Anlage 3

Dessau
Roßlau

Der
Oberbürgermeister

Stellungnahme der Stadt Dessau-Roßlau zur überörtlichen Prüfung der Stadt Dessau-Roßlau des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt mit dem Schwerpunkt „ausgewählte Maßnahmen der Jugendhilfe und der sonstigen Jugendarbeit“

Inhalt

1. Fazit zur Prüfung durch den Landesrechnungshof des Landes Sachsen-Anhalt

2. Themenbereiche / Kernaussagen

   2.1 Jugendförderung

   2.2 Hilfen zur Erziehung

   2.2.1 Abschluss der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen

1. Fazit

a) Der Landesrechnungshof des Landes Sachsen-Anhalt (LRH) führte eine überörtliche Prüfung mit dem Schwerpunkt „Ausgewählte Maßnahmen der Jugendhilfe und der sonstigen Jugendarbeit“ im Zeitraum vom 10. Oktober 2016 bis 6. Februar 2017 im Jugendamt der Stadt Dessau-Roßlau durch.

Geprüft wurden dabei die haushalts- und kassenmäßige Abwicklung unter Beachtung der Fallzahlenentwicklung der Jahre 2013 bis 2016, das Personal, die Organisationsstruktur, die Dienst- und Fachaufsicht im Jugendamt sowie die Zusammenarbeit mit den Trägern der freien Jugendhilfe bezüglich der Ausführung und Abrechnung der vereinbarten Leistungen der Hilfen zur Erziehung (insbesondere Sozialpädagogische Familienhilfe, Erziehung in Tagesgruppen und Heimerziehung).
Darüber hinaus wurden auch stichprobenweise Zuwendungsvorgänge zur Verwendung von Landesmitteln durch die Stadt Dessau-Roßlau für die Jugendarbeit nach den §§ 11 bis 14 SGB VIII (Jugendpauschale und Fachkräfteprogramm) von 2013 bis 2015 geprüft.

Der LRH erteilt aufgrund der Prüfung und Analyse zurückliegender Sachverhalte Schlussfolgerungen für eine rechtmäßige, ordnungsgemäße und wirtschaftliche Umsetzung künftiger Aufgabenerfüllung. Dabei sind die Schlussfolgerungen inzwischen teilweise überholt.

Das liegt zum einen daran, dass mit der Gründung des Sachgebietes Vertragsmanagement/ Fördermittel/ Zuschüsse in der Abteilung Allgemeine Verwaltung/ Finanzcontrolling des Jugendamtes und damit verbunden die Schaffung von zwei zusätzlichen Stellen im Jahr 2014 eine intensivere Prüfung der Entgeltkalkulationen und Verhandlungsführung mit den Trägern der freien Jugendhilfe für Vereinbarungsabschlüsse erfolgt. So ist es auch möglich, die Zusammenarbeit mit den Leistungserbringern zu optimieren und Vereinbarungsinhalte stets qualitativ weiter zu entwickeln. Zuvor wurde die Aufgabe durch den damals überlasteten Bereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe erfüllt. Auch im Bereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe konnte die personelle Situation durch eine Stellenzuführung von 2,0 VbE auf 4,0 VbE bereits verbessert werden.

Zum anderen sind die vom LRH geprüften Vereinbarungen inzwischen durch die Aufnahme von Neuverhandlungen neu abgeschlossen worden.

Die Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen zwischen dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe und den Trägern der freien Jugendhilfe wurden auf Grundlage des Rahmenvertrages des Landes Sachsen-Anhalt geprüft. Die Stadt Dessau-Roßlau ist dem Rahmenvertrag nach § 78 f SGB VIII vom 16.11.2000 jedoch nicht beigetreten.

Des Weiteren wurden die Förderungen des Landes nach der Jugendpauschale und dem Fachkräfteprogramm im Jahr 2016 als § 31 - Förderung von örtlichen Maßnahmen im KJHG LSA zusammengeführt.

b) Der vom LRH geprüfte ENTWURF zur Neufassung der Richtlinie zur Förderung der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des Erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes mit Stand vom 17.11.2016 wurde indes am 29.07.2017 im Amtsblatt veröffentlicht und trat zum 01.01.2018 in Kraft. In 2020 erfolgt eine erneute Evaluation der o. g. Richtlinie.

Der LRH stellt fest, dass die Zuwendungsverfahren vielfach nicht rechtssicher geführt wurden. Deshalb erwartet der LRH, dass der Förderbereich gestärkt wird (Seite 155).

c) Eine wesentliche Feststellung des LRH ist, dass davon auszugehen ist, dass erst langfristig eine nachhaltige Verringerung der Ausgaben zu verzeichnen sein wird.

Der LRH stellt im Bericht unter Punkt 3.2. - Entwicklungen der Aufwendungen und der Fallzahlen in der Jugendhilfe - fest, dass ein wesentlicher Grund für den Anstieg der Leistungsaufwendungen für die Hilfen zur Erziehung (Heimerziehung, Vollzeitpflege und Sozialpädagogische Familienhilfe) in dem kontinuierlichen Anstieg der Fallzahlen zu suchen ist. Wesentliche Ursache für diese Entwicklung ist die Verhaltens- und Wesensstruktur der Hilfeempfänger. Auch wird darauf hingewiesen, dass sich die Aufwendungen für die Leistungen aufgrund von Tarifanpassungen und damit immer weiter steigenden Personalkosten erhöhen.

Um vermehrt bzw. zunächst ambulante Hilfen in Anspruch zu nehmen bedarf es einer entsprechenden Angebotsstruktur. Hierfür neue Leistungserbringer zu akquirieren, ist jedoch eine Herausforderung. Aber auch hier sind positive Entwicklungen zu verzeichnen.

Zur Angebotsschaffung und –entwicklung werden zusätzlich personelle Ressourcen benötigt. Eine entsprechende Stelle ist seit November 2019 besetzt. Selbst mit der Erweiterung der Stelle ist aktuell davon auszugehen, dass frühestens in ca. 10 Jahren zu spürbaren Veränderungen bezüglich der vom LRH formulierten nachhaltigen Ausgabenverringerung kommen kann.

Die Hilfe- und Unterstützungsbedarfe ergeben sich aufgrund der jeweiligen Lebenslagen. Das Jugendamt wählt für den Hilfefall stets eine erforderliche und geeignete Hilfe aus. Dabei haben – sofern möglich – die weniger ausgabenintensiven Hilfen Vorrang, was beim fachlichen Handeln für das Kostenbewusstsein spricht.

Das Jugendamt schätzt daher realistisch ein, dass das Ziel bis in 5 Jahren (=langfristig) sein sollte, keine weiteren Kostenaufwüchse bei aktuell erwarteten stagnierenden Fallzahlen zu verzeichnen. Die Entwicklungen sollten möglichst proportional verlaufen. Eine nachhaltige Ausgabenverringerung scheint jedoch eher unwahrscheinlich.

d) Sowohl Personalausstattung und Aufbau der Fachkräfte des Jugendamtes (Seiten 20 ff) sind hinsichtlich der Quantität (insbesondere der Abteilung Soziale Dienste/Kinderschutz/Amtsvormundschaft) zu hinterfragen und werden als unzureichend dargestellt.

Im Prüfungszeitraum waren im Bereich der Erziehungshilfen 3 Mitarbeiterinnen im Mutterschutz/Elternzeit. Für alle Stellen wurde die befristete Nachbesetzung beantragt und befürwortet. Oft kam es nicht zu einer zeitnahen Besetzung, da es keine geeigneten BewerberInnen gab. Weiterhin wurde eine zusätzliche befristete 0,75 VbE Stelle aufgrund der Arbeitsbelastung der Mitarbeiter geschaffen. Diese Stelle wurde entfristet und auf 1,0 VbE aufgestockt.

Eine zusätzliche Stelle im Bereich Amtsvormundschaften/Flüchtlinge (befristet für ein Jahr) wurde Ende 2015 geschaffen. Die Befristung dieser Stelle wurde bis Ende 2018 verlängert. Grund dafür waren u. a. längere krankheitsbedingte Ausfälle im Sachgebiet.

Weiterhin ist hierzu seit Oktober 2018 der schon beschriebene Qualitätsentwicklungsprozess der Abteilung Soziale Dienste/Kinderschutz/Amtsvormundschaft (QE-Prozess ASD) zu benennen, der im Ergebnis sowohl quantitative Festschreibungen für die Personalbemessung beinhalten soll, als auch qualitative Indikatoren/Standards in der Fall-

arbeit festschreiben soll. Das Ergebnis ist durch den Jugendhilfeausschuss zu beschließen. Die Anregung seitens des LRH, den Jugendhilfeausschuss bezüglich der Maßnahmen zur Verbesserung der örtlichen und personellen Arbeitssituation im Jugendamt einzubeziehen, wird künftig berücksichtigt. Der Jugendhilfeausschuss wurde bereits über die Personalbemessung und –ausstattung bzw. offene Stellen informiert. Künftig wird dies in regelmäßigen Abständen erfolgen.

e) In einem weiteren Schritt sind die Annexleistungen zu betrachten und zu quantifizieren.

Die bestehende Struktur des Jugendamtes in Abteilungen und Sachgebiete ist vorgeschrieben (allg. Verwaltungsaufbau in Dessau-Roßlau) und ist klar nach fachlicher Leistungsgewährung nach Zielgruppen (Familie/Eltern/Erwachsene und/oder junge Menschen) getrennt. Die Gewährung von direkten Geldleistungen bzw. erforderlichen Annexleistungen (Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen, Leistungsvereinbarungen bzw. Zuwendungsbescheiden) ist davon getrennt. Diese Aufteilung hat sich im Wesentlichen bewährt und soll beibehalten werden. Kleinere Überschneidungen z.B. Jugendgerichtshilfe (Zielgruppe junge Menschen) in der Abteilung Soziale Dienste/Kinderschutz/Amtsvormundschaft kann und soll geändert werden. Ständige Neuformierungen sind einer kontinuierlichen Arbeitsform abträglich.

f) Bei der inhaltlichen Gestaltung der Arbeitsabläufe besteht Optimierungsbedarf sowohl bei der Ausgestaltung der Arbeitsinhalte der Führungskräfte (Sachgebietsleitungen und Abteilungsleitungen) weg von der übergeordneten Fallarbeit hin zu mehr Personalführung und Fallcontrolling (siehe auch Seite 23 ff).

Hierzu sind sowohl die Verfahrensabläufe in der Fallgewährung im Einzelfall als auch vom Ablauf verbindlicher zu gestalten (u.a. standardisierte Handlungsabläufe als auch einheitliche Formulare bis hin zur Ablage und Nutzung im PROSOZ) Die Einführung der elektronischen Fallakte mittels eines Programmes (aktuell PROSOZ) wird vorangetrieben (siehe QE-Prozess ASD) Damit kann dem Punkt 3.3 Aktenführung und Datenschutz (Seiten 30 ff) vollumfänglich entsprochen werden

Derzeit erfolgt eine Überarbeitung der Allgemeinen Geschäftsordnung der Stadtverwaltung Dessau-Roßlau. Die Anmerkungen zur Dienst- und Fachaufsicht sowie Aktenführung und Datenschutz seitens des LRH werden berücksichtigt. Des Weiteren erfolgt die Erarbeitung eines einheitlichen Aktenplans.

g) Der LRH empfiehlt die Nutzung von Dienstanweisungen.

Momentan wird die Form der Dienstanweisung (auch formal anders bezeichnet) maßgeblich für die Umsetzung von Nebenpflichten aus dem Arbeitsvertrag für die Arbeitnehmer genutzt. Hier ist ein Umdenken erforderlich und wird schrittweise umgesetzt. O.g. standardisierte Handlungsabläufe, Entscheidungsfindungen (z.B. Art der kollegialen Fallberatung) werden nach Erstellung dieser mittels Dienstanweisung in Kraft gesetzt, so das erstens die Art und Weise der Entscheidungsfindung transparent und vergleichbar wird und auch zweitens einzuführende Kontrollmechanismen für die Führungskräfte festgeschrieben sind. Dazu werden auch zeitliche Vorgaben für typische Bearbeitungen zu beachten sein.

Das bestehende elektronische Ablagesystem (verwaltungsintern) wird hierzu zu optimieren sein.

h) Der Landesrechnungshof empfiehlt speziell auf Seite 27, die sich in der Praxis bewährte Form der Dienstanweisung zu wählen und die für die anzuwendenden automatisierten Verfahren erforderlichen Regelungen für eine sichere und kontrollfähige Berechtigungsverwaltung zu treffen.

Eine separate Dienstanweisung ist aufgrund der Verwaltungsanordnungen aus Sicht der Stadt Dessau-Roßlau entbehrlich.

Die Trennung von den Verantwortungsbereichen beim „Buchen, Zahlen“ im Jugendamt liegt vor.

Die Dezernenten beantragen bei dem Amt für Stadtfinanzen die Anordnungsbefugnis für die anordnungsberechtigten MitarbeiterInnen des jeweiligen Amtes. Gemäß Verwaltungsanordnung (VAO) Nr. 04 Pkt. 4.2.1 teilt das Amt für Stadtfinanzen der Stadtkasse, dem IT-Referat sowie dem Rechnungsprüfungsamt die Befugnisse der MitarbeiterInnen mit. Dieser Mitteilung wird eine Unterschriftenprobe der MitarbeiterInnen sowie der Umfang und Beginn der Befugnis beigefügt.

Gemäß VAO Nr. 04 Pkt. 5.2.1 bestimmen die Amtsleiter schriftlich die MitarbeiterInnen, die zur Bescheinigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit die Zahlungsanordnungen im Programm signieren. Auch diese schriftliche Bestimmung wird zur Genehmigung an das Amt für Stadtfinanzen weitergeleitet. Danach erfolgt die Freischaltung zur elektronischen Feststellung von Zahlungsanordnungen der entsprechenden MitarbeiterInnen durch das IT-Referat. Über den Gebrauch von Passwörtern und den Umgang mit den Zugriffsrechten sind die MitarbeiterInnen belehrt und informiert worden.

Die Bestätigungen sowie sämtliche Vollmachten wurden dem Landesrechnungshof bei der überörtlichen Prüfung vorgelegt.

i) Die Feststellung des LRH, dass die MitarbeiterInnen zum Zeitpunkt der Prüfung die einzelnen Verfahrensfunktionen nicht nachweislich zugewiesen bekommen haben, kann nicht bestätigt werden. Wie oben beschrieben werden die MitarbeiterInnen bereits im Verfahren zur Bestimmung der Anordnungsbefugnisse beteiligt. Diese Beteiligung beinhaltet das Leisten der Unterschriftenprobe, die Installation der Anwendung auf dem mitarbeitereigenen PC sowie das Erstellen eines individuellen Passwortes.

Des Weiteren wurden die Stellenbeschreibungen der MitarbeiterInnen, die den Bereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe bearbeiten, um die vollumfängliche Bearbeitung von Sachverhalten ergänzt. Somit werden von den MitarbeiterInnen nicht nur die Zuwendungsbescheide, Kostenübernahmeerklärungen, Beihilfen und Erstattungen gewährt sondern auch haushalts- und kassenmäßig abgewickelt.

Mit der Übernahme der Tätigkeit des „Buchen und Zahlens“ haben sich die MitarbeiterInnen mit der VAO Nr. 04 auseinandergesetzt und Kenntnis über die eigenen Berechtigungen erlangt (z. B. VAO Nr. 04 Pkt. 5.3., 5.5. sachliche und rechnerische Richtigkeit).

Der Landesrechnungshof stellt auf Seite 26 fest, dass nachträgliche Kontrollen durch die Fach- und Sachgebietsleitung nicht belegt waren.
Auch hier liegen entsprechende Nachweise vor, dass das Amt für Stadtfinanzen jährlich die vorliegenden Genehmigungen durch die jeweiligen Fachämter (hier Jugendamt) überprüfen lässt. Diese Belege wurden bei der Prüfung vom Landesrechnungshof nicht angefordert, waren jedoch vorhanden.

Der fachliche Austausch zwischen dem LRH und dem Jugendamt war im Prüfungszeitraum stets konstruktiv. Das Jugendamt bedankt sich für die Hinweise, Empfehlungen und Feststellungen.

Zu den wesentlichen Prüffeststellungen ergeht folgende Stellungnahme:

2. Themenbereiche / Kernaussagen

2.1 Jugendförderung

a) Der LRH empfiehlt auf Seite 99 erweitert zu regeln, dass als Zuwendungsempfänger grundsätzlich nur juristische Personen des öffentlichen und privaten Rechts in Betracht kommen, die mit ihren Einrichtungen gemeinnützige Zwecke verfolgen.

   Diese Festlegung wäre konträr zum aktuellen Entwurf der Richtlinie. Die Förderung von Jugendgruppen, - initiativen wäre damit ausgeschlossen.

b) Der LRH erachtet es auf Seite 102 für erforderlich, die Ursachen für die zunehmend einseitige Förderung von Angeboten in Zusammenarbeit mit den Jugendverbänden, Initiativen, Interessenvertretungen oder Vereinen zu analysieren und im Jugendhilfeausschuss Maßnahmen zu erarbeiten, welche die Angebots- und Trägervielfalt der Förderung der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des Erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes anregen. Entsprechend können Finanzmittel gestaltend umverteilt werden.

   Die Entscheidung zur Förderung lag beim Jugendhilfeausschuss. Ziel war hierbei der Erhalt der Einrichtungen der offenen Jugendarbeit.

c) Der LRH empfiehlt auf Seite 103, dass die Entscheidung über die Förderung im pflichtgemäßen Ermessen im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel grundsätzlich dem Jugendhilfeausschuss vorbehalten bleiben muss.

   Diese Entscheidung lag beim Jugendhilfeausschuss. Er entschied über die Jugendhilfeplanung und legte fest, dass nur Maßnahmen die in der Jugendhilfeplanung enthalten sind, gefördert werden. Die Grundlage für die Höhe der Förderung war die durch den Jugendhilfeausschuss bestätigte Förderrichtlinie.

d) Der Landesrechnungshof weist auf Seite 104 darauf hin, dass für den unbestimmten Rechtsbegriff "(nicht) genügenden Maßes" das Jugendamt eine dem Gleichheitsgrundsatz entsprechende Auslegung sicherstellen muss, um eine mögliche Ablehnung einer Förderung ausreichend rechtssicher begründen zu können.

   Für die Beschreibung der qualitativen und quantitativen Indikatoren wurde das „Handbuch für gute Qualität der Kinder- und Jugendarbeit in Dessau-Roßlau“ in 2016 erarbeitet. Zur Umsetzung des Qualitätsentwicklungsprozesses finden jährlich Reflexionsgespräche mit den Trägern der freien Jugendhilfe und den Mitarbeitenden in den Teams statt.

e) Dem LRH ist bewusst, dass der Erwirtschaftung von Eigenmitteln im Bereich der Jugendarbeit enge Grenzen gesetzt sind (vgl. Seite 106). Die freien und kommunalen Träger sollten jedoch nach den Zuwendungsvoraussetzungen der Richtlinie zur Förderung der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des Erzieherischen Kinder- und Jugend-

schutzes angehalten werden, einen bezifferten Mindestanteil an Eigenmitteln bereits in die Finanzierungsplanung einzustellen, wobei es einer Definition des anrechenbaren Eigenanteils bedarf.

In der seit dem Jahr 2018 geltenden Richtlinie zur Förderung der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes, ist ein Eigenanteil in Höhe von 10% der Betriebs- und Sachkosten festgeschrieben.

f) Bei der Festlegung der Finanzierungsarten sollte die Stadt somit prüfen, ob sie die Finanzierungsart der Vollfinanzierung zulassen möchte, wenn beispielsweise Zuwendungen ausschließlich für Personalausgaben eingesetzt werden sollen. Des Weiteren schlägt der Landesrechnungshof auf Seite 109 vor, die Zuwendungsrichtlinien hinsichtlich der gewählten Finanzierungsart im Interesse einer ordnungsgemäßen Ermessensausübung zur Förderentscheidung und einer einheitlich nachvollziehbaren Antragstellung und Verwendungsnachweisprüfung zu überprüfen. Regelmäßig kann die Festbetragsfinanzierung vorgesehen werden.

Perspektivisch ist die Form der Vollfinanzierung nur für Jugendgruppen, die Form der Festbetragsfinanzierung für Fahrten- und Freizeiten vorgesehen (Evaluierung der Richtlinie zur Förderung der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des Erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes).

g) Der Landesrechnungshof erwartet auf Seite 110, dass im Interesse der Rechtssicherheit eine entsprechende Präzisierung der Regelung zum Besserstellungsverbot.

Laut aktueller Richtlinie zur Förderung der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des Erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes bildet der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst – Sozial- und Erziehungsdient (TVöD SuE) die Grundlage und Obergrenze für die Finanzierung von Personalausgaben.

h) Die Bildung der Einzelansätze bleibt grundsätzlich dem Zuwendungsgeber vorbehalten. Die Regelungen der Richtlinie müssen jedoch mit den Formblättern zur Beantragung der Zuwendungen übereinstimmen. Dies gilt insbesondere für die Einzelansätze der zuwendungsfähigen Ausgaben. Der Landesrechnungshof empfiehlt auf Seite 112 bis 124, die Richtlinie und die Formblätter unter dem Aspekt der verbindlichen Festlegung von Einzelansätzen zu präzisieren. Der LRH empfiehlt im Interesse der Rechtssicherheit, die Vordrucke den verwaltungsrechtlichen Vorgaben anzupassen (betr. Formblätter: Antragsformular sowie Verwendungsnachweis)

Die Anpassung der Formblätter (Antragsstellung / Antragsprüfung) erfolgt regelmäßig wenn der Bedarf dazu erkannt wird. Eine Verankerung in der Richtlinie zur Förderung der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes zur ordnungsgemäßen Handhabung wird in der Evaluierung dieser erfolgen.

i) Der Landesrechnungshof weist auf Seite 126 und 129 die Stadt auf die Notwendigkeit hin, eine vielfältige Förderstruktur zur Sicherung der Schwerpunktaufgaben der Jugendarbeit zu gewährleisten.

Der politische Wille (Jugendhilfeausschuss) lag auf der Sicherung der Einrichtungen. Die finanziellen Möglichkeiten der Stadt Dessau-Roßlau waren damit erschöpft. Die Evaluierung der aktuell gültigen Richtlinie zur Förderung der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des Erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes beinhaltet eine vielfältige Förderstruktur.

j) Im Interesse der Haushaltswahrheit und -klarheit hat eine produktgerechte Darstellung der Zuweisung des Landes im städtischen Haushalt und im Jahresabschluss zu erfol-

gen. Die im Verwendungsnachweis abgerechnete Landeszuweisung für die städtische Einrichtung Kinderfreizeitoase war im Haushalt der Stadt nicht dargestellt und somit haushalt- und zuwendungsrechtlich nicht nachvollziehbar (vgl. Seite 127).

Die Zuwendung erfolgte erst im bereits laufenden Haushaltsjahr und konnte daher nicht während der Planungsphase verankert werden.

k) Der Landesrechnungshof erwartet auf Seite 130 jedoch, dass dem Land der zweckbestimmte Einsatz der Förderung im Verwendungsnachweis umfassend bekannt gegeben wird. Hierzu sind die Gesamtprojekte darzustellen, für die Landesmittel verwendet wurden. Die Stadt hat die Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid künftig umfassend einzuhalten.

Die Jugendpauschale in der bis zur erfolgten Prüfung durch den Landesrechnungshof ausgereichten Form ist nicht mehr existent. Mittlerweile erfolgt eine Zuweisung nach § 31 (3) KJHG zu anderen Bestimmungen.

l) Die Stadt hat in Anlehnung an die VV Nr. 3.4 zu § 44 LHO künftig das Ergebnis der Antragsprüfung vollständig und nachvollziehbar zu vermerken (vgl. Seite 133).

Die Prüfungsdokumentation erfolgt seit dem Jahr 2019 umfassend.

m) Der Landesrechnungshof erwartet auf Seite 133 bis 137 eine vollständige und übersichtliche Aktenführung bzw. die Bearbeitung ausschließlich vollständiger Anträge zur Förderung. Des Weiteren stellte er fest, dass keine projektbezogene Beantragung der Förderung vorlag. Aus dem Zuwendungsbescheid konnte die Gesamtfinanzierung für das geförderte Projekt nicht abgeleitet werden. Die Förderung war im Rahmen einer institutionellen Förderung beantragt worden. Der LRH geht davon aus, dass die Stadt künftig eine ordnungsgemäße projektbezogene Beantragung von Zuwendungen durchsetzt. Die Stadt hatte keine Prüfung der Förderfähigkeit der Personalausgaben nach den Vorgaben zur Maximalförderung der Richtlinie vorgenommen. Durch die Richtlinie sollen für gleichartige Maßnahmen gleiche Grundsätze und Maßstäbe angelegt werden. Diese sind zu beachten, Ausnahmen sind zu begründen.

Der Träger der freien Jugendhilfe verweigerte zum damaligen Zeitpunkt eine getrennte Antragstellung. Dieser Aufforderung wurde erstmals im Jahr 2017 nachgekommen.
Die Personalausgaben beinhalteten auch die höherwertige Leitungstätigkeit einer Mitarbeiterin. Dies wurde seitens des LRH nicht berücksichtigt. Die Prüfung der Förderfähigkeit seitens der Stadt verlief somit korrekt.

n) Der Landesrechnungshof empfiehlt auf Seite 139, bei vorläufiger Haushaltsführung künftig vorläufige Zuwendungsbescheide zu erlassen. Der Jugendhilfeausschuss bzw. der Stadtrat sollte dieses Verfahren für die Vergabe von Zuwendungen für die Jugendarbeit ausdrücklich bestätigen. So kann eine zuwendungsrechtlich ordnungsgemäße und zweckentsprechende Verwendung sichergestellt werden.

Der Empfehlung wird seit dem Jahr 2018 nachgekommen. Allerdings ist eine Bestätigung durch den Jugendhilfeausschuss hierzu nicht erforderlich, da aus einem vorläufigen Maßnahmebeginn keine Fördergarantie abgeleitet werden kann.

o) Der LRH schlägt auf den Seiten 141-144, 154 vor, die Zuwendungsrichtlinien hinsichtlich der gewählten Finanzierungsart im Interesse einer ordnungsgemäßen und einheitlich nachvollziehbaren Verwendungsnachweisprüfung zu überprüfen und stellt fest, dass die Stadt bei der Verwendungsnachweisprüfung Nebenbestimmungen der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) verletzte und eine fehlerhafte Ermittlung der Erstattungen durchführte. Die Stadt sollte Regelungen treffen,

die eine Verwendungsnachweisprüfung gemäß den Prinzipien der Anteilsfinanzierung gewährleisten bzw. regelmäßig eine Anwendung der Festbetragsfinanzierung favorisieren. Des Weiteren sind Erstattungsbeträge ordnungsgemäß festzusetzen und für die Vergangenheit zu verzinsen.

Die Stadt Dessau-Roßlau weist aktuell ihre Zuwendungen i. d. R. als Fehlbedarfsfinanzierung aus.
Die aktuelle Richtlinie zur Förderung der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes sieht keinen Nachweis der Eigenanteile vor. Eine Verzinsung der Erstattungsbeträge wird zukünftig berücksichtigt.

p) Seite 145: Die Stadt hat zur zuwendungsrechtlich ordnungsgemäßen Aufstellung ihres Verwendungsnachweises die für die Weiterleitung der Zuwendungen aus der Jugendpauschale bestehenden Vorgaben vollständig zu berücksichtigen.

   Dieser Empfehlung wird auch im Rahmen der Zuweisung nach §31 KJHG-LSA entsprochen. (Jugendpauschale wurde letztmalig 2015 gewährt)

q) Seite 146: Das gesetzliche Interesse an der Maßnahmen- und Trägervielfalt sollte jedoch schwerpunktmäßig bei der Fortschreibung der Jugendhilfeplanung und der Förderstrategie des Jugendhilfeausschusses berücksichtigt werden, wozu der LRH unter Punkt 7.2 ausgeführt hat.

   Die Vielfalt der Trägerlandschaft ist gegeben. Die Förderstrategie wurde bei einem immer enger werdenden Budget politisch so beschlossen (vorrangige Sicherung der Einrichtungen).

r) Der Landesrechnungshof erwartet auf Seite 147 eine projektbezogene Antragstellung auf Gewährung der Zuwendungen. Dadurch können Rechtsunsicherheiten im Zuwendungsverfahren wie eine mangelnde Zulassung eines vorzeitigen Maßnahmebeginns vermieden werden.

   Dies ist nicht mehr relevant, da die Maßnahme mittlerweile ohne zusätzliche Beteiligung am ehemaligen Fachkräfteprogramm finanziert wird.

s) Der Landesrechnungshof erwartet auf Seite 150 eine vollständige und übersichtliche Aktenführung zur Antragsprüfung und die Bearbeitung ausschließlich vollständiger Anträge zur Förderung. Bei der Förderung durch mehrere Stellen soll die Bewilligung in geeigneten Fällen nur durch eine Behörde erfolgen. In jedem Fall sollen die Zuwendungsgeber vor der Bewilligung mindestens Einvernehmen herbeiführen. In der Zuwendungsakte ist das Abstimmungsergebnis zu vermerken.

   Eine vollständige und übersichtliche Aktenführung erfolgt.

   Vereinzelt werden fehlerhafte Anträge eingereicht, wobei jedoch das Jugendamt beratend und unterstützend eingreift um entsprechende Entscheidungsreife zu erwirken und die Umsetzung der Jugendhilfeplanung zu ermöglichen.
   Der Empfehlung bei einer Förderung durch mehrere Stellen, nur eine Bewilligungsbehörde als Zuwendungsgeber einzusetzen bzw. mindestens Einvernehmen herbeizuführen, wird entsprochen.

t) Der LRH erachtet auf Seite 156 eine nachvollziehbare Dokumentation der Prüfung der Sachberichte zu den Verwendungsnachweisen für erforderlich, um die zweckentsprechende Durchführung zu bestätigen und insbesondere die geförderten Projekte im Rahmen der Jugendhilfeplanung qualitativ und quantitativ weiterzuentwickeln.

Die durch die Träger der freien Jugendhilfe eingereichten Qualitätsberichte werden durch die Fachabteilung geprüft und in Trägergesprächen mit den Trägern der freien Jugendhilfe ausgewertet. Parallel dazu werden mit den Trägern und Teams der Maßnahme jährlich Reflexionsgespräche durchgeführt, um die vorhandene Qualität zu sichern bzw. weiter zu entwickeln.

u) Seite 157 bis 164 Fachkräfteprogramm.

Dieses Programm wird nicht mehr fortgeführt und wurde inhaltlich in die Zuweisung nach § 31 (3) KJHG-LSA integriert. Diese Zuweisung beinhaltet andere Bestimmungen als die durch den Landesrechnungshof bemängelten Sachverhalte.

2.2 Hilfen zur Erziehung

Zum Bericht des Landesrechnungshofes ist in Bezug auf die Prüfung des Bereiches „Hilfen zur Erziehung“ bzw. der Abteilung Soziale Dienste/Kinderschutz/Amtsvormundschaft sowie zum Abschluss von Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen zu sagen, dass die aufgezeigten Mängel und Missstände zum geprüften Zeitpunkt nachvollziehbar und zutreffend waren. Bereits zum Zeitpunkt der Prüfung wurde intern über einzelne Problemlagen gesprochen.

Nachfolgend soll anhand konkreter Anmerkungen des Landesrechnungshofes dargestellt werden, in welchen Bereichen und Dimensionen bereits Anstrengungen zur Veränderung unternommen worden sind:

a) Der Landesrechnungshof erwartet aufgrund der gezeigten Entwicklungen (vgl. Seite 19), dass eine nachhaltige Verringerung der Aufwendungen für die Jugendhilfe nur langfristig zu verzeichnen sein wird, wenn ein konsequentes Anstreben frühzeitiger alternativen Hilfen, z. B. ambulante Maßnahmen wie familienorientierte oder familienbegleitende Dienste, entwickelt und forciert werden, um ausgabenintensive Hilfen, wie z. B. die Aufnahme in eine stationären Einrichtung, zu vermeiden.

   Mit dem zwischenzeitlich angestrebten Ausbau der Frühen Hilfen soll u. a. die angesprochene Lücke der Angebotsschaffung und –entwicklung geschlossen werden. Im Zuge der dialogischen Qualitätsentwicklung wird mit den Trägern der freien Jugendhilfe (z. B. Familien- und Erziehungsberatungsstellen) eine Optimierung der künftigen Zusammenarbeit gestaltet. In diesem Zusammenhang ist der Hilfeplanprozess, als elementares Instrument der individuellen und abrechenbaren Ausgestaltung von Hilfen, stärker als bisher in den Blick zu nehmen. "Die erhöhten fachlichen Anforderungen aus der Qualitätsentwicklung mache eine differenzierte und ergebnisorientierte Dokumentation von Hilfeprozessen erforderlich" (vgl. Seite 31).

b) Damit die Fachkräfte des sozialpädagogischen Dienstes ständig wachsenden fachlichen und persönlichen Herausforderungen gerecht werden können, bedarf es einer kontinuierlichen Weiterentwicklung der Organisation bzw. der Abteilung Soziale Dienste/Kinderschutz/Amtsvormundschaft (vgl. Seite 22).

   Es hat seit 2007 keine (spürbaren) strukturellen und/oder fachlichen Veränderungen bzw. Weiterentwicklungen gegeben. Nachdem bereits in den geführten fachlichen Auseinandersetzungen zur Fortschreibung des Teilplans „familienunterstützender und –ersetzender Maßnahmen“ (2015) die Notwendigkeit festgehalten wurde, begann die Abteilung Soziale Dienste/Kinderschutz/Amtsvormundschaft Ende 2018 einen durch eine externe Begleitung unterstützten Prozess der Qualitätsentwicklung. Für Ende 2020 ist

die erste Fassung eines Handbuches für gute Qualität der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Planung, wo die jeweils noch zu beschreibenden Prozesse der Abteilung abzubilden sind. Die fachlichen und strukturellen Entwicklungsrückstände werden bis dato nicht allumfänglich aufzuarbeiten sein. Die Organisation muss als Ganzes einen aktiven Lernprozess (lernende Organisation) anstreben und auf diesem Weg alle Organisationsmitglieder mitnehmen.

c) Eine systematische Personalentwicklung (PE) ist als zentrale Managementaufgabe zu verstehen. Die erforderlichen Prinzipien der Delegation, der Information, der Transparenz, der Kontrolle sowie Aspekte der Wertschätzung und des Vertrauens gehen mit einer permanenten und konsequenten Auseinandersetzung von Arbeitsbelastungen der MitarbeiterInnen einher (Seite 22f).

   Im Zuge des initiierten QE-Prozess ASD, ist orientiert am Konzept der Verwaltung und unter der dafür notwendigen Partizipation der MitarbeiterInnen ein Personalentwicklungskonzept für die Abteilung Soziale Dienste/Kinderschutz/Amtsvormundschaft geplant. Voraussetzungen dafür sind allerdings die noch zu formulierenden fachlichen Standards in den einzelnen Beschreibungen der Prozesse der Abteilung. Im PE-Konzept sollen gleichermaßen die fachlichen und strukturellen Bedürfnisse der Organisation bzw. der Abteilung sowie die Neigungen und Spezialisierungen bzw. erforderlichen Kompetenzentwicklungen der MitarbeiterInnen Berücksichtigung finden. Vor diesem Hintergrund sind u. a. Anpassungen und Aktualisierungen aller Stellenbeschreibungen erforderlich. Die Bearbeitung von Überlastungsanzeigen erfolgt zwischenzeitlich entsprechend den verwaltungsinternen Regularien.
   Für die fachliche Untersetzung erfolgt im Sinne der Dienst- und Fachaufsicht eine entsprechende Personalplanung, um Personalbedarf zu erkennen und festzustellen und entsprechende Maßnahmen einleiten zu können, u. a. die Übertragung von Verantwortung an die Sachgebietsleiterinnen zur Sicherstellung der zu formulierenden Prozesse.

d) Zur einheitlichen Aktenführung ist der Einsatz einer Fachsoftware anzustreben und voranzutreiben. Eine "signifikante Entlastungen zu Gunsten der fachlich-inhaltlichen Aspekte der Hilfeplanung sind voraussichtlich erst durch eine durchgängig elektronische Fallbearbeitung zu erwarten, die aufgrund der mobilen Arbeitsweise des Soziale Dienste/Kinderschutz/Amtsvormundschaft jedoch konsequent neuere Technologien des Mobilen Computings integrieren müsste" (vgl. Seite 25, 33).

   Die digitale Aktenführung wird seit 1. April 2019 in den gegenwärtigen Rahmenbedingungen auf den Weg gebracht. Die Fachsoftware PROSOZ soll künftig unter stärkerer Einbindung des IT-Referates ausgeschöpft werden und eine einheitliche Aktenführung sicherstellen. An dieser Stelle sind ebenfalls die Prozessbeschreibungen der einzelnen Bereiche zu benennen, die eine feste Rahmung zur Umsetzung in gleicher Qualität ermöglichen und absichern. Die dafür notwendige mobile Technik ist für Haushaltsplanung 2020 in einem ersten Teil bereits eingeplant.

e) Mangel an nachweislichem Fachcontrolling, keine hinreichenden Regelungen für die Durchführung zweck- und zielorientierter Dienst- und Fachaufsichtskontrollen und Kontrollmechanismen wurden nicht konsequent und erwartungsgerecht durchgeführt oder vorhandene Kontrollergebnisse analysiert, um Änderungen bei aufgedecktem Mangel herbeizuführen (vgl. Seite 28f).

   Es sind im Verlauf des QE-Prozess ASD noch adäquate Instrumente der Fachaufsicht (Abteilungsleitung, Sachgebietsleitungen) zu erarbeiten und zu implementieren. Als Voraussetzung für das Gelingen sind dafür allerdings völlig neue Abläufe und Strukturen (u. a. dafür vorzuhaltende Stellenanteile) zu schaffen, damit z. B. die Sachgebietsleitungen dies in ihren Aufgaben auch übernehmen und abbilden können. Entwicklung von Maßnahmen der Fachaufsicht wurden erst in der jüngsten Vergangenheit andiskutiert (u.

a. Definieren von fachlichen Standards; Formulierung von Prozessbeschreibungen zur Gewährleistung einer einheitlichen Bearbeitung von Geschäftsabläufen; Sicherstellung datenschutzrechtlicher Aspekte; Weiterentwicklung der Dokumentation von z. B. Beratungs- und Hilfeverläufen; qualitative Aufwertung der bisherigen Aktenführung; Teamtage usw.), was in der Umsetzung aufgrund von stellenweise sehr prekären Vertretungssituationen nur sehr langfristig zu denken ist.

f) Die erforderlichen Formulierungen von Qualitätskriterien in den Qualitätsdimensionen der Prozess-, Struktur- und Ergebnisqualität sind die Grundlage zur Vergabe von Indikatoren, Verantwortlichkeiten und Bewertungsmustern für den einrichtungsbezogenen Dialog mit den Trägern der freien Jugendhilfe (u. a. Seite 80f).

Die fachliche Auseinandersetzung im Rahmen von Qualitätszirkeln, in denen die Identifizierung von Indikatoren für Qualität erfolgt, ist die Grundlage zum diesbezüglichen Dialog mit den Trägern der freien Jugendhilfe. Erst nach Vorlauf eines internen fachlichen Diskurses bzw. Qualitätsentwicklungsprozesses wird es möglich sein, entsprechende Kriterien abzustimmen und festzuhalten. In Folge ist eine Fixierung von Qualitätskriterien und somit bestimmter Bewertungsmuster möglich, die perspektivisch in den Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen gem. § 78a SGB VIII einfließen müssen. Im Anschluss an den begleiteten QE-Prozess ASD ist geplant, einen ständigen Qualitätsdialog mit den Trägern der freien Jugendhilfe gem. § 78 SGB VIII zu initiieren. Hier soll eine dauerhafte Grundlage eines fachlichen Konzeptes einer lokalen Qualitätsgemeinschaft gelegt und weiterentwickelt werden. In der konkreten Untersetzung dieses Formates sollen verschiedene (Unter)Arbeitskreise entstehen, wo Qualitätsmerkmale der verschiedenen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe kritisch und konstruktiv diskutiert, gemeinsam erarbeitet und weiterentwickelt werden.

Eine regelmäßige administrative Leistungs- und Qualitätskontrolle der Erziehungshilfen in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe ist auf der Grundlage der mit den Leistungserbringern vereinbarten Ziele zu führen. Somit ist vermehrt Einfluss auf die quantitativen Auswirkungen, die Aufwendungen- und Fallzahlenentwicklung gegeben, welcher u. a. auch Einsparungen zur Folge haben könnte (vgl. Seite 19f).

Eine gezielte Abrechenbarkeit wird allerdings erst mit Verlauf der geführten Qualitätsentwicklung und der Formulierung eigener Qualitätsstandards möglich sein. Als wichtiges Steuerungselement bei der Aufwendungsentwicklung ist ein strategisches und transparentes Controllingsystem zu entwickeln (vgl. Seite 20).

Um eine dafür erforderliche Validität der Fallzahlen zu gewährleisten, ist die bereits benannte digitale Aktenführung unter effektiver Nutzung der Fachsoftware und einem weiteren Ausbau der Führung von Aktionen bzw. damit einhergehenden Statistiken als Grundlage anzusehen und weiter voranzutreiben.

g) Alle Möglichkeiten zur Erweiterung der fachlichen Kenntnisse, sind durch den Besuch von entsprechenden Weiterbildungsveranstaltungen auszuschöpfen (vgl. Seite 27).

Die MitarbeiterInnen werden zunehmend gezielt unter Einbezug der Notwendigkeit in den einzelnen Bereichen und ihrer fachlichen Interessenslagen zu Weiterbildungsveranstaltungen entsandt. Darüber hinaus sind gemeinsame Inhouseschulungen in Planung. Im Einklang mit dem QE-Prozess ASD ist perspektivisch ein Personalentwicklungskonzept für den Fachbereich erforderlich und ebenfalls in Planung.

h) Im Rahmen der Fallprüfungen wurden u. a. ein unzureichender Informationsfluss zur wirtschaftlichen Jugendhilfe ausgemacht (vgl. Seite 31f, 91). Die entsprechenden Formulare wurden zwischenzeitlich überarbeitet und die fallführenden Fachkräfte auf eine

notwendige und zeitnahe Übermittlung der Daten hingewiesen. Perspektivisch ist auch in diesem Bereich die Verwendung der Fachsoftware voranzutreiben.

2.2.1 Abschluss der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen (LQE)

a) Der LRH macht auf den Seiten 34 bis 37 darauf aufmerksam, dass die laufenden Geschäfte des Jugendamtes im Rahmen der Jugendamtssatzung und der Beschlüsse des Stadtrates und des Jugendhilfeausschusses vom Jugendamtsleiter zu führen sind und demzufolge die Rechtsstellung der Amtsleitung beim Abschluss der LQE künftig korrekt auszuweisen ist, damit die Vereinbarungen nicht (teilweise) schwebend unwirksam sind. Außerdem wurden laut dem LRH die Regelungen der Hauptsatzung bzgl. der Entscheidungsbefugnisse unter Beachtung der Wertgrenzen nicht eingehalten.

   Zur laufenden Verwaltung gehören regelmäßig wiederkehrende Vorgänge, die nach den Grundsatzentscheidungen der Gremien umzusetzen sind. Dabei kommt es nicht auf die rechtlichen oder tatsächlichen Schwierigkeiten oder den Umfang der finanziellen Auswirkungen an.

   Der Jugendhilfeausschuss und der Stadtrat setzen mit ihren Beschlüssen lediglich den Rahmen für die Qualität, Quantität und Finanzierung der Jugendhilfeleistungen fest. Insbesondere können nur Leistungen im Rahmen der vom Stadtrat zur Verfügung gestellten Mittel vereinbart werden. Somit sind Beschlüsse je Jugendhilfeleistung bzw. je Vereinbarung mit dem Träger der freien Jugendhilfe entbehrlich.

   Mit dem Abschluss der Vereinbarungen werden Entgelte je Platz und Betreuungstag vereinbart. Diese liegen aktuell je nach Leistung, z. B. Heimerziehung zwischen 134,92 € und 263,43. Jahreskosten werden nicht vereinbart, sodass es nicht zur Überschreitung der Befugnisse je Entscheidungsgremium für bestimmte Wertgrößen gemäß der Hauptsatzung kommt.

   Zudem würde eine Einbeziehung der genannten Gremien das Verfahren zum Abschluss der Vereinbarungen im Einzelfall verzögern, sodass die 6-Wochen-Frist (vgl. § 78 g Abs. 2 SGB VIII) nicht eingehalten werden kann, was wiederum zu Schiedsverfahren führt.

   Eine Bevollmächtigung des Oberbürgermeisters für die Unterzeichnung der Vereinbarungen durch den Jugendamtsleiter wurde mit Wechsel der Amtsleitung im September 2018 erteilt.

b) Dem Landesrechnungshof lagen insgesamt 24 Vorgänge aus dem Zeitraum 2006 bis 2016 zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Abschlüsse der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen vor. Augenscheinlich wurden zehn Vorgänge und die dazugehörigen Vereinbarungen intensiv geprüft. Bis 11. Oktober 2019 wurden davon bereits acht Entgelte und Leistungen neu verhandelt und entsprechende LQE abgeschlossen, eine Verhandlung wird derzeit noch geführt und ein weiteres Angebot besteht nicht mehr. Somit wurden bereits 42 % der Feststellungen/Hinweise/Empfehlungen aus dem Bericht umgesetzt (Vgl. S. 40, 41, 43, 44, 50 - 52, 54, 55, 67-73). Weitere 17 % werden im Zuge des QE-Prozess ASD analysiert und ausgearbeitet um die LQE weiter zu qualifizieren und eine gerechtere Leistungserbringung mit messbarer Qualität zu gewährleisten (vgl. S. 41,45, 51, 61, 65, 72, 83 - 84).

Bis zur Neugründung des Sachgebietes Vertragsmanagement/ Fördermittel/ Zuschüsse in 2014 wurden die LQE-Abschlüsse durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe ausgeführt. Mit dem Renteneintritt der zuständigen Mitarbeiterin für LQE-Abschlüsse in 2008 wurde es aufgrund des hohen Arbeitsvolumens versäumt, die verbleibende Mitarbeiterin sowie die Nachbesetzung der bis dato zuständigen Kollegin ausreichend auf diesem Gebiet zu qualifizieren.

Nunmehr wird der Prozess der Vereinbarungsabschlüsse stetig weiterentwickelt und optimiert.

Dadurch kann mittlerweile überwiegend ein Verhandlungszeitraum von sechs Wochen gewährleistet werden. Mehrheitlich ergeht die Aufforderung seitens des Leistungsträgers, da die Leistung nicht mehr kostendeckend erbracht werden kann oder das Leistungsangebot verändert wurde. Derzeit wurden jedoch auch Leistungsträger durch das Jugendamt zur Neuverhandlung aufgefordert um die Leistungsgerechtigkeit der Entgelte sicherzustellen oder um eine rechtssichere Grundlage zu schaffen (vgl. S. 41,52, 74, 78).

c) Der Verhandlungsbeginn wird mit einer schriftlichen Aufforderung zum Abschluss einer LQE und durch die Vorlage begründeter Unterlagen bestimmt. Hierzu gehören u. a. die:

- aktuelle Leistungsbeschreibung und pädagogische Konzeptionen,
- aktuelle Betriebserlaubnis
- prospektive Personal- und Sachkostenkalkulation einschließlich der Nachweise der Kosten des Vorjahres
- Personalaufstellung unter Angaben der Tätigkeitsbezeichnung, einschließlich Stellenplan und Wochenarbeitsstundenangabe, Entgeltgruppe und Abschlüsse (sowie angewendeter Tarifvertrag),
- entgeltrelevante Miet-, Pacht-, Leasingverträge
- aktuelles Anlagenverzeichnis (gemäß AfA Tabelle).

Die Prüfung der Unterlagen sowie die Verhandlung erfolgt federführend durch das Vertragsmanagement.

d) <u>Prüfung der Leistungsbeschreibung</u>

In der Leistungsbeschreibung werden Leistungs- und Qualitätsmerkmale niedergeschrieben und sind somit die Grundlage für das zu vereinbarende Entgelt. Unter diesem Aspekt erfolgt die Prüfung der Leistungsbeschreibung hauptsächlich durch den die Abteilung Sozialer Dienst/Kinderschutz/Amtsvormundschaft des Jugendamtes der Stadt Dessau-Roßlau.

Derzeit beschränkt sich die Prüfung hauptsächlich auf die Angaben zur Zielgruppe, die Personalstruktur und Qualifikationen der Fachkräfte sowie die methodischen Grundlagen.

Im QE-Prozess ASD wird zu gegebener Zeit auch der Prozess der Vereinbarungsabschlüsse weiter optimiert. Dabei liegt das Hauptaugenmerk auf den Leistungsbeschreibungen und der LQE.

Die vorliegenden Leistungsbeschreibungen sind, wie auch durch den LRH festgestellt, ausbaufähig. Es soll eine Vergleichbarkeit der Leistungsbeschreibungen und Konzepte ermöglicht werden. Selbstverständlich ist dabei die Individualität der Leistungserbringer beizubehalten. Oftmals werden derzeit ausschließlich die betreuungsrelevanten Fakto-

ren fokussiert. Dabei bleiben jedoch andere Prozesse, die sich oft im Hintergrund abspielen aber dennoch entgeltwirksam sind, unbeschrieben.

Ein Beispiel dafür stellt der LRH auf Seite 60 fest. In der gesichteten Leistungsbeschreibung wurde die Art der Versorgung in der Einrichtung nicht ausreichend beschrieben. Dabei ist die Art der Versorgung zum einen ein Qualitätsfaktor und zum anderen lässt die unzureichende Beschreibung eine Ableitung auf das Entgelt nicht zu.

Daher ist eine interne Erarbeitung von Mindeststandards für Leistungsbeschreibungen vorstellbar. Die Prüfung und Dokumentation dieser, könnte sich gleichermaßen an Mindeststandards orientieren. Dies ist für eine aktenkundige und nachvollziehbare Bestätigung der Leistungsbeschreibung notwendig, wie auch der LRH in seinem Bericht feststellte.

Nach Seite 56 des Prüfberichtes des LRH sollen Leistungsvereinbarungen den belegenden örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe die Prüfung der Eignung und Vergleichbarkeit der Leistungen ermöglichen. Dies umfasst Aussagen des Trägers zur Darstellung der zeitlichen Prognosen des durchschnittlichen Hilfeverlaufs, die sich aus der fachlichen Ausrichtung der Einrichtung herleiten.

Diese Regelung gibt der § 78 c (1) SGB VIII zum Vereinbarungsinhalt nicht her. Die Angaben sind jedoch der Konzeption/ Leistungsbeschreibung zu entnehmen.

Als Leistungsmerkmal ist die erforderliche sächliche Ausstattung festzulegen (vgl. Seite 55). Eine Prüfbarkeit der Wohnraumgrößen je Platz auf ihre Angemessenheit und Erforderlichkeit war regelmäßig nicht möglich.
Die Prüfung erfolgt im Zuge Betriebserlaubniserteilung und im Zuge der örtlichen Prüfung des Landesjugendamtes.

Nach dem Landesrechnungshof muss garantiert werden, dass die Angebote der Richtlinie für Hilfen zur Erziehung entspricht.

Sofern die Heimrichtlinie gemeint ist, beinhaltet diese ebenso keine genauen Aussagen zur Angemessenheit zu Raumgrößen und Mindestausstattung.

e) <u>Prüfung der Personal- und Sachkosten (Kostenkalkulation)</u>

Die Prüfung der Personal- und Sachkostenkalkulation erfolgt parallel zur Prüfung der Leistungsbeschreibung.

Um eine bessere Nachvollziehbarkeit der Verhandlungsergebnisse zu erzielen, erfolgt seit 2016 / 2017 eine tabellarische Dokumentation. Damit wird der Empfehlung des LRH auf Seite 48 bereits nachgekommen.

Für die Berechnung des Entgeltes werden die Einrichtungsgesamtkosten durch die voraussichtlichen Betreuungstage dividiert. Die Träger der freien Jugendhilfe stellen daher ihre Einrichtungsgesamtkosten in der Kostenkalkulation dar. Des Weiteren enthalten die Kostenkalkulationen die Angaben zu den Betreuungstagen. Die Betreuungstage ermittelt der Träger der freien Jugendhilfe anhand der Jahresbetreuungstage (i. d. R. 365 d), der maximalen Platzanzahl sowie der Auslastung.

Die durchschnittliche Auslastung der Leistungsangebote im Stadtgebiet Dessau-Roßlau beträgt derzeit 95 %. Auch wenn die Stadt dem Rahmenvertrag gem. § 78 f SGB VIII nicht beigetreten ist, ist eine Orientierung an diesem hilfreich.

Die Auslastung der jeweiligen Einrichtung wird mit jeder Aufforderung zur Neuverhandlung individuell betrachtet. Sie wirkt sich, wie oben beschrieben, direkt auf das Entgelt aus. Die Träger der freien Jugendhilfe können beispielsweise dadurch Gewinne erzielen, die sie in Zeiten aufwenden müssen, in denen eine geringere Belegung in den Einrichtungen erfolgt. Die Empfehlung des LRH auf Seite 64, Auslastungen über 95 % zu vereinbaren, kann jedoch nicht nachvollzogen werden. Die kommunalen Spitzenverbände, die Verbände freier Träger sowie sonstige Leistungserbringer haben sich im Rahmenvertrag gem. § 78 f SGB VIII über Auslastungen von 90 – 95 % verständigt. Die Obergrenze wird dabei in Dessau-Roßlau stets angewandt.

Auf Seite 64 empfiehlt der LRH weiterhin, für Einrichtungen in denen (regelmäßig) Sondergenehmigungen für eine höhere Belegung vorliegen, eine Neuverhandlung anzustreben und entsprechend höhere Auslastungen zu vereinbaren.

Im Zuge des QE-Prozess ASD sollen die LQE darauf abgestimmt werden. Dabei wird die Empfehlung des LRH dahingehend einfließen, dass das Jugendamt zukünftig über solche Sondergenehmigungen zu informieren ist. Bis dato gehen dem Jugendamt diese Informationen nicht zu. Ob daraus dann Neuverhandlungen resultieren bleibt abzuwarten.

1. <u>Personalkosten</u>

   Im ersten Schritt wird dabei das Besserstellungsverbot des Personals geprüft. D. h. dass das Personal beim Träger der freien Jugendhilfe, welches über das Leistungsentgelt aus öffentlichen Mitteln vergütet wird, nicht besser gestellt sein soll, als die Beschäftigten des Leistungsträgers (TVöD VKA / SuE).

   Diese Prüfung dient jedoch ausschließlich der internen Orientierung und Vergleichbarkeit der Träger der freien Jugendhilfe und deren Angebote. Die Schiedsstellen der Länder haben bereits Schiedsstellenbeschlüsse gefertigt, in denen selbst Personalkosten über dem öffentlichen Niveau Jugendämtern anzuerkennen sind, wenn der Träger der freien Jugendhilfe dabei einen anerkannten Tarif anwendet.

   Der LRH stellte zur Thematik der Prüfung der Besserstellung auf Seite 69 fest, dass im Fall die Maßgaben zur Vergleichsberechnung des Jugendamtes zur Einhaltung des Besserstellungsverbotes nicht den Anforderungen an die Eingruppierungsmerkmale des TVöD SuE entsprachen und keine Nachweise zur Ermittlung der Einstufung vorlagen. Die Vergleichsberechnung war nicht transparent und nachvollziehbar.

   Diese Feststellung ist teilweise korrekt. In der Akte befanden sich zwei Prüfungen bzgl. der Besserstellung. Die aktuellere wurde bei der Prüfung durch den LRH scheinbar übersehen. Die veraltete Prüfung wurde nicht als fehlerhaft gekennzeichnet.
   Die höhere Eingruppierung der Mitarbeiterin war jedoch begründet, da das Landesamt für Verbraucherschutz eine Empfehlung an die tarifgebundenen Träger der freien Jugendhilfe bzgl. der Vergütung von MitarbeiterInnen in Erziehungsfachstellen abgegeben hat. Da in diesem speziellen Betreuungsangebot eine MitarbeiterInnen in der Einrichtung wohnt, sollen tarifliche Regelungen bzgl. der ständigen Anwesenheit getroffen werden. Der Leistungserbringer hat seine Regelung mit einer höheren Eingruppierung der entsprechenden MitarbeiterInnen getroffen.

   Der Schriftverkehr ist digital vorhanden und hätte auf Nachfrage bereitgestellt werden können. Die höhere Eingruppierung wurde jedoch auch nicht im Rahmen der Anhörung des Hauptbelegers (Landkreis Anhalt-Bitterfeld) bemängelt.

Seit 2015 / 2016 werden für eine transparentere Kalkulation der Personalkosten Stellenpläne mit den Inhalten der Funktion, Eingruppierung, Beschäftigungsdauer, Wochenarbeitszeit, Vergütung, SV-Beiträge, Zulagen sowie sonstige Personalausgaben von den Leistungserbringern abgefordert.

Der Stellenplan für die Kalkulation der Personalkosten wird in den meisten Fällen mit dem vom Landesjugendamt bestätigten Stellenplan für die Anerkennung des Personals abgeglichen (auch auf Aktualität). Einige wenige Sachbearbeiter des Landesjugendamtes wehren sich jedoch aus Datenschutzgründen gegen solche Abgleiche. (Vgl. S. 61- 68). Künftig wird dazu eine konkrete Regelung in den LQE formuliert.

Die Prüfung der Stellenanteile stellt eine weitere Herausforderung dar. Das Landesjugendamt legt den Mindestpersonalschlüssel für die Betreuung in der Einrichtung fest. Die Stellenanteile für Leitung, Verwaltung sowie den Wirtschaftsbereich sind individuell zu verhandeln.

Zur Beurteilung der wirtschaftlichen Angemessenheit ist im Rahmen eines externen Vergleichs die geforderte Vergütung mit den Vergütungen vergleichbarer Leistungserbringer im Stadtgebiet, teilweise sogar im Land Sachsen-Anhalt zu vergleichen.

Sofern keine besondere Begründung für einen darüber hinausgehenden Stellenanteil vorliegt, werden diese Vergleichswerte herangezogen.

Wie der Landesrechnungshof auf Seite 61 feststellt, soll eine Beschreibung der einzelnen Tätigkeitsbereiche in der Leistungsbeschreibung erfolgen. Eine Beurteilung für Mehr- oder Minderbedarfe bzgl. des o. g. Personals kann dann transparenter erfolgen.

Hierfür sollen im Zuge des derzeit anstehenden QE-Prozess ASD Mindeststandarte für Leistungsbeschreibungen erarbeitet werden.

2. <u>Sachkosten</u>

Die Prüfung der Kosten für Lebensmittel, Betriebskosten, Verwaltungskosten sowie Betreuungskosten erfolgt größtenteils auf Nachweis der Gestehungskosten. So werden Jahresabrechnungen für Strom, Wasser, Abwasser, Fernwärme, Dienstleistungen durch Dritte usw. seitens der Träger der freien Jugendhilfe vorgelegt. Um der Prospektivität Rechnung zu tragen, wird mit einigen Trägern der freien Jugendhilfe eine automatische Kostensteigerung der Betriebskosten vereinbart.

Der externe Vergleich kann auch hier angewandt werden. Dies geschieht regelmäßig im Bereich der Betreuungskosten.

3. <u>Betriebsnotwendige Aufwendungen</u>

Hier werden die Kosten für Abschreibungen, Miete/Pacht, Leasing, Instandhaltung, Ersatzbeschaffung, geringwertige Wirtschaftsgüter (GWG) etc. kalkuliert. Diese Kosten werden aufgrund vorzulegender Verträge (z. B. Miet- und Leasingverträge) und Tabellen nachgewiesen.

Der Landesrechnungshof stellt auf Seite 64 fest, dass ausschließlich eine Finanzierungspflicht für die in der Leistungsvereinbarung durch den Träger der freien Jugendhilfe und den Leistungserbringer festgelegten und vereinbarten betriebsnotwendigen Anlagen besteht.

Einer Erhöhung der Vergütung für Investitionen hat der Leistungsträger vorher zuzustimmen. Grundlage der Erforderlichkeit von Investitionen ist eine Übersicht über den Stand der erforderlichen betriebsbedingten Anlagen.
Seit 2016 / 2017 werden mit der Aufnahme von Verhandlungen zum Abschluss einer LQE Anlageverzeichnisse (Anlagespiegel) abgefordert. Die darin aufgeführten Anlagen und Gegenstände werden im Entgelt aufgenommen und entsprechend (re-) finanziert. Des Weiteren beinhalten die LQE nunmehr auch den Hinweis, dass eine Erhöhung des Entgeltes nur mittels vorheriger Zustimmung durch das Jugendamt erfolgen kann.

Bisher wurde noch keine Erhöhung des Entgeltes bedingt durch eine Investition gem. dem Verfahren nach § 78 c Abs. 2 SGB VIII verlangt. Im Zuge des QE-Prozess ASD soll hier ein internes Verfahren festgeschrieben werden um künftig entsprechend agieren zu können. Auch sollen Mindestinhalte einer Leistungsbeschreibung erarbeitet werden, damit die betriebsnotwendigen Anlagen des Leistungsangebotes schriftlich fixiert werden und sich in der Kostenkalkulation widerspiegeln.

Weiterhin wurde seitens des LRH angemerkt, dass die Träger der freien Jugendhilfe unzureichende bzw. keine Angaben zur Ermittlung der Abschreibungen und auch der Ansätze für geringwertige Wirtschaftsgüter getätigt haben. Die Plausibilität und Wirtschaftlichkeit war nicht nachgewiesen.

Diese Feststellung ist korrekt. Im Zuge der Verhandlungen müssen die Leistungserbringer, bei begründeten Interesse des Jugendamtes, nun die Abschreibungsart und Ermittlung der Abschreibungen darlegen.
An dieser Stelle muss darauf hingewiesen werden, dass sich die Regelungen zu den Höhen und Abgrenzungen z. B. im Einkommenssteuergesetz (EStG) seit der Prüfung des LRH geändert haben und die Feststellungen sich auf den vorigen Regelungszeitraum beziehen.

Derzeit kommen die meisten Leistungserbringer den neuen Regelungen des EStG (Vgl. § 6 Abs. 2, § 7 EStG) bzgl. der Sofort-AfA, GWG und Abschreibungen nach. Da jedoch für den Bereich der Leistungserbringung im Rahmen Kinder- und Jugendhilfe keine AfA-Tabellen vorliegen, kann lediglich eine Orientierung an den bestehenden AfA-Tabellen bzw. Bewertungsrichtlinien z. B. des Bundesministeriums für Finanzen erfolgen.

Daher kann der Hinweis des LRH auf Seite 79, dass Waschmaschinen und Wäschetrockner gem. der Abschreibungstabelle für Anlagengüter des Bundesministeriums der Finanzen eine Nutzungsdauer von 10 Jahren aufweisen können, nicht geteilt werden.
In diesem konkreten Beispiel handelt es sich um eine Kleinsteinrichtung mit 8 Plätzen für Kinder mit einem Aufnahmealter ab 2 Jahren. In dieser Einrichtung werden mittels der angeschafften Waschmaschine die Kleidung, Bettwäsche, Handtücher und weitere Textilien gewaschen. Es kann hier davon ausgegangen werden, dass die Maschine stärker ausgelastet ist als eine Waschmaschine in den üblichen Haushalten mit 4 Familienmitgliedern. Eine verkürzte Nutzungsdauer ist somit absehbar.

f) <u>Betriebserlaubnis</u>

Für den Betrieb einer Einrichtung in der Kinder und/oder Jugendliche ganztägig oder einen Teil des Tages betreut werden, bedarf es einer Erlaubnis.

Die betriebserlaubniserteilende Behörde ist das Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt.

In fast allen Fällen der Aufforderung zur Neuverhandlung wird seitens des Jugendamtes Kontakt mit dem Landesjugendamt aufgenommen, um die Aktualität der Betriebserlaubnis, der Stellenpläne und der Konzeptionen zu prüfen. Des Weiteren erfolgt ein Abgleich mit der vorliegenden Leistungsbeschreibung.

Die Betriebserlaubnis ist seit 2015 / 2016 eine verbindliche Anlage der LQE. Das bedeutet, dass die abgeschlossene LQE auf Basis der Betriebserlaubnis erstellt wird. Ohne das Vorliegen einer gültigen bzw. aktuellen Betriebserlaubnis kann kein LQE-Abschluss erfolgen. Dabei wird darauf geachtet, dass die Einrichtungsbezeichnungen, gesetzlichen Grundlagen usw. identisch sind und Betriebserlaubnis, Konzeption, Leistungsbeschreibung und Kalkulation im Einklang stehen. (vgl. S 50, 55).

Seitens des LRH ergeht auf Seite 59 eine Erwartung, dass die LQE so zu vereinbaren sind, dass die Angaben der Leistungsbeschreibung zu den bereit gestellten Räumlichkeiten hinsichtlich der Funktion der Räume, der jeweiligen Raumgröße und der Mindestausstattung vollständig sind. Die einzelnen Angaben sind auf ihre Vereinbarkeit mit der Betriebserlaubnis und Heimrichtlinie des Landes Sachsen-Anhalt zu prüfen.

Diese Erwartung kann nicht nachvollzogen werden. Die Prüfung der Räumlichkeiten im Hinblick der Vereinbarkeit mit der Betriebserlaubnis und Heimrichtlinie des Landes Sachsen-Anhalt wird seitens des Landesjugendamtes geprüft. Das Jugendamt kann darauf nur wenig Einfluss nehmen.
Zudem erfolgt jährlich eine örtliche Begehung durch das Landesjugendamt mit dem Jugendamt um sich u. a. auch die Räumlichkeiten im Hinblick auf perspektivische Geeignetheit anzusehen.

g) <u>Ausfertigen der Leistungs-, Entgelt und Qualitätsentwicklungsvereinbarung</u>

Nach erfolgter Prüfung und Bestätigung aller vereinbarungsrelevanten Punkte kann die Ausfertigung der LQE erfolgen.

Die LQE beinhalten derzeit folgende Angaben:

- Vereinbarungspartner (Bezeichnung, Adresse, Vertretung)
- Leistungsgrundlagen
- Einrichtungsname, Adresse
- Leistungsvereinbarung
  - Vereinbarungsgegenstand
  - Verbindlichkeit der Leistungsbeschreibung und Betriebserlaubnis
- Entgeltvereinbarung
  - Entgelt und Ermittlungsgrundlage
  - Zahlungsvoraussetzung
  - Abwesenheitsentgelt
  - Beantragung von einmaligen Beihilfen
  - Hinweis zur vorherigen Zustimmung für Investitionen
- Qualitätsentwicklungsvereinbarung
- Schutzauftrag, persönliche Eignung (§§ 8 a, 72 SGB VIII)
- Datenschutz
- Vereinbarungszeitraum, Kündigung
- Salvatorische Klausel
- Unterschrift der Vereinbarungspartner

Die Optimierung der LQE wird im Zuge des QE-Prozess ASD, wie auch vom Landesrechnungshof empfohlen, weiter vorangetrieben.

Ein erster Schritt wird dabei sein, die Qualitätsentwicklungsvereinbarung auszuformulieren. Hier soll besonders auf Struktur-, Prozess und Ergebnisqualität und die damit verbundenen Merkmale abgezielt werden.