, 21. Februar 2014 und 21. März 2014 mit der Haushaltsrechnung des Jahres 2011 und insbesondere mit den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs befasst und dabei den Rechnungshof, die Finanzverwaltung sowie diejenigen Ressorts, zu deren Haushaltsführung der Rechnungshof Bemerkungen für erforderlich hielt, hinzugezogen. Die Ergebnisse dieser Beratungen und die Bemerkungen des Rechnungsprüfungsausschusses sind nachfolgend aufgeführt. Die Überschriften und die Textzahlen (Tz.) zu I.1. beziehen sich auf den Jahresbericht 2013 (Stadt) des Rechnungshofs.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss ist darüber hinaus der Umsetzung seiner Beschlüsse zu den vorausgegangenen Berichten des Rechnungshofs nachgegangen.

**1. Jahresbericht des Rechnungshofs 2013****1.1. Vorbemerkungen, Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2011, Tz. 1 bis 39**

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die Stadtbürgerschaft über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2010 bis zum Redaktionsschluss des Jahresberichts noch nicht beschlossen hatte. Ein Beschluss der Stadtbürgerschaft über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2010 erfolgte am 16. April 2013, Beschluss der Stadtbürgerschaft Nr. 18/308 S.

Der Senat hat die Haushaltsrechnung für das Jahr 2011 am 20. November 2012 vorgelegt, Drs. 18/256 S. Die Kreditaufnahmegrenze nach Artikel 131a LV ist 2011 für Land und Stadt ist zusammen um rd. 142,0 Mio. € überschritten worden.

Mit Abschluss der Haushalte 2011 des Landes und der Stadtgemeinde sind Verluste von insgesamt rd. 8,1 Mio. € festgestellt und in das Folgejahr übertragen worden. Die Höhe der Rücklagen und Reste betrug rd. 110,4 Mio. €. Die Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde Bremen wies beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von rd. 451,6 Mio. € aus.

Der Rechnungshof hat in sechs Fällen Haushaltsüberschreitungen der Stadtgemeinde festgestellt, die das Budgetrecht des Parlaments verletzen. Die Gesamtsumme ist mit 66.800 € geringfügig gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Die Senatorin für Finanzen hat den Haushalts- und Finanzausschüssen darüber am 6. Juli 2012 detailliert berichtet (Vorlage 18/171 L zugleich 18/196 S), für das Jahr 2012 am 14. Juni 2013 (Vorlage 18/305 L zugleich 18/354 S).

Die haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen sowie der Rahmen für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen sind 2011 eingehalten worden. Der Gesamtbestand solcher Verpflichtungen der Stadtgemeinde hat sich erhöht.

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt Kenntnis und verweist im Übrigen auf die Bemerkungen zum Bericht des Rechnungshofs – Land –.

### **1.2. Schulden, Steuern und Zinsen, Tz. 40 bis 46**

Die Schulden der Stadtgemeinde Bremen sind weiter gestiegen. Der Anstieg von 2011 auf 2012 um rd. 462 Mio. € führte zu einem neuen Stand von rd. 7,83 Mrd. €. Darin enthalten waren im Jahr 2012 die Schulden der städtischen Eigenbetriebe und Sondervermögen in Höhe von rd. 990 Mio. €.

Hinzu kamen langfristige Schulden der Gesellschaften mit bremischer Mehrheitsbeteiligung gegenüber Kreditinstituten. Zum Stichtag 31. Dezember 2011 betrugen diese rd. 1,6 Mrd. €.

Die Zins-Steuer-Quote war im Jahr 2011 mit 24,4% im Vergleich zum Vorjahr rückläufig. Wegen gesunkener Steuereinnahmen bei gleichzeitig gestiegenen Zinsausgaben ist diese Quote im Jahr 2012 wieder um 2,8% auf 27,2% angestiegen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt Kenntnis.

### **1.3. Ressourceneinsatz für Betreuungsleistungen an Ganztagschulen, Tz. 47 bis 74**

Im Schuljahr 2010/2011 waren rund 35 % der allgemeinbildenden Schulen in Bremen Ganztagschulen. Der Rechnungshof hat untersucht, nach welchen Kriterien das Bildungsressort die Ressourcen für Betreuungsleistungen an Ganztagschulen der Primar- und Sekundarstufe I verteilt.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass trotz gleichen pädagogischen Auftrags Ganztagschulen mit Betreuungskräften unterschiedlich ausgestattet sind. Das Bildungsressort hat zwar Zuweisungskriterien für die Betreuung entwickelt, sich bei der Vergabe der Betreuungsmittel zur Finanzierung dieser Kräfte aber nicht an diese Kriterien gehalten. Seine in den Zuweisungskriterien noch enthaltene Absicht, die soziale Lage bei der Ausgestaltung von Schulen mit einzubeziehen, kommt in den realen Ausgaben der Betreuungsmittel für Ganztagschulen nicht zum Ausdruck.

Das Bildungsressort hat den Feststellungen widersprochen und eigene Berechnungen zu den Zuweisungskriterien vorgelegt. Das Ressort verweist anhand seiner Erhebungen auf eine gleichmäßige Verteilung bei der Zuweisung der Betreuungsmittel. Unterschiede im tatsächlich abgerechneten Aufwand an Betreuungsmitteln, die vom Rechnungshof anhand der abgerechneten Verwendungsnachweise der Zuwendungsbescheide ermittelt worden sind, könnten sich durch unterschiedliche Effekte, die nicht an allen Ganztagschulen auftreten, wie beispielsweise Ferienbetreuung oder hohe Krankenstände ergeben. Das Bildungsressort habe inzwischen eine neue Ganztagschulverordnung erarbeitet, die in der Deputation für Bildung am 13. Juni 2013 (Vorlage Nr. L73/18) beschlossen worden sei. In diesem Zusammenhang seien mit den Schulleitern der Ganztagschulen neue transparente Parameter entwickelt worden, die in den Ganztagsgrundschulen bereits seit dem Schuljahr 2013/14 umgesetzt würden.

Der Rechnungshof hat in seinem Bericht zudem darauf verwiesen, dass die unterschiedlichen Personalressourcen bei der Zuweisung von Lehrkräften bereits Gegenstand des Rechnungshofberichtes 2010 (vgl. Jahresbericht 2010 – Stadt, Tz. 75 ff), gewesen und hierzu die vom Ressort zugesagten Überarbeitungen des Zuweisungsverfahrens bisher nicht vorgelegt worden seien. Der Rechnungshof hat das Bildungsressort daher aufgefordert, seine Zuweisungspraxis zu überarbeiten und ungleicher Ausstattung entgegenzuwirken.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss hatte sich seinerzeit den Forderungen des Rechnungshofes angeschlossen und das Bildungsressort aufgefordert, über das Ergebnis der Überarbeitung bis Oktober 2011 zu berichten. Diesen und einen weiteren Termin hielt das Ressort nicht ein. Die Zuweisungsregelungen sind nach wie vor nicht grundlegend geändert worden. Zurzeit erarbeitet eine Arbeitsgruppe in der Bildungsbehörde eine neue Zuweisungsrichtlinie für die Ausstattung der Schulen mit Lehrerstunden.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss bittet das Bildungsressort, seine Zuweisungspraxis transparent zu gestalten. Einer nicht vertretbaren ungleichen Ressourcenausstattung ist entgegenzuwirken. Berücksichtigt werden muss dabei sowohl die geplante Zuweisung als auch die tatsächliche Mittelumsetzung. Das gilt sowohl für den Ressourceneinsatz an Ganztagschulen, als auch für die Zuweisungsregelungen für den Unterricht an den allgemeinbildenden Schulen im Land Bremen. Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss bittet um endgültige Berichterstattung zu den Feststellungen aus den Rechnungshofberichten 2010 und 2013 gegenüber der Deputation für Bildung und dem städtischen Rechnungsprüfungsausschuss bis zum 1. Juli 2014.

#### **1.4. Leistungsvergleich der Sozialzentren am Beispiel der Hilfe zum Lebensunterhalt, Tz. 75 bis 92**

In der Stadtgemeinde Bremen sind sechs Sozialzentren des Amtes für Soziale Dienste für die Gewährung von Sozialhilfeleistungen nach dem Sozialgesetzbuch XII zuständig. Der Rechnungshof hat bei trotz annähernd gleicher Fallzahlen pro Vollzeitkraft deutliche Unterschiede in der Bearbeitungsqualität zwischen den Zentren festgestellt. Die durchschnittliche Fehlerquote der Sozialzentren hat zwischen 7% und 30% gelegen. Es fehlten Angaben in der Dokumentation, 19% der Entscheidungen über Kosten der Unterkunft zeigten Mängel, vorrangige Unterhaltsansprüche der Hilfebedürftigen wurden nicht hinreichend geprüft und die Hilfen zum Teil aus falschen Haushaltsstellen gezahlt. Die Hilfeleistungen waren einerseits teilweise zu hoch, andererseits sind durch eine falsche Zuordnung der Ansprüche vielfach Erstattungsansprüche gegenüber dem Bund nicht realisiert worden. Dadurch sind Bremen finanzielle Nachteile entstanden.

Die Unterschiede in der Bearbeitungsqualität resultieren nach Ansicht des Rechnungshofs nicht aus unterschiedlichen Rahmenbedingungen. Die Fallzahlen pro Vollzeitkraft würden in den einzelnen Sozialzentren nur unwesentlich voneinander abweichen. Mit vergleichbarem Ressourceneinsatz erzielten die Sozialzentren qualitativ erheblich unterschiedliche Ergebnisse. Der Rechnungshof kommt daher zu der Feststellung, dass die Bearbeitungsqualität nicht allein von der quantitativen personellen Ausstattung abhängt. Rund 60% der mit Widerspruch angegriffenen Bescheide seien bereits nach einer verwaltungsinternen Überprüfung geändert worden. Der auch darin zum Ausdruck kommende Anteil fehlerhafter Sachbearbeitung sei deutlich zu hoch und erzeuge Ungerechtigkeiten bei den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern.

Um eine ordnungsgemäße Fallbearbeitung zu gewährleisten, bedürfe es nach Auffassung des Rechnungshofs einer besseren Überprüfung von Arbeitsergebnissen durch Vorgesetzte z.B. durch Aktenrevision. Diese müsse in ein umfassendes Qualitätssicherungssystem mit zielgerichteter Weiterbildung bzw. Schulung der Sachbearbeiter/-innen integriert werden. Darüber hinaus sollten die Arbeitsabläufe und die Qualität in den Sozialzentren laufend

verglichen werden und erfolgreiche Vorgehensweisen im Sinne eines „best-practice-Verfahrens“ auf alle Sozialzentren übertragen werden. Der Rechnungshof erwartet eine zielgerichtete Ursachenanalyse. Dabei sollte sich diese Analyse auch auf Geschäftsprozesse und das jeweilige Führungsverhalten der Vorgesetzten erstrecken.

Das Ressort hat zugesagt, den Empfehlungen des Rechnungshofs zu folgen und alle Fälle zu überprüfen. Die Prüfung der ordnungsgemäßen Zuordnung und der damit verbundenen Erstattungsansprüche an den Bund will das Ressort umgehend durchführen. Das Ressort hat darauf hingewiesen, dass der organisatorische Aufbau der Sozialzentren identisch ist und die fachlichen Weisungen stadtweit gelten.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Empfehlungen des Rechnungshofs an und bittet das Ressort, der Sozialdeputation bis zum 1. Oktober 2014 über den Stand der Ursachensuche und die eingeleiteten und umgesetzten Maßnahmen zu berichten.

### **1.5. Controlling der Hilfe zur Erziehung, Tz. 93 bis 123**

Das Amt für Soziale Dienste (AfSD) leistet Hilfe zur Erziehung nach dem Sozialgesetzbuch VIII. Seit 2006 sind die Ausgaben kontinuierlich von rd. 71 Mio. € auf rd. 131 Mio. € gestiegen.

Für die Steuerung der Hilfen hat das Sozialressort mit dem AfSD Ziele vereinbart. Ob diese Ziele erreicht werden, sei allerdings nach Ansicht des Rechnungshofs kaum feststellbar, da messbare Ausgangs- und Zielwerte nicht genau genug beschrieben worden seien. Dadurch fehlten belastbare Daten für das Controlling. Weder Ressort noch das AfSD könnten nach Ansicht des Rechnungshofes derzeit die Wirkung von Hilfen beurteilen. Auswertungen einzelner Maßnahmen und dafür vorgesehene Controllinggespräche fanden nicht statt. Eine aktive und langfristige Hilfeplanung – auch hinsichtlich der entstehenden Kosten von Maßnahmen – sei nur selten belegt.

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, die Datenlage zu verbessern, messbare Ziele – auch für die Wirkung von Hilfen – zu formulieren und die Zielerreichung regelmäßig zu überprüfen. Er hat empfohlen, Arbeitsabläufe zu vergleichen und positive Erkenntnisse auf alle zu übertragen. Die Verantwortung für fachliche Entscheidungen und die daraus entstehenden Kosten sollten zusammengeführt werden, um verstärktes Kostenbewusstsein zu schaffen.

Das Ressort hat zugesagt, weitere Kennzahlen in sein Berichtswesen aufzunehmen sowie die Datenqualität zu verbessern. Das AfSD führe bereits jetzt quartalsweise Controllinggespräche durch und bespreche in den Wochenkonferenzen im Rahmen einer einzelfallbezogenen Wirkungskontrolle konkrete Einzelfälle. Ferner hat das Ressort zugesagt, Kosten und Problemlagen besser zu dokumentieren und Workshops mit den Trägern durchzuführen. Daneben prüfe das Ressort technische Möglichkeiten, die Finanz- und Falldaten mindestens auf Sozialzentrumsebene zusammenzufassen.

Die Forderung des Rechnungshofes, Wirkungsziele zu formulieren und für die Praxis zu nutzen, sei nach fachlicher Einschätzung im Einzelfall nur schwer umsetzbar. Dafür müssten wissenschaftliche Studien ausgewertet werden. Derzeit werde im Rahmen eines wissenschaftlich begleiteten Projektes daran gearbeitet, Wirkungsindikatoren zu ermitteln.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss nimmt den Bericht des Rechnungshofes zur Kenntnis. Er bittet das Ressort, der Sozialdeputation bis zum 1. Oktober 2014 über die eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung des Controllings der Hilfe zur Erziehung zu berichten.

### **1.6. Bearbeitungsrückstände bei der Hilfe zur Erziehung, Tz. 124 bis 138**

Das Amt für Soziale Dienste (AfSD) hat im Jahr 2012 aufgrund von Beschwerden freier Träger festgestellt, dass bei ausstehenden Zahlungen für erbrachte Hilfen zur Erziehung erhebliche Arbeitsrückstände bei der Fallbearbeitung in den Sozialzentren und deutliche Unterschiede in der Bearbeitungsdauer vorhanden sind. Zum Stichtag 1. Juli 2011 beliefen sich die Zahlungsrückstände nach Untersuchung des AfSD auf rd. 4,8 Mio. €. Nach der Feststellung des Rechnungshofes spricht vieles dafür, dass die tatsächlichen Zahlungsrückstände zu diesem Stichtag noch höher waren.

Um für künftige Haushalte das Risiko zusätzlicher Belastungen durch Altverpflichtungen und Verzugsfolgen zu vermeiden, hat der Rechnungshof das Ressort aufgefordert, die tatsächlichen Zahlungsrückstände in den Sozialzentren zu ermitteln und abzubauen. Ferner hat der Rechnungshof gebeten, die daraus resultierenden Zahlungen im Haushalt zu veranschlagen und die politischen Gremien über den Abbau der Zahlungsrückstände zu informieren.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die unterschiedliche Bearbeitungsdauer in den Sozialzentren und ihre Auswirkung auf Quantität und Qualität der Arbeitsergebnisse näher zu analysieren. Damit ließen sich Erkenntnisse im Sinne eines „best practice“ gewinnen und möglicherweise auf alle übertragen.

Das Ressort hat zugesagt, in diesem Sinne das Vorgehen und die Arbeitsweise der Sozialzentren zu analysieren. Nach Mitteilung aus dem Ressort seien die Beschwerden freier Träger über ausstehende Zahlungen für erbrachte Hilfen deutlich zurückgegangen.

Weiterhin hat der Rechnungshof festgestellt, dass auf Grund einer Prioritätenliste Einnahmemöglichkeiten beispielsweise in Unterhaltssachen verzögert oder gar nicht mehr ausgeschöpft werden, was nach Einschätzung des Ressorts zu jährlichen Einnahmeverlusten von ca. 2,6 Mio. € führe. Der Rechnungshof schlägt hierzu vor, die Prioritätenliste zu überprüfen und gemeinsam mit dem Finanzressort einen Weg zu finden, um temporär zusätzliches Personal zum Abbau der Rückstände bei den Einnahmemöglichkeiten zu rekrutieren.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss nimmt den Bericht des Rechnungshofs zur Kenntnis. Er bittet das Ressort, dem städtischen Rechnungsprüfungsausschuss und der Sozialdeputation bis zum 1. Oktober 2014 über den Abbau der Bearbeitungsrückstände und die ergriffenen Maßnahmen zur Verbesserung der Einnahmemöglichkeiten zu berichten.

### **1.7. Verwaltung von Kompensations- und Naturschutzflächen, Tz. 139 bis 149**

Für die Unterhaltung und Pflege von Kompensations- und Naturschutzflächen hat Bremen 1999 eine GmbH gegründet, die diese Aufgaben wahrnimmt. Die Kosten für die Herstellung und dauerhafte Pflege der Flächen haben die Vorhabenträger zu tragen.

Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, geeignete Flächen für Kompensationsmaßnahmen in einem Flächenpool vorzuhalten und diese bei Bedarf Vorhabenträgern von Erschließungsmaßnahmen anzubieten. Dann könnten Erschließungsmaßnahmen beschleunigt werden, weil Vorhabenträger von der aufwendigen Suche von Kompensationsflächen entlastet würden.

Das Umweltressort hat bestätigt, dass ein Flächenpool vorteilhaft wäre. Für den Erwerb und die Unterhaltung dieser Flächen müsste allerdings ausreichend Personal und Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden, damit das Ziel des nachhaltigen Naturschutzes in Verbindung mit einer Beschleunigung von Vorhaben seitens der Verwaltung umgesetzt werden könne.

Sofern ein öffentlicher Vorhabenträger tätig ist, trägt dieser für 15 Jahre die Kosten für die Unterhaltung und Pflege der Kompensationsflächen. Die anschließend anfallenden Kosten sollen aus einem Naturschutzfonds finanziert werden, den das Umweltressort eingerichtet und finanziell ausgestattet hat. Der Rechnungshof hat in seinem Bericht festgestellt, dass der Kapitalstock des Naturschutzfonds voraussichtlich im Jahr 2020 ausgeschöpft sein wird. Er hat die Verwaltung auf die Pflicht hingewiesen, rechtzeitig für den sich abzeichnenden Finanzmittelbedarf Vorsorge zu treffen.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss nimmt den Bericht des Rechnungshofs zur Kenntnis.

### **1.8. Sanierung und Umbau einer Begegnungsstätte, Tz. 150 bis 169**

Die Freie Hansestadt Bremen muss bei Baumaßnahmen § 24 LHO, die zugehörigen Verwaltungsvorschriften sowie die Richtlinien für Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) beachten. Das gilt auch für Zuwendungsbauten, bei denen die Beachtung dieser Vorschriften in den Zuwendungsbescheid aufzunehmen ist. Wenn mit öffentlichen Mitteln Baumaßnahmen nicht als Zuwendungsbauten, sondern auf der Grundlage von Verträgen durchgeführt werden sollen, darf nichts anderes gelten.

Nach Feststellungen des Rechnungshofs hat es das Bauressort jedoch versäumt, mit der im Zuge der Stadtteilsanierung Hemelingen beauftragten Sanierungsträgerin die genannten Regelungen zu vereinbaren. Die Sanierungsträgerin habe den Auftrag gehabt, treuhändisch für die Stadtgemeinde Bremen eine Begegnungsstätte für mehr als 3 Mio. € zu bauen. Da die für die Verwendung öffentlicher Mittel maßgeblichen Regelungen nicht vereinbart worden seien, fehlten insbesondere:

- ein ausführlicher Erläuterungsbericht,
- eine Kalkulation der Baunutzungskosten,
- Regelungen zur Kostenkontrolle, zur Korruptionsprävention und zur Haftpflichtversicherung.

Der Rechnungshof hat ferner beanstandet, dass die Sanierungsträgerin keine aussagefähigen Vergabevermerke geführt habe, Abbrucharbeiten nicht ordnungsgemäß abgerechnet habe und eine ordnungsgemäße Entsorgung von asbesthaltigen Abfällen nicht nachweisen könne.

Das Bauressort hat zugesagt, künftig auch mit solchen Dienstleistern die Beachtung der RLBau zu vereinbaren, die – wie die Sanierungsträgerin – Baumaßnahmen im eigenen Namen auf Rechnung der Stadtgemeinde durchführen.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss nimmt die Darlegungen und Beanstandungen des Rechnungshofs zur Kenntnis. Er fordert das Innen- und Sozialressort auf, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne einer Erfolgskontrolle nach § 7 LHO und den dazugehörigen Verwaltungsvorschriften anzustellen, bei der die Herstellungs- und Folgekosten der Maßnahme in Beziehung zum dadurch erzielten Nutzen zu setzen sind. Er bittet die Ressorts über das Ergebnis bis zum 1. Oktober 2014 zu berichten.

### **1.9. Erhaltungsmanagement von Straßen, Tz.170 bis 185**

Dem Amt für Straßen und Verkehr (ASV) steht für das Erhaltungsmanagement der Straßen unterstützend neben den jeweiligen Akten ein sog. Pavement-Management-System (PMS) zur Verfügung, das als Software allgemein als sehr gut beurteilt wird. Unter anderem mit Hilfe dieser Informationstechnik verwaltet das ASV Straßenbestands- und -zustandsdaten, um

das Bremer Straßennetz zu unterhalten. Daneben sind auch hinreichend Daten in SAP bzw. den einschlägigen Straßenakten hinterlegt. Das Ressort hat hierzu Auszüge aus SAP vorgelegt, die die vollständige Dokumentation aller Sanierungsmaßnahmen auch im Zeitverlauf bestätigen.

Vom ASV durchgeführte Auswertungen aus dem PMS zeigen, dass der Vermögenswert der stadtbremischen Straßen derzeit von Jahr zu Jahr abnimmt. Anfang des Jahres 2011 betrug dieser rd. 1.135,2 Mio. € und war damit im Vergleich zum Vorjahr um rd. 7,4 Mio. € gesunken. Der Straßenzustand verschlechtert sich zusehends bzw. der Sanierungsstau nimmt jährlich zu. Anfang 2011 betrug er rd. 117 Mio. €. Um den Sanierungsstau abzubauen und darüber hinaus das Straßennetz erhalten zu können, müssten innerhalb der nächsten zehn Jahre rd. 240 Mio. € investiert werden – mithin 24 Mio. € pro Haushaltsjahr.

Das ASV muss aufgrund der bremischen Haushaltslage konstatieren, einen äußerst schmalen Handlungsspielraum für die vollumfängliche Aufgabenwahrnehmung zu haben. Es könne angesichts des stetig wachsenden Sanierungsstaus und des begrenzten Budgets – in den vergangenen Jahren durchschnittlich nur rd. 11 Mio. € jährlich – im Wesentlichen nur seiner gebotenen Verkehrssicherungspflicht nachkommen. Seitens des Ressorts wurde darauf verwiesen, dass die Sanierungsmittel in den vergangenen Jahren kontinuierlich gesteigert worden seien, die Frage eines geeigneten Maßstabes jedoch angesichts der generellen Finanzlage insgesamt in allen Städten gestellt werde.

Der Rechnungshof hat seinerseits darauf hingewiesen, dass bekanntlich kleinräumiges Ausbessern bzw. „Flicken“ keine zielorientierte Erhaltungsstrategie darstelle, weil nur regelmäßiges und großräumiges Instandsetzen langfristig zum Erhalt des Straßenvermögens beitragen könne und wirtschaftlich sei. Das ASV wurde vom Rechnungshof gebeten, die Entscheidungsträger über das Volumen der dafür notwendigen Mittel regelmäßig zu unterrichten, damit die notwendigen politischen Entscheidungen auf der Grundlage vollständiger Informationen getroffen werden können. Das Ressort hat darauf hingewiesen, dass die Thematik regelmäßig im Sondervermögensausschuss der Fachdeputation erörtert werde.

Wirtschaftlicher Ressourcenverbrauch geht vom Grundsatz her mit der Durchführung von Erfolgskontrollen nach Vorgaben der Landeshaushaltsordnung einher. Für Straßenerhaltungsmaßnahmen hat das ASV nach Feststellung des Rechnungshofes keine Erfolgskontrollen im Sinne von § 7 LHO in Verbindung mit den VV zu § 7 LHO durchgeführt, die diesen Vorgaben entsprechen. Der Rechnungshof hat das ASV aufgefordert, entsprechende Erfolgskontrollen durchzuführen. Das hat das Ressort bisher nicht so wie gefordert zugesagt. Es ist der Ansicht, dass zum einen frühzeitig der Handlungsbedarf finanzgerecht geplant werde; zum anderen würden die einzelnen Maßnahmen regelmäßig vor Ablauf der gestellten Gewährleistungsavale überprüft und einer effektiven Erfolgskontrolle unterzogen. Seitens des Ressorts wurde zudem auf den jährlichen Abgleich der Anlagenbuchhaltung und des PMS hingewiesen, der zugleich einer Negativkontrolle diene und ggf. unwirtschaftliche Investitionen aufdecken würde. Aufgrund der in der Regel planerischen Veränderungen gerade auch bei den Nebenanlagen, sei eine zeitnahe Erfolgsrechnung im klassischen Sinne nicht darstellbar.

Im PMS war zum Prüfungszeitpunkt eine Bremen-interne Vorgabe hinterlegt, die eine zu starke frostsichere Dimensionierung des Oberbaus von Straßen, Rad- und Gehwegen definierte. Diese Vorgabe wich von der bundesweiten Richtlinie für die Standardisierung des Oberbaus von Verkehrsflächen aus dem Jahr 2001 ab. Danach hängt die Mindestdicke eines frostsicheren Straßenaufbaus sowohl von der Beanspruchung durch den Verkehr als auch von der Frostempfindlichkeit des vorhandenen Bodens ab. Der Rechnungshof hat das ASV aufgefordert, sich an den Vorgaben der aktuellen Richtlinie zu orientieren, damit der Oberbau von Verkehrsflächen in Bremen nicht überdimensioniert wird. Das ASV hat dazu versichert, den Bremer Standard bzgl. der Mindestdicke in der Praxis zum einen bereits jeweils individuell den Bedürfnissen der Tragfähigkeit und Frostsicherheit der Tragschichten ange-

passt zu haben; bis zum Herbst 2013 erfolgte zum anderen auch eine Anpassung der notwendigen Oberbau-Dimensionierung in der Anlage zur Baubeschreibung des ASV.

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss nimmt den Bericht des Rechnungshofs zur Kenntnis. Er bittet das Verkehrsressort, der Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie bis zum 1. Oktober 2014 ein Konzept zur Durchführung von Erfolgskontrollen im Sinne des § 7 LHO für den Bereich des Erhaltungsmanagements von Straßen vorzulegen. Ferner bittet der städtische Rechnungsprüfungsausschuss den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr, zu den nächsten Haushaltsberatungen die Vermögensentwicklung des Bremer Straßennetzes darzustellen und über notwendige Sanierungs- und Finanzbedarfe zu berichten.

## **2. Umsetzung der Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses zu den vorausgegangenen Jahresberichten des Rechnungshofs**

Der Rechnungsprüfungsausschuss ist erneut der Umsetzung seiner Beschlüsse durch den Senat zu den Rechnungshofsberichten der vorausgegangenen Jahre nachgegangen. Im Einzelnen:

### **Jahresbericht des Rechnungshofs 2008 - Stadt**

Der Ausschuss hat sich aufgrund vorliegender Berichte mit Tz. 254 bis 308, Finanzierung und Mittelverwendung der Kindertagesbetreuung, beschäftigt. Er sieht die Angelegenheit als erledigt an.

### **Jahresbericht des Rechnungshofs 2009 - Stadt**

Der Ausschuss hat sich mit Tz. 136 bis 187, Übertragung der Jugendfreizeitheimen auf freie Träger, befasst. Er sieht die Angelegenheit ebenfalls als erledigt an.

### **Jahresbericht des Rechnungshofs 2010 - Stadt**

Zu den Tz. 75 bis 94, Lehrerstunden in der Primar- und Sekundarstufe I, sieht der Ausschuss noch weiteren Beratungsbedarf.

### **Jahresbericht des Rechnungshofs 2011 - Stadt**

Der Ausschuss hat sich mit Tz. 82 bis 113, Hausmeisterdienstleistungen für Schulen, befasst und einen vorgelegten Zwischenbericht beraten. Ein weiterer Zwischenbericht ist für Dezember 2014 angekündigt.

### **Jahresbericht des Rechnungshofs 2012 - Stadt**

Aufgrund seiner Beschlüsse hatte der Rechnungsprüfungsausschuss zu folgenden Sachverhalten Beratungsbedarf:

- Tz.49 bis 57, Verwahrung von Fundtieren,
- Tz. 58 bis 86, Kosten der Schulstrukturänderung,
- Tz. 87 bis 104, Beschleunigung der Inklusion im Schulbetrieb
- Tz. 105 bis 134, Zahlungsverkehr im Amt für Soziale Dienste,
- Tz. 135 bis 161, Revisionsverfahren im Amt für Soziale Dienste,
- Tz. 162 bis 189, Erstattung von Krankenhilfeleistungen an Krankenkassen.

Er sieht die Angelegenheiten aufgrund der von den Ressorts vorgelegten Berichte als erledigt an.

Die Beschlüsse des städtischen Rechnungsprüfungsausschusses wurden einstimmig gefasst.

Der Ausschuss empfiehlt einstimmig, dem Senat Entlastung für das Haushaltsjahr 2011 zu erteilen.

## **II. Antrag**

Der Rechnungsprüfungsausschuss (Stadt) empfiehlt der Stadtbürgerschaft, dem Senat Entlastung für das Haushaltsjahr 2011 zu erteilen und den Bemerkungen im Bericht des städtischen Rechnungsprüfungsausschusses beizutreten.

Dr. Hermann Kuhn  
Vorsitzender

## Bericht der Verwaltung über eingeleitete Maßnahmen

---

- zur Verbesserung des Controllings der Hilfe zur Erziehung
  - zum Abbau von Bearbeitungsrückständen in den Hilfen zur Erziehung
  - zur Verbesserung der Einnahmemöglichkeiten
-

## Inhalt

1	Maßnahmen zur Verbesserung des Controllings der Hilfen zur Erziehung .....	1
1.1	Der Controllingkreislauf Hilfen zur Erziehung .....	1
1.1.1	Planung .....	2
1.1.2	Information und Durchführung / Berichtswesen .....	2
1.1.3	Kontrolle und Abweichungsanalyse .....	3
1.1.4	Gesamtsteuerung .....	3
1.2	Entwicklung neuer Kennzahlen .....	4
1.2.1	Produkthaushalt .....	4
1.2.2	Internes Berichtswesen .....	4
1.3	Verbesserung der Datenqualität .....	5
1.3.1	Überarbeitung der Bestandsfälle .....	5
1.3.2	Steuerungsinstrumente für die Referatsleitungen .....	6
1.3.3	Steuerungsinstrumente für die Casemanager .....	6
1.3.4	Regelmäßige Berichterstattung zur Datenqualität .....	6
1.4	Regelmäßige Berichterstattung zur Qualitätsentwicklung nach § 8 des Bremischen Landesrahmenvertrages gemäß § 78 f SGB VIII – Qualitätsdialoge .....	7
1.5	Technische Möglichkeiten für die sozialräumliche Zusammenfassung von Finanz- und Falldaten .....	7
2	Maßnahmen zum Abbau von Bearbeitungsrückständen in den Hilfen zur Erziehung .....	8
2.1	Verhinderung von Bearbeitungs- und Zahlungsrückständen in laufenden Fällen der Hilfen zur Erziehung .....	8
2.2	Veränderung der Zahlungs- und Bearbeitungsrückstände seit Einführung der unterbrechungsfreien Zahlung .....	9
2.2.1	Überprüfung der Ausgaben .....	9
2.2.2	Überprüfung der Einnahmen .....	10
3	Maßnahmen zur Verbesserung der Einnahmemöglichkeiten .....	11

## **Vorbemerkung**

Der städtische Rechnungsprüfungsausschuss hat sich in seinen Sitzungen am 20. September 2013, 8. November 2013, 6. Dezember 2013, 17. Januar 2014, 21. Februar 2014 und 21. März 2014 mit den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofes befasst und dabei diejenigen Ressorts, zu deren Haushaltsführung der Rechnungshof Bemerkungen für erforderlich hielt, hinzugezogen. Die Ergebnisse dieser Beratungen hat der Rechnungsprüfungsausschuss der Bremischen Bürgerschaft berichtet (Drs. 18/526 S vom 24. März 2014). Der Rechnungsprüfungsausschuss hat das Ressort aufgefordert, dem städtischen Rechnungsprüfungsausschuss und der Sozialdeputation bis zum 1. Oktober 2014 über die eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung des Controllings der Hilfe zur Erziehung, den Abbau der Bearbeitungsrückstände und die ergriffenen Maßnahmen zur Verbesserung der Einnahmemöglichkeiten zu berichten.

Das Ressort legt der städtischen Deputation für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen den beigefügten Bericht zur Kenntnis vor. Der Bericht wird dem Rechnungsprüfungsausschuss nach Befassung der Deputation zugeleitet.

## **1 Maßnahmen zur Verbesserung des Controllings der Hilfen zur Erziehung**

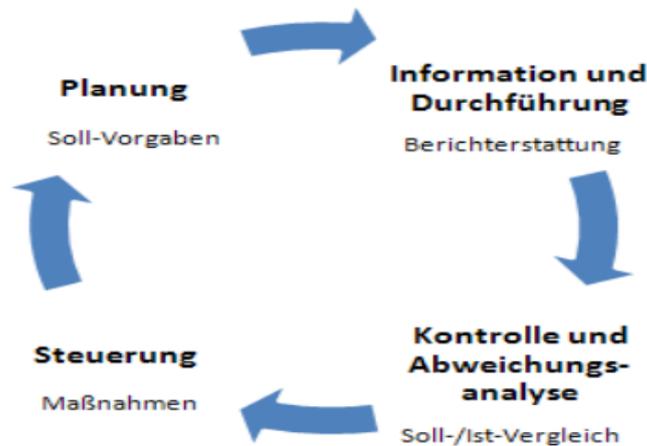
### **1.1 Der Controllingkreislauf Hilfen zur Erziehung**

Aufgrund der Neuorganisation der Aufgabenwahrnehmung in den zentralen Diensten des Amtes für Soziale Dienste und des Ressorts war es notwendig geworden, die Controllingverfahren der Hilfen zur Erziehung neu auszurichten.

Das Fachcontrolling für die Hilfen zur Erziehung ist seit der Neuorganisation im Umfang einer Vollzeitstelle in der Abteilung Junge Menschen und Familien, Referat Junge Menschen in besonderen Lebenslagen im Abschnitt „Übergreifende Grundsatz-, Planungs- und Entwicklungsaufgaben der Erziehungshilfe, der Wirtschaftlichen Jugend- und Sozialhilfe für Minderjährige und Junge Menschen, des Berichtswesens und Controllings sowie der Fachverfahren (IT)“ angesiedelt. Dem Fachcontrolling obliegt die Steuerungsunterstützung sowohl für das Ressort als auch für das Amt für Soziale Dienste, für die Abteilungs-, Referats- und Jugendamtsleitung.

Das Fachcontrolling HzE richtet sich nach den Grundsätzen des Controllingkreislaufes aus. Die wesentlichen Aspekte werden in der bestehenden Organisation umgesetzt. Das Fachcontrolling bedient sich dabei verschiedener ineinandergreifender Instrumente des Controllings und deckt unterschiedlichste Aufgabenbereiche ab. Damit werden Jugendamtsleitung und Fachabteilung in die Lage versetzt, Planungen durchzuführen, mögliche Gegensteuerungsmaßnahmen zu ergreifen oder Zielanpassungen vorzunehmen.

## ***Der Controllingkreislauf in den Hilfen zur Erziehung***



### **1.1.1 Planung**

Die Planung erfolgt über die fachlichen Zielsetzungen der Fachabteilung. Diese werden in einem kommunikativen Prozess mit dem Amt für Soziale Dienste erarbeitet und ihre operative Umsetzung mit den Zielvereinbarungen zwischen Jugendamtsleitung und Sozialzentren festgeschrieben. Neben diesen Planungen im qualitativen Bereich erarbeitet das Fachcontrolling jährlich eine quantitative Bedarfsmeldung mit den HzE-Teams der Sozialzentren für die wichtigsten Leistungssegmente. Diese fließen zusammen mit den politischen Schwerpunktsetzungen für diesen Bereich in die Haushaltsaufstellung ein. Sowohl fachliche Entwicklungen wie auch rein monetäre Entscheidungen (z.B. Entgeltvereinbarungen) beeinflussen letztlich den Mittelbedarf.

### **1.1.2 Information und Durchführung / Berichtswesen**

Das Fachcontrolling hält für die Hilfen zur Erziehung ein mehrstufiges Berichtswesen vor.

Monatlich werden die Finanzdaten sowie die wesentlichen Leistungsdaten auf gesamtstädtischer Ebene in einem Bericht zusammengefasst. Kennzahlen informieren über Hilfedichten, Altersstufen und Fallverteilungen. Berichte mit monatlichen Entwicklungen in den Sozialzentren / HzE-Teams werden anlassbezogen generiert.

Quartalsweise werden ein vom Fachcontrolling HzE kommentierter gesamtstädtischer Bericht und ein Sozialzentrumsbenchmark (Quartalsbenchmark) erstellt. Zudem erfolgt im Quartalsbericht eine Prognose/Hochschätzung des Fachcontrollings zu den erwarteten Gesamtausgaben im Haushaltsjahr.

Im Quartalsbenchmark werden ausgewählte Fall- und Kennzahlen auf Stadt-, Sozialzentrums- und HzE-Team-Ebene dargestellt. Veränderungen im Vergleich zum Vorjahr werden ausgewiesen, sowie Abweichungen zur ursprünglichen Bedarfsmeldung dargestellt. Das Benchmark dient der besseren Vergleichbarkeit der Fallzahlentwicklung in den Sozialzentren und HzE-Teams.

Halbjährlich wird der vom Haushaltsreferat zusammengestellte „Bericht Sozialleistungen“ gemeinsam vom Fachcontrolling HzE und der Fachabteilung für die externe Berichterstattung im Rahmen der Hilfen zur Erziehung zusammenfassend mit Datenmaterial, Erläuterung und der Darstellung von Steuerungsmaßnahmen beliefert.

### **1.1.3 Kontrolle und Abweichungsanalyse**

#### **a. Controllingausschüsse**

Das Fachcontrolling HzE organisiert jeweils nach Quartalschluss den Controllingausschuss Hilfen zur Erziehung. Hier sind Fachabteilung und Jugendamtsleitung vertreten. Neben der Vorbereitung der folgenden Controllingausschüsse (Produktbereichs-, Produktplancontrolling) dient dieser CA zur Information der Produktgruppenverantwortlichen und der Jugendamtsleitung über den aktuellen Stand bezüglich Finanz- und Leistungsdaten in den drei Produktgruppen (s.o.).

#### **b. Controllinggespräche**

Die Controllinggespräche des Jugendamtsleiters mit den Sozialzentren werden vom Fachcontrolling vorbereitet. Mit Hilfe des Quartalsbenchmarks werden die aktuellen Fall- und Kennzahlentwicklungen in den Sozialzentren/HzE-Teams analysiert und diskutiert sowie Abweichungen zur ursprünglichen Bedarfsmeldung erörtert. Die Gespräche finden unter Beteiligung der Fachabteilung und des Fachcontrollings statt und dienen auch der Überprüfung der Zielvereinbarungen im qualitativen Bereich. Das Prinzip „Lernen vom Besseren“ wird gefördert. Zudem werden jährlich Schwerpunktthemen, die für alle Sozialzentren/HzE-Teams gelten, behandelt. Diese Schwerpunktthemen werden zuvor zwischen Jugendamtsleitung und Fachabteilung verabredet. Das Fachcontrolling unterstützt hier ggf. mit Sonderauswertungen.

Sowohl die Schwerpunktthemen als auch die aktuellen Entwicklungen in den Sozialzentren werden durch immer gleich aufgebaute Gesprächsraster vorbereitet. Diese werden den Sozialzentren/HzE-Teams vorab zur Verfügung gestellt, damit auch seitens der Sozialzentren eine Vorbereitung auf die Gespräche erfolgen kann. Damit ist im Controllinggespräch sichergestellt, dass stringent und themenbezogen diskutiert wird.

Nach den Controllinggesprächen werten Amtsleitung und Fachabteilung gemeinsam die Ergebnisse aus. Sachbezogenen Argumente und Sichtweisen aus allen sechs Controllinggesprächen werden zusammenführt.

Geplant ist in gemeinsamen Workshops mit Beteiligung aller Sozialzentrumsleitungen die Controlling- und Zielvereinbarungsgespräche weiter zu qualifizieren.

### **1.1.4 Gesamtsteuerung**

Die Erkenntnisse aus dem gesamten Controllingverfahren werden in Amt und Ressort genutzt. Steuerungsmöglichkeiten werden in den Controllingausschüssen erörtert und empfohlen. Notwendige Instrumente fachlicher Steuerung werden identifiziert und von der Fachabteilung erarbeitet.

## 1.2 Entwicklung neuer Kennzahlen

### 1.2.1 Produkthaushalt

Anlässlich der Haushaltsaufstellung 2014/2015 wurden die Kennzahlen im Produktgruppen- und Produktbereichshaushalt auf Steuerungsrelevanz und Aussagekraft überprüft. Für den neuen Doppelhaushalt wurden Änderungen umgesetzt. Bei den Änderungen wurde berücksichtigt, dass eine ausführliche Berichterstattung im Bericht Hilfen zur Erziehung und im Bericht Sozialleistungen erfolgt. Die Kennzahlen im Produktgruppenhaushalt wurden auf Wesentliches beschränkt und ein Hinweis auf den Bericht Sozialleistungen bei den Erläuterungen aufgenommen.

Neu aufgenommen in den Produktgruppenhaushalt wurde die Kennzahl

*HzE-Quotient*

als Indikator für den fachlichen Schwerpunkt „ambulant vor stationär“. Der HzE-Quotient stellt dar, wie viele ambulante Leistungen auf eine stationäre Leistung entfallen. Die Kennzahl ist auch im Vergleichsring der Großstadtjugendämter fester Bestandteil, da der Ausbau der ambulanten Maßnahmen gegenüber den stationären bundesweit fachlich anerkanntes Ziel ist. Während die inhaltliche Beschreibung der des Vergleichsringes entspricht, ist die Höhe der im Produktgruppenhaushalt berichteten Kennzahl nicht deckungsgleich mit der des Vergleichsringes. Im Vergleichsring werden Daten nur einmal jährlich zu Neufällen und sogenannten „laufendenden Fällen“<sup>1</sup> erhoben, im Produktgruppenhaushalt werden Bestandsfälle am Monatsende betrachtet.

Ferner wurde die Kennzahl

*ambulante familienunterstützende Hilfen / 1000 Jugendeinwohner*

neu in die Berichterstattung aufgenommen. Das wurde möglich, weil die Datenerhebung aus OK.JUG gegenüber der früher üblichen manuellen Erhebung die Möglichkeit bietet, alle ambulanten Hilfen zu erfassen und nicht mehr nur exemplarisch zwei Schwerpunkthilfen darzustellen. Eine Schwerpunktdarstellung erfolgt aber nach wie vor für die wichtigste ambulante Hilfe, die Sozialpädagogische Familienhilfe.

Weitere, stärker wirkungsorientierte Kennzahlen sind mit der aktuellen Software nicht darstellbar und sollen mit der nächsten Generation der Fachanwendung im Bereich Jugendhilfe geprüft werden.

### 1.2.2 Internes Berichtswesen

Das vom Rechnungshof untersuchte Berichtswesen des Fachcontrollings Hilfen zur Erziehung bezieht sich auf den Zeitraum 2011 und davor.

---

<sup>1</sup> Laufende Fälle = alle Bestandsfälle am Jahresanfang plus alle Neufälle des Jahres. Im Laufe des Jahres beendete Hilfe bleiben bis zum Jahresende im Bestand der „laufenden Hilfen“.

Grundsätzlich werden die einzelnen Berichte laufend vom Fachcontrolling den Erfordernissen und Möglichkeiten angepasst. Kennzahlen werden verändert, um aktuelle Entwicklungen / Steuerungsvorgaben beobachten zu können. Die Erweiterung der Berichterstattung hat jedoch einerseits in den beim Fachcontrolling zur Verfügung stehenden Ressourcen ihre Grenzen, andererseits wird auch von den Adressaten eine überschaubare, begrenzte Darstellung und damit effektive Berichterstattung eingefordert.

Nachdem die Umstellung auf OK.JUG auch für die stationären Hilfen abgeschlossen war, ist im Jahr 2012 für diesen Bereich auch das Berichtswesen verändert worden. Daten werden seitdem ausschließlich aus OK.JUG generiert und berichtet. Damit wurde auch die vom Rechnungshof kritisierte Doppelarbeit bei der Datenerhebung beseitigt. Im Zuge dieser Umstellung erfolgte eine differenzierte Darstellung der Fallzahlen sowie eine Veränderung des Kennzahlensystems für die stationären Hilfen.

Für den Bereich der Inobhutnahme wurde der Bericht inzwischen komplett neu gestaltet und das Kennzahlensystem verändert.

Der Finanzdatenverlauf wird auf Produktgruppenebene und für die gesamte HzE grafisch dargestellt, um die Entwicklungen besser einordnen zu können.

Das Berichtswesen wird auch zukünftig einer ständigen Veränderung unterliegen. Da der Umfang des monatlichen bzw. quartalsweisen Berichtes jedoch nicht unbegrenzt ausgedehnt werden soll, müssen auch immer wieder durch veränderte Situationen entbehrlich gewordene Darstellungen erkannt und entfernt werden.

Da sich in den letzten Jahren die zur Verfügung stehende Datenmenge aufgrund der Einführung von OK.JUG vervielfacht hat, ist das Fachcontrolling dazu übergegangen, speziell Themen in Form von Sonderberichten (z.B. Bremer leben in Bremen) darzustellen. Seitens des Fachcontrolling wird angestrebt, diese Form der Ad-hoc-Berichte auszubauen.

## **1.3 Verbesserung der Datenqualität**

### **1.3.1 Überarbeitung der Bestandsfälle**

Im Rahmen der Einführung der Fachsoftware OK.JUG wurden die Falldaten für die verschiedenen Leistungsarten vor Ort nach und nach eingegeben. Im Einführungsprozess wurden manuelle Datenerhebungen und Auswertungen aus der Software parallel betrieben. Die Vergleiche zeigten immer wieder deutliche Unterschiede in der Datenqualität, die teilweise durch fehlerhafte Eingaben vor Ort entstanden sind.

Die Software stellt Plausibilitätsabfragen nicht standardmäßig zur Verfügung. Für die Überarbeitung der Bestandsfälle mussten daher Plausibilitätsabfragen erarbeitet werden. In einem ersten Schritt wurden entsprechende Abfragen vom Ressort (IT-Fachadministration und Fachcontrolling) programmiert.

Die Anzahl der anzupassenden Falleingaben hatte einen erheblichen Umfang. Eine Bereinigung der Daten durch die Sachbearbeitung im Casemanagement und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe war angesichts der dortigen Arbeitsbelastung nicht in angemessener Zeit leistbar. Aus dem Programm „Umbau, Verwaltung und Infrastruktur“ standen für diese Maßnahmen im Jahr 2013 Mittel zur Verfügung. Aus diesen Mitteln wurde eine Datenbereinigung auf Basis der Plausibilitätsabfragen finanziert. Die Maßnahme wurde 2013 abgeschlossen.

### **1.3.2 Steuerungsinstrumente für die Referatsleitungen**

Der Ambulante Sozialdienst (ASD) in Bremen ist insgesamt für mehr als 5000 kostenpflichtige Maßnahmen zuständig (SGB VIII und SGB XII). Ein Großteil dieser Maßnahmen ist hilfepflichtig. Monatlich sind ca. 550 Hilfepläne B und C zu schreiben (B = Fortschreibung, C = Beendigung), hinzu kommen die Hilfepläne A für Neufälle. Um den Referatsleitungen im ASD Junge Menschen die Möglichkeit zur Planung von Wochenkonferenzen zu geben, werden monatlich Listen mit auslaufenden Leistungen in OK.JUG versandt. In diesen Fällen stehen häufig Maßnahmeverlängerungen an, in einigen muss ein Hilfeplan C geschrieben werden. Die Referatsleitungen werden damit in die Lage versetzt, zielgenau die Casemanager auf diese Fälle anzusprechen und eine frühzeitige Hilfeplanung zu ermöglichen. Damit ist eine zeitnahe Maßnahmeverlängerung oder Zahlungseinstellung möglich und eine Datenerfassungslücke kann vermieden werden.

Während in der Vergangenheit den Referatsleitungen unregelmäßig Falllisten lediglich zu den bereits zahlungsrelevanten Hilfen zur Verfügung gestellt wurden, ist dieses System der Listen verbessert und verstetigt worden. Zu Monatsbeginn erhalten die Referatsleitungen nun Listen zu allen in OK.JUG hinterlegten Fällen, unabhängig davon, ob sich die Leistungen noch im Planungsstadium befinden oder nicht. Hiermit bietet sich den Referatsleitungen eine erweiterte Übersicht zum Fallgeschehen im HzE-Team.

### **1.3.3 Steuerungsinstrumente für die Casemanager**

Eine gute Datenqualität setzt die Kenntnis der eigenen Daten voraus. Die Casemanager benötigen vor Ort eigene Instrumente, um tagesaktuelle Auswertungen ihrer Daten „auf Knopfdruck“ zu erhalten. Solche Auswertungen bieten die „Jasperreports“. Das Auswertungstool wurde 2012 beschafft. Das Tool konnte nicht direkt eingesetzt werden, weil es zunächst an die bremische Organisationsstruktur angepasst werden musste, um den Datenschutz zu gewährleisten. Die Anpassung erfolgte durch die IT-Fachadministration. Nach umfangreichen Programmierungen und Tests wurde das Tool im März 2014 für die Benutzung durch die Casemanager freigeschaltet.

### **1.3.4 Regelmäßige Berichterstattung zur Datenqualität**

Das Fachcontrolling für die Hilfen zur Erziehung berichtet ca. alle 6 bis 9 Monate zur Datenvalidität in OK.JUG. Die Falldaten können erst für das Berichtswesen aus der Software erhoben werden, wenn der Fall vollständig eingegeben ist. Eine vollständige Eingabe erfolgt jedoch im Arbeitsablauf des ambulanten Sozialdienstes nicht immer sofort. Häufig müssen noch Informationen nacherhoben und nachgepflegt werden, bevor die Falleingabe komplett abgeschlossen werden kann. Da keine manuellen Vergleichsdaten mehr zur Verfügung stehen, erfolgt ein Vergleich mit nacherhobenen OK.JUG-Daten. Die Veränderung zwischen in der Vergangenheit berichteten Daten und nacherhobenen Daten (6 bis 12 Monate Differenz) kann als Maß für die Datenvalidität betrachtet werden. Mit dieser Methode kann jedoch lediglich die Datenvalidität für einen Zeitpunkt bzw. Zeitraum in der Vergangenheit dargestellt werden und nicht für die Gegenwart.

In der letzten Auswertung vom März 2014, die sich auf den Zeitraum vom März bis August 2013 bezog, zeigte sich ein Rückgang der Datenvalidität. Dies deutet darauf hin, dass derzeit die abschließende Falleingabe mehr Zeit in Anspruch nimmt als zuvor. Ursache

können punktuelle Arbeitsspitzen sein, wie beispielsweise der aktuell sprunghafte Anstieg des Zustroms an minderjährigen unbegleiteten Flüchtlingen.

#### **1.4 Regelmäßige Berichterstattung zur Qualitätsentwicklung nach § 8 des Bremischen Landesrahmenvertrages gemäß § 78 f SGB VIII – Qualitätsdialoge**

Seit dem Berichtszeitraum 2010/2011 wurde die Berichts-anforderung an die Freien Träger der Jugendhilfe nach Beschluss in der Vertragskommission Hilfen zur Erziehung qualitativ weiterentwickelt. Zu vorher definierten und gemeinsam abgestimmten Schlüsselprozessen soll inhaltlich berichtet werden. Für den Berichtszeitraum 2012/2013 wurde in der Vertragskommission SGB VIII Hilfen zur Erziehung verabredet, dass die Träger der Erziehungshilfen zum Schlüsselprozess „Krisenmanagement mit dem Fokus Kinder- und Jugendschutz“ berichtet sollen. In den regelmäßig stattfindenden Qualitätsdialogen unter Beteiligung des Ressorts und des AfSD werden diese Berichte besprochen und anschließend ausgewertet.

#### **1.5 Technische Möglichkeiten für die sozialräumliche Zusammenfassung von Finanz- und Falldaten**

Das Ressort verfolgt grundsätzlich das Ziel, im Berichtswesen Fall- und Finanzdaten sozialräumlich und nach Leistungsarten zusammenzuführen. Die Berichterstattung des Fachcontrollings basiert auf den Falldaten des ambulanten Sozialdienstes (ASD) in OK.JUG und den Finanzdaten aus SAP.

Die Falldaten werden vom Fachcontrolling aus dem Modul des ASD erhoben. Dieses Modul bietet die Möglichkeit, Falldaten auf Basis der Organisationskennziffer der Casemanager zusammenzufassen. Die sozialräumliche Berichterstattung (Sozialzentrumsbenchmarking) erfolgt für die Sozialräume, für die ein ASD-Team zuständig ist. Derzeit ist der ASD auf 17 Sozialräume aufgeteilt.

Die Finanzdaten in SAP lassen sich den Falldaten nicht zuordnen, weil eine zusammenfassende Darstellung der aus den Fachverfahren übergebenen Zahlvorgänge erfolgt. Die Finanzdaten werden nicht aus dem Modul des ASD an SAP übergeben, sondern aus dem Modul der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WJH). Die sozialräumliche / organisatorische Zuordnung der WJH entspricht nicht den Zuordnungen im ASD. Aufgrund der geringeren Anzahl an Mitarbeitern ist es für die WJH nicht darstellbar, 17 Teams zu bilden, die WJH arbeitet in 4 Sozialzentren mit jeweils 2 Abschnitten. Die sozialräumlichen Zuordnungen entsprechen nicht denen des Sozialdienstes. Eine Verknüpfung von Finanzdaten aus der WJH und Falldaten aus dem ASD ist damit aus technischen Gründen so nicht möglich.

Es wurde geprüft, ob eine Möglichkeit besteht, über ein bestehendes zusätzliches Adressfeld in der Software im Modul der WJH die „zuständigkeitsbegründende Adresse“ zu hinterlegen und so eine Zuordnung der Finanzdaten zu Ortsteilen herzustellen. Das Problem stellte sich als technisch nicht lösbar heraus. Die gewünschte, sehr differenzierte, kleinräumige

Darstellung wird frühestens mit der nächsten Generation der Fachanwendung im Bereich der Jugendhilfe leistbar sein.

## **2 Maßnahmen zum Abbau von Bearbeitungsrückständen in den Hilfen zur Erziehung**

### **2.1 Verhinderung von Bearbeitungs- und Zahlungsrückständen in laufenden Fällen der Hilfen zur Erziehung**

Die Erkenntnisse des Rechnungshofes und damit des Berichts des Rechnungsprüfungsausschuss basieren auf eigenen Untersuchungen und daraus abgeleiteten Berichten der Qualitätssicherung des AfSD. Unabhängig von, parallel zu und zeitlich über die Untersuchungen des Rechnungshofes hinaus hat das Ressort Untersuchungen zu Vorgehen und Arbeitsweisen der SZ vorgenommen. Eine eigentlich beabsichtigte Organisationsuntersuchung unter externer Begleitung/Moderation ist aufgrund fehlender Haushaltsmittel nicht zu realisieren gewesen. Insoweit wurde in Eigenuntersuchungen unter Federführung des Organisationsreferates die Ablauforganisation im AfSD einer kritischen Analyse unterzogen. Belastbare Ergebnisse zu unterschiedlichen Herangehens-/Arbeitsweisen zwischen den SZ konnten nicht erzielt werden.

Als mit-ursächlich für die Bearbeitungsrückstände waren seitens des Fachcontrolling und der Qualitätssicherung die Befristungen der Sollstellungen im Zahlungsverfahren OK.Jug ermittelt worden, deren Dauer den Begutachtungsperioden des Sozialdienstes Jungen Menschen nachgebildet wurden.

Diese Arbeitsweise hatte ihre Berechtigung in der Zeit, als Kostenzusicherungen auszustellen und diese zwischen Haushaltsreferat und Träger jährlich abzurechnen waren. Nach der Einführung von OK.Jug stellte sich diese Vorgehensweise als kontraproduktiv heraus. Die notwendigen Arbeitsvorgänge im Rahmen der Fallbearbeitung des ambulanten Sozialdienstes (ASD) in der „elektronischen Fallakte“ OK.JUG und die damit verbundenen zeitlichen Verzögerungen bei der Übergabe der Falldaten in die Zahlbarmachung unter OK.JUG sowie die hohen Arbeitsrückstände in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WJH) hatten dazu geführt, dass selbst in bereits laufenden Fällen immer wieder Zahlungsunterbrechungen auftraten und Zahlungsverpflichtungen in großer Höhe nicht pünktlich, teils nur mit mehrmonatiger Verzögerung, beglichen werden konnten.

So wurde zwischen der Stadtgemeinde Bremen als Träger der öffentlichen Jugendhilfe und der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. im Lande Bremen (LAG) eine Vereinbarung zur Abwicklung der Trägerforderungen aus erbrachten ambulanten und stationären Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfen geschlossen, die ab 2013 wirksam wurde.

Es wurde vereinbart, die Zahlung in längerfristig laufenden Fällen nicht mehr zu unterbrechen, unabhängig davon, ob dem Träger die Hilfeplanfortschreibung als Nebenbestimmung zum Verwaltungsakt der Gewährung von Hilfen zur Erziehung an den Personensorgeberechtigten für die weitere Ausgestaltung der Hilfe bereits vorliegt oder diese noch in Bearbeitung ist. Ferner haben die Träger sich verpflichtet, neben dem ASD auch die WJH unverzüglich über die Beendigung einer Hilfe zu unterrichten. Hinsichtlich der Gefahr von Überzahlungen wurden interne Prüfroutinen entwickelt. Zum 01.01.2013 wurde die fachliche Weisung zur unbegrenzten Zahlweise in Kraft gesetzt.

Die Maßnahme verhindert gleichzeitig auch das Entstehen von Arbeitsrückständen bei jeder der halbjährlich bis jährlich erfolgenden Hilfeplananpassungen und der bis dahin damit verbundenen Notwendigkeit, die Zahlungsdaten neu aufzubauen. Darüber hinaus handelt es sich um rechtliche verpflichtete Zahlungen.

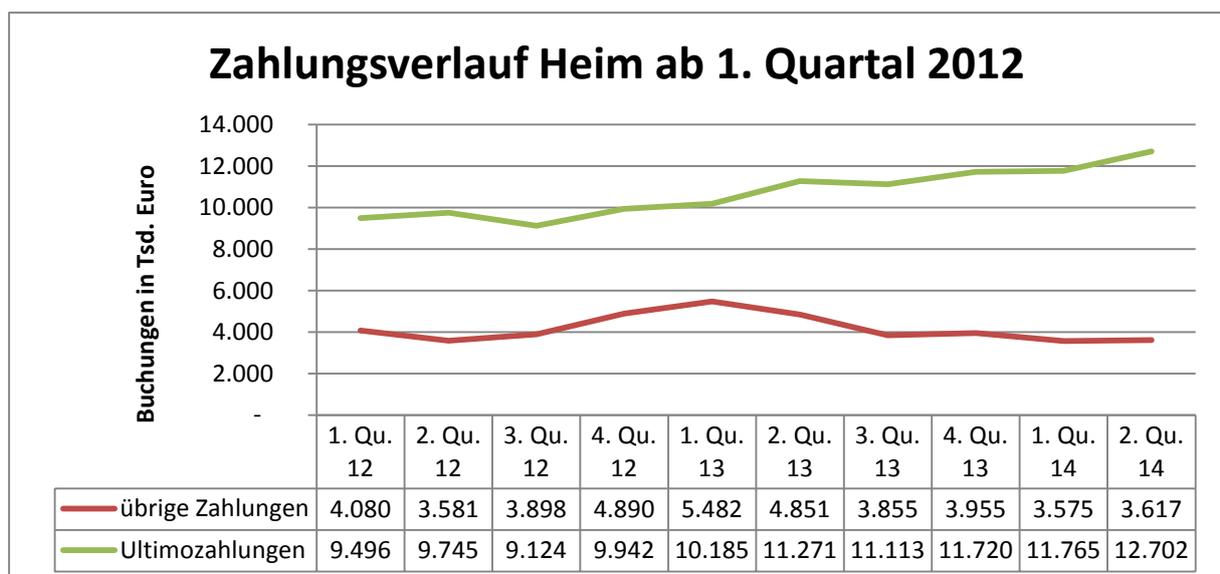
## 2.2 Veränderung der Zahlungs- und Bearbeitungsrückstände seit Einführung der unterbrechungsfreien Zahlung

Im 2. Quartal 2014 ist das neue Verfahren ausgewertet und gemeinsam mit den Trägern bewertet worden. Beispielhaft sind die Auszahlungen in den Heimhilfen betrachtet worden, weil diese in besonderem Maße von der Zahlungsumstellung betroffen sind.

Die Auswertung der Ausgaben zeigt, dass die erwartete Wirkung eingetreten ist. Die Summe der monatlichen Auszahlungen hat zugenommen und deckt inzwischen einen höheren Anteil der tatsächlich bestehenden Hilfen ab, es entstehen also nicht mehr so hohe Zahlungsrückstände.

Der Anteil der sogenannten „Ultimozahlungen“ (Zahlungen am Monatsende für den Folgemonat) ist gestiegen.

Der Anteil der Zahlungen für den laufenden Monat und vorangegangene Monate ist zunächst durch die Umstellung der Zahlungsverfahren angestiegen. Dieser Anstieg ist auch durch die Aufarbeitung von Rückständen begründet, die in freiwilliger Mehrarbeit in der WJH erfolgte. Danach ist das Niveau der Nachzahlungen auf ca. 3,5 Mio. Euro im Quartal abgesunken. Erläuternd ist anzuführen, dass bei Neufällen bis zum Anstoßen der ersten Zahlung aufgrund der notwendigen Verwaltungsabläufe zwangsläufig vor der ersten Ultimozahlung bereits Zahlungsverpflichtungen entstanden sind.



### 2.2.1 Überprüfung der Ausgaben

Um Überzahlungen zu vermeiden bzw. so gering wie möglich zu halten, wurde ein Abgleich zwischen den Zahlungsdaten der WJH und den Hilfeplandaten des ASD programmiert. Der Datenabgleich zeigt alle Fälle auf, in denen in der WJH eine Zahlung erfolgte, im ASD aber kein gültiger Hilfeplan hinterlegt ist. Die Referatsleitungen Junge Menschen und die Wirtschaftliche Jugendhilfe erhalten eine Mitteilung über die Fälle, in denen an zwei aufeinander folgenden Monaten Zahlungen ohne gültigen Hilfeplan erfolgt sind (Warnliste 1). Die Fälle werden vor Ort überprüft und ggf. die Zahlung eingestellt, Überzahlungen zurückgefordert. Die Warnlisten werden regelmäßig erstellt.

Für die Warnlisten per 31.08.2013 erfolgte eine Rückmeldung an die Fachabteilung, damit eine Auswertung zur gemeinsamen Beurteilung mit der LAG erfolgen konnte. Am 31.08.2013 lagen in 312 Fällen (noch) keine gültigen Hilfepläne vor. Lediglich 2,4 % der Fälle waren tatsächlich beendet und es war eine Rückforderung zu erstellen. Somit wäre es im alten Verfahren in 97,6 % der Fälle zu einer ungerechtfertigten Zahlungsunterbrechung gekommen.

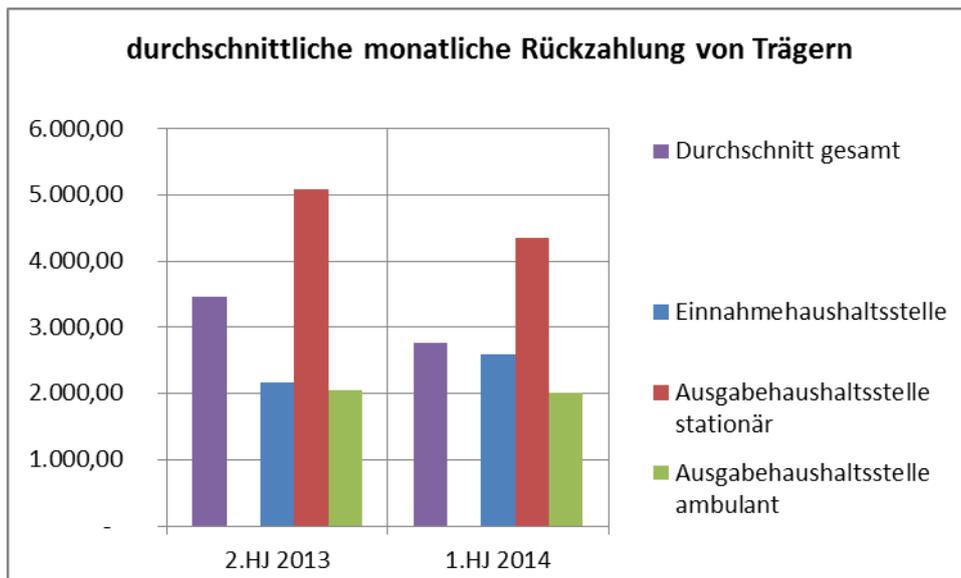
Ebenfalls programmiert wurde eine Abfrage zu doppelten Zahlungsdatensätzen (Warnliste 2). Die Auswertung per 31.08.2013 ergab hier keine Auffälligkeiten.

Die Warnlisten werden regelmäßig erstellt. Die Auswertung in der Fachabteilung wird jährlich wiederholt, um die Entwicklung zu beobachten.

## **2.2.2 Überprüfung der Einnahmen**

Auch in der alten Verfahrensweise kam es zwangsläufig im Rahmen der jährlichen Spitzabrechnung zu Rückforderungen gegen die Träger. So werden z.B. Zeiten der Abwesenheit mit verringertem Entgelt (Bettengeld) im Rahmen der Spitzabrechnung ausgeglichen oder vom Träger einbehaltene Kostenbeiträge der Jugendlichen aus Ausbildungsvergütungen verrechnet. Zur Beobachtung der Entwicklung des Umfanges der Überzahlungen und damit der Rückforderungen wurde eine Kennung für die Rückforderung in der Sollstellung eingefügt. Nach dieser Kennung kann in SAP ausgewertet werden. Aufgrund der bis dahin zu geringen Laufzeit der Maßnahme, war ein Vergleich im Zeitverlauf per 31.08.2013 nicht möglich. Die Auswertung erfolgte jetzt per 30.06.2014. Verglichen wurden das 2. Halbjahr 2013 und das 1. Halbjahr 2014.

Einnahmen wurden im Bereich der Hilfen zur Erziehung sowohl auf Einnahmehaushaltsstellen als auch als Negativausgabe auf der ursprünglichen Ausgabehaushaltsstelle verbucht. Im 2. Halbjahr 2013 wurden monatlich durchschnittlich 75 Einzeleinnahmen verbucht, im 2. Halbjahr 2014 waren es monatlich durchschnittlich 98 Buchungen. Die Anzahl der Rückforderungen ist also deutlich gestiegen. Der Anstieg korrespondiert mit dem Anstieg der Ausgaben, es werden deutlich mehr Fälle zeitnah beglichen – und eben auch abgerechnet. Gesunken ist jedoch der durchschnittliche Betrag der Rückforderung. Während 2013 durchschnittlich ca. 3460 Euro je Buchung eingingen, lag der Durchschnittsbetrag 2014 nur noch bei ca. 2770 Euro.



### Fazit

Insgesamt kann die Zahlungsumstellung zum jetzigen Zeitpunkt als positiv für alle Beteiligten beurteilt werden. Zwar kam es in Einzelfällen auch zu hohen Rückforderungen wegen einer Überzahlung, im größten Teil der Fälle ist die Rückforderung jedoch niedriger als in der Vergangenheit. Das Ressort bleibt mit der LAG im Gespräch, um die Auswirkungen der veränderten Zahlungsweise zu beobachten und ggf. Maßnahmen anzupassen.

### **3 Maßnahmen zur Verbesserung der Einnahmemöglichkeiten**

Im Rahmen der Haushaltsberatungen für die Jahre 2014 und 2015 wurde vereinbart, dass die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen mit Unterstützung der Senatorin für Finanzen ein Projekt „Forderungsmanagement und –realisierung“ zur nachhaltigen Verbesserung der Einnahmesituation im Bereich der Sozialleistungen initiiert und durchführt. Die Federführung liegt bei der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen – die Senatorin für Finanzen wird in das Projekt einbezogen.

Ziel ist es, durch eine konsequente Vermeidung von Forderungsausfällen und zeitnahe Geltendmachung von Forderungen eine deutliche Einnahmesteigerung zu erreichen, die bei mind. 1 Mio. Euro p. a. (ohne die unten genannten Mehreinnahmen aus Kostenerstattung gem. § 89 d SGB VIII) liegt. Ferner soll ein Vorschlag zur nachhaltigen Einnahmesicherung erarbeitet und auch die niedergeschlagenen Forderungen bearbeitet werden.

Folgende drei Zielsetzungen stehen im Mittelpunkt:

- a) konsequentes Verfolgen offener Forderungen einschließlich des Abbaus des Bearbeitungsrückstandes
- b) Vorschläge zur nachhaltigen Einnahmesicherung hieraus erarbeiten.
- c) Wiederaufnahme niedergeschlagener Forderungen (in Anlehnung an das Projekt

„Forderungsmanagement“ im Justizressort)

Durch die Zielverfolgung mit zusätzlich 4 MitarbeiterInnen im Projektteam soll eine deutliche Arbeitsentlastung „vor Ort“ bei gleichzeitiger Erzielung von Mehreinnahmen erreicht werden.

Auf der Grundlage von Datenanalysen aus SAP- und Controllingdaten sowie Gesprächen wird mit den Fachabteilungen – parallel zur Projektgründung – ermittelt, in welchen Bereichen Forderungen offen sind und/oder noch Ansprüche geltend gemacht werden können.

Erste entsprechende Recherchen mit der Fachabteilung 2 hatten zum Ergebnis, dass umgehend mit der Realisierung offener kommunaler Kostenerstattungsansprüche gem. § 89 d SGB VIII<sup>2</sup> begonnen werden soll. Hier sind mit Einsatz von zusätzlichem Personal, das in das Projektteam gesteuert wird, erhebliche Einnahmepotenziale zu generieren. Für 2014 werden bis zu 2,5 Millionen Euro angestrebt.

Nach Aufarbeitung der Kostenerstattungen gem. § 89 d SGB VIII ist vorgesehen, die gewonnenen Erfahrungen in eine Diskussion darüber, wie die Einnahmesituation insgesamt nachhaltig verbessert werden kann, einzubringen.

Bei den dann folgenden Einnahmebereichen, denen sich das Projekt „Forderungsmanagement und –realisierung“ widmet, soll entsprechend der oben beschriebenen Verfahrensweise bei den Kostenerstattungen gem. § 89 d SGB VIII vorgegangen werden.

Ein Controlling über den Erfolg des Projektes wird erfolgen.

Die Projektleitung hat zum 1. Juli 2014 die Arbeit aufgenommen. Die Ausschreibungen für die zusätzlichen MitarbeiterInnen sind seit dem 4. August in der Mitbestimmung. Es wird damit gerechnet, dass noch im September mit der originären Projektarbeit begonnen wird.

---

<sup>2</sup> § 89 d SGB VII regelt die „Kostenerstattung bei Gewährung von Jugendhilfe nach der Einreise“. Im Wesentlichen handelt es sich hier um die Personengruppe der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge (umF) mit ausländischer Staatsangehörigkeit, die in Bremen Leistungen der Jugendhilfe nach dem SGB VIII erhalten.