

Anlage 6 - Teilbericht Soziales -

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Soziales
des Landschaftsverbandes
Rheinland
im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	4
→ Hintergrund und Ziel der Prüfung	5
→ Strukturdaten	8
Entwicklung der Bevölkerung	8
Auswirkungen des demografischen Wandels	11
→ Finanz- und Leistungskennzahlen	13
Produktbereich 05 - Soziale Leistungen	13
Produktgruppe 016 (LVR) und 0598 (LWL)	15
Produktgruppe 017 (LVR) und 0502 / 0503 (LWL)	16
Fehlbetrag der PG 017 und 0502/0503	17
Aufwendungen der PG 017 und 0502/0503	17
Refinanzierungsquote	18
Eingliederungshilfe Wohnen	20
Eingliederungshilfe Wohnen	20
Ambulant betreutes Wohnen	21
Ambulante Quote	24
Stationäres Wohnen	27
Exkurs Hilfe zur Pflege	30
→ Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§§ 67 ff SGB XII)	32
Hintergrund der Hilfe nach §§ 67 bis 69 SGB XII	32
Entwicklung der Erträge und Aufwendungen für Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII	33
Organisation der Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII	38
Ziel der Prüfung des IKS im Bereich der Hilfen nach § 67 SGB XII	44
Grundlagen und Ziele des fachlichen IKS	45
→ Personalwirtschaft im LVR-Dezernat Soziales	49
Belastbarkeit der Personalstruktur	51
Altersstruktur	51
Besoldungs- und Vergütungsniveau	54
Teilzeit- und Heimarbeit	56
Geschlechterverteilung	59
Leitungsspanne	60
Krankheitsbedingte Ausfälle	61
Personalbewegungen	62
Querschnittsanteil	63

Auswirkung auf die Personalkosten	64
Stellenintensität	64
Personalkosten	64
Strategische Personalsteuerung und Steuerungsunterstützung	66
Transparenz für eine demografieorientierte Steuerungsunterstützung	67
Personalstrategische Instrumente und Maßnahmen	68
→ Anlagen: Ergänzende Tabellen	71
Finanz- und Leistungskennzahlen	72

→ Managementübersicht

Für beide Landschaftsverbände zeichnet sich eine Zunahme der Fehlbeträge für den Produktbereich 05 Soziale Leistungen ab. Für die Produktgruppen Zentrale Aufgaben (016) und Leistungen für Menschen mit Behinderungen, Pflegebedürftige Menschen und Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten (017) sind ebenfalls Steigerungen festzustellen. Die Entwicklung der Transferaufwendungen bleibt in den nächsten Jahren abzuwarten. Für die Finanz- und Leistungskennzahlen ist kein wertender Vergleich mit dem LWL durchgeführt worden. Es handelt sich um eine reine Ist-Darstellung, womit den Umstellungen durch das BTHG Rechnung getragen wird.

Der LVR hat den Anteil ambulant betreuter Leistungsbezieher bis 2017 erhöhen können. Der LVR liegt seit mehreren Jahren mit seiner ambulanten Quote über dem LWL. Die Leistungsdichte weist im Eckvergleich 2009 / 2016 beim LVR eine ähnliche Zunahme auf wie beim LWL. Die leistungsbezogenen Aufwendungen je Leistungsbezieher liegen beim LVR über denen beim LWL. Die Refinanzierungsquote sollte regelmäßig ausgewertet werden, um dem gesetzlichen Nachrang der Sozialhilfe Rechnung zu tragen. Wegen der Erhöhungen der Einkommens- und Vermögensfreigrenzen bleibt abzuwarten, wie sich die Refinanzierungsquote in den kommenden Jahren entwickelt.

Bei den Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff SGB XII nimmt die Anzahl der Leistungsbezieher zu. Das betrifft im Gebiet des LVR sowohl den ambulanten als auch stationären Bereich. Beim einwohnerbezogenen Fehlbetrag für die Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII liegt der LVR oberhalb vom LWL. Die Entwicklung wird durch die sehr angespannte Lage am Wohnungsmarkt im Rheinland verstärkt. Gleichzeitig nehmen leistungsberechtigte Menschen zunehmend mehrere Maßnahmen nach §§ 67 ff SGB XII in Anspruch. Die Hilfestellung im stationären Bereich sollte stärker als bisher strukturiert gesteuert und dokumentiert werden. Die auf die Stadt Köln übertragene ambulante Hilfe nach §§ 67 SGB XII sollte vom LVR zurückgeholt werden, um eine einheitliche Aufgabenerledigung gewährleisten zu können. Optimierungen lassen sich durch eine aktivere Aufgabenwahrnehmung im präventiven Bereich und durch eine engere Zusammenarbeit mit den Jobcentern erzielen.

Beim IKS ist bei den Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII gibt es beim LVR zahlreiche Regelungen, die weiter ausgebaut werden sollen. Das Fachverfahren ANLEI ermöglicht es, Arbeitsprozesse abzubilden und Kontrollmechanismen einzubauen. Durch die gesetzlichen Änderungen im BTHG sind zahlreiche Anpassungen u.a. bei Arbeitsprozessen, Kontrollen und Einarbeitungskonzepten notwendig.

Beide Landschaftsverbände setzen ähnlich viel Personal ein, um die gesetzlichen Aufgaben im Sozialrecht umsetzen zu können. Der LVR wendet im Vergleich zum LWL jedoch etwas höhere kalkulatorische Personalkosten auf. Allerdings zeigt die Analyse der Situation im LVR-Dezernat Soziales auch, dass die Personalstruktur vergleichsweise belastbar ist, was die Risiken des demografischen Wandels anbelangt. Insbesondere die Ursachenforschung für krankheitsbedingte Ausfälle oder die Personalfuktuation können verbessert werden. Auch in der Steuerungsunterstützung bestehen Verbesserungsoptionen.

➔ Hintergrund und Ziel der Prüfung

Vorangegangene Prüfungen

Die überörtliche Prüfung beider Landschaftsverbände erfolgt durch die gpaNRW im Prüfgebiet Soziales zum dritten Mal nach 2004 und 2011. Bei der ersten Prüfung sind folgende Aufgabenbereiche schwerpunktmäßig untersucht worden:

- Stationäre und teilstationäre Eingliederungshilfe,
- betreutes Wohnen behinderter Menschen,
- Beschäftigung in einer Werkstatt für behinderte Menschen und
- heilpädagogische Maßnahmen für Kinder.

Neben organisatorischen Betrachtungen und Aussagen zum Controlling sind in den jeweiligen Prüffeldern Kosten- und Leistungsvergleiche durchgeführt worden. Daraus konnten Entwicklungen aufgezeigt und Unterschiede zwischen den Landschaftsverbänden analysiert werden. Intensiv sind die Hilfeplanverfahren und Abläufe in Bezug auf den zentralen Grundsatz „ambulant vor stationär“ untersucht worden. Es ist insbesondere für die Eingliederungshilfe ein Anstieg der Kosten festgestellt worden. Gleichzeitig hat die gpaNRW empfohlen, die vorhandenen Kooperationspotenziale durch eine intensive Zusammenarbeit beider Landschaftsverbände auszubauen.¹

Die Prüffelder der zweiten überörtlichen Prüfung (2011) deckten sich mit denen der ersten überörtlichen Prüfung. Ziel war es, Entwicklungen seit der ersten Prüfung aufzuzeigen, Optimierungsmöglichkeiten zu erarbeiten und sowohl die Gemeinsamkeiten als auch die Unterschiede zwischen beiden Verbänden sichtbar zu machen. Die Prüfung hat sich inhaltlich mit dem Individuellen Hilfeplanverfahren (IHPV) in der Eingliederungshilfe befasst. Dabei wurden viele Handlungsempfehlungen erarbeitet, die sich auf folgende Aspekte des IHPV bezogen haben:

- Ablauf und organisatorische Gestaltung des IHPV,
- gesetzlicher Nachrang der Hilfestellung,
- Umsetzung der inhaltlichen Vorgaben des Hilfeplanverfahrens,
- Zusammensetzung der Hilfeplankonferenz,
- Beratung der Leistungsbezieher vor der Antragstellung und
- regionale und kommunale Vernetzung zur Angebotsentwicklung.

Die weitere Förderung des ambulanten Wohnens wurde beiden Landschaftsverbänden als Baustein für eine günstigere Kostenstruktur empfohlen.

¹ vgl. gpaNRW-Berichte zur überörtlichen Prüfung des Landschaftsverbandes Rheinland (Projektnr: 6885)

Ein Leistungs- und Kennzahlenvergleich zwischen beiden Landschaftsverbänden konnte wegen der unterschiedlichen Produkt- und Organisationsstrukturen nur eingeschränkt erfolgen.

Die Empfehlung zur engeren Zusammenarbeit beider Landschaftsverbände wurde erneut aufgegriffen. Insgesamt sind bei beiden Landschaftsverbänden sowohl die Fallzahlen als auch die Höhe der Aufwendungen für die Eingliederungshilfe gestiegen. Im Bereich der Werkstätten für behinderte Menschen lagen die Aufwendungen des LVR über denen des LWL.

Der Stellenvergleich zwischen den beiden Landschaftsverbänden ergab für den LVR in der Einzelfallhilfe eine höhere Personalquote als beim LWL.

Inhalte, Ziele und Methodik

Die dritte Prüfung der Eingliederungshilfe durch die gpaNRW ist maßgeblich geprägt durch die stufenweise Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG). Schwerpunkt des BTHG ist die Neufassung und Erweiterung des Neunten Sozialgesetzbuches (SGB IX) - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen. Behinderten oder von Behinderung bedrohten Menschen soll eine selbstständige und selbstbestimmte Lebensführung ermöglicht werden. Dies bezieht sich auf alle Lebensbereiche, wie Arbeit, Bildung und das gesellschaftliche Leben.

Die stufenweise Umsetzung des BTHG beginnt im Jahr 2017 und endet vorerst im Jahr 2023:

- Im Jahr 2017 sind in einem ersten Schritt Änderungen zur Einkommens- und Vermögensanrechnung umgesetzt worden. Zusätzliche Gesetzesänderungen, wie die Werkstätten-Verordnung sind in Kraft getreten.
- Seit Januar 2018 sind die Bestimmungen zur Bedarfsermittlung, Teilhabe- und Gesamtplanung und die Koordinierung von Leistungen unterschiedlicher Träger rechtlich bindend.
- Im Januar 2020 erfolgt eine Systemumstellung durch die Trennung der Eingliederungshilfe (Fachleistungen) von den existenzsichernden Leistungen. Künftig steht damit der selbstbestimmte Mensch im Mittelpunkt. Die gewünschte Wohnform rückt in den Vordergrund. Wohnen findet in und außerhalb der besonderen Wohnformen statt. Die Differenzierung zwischen stationären, teilstationären und ambulanten Maßnahmen wird aufgehoben.
- Im Jahr 2023 ändert sich die Definition des leistungsbeziehenden Personenkreises.

Am 22. Mai 2017 fand ein Gespräch mit beiden Landschaftsverbänden und der gpaNRW statt. Die Teilnehmer beider Verbände haben deutlich gemacht, dass sie den Zeitpunkt der Prüfung für ungünstig halten. Viele Mitarbeiter sind von den Änderungen durch das BTHG betroffen und in verschiedenen Arbeitsgruppen zeitlich eingebunden. Um neue Hilfeplanverfahren zu erarbeiten und um ein neues Instrument zur Bedarfsermittlung zu entwickeln (BEI-NRW) sind erhebliche Kraftanstrengungen erforderlich. Beide Landschaftsverbände befinden sich mindestens bis 2020 und möglicherweise darüber hinaus in grundlegenden Umstellungsprozessen. Der fachliche Schwerpunkt der Prüfung wird daher nicht bei der Eingliederungshilfe gesetzt.

Die Prüfung Soziales ist in folgende vier Bereiche unterteilt:

- Strukturdaten,
- Vergleich von Finanz- und Leistungskennzahlen,
- Personalwirtschaft im LVR-Dezernat Soziales / LWL-Behindertenhilfe und
- Internes Kontrollsystem (IKS).

Der Prüfungsschwerpunkt liegt im Bereich der Personalwirtschaft. Hier werden insbesondere die Risiken des demografischen Wandels für die Personalwirtschaft des LVR einer grundlegenden Analyse unterzogen. Grundlage der Prüfung bildet eine Personalliste aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die verschiedenen Aufgaben zugeordnet worden sind. Mit beiden Landschaftsverbänden sind die jeweiligen Personallisten besprochen und abgeglichen worden. Für die Eingliederungshilfe, die Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und die Querschnittsaufgaben im LVR-Dezernat Soziales werden Stellenvergleiche und Unterschiede beider Landschaftsverbände aufgezeigt.

Ein weiterer Schwerpunkt der Prüfung liegt bei den Hilfen zur Überwindung besonderer sozialen Schwierigkeiten, nicht zuletzt weil diese Aufgabe vergleichsweise wenig vom BTHG betroffen ist. Anhand von Finanz- und Leistungskennzahlen werden Unterschiede transparent gemacht. Zudem werden die Regelungen und Schwachstellen zum IKS aufgezeigt.

→ Strukturdaten

Entwicklung der Bevölkerung

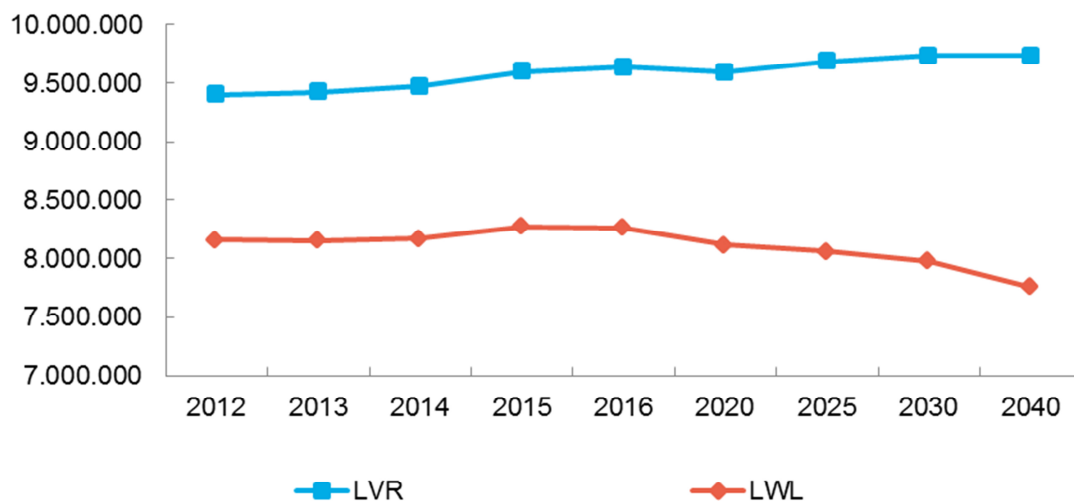
Strukturelle Rahmenbedingungen sind von den Kommunen im Gebiet beider Landschaftsverbände nicht bzw. nur schwer beeinflussbar. Zwischen den beiden Landschaftsverbänden bestehen strukturelle Unterschiede insbesondere bei den Einwohnerzahlen und der Bevölkerungsdichte. Der LWL ist ländlich geprägt und weist mit 378 Einwohnern je km² eine halb so hohe Bevölkerungsdichte auf als der LVR mit 758 Einwohnern je km².²

Unterschiede in der Bevölkerungsdichte wirken sich auf die Verfügbarkeit von Angeboten zur Versorgung wesentlich behinderter Menschen aus. Gleichzeitig sind die Lebenshaltungskosten in Ballungsräumen im Allgemeinen höher als im ländlichen Raum. Die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach § 67 SGB XII wird in großstädtischen Regionen stärker in Anspruch genommen. Auf diese Hilfeart gehen wir in einem gesonderten Kapitel näher ein.

→ Feststellung

Die Einwohnerzahlen in beiden Verbandsgebieten entwickeln sich ab 2016 gegenläufig. Jedoch steigt die Zahl der Einwohner und Leistungsbezieher über 65 Jahren bei beiden Landschaftsverbänden an. Beide Verbände müssen auf das Thema „Demografie“ reagieren.

Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung 2012 bis 2040



Im Zeitraum 2012 bis 2016 steigt die Einwohnerzahl von NRW durch Bevölkerungszuwächse im Rheinland insgesamt leicht an. Die Bevölkerungszahl im Gebiet des LWL verläuft leicht

² Einwohnerzahlen 2016; LVR Fläche: 12.655 km², LWL Fläche 21.433 km²

schwankend auf einem stabilen Niveau bis 2016. Die prognostizierte Bevölkerungszahl 2016 bis 2040 sieht beim LVR einen Bevölkerungszuwachs von 1,1 Prozent vor, während die Bevölkerung beim LWL um etwa 6,1 Prozent schrumpfen wird.

Von besonderer Bedeutung für die Landschaftsverbände ist neben der Entwicklung der Einwohnerzahlen insbesondere die Altersstruktur der Bevölkerung. Die durchschnittliche Lebenserwartung steigt in Deutschland seit vielen Jahren an, was auch zu einer wachsenden Zahl wesentlich behinderter älterer Menschen führt. Daraus ergeben sich andere Hilfebedarfe und steigende Unterstützungsbedarfe.

Bevölkerungsentwicklung Einwohner gesamt bis zum Jahr 2040³

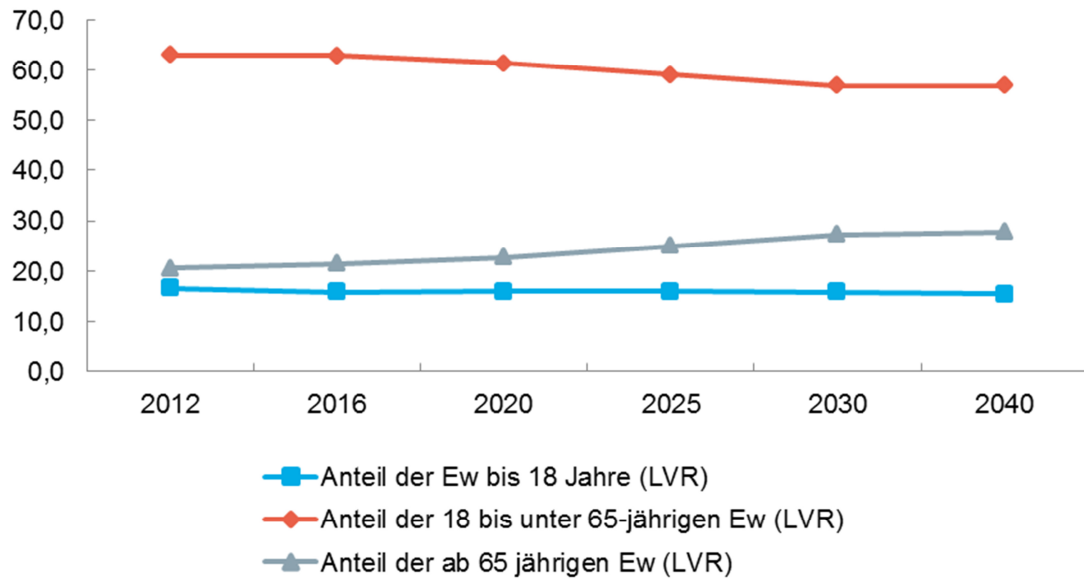
Einwohner	2025	2030	2035	2040
Gesamt Einwohner in NRW	17.737.317	17.708.908	17.602.242	17.491.068
EW unter 18 Jahre	2.801.717	2.799.987	2.749.712	2.653.697
EW von 18 bis unter 65 Jahre	10.824.350	10.357.951	9.886.852	9.785.680
EW ab 65 bis 80 Jahre	2.808.679	3.268.533	3.581.508	3.444.507
EW über 80 Jahre	1.302.571	1.282.437	1.384.170	1.607.184
EW im Bereich des LVR	9.680.284	9.732.200	9.735.194	9.733.049
EW unter 18 Jahre	1.537.397	1.553.518	1.540.176	1.498.446
EW von 18 bis unter 65 Jahre	5.943.684	5.746.621	5.538.434	5.529.338
EW ab 65 bis 80 Jahre	1.494.244	1.735.380	1.913.956	1.851.645
EW über 80 Jahre	704.959	696.681	742.628	853.620
EW im Bereich des LWL	8.057.033	7.976.708	7.867.048	7.758.019
EW unter 18 Jahre	1.264.320	1.246.469	1.209.536	1.155.251
EW von 18 bis unter 65 Jahre	4.880.666	4.611.330	4.348.418	4.256.342
EW ab 65 bis 80 Jahre	1.314.435	1.533.153	1.667.552	1.592.862
EW über 80 Jahre	597.612	585.756	641.542	753.564

Trotz wieder ansteigender Geburtenzahlen wird die Zahl der jungen Menschen bis 18 Jahre bis 2040 landesweit abnehmen. Die Zahl der Menschen über 65 Jahren wird im gleichen Zeitraum deutlich steigen. Der demografische Wandel wird zu tiefgreifenden Veränderungen in ganz Nordrhein-Westfalen führen. Gleichzeitig steigt seit vielen Jahren die Einwohnerzahl in den städtischen Ballungsräumen. Dadurch werden sich die Auswirkungen des demografischen Wandels für den ländlichen Raum verstärken.

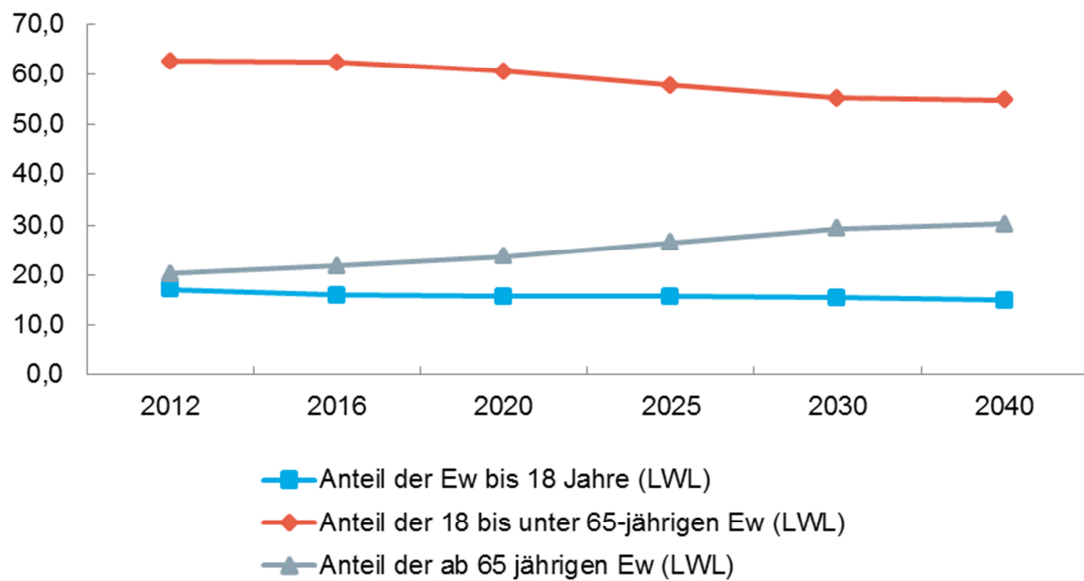
Die gleiche Entwicklung zeichnet sich bei der Altersstruktur der Leistungsbezieher ab. Deren durchschnittliche Lebenserwartung steigt, was zu einem altersbedingt höheren Hilfebedarf führt. Gleichzeitig sind die Eltern (älterwerdender) behinderter Kinder häufig selbst nicht mehr in der Lage, deren Versorgung eigenständig zu Hause wahrzunehmen.

³ Quelle: IT.NRW

Prognostizierter Anteil der Altersgruppen in der Bevölkerung bis 2040 in Prozent



Prognostizierter Anteil der Altersgruppen in der Bevölkerung bis 2040 in Prozent



Die prognostizierten Anteile der Altersgruppen verlaufen in beiden Verbandsgebieten ähnlich, jedoch mit einer stärkeren Ausprägung der Verläufe beim LWL. Die jeweilige Ausgangslage der Einwohnerentwicklung sollten die beiden Landschaftsverbände zum Anlass nehmen, insbesondere bei den Themen „personenzentriertes Hilfeverfahren“ und demografieorientiertes Personalmanagement zusammen zu arbeiten.

Auswirkungen des demografischen Wandels

→ Feststellung

Der LVR thematisiert die Auswirkungen des demografischen Wandels bezogen auf die Hilfebedarfe. Die Ausarbeitungen bilden eine gute Grundlage, um den Risiken des demografischen Wandels zu begegnen.

Die Landschaftsverbände sollen sich mit den Risiken des demografischen Wandels systematisch befassen. Es sind strategische Überlegungen zum Umgang mit einer wachsenden Zahl älterer Hilfebedürftiger zu erstellen. Die Hilfeverfahren sind vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklungen und wegen der gesetzlichen Veränderungen durch das BTHG grundlegend zu überarbeiten. Gleichzeitig sehen sich beide Landschaftsverbände zunehmenden Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung und Personalbindung ausgesetzt. Zu diesem Thema wird auf das Kapitel Personalwirtschaft verwiesen.

Beide Landschaftsverbände haben auf den demografischen Wandel durch verschiedene Maßnahmen reagiert.⁴ Diese Planungen sind in den vergangenen Jahren durch verschiedene Projekte, Auswertungen und Berichte fortgesetzt und konkretisiert worden.

Grundlage für die aktuellen Anpassungen der Beratungsstrukturen und Hilfeverfahren bilden mehrere Modellprojekte zur Vorbereitung passgenauer Beratungsangebote, die der LVR zwischen 2012 und 2014 in Auftrag gegeben hat. Wissenschaftlich begleitet wurden die Modellprojekte von der evangelischen Hochschule in Darmstadt durch Herrn Prof. Weber und seinen Mitarbeitern. Ziel war es, die Einführung des einheitlichen personenzentrierten Ansatzes in der Eingliederungshilfe verbunden mit einer anbieterunabhängigen Beratung zu unterstützen. Beispielhaft ist das Projekt „Wohnberatung in der Eingliederungshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung“ zu nennen (in Mönchengladbach). Darin wird auf die große Zahl von geistig behinderten Menschen Bezug genommen, die in einer Werkstatt für behinderte Menschen arbeiten und noch im Elternhaus leben. Bisher gab es keine ausreichende Kenntnis über die Wünsche erwachsener geistig behinderter Menschen in Bezug auf die eigene Lebensgestaltung und der angestrebten Wohnform.⁵

Durch das Projekt liegen dem LVR wichtige Auswertungen und Empfehlungen vor, um die Hilfeplanung für geistig behinderte Menschen zu gestalten. Als zentrales Steuerungsinstrument wird eine möglichst früh einsetzende trägerunabhängige Wohnberatung angesehen. Dadurch soll ein Automatismus hin zum stationären Wohnen vermeiden werden. Es entspricht den Wünschen vieler geistig behinderter Menschen, möglichst selbstbestimmt zu leben. Die Beratung richtet sich sowohl an die geistig behinderten Menschen als auch an deren Eltern. Häufig bevorzugen die Eltern beim Ablöseprozess von zu Hause aus Sorge um ihre geistig behinderten Kinder eine stationäre Wohnform. Für den LVR ist eine anbieterunabhängige Wohnberatung vorteilhaft, weil dadurch die stationäre Unterbringung in Wohnheimen reduziert werden kann. Die Wissenschaftler empfehlen in dem Projektbericht, die im Rheinland vorhandenen Strukturen

⁴ Berichtsteil Soziales zur überörtlichen Prüfung des LVR 2011, Seiten 9-10

⁵ Abschlussbericht „Wohnberatung in der Eingliederungshilfe für Menschen mit einer sogenannten geistigen Behinderung“

der KoKoBe weiter zu stärken.⁶ Die gpaNRW hat bei der letzten Prüfung empfohlen, eine trägerunabhängige Beratung zu implementieren.⁷

Aufgrund der Änderungen des BTHG werden die Hilfeverfahren für die Eingliederungshilfe gegenwärtig überarbeitet. In Kooperation beider Landschaftsverbände zusammen mit dem Landeswohlfahrtsverband Hessen wird ein neues Bedarfsermittlungsverfahren entwickelt (BEI-NRW). Das neue Verfahren bezieht den gesamten Lebensbereich eines Hilfeempfängers mit ein und ist stärker als bisher personenzentriert ausgerichtet. Daraus ergibt sich, dass jedem einzelnen Hilfeempfänger eine möglichst passgenaue Hilfe gewährt werden kann. Die Umstellungen auf die neuen Hilfeverfahren finden gegenwärtig statt und werden bis 2020 implementiert. Zum Zeitpunkt dieser Prüfung haben zahlreiche Arbeitsgruppensitzungen zu verschiedenen Themen des Umstellungsprozesses stattgefunden. Eine Beurteilung der bereits beschlossenen oder beabsichtigten Entscheidungen zur Gestaltung der Hilfeverfahren ist gegenwärtig nicht möglich.

➔ **Empfehlung**

Die Auswirkungen des demografischen Wandels betreffen beide Landschaftsverbände von regionalen Unterschieden abgesehen gleichermaßen. Die Zusammenarbeit bei der Gestaltung der Hilfeverfahren hat sich bewährt und sollte auch in Zukunft auf fachlicher Ebene verfolgt werden.

⁶ Im Jahr 2003 hat die Landschaftsversammlung des LVR die Förderung der flächendeckenden Einrichtung von Koordinierungs- / Kontakt- und Beratungsangeboten für Menschen mit geistiger Behinderung beschlossen.

⁷ Bericht der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung des LVR 2011, Seiten 26 ff.

→ Finanz- und Leistungskennzahlen

Aufgrund der Weiterentwicklung und Umsetzungsphasen des BTHG stellen wir die Finanz- und Leistungskennzahlen in den Verlaufsjahren 2012 bis 2016 dar und werden eine Verbindung des Vergleichsjahres 2016 zur letzten Prüfung der gpaNRW mit dem Vergleichsjahr 2009 vornehmen.

Die gegenwärtigen Veränderungen bei den bisherigen Wohnformen und die Trennung der Fachleistungen der Eingliederungshilfe von den existenzsichernden Leistungen führen u.a. dazu, dass die finanziellen Entwicklungen aus heutiger Sicht nur schwer abschätzbar sind.

Zu den Finanz- und Leistungsdaten haben beide Landschaftsverbände ein gemeinsames Schreiben (15. November 2017) mit Erläuterungen zu der Datenerhebung zur Verfügung gestellt. Die Finanz- und Leistungsdaten sind untereinander abgestimmt. Die Grundlagen für die Leistungsdaten beziehen sich teilweise auf den Benchmarkingbericht der BAGüS⁸ und der Meldungen an das MAGS NRW⁹.

Zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes sind landeseinheitliche Regelungen erforderlich. Das Ausführungsgesetz zum Neunten Sozialgesetzbuch für das Land Nordrhein-Westfalen (AG-SGB IX NRW) sieht eine enge Zusammenarbeit zwischen den Trägern der Eingliederungshilfe und den dazugehörigen Kommunen vor (§ 5). Beide Landschaftsverbände gleichen derzeit ihre Produktstrukturen an, um die Haushaltsdaten vergleichbar zu machen und abzustimmen. Die intensiviertere Zusammenarbeit der Landschaftsverbände ist bereits im letzten Prüfbericht aufgegriffen worden und wird von der gpaNRW positiv bewertet.

Wie sich die Haushaltssituation des LVR insgesamt entwickelt, wird ausführlich im Teilbericht Finanzen dargestellt.

Produktbereich 05 - Soziale Leistungen

Der Produktbereich 05 - Soziale Leistungen - wird ohne Bereinigungen dargestellt. Darunter erfasst sind u.a. der Dezentrale Service des Dezernates 7 beim LVR bzw. die zentralen Aufgaben der Abteilung 60 beim LWL. Beim LVR sind als Besonderheit die Koordinierungs- und Kontakt- und Beratungsstellen (KoKoBe), beim LWL die Geschäftsstelle der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS) enthalten. Die Produktbereiche 05 - Soziale Leistungen - gesamt der beiden Landschaftsverbände werden daher nicht im direkten Vergleich betrachtet.

Sonderauskehrung 2016 (Inklusionshilfen)

Einige der nachfolgenden Darstellungen werden durch die ertragswirksame Auflösung von Rückstellungen im Zusammenhang mit der Klärung der Zuständigkeiten für Integrationshilfen

⁸ Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe

⁹ Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen)

beeinflusst. Nach Beendigung des Rechtsstreites mit der Stadt Köln und der in diesem Zusammenhang erfolgten Aufhebung der Garantieerklärung gegenüber den Mitgliedskörperschaften ist der Rechtsgrund für die in 2012 bis 2015 gebildeten Rückstellungen von 220 Mio. Euro entfallen. Diese sind 2016 ertragswirksam aufgelöst worden.

Zusammen mit dem 2016 nicht in Anspruch genommenen Ansatz von 55 Mio. Euro sind die freigegebenen Mittel über eine Sonderauskehrung 2017 in Höhe von insgesamt 275 Mio. Euro erstattet worden.

→ Feststellung

Der Fehlbetrag des Produktbereiches 05 Soziale Leistungen des LVR steigt in den Vergleichsjahren 2012 bis 2016 insgesamt um rund 200 Millionen Euro an. Die einwohnerbezogene Betrachtung zeigt 2015 und 2016 einen Rückgang von zwei Euro je Einwohner. Die ertragswirksam aufgelösten Rückstellungen wirken sich auf die Erträge 2016 spürbar aus. Die Einwohnerzahlen beeinflussen das Ergebnis ebenfalls.

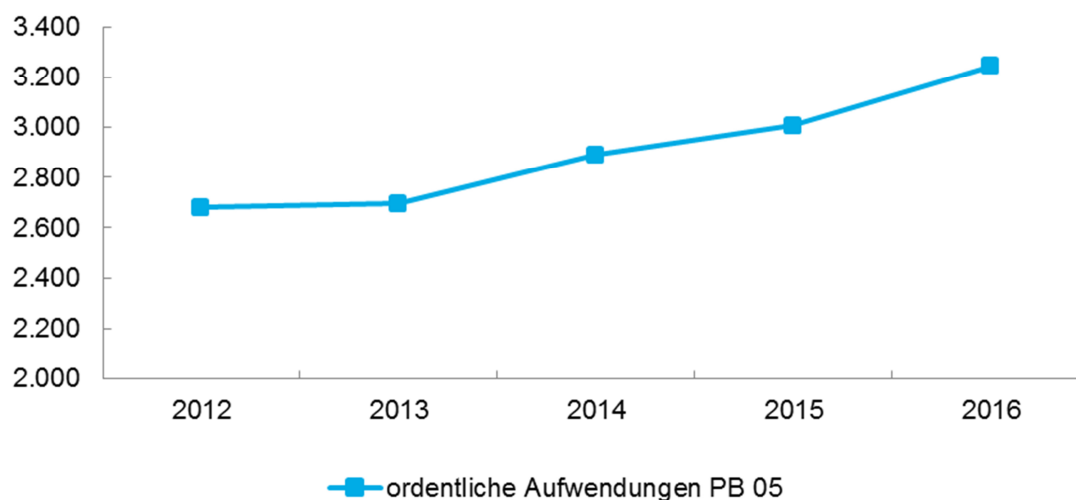
Fehlbetrag PB 05 gesamt in Euro

Soziale Leistungen - Produktbereich 05 -	2012	2013	2014	2015	2016
Ordentliche Erträge	412.886.851	435.854.490	512.417.563	515.888.111	768.180.030
Ordentliche Aufwendungen (einschl. Personalaufwendungen ohne Kontengruppe 51)	2.679.828.262	2.695.317.553	2.888.969.326	3.005.714.820	3.243.306.998
davon Personalaufwendungen des Produktbereichs 05 gesamt	34.784.171	36.950.744	38.954.623	40.787.478	42.256.744
Fehlbetrag Soziale Leistungen Produktbereich 05	2.266.941.411	2.259.463.063	2.376.551.763	2.489.826.708	2.475.126.968
Einwohner	9.396.973	9.421.763	9.470.014	9.595.994	9.587.355
Fehlbetrag Produktbereich 05 je Einwohner	241	240	251	259	257

Der Fehlbetrag (bereinigt) für den Produktbereich 05 der letzten überörtlichen Prüfung für das Jahr 2009 belief sich auf rund 1,8 Mrd. Euro und 189 Euro je Einwohner.

Zwischen 2012 und 2015 steigen die Aufwendungen um ca. 326 Mio. Euro, die Personalaufwendungen um sechs Mio. Euro und die Erträge um 103 Mio. Euro.

Aufwendungen Produktbereich 05 in Millionen Euro



Produktgruppe 016 (LVR) und 0598 (LWL)

Die zentralen Aufgaben des Dezernates 7 des LVR sowie der Behindertenhilfe des LWL umfassen nach Definition der gpaNRW u.a. die Grundsatzfragen, Recht, Controlling und Finanzen.

Die Querschnittsaufgaben des LVR sind in der Produktgruppe 016 Dezentraler Service- und Steuerungsdienst zusammengeführt. Dazu zählen die Stabstellen Steuerungsunterstützung (70.10, 70.30) sowie die Stabstellen der einzelnen Fachbereiche 71.01, 72.01 und 73.01.

Die zentralen Aufgaben des LWL sind in der Produktgruppe 0598 als Zentrale Aufgaben der Abt. 60 zusammengeführt. Hierzu gehört auch der Bereich der BAGüS.

→ Feststellung

Der Fehlbetrag des Dezentralen Service des LVR beträgt rund 11 Mio. Euro und 1,19 Euro je Einwohner im Jahr 2016. Von 2012 bis 2016 nimmt der Fehlbetrag um knapp 1,7 Mio. Euro zu.

Dezentraler Service gesamt und je Einwohner in Euro

Dezentraler Service- Produktgruppe 016	2012	2013	2014	2015	2016
Fehlbetrag Dezentraler Service	9.803.365	10.118.706	11.982.053	12.723.457	11.494.096
Einwohner	9.396.973	9.421.763	9.470.014	9.595.994	9.630.206
Fehlbetrag Dezentraler Service je Einwohner	1,04	1,07	1,27	1,33	1,19

Fehlbetrag je Einwohner Dezentraler Service / Zentrale Aufgaben in Euro

Produktgruppe 016/ 0598	2012	2013	2014	2015	2016
LVR	1,04	1,07	1,27	1,33	1,19
LWL	0,68	0,75	0,73	0,73	0,74

Im Vergleich der beiden Landschaftsverbände ist zu beachten, dass sich die IT-Kosten unterschiedlich in den Querschnittsaufgaben darstellen. Beim LVR sind die IT-Kosten als Stabstelle 71.01 IT-Koordination gebucht, die u.a. Support-Tätigkeiten für die Dezernate 4 – Jugend -und 5 – Schulen und Integration – übernehmen. Beim LWL sind TUIV- Koordinatoren dem Bereich Querschnitt zugeordnet, die in den Fachverfahren der Behindertenhilfe unterstützen.

Betrachtet man die Personalaufwendungen der Querschnitte der beiden Landschaftsverbände, liegt der LWL 2016 mit rund 1,3 Mio. Euro über denen des LVR. In den Personalaufwendungen des LWL werden die zusätzlichen Mitarbeiter der BAGüS geführt, während beim LVR der Medizinisch-Psychologische Fachdienst als Stabstelle 70.30 enthalten ist.

Personalaufwendungen gesamt Dezentraler Service/ Zentrale Aufgaben in Euro

Produktgruppe 016/ 0598	2012	2013	2014	2015	2016
Personalaufwendungen LVR	3.209.413	3.062.068	4.267.641	4.709.568	4.127.590
Personalaufwendungen LWL	4.879.295	5.362.841	5.156.197	5.267.521	5.441.302

Im Berichtsteil Personal wird das Thema Querschnitt erneut aufgegriffen.

Produktgruppe 017 (LVR) und 0502 / 0503 (LWL)

Die gpaNRW stellt den Fehlbetrag der Produktgruppe 017 (Leistungen für Menschen mit Behinderungen, Pflegebedürftige Menschen und Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten) des LVR dem der Produktgruppe 0502 (Individuelle Hilfestellung im Einzelfall) und der Produktgruppe 0503 (Planung, Finanzierung, Steuerung und Qualitätssicherung) des LWL gegenüber. Aufgrund der unterschiedlichen Organisation sind die Zuordnungen zu berücksichtigen. Der LVR führt u.a. die KoKoBe in dieser Produktgruppe, so dass die Ergebnisse beider Landschaftsverbände lediglich dargestellt werden. Ein wertender Vergleich erfolgt nicht.

Fehlbetrag der PG 017 und 0502/0503

→ Feststellung

Der Fehlbetrag der Produktgruppe 017 steigt je Einwohner von 2012 bis 2016 um 35 Euro je Einwohner.

PG 017 gesamt und je Einwohner in Euro

Produktgruppe 017	2012	2013	2014	2015	2016
Ordentliche Erträge	246.825.155	300.279.463	364.355.209	360.941.884	598.549.468
Ordentliche Aufwendungen (einschl. Personalaufwendungen ohne Kontengruppe 51)	2.225.442.293	2.369.901.817	2.553.268.847	2.700.083.467	2.956.157.853
davon Personalaufwendungen	19.507.600	21.585.377	22.430.493	23.694.462	25.458.752
Fehlbetrag Produktgruppe 017	1.978.617.139	2.069.622.354	2.188.913.638	2.339.141.583	2.357.608.384
Fehlbetrag Produktgruppe 017 je Einwohner	211	220	231	244	246

Die Ertragssteigerungen sind zurückzuführen auf die ertragswirksam aufgelösten Rückstellungen für Integrationshilfen und die sukzessiv erhöhten Bundeserstattungen für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (bis 100 Prozent in 2014). Die aufgelösten Rückstellungen verbessern das Ergebnis 2016.

Im Vergleichsjahr 2009 der letzten überörtlichen Prüfung betrug der Fehlbetrag 188 Euro je Einwohner.

Fehlbetrag je Einwohner PG 017 und 0502/0503 in Euro

Fehlbetrag je Einwohner PG 017 und 0502/0503	2012	2013	2014	2015	2016
LVR	211	220	231	244	246
LWL	221	230	239	250	264

Der deutliche Unterschied zwischen den Ergebnissen 2016 lässt sich auf die hohen aufgelösten Rückstellungen für Integrationshilfen und damit erhöhten Erträge des LVR zurückführen. Rechnet man beim LVR mit Erträgen in Höhe von 400 Mio. Euro (anstatt des Einmaleffektes mit 600 Mio. Euro) in 2016, liegt der Fehlbetrag bei 266 Euro je Einwohner und nähert sich dem des LWL an.

Aufwendungen der PG 017 und 0502/0503

→ Feststellung

Bei den einwohnerbezogenen Aufwendungen der PG 017 und 0502/0503 besteht 2016 ein Unterschied von nur zwei Euro je Einwohner zwischen den Verbänden.

Aufwendungen PG 017 und 0502/0503 gesamt und je Einwohner in Euro

Aufwendungen	2012	2013	2014	2015	2016
Ordentliche Aufwendungen PG 017	2.225.442.293	2.369.901.817	2.553.268.847	2.700.083.467	2.956.157.853
je Einwohner	237	251	270	281	307
Ordentliche Aufwendungen PG 0502/0503	2.084.563.556	2.263.906.767	2.397.408.048	2.408.095.729	2.517.418.686
je Einwohner	256	278	294	291	305

In 2009 beliefen sich die Aufwendungen je Einwohner des LVR auf 210 Euro je Einwohner.

Refinanzierungsquote

Die Fehlbeträge der Produktgruppen 017 und 0502/0503 werden durch die Ertragsseite beeinflusst, so dass die Refinanzierungsquote als Indikator hinzugezogen wird. Die Erträge werden den Aufwendungen der Produktgruppe 017 gegenüber gestellt.

→ Feststellung

Die Refinanzierungsquote konnte beim LVR in den Vergleichsjahren gesteigert werden. 2016 stellen die aufgelösten Rückstellungen für Integrationshilfen einen Sondereffekt dar.

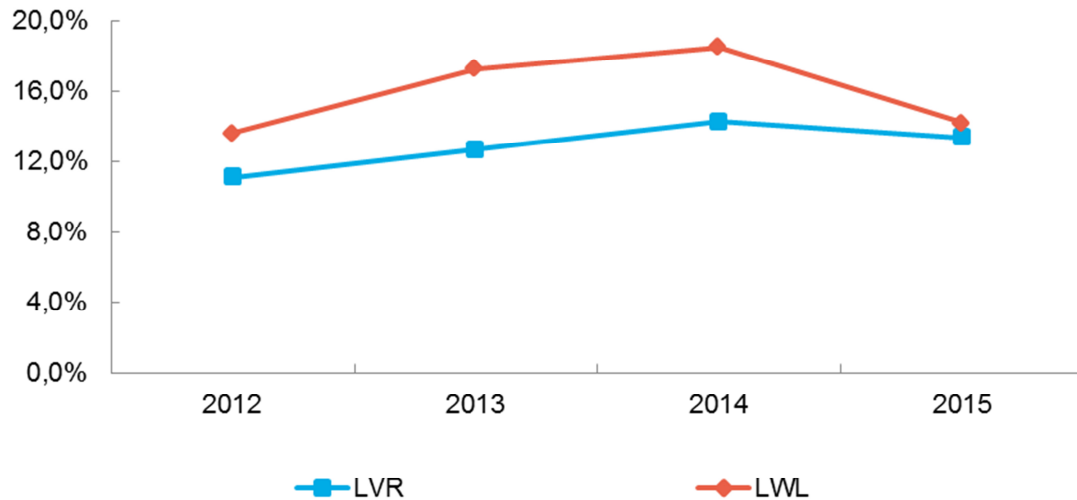
Refinanzierungsquote PG 017 in Prozent

Refinanzierungsquote PG 017	2012	2013	2014	2015	2016
Ordentliche Erträge	246.825.155	300.279.463	364.355.209	360.941.884	598.549.468
Ordentliche Aufwendungen	2.225.442.293	2.369.901.817	2.553.268.847	2.700.083.467	2.956.157.853
Refinanzierungsquote Produktgruppe 017	11,09	12,67	14,27	13,37	*20,25

* Auflösung von Rückstellungen

Im Vergleich zu 2009 konnte die Refinanzierungsquote von 10,11 auf 13,37 (in 2015) Prozent gesteigert werden.

Refinanzierungsquote



2016 wird wegen des Sondereffektes beim LVR nicht dargestellt.

Beide Landschaftsverbände haben die Ertragsseite gestärkt und die Refinanzierungsquote erhöhen können. In der letzten Prüfung hat die gpaNRW auf den hohen Stellenwert des gesetzlichen Nachrangs der Hilfestellung hingewiesen. Die Entwicklung ist vor diesem Hintergrund positiv zu bewerten.

Um den Trend der leicht sinkenden Quoten in 2014 entgegenzuwirken, ist insbesondere ist ein umfassendes Wissen der Fallmanager erforderlich, um die vorrangig zuständigen Träger für die jeweilige Hilfestellung einzubeziehen.¹⁰

Das neue Gesamtplanverfahren sieht eine Beteiligung der Leistungsbezieher in allen Verfahrensschritten der zu gewährenden Leistung vor. Zudem werden andere betroffene Leistungsträger in einer Gesamtplankonferenz beteiligt. Die Teilhabeziele werden gemeinsam abgestimmt und vorrangige Leistungsansprüche dadurch transparent (§ 141 SGB XII / ab 2020 § 117 SGB IX).

Die gesetzlichen Anpassungen des BTHG sehen eine Erhöhung der Einkommens- und Vermögensfreigrenzen vor. Dies wirkt sich bei der Vermögens- und Unterhaltsprüfung aus. Sofern das Einkommen und Vermögen direkt bei der Leistungsgewährung berücksichtigt wird, werden die Transferaufwendungen steigen. Wegen der geänderten Freibeträge sinken die Kostenbeiträge und Erträge aus Unterhaltsheranziehung. Diese Entwicklung wirkt sich negativ auf die Refinanzierungsquote aus.

¹⁰ Die Bestimmungen des Nachrangs (§ 2 SGB XII) werden ab 2020 abgelöst durch die Regelungen des § 91 SGB IX, die sich direkt auf die Eingliederungshilfe beziehen.

Änderungen in der Einkommens- und Vermögensanrechnung:

- 2017
 - Der Einkommensfreibetrag bei nichtselbstständiger Tätigkeit erhöht sich (§ 82 SGB XII).
 - Die Vermögensfreigrenze steigt auf 30.000 Euro (§ 60 SGB XII).
- 2020
 - Das Einkommen und Vermögen des nichtbehinderten Partners wird nicht mehr berücksichtigt, wenn der Partner mit Behinderung bereits vor der Regelaltersgrenze, also vor dem 67. Lebensjahr (ab Jahrgang 1965) einen Anspruch auf Eingliederungshilfe hatte.
 - Systemwechsel bei der Berechnung des Eigenbeitrags (Nettoeinkommen / Monat wird zu Bruttoeinkommen/Jahr lt. Steuerbescheid).
Geänderter Einkommensfreibetrag wird eingeführt, der sich aus der jährlichen Bezugsgröße zur Sozialversicherung der alten Bundesländer ableitet (35.700 € im Jahr 2017) (§ 135 SGB IX).
 - Die Vermögensfreigrenze steigt auf 53.550 Euro (§ 139 SGB IX).

In den Landschaftsverbänden ist es nach eigenen Angaben nicht zu erheblich steigenden Aufwendungen bzw. zu einem erhöhten Fallanstieg aufgrund der geänderten Einkommens- und Vermögensanrechnung gekommen. Die Auswirkungen der kommenden Entwicklungsstufen des BTHG bleiben abzuwarten.

➔ Empfehlung

Der LVR sollte weiterhin den gesetzlichen Nachrang in den Fokus nehmen, indem die Refinanzierungsquote beobachtet und ausgewertet wird.

Eingliederungshilfe Wohnen

Die Eingliederungshilfe Wohnen bezieht sich auf das ambulant betreute und stationäre Wohnen und wird gesamt und differenziert betrachtet.

Eingliederungshilfe Wohnen

➔ Feststellung

Der LVR konnte den Fehlbetrag Eingliederungshilfe Wohnen senken, während der LWL ein ähnliches Ergebnis erreicht hat im Vergleich zur Prüfung 2009. Dies ist u.a. auf den erhöhten Anteil an Leistungsbeziehern im ambulanten Wohnen zurückzuführen.

Eingliederungshilfe Wohnen 2016 (stationär und ambulant) in Euro

Eingliederungshilfe Wohnen	LVR	LWL
Erträge	319.006.804	285.489.091
Aufwendungen	1.674.629.377	1.495.184.545
Ergebnis	1.355.622.574	1.209.695.454
Fehlbetrag je Leistungsbezieher	23.495	23.404
Aufwendungen je Leistungsbezieher	29.024	28.928

Eingliederungshilfe Wohnen 2009 in Euro

Eingliederungshilfe Wohnen	LVR	LWL
Fehlbetrag je Leistungsbezieher	23.955	23.397
Aufwendungen je Leistungsbezieher	28.188	27.689

Die differenzierte Betrachtung der Eingliederungshilfe Wohnen verdeutlicht die steigenden Fallzahlen im ambulant betreuten Wohnen.

Ambulant betreutes Wohnen

Die Landschaftsverbände sind seit 2003 für das ambulant betreute Wohnen zuständig. Der bisher im Gesetz verankerte Grundsatz „ambulant vor stationär“ des § 13 Abs. 1 Satz 3 SGB XII weicht dem Grundsatz des BTHG, dass die Eingliederungshilfe mit Blick auf den individuellen Bedarf erbracht und echte Wahlfreiheit bei der Unterkunft ermöglicht wird. Es kann davon ausgegangen werden, dass behinderte Menschen bei Wahlfreiheit selbstständiges Wohnen bevorzugen werden. Die Landschaftsverbände haben ein gemeinsames Instrument zur Bedarfsermittlung (BEI-NRW) entwickelt. In der Vergangenheit ist der Ausbau des ambulanten Wohnens mit vielfältigen Maßnahmen und Projekten in beiden Landschaftsverbänden intensiv betrieben worden.

Die Konsolidierungsprogramme der vergangenen Jahre enthalten beim LVR diverse Steuerungsinstrumente, um Kosten zu senken bzw. um steigende Kosten der Höhe nach zu begrenzen:

- Platzabbau in den Wohnheimen als stärkende Maßnahme des ambulant betreuten Wohnens,
- Weiterentwicklung des Individuelle Hilfeplans (IHP 3),
- Hilfeplankonferenzen vor Ort in den Kreisen und Städten,
- intensive Beratung durch die Koordinierungs-, Kontakt- und Beratungsstellen (KoKoBe) sowie
- Einführung der Fachleistungsstunde zur Finanzierung für die ambulanten Unterstützungsleistungen.

Fehlbetrag Ambulant betreutes Wohnen

Beim LVR fließen die Produkte 017.05 - Leistungen zur Tagesstrukturierung für Menschen mit Behinderung in eigener Wohnung - und 017.07 - ambulante Leistungen zum selbstständigen Wohnen – in die Betrachtung ein. Der LWL hat das Produkt 050202 -Ambulant betreutes Wohnen- gebildet, in dem die tagesstrukturierenden Maßnahmen enthalten sind.

→ Feststellung

Der Fehlbetrag für das ambulant betreute Wohnen je Einwohner liegt beim LVR höher als beim LWL.

Der Fehlbetrag für das ambulant betreute Wohnen steigt in beiden Landschaftsverbänden deutlich an. Im LVR steigt der Fehlbetrag je Einwohner von 2009 bis 2016 von 22 Euro auf 45 Euro, im LWL im gleichen Zeitraum von 19 Euro auf 36 Euro. Die gestiegenen Fehlbeträge machen deutlich, dass das ambulant betreute Wohnen weiter ausgebaut werden konnte. Der Fehlbetrag wird beeinflusst durch die Aufwendungen und die Zahl der Leistungsbezieher.

→ Feststellung

Der Fehlbetrag ist beim LVR im Prüfungszeitraum um 100 Millionen Euro angestiegen.

Fehlbetrag ambulant betreutes Wohnen PG 017.05 / 017.07 in Euro

Produktgruppe 017.05 und 017.07	2012	2013	2014	2015	2016
Ordentliche Erträge	6.302.731	7.182.612	7.606.787	15.420.336	13.957.395
Ordentliche Aufwendungen	340.197.888	386.788.628	409.818.489	448.435.031	448.853.969
davon Transferaufwendungen	309.754.372	351.917.604	375.485.086	412.349.945	424.457.597
davon Transferaufwendungen für Fachleistungsstunden	191.800.834	264.730.055	294.897.809	317.099.103	326.179.085
Fehlbetrag PG 017.05 / 017.07	333.895.158	379.606.016	402.211.701	433.014.696	434.896.574
Fehlbetrag PG 017.05 / 017.07 je Einwohner in Euro	36	40	42	45	45

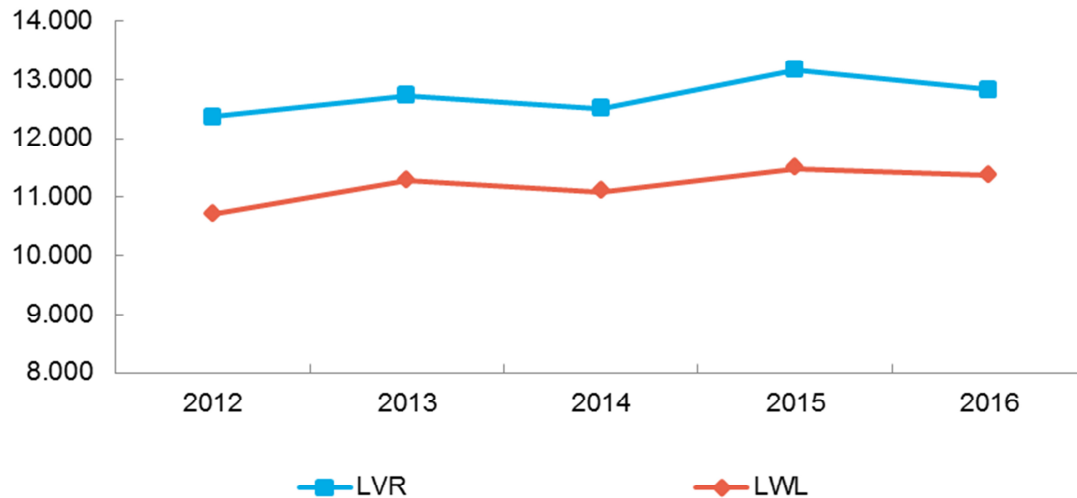
Sowohl die Erträge als auch die Aufwendungen steigen deutlich an. Bei den Fachleistungsstunden haben sich die Aufwendungen von 2012 bis 2016 um 70 Prozent erhöht.

Aufwendungen ambulant betreutes Wohnen

→ Feststellung

Der LVR liegt beim ambulant betreuten Wohnen je Leistungsbezieher seit Jahren über den Werten vom LWL.

Aufwendungen ambulant betreutes Wohnen je Leistungsbezieher 2012 bis 2016 in Euro



Bei der letzten Prüfung lag der LVR bei den Aufwendungen je Leistungsbezieher für ambulant betreutes Wohnen mit 10.666 Euro über dem LWL mit 9.979 Euro (2009). Die Aufwendungen je Leistungsbezieher sind bis 2016 beim LVR um 2.160 Euro (auf 12.826 Euro) und beim LWL um 1.380 Euro (auf 11.359 Euro) gestiegen. Der Abstand zwischen beiden Landschaftsverbänden hat sich vergrößert. Möglicherweise ergibt sich die höhere Position beim LVR durch die hohe ambulante Betreuungsquote. Beim LVR werden vergleichsweise „schwere Fälle“ ambulant betreut, was höhere Aufwendungen verursachen kann.

Die Aufwendungen sind u.a. abhängig von den jeweiligen Fachleistungsstunden, hier stehen beim LVR in 2016 rd. 326 Millionen Euro den 247 Millionen Euro des LWL gegenüber. Im Durchschnitt werden bei beiden Landschaftsverbänden drei Fachleistungsstunden je Leistungsbezieher pro Woche bewilligt nach unterschiedlichen Systematiken. Die Vergütung erfolgt durch einen vereinbarten Stundensatz je Fachleistungsstunde (FLS).

Die Fachleistungsstunde beim LWL setzt sich aus 50 Minuten direkter Betreuungsleistung und 10 Minuten mittelbarer, Klienten bezogener Tätigkeit gemäß § 1 Absatz 4 der Leistungs- und Prüfungsvereinbarung zusammen.

Der LVR bewilligt drei Fachleistungsstunden pro Woche für einen Zeitraum bis zu zwei Jahren. Die 60 Minuten einer Fachleistungsstunde werden als direkte Betreuungszeit abgerechnet, in dem alle Leistungen mit abgegolten sind.

Der LWL legt die bewilligte durchschnittliche Fachleistungsstunde zugrunde. D. h., dass es bei nicht in Anspruch genommenen Fachleistungsstunden zu Rückerstattungen kommt, die bewilligte Anzahl aber nicht mehr korrigiert wird.

→ Feststellung

Die Aufwendungen je Leistungsbezieher sind beim LVR höher als beim LWL. Ursächlich kann die unterschiedliche Abrechnungssystematik der Fachleistungsstunde sein. Ein weiterer Grund kann die hohe ambulante Quote sein.

Aufwendungen Fachleistungsstunden je Leistungsbezieher in Euro



Ambulante Quote

→ Feststellung

Die ambulante Quote konnte beim LVR in einem stärkeren Maße als beim LWL gesteigert werden.

Die ambulante Quote stellt die Zahl der Leistungsbezieher im ambulant betreuten Wohnen an der Gesamtzahl der Leistungsbezieher (ambulant und stationär) dar.

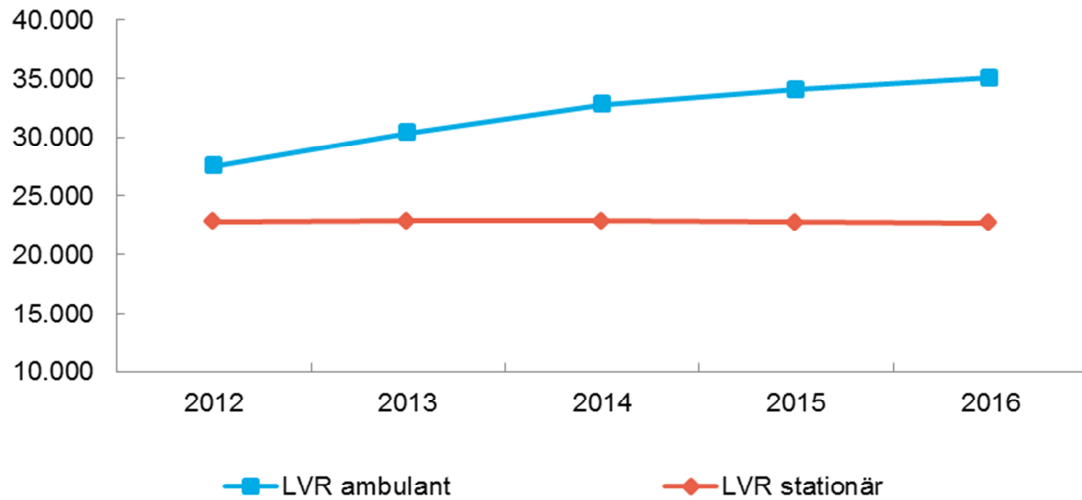
Ambulante Quote im Verlauf der Jahre 2012 bis 2016 (in Prozent)

LV	2012	2013	2014	2015	2016
LVR	54,7	57,0	58,9	59,9	60,7
LWL	50,1	51,4	52,4	53,5	54,7

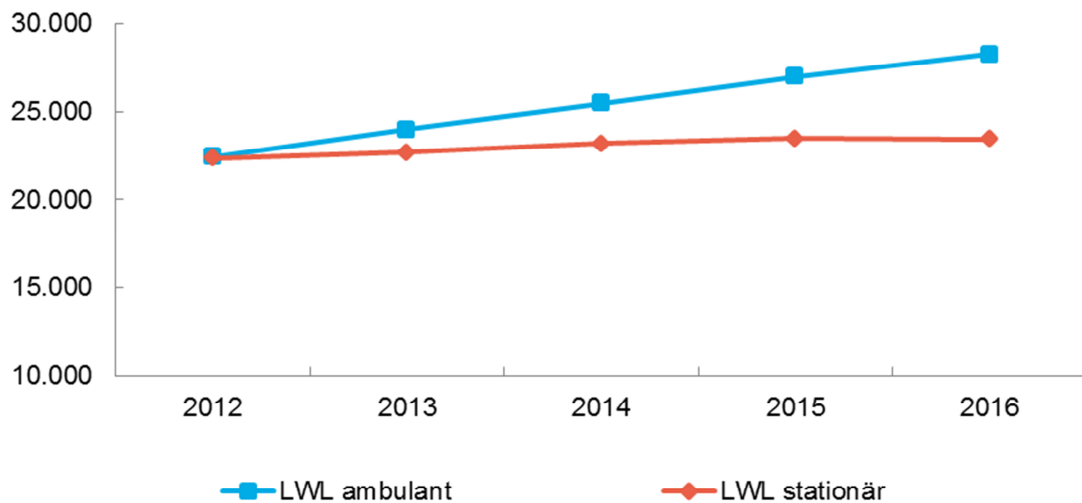
Die ambulante Quote liegt in allen von der gpaNRW betrachteten Jahren beim LVR über der vom LWL. Beide Landschaftsverbände haben die Ambulantisierung in den letzten Jahren ausbauen können. Bei der letzten Prüfung lag die ambulante Quote beim LVR bei 46,1 Prozent und beim LWL bei 43,1 Prozent.

Im BTHG wird der Grundsatz „ambulant vor stationär“ nicht ausdrücklich genannt, so dass die weitere Entwicklung in den nächsten Jahren abzuwarten ist. Angesichts der bisherigen Ergebnisse und der stärker an den Wünschen der Betroffenen ausgerichteten Hilfestellung ist davon auszugehen, dass sich die Entwicklung zum ambulant betreuten Wohnen fortsetzen wird.

Entwicklung der Leistungsbezieher (ambulant und stationär)



Entwicklung der Leistungsbezieher (ambulant und stationär)



Die Zahl der Leistungsbezieher im ambulant betreuten Wohnen nimmt bei beiden Landschaftsverbänden deutlich zu.

Die Eingliederungshilfe wird zu einer personenzentrierten Leistung, die sich unabhängig von der Wohnform am notwendigen individuellen Bedarf orientiert. Mit dem Gesamtplanverfahren, der unabhängigen Beratung und dem offenen Leistungskatalog der Sozialen Teilhabe werden die Voraussetzungen dafür geschaffen. Es wird davon ausgegangen, dass ein großer Teil der behinderten Menschen das ambulant betreute Wohnen vorzieht. Dieses bleibt damit der Schwerpunkt in der Eingliederungshilfe.

Die Landschaftsverbände haben die Aufgabe, dem individuellen notwendigen Bedarf und den Wünschen des behinderten Menschen zu entsprechen. Sie bleiben verantwortlicher Leistungsträger. Eine Prognose der Kostenentwicklung ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt schwierig. In einem ersten Schritt ist gemeinsames Instrument zur Bedarfsermittlung (BEI-NRW) entwickelt worden. Die unabhängigen Angebote für Teilhabeberatungen und Informationen sind entsprechend anzupassen, sowie eine enge Abstimmung mit den Anbietern und Trägern von ambulanten und stationären Leistungen notwendig. Nachfrage, Angebot und Versorgung muss in allen Wohnformen neu aufeinander abgestimmt werden.

Beim LVR zeichnet sich laut einer Veröffentlichung im Juni 2018 ab, dass die ambulante Quote weiter steigt. Danach werden 62 Prozent der behinderten Menschen mit Wohnunterstützung im Rheinland ambulant in der eigenen Wohnung betreut. Der LVR hat bereits heute die höchste ambulante Quote aller Flächenländer und den dritthöchsten Wert im Bundesvergleich. Nur die Bundeshauptstadt Berlin und die Hansestadt Hamburg liegen mit ambulanten Quoten von 72 Prozent bzw. 67 Prozent über dem LVR. Diese Werte deuten darauf hin, dass beim LVR und LWL eine weitere Zunahme des ambulant betreuten Wohnens zumindest denkbar ist.

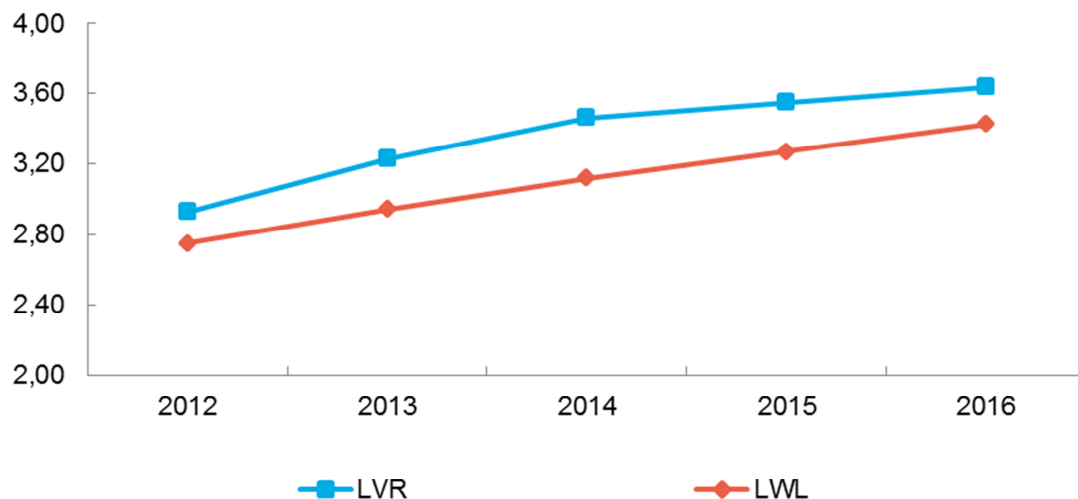
Leistungsdichte ambulant betreutes Wohnen

Die Leistungsdichte beschreibt die Anzahl der Leistungsbezieher des ambulant betreuten Wohnens im Verhältnis zu je 1.000 Einwohnern.

→ Feststellung

Die „Leistungsdichte ambulant betreutes Wohnen“ liegt beim LVR höher als beim LWL. Bei beiden Landschaftsverbänden zeichnet sich eine zunehmende Ambulantisierung ab.

Leistungsdichte - Anteil LB ambulant betreutes Wohnen zu je 1.000 Einwohnern-



Die Leistungsdichte beeinflusst den Fehlbetrag bzw. die Aufwendungen des ambulant betreuten Wohnens. Das Ergebnis spiegelt die höhere ambulante Quote beim LVR im Vergleich zum LWL wider. In absoluten Zahlen ausgedrückt hat der LVR knapp 7.000 Leistungsbezieher mehr im

ambulant betreuten Wohnen als der LWL. Hier ist die höhere Einwohnerzahl zu berücksichtigen.

Vergleich Leistungsdichte ambulant betreutes Wohnen im Eckjahresvergleich 2009 / 2016

	LVR 2009	LVR 2016	LWL 2009	LWL 2016
Leistungsdichte	2,05	3,63	1,97	3,42

Stationäres Wohnen

Trotz des konsequenten Ausbaus des ambulant betreuten Wohnens sind die Aufwendungen für das stationäre Wohnen absolut und je Leistungsbezieher deutlich höher.

Bei den Landschaftsverbänden werden die Produkte Stationäres Wohnen 017.08 (LVR) und 50201 (LWL) in den Vergleich einbezogen.

→ Feststellung

Der Fehlbetrag für das stationäre Wohnen je Einwohner ist beim LWL höher als beim LVR.

Vergleich der Fehlbeträge für stationäres Wohnen je Einwohner 2009 / 2016 in Euro



Beim LVR nimmt der einwohnerbezogene Fehlbetrag im dargestellten Eckjahresvergleich um knapp 13 Prozent zu, beim LWL um etwa 26 Prozent. Der Fehlbetrag steigt insgesamt auf 921 Mio. Euro beim LVR und auf 915 Mio. Euro beim LWL.

→ Feststellung

Der Fehlbetrag ist beim LVR von 2012 bis 2016 um 60 Millionen Euro angestiegen.

Fehlbetrag stationäres Wohnen PG 017.08 in Euro

Produktgruppe 017.08	2012	2013	2014	2015	2016
Ordentliche Erträge	211.084.333	242.387.542	308.261.899	291.291.805	305.049.409
Ordentliche Aufwendungen	1.071.867.073	1.120.194.045	1.145.163.476	1.194.120.989	1.225.775.408
davon Transferaufwendungen	1.059.768.209	1.109.003.247	1.134.233.857	1.177.921.182	1.212.680.798
Fehlbetrag PG 017.08	860.782.740	877.806.503	836.901.576	902.829.184	920.726.000
Fehlbetrag PG 017.08 je Ew	92	93	88	94	96

Die ordentlichen Erträge nehmen im Prüfungszeitraum um knapp 94 Mio. Euro zu (ca. 44 Prozent). Gleichzeitig steigen die ordentlichen Aufwendungen insgesamt um rund 154 Mio. Euro (ca. 14 Prozent).

Neben den ordentlichen Erträgen und Aufwendungen wird der Fehlbetrag für stationäres Wohnen durch die Zahl der Leistungsbezieher beeinflusst. Ob die Anstrengungen beider Landschaftsverbände für eine höhere Ambulantisierung sich bei der Zahl der Leistungsbezieher für stationäres Wohnen bemerkbar macht, zeigt die Kennzahl Leistungsdichte stationäres Wohnen.

Leistungsdichte stationäres Wohnen

→ Feststellung

Beim LVR konnte die Zahl der Leistungsbezieher für stationäres Wohnen gesenkt werden. Bei der einwohnerbezogenen Leistungsdichte stagniert der Wert im Vergleich zu 2009. Beim LWL nimmt die Zahl der Leistungsbezieher leicht zu. Bei der einwohnerbezogenen Leistungsdichte liegt der Wert beim LWL in den letzten drei Jahren auf einem konstanten Wert.

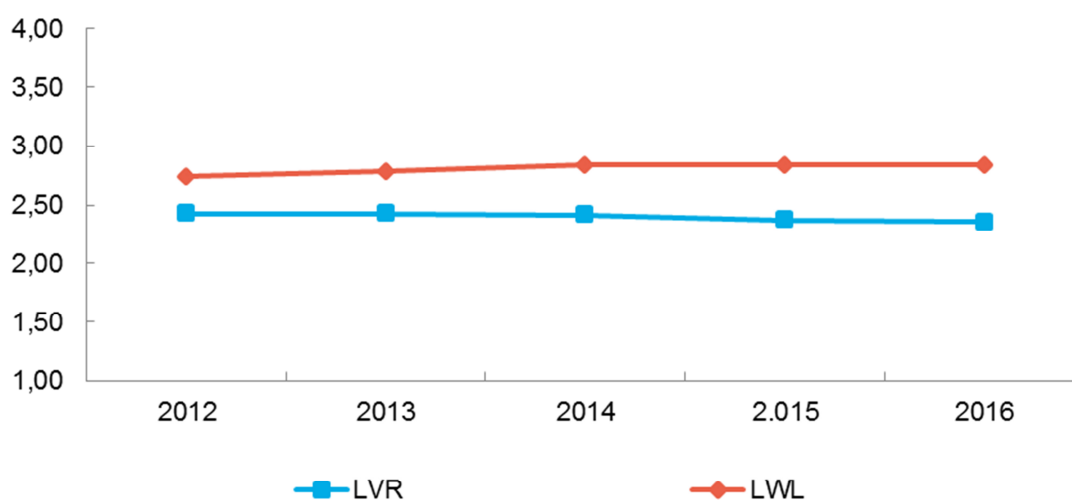
Vergleich stationäre Leistungsdichte im Eckjahresvergleich 2009 / 2016

	LVR 2009	LVR 2016	LWL 2009	LWL 2016
Leistungsbezieher gesamt	22.908	22.703	21.705	23.418
Leistungsdichte	2,40	2,36	2,61	2,84

→ Feststellung

Die Zahl der Leistungsbezieher im stationären Wohnen konnte beim LVR durch den konsequenten Ausbau ambulanter Angebote leicht gesenkt werden.

Leistungsdichte - Anteil Anzahl LB stationäres Wohnen zu je 1.000 Einwohnern

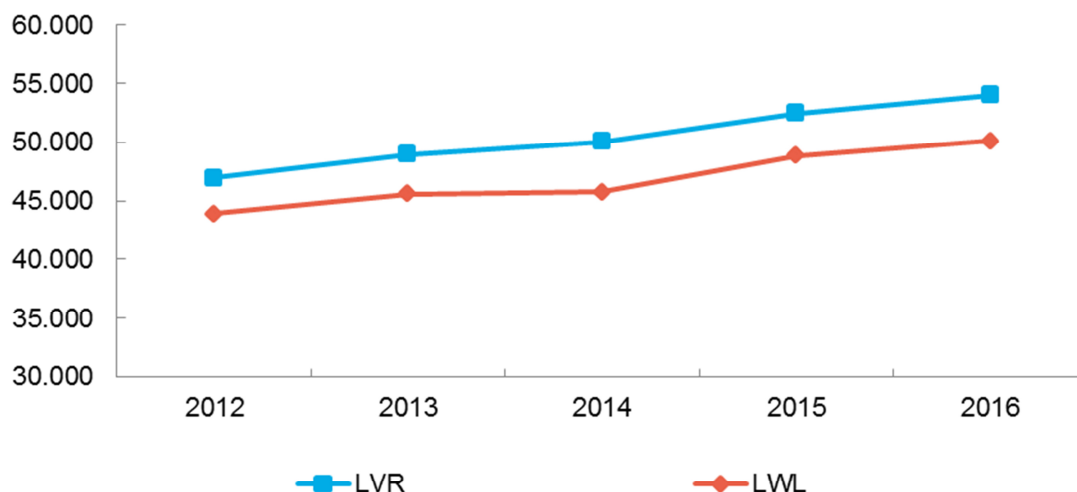


Aufwendungen stationäres Wohnen

→ Feststellung

Der Unterschied zwischen den Landschaftsverbänden ist bei den Aufwendungen je Leistungsbezieher weiter gestiegen. Die Aufwendungen sind 2016 beim LVR um 3.856 Euro teurer als beim LWL. 2009 lag die Differenz bei 2.080 Euro.

Aufwendungen stationäres Wohnen je Leistungsbezieher 2012 bis 2016 in Euro



Vergleich der Aufwendungen stationäres Wohnen 2009 / 2016 in Euro

	LVR 2009	LVR 2016	LWL 2009	LWL 2016
Stationäres Wohnen	43.161	53.992	41.806	50.136

Die steigenden Aufwendungen für das stationäre Wohnen sind von mehreren Faktoren abhängig. So spielt der weitere Ausbau des ambulant betreuten Wohnens eine Rolle, die Personalkostenentwicklung im stationären Bereich und veränderte Hilfebedarfe, da kostenintensivere Fälle in den stationären Unterbringungen verbleiben. Im Rheinland sind die durchschnittlichen Vergütungssätze höher als in Westfalen-Lippe. Die Betreuungskosten, die Investitionskosten sowie die Grundpauschale im Bereich des LVR haben in der letzten Prüfung bereits deutlich über denen des LWL gelegen.

Die Landschaftsverbände verhandeln zurzeit mit den Leistungsanbietern, da neue Rahmenverträge und Leistungsvereinbarungen geschlossen werden müssen. Für die Bewohner in stationären Einrichtungen teilen sich zukünftig die Leistungen in Wohnen („existenzsichernde Leistungen“) und Leistungen der Eingliederungshilfe („Fachleistungen“). Das bedeutet, dass zwei unterschiedliche Verträge notwendig sind. Die Leistungsanbieter müssen die Kalkulationen entsprechend aufschlüsseln.

Exkurs Hilfe zur Pflege

Durch die Neudefinition des Pflegebedürftigkeitsbegriffs ist eine Abgrenzung der Personenkreise der Hilfe zur Pflege und der Eingliederungshilfe schwieriger geworden. Als pflegebedürftig im Sinne des § 61a SGB XII gelten Personen, die gesundheitliche Beeinträchtigungen der Selbstständigkeit oder der Fähigkeiten aufweisen und deshalb der Hilfe durch andere benötigen. Das sind Personen, die körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen oder gesundheitlich bedingte Beeinträchtigungen nicht selbstständig kompensieren können.

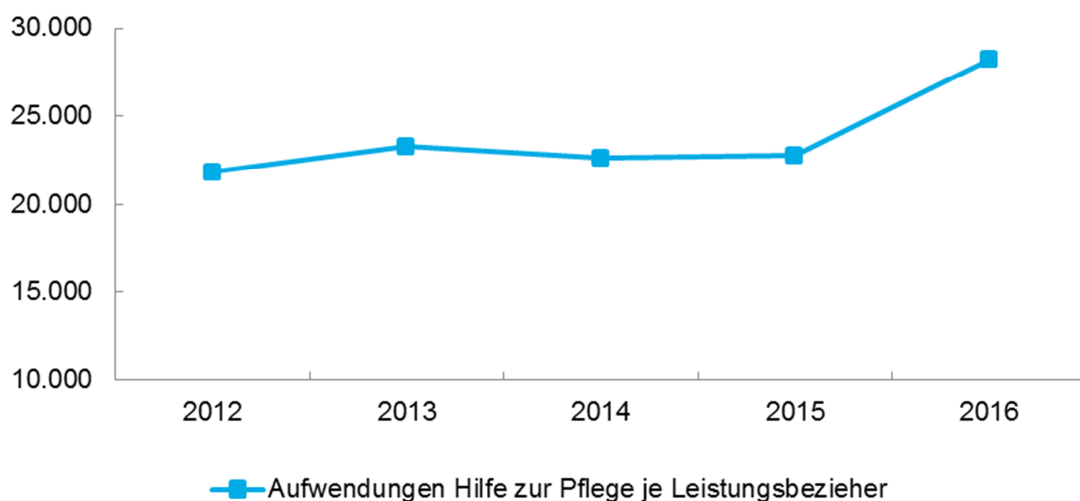
Die Leistungen der Eingliederungshilfe und der Hilfe zur Pflege stehen nach § 13 (3) SGB IX gleichrangig zueinander. Beide Leistungen könnten parallel zueinander gewährt werden, was in der Praxis zu Problemen führen kann.

Die Produkte sind 017.11 (LVR) und 05208 (LWL) - Leistungen für pflegebedürftige Menschen sind in der letzten Prüfung nicht betrachtet worden.

→ Feststellung

Der LVR hat höhere Aufwendungen je Leistungsbezieher in der Hilfe zur Pflege als der LWL. Hier spielen unterschiedliche Buchungssystematiken eine Rolle, ein direkter Vergleich ist daher nicht hilfreich.

Aufwendungen Hilfe zur Pflege je LB 2012 bis 2016 in Euro



Aufgrund der Heranziehung der örtlichen Träger der Sozialhilfe bei der Hilfe zur Pflege erfolgt eine summarische Abrechnung mit den Kommunen der Landschaftsverbände. Der LVR bucht die Aufwendungen als Sach- und Dienstleistungen nicht als Transferaufwendungen, während die Kommunen die Hilfe zur Pflege selbst unter Transferaufwendungen buchen.

Beim LWL ist 2016 der Ertrag vorerst nur für das erste Halbjahr enthalten. Im Rahmen der Umsetzung des ISG ist es den örtlichen Trägern nicht sofort möglich gewesen, die neuen Anforderungen technisch so umzusetzen, dass diese differenzierten Angaben gemeldet werden konnten.

→ **Empfehlung**

Durch die immer schwieriger werdende Abgrenzung der Hilfe zur Pflege und der Eingliederungshilfe ist eine Kontrolle der herangezogenen Leistungen (Pflege der unter 65-jährigen) in den Vordergrund zu stellen. Die Landschaftsverbände sind Kostenträger und damit in der Steuerungsverantwortung für eine korrekte und nachvollziehbare Leistungsgewährung. Eine entsprechende Qualitätssicherung/ -kontrolle in den Kommunen sollte der LVR weiter ausbauen. Alternativ ist die Heranziehung der örtlichen Träger der Sozialhilfe zu überdenken.

→ Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§§ 67 ff SGB XII)

Hintergrund der Hilfe nach §§ 67 bis 69 SGB XII

Ziel der Hilfe ist die Überwindung der Problemlagen, die aus der Verknüpfung besonderer Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten entstehen und von den betroffenen nicht eigenständig bewältigt werden können. Es muss eine Notlage bestehen, die über die sozialhilferechtlich abgedeckten allgemeinen Risiken des Lebens wie Krankheit, Behinderung, Pflegebedürftigkeit oder Einkommensarmut hinausgeht. Dazu können z.B. Wohnungslosigkeit, Erfahrungen häuslicher Gewalt oder die Entlassung auf langjähriger Haft gehören. Die Leistungen der Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII sind identisch mit den drei Zielen der Sozialhilfe insgesamt:

- Sicherung eines menschenwürdigen Lebens,
- Ermöglichung der Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft und
- Befähigung zur Selbsthilfe.

Häufig sind andere Bedarfe vorhanden, die die besondere soziale Notlage verstärken. Die Hilfe nach § 67 SGB XII ist sowohl nach § 67 Satz 2 SGB XII als auch nach § 2 SGB XII gegenüber anderen Hilfen nach dem SGB VIII oder SGB XII nachrangig. Eine besondere Nähe besteht zur Eingliederungshilfe, da häufig psychische oder Suchterkrankungen erkennbar sind und die Zielsetzungen beider Hilfen in Bezug auf die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft identisch sind. Dabei steht bei der Hilfe nach § 67 SGB XII die Überwindung einer akuten situationsbezogenen sozialen Schwierigkeit im Vordergrund. Besondere Bedeutung kommt der Bedarfsermittlung zu, die gegebenenfalls einen Anspruch gem. § 67 SGB XII feststellt. Wie die Bedarfsermittlung erfolgt, ist dem jeweiligen Sozialhilfeträger überlassen. Nicht in der Hilfe enthalten sind existenzsichernde Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II, für die eine Zuständigkeit der Jobcenter vorliegt.

Das Ziel der Hilfen ist nach §§ 67 ff SGB XII erreicht, wenn der Leistungsbezieher in der Lage ist, sein Leben selbstständig und menschenwürdig - gegebenenfalls unterstützt durch vorrangige Hilfen - in der Gemeinschaft führen kann. Seit dem 1. Juni 2009 ist der LVR als überörtlicher Träger der Sozialhilfe auch für ambulante Leistungen nach §§ 67 ff SGB XII zuständig.

Während der letzten Prüfung durch die gpaNRW haben sich die Landschaftsverbände mitten in der Umstellungsphase zur Hochzonung der ambulanten Hilfen befunden. Es sind miteinander und mit den Mitgliedskommunen Kooperationsverhandlungen für die sukzessive Fallübernahme geführt worden. Gleichzeitig wurde ein Konzept zur Weiterentwicklung der Hilfen nach § 67 SGB XII ausgearbeitet, u.a. die Trennung der Fach- und Assistenzleistungen zur verbesserten Kostensteuerung.

Die Einführung des BTHG hat keine direkten Auswirkungen auf die Leistungen nach §§ 67 ff SGB XII.

Entwicklung der Erträge und Aufwendungen für Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII

Die Leistungen für Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten nach §§ 67 ff SGB XII werden im LVR-Haushaltsplan im Produkt 017.10 abgebildet. Es gliedert sich in folgende Teilprodukte (bezogen auf Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten):

- Ambulante Leistungen zum Wohnen (TP 017.10.003),
- ambulante Leistungen zur Sicherstellung der Beratung (TP 017.10.004),
- Leistungen im Rahmen von Arbeitsprojekten (TP 017.10.005),
- Leistungen zum stationären Wohnen (TP 017.10.008).

Bis 2013 gab es noch sieben Teilprodukte. Die TP 017.10.006 / -007 sind in der Zwischenzeit ersetzt worden (durch TP 017-10.008) oder sind entfallen (TP 017.10.001 / -002).

→ Feststellung

Der Fehlbetrag für die Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII steigt im Vergleich 2012 / 2016 um rund 8,1 Mio. Euro an. Der einwohnerbezogene Fehlbetrag nimmt in diesem Zeitraum um 0,72 Euro je Einwohner zu.

Fehlbetrag für Leistungen nach §§ 67 ff SGB XII in Euro (Produkt 017.10)

Fehlbetrag Produkt 017.01	2012	2013	2014	2015	2016
Ordentliche Erträge	8.000.286	15.748.278	8.667.093	8.766.182	15.787.621
Ordentliche Aufwendungen	56.999.743	62.961.714	65.615.523	68.922.784	72.855.003
Fehlbetrag	48.999.457	47.213.436	56.948.430	60.156.602	57.067.382
Fehlbetrag je Einwohner	5,21	5,01	6,01	6,27	5,93

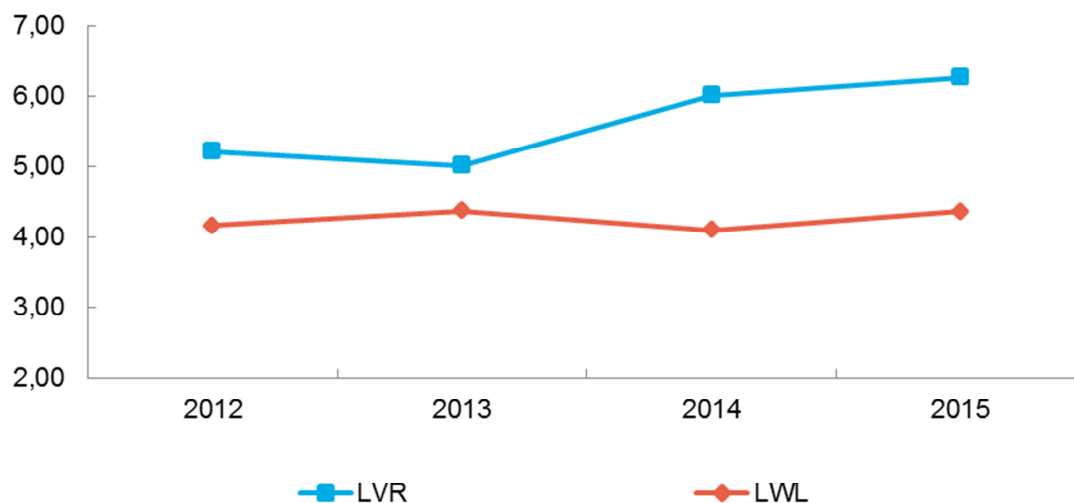
Die vergleichsweise hohen Erträge 2013 und 2016 resultieren jeweils aus Auflösungen von Rückstellungen.¹¹ Dadurch werden die Fehlbeträge in beiden Jahren ergebnisverbessernd beeinflusst.

→ Feststellung

Bei der Entwicklung der Fehlbeträge für Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII zeichnet sich ein steigender Trend ab, der beim LVR auf höherem Niveau stärker ausfällt als beim LWL. Der Verlauf wird beim LVR durch die Auflösung von Rückstellungen 2013 und 2016 beeinflusst.

¹¹ Bericht des LVR-RPA über die Prüfung der Leistungen für Menschen mit besonderen Schwierigkeiten nach § 67 SGB XII

Entwicklung des Fehlbetrags für Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII¹² je Einwohner in Euro



Der Unterschied zwischen den Fehlbeträgen hat 2012 etwa 15 Mio. Euro betragen und ist trotz des entlastenden Sondereffekts 2016 auf über 20 Mio. Euro gestiegen. Der Fehlbetrag je Einwohner steigt beim LVR mit 0,72 Euro stärker als beim LWL mit 0,40 Euro je Einwohner.

→ Feststellung

Die Leistungsbezieher nehmen für ambulante und stationäre Leistungen zu, während die Anzahl der Teilnehmer an den Arbeitsprojekten vergleichsweise konstant verläuft. Im ambulanten Bereich hat es 2013 einen Wechsel des Abrechnungssystems gegeben.¹³ Die schwierige Lage im Wohnungsmarkt führt zu längeren Verweildauern in Einrichtungen.

Leistungsbezieher §§ 67 ff SGB XII

Leistungsbezieher Produkt 017.10	2012	2013	2014	2015	2016
ambulant	k.A. ¹⁴	1.175	1.632	2.041	2.235
teilstationär	0	0	0	0	0
stationär	1.604	1.689	1.777	1.758	1.861
Arbeitsprojekte	535	531	545	526	529
Leistungsbezieher gesamt	2.139	3.395	3.954	4.325	4.625

Die Entwicklung des Fehlbetrages und die Zunahme der ordentlichen Aufwendungen korrespondieren mit der Entwicklung der Zahl der Leistungsbezieher. Die ambulanten Leistungen

¹² LVR: Sondereffekt 2013 durch Auflösung von Rückstellungen (ergebnisverbessernd); 2016 wegen ähnlichem Effekt nicht grafisch abgebildet.

¹³ Vorlage-Nr. 14 / 2443 Seite 1

¹⁴ keine Fallzahlen, da noch institutionelle Förderung in 2012

werden möglicherweise durch Nachholeffekte aus der Zuständigkeitsverlagerung auf die Landschaftsverbände 2009 beeinflusst, da die Hilfefälle sukzessive an die Landschaftsverbände übergeben worden sind. Darüber hinaus nehmen im steigenden Umfang leistungsberechtigte Menschen mehrere Maßnahmen in Anspruch („Drehtüreffekte“).

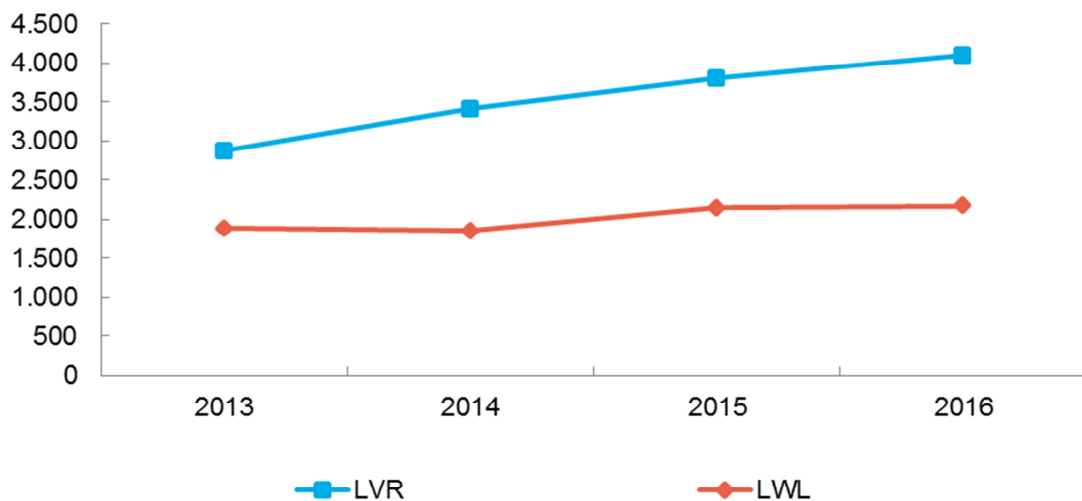
Gleichzeitig steigt die Zahl der Leistungsbezieher stationärer Wohnhilfen an, was nach Angaben des LVR dem sehr angespannten Wohnungsmarkt in den Ballungsräumen im Rheinland geschuldet ist. Dadurch wird häufig ein Wechsel in eine weniger intensive Wohnform erschwert und verzögert sich. Der LVR ist nicht für die Wohnraumversorgung zuständig und hat in diesem Bereich nur beschränkten Einfluss auf die Kommune. Der Anteil weiblicher Leistungsbezieher nimmt zu, woraus sich ein Bedarf an zusätzlichen Wohnheimen ergibt. Ein weiterer Grund für die steigenden Fallzahlen bei der Hilfe nach § 67 SGB XII kann durch fehlende Kenntnisse der Mitarbeiter in Bezug auf die Leistungen der Eingliederungshilfe verursacht sein. Darauf gehen im weiteren Verlauf des Berichts näher ein (Abschnitt „Organisatorische Zuordnung der Aufgabe“).

Die Zahl der Leistungsbezieher an den Arbeits- und Beschäftigungsprojekten im Rheinland verläuft oberhalb von 520 Teilnehmern konstant.

→ Feststellung

Die Zahl der Leistungsbezieher nimmt beim LVR deutlich stärker zu als beim LWL. Der leichte Anstieg wird beim LWL ausschließlich durch Leistungsbezieher ambulanter Hilfen verursacht. Dies stellt für den LVR ein wachsendes Problem dar.

Entwicklung der Leistungsbezieher im Vergleich LVR und LWL –ohne Arbeitsprojekte-



→ Feststellung

Die ordentlichen Aufwendungen für das Produkt 017.10 steigen kontinuierlich ab 2012 bis 2016 um 15,9 Mio. Euro, dies entspricht einer Zunahme von 27,8 Prozent. Belastend ist der deutliche Anstieg von Transferaufwendungen für stationäre Wohnhilfen.

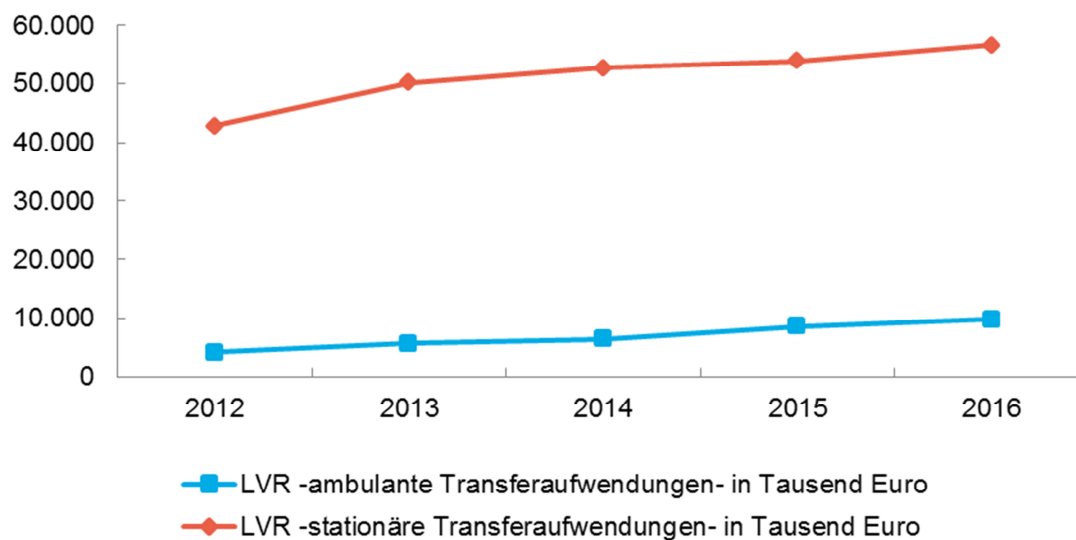
Aufwendungen §§ 67 ff SGB XII in Euro

Aufwendungen PG 017.10	2012	2013	2014	2015	2016
Aufwendungen	56.999.743	62.961.714	65.615.523	68.922.784	72.855.003
davon Transferaufwendungen für ambulante Hilfen	4.092.543	5.594.018	6.418.031	8.543.716	9.787.966
davon Transferaufwendungen für teilstationäre Hilfen	3.045.513	5.277.594	4.237.179	4.705.641	4.600.426
davon Transferaufwendungen für stationäre Hilfen	39.815.277	44.903.211	48.468.138	49.147.179	51.971.310
davon Zuschüsse für Beratungsleistungen an freie Träger	4.335.871	4.529.425	4.643.663	4.821.647	4.936.463
Leistungsbezieher	k. A. ¹⁵	3.395	3.954	4.325	4.625
Aufwendungen je LB	k. A.	18.545	16.595	15.936	15.752

Alle Transferaufwendungen für Leistungen nach §§ 67 ff SGB XII steigen beim LVR an. Besonders Einfluss haben die stationären Wohnhilfen, deren Anteil auf über 71,0 Prozent steigt. Diese Entwicklung steht im Gegensatz zu dem wachsenden Bemühen des LVR im ambulanten Bereich. Hier liegen die Transferaufwendungen 2016 mehr als doppelt so hoch wie 2012.

Die Zahl der Leistungsbezieher ist insgesamt gestiegen. Dadurch, dass jedoch anteilig mehr Leistungsbezieher ambulant betreut werden, sinken die Aufwendungen je Leistungsbezieher um 15,1 Prozent. Hier wirken sich die Bemühungen des LVR aus, den ambulanten Bereich u.a. durch die Beratungsleistungen der Fachberatungsstellen zu stärken.

Entwicklung der Transferaufwendungen Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII



¹⁵ Die Leistungsbezieher ambulanter Hilfen können wegen der institutionellen Förderung 2012 nicht abgebildet werden. Eine Darstellung der Kennzahl ohne diese Gruppe der Leistungsbezieher würde das Bild verfälschen.

→ Feststellung

Der LVR hat mehr als doppelt so viele Leistungsbezieher wie der LWL in allen Hilfearten nach §§ 67 ff SGB XII. Bei den Aufwendungen je Leistungsbezieher liegt dagegen der Wert beim LVR unterhalb vom LWL mit einem Unterschied von 1.935 Euro je Leistungsbezieher.

Vergleich Leistungsbezieher LVR und LWL für Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII (2016)

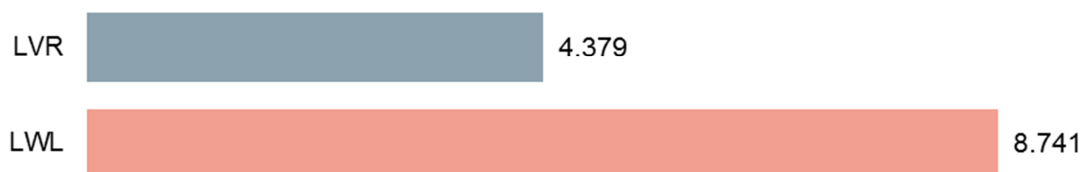
	LVR	LWL
Leistungsbezieher insgesamt	4.625	2.304
ambulant	2.235	1.036
teilstationär	0	286
stationär	1.861	844
Arbeitsprojekte	529	138
Aufwendungen je Leistungsbezieher	15.752	17.687
Anteil ambulant in Prozent¹⁶	54,6	46,4

Die Wirtschaftlichkeitskennzahlen deuten auf eine wirtschaftlichere Aufgabenerledigung beim LVR hin (2016). In früheren Jahren hat der LWL noch unterhalb vom LVR gelegen, so dass sich der Trend nunmehr umgedreht hat. Möglicherweise verfälschen die Teilnehmer an Arbeitsprojekten das Ergebnis, weswegen die ambulante und stationäre Hilfe genauer betrachtet werden.

→ Feststellung

Der LWL hat zwar nur etwa halb so viele Leistungsbezieher wie der LVR im Bereich der ambulanten Hilfen, diese sind aber fast doppelt so teuer. Bei den Transferaufwendungen je Leistungsbezieher für stationäre Hilfen liegt der LWL deutlich unterhalb des LVR.

Vergleich der Transferaufwendungen für ambulante Hilfe nach § 67 SGB XII 2016 in Euro



Bei der ambulanten Hilfe nach § 67 SGB XII haben LVR und LWL eine andere Systematik bei der Bewilligung und bei der Abrechnung der Dienst- bzw. Fachleistungsstunden. Möglicherweise liegt hier ein Grund für die unterschiedliche Höhe der Transferaufwendungen je Leistungsbezieher vor. Darauf gehen wir im folgenden Abschnitt näher ein.

¹⁶ ohne Teilnehmer an Arbeitsprojekten

Vergleich der Transferaufwendungen für teil- und stationäre Hilfe nach § 67 SGB XII 2016 in Euro



Organisation der Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII

Organisation und Abgrenzung der Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII

→ Feststellung

Die organisatorischen Regelungen der Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII dienen dazu, eine bedarfsgerechte Hilfe zu gewährleisten. Die Verzahnung und gegenseitige Verständigung über die Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII mit der Eingliederungshilfe ist zu optimieren.

Die Organisation und Durchführung einer ordnungsgemäßen und effektiven Aufgabenerledigung ist vom LVR zu gewährleisten. Nach §§ 67 ff SGB XII dienen diese Hilfen zum einen zur Beseitigung einer akuten Notlage, zum anderen leisten sie einen Beitrag zur Befriedigung des Sozialraumes. Die Leistungen nach §§ 67 ff SGB XII sind gegenüber anderen Vorschriften des SGB XII und SGB VIII nachrangig und kommen nicht in Betracht, wenn der Hilfebedarf vollständig durch andere Leistungsangebote gedeckt wird. Es gilt nach § 67 (2) SGB XII ein so genannter interner Nachrang.

Typischerweise sind die Eingliederungshilfe und Hilfe nach §§ 67 ff SGB XII eng miteinander verflochten, da die Betroffenen häufig auch an psychische Beeinträchtigungen oder Suchtproblematiken leiden. Beide Hilfen zielen darauf ab, die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Dabei fokussiert sich die Hilfe nach §§ 67 ff SGB XII auf die Überwindung einer akuten sozialen Notlage. Die Abgrenzung der Eingliederungshilfe nach § 53 ff SGB XII von den Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII ist in der Praxis schwierig. Wohnungslosigkeit allein führt nicht automatisch in die Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII, genauso wie umgekehrt ein Konsum von Rauschmitteln oder eine psychische Erkrankung automatisch auf eine wesentliche Behinderung im Sinne der Eingliederungshilfe hinweist. Bei der Prüfung der Nachrangigkeit ist ein bloßer Verweis auf die Zuständigkeit anderer Stellen nicht ausreichend oder zielführend. Es ist denkbar, dass Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII vorbereitend oder kombinierend zu einer Maßnahme der Eingliederungshilfe geleistet werden. Das setzt bei den Mitarbeitern ein enges, gegenseitiges Verständnis der jeweiligen Aufgabe voraus.

Ergänzend sind die Hilfen zur Erziehung für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII zu nennen, mit denen es ebenfalls Abgrenzungsschwierigkeiten geben kann.

Beim LVR werden die Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten im Sonderbereich 1 der Abteilung 72.70 bearbeitet. Diese gehört im LVR-Dezernat 7 zum Fachbereich 72 -Sozialhilfe I-. Das LVR-Rechnungsprüfungsamt hat 2015 eine Prüfung durchgeführt und eine Reihe von Feststellungen getroffen. Diese beziehen sich hauptsächlich darauf, Verfahrensab-

läufe zu überdenken, die Arbeitshilfe zu überarbeiten und verschiedene Aspekte des „Internen Kontrollsystems“ zu beachten.¹⁷

Die Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII stellen ein niederschwelliges Angebot mit im Vergleich zur Eingliederungshilfe geringen formalen Anforderungen dar. Die Abgrenzung zur Eingliederungshilfe wird seit 1995 durch eine Clearingstelle und Motivationsphasen geregelt. Dabei wird innerhalb von drei Monaten geprüft, welche Einschränkung bei Hilfesuchenden im Vordergrund steht. Innerhalb der Abteilung 72.70 wird zwischen Sachbearbeitern und Fallmanagern unterschieden. Die Verantwortlichkeiten werden nach regionalen Aspekten festgelegt. Darüber hinaus gibt es drei Mitarbeiter aus dem mittleren Dienst, die ausschließlich die Arbeitsprojekte bearbeiten. Die Aufgabenwahrnehmung ist spezialisiert worden, d.h. die Aufbauorganisation unterscheidet zwischen der Eingliederungshilfe und Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII. Die Spezialisierung hat den Vorteil, dass umfangreiches Wissen aufgebaut werden kann und eine gewisse Empathie für die Klientel entsteht. Nachteilig ist, dass es bei den Mitarbeitern kein oder zu wenig Wissen für die Anspruchsvoraussetzungen und Leistungen der jeweils anderen Hilfe gibt. Die Mitarbeiter der Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII grenzen sich eher von der Eingliederungshilfe ab. Eine Verzahnung der Hilfeverfahren und eine regelmäßige Absprache für die Leistungsgewährung gibt es nicht. Es besteht beim LVR in diesem Bereich ein Verständigungs- und Schulungsbedarf.

→ **Empfehlung**

Die Spezialisierungen bei den Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII und der Eingliederungshilfe hat Vorteile, die durch eine engere Verzahnung beider Bereiche optimiert werden können. Empfohlen werden Maßnahmen, die eine gegenseitige Verständigung und Kommunikation fördern. Neben fachbezogenen Fortbildungen / Schulungen sind personelle Wechsel untereinander und gemeinsame Veranstaltungen beider Bereiche zu fördern.

Steuerung der Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII

→ **Feststellung**

Beim LVR gibt es ein auf Erfahrungen aufbauendes Hilfeverfahren ohne standardisierte Vorgaben. Es ist ein auf Vertrauen basierendes Verfahren. Die Sachbearbeiter und Fallmanager entscheiden gemeinsam über die Hilfestellung innerhalb von vier Wochen ab Antragstellung. Eine Steuerung der Hilfe oder eine Art Wirkungskontrolle ist auf diese Weise nicht möglich.

Die Aufgabenerledigung für Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII ist an folgenden Zielen auszurichten:

- Es soll eine individuelle, bedarfsgerechte und wirtschaftliche Leistungserbringung für den Antragsteller gewährleistet werden.
- Es soll eine rechtmäßige und zweckmäßige Leistung bewilligt werden, die korrekt in dem genutzten IT-System (ANLEI) erfasst wird.
- Die fachlichen Ziele der Hilfestellung sollen beschrieben, allen Mitarbeitern bekannt und die Hilfen darauf ausgerichtet sein.

¹⁷ Bericht über die Prüfung der Leistungen für Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten vom 23. März 2016

Dafür sollen alle beteiligten Mitarbeiter wissen, welche Aufgaben zu erledigen sind. Prozesse sollten visualisiert und klar geregelt sein. Standards sollen helfen, das Verfahren zur Bewilligung einer Hilfe nach §§ 67 ff SGB XII zu vereinheitlichen und zu vereinfachen.

Es gibt eine Arbeitshilfe zur Bearbeitung der ambulanten und stationären Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII.¹⁸ Die Prozesse sind bisher nicht visualisiert worden. Die Sachbearbeitung entscheidet innerhalb von drei Tagen ohne fachliche Prüfung über einen Antrag auf ambulante Betreuung, stationäre Unterbringung in einem Wohnheim oder über die Teilnahme an einem Arbeitsprojekt. Dabei werden sachliche und örtliche Zuständigkeiten und vorrangige Leistungen geprüft. Die Entscheidung über die Hilfe nach §§ 67 ff SGB XII erfolgt in Zusammenarbeit des Fallmanagers und des Sachbearbeiters innerhalb von vier Wochen ab Antragstellung. In der Abteilung 72.70 gibt es zurzeit sieben Fallmanager, die zusammen mit den Sachbearbeitern ohne ein formales Hilfeplanverfahren über die Art der Leistung entscheiden. Eine standardisierte Zugangssteuerung gibt es nicht, mehr eine auf den Einzelfall ausgerichtete Hilfe. In der Regel werden die Entscheidungen ohne einen vorherigen Besuch vor Ort getroffen. Hilfeplankonferenzen gibt es nicht. Im stationären Bereich sind Träger der freien Wohlfahrtspflege eingebunden, zu denen ein enges Vertrauensverhältnis besteht.

→ **Empfehlung**

Wegen der steigenden Fallzahlen bei Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII ist das Verfahren durch standardisierte Vorgaben und Auswertungen in einem stärkeren Maß als bisher zu dokumentieren. Die Gründe für die steigenden Zahlen bei ambulanten und stationären Angeboten sollten analysiert werden, um zielgerichtete Gegenmaßnahmen entwickeln zu können.

Fachberatungsstellen

→ **Feststellung**

Die Fachberatungsstellen bieten als erste Anlaufstelle Unterstützungsleistungen für Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten an und helfen in akuten Notlagen.¹⁹

Zu einer optimalen Zugangssteuerung gehört neben einem geregelten Hilfeplanverfahren ein Beratungsangebot, das Hilfesuchenden eine aktive Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft ermöglichen und eine akute Notlage überwinden helfen soll. Die Beratungsangebote sollen unabhängig von den Interessen der Leistungsanbieter sein. Gleichzeitig bedarf es einer koordinierenden Stelle, bei der die lokalen Angebote präventiver und niederschwelliger Hilfen miteinander vernetzt werden.

Im Gebiet des LVR gibt es gegenwärtig 54 Fachberatungsstellen, die von örtlichen und vom überörtlichen Träger der Sozialhilfe zu jeweils 50 Prozent finanziert werden. Die jährlichen Aufwendungen für die Fachberatungsstellen belaufen sich für den LVR auf rund 5,0 Mio. Euro. Die Beratungen sind kostenlos und können auf Wunsch anonym erfolgen. Die Fachberatungsstellen werden angesichts der sozialpolitischen Situation in Großstädten verstärkt aufgesucht und stellen ein niederschwelliges Angebot der Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII dar. Zum Teil gibt es Not- schlafstätten und Duschen. Die Fachberatungsstellen sind in Trägerschaft von Leistungsanbie-

¹⁸ Bericht des LVR-Rechnungsprüfungsamtes vom 13.03.2016..

¹⁹ LVR Vorlage 14/2443 zum Sozialausschuss am 27. Februar 2018

tern, die der freien Wohlfahrtspflege angeschlossen sind. Damit erfüllen sie nicht im vollen Umfang das Kriterium einer trägerunabhängigen Beratung.

Eine wichtige Aufgabe fällt den Fachberatungsstellen im Rahmen der Sozialplanung zu, bei der sie als Koordinationsstelle in der jeweiligen Kommune tätig sind bzw. sein können. Die Zusammenarbeit zwischen Kommune, LVR und freie Wohlfahrtsträger ist angesichts steigender Fallzahlen, der Wohnungsmarktlage und den fehlenden Angeboten für weibliche Leistungsbezieher unverzichtbar.

➔ **Empfehlung**

Für eine trägerunabhängige Beratung sollte der LVR regelmäßig Zielvereinbarungen mit den betroffenen Leistungsanbietern abschließen, um aktiver als bisher die Zugangssteuerung zu beeinflussen.

Sozialpädagogische Arbeits- und Beschäftigungsunternehmen „Arbeitsprojekte“

➔ **Feststellung**

Die „Arbeitsprojekte“ sind eine Möglichkeit, um die besonderen sozialen Schwierigkeiten der Leistungsbezieher zu überwinden. Die bestehende Kooperation mit den Jobcentern sollte fortgeführt und intensiviert werden.

Die ergänzenden Leistungen in „Arbeitsprojekten“ sollen die Integration der Leistungsbezieher in das Arbeitsleben zu unterstützen. Die zugrunde liegende Leistung wird von den zuständigen Jobcentern nach § 16 SGB II gewährt. Es werden über die Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII Beratungs- und Motivationsleistungen angeboten, um die persönliche Situation des Leistungsbezieher zu stärken.

An den „Arbeitsprojekten“ nehmen zwischen 2012 bis 2016 jährlich etwa 520 Teilnehmer teil. Die Zusammenarbeit mit den Jobcentern ist regional unterschiedlich. Der LVR sollte die Hilfen dokumentieren und eine koordinierende Rolle einnehmen, um die positiven Erfahrungen weiter auszubauen. Auf die entsprechende Leistungs- und Prüfungsvereinbarung wird verwiesen (Prozess- und Ergebnisqualität).

Betrachtung der ambulanten Hilfe nach §§ 67 ff SGB XII

Mit Übernahme der Aufgaben ambulanter Hilfen wurden einige organisatorische Änderungen innerhalb der Abteilung vorgenommen. Von der Rücknahme der Delegation ausgenommen ist die Stadt Köln, die weiterhin die Bearbeitung der ambulanten Hilfe nach §§ 67 ff SGB XII selbst durchführt. Hintergrund ist, dass die Aufbauarbeit der Stadt Köln für die „ResoDienste“ nicht verloren gehen soll. Diese bieten eine Soforthilfe für den betrachteten Personenkreis an, wie z.B. die Versorgung mit Notschlafplätzen, vermitteln medizinische Hilfen und betreute Wohnangebote. Es besteht eine enge Kooperation mit dem Kölner Jobcenter. Es gibt keine schriftlichen Vereinbarungen vom LVR mit der Stadt Köln über das Abrechnungsverfahren. Die Stadt Köln arbeitet mit Personalschlüsseln, d.h. es gibt kein Dienstleistungsstundensystem wie beim LVR selbst. Die Abrechnungen der Stadt Köln und dem LVR erfolgen nicht summarisch, sondern werden einzelfallbezogen abgerechnet. Das ermöglicht der Abteilungsleitung die eingesetzten finanziellen Mittel ins Verhältnis zu den Leistungen der „ResoDienste“ zu setzen. Einen unmittelbaren Einfluss auf die Art der Aufgabenerledigung hat der LVR nicht. Laut Bericht des LVR-

Rechnungsprüfungsamt gab es 259 Leistungsbezieher zum Stichtag 31. Dezember 2014, für die ein einzelfallbezogener Aufwand von 5.625 Euro (2014) errechnet worden ist.²⁰ Das liegt deutlich über dem für 2016 ermittelten durchschnittlichen Wert beim LVR von 4.379 Euro.

→ Empfehlung

Die ambulante Hilfe nach §§ 67 ff SGB XII sollte vollständig vom LVR erledigt werden, um Schnittstellen zu vermeiden und eine einheitliche Aufgabenwahrnehmung zu gewährleisten. Die Übernahme der ambulanten Hilfe nach §§ 67 ff SGB XII von der Stadt Köln muss sorgfältig geplant und mit einem ausreichenden Zeitkorridor gestaltet werden. Die bisherige Arbeit der „ResoDienste“ und die Zusammenarbeit mit dem Jobcenter soll vom LVR fortgeführt werden.

Weitere Sonderfälle gibt es in Essen mit dem dort installierten Hilfeplanausschuss und in der Stadt Aachen, die sich in einem besonderen Maße um engmaschige Hilfen für entlassene Straftäter kümmert.

Nach Angaben des LVR werden zunehmend Ansätze im präventiven Bereich verfolgt. Um die fachlichen Ziele zu erreichen, werden diverse vom Land finanzierte Projekte fachlich eng begleitet. Im Wesentlichen wird versucht, durch präventive Maßnahmen den von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen zu helfen (z.B. Streetwork im Kreis Viersen).

Die bisherige institutionelle Förderung ist in ein einzelfallbezogenes Dienstleistungssystem geändert worden. Eine Dienstleistungsstunde (DLS) besteht aus 40 Minuten für direkte Betreuungsleistungen und 20 Minuten für mittelbare und klientenbezogene Leistungen. Das sind Zeiten für notwendige Tätigkeiten des täglichen Lebens, für administrative Aufgaben, für Fahrten und für Kommunikation. Mit dem Stundensatz werden alle direkten, mittelbaren und indirekten Leistungen abgegolten. Alle darüber hinausgehenden mittelbaren Betreuungsleistungen, einschließlich der Fahrt- und Wegezeiten und indirekten Leistungen, werden nicht gesondert vergütet. Die Abrechnung erfolgt, indem die monatlichen Betreuungsminuten durch 40 Minuten geteilt werden, so dass sich die Anzahl der im Monat geleisteten DLS ergibt. Diese wird mit dem vereinbarten Stundensatz je DLS multipliziert und abgerechnet. Im Ergebnis zahlt der LVR eine „Netto-Summe“ für 40 Minuten direkter Betreuungsleistung aus. Ausfallzeiten gelten als mittelbare Betreuungsleistung und werden nicht als DLS vergütet.²¹ Hier gibt es einen Unterschied zu der Systematik beim LWL, bei dem sich eine Fachleistungsstunde in 50 Minuten für eine direkte Betreuungsleistung und 10 Minuten für mittelbare und indirekte Leistung teilt. Zudem zahlt der LWL einen Betrag auf die vollen 60 Minuten aus, aktuell in Höhe von 60 Euro je Fachleistungsstunde. Die Fahrt- und Wegezeiten werden gesondert angerechnet.

Es werden vom LVR drei Dienstleistungsstunden pro Woche pauschal für ein Jahr bewilligt (156 DLS im Jahr). Es fehlen Vorgaben, nach welchen Kriterien eine notwendige Zahl an DLS ermittelt werden kann. Es handelt sich um ein schwieriges, mehrfach mit Problemen belastetes und selbstbewusstes Klientel. Es gibt nach Abteilungsleitung kaum Beschwerden seitens der Einrichtungen oder Verlängerungsanträge. Der Vorteil liegt in einem einfachen Verwaltungsverfahren und einem geringen Arbeitsaufwand für die Mitarbeiter zur Abwicklung der Aufgabe.

²⁰ Bericht über die Prüfung der Leistungen für Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten vom 23. März 2016, Seite 12

²¹ LVR-Abrechnungshinweise zum ambulanten Wohnen nach § 67 SGB XII, Stand Juni 2018

Nachteil ist, dass die im Fall der Eingliederungshilfe gewünschte einzelfallbezogene Hilfe bei den ambulanten Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII nicht umgesetzt wird. Eine Erfolgsmessung oder Wirkungskontrolle verbunden mit einer bewussten Steuerung der ambulanten Hilfe ist nicht möglich. Die wenigen Beschwerden von Seiten der Einrichtungsträger weisen möglicherweise auf eine großzügige Regelung hin. Es gibt nur in Essen durch den installierten Hilfeausschuss die Möglichkeit, von der pauschalen Bewilligung auf ein niedrigeres Niveau abzuweichen. Es besteht die Gefahr von so genannten „Drehtüreffekten“, d.h. die erzielte Veränderung im Verhalten des Leistungsbeziehers kann schnell in den ursprünglichen Zustand zurückfallen.

➔ **Empfehlung**

Die bisherige Praxis der pauschalen Gewährung von 156 Dienstleistungsstunden im Jahr ist zu überdenken.

Betrachtung der stationären Hilfe nach §§ 67 ff SGB XII

➔ **Feststellung**

Die Zahl der Leistungsbezieher in stationären Einrichtungen ist beim LVR gestiegen. Die Lage am Wohnungsmarkt führt zu längeren Verweildauern in Einrichtungen. Die Hilfestellung für stationäre Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII erfolgt beim LVR ohne klare Gestaltung der Hilfeverfahren, einer ausreichenden Dokumentation oder einer Wirkungskontrolle.

Die stationäre Hilfe orientiert sich an den Problemlagen des Leistungsbeziehers und bietet hierauf zugeschnittene Unterstützungs-, Betreuungs- und Beratungsleistungen an. Ziel stationärer Leistungen ist es, den Leistungsbezieher zu befähigen, seine besonderen Schwierigkeiten bei der Teilhabe in der Gemeinschaft ohne fremde Hilfe zu bewältigen.

Im stationären Bereich sind Träger der freien Wohlfahrtspflege eingebunden. Erstmalige Anträge werden meist nach Aufnahme des Leistungsbeziehers in der Einrichtung durch den Leistungserbringer gestellt. Wie bei der ambulanten Hilfe gibt es beim LVR kein formales Hilfeverfahren für nach Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII. In Fällen stationärer Hilfe nach §§ 67 ff SGB XII werden Bewilligungen überwiegend für eine Laufzeit von einem Jahr bewilligt.

Nach Ansicht der gpaNRW ist eine erstmalige Bewilligung für die vom Grundsatz her nur auf begrenzte Zeit angedachte Hilfe nach §§ 67 ff SGB XII von maximal sechs Monaten vorteilhaft. Bei weiterem Hilfebedarf sollten die Einrichtungen den Antrag schriftlich im individuellen Hilfeplan begründen (mit Einverständnis der Leistungsbezieher). Auf diese Weise ist eine Aktualisierung der Hilfeplanung möglich und erlaubt es, bisher erreichte Ziele festzustellen (zu messen). Da es sich bei Aufnahme um eine akute Notlage des Leistungsbeziehers handeln muss, kann sich die persönliche Situation nach sechs Monaten verändert haben.

Es gibt wenige Einrichtungen, die speziell auf den Personenkreis der Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII zugeschnitten sind. Häufig sind einige Plätze in Pflege- oder Behindertenwohnheimen integriert. Die Hilfeleistung ist nicht unmittelbar auf die Bedürfnisse des vorübergehend sich in einer Notlage befindenden Personenkreises nach §§ 67 ff SGB XII zugeschnitten. Das Ausmaß der häufig multiplen Problemlagen erfordert eine andere Hilfeform als die im Falle der Hilfesuchenden nach der Eingliederungshilfe.

Die Anzahl stationärer Plätze in Wohnheimen ist mit 1.788 Plätzen stabil. Dagegen steigt die Zahl der Leistungsbezieher seit einigen Jahren an und übertrifft 2016 erstmals die Anzahl der

Plätze. Daraus folgt, dass einige Leistungsbezieher in Einrichtungen untergebracht sind, die möglicherweise deren Bedarf nicht optimal unterstützen. Insbesondere fehlt es an geeigneten Einrichtungen für Frauen. Es gibt starke regionale Unterschiede bei der Versorgung mit Plätzen in Einrichtungen.

Als Gründe für diese Entwicklung sind der Zuzug zahlreicher Hilfebedürftiger aus Südosteuropa und einer wachsenden Zahl hilfeschender Frauen zu nennen. Gleichzeitig belastet die schwierige Lage auf dem Wohnungsmarkt die Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII. Allgemein ist es schwierig, die Wohnraumversorgung für die Leistungsbezieher nach §§ 67 ff SGB XII zu gewährleisten und politisches Gehör zu bekommen. Der Erhalt von Wohnraum und dort verschiedene Formen der Wohnbegleitung zu installieren, ist von besonderer Bedeutung. Für die Wohnraumversorgung sind die Kommunen selbst verantwortlich, so dass der LVR nicht unmittelbar agieren kann. Jedoch sind Kooperationen und unterstützende Maßnahmen mit den Kommunen und Wohnungsgesellschaften denkbar. Durch die Zusammenarbeit soll ein Bewusstsein für das Klientel geschaffen werden, um die Vorteile ambulanter Hilfe statt stationärer Unterbringung stärker als bisher aufzuzeigen. Der LVR kann aktiv den Zugang zu adäquaten Wohnraum beeinflussen, indem z.B. Mietgarantien ausgesprochen oder Gewährleistungen bei entstandenen Schäden übernommen werden, die sich auch auf unterlassene Schönheitsreparaturen beziehen können.

→ **Empfehlung**

Die Hilfestellung für stationäre Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII erfolgt beim LVR ohne klar strukturierte Arbeitsschritte und ausreichender Dokumentation. Die Gewährung stationärer Wohnhilfen sollte bei erstmaliger Bewilligung auf eine Laufzeit von sechs Monate begrenzt werden. Kooperationen mit den Kommunen und Wohnungsgesellschaften sollen die Chancen verbessern, ausreichenden Wohnraum für die Klientel der Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII zu gewinnen. Gleichzeitig ist mit den Trägern freier Wohlfahrtspflege ein enger Austausch über die Bedarfe zu führen.

Ziel der Prüfung des IKS im Bereich der Hilfen nach § 67 SGB XII

Bei der Prüfung der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff SGB XII sind nicht nur quantitative Ergebnis- und Kennzahlenvergleiche ermittelt worden. Vor allem ist das fachliche IKS für diese Hilfe analysiert worden. Dabei ist das IKS anhand der bei den Landschaftsverbänden vorhandenen Regelungen zum IKS, prozessintegrierten Kontrollen, der Sachgerechtigkeit des Einsatzes der IT und den prozessunabhängigen Kontrollen untersucht worden. Es sind zwei Gespräche mit Hilfe von strukturierten Fragebögen geführt worden. Ziel der Prüfung zum IKS ist es zu untersuchen, ob es ein ausreichendes funktionierendes und zweckmäßiges IKS gibt im Bereich der §§ 67 ff SGB XII gibt.

Am 12. März 2018 ein Gespräch zum fachlichen IKS mit den LVR-Fachbereichsleitungen 71 (Querschnittsaufgaben, Dienstleistungen) und 73 (Sozialhilfe II, als IKS-Beauftragter) statt. Schwerpunkt des Gespräches waren Fragen zu grundsätzlichen Regelungen zum IKS. Ein zweites Gespräch fand am 22. März 2018 statt, an dem die Fachbereichsleitungen 71, 73 und dem für die Hilfen nach § 67 ff SGB XII zuständigen Abteilungsleiter 72.70 teilgenommen haben. Es sind fachliche und organisatorische Regelungen und Abläufe innerhalb der Abteilung 72.70 für die Hilfen nach § 67 ff SGB XII Hilfestellung besprochen worden.

Grundlagen und Ziele des fachlichen IKS

Ein IKS ist die Gesamtheit aller prozessbezogenen und prozessunabhängigen Kontrollen, Maßnahmen und Regelungen, die dazu bestimmt sind, gesetzte Ziele zu erreichen. Insbesondere soll rechtmäßiges und wirtschaftliches Verwaltungshandeln gesichert und das vorhandene Vermögen geschützt werden.²²

Es gibt keine gesetzlichen Definitionen, Regelungen oder rechtlichen Verpflichtungen zur Gestaltung und Organisation eines IKS. In den Sozialgesetzbüchern sind Regelungen zu dem Kontrollsystem unterschiedlich definiert. Entgegen zu den Sozialgesetzbüchern II und VIII fehlen im SGB XII konkrete Vorgaben zu den Verwaltungs- und Kontrollsystemen.

Es ist auf die jeweiligen verwaltungsspezifischen Strukturen und Prozesse abzustimmen und integraler Bestandteil eines verwaltungseigenen Risikomanagements. Es soll dafür sorgen, dass mögliche Prozessrisiken durch geeignete und dem Risiko angemessene Kontrollaktivitäten positiv beeinflusst werden. Vereinfachend ausgedrückt hilft ein IKS der Verwaltung beim Erreichen der Ziele, indem es Stolpersteine und Überraschungen auf dem Weg dorthin aufdeckt und ausräumt. Es geht über ein reines Kontrollinstrument hinaus und ist zugleich ein Planungs- und Steuerungsinstrument der Verwaltungsleitung.

Nach Auffassung der gpaNRW dient ein IKS auch dazu, sich die Prozesse bewusst zu machen, operative Schwachstellen zu identifizieren und neben der Betrachtung der möglichen Risiken auch die Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns zu hinterfragen.

Die gpaNRW hat anhand der Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII folgende Punkte zum IKS untersucht:

- Wie sind die Regelungen zum internen Kontrollsystem?
- Gibt es prozessintegrierte Kontrollen?
- Wie ist die technische Unterstützung ausgestaltet (sachgerechter Einsatz der IT)?
- Sind prozessunabhängige Kontrollen bei der Leistungsbearbeitung vorgesehen?

Regelungen zum internen Kontrollsystem

→ Feststellung

Der LVR gibt Regelungen für ein IKS für das gesamte Dezernat 7 vor. Es ist ein Beauftragter für das IKS benannt.

Ein funktionsfähiges IKS schafft eine hohe Transparenz über die erbrachten Leistungen und ist ein wichtiger Faktor für qualitätsbezogene Aktivitäten. Für Mitarbeiter ist es eine Orientierungshilfe für ihre Arbeit und soll die Zusammenarbeit erleichtern. Darüber hinaus dient es als Führungsinstrument, welches die Rechtmäßigkeit zu gewährleistet, operative Ergebnisse Verbesserung und qualitative Standards erfüllt. Hierbei ist ein übereinstimmendes Verständnis von der Qualität der Aufgabenerledigung von Mitarbeitern und Führungskräften Voraussetzung.

²² Definition IKS KGST- Bericht 08 / 2014

Der LVR hat nach eigenen Angaben ein funktionierendes IKS-System. Die vorhandenen Kontrollen werden im Portal registriert und dokumentiert. Es gelten im gesamten Dezernat 7 für die Eingliederungshilfe und die Leistungen nach §§ 67 ff SGB XII die gleichen Regelungen. Darin sind u. a. Vorgaben enthalten, wie das Vieraugenprinzip, Rotationen, die standardisierte Stichprobenprüfung von mindestens zehn Fällen je Mitarbeiter im Jahr. Die stichprobenweise zu prüfenden Fälle werden maschinell nach dem Zufallsprinzip aus dem Zahlverfahren ausgewählt. Die Auswahlkriterien sind so vorgegeben, dass der gleiche Fall pro Mitarbeiter nicht mehrfach im Jahr ausgewählt werden kann. Die Prüffälle werden seit 2013 über Excel-Listen in einer Portal-Anwendung monatlich erstellt und sehen pro Mitarbeiter zwölf zu prüfende Fälle vor.

Bei der IKS-Portalanwendung sind Auswertungen möglich, deren zugrundeliegenden Kriterien von dem IKS-Beauftragten konzeptionell beschrieben worden sind. Gegenwärtig werden nach Angaben des LVR letzte technische Fehler in der Anwendung korrigiert. Es gibt ein Berichtswesen im LVR-Dezernat 7, dass der gpaNRW in Form der vorhandenen „Berichtsarchitektur“ dargelegt worden ist.

Derzeit ist der Fachbereichsleiter 73 verantwortlich, das IKS weiterzuentwickeln. Dieser ist IKS-themenverantwortlich, terminiert Sitzungen, stellt die Protokollierung der Halbjahresgespräche sicher und veranlasst sich daraus ergebenden Maßnahmen. Es finden 14 tägige Montagskonferenzen in den Fachbereichen 72 und 73 statt, bei denen IKS ein Standard-Punkt ist.. Nach Auskunft der FBL werden die IKS-Fragen nicht als Kontrolle, sondern als Möglichkeit der Optimierung aufgefasst.

Die Teamleiter sind Themenverantwortliche, da sie fachlich und mit den Mitarbeitern in einem engen Austausch stehen. Es gibt zahlreiche Auswertungen und turnusmäßigen Gespräche. Geplant ist ein IKS-Portal, das die Möglichkeit bietet, Fehlerquellen, Finanzabweichungen und häufig wiederkehrende Problem zu erfassen. Es soll an das Finanzcontrolling angebunden werden. Der Fachbereich Rechnungsprüfung hat innerhalb der Prüfung der Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII die Maßnahmen zum IKS mit untersucht²³.

→ Empfehlung

Die Implementierung des IKS-Portals mit einer Verbindung zum Finanzcontrolling ist positiv zu bewerten. Die Regelungen zum IKS sollten zusammengestellt und regelmäßig gepflegt werden. Zu nennen sind beispielsweise Leitfäden, Prozessbeschreibungen, Zuständigkeitsregelungen und Stellenbeschreibungen. Es ist wichtig, dass die bestehenden Regelungen eingehalten werden. Dazu gehört es, z.B. dass die Stichproben durch Führungskräfte in der vorgesehenen Art und Weise durchgeführt und dokumentiert werden. Häufige Fehlerquellen sind zu thematisieren und auszuräumen. Das IKS muss „gelebt“ werden, um ein nachhaltiges Verständnis und Ergebnis zu erzielen. Grundsätzlich bewertet die gpaNRW die bestehenden Regelungen beim LVR positiv.

²³ Bericht über die Prüfung der Leistungen für Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten (§§ 67 ff SGB XII) vom 23.03.2016

Prozessintegrierte Kontrollen

→ Feststellung

Der LVR hat Vorgaben für das Vieraugenprinzip. Die Funktionstrennung wird organisatorisch umgesetzt. Die Geschäftsprozesse in der Leistungsgewährung sind definiert und erleichtern einheitliche Kontrollroutinen. Die Kernprozesse in den Hilfen des § 67 SGB XII sind bisher nicht identifiziert. (Innenrevision-Bericht liegt noch nicht vor).

Prozessintegrierte Kontrollen beziehen sich auf prozessbezogene (=prozessintegrierten) Bestandteile des IKS, die sich auf die Überprüfung der Funktionalität des Systems beziehen. Diesen liegen folgende Prinzipien zugrunde:

- Vieraugenprinzip: Eine einzelne Person darf nicht alleine für einen Prozess verantwortlich sein und darf auch nicht allein die Fallverantwortung tragen.
- Prinzip der Funktionstrennung: Auftragserfüllung und Auftragskontrolle müssen getrennt sein, z.B. um Stammdatenänderungen zu verhindern.
- Transparenzprinzip: Für jeden Prozess muss es eine Ablaufbeschreibung geben, damit ein Außenstehender den Soll-Prozess mit der tatsächlichen Umsetzung vergleichen kann.

Das Vieraugenprinzip wird grundsätzlich beim LVR sichergestellt. Jede Eingabe wird zusätzlich durch einen Kollegen oder die Führungskraft überprüft. Die Abteilungsleiter und Koordinatoren führen regelmäßige systematische Kontrollen im Sinne des IKS durch. Hier gelten die vorgenannten Vorgaben z.B. die Fälle per Stichproben zu überprüfen. Für die Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII gelten zehn maschinell ausgewählte Fälle pro Woche. Es liegen keine Dokumentationen dazu vor.

Die Mitarbeiter der Einzelfallsachbearbeitung können keine Eingaben von Konditionen, insbesondere mit den Trägern verbundenen Leistungsentgelten vornehmen. Die getrennte Leistungs- und Einnahmesachbearbeitung erfüllt organisatorisch ebenfalls die Funktionstrennung.

Die Einarbeitung von Mitarbeitern erfolgt in der Sachbearbeitung „face-to-face“. Ein Einarbeitungskonzept gibt es bisher nicht. Es stehen Arbeitshilfen zur Verfügung, die derzeit überarbeitet werden. Das Fachverfahren ANLEI gibt die Arbeitsschritte vor und gilt als Einarbeitungshilfe. Der Mitarbeiter wird standardisiert durch die Falleingabe geleitet.

Die Zeichnungsbefugnis im allgemeinen Schriftverkehr ist für das gesamte LVR-Dezernat 7 geregelt.

Das Risikomanagement zum IKS liegt in der Zuständigkeit des LVR-Fachbereichs 14 Recht, Versicherungen und Innenrevision.

Die Geschäftsprozesse sind anhand von Schaubildern z.B. für den Arbeitsablauf eines Neuantrages definiert. Die kritischen und wesentlichen Prozesse bei den Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII sind nach eigenen Angaben nicht identifiziert bzw. dargestellt.

→ **Empfehlung**

Die wesentlichen und fehleranfälligen Prozessschritte sind aufzuzeigen, bei denen es zur Überzahlung bzw. Fehlzahlung kommen kann. Evtl. sind Auszahlungsgrenzen oder zusätzliche Kontrollen durch Vorgesetzte durch Meldungen von Fehleingaben einzuführen. Die Kontrollen durch Stichproben sind regelmäßig durchzuführen und im Ergebnis zu dokumentieren.

Technische Unterstützung

→ **Feststellung**

Das Fachverfahren ANLEI sowie die E-Akte unterstützen die gesamte Bearbeitung eines Falles (Leistungssachbearbeitung, Abrechnung und Einnahme). ANLEI bildet eine ausreichende Grundlage für die Ausgestaltung der Arbeitsprozesse und damit verbundenen Kontrollen.

Die technische Unterstützung spielt beim IKS eine wichtige Rolle. Notwendige Freigabeprozesse, Zugriffsrechte und Zuständigkeiten für Arbeitsprozesse sind automatisierend festgelegt. Die Berechtigungen sind regelmäßig zu überwachen und mit der Aufgabenwahrnehmung und Stellenbesetzung abzugleichen. Die Arbeitsprozesse und Abläufe in ANLEI unterliegen Freigabemechanismen. Die E-Akte erleichtert die allgemeinen Arbeitsabläufe und ermöglicht den gleichzeitigen Aktenzugriff.

Für eine erleichterte Einarbeitung bietet sich eine elektronisch hinterlegte Arbeitshilfe an. Bisher ist diese in Papierform verfügbar (Einarbeitungsordner). Eine Wissensdatenbank auf dem Austauschlaufwerk ist eingerichtet. Aktuell muss das Einarbeitungskonzept beim LVR weiterentwickelt werden, um die sich durch das BTHG ergebenden Änderungen zu berücksichtigen.

→ **Empfehlung**

Es ist darauf zu achten, dass bestehende Arbeitshilfen regelmäßig aktualisiert und ergänzt werden.

Prozessunabhängige Kontrollen

→ **Feststellung**

Prozessunabhängige Kontrollen werden beim LVR durchgeführt.

Prozessunabhängige Kontrollen finden durch unabhängige Stellen statt (Landschaftsversammlung, Sozialausschuss, andere Organisationseinheiten) und gehören nicht zu den prozessintegrierten Kontrollen innerhalb der Leistungsgewährung. Dies können Stichprobenkontrollen oder Aktenkontrollen sein und sich auf Neu- und Bestandsfälle beziehen. Dies führt zu einer abschreckenden Wirkung und vermindert Fehlverhalten, unterstützt aber gleichzeitig Schwächen im System zu erkennen und zu optimieren.

Beim LVR nimmt die unabhängige Kontrolle der Prozesse bzw. bei der Leistungsgewährung das LVR-Rechnungsprüfungsamt wahr. Zusätzlich wird ein Risikomanagement durch die Innenrevision des Fachbereiches 14 gesteuert.

→ Personalwirtschaft im LVR-Dezernat Soziales

→ Feststellung

Das LVR-Dezernat Soziales kann den Risiken des demografischen Wandels mit einer vergleichsweise belastbaren Personalstruktur entgegentreten. Dies bleibt nicht ohne Auswirkungen auf der Kostenseite. Es stehen vielfältige Möglichkeiten der strategischen Personalsteuerung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels zur Verfügung.

Sollvorstellung der gpaNRW

Eine wesentliche Ressource zur Bewältigung der rechtlichen und fachlichen Anforderungen der Landschaftsverbände ist das Personal. Die jeweilige Personalstruktur muss langfristig gesehen leistungsfähig bleiben. Dies gilt auch für das LVR-Dezernat Soziales und die Abteilung der LWL-Behindertenhilfe.

Eine entscheidende Rahmenbedingung für die Entwicklung der Personalsituation ist der gesellschaftliche Megatrend²⁴ des demografischen Wandels mit seinen vielfältigen Risiken. Erschwerend für die umlagefinanzierten Landschaftsverbände kommen laufende Haushaltskonsolidierungsanstrengungen und sich grundsätzlich verändernde rechtliche Gegebenheiten hinzu.

Mehr und komplexere Aufgaben dürfen jedoch nicht zwangsläufig zu einer übermäßigen Personalkostensteigerung führen. Insgesamt gesehen muss ein ausgewogenes Verhältnis im Spannungsfeld der allgemeinen Ziele der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit gefunden werden. Jede strategische Personalentscheidung ist somit letztlich vor dem Hintergrund zu sehen wie geeignet, erforderlich und angemessen diese für das Erreichen des jeweiligen übergeordneten Ziels ist.

Situation beim LVR

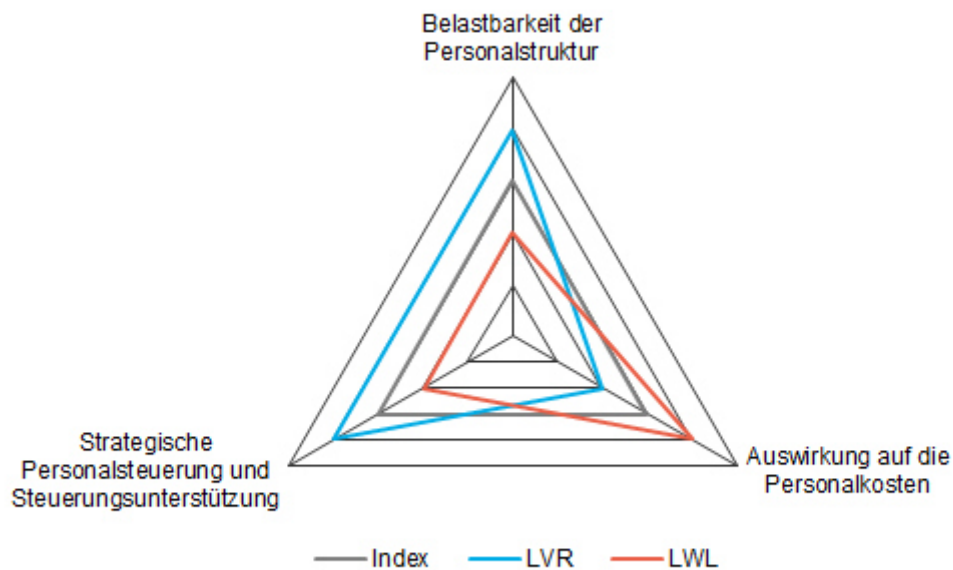
Die Gesamtbewertung der Personalwirtschaft aus Sicht des LVR-Dezernats Soziales und der LWL-Behindertenhilfe wurde durch die gpaNRW anhand der nachfolgenden Bewertungsfaktoren vorgenommen:

- Belastbarkeit der Personalstruktur,
- Auswirkung auf die Personalkosten sowie
- strategische Personalsteuerung und Steuerungsunterstützung.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Unterschiede zwischen den beiden Landschaftsverbänden in der Beurteilung durch die gpaNRW:

²⁴ Vgl. change - das Magazin der Bertelsmann Stiftung, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Ausgabe 1/2015 (abgerufen am 10. Juli 2018). https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/Infomaterialien/IN_changeMagazin_01_2015_RB.pdf

Bewertung der Personalwirtschaft im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe



Eine Linienausprägung außerhalb der Indexlinie stellt einen positiven Faktor bei der Gesamtbewertung dar; umgekehrt liegt ein belastender Einflussfaktor vor, wenn sich die Linienausprägung innerhalb dieser Indexlinie befindet

Beim LVR wirkt sich eine vergleichsweise höhere Belastbarkeit der Personalstruktur positiv auf die anzunehmende Widerstandsfähigkeit aus, was vor allem die Risiken des demografischen Wandels und des sich verändernden rechtlichen Rahmens angeht. Die Personalkostensituation ist jedoch gegenüber dem LWL etwas ungünstiger. Der LWL hat allerdings während der Erstellung des gpa-Berichtes zur Erfüllung neuer rechtlicher Anforderungen Personal aufgestockt. Die Auswirkungen bleiben abzuwarten.

Die strategische Personalsteuerung und Steuerungsunterstützung ist in beiden Verbänden grundsätzlich geeignet, um die Personalsituation zielgerichtet lenken zu können. Beim LVR konnte die gpaNRW jedoch mehr und tiefergehende Maßnahmen eines demografieorientierten Personalmanagements erkennen. Dabei scheint das LVR-Dezernat Soziales mithilfe einer etwas komfortableren Personalstruktur eher strategisch-planerisch arbeiten zu können. Demografiebezogene Maßnahmen benötigen bis zur Umsetzung mehrere Jahre Vorlaufzeit, weshalb die beim LVR begonnenen Maßnahmen nunmehr als vorteilhaft zu bewerten sind.

→ Empfehlung

Der LVR sollte sich, insbesondere aus Sicht seiner finanzierenden Verbandskommunen, weiterhin laufend mit der Frage der Verhältnismäßigkeit seiner Personalstruktur und den entsprechenden Personalkosten beschäftigen.

Belastbarkeit der Personalstruktur

→ Feststellung

Das LVR-Dezernat Soziales weist eine vergleichsweise belastbare Personalstruktur auf.

Der demografische Wandel bringt für die Personalsituation im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe vielfältige Herausforderungen mit sich. Beispiele sind:

- Verrentungsschübe und Pensionierungswellen,
- der Verlust von Wissen muss mit steigendem Aufwand kompensiert werden sowie
- Schwierigkeiten genügend und passendes Personal zu gewinnen sowie zu binden.

Die Ausprägung dieser Risiken sollte in der jeweiligen Personalstruktur möglichst gering sein. Die gpaNRW hat diesbezüglich folgende Aspekte untersucht und zwischen den Landschaftsverbänden verglichen:

- Altersstruktur,
- Besoldungs- und Vergütungsniveau,
- Teilzeit- und Heimarbeit,
- Geschlechterverteilung,
- Leitungsspanne,
- krankheitsbedingte Ausfälle,
- Personalbewegungen und
- Querschnittsanteil.

Altersstruktur

→ Feststellung

Das Durchschnittsalter des Personals im LVR-Dezernat Soziales ist gegenüber der LWL-Behindertenhilfe niedriger. Auch die Zusammensetzung nach Altersgruppen ist beim LVR vorteilhafter als beim LWL.

Der wichtigste Personaltrend in der öffentlichen Verwaltung ist gemäß Bertelsmann Stiftung²⁵ die rapide Zunahme von Beschäftigten im Alter von 55 Jahren und älter.

Das Risiko einer alterszentrierten Altersstruktur mit entsprechend abzusehenden Verrentungsschüben und Pensionierungswellen besteht z.B. darin, dass der Verlust von Wissen mit stei-

²⁵ Friederike-Sophie Niemann, Dr. René Geißler: Analysen und Konzepte aus dem Programm „LebensWerte Kommune“, Das berechenbare Problem? Die Altersstruktur der Kommunalverwaltungen, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Ausgabe 3, 03-2016 (abgerufen am 30. Mai 2018), S. 18. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/89_Kommunen_der_Zukunft/Altersstruktur-Gemeindepersonal.pdf

gendem Aufwand kompensiert werden muss. Dabei wird es schwieriger ausreichend und adäquates Personal zu binden und zu gewinnen.

Eine alterszentrierte Altersstruktur liegt vor, wenn sich mehr als die Hälfte der Beschäftigten in den Altersgruppen über 45 Jahre befindet. Die Landschaftsverbände sollten also vorsorglich für ein ausgewogenes Verhältnis von jüngeren zu älteren Arbeitskräften sorgen. Die gpaNRW orientiert sich in diesem Prüfungsbericht an den Erkenntnissen des Fraunhofer-Instituts für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)²⁶. Demnach stellt die sogenannte balancierte Altersstruktur einen wünschenswerten Zustand dar und sollte auch von den Landschaftsverbänden angestrebt werden.

Anders als beim LWL ist die Altersstruktur beim LVR nicht alterszentriert. Der Anteil der Altersgruppe von Beschäftigten über 45 Jahre liegt bei unter 50 Prozent:

Altersgruppenverteilung im LVR-Dezernat Soziales und in der LWL-Behindertenhilfe unter und über 45 Jahre in Prozent 2017

	LVR	LWL
Altersgruppe unter 45 Jahre	55,00	43,00
Altersgruppe über 45 Jahre	45,00	57,00
Gesamt	100,00	100,00

Anteil der von der gpaNRW gezählten Mitarbeiter nach Altersgruppen unter und über 45 Jahren an der Anzahl aller von der gpaNRW gezählten Mitarbeiter zum Stichtag 31.08.2017 jeweils im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe für das Jahr 2017 in Prozent

Auch das Durchschnittsalter beim LVR ist mit 42,48 Jahren positiv einzustufen. Der allgemeine Altersdurchschnitt liegt unter dem Wert des LWL und unterschreitet zudem das Durchschnittsalter im öffentlichen Dienst in 2015 von insgesamt 44,50 Jahren²⁷:

Altersdurchschnitt im LVR-Dezernat Soziales und in der LWL-Behindertenhilfe 2017

	LVR	LWL
a) LVR-Dezernat Soziales und LWL-Behindertenhilfe gesamt	42,48	45,27
b) in der Einzelfallsachbearbeitung	40,79	43,38
c) im Dezernats- bzw. Abteilungsquerschnitt	46,89	49,67
d) bei Führungskräften	49,41	52,56

Durchschnittliches Lebensalter der von der gpaNRW berücksichtigten Mitarbeiter zum Stichtag 31.08.2017 jeweils im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe für das Jahr 2017 a) gesamt, b) in der Einzelfallsachbearbeitung, c) im Dezernats- bzw. Abteilungsquerschnitt und d) bei Führungskräften

²⁶ Hartmut Buck, Bernd Dworschak und Alexander Schletz: Analyse der betrieblichen Altersstruktur. Fraunhofer IAO (Hrsg.), 2005 (abgerufen am 23. Mai 2018) http://www.ruhr-uni-bochum.de/imperia/md/content/zda/infopool/alterstrukturanalyse_iao_1_.pdf

²⁷ Statistisches Bundesamt (abgerufen am 22. Mai 2018): <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicherDienst/OeffentlicherDienst.html>

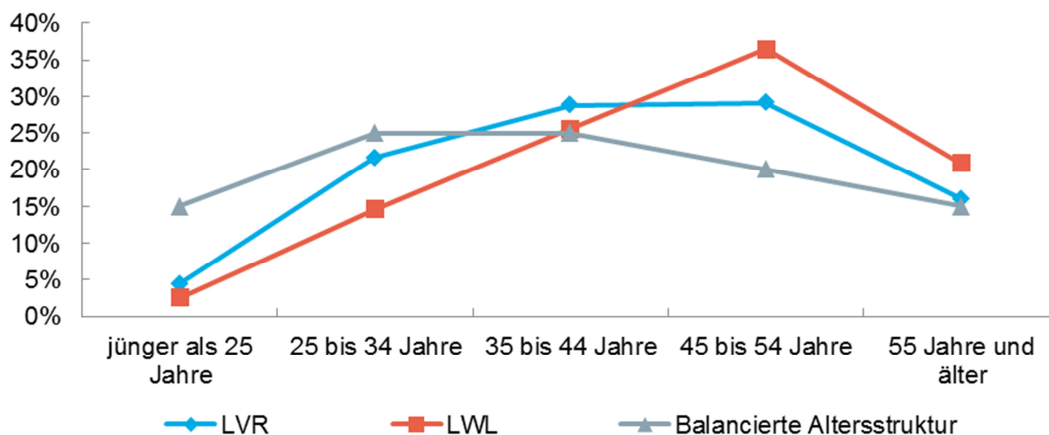
Die Altersstruktur in der Einzelfallsachbearbeitung begünstigt den Altersdurchschnitt im LVR-Dezernat Soziales und in der LWL-Behindertenhilfe. Demgegenüber steht ein hoher Altersdurchschnitt im Dezernats- bzw. Abteilungsquerschnitt sowie bei den Führungskräften.

Die Unterschiede können dadurch erklärt werden, dass das für Querschnittsaufgaben wichtige Verwaltungs- und Organisationswissen grundsätzlich erst nach einigen Dienstjahren angenommen werden kann. Auch die Aneignung von z.B. juristischem oder betriebswirtschaftlichem Spezialwissen bedingt einen mehrjährigen Lernprozess. Zudem braucht der Erwerb von Fertigkeiten in der Personalführung Zeit. Zwar entwickelt sich die Fähigkeit zur Verarbeitung neuen Wissens mit zunehmendem Alter eher rückläufig²⁸, erfahrungsbasierte Fähigkeiten steigen jedoch an und können eine Kompensationswirkung entfalten.

Demgegenüber kann die in Massen anfallende „Stapelarbeit“ in der Einzelfallsachbearbeitung häufig nach relativ kurzer Einarbeitungszeit bewältigt werden. Hierfür notwendiges Wissen ist überwiegend z.B. in Form von Leitfäden und Arbeitsanweisungen dokumentiert. Die Einzelfallhilfe ist deshalb grundsätzlich prädestiniert für den Einsatz von jüngeren Kolleginnen und Kollegen.

Für die weitere Analyse der Altersstruktur hat die gpaNRW verschiedene Altersgruppen gebildet. Der Blick über diese Altersgruppen hinweg offenbart bei beiden Landschaftsverbänden im Vergleich zur balancierten Altersstruktur des Fraunhofer IAO eine nicht ausgewogene Altersstruktur. Der LVR ist hier positiver einzustufen als der LWL:

Altersgruppenverteilung im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe 2017 in Prozent



Anteil der von der gpaNRW berücksichtigten Mitarbeiter nach Altersgruppen an der Anzahl aller von der gpaNRW berücksichtigten Mitarbeiter zum Stichtag 31.08.2017 jeweils im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe 2017 in Prozent

²⁸ Friederike-Sophie Niemann, Dr. René Geißler: Analysen und Konzepte aus dem Programm „LebensWerte Kommune“, Das berechenbare Problem? Die Altersstruktur der Kommunalverwaltungen, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Ausgabe 3, 03-2016 (abgerufen am 30. Mai 2018), S. 3. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/89_Kommunen_der_Zukunft/Altersstruktur-Gemeindepersonal.pdf

Perspektivisch gesehen wird innerhalb der nächsten zehn Jahre die heute anteilmäßig am stärksten vertretene Altersgruppe zwischen 45 und 54 Jahre die oben genannte Pensionierungswelle bzw. einen Verrentungsschub einleiten. Ein großer Teil dieser Arbeitskräfte ist dem in der Statistik gebräuchlichen Begriff der „geburtensarken Jahrgänge“ (Geburtsjahre zwischen 1955 und 1969) zuzurechnen. Ein Ersatz durch jüngeres Personal ist aus der Grafik zum jetzigen Zeitpunkt eher beim LVR anzunehmen. Trotzdem steht fast ein Drittel des Personals kurz vor der Verrentung bzw. Pensionierung.

Zusammenfassend haben beide Landschaftsverbände mit der folgenden grundlegenden Fragestellung umzugehen: Wie kann der Personalbedarf bezüglich Anzahl und Qualifikation jetzt und zukünftig auf lange Sicht gedeckt werden?

Optionen sind z.B. die vermehrte Einstellung von Verwaltungsnachwuchskräften. Zudem kann das Potenzial der mittleren und damit, zeitlich gesehen, nachrückenden Altersgruppen durch diverse Personalentwicklungsmaßnahmen erhöht werden. Auch kurzfristige Quereinsteige können zur Entspannung der Alterssituation beitragen.

Der LVR hat bereits 2016 erkannt, dass der Mehrbedarf an Verwaltungsnachwuchskräften vor allem durch den stetig steigenden Personalbedarf des LVR-Dezernats Soziales begründet ist²⁹. Bedingt durch steigende Fallzahlen müssen hier Stellenausschreibungen wegen fehlender interner Besetzung dauerhaft extern ausgeschrieben werden. Durch die demografische Entwicklung wird künftig weniger geeignetes Personal auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Der LVR hat für den Bereich des gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienstes ab 2016 und in den folgenden drei Jahren verstärkt ausgebildet. Diese Nachwuchskräfte stehen ab 2019 zur Verfügung. Auch im mittleren allgemeinen Verwaltungsdienst und im Ausbildungsberuf „Verwaltungsfachangestellte/ Verwaltungsfachangestellter“ sollen mehr Nachwuchskräfte eingestellt werden.

→ **Empfehlung**

Der LVR sollte seine begonnenen Maßnahmen zur Vermeidung einer alterszentrierten Personalstruktur fortführen.

Besoldungs- und Vergütungsniveau

→ **Feststellung**

Der LVR bietet seinen Mitarbeitern sowie Stelleninteressierten ein vergleichsweise attraktives Besoldungs- und Vergütungsniveau für die Arbeit im LVR-Dezernat Soziales.

Allgemein gelten Kommunalverwaltungen bezüglich des Besoldungs- und Vergütungsniveaus in vielen Bereichen als wenig konkurrenzfähig³⁰ gegenüber der Privatwirtschaft. Es fehlt oft an notwendigen Finanzressourcen zur Steigerung der Attraktivität. Trotzdem sollten die Landschaftsverbände beim allgemeinen Besoldungs- und Vergütungsniveau auf eine gewisse mone-

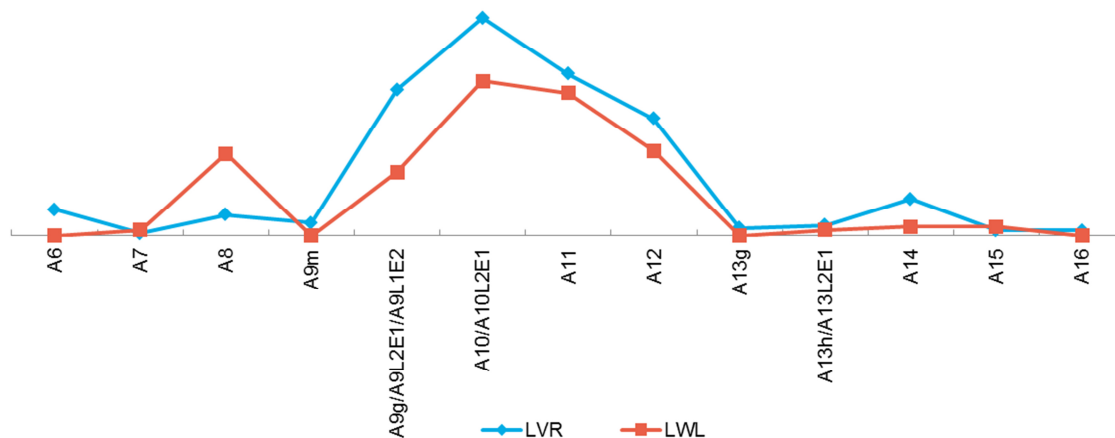
²⁹ [https://dom.lvr.de/lvis/lvr_recherche/www.nsf/0/F7D75D6CADF39426C1257F5C0025A0C0/\\$file/Vorlage14_1041.pdf](https://dom.lvr.de/lvis/lvr_recherche/www.nsf/0/F7D75D6CADF39426C1257F5C0025A0C0/$file/Vorlage14_1041.pdf)

³⁰ Vgl. Friederike-Sophie Niemann, Dr. René Geißler: Analysen und Konzepte aus dem Programm „LebensWerte Kommune“, Das berechenbare Problem? Die Altersstruktur der Kommunalverwaltungen, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Ausgabe 3, 03-2016 (abgerufen am 26. Juni 2018), S. 4. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/89_Kommunen_der_Zukunft/Altersstruktur-Gemeindepersonal.pdf

täre Attraktivität im Vergleich zu möglichen „Konkurrenten“, egal ob aus der Privatwirtschaft oder öffentlichen Verwaltung, achten.

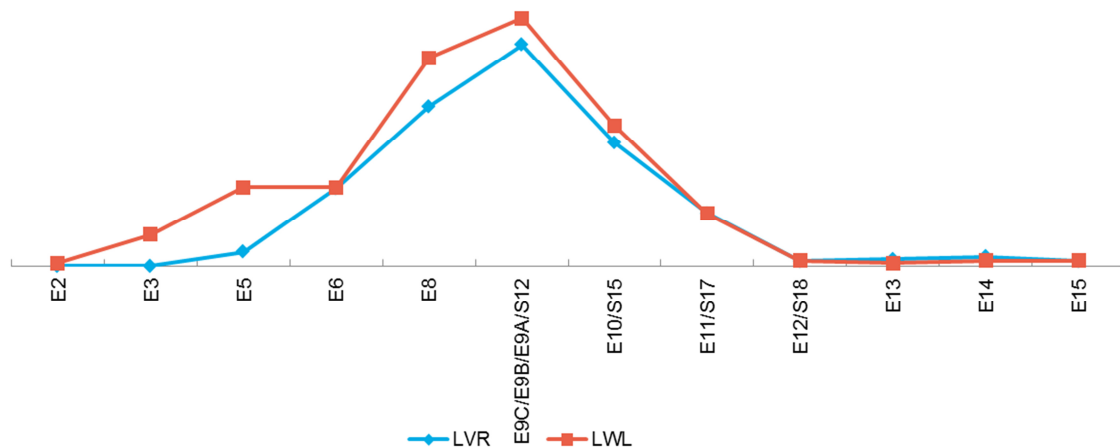
Für die Analyse der Besoldungs- und Vergütungssituation hat die gpaNRW alle Besoldungs- und Entgeltgruppen abgebildet. Der Blick auf die Besoldung einerseits und die Vergütung andererseits offenbart Unterschiede in der strategischen Ausrichtung der beiden Landschaftsverbände:

Besoldungsgruppen im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe 2017 in Prozent



Anteil der von der gpaNRW berücksichtigten Beamten nach Besoldung an der Anzahl aller von der gpaNRW berücksichtigten Mitarbeiter zum Stichtag 31.08.2017 jeweils im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe 2017 in Prozent

Entgeltgruppen im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe 2017 in Prozent



Anteil der von der gpaNRW berücksichtigten Angestellten nach Entgeltgruppen an der Anzahl aller von der gpaNRW berücksichtigten Mitarbeiter zum Stichtag 31.08.2017 jeweils im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe 2017 in Prozent

Der LVR beschäftigt in den oberen Besoldungsgruppen anteilig mehr Personal vor als der LWL. Der mittlere Dienst ist hingegen beim LWL stärker ausgeprägt. Zudem beschäftigt der LVR weniger Angestellte als der LWL. Dies verdeutlicht die folgende Tabelle:

Angestelltenquote im LVR-Dezernat Soziales und in der LWL-Behindertenhilfe 2017 in Prozent

	LVR	LWL
a) LVR-Dezernat Soziales und LWL-Behindertenhilfe gesamt	50,26	64,13
b) in der Einzelfallsachbearbeitung	43,95	62,80
c) im Dezernats- bzw. Abteilungsquerschnitt	56,60	80,00
d) bei Führungskräften	29,31	36,11

Anteil der Mitarbeiter in einem Angestelltenverhältnis an der Gesamtzahl der von der gpaNRW berücksichtigten Mitarbeiter zum Stichtag 31.08.2017 jeweils im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe 2017 in Prozent

Die Angestelltenquote für das LVR-Dezernat Soziales wird durch die Situation in der Einzelfallhilfe sowie bei den Führungskräften stark nach unten gezogen. Der Anteil an Angestellten im jeweiligen Dezernats- bzw. Abteilungsquerschnitt erhöht die Angestelltenquote jedoch wieder etwas. Angestellte mit Personalverantwortung sind gegenüber Beamten generell bei beiden Landschaftsverbänden selten vertreten.

Es ergibt sich zusammenfassend folgender Eindruck: Der LVR bietet seinen Mitarbeitern sowie Stelleninteressierten mehr höher bezahlte Stellen an als der LWL. Zudem achtet der LVR auf einen insgesamt ausgeglichenen Einsatz von Beamten sowie Angestellten. Trotzdem ist festzustellen, dass Führungspositionen deutlich häufiger mit Beamten als mit Angestellten besetzt sind.

→ Empfehlung

Der LVR sollte bei der strategischen Ausgestaltung seiner Besoldungs- und Vergütungsstruktur im LVR-Dezernat Soziales auch die langfristigen Auswirkungen auf die Personalkosten mit einbeziehen.

Teilzeit- und Heimarbeit

→ Feststellung

Der LVR bietet seinen Mitarbeitern arbeitnehmerfreundliche Bedingungen, um Privates bzw. Familie und Berufliches miteinander vereinbaren zu können. Dabei sind die weit gefassten Möglichkeiten der Heimarbeit beim LVR besonders hervorzuheben.

Die Ansprüche des Personals an den Arbeitgeber bezüglich der Möglichkeiten der Teilzeitbeschäftigung, Heimarbeit und Beschäftigungssicherheit zur Vereinbarung von Beruf und Privatem / Familie steigen. So sind für Stelleninhaber und -bewerber immer häufiger nicht mehr nur die Einkommensbedingungen entscheidend. Vermehrt spielen Aspekte wie flexible Arbeitsplatz- und Arbeitszeitmodelle eine bedeutende Rolle. Hier können öffentliche Verwaltungen ihre Wettbewerbschancen auf dem Stellenmarkt unter anderem dadurch verbessern, dass Instru-

mente zur Balance von Beruf und Privatleben weiter ausgebaut werden.³¹ So wird es beispielsweise zukünftig nicht mehr ausreichen mit Kinderbetreuungsmöglichkeiten und flexiblen Arbeitszeitformen zu werben. Kurzum: Eine lebensphasenorientierte³² Personalpolitik muss angestrebt werden. Die Landschaftsverbände sollten deshalb die rechtlichen und technischen Möglichkeiten vor allem für eine Ausweitung der Heimarbeit als Alternative und Ergänzung zur Teilzeitbeschäftigung ausnutzen.

Zwar sind die Landschaftsverbände an Wirtschaftlichkeitsgrundsätze gebunden, Arbeitsfähigkeit und Zufriedenheit der Mitarbeiter müssen trotzdem im Fokus sein. Laut Forschungsergebnissen³³ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) in 2015 weisen Beschäftigte, die von zu Hause aus arbeiten, eine höhere Arbeitszufriedenheit und damit höhere Verbundenheit mit ihrem Betrieb auf.

Die Ausprägung der Teilzeitquote in der Einzelfallsachbearbeitung, dem Dezernats- bzw. Abteilungsquerschnitt sowie bei Führungskräften ist der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen:

Teilzeitquote im LVR-Dezernat Soziales und in der LWL-Behindertenhilfe 2017 in Prozent

	LVR	LWL
a) LVR-Dezernat Soziales und LWL-Behindertenhilfe gesamt	25,89	39,57
b) in der Einzelfallsachbearbeitung	23,21	41,07
c) im Dezernats- bzw. Abteilungsquerschnitt	34,91	43,64
d) bei Führungskräften	5,17	13,89

Anteil der Mitarbeiter, die weniger als oder 35³⁴ Stunden pro Woche arbeiten, an der Gesamtzahl der von der gpaNRW berücksichtigten Mitarbeiter zum Stichtag 31.08.2017 jeweils im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe 2017 in Prozent a) gesamt, b) in der Einzelfallsachbearbeitung, c) im Dezernats- bzw. Abteilungsquerschnitt und d) bei Führungskräften

³¹ Siehe KGSt®-Bericht Nr. 3/2010: Der demografische Wandel in Kommunalverwaltungen - Strategische Ausrichtung und Handlungsansätze des Personalmanagements, KGSt (Hrsg.), S.14 (abgerufen am 26. Juni 2018).
<https://www.kgst.de/documents/20181/90509/20100609A0018.pdf/48d06d78-e7ea-4ad1-b88f-55bb3ee29608>

³² Vgl. Prof. Dr. Jutta Rump, M.B.A. Lisa-Marie Kreis, Dipl.-Kauffrau Gaby Wilms, M.A. David Zapp: Strategie für die Zukunft. Ein Leitfa-den zum Aufbau einer attraktiven Arbeitgebermarke. Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz (Hrsg.), 12-2016 (abgerufen am 10. Juli 2018). http://www.ibe-ludwigshafen.de/download/arbeits-schwerpunkte-downloads/lebensphasenorientierte-personalpolitik-downloads/Strategie-Brosch_2016-FINAL.pdf

³³ Vgl. Dr. Daniel Arnold (ZEW), Dr. Susanne Steffes (ZEW), Stefanie Wolter (IAB): Bericht zum Monitor - Mobiles und entgrenztes Arbeiten. Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Hrsg.), S. 16, 10-2015 (abgerufen am 19. Juli 2018).
http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/460-mobiles-und-entgrenztes-arbeiten.pdf?__blob=publicationFile&v=1

³⁴ Für die Ermittlung der Teilzeitquote wurde von der gpaNRW bewusst eine Stundenzahl von exakt oder weniger als 35 Stunden pro Woche gewählt. Nur ein kleiner Teil der Mitarbeiter mit einer 39 Std./Woche-Beschäftigung (Angestellte) oder einer 41 Std./Woche-Beschäftigung (Beamte) arbeitet weniger als die geregelte Soll-Wochenarbeitszeit aber mehr als 35 Std./Woche. Ab 35 Std./Woche abwärts nimmt der Anteil der Personen mit einer geringeren wöchentlichen Arbeitszeit als der Soll-Arbeitszeit stark zu. Der Anteil der Personen mit 19,5 Std. (Angestellte) oder 20,5 Std. (Beamte) ist am stärksten ausgeprägt. Diese Werte stellen die jeweilige hälftige Wochenarbeitszeit dar und sind am häufigsten anzutreffen. Hierzu gehören auch vereinbarte Wochenarbeitszeiten von 25 Std./Woche sowie 30 Std./Woche.

Demnach ist der Teilzeitanteil beim LVR kleiner. Bei beiden Landschaftsverbänden ist der Anteil bei den Führungskräften am geringsten. Generell sind es vorwiegend Frauen, die mit verringerter Wochenstundenzahl arbeiten und den Großteil der Teilzeitbeschäftigten stellen³⁵.

Frauenanteil bei den Teilzeitbeschäftigten im LVR-Dezernat Soziales und in der LWL-Behindertenhilfe 2017



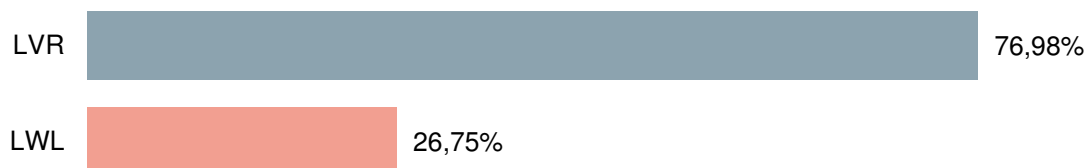
Prozentualer Anteil der Mitarbeiterinnen an der Anzahl aller Mitarbeiter, die weniger als oder 35 Stunden pro Woche arbeiten zum Stichtag 31.08.2017 jeweils im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe für das Jahr 2017

Teilzeit, und hiervon sind wie oben gezeigt hauptsächlich Frauen betroffen, kann mögliche Beförderungschancen verringern³⁶. Aufstieg in Vollzeit scheint realistischer zu sein. Deshalb spielt neben der Arbeitszeitflexibilisierung auch die Arbeitsortflexibilität eine bedeutende Rolle bei der Vereinbarkeit von Privatem und Beruf. Allgemein können durch die Option der Heimarbeit folgende exemplarische Vorteile angenommen werden:

- Bessere Vereinbarkeit von Privatem / Familie und Beruf,
- Steigerung der Attraktivität³⁷ der Arbeitgebermarke „Landschaftsverband“ sowie
- Erhöhung der wöchentlichen Soll-Arbeitszeiten.

Heimarbeit kann somit eine wichtige Ergänzung und Alternative³⁸ zur Teilzeitarbeit sein.

Heimarbeitsquote im LVR-Dezernat Soziales und in der LWL-Behindertenhilfe 2017



³⁵ <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/187795/teilzeitbeschaeftigung?p=all>

³⁶ Vgl. <https://www.zeit.de/karriere/beruf/2016-04/oeffentlicher-dienst-arbeit-teilzeit-karriere>

³⁷ Vgl. Prof. Dr. Tim Weitzel, Dr. Christian Maier, Caroline Oehlhorn, Christoph Weinert, Jakob Wirth, Otto-Friedrich-Universität Bamberg, Prof. Dr. Sven Laumer, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg: Themenspecial 2018 - EMPLOYER BRANDING, Münster Worldwide Deutschland GmbH (Hrsg.), 2018 (abgerufen am 19. Juli 2018), S. 16. https://www.uni-bamberg.de/fileadmin/uni/fakultaeten/wia/lehrestuehle/isdl/Studien_2018_3_Employer_Branding_Digital_20180222_ff_a.pdf

³⁸ Michael Blum, Transfer: Flexibilisierung der Arbeit – Chancen, Risiken, Grenzen, Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, April 2017, S. 20. http://www.bakoev.bund.de/SharedDocs/Downloads/LG_4/Praesentation_Blum_Praesidentenforum_2017.pdf?__blob=publicationFile

Prozentualer Anteil der Mitarbeiter mit Nutzung von "Homeoffice" oder "alternierender Telearbeit" an der von der gpaNRW gezählten Anzahl der Mitarbeiter zum Stichtag 31.08.2017 jeweils im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe für das Jahr 2017 (beim LWL ist die alternierende Telearbeit prägend, beim LVR besteht die grundsätzliche Option auf Heimarbeit mit privater EDV-Ausstattung)

Das Instrument der Heimarbeit ist beim LVR wesentlich stärker als beim LWL ausgeprägt und trägt dazu bei, die Personalstruktur im LVR-Dezernat Soziales positiv zu beeinflussen.

Geschlechterverteilung

→ Feststellung

Beide Landschaftsverbände weisen einen vergleichbar hohen Frauenanteil bei ihren Beschäftigten auf. Dies trifft vor allem auf die Einzelfallsachbearbeitung und den Dezernatsquerschnitt des LVR zu. Bei den Führungskräften ist der Frauenanteil geringer.

Die Arbeitsteilung in Haushalt und Familie sowie traditionelle Rollenerwartungen³⁹ beeinflussen die grundsätzlichen Optionen der Geschlechter sich beruflich verwirklichen zu können. Die öffentliche Verwaltung bietet vergleichsweise viele Möglichkeiten sich auch bei starker familiärer Beanspruchung beruflich engagieren zu können. Dabei sollten seitens der Landschaftsverbände aber auch vergleichbare Karrieremöglichkeiten im Blick behalten werden.

Eine ausgewogene Beschäftigtenstruktur ist allein schon deshalb ein erstrebenswertes Ziel, weil die Qualität der jeweiligen Leistungen und Ergebnisse davon profitiert, wenn unterschiedliche Sichtweisen und Lebenserfahrungen von Männern und Frauen auf allen Entscheidungsebenen gleichermaßen miteinfließen.

Für beide Landschaftsverbände gilt, dass mehr als zwei Drittel der Belegschaft Frauen sind. Insbesondere in der Einzelfallsachbearbeitung sind Frauen stark vertreten. Dies gilt für den LVR auch im Dezernatsquerschnitt, während der LWL hier Frauen und Männer fast paritätisch einsetzt. Sehr deutlich zu erkennen ist, dass Frauen und Männer in Führungspositionen fast gleichmäßig vertreten sind:

Frauenquote im LVR-Dezernat Soziales und in der LWL-Behindertenhilfe 2017 in Prozent

	LVR	LWL
a) LVR-Dezernat Soziales und LWL-Behindertenhilfe gesamt	68,99	72,71
b) in der Einzelfallsachbearbeitung	69,14	78,57
c) im Dezernats- bzw. Abteilungsquerschnitt	69,81	56,36
d) bei Führungskräften	48,28	55,56

Anteil der Mitarbeiterinnen an der Gesamtzahl der von der gpaNRW berücksichtigten Mitarbeiter zum Stichtag 31.08.2017 jeweils im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe 2017 in Prozent a) gesamt, b) in der Einzelfallsachbearbeitung, c) im Dezernats- bzw. Abteilungsquerschnitt und d) bei Führungskräften

³⁹ Vgl. <https://www.bpb.de/gesellschaft/gender/frauen-in-deutschland/49400/fuehrungspositionen?p=all>

Leitungsspanne

→ Feststellung

Beim LVR kommen vergleichsweise wenige Mitarbeiter auf eine Führungskraft. Dies wird insbesondere in der Einzelfallsachbearbeitung deutlich.

Führungskräfte müssen die zur Wahrnehmung ihrer Leitungs- und Führungsaufgaben notwendige Zeit erhalten und die Verantwortung für Ihre Mitarbeiter, unabhängig von einer Vollzeit- oder Teilzeitbeschäftigung, wahrnehmen können. Allgemeine Angaben zu einer angemessenen Leitungsspanne lassen sich nur schwer treffen. Als Orientierungsgröße kann gelten, dass in der Regel nicht mehr als 15 Mitarbeiter unmittelbar einer Führungskraft unterstellt sein sollten⁴⁰. Zu große Leitungsspannen können unter anderem dazu führen, dass der Informationsfluss sowie die Wahrnehmung von Führungstätigkeiten erschwert werden⁴¹.

Der LVR weist hier im LVR-Dezernat Soziales sowie in der Einzelfallsachbearbeitung eine wesentlich geringere Anzahl von Mitarbeitern auf, die auf eine Führungskraft kommen. Die geringere Teilzeitquote beim LVR kann ein Grund dafür sein, dass eine Führungskraft weniger Mitarbeiter bzw. „Köpfe“ zu betreuen hat, als das beim LWL der Fall ist.

Leitungsspanne⁴² im LVR-Dezernat Soziales und in der LWL-Behindertenhilfe 2017

	LVR	LWL
LVR-Dezernat Soziales und LWL-Behindertenhilfe gesamt	9,65	14,25
In der Einzelfallsachbearbeitung	9,64	17,68

Anzahl der Mitarbeiter je von der gpaNRW berücksichtigter Mitarbeiterin und Mitarbeiter mit Personalverantwortung zum Stichtag 31.08.2017 jeweils im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe 2017 in Prozent gesamt sowie in der Einzelfallsachbearbeitung

Nach eigenen Angaben wird die geringe Führungsspanne derzeit auch durch die Zahl an nicht besetzten Stellen ohne Führungsverantwortung beeinflusst. Es ist zudem sehr wahrscheinlich, dass sich die Leitungsspanne in der Einzelfallsachbearbeitung des LWL durch aktuelle Umstrukturierungsmaßnahmen kurzfristig verringern wird. Dies würde sich auch positiv auf die gesamte Leitungsspanne in der dortigen Abteilung auswirken. Die Gesamtfolgen der entsprechenden Maßnahmen bleiben abzuwarten.

⁴⁰ Vgl. Johannes Reile (Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Bayerischen Landkreistags): Empfehlungen zur Führungskräfte-Entwicklung in den Landratsämtern, Bayerischer Landkreistag (Hrsg.), 2. vollständig überarbeitete Fassung 2012, S. 7.

⁴¹ Siehe KGSt®-Bericht Nr. 3/2018: Organisationsentwicklungsprozess in Teilbereichen des Fachbereichs II „Jugend, Soziales und Gesundheit“ - Ein Praxisbericht in Zusammenarbeit mit dem Kreis Ahrweiler, KGSt (Hrsg.), S.11 (abgerufen am 19. Juli 2018). https://www.kgst.de/documents/20181/1725501/3-B-2018_Organisationsentwicklungsprozess-Ahrweiler/5f088120-210f-d60b-65d2-1940f8206fdf

⁴² Leitungsspanne: Anzahl der unterstellten Mitarbeiter; ein Stellenbezug wäre nicht sachgerecht, da dies Teilzeitbeschäftigten nicht gerecht werden würde

Krankheitsbedingte Ausfälle

→ Feststellung

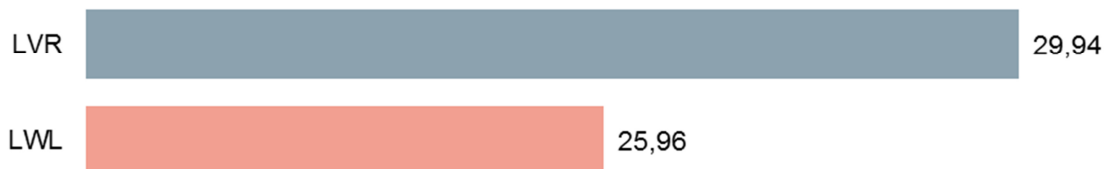
Beide Landschaftsverbände weisen hohe Krankenstände auf, wobei der LVR über dem LWL liegt.

Generell gesehen bewältigt das Personal in der Verwaltung seit Jahren eine steigende Arbeitsverdichtung und komplexer werdende Aufgaben. Die Erwartungshaltung des Arbeitgebers an seine Beschäftigten nimmt zwangsläufig zu. Gleichzeitig beeinflussen gesellschaftlich übergreifende Entwicklungen die Eignung, Leistungsfähigkeit sowie Ansprüche des Personals.

Hier muss für die Beschäftigten die nachhaltige Gewährleistung von gesundheitserhaltenden und -fördernden Maßnahmen ansetzen und dies unabhängig vom Alter. Es ist eine systematisch-gesundheitsorientierte Ausrichtung der Arbeitsbedingungen nötig. Neben physischen müssen auch psychische Risikofaktoren in den Mittelpunkt gerückt werden. Im Idealfall sollte deshalb ein ganzheitlich gestaltetes gesundheitsförderndes Umfeld geschaffen werden, insbesondere bei einer Altersstruktur mit relativ vielen älteren Beschäftigten. Diese verfügen über wichtige Schlüsselkompetenzen und betriebsspezifische Erfahrungen, die für die Landschaftsverbände unerlässlich sind. Ältere gelten gemäß Bertelsmann Stiftung als besonders verantwortungsbewusst und weisen eine hohe Loyalität gegenüber ihrem Arbeitgeber auf.⁴³

Nach eigenen Angaben des LVR ist das Dezernat 7 bereits in einem dauerhaften Austausch mit dem Dezernat 1 sowie dem betriebsärztlichen Dienst.

Krankheitsbedingte Ausfalltage⁴⁴ im LVR-Dezernat Soziales und in der LWL-Behindertenhilfe 2017



Durchschnittliche Anzahl der krankheitsbedingten Ausfalltage je Mitarbeiterin und Mitarbeiter jeweils im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe 2017

→ Empfehlung

Der LVR sollte die Gründe für die erhöhten krankheitsbedingten Ausfälle ausmachen und analysieren.

⁴³ Laura Naegelé, Eric Thode: Impulse #2013/02: Alternde Belegschaften - Chancen, Risiken und Herausforderungen. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 1. Auflage 2013, S.3. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/ImpulsPapier2_Alternde_Belegschaft_022013.pdf

⁴⁴ Wert des Deutschen Städtetags für 2015 liegt bei 24,45

Personalbewegungen

→ Feststellung

Die Fluktuation ist in beiden Landschaftsverbänden unauffällig. In Zukunft werden die beruflichen Optionen für Mitarbeiter weiter zunehmen. Deshalb ist es positiv, dass beide Landschaftsverbände ihre Personalbewegungen bereits jetzt regelmäßig analysieren.

Durch den demografischen Wandel verbessern sich die beruflichen Möglichkeiten für einen Großteil der Beschäftigten. Der sich entwickelnde Arbeitnehmermarkt bietet erweiterte Chancen zur beruflichen Verwirklichung. Dies betrifft insbesondere jüngere Generationen und sogenannte „High Potentials“⁴⁵. Eine grundsätzlich abnehmende Bindungsbereitschaft an einen Betrieb und steigende Wechselbereitschaft erhöhen die Fluktuationsdynamik für die Landschaftsverbände. Das LVR-Dezernat Soziales sowie die Abteilung LWL-Behindertenhilfe werden größere Anstrengungen unternehmen müssen, um attraktiv zu bleiben. Hierzu gehört neben den oben genannten Maßnahmen wie Bezahlung, Vereinbarkeit von Privatem und Beruf auch ein motivationsförderndes Umfeld. Besondere Verantwortung lastet dabei auf den Führungskräften. Das Führungsverhalten sowie das Betriebsklima können ausschlaggebend⁴⁶ für die Motivation und Fluktuation sein.

Die Fluktuation liegt nach Angaben des Instituts der Deutschen Wirtschaft in Köln (idw) in der öffentlichen Verwaltung im Vergleich zu anderen Branchen an unterster Stelle⁴⁷. Eine geringe Fluktuation zeigt sich demnach am ehesten in den Branchen, in denen Fachkräfte knapp und begehrt sind. Für das LVR-Dezernat Soziales und die LWL-Behindertenhilfe ist der regionale Faktor bedeutend: Beide Organisationen sind zentral in Großstädten mit einem hohen Dienstleistungsanteil aus dem Bereich der öffentlichen Verwaltung angesiedelt. Auch kommunale Arbeitgeber aus dem Umland halten berufliche Optionen für die Mitarbeiter des LVR und LWL bereit.

Die Auswertung der Daten der Landschaftsverbände zeigt, dass sich im Betrachtungsjahr 2017 Personalabgänge und -zugänge in etwa die Waage halten. Die Fluktuationsrate liegt im LVR-Dezernat Soziales bei etwa 14 Prozent und in der LWL-Behindertenhilfe bei knapp 13 Prozent⁴⁸. Somit liegen beide Landschaftsverbände fast gleichauf mit dem Durchschnittswert des idw von fast 13 Prozent.

Wie viel Fluktuation „normal“ ist lässt sich nur schwer festmachen. Fakt ist jedoch, dass jede Personalbewegung Verwaltungskosten für den Arbeitgeber nach sich zieht. Somit ist positiv zu beurteilen, dass das LVR-Dezernat Soziales und die LWL-Behindertenhilfe die Personalabgänge und -zugänge statistisch auswerten. Die Landschaftsverbände sollten allerdings stärker nach den Gründen suchen, warum Mitarbeiter das Dezernat bzw. die Abteilung verlassen. Hieraus ließen sich Verbesserungsoptionen ableiten, welche die Personalbindung stärken könnten.

⁴⁵ Nachwuchskräfte mit für den Betrieb besonders wertvollen persönlichen Eigenschaften und Fähigkeiten

⁴⁶ Kuno Schedler, John Philipp Siegel: Strategisches Management in Kommunen - Ein integrativer Ansatz mit Bezug auf Governance und Personalmanagement, Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), 2004 (abgerufen am 25. Juli 2018), S.125.
https://www.boeckler.de/pdf/p_edition_hbs_116.pdf

⁴⁷ <https://www.idw.de/artikel/jeder-dritte-wechselt-den-job-281979/>

⁴⁸ Beim LWL wurde die Fluktuation der studentischen Hilfskräfte aussen vor gelassen.

Während der Berichtserstellung hat das LVR-Dezernat Soziales bereits damit begonnen Interviews einzuführen, die Aufschluss über die Beweggründe für das Verlassen des Dezernats geben sollen.

Querschnittsanteil

→ Feststellung

Das LVR-Dezernat Soziales setzt mehr Personal im Dezernatsquerschnitt ein als der LWL.

Die Koordination der im LVR-Dezernat Soziales bzw. in der LWL-Behindertenhilfe eingesetzten Ressourcen wie Finanzmittel, Personal und Sachmittel erfolgt durch zentrale und dezentrale Stellen. Neben Fragen der Organisation und Informationstechnik geht es beispielsweise auch um strategische Themen der Steuerung und Steuerungsunterstützung. Zwar kann eine anzustrebende Richtgröße für den Querschnittsanteil nicht genannt werden, zu unterschiedlich können interne Strukturen und Prozesse sowie andere Rahmenfaktoren sein. Die Unterschiede zwischen den Landschaftsverbänden lassen jedoch darauf schließen, dass der LVR einen höheren Querschnittsanteil als der LWL einsetzt:

Querschnittsquote im LVR-Dezernat Soziales und in der LWL-Behindertenhilfe 2017 in Prozent



Anteil der Mitarbeiter im Dezernats- bzw. Abteilungsquerschnitt an der von der gpaNRW berücksichtigten Anzahl der Mitarbeiter zum Stichtag 31.08.2017 jeweils im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe 2017 in Prozent

Nach eigenen Angaben profitiert das LVR-Dezernat Jugend von der Ausübung gewisser Querschnittsaufgaben durch das LVR-Dezernat Soziales. Eine tiefergehende Analyse dieser Situation hätte jedoch einen unverhältnismäßig hohen Erhebungs- und Plausibilisierungsaufwand für die gpa-Prüfung bedeutet. So lässt sich festhalten, dass der tatsächliche Unterschied zwischen den beiden Querschnittsquoten sehr wahrscheinlich etwas geringer ausfallen dürfte.

→ Empfehlung

Der LVR sollte sich näher mit der Querschnittsintensität im Dezernat Soziales befassen.

Auswirkung auf die Personalkosten

Stellenintensität

→ Feststellung

LWL und LVR setzen ähnlich viel Personal ein, um die gesetzlichen Aufgaben im Sozialrecht umsetzen zu können.

Anzahl und Wertigkeit der Stellen im LVR-Dezernat Soziales und in der LWL-Behindertenhilfe sollten in einem angemessenen Verhältnis zur Aufgabenerfüllung stehen. Die hierfür normalerweise benötigte Ermittlung des rechnerischen Personalbedarfs bzw. eine Personalbemessung umfasst klassischerweise die Erhebung von Arbeitserfordernissen, Arbeitszeiten und Vorgangsmengen. Im Gegensatz oder auch als Ergänzung zu dieser analytischen Personalbemessung kann der interkommunale Vergleich der gpaNRW Anhaltspunkte zur Bewertung von Anzahl und Wertigkeit der Stellen liefern.

Im letzten Prüfungsbericht der gpaNRW aus 2011 wurde aufgeführt, dass der LVR im Vergleich zum LWL im Betrachtungsjahr 2009 eine größere Anzahl an Stellen in der Einzelfallhilfe eingesetzt hat. Empfohlen wurde seinerzeit eine tiefergehende Analyse möglicher Ursachen für diese Unterschiede. Nach eigenen Angaben ist dies bis jetzt allerdings bei beiden Landschaftsverbänden noch nicht geschehen.

Die nachfolgende Tabelle dient in diesem Sinne als Indikator, um den jeweiligen Stelleneinsatz für die Bewältigung der Aufgaben der Eingliederungshilfe zu bewerten. Zur Wertigkeit der Stellen wird auf das Kapitel „Besoldungs- und Vergütungsniveau“ in diesem Prüfungsbericht verwiesen.

Stellenintensität im LVR-Dezernat Soziales und in der LWL-Behindertenhilfe 2017

	LVR	LWL
a) Stellen je 1.000 LB	8,84	8,47
b) Stellen je 100.000 Einwohner	5,30	5,30

Summe der prüfungsrelevanten Stellen jeweils im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe 2017 je a) 1.000 Leistungsbezieher und b) 100.000 Einwohner 2016

Im Vergleich zum LWL setzt der LVR je 1.000 Leistungsbezieher und 100.000 Einwohner ähnlich viele vollzeitverrechnete Stellen ein. Für eine weitere Analyse müsste insbesondere die Anzahl der Leistungsbezieher als zugrundeliegende Mengeneinheit näher untersucht werden.

Personalkosten

→ Feststellung

Der LVR wendet im Vergleich zum LWL höhere kalkulatorische Personalkosten auf, um seine Aufgaben im Sozialrecht umzusetzen.

Personalkosten im LVR-Dezernat Soziales und in der LWL-Behindertenhilfe 2017

	LVR	LWL
a) je 1.000 LB in Euro	624,42	568,08
b) je Einwohner in Euro	3,74	3,55
c) als Anteil an den Personalaufwendungen ⁴⁹ des LVR bzw. LWL in Prozent	13,73	12,59

Summe der prüfungsrelevanten kalkulatorischen Personalkosten jeweils im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe 2017 je a) 1.000 Leistungsbezieher, b) Einwohner, c) als Anteil an den Personalaufwendungen des LVR bzw. LWL in Prozent

Die Tabelle zeigt, dass die kalkulatorischen Gesamtpersonalkosten⁵⁰ im LVR-Dezernat Soziales im Vergleich zur LWL-Behindertenhilfe höher sind. Es ist zu beachten, dass der LWL seit 2017 vermehrt Personal eingestellt hat und dies vermutlich bereits ab 2018 zu einer Angleichung bei den Personalkosten führen wird.

⁴⁹ Planwerte für 2017 (Personalaufwand und Versorgungsaufwendungen) aus der jeweiligen Ergebnisrechnung der Haushaltspläne des LVR 262.820.775 Euro) und LWL (233.169.516 Euro) entnommen

⁵⁰ Die Gesamtpersonalkosten ergeben sich aus der Anzahl der Stellen der in 2017 tatsächlich für die Eingliederungshilfe im Einsatz befindlichen und prüfungsrelevanten Mitarbeiter (ohne Auszubildende und Praktikanten) multipliziert mit den Personalkosten und Zuschlagssätzen gemäß KGSt®-Bericht Nr. 17/2017.

Strategische Personalsteuerung und Steuerungsunterstützung

→ Feststellung

Beide Landschaftsverbände können auf eine breite Palette personalstrategischer Instrumente zur Bewältigung demografischer Herausforderungen zurückgreifen. Das LVR-Dezernat Soziales liefert entscheidungsrelevante Informationen an zentral steuernde Stellen. Demografieorientierte Maßnahmen werden beim LVR vergleichsweise konsequent geplant und umgesetzt. Ein regelmäßiger Vergleich der Personalstrukturen zwischen den Landschaftsverbänden würde zu einem Transparenzgewinn und optimierten Steuerungsmöglichkeiten führen.

Lange Zeit beherrschten Haushaltsprobleme und Einstellungsrestriktionen die politische Agenda in Behörden. Altersfluktuation wurde beispielsweise als Möglichkeit gesehen Verwaltungen personell zu verkleinern und Kosten zu sparen. Dabei können gerade bei den Landschaftsverbänden vermeintliche Einsparungen personeller Konsolidierungsbemühungen durch Mehrkosten sozialpolitischer Gesetzesvorhaben sehr schnell wieder aufgezehrt werden. Dies wird insbesondere dann deutlich, wenn man sich die Personalkostenquoten der beiden Landschaftsverbände für die untersuchten Bereiche mit gleichermaßen knapp über 1,1 Prozent anschaut.

Es wird klar, dass Einsparungen auf der Personalkostenseite in Relation zu den finanziellen Ausmaßen der bewirtschafteten Transferaufwendungen nur marginale Auswirkungen auf den Gesamthaushalt des jeweiligen Landschaftsverbandes haben. Bereits jetzt abzusehende personelle Engpässe erfordern deshalb eine veränderte strategische Planung.

So muss auch der LVR dem demografischen Wandel gegensteuern und ihn aktiv mitgestalten. Das LVR-Dezernat Soziales im Speziellen muss ein Interesse an einer langfristig angemessenen Personalstruktur zur Aufgabenerfüllung haben. Dabei ist insbesondere ein funktionierendes Demografie Management die strategische Herausforderung für die Personalverantwortlichen⁵¹ des Landschaftsverbandes.

Der LVR, insbesondere das Sozialdezernat, sollte die aktuelle Personalsituation überblicken können und den langfristigen Personalbedarf kennen. Ein demografieorientiertes Personalmanagement profitiert insbesondere von (demografieorientierten) übergeordneten strategischen Zielen und einem diesbezüglichen Stärken-Schwächen-Bewusstsein. Grundlegende Voraussetzung für entsprechende Erhebungen, Analysen und Bewertungen ist eine große Transparenz.

Risikante Entwicklungen müssen nicht nur rechtzeitig erkannt werden können sondern auch tatsächlich in das Blickfeld der Steuerungsverantwortlichen gerückt werden. Entsprechende Analysen und Bewertungen sollten zu geeigneten Instrumenten, Abläufen und Maßnahmen im operativen Dienstbetrieb führen. Diese müssen ständig und systematisch hinterfragt und neu bewertet werden. Hilfreich sind transparente Ist- und Plan-Darstellungen zur Personalstruktur nicht nur im intrakommunalen (innerhalb des LVR bzw. Zeitreihenvergleich) sondern auch im interkommunalen Vergleich (zwischen den Landschaftsverbänden). Die Personalsituation muss dafür laufend erhoben, analysiert und bewertet werden. Dies geschieht idealerweise aktiv, systematisch und zielorientiert.

⁵¹ Vgl. Martin Theo Carbon, Dr. Stefanie Heindl, Bernd Süßmuth, Ulrich Wiesenewski: Erfolgsfaktor Demografie-Management - Status quo, Herausforderungen und Lösungsansätze für Unternehmen. Towers Watson (Hrsg.), April 2014 (abgerufen am 18. Mai 2018). <https://www.towerswatson.com/de-DE/Insights/IC-Types/Survey-Research-Results/2014/04/Erfolgsfaktor-Demografie-Management>

Die Ergebnisse der Prüfung durch die gpaNRW sollen als Indikator dafür verstanden werden, wie sich die vor Jahren begonnenen Maßnahmen mit Bezug zum demografischen Wandel bis heute ausgewirkt haben. Aspekte des gpa-Berichts können entsprechend zu einer eigenen Evaluation beitragen.

Transparenz für eine demografieorientierte Steuerungsunterstützung

→ Feststellung

Das LVR-Dezernat Soziales liefert bereits entscheidungsrelevante Informationen mit Personalbezug an zentral steuernde Stellen. Allerdings würde, wie beim LWL auch, ein verbesserter regelmäßiger Vergleich zwischen den beiden Landschaftsverbänden zu einem Transparenzgewinn und damit optimierten Steuerungsmöglichkeiten führen.

Zwischen dem LVR-Sozialdezernat und dem LVR-Dezernat Personal und Organisation erfolgt ein regelmäßiger Austausch zu Personalthemen. Zwar ist das LVR-Sozialdezernat nach eigenen Angaben nicht „Herr der Personalplanung“, kann jedoch durch entsprechendes Zahlen- und Informationswerk auf Entscheidungen zur Personalausstattung einwirken. Beispielsweise besteht eine Balanced Scorecard zur Schärfung des Stärken-Schwächen-Bewusstseins insbesondere bezüglich unbesetzter Stellen. Ein Stellenbemessungssystem, Auswertungen zu Rückständen und Meldungen zu Änderungen in Arbeitsprozessen sind nur einige weitere Beispiele aus der dezentralen Steuerungsunterstützung.

Das LVR-Dezernat Soziales kann die eigene Personalsituation gut durchschauen und macht sie damit steuerbar. Zur Gesamtbewertung der Situation hat sich die gpaNRW insbesondere für folgende Aspekte interessiert:

- Welche Personalmerkmale können erhoben werden?
- Wie groß ist der Aufwand für diese Erhebung?

Der Bewertung lagen, neben Erkenntnissen aus persönlich geführten Gesprächen, folgende Datenquellen des laufenden Verwaltungsgeschäfts mit Personalbezug zugrunde:

- Haushaltsplan, Stellenplan, Geschäftsverteilungsplan,
- Ergebnisse aus diversen Personal- und Organisationsuntersuchungen,
- Vorlagen für die Politik zur Haushaltskonsolidierung, zum Personaleinsatz sowie demografischen Wandel,
- Listen der Abteilung aus der Personalbudgetplanung und -bewirtschaftung mit vielfältigen Auswertungsmerkmalen sowie
- Stellenbeschreibungen.

Damit lag der gpaNRW, im Gegensatz zur letzten Prüfung der gpaNRW, eine wesentlich breitere und auch tiefergehende Datenbasis zur eigenen Personalstruktur vor. Es zeigte sich im Verlauf der Prüfung, dass vielfältige Daten und Informationen mit Personalbezug nicht nur erhoben werden, sondern nach Bedarf auch analysiert und zwecks Steuerungsunterstützung weiterge-

geben werden. Der gpaNRW lag damit eine gute Analysebasis trotz aufgabenbezogener Unterschiede bei beiden Landschaftsverbänden vor.

Neben einem eigenen, internen Zeitreihen- bzw. intrakommunalen Vergleich innerhalb des LVR wäre jedoch ein interkommunaler Vergleich zwischen den Landschaftsverbänden zur Bestimmung der eigenen Situation hilfreich. Eine bessere Harmonisierung zwecks größerer Vergleichbarkeit zwischen den beiden Verbänden steht allerdings noch aus. Diese würde zu einem wesentlich geringeren Aufwand in der regelmäßigen Vergleichsarbeit führen; eine eigene laufende interkommunale Standortbestimmung wäre damit ohne unverhältnismäßigen Erhebungsaufwand möglich. Gute Beispiele beim LVR oder LWL könnten so schneller transparent gemacht und für die eigene Umsetzung diskutiert werden.

Die gpaNRW hat dem LVR und dem LWL das, im Laufe der Prüfung, aufbereitete Datenmaterial zum Personal zukommen lassen. Anhand der dort aufgeführten Angaben, Merkmale und Auswertungen können beide Landschaftsverbände die für sie jeweils relevanten Aspekte identifizieren und im Idealfall gemeinsam für Steuerungszwecke weiterentwickeln.

→ **Empfehlung**

Das LVR-Dezernat Soziales sollte gemeinsam mit dem LWL in einen laufenden interkommunalen Vergleich zwischen den Landschaftsverbänden zur Bestimmung der eigenen Personalsituation einsteigen.

Personalstrategische Instrumente und Maßnahmen

→ **Feststellung**

Beide Landschaftsverbände können auf eine breite Auswahl personalstrategischer Instrumente zur Bewältigung demografischer Herausforderungen zurückgreifen. Der LVR ist vergleichsweise weit und reagiert konsequent auf die Auswirkungen des demografischen Wandels.

Der LVR besitzt ein in 2011 entwickeltes übergeordnetes Leitbild, an dem sich auch das LVR-Sozialdezernat orientieren kann. Hier sind vielfältige strategische Ziele auch mit Bezug zum demografischen Wandel enthalten⁵², insbesondere im Kapitel 4 „Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Entwicklung“. Beispiele:

- Der LVR beschäftigt [...] gut qualifiziertes und ausreichend Personal und bildet in vielen Berufsfeldern aus.
- Der LVR baut als ein Modul seines strategischen Personalmanagements ein einheitliches Personalreporting auf, um für alle Aufgabenfelder den Personalbedarf frühzeitig erkennen und damit die Qualität seiner Dienstleistungen sichern zu können.
- Der LVR nutzt Transferprozesse zur Weitergabe des erworbenen Wissens und stellt damit auch sicher, dass das Fachwissen der ausscheidenden Mitarbeitenden für nachfolgendes Personal erhalten wird.

⁵² LVR-Leitbild und Ziele 2016–2021, System der Steuerungsprozesse, LVR-Aktionsplan UN-BRK. LVR (Hrsg.), (abgerufen am 22. Mai 2018).
http://www.lvr.de/media/www/lvr/de/derlvr/organisation/lvrdirektor/dokumente_29/2018_3/17_1231_Flyer_Dafuer_stehen_wir_barrierefrei.pdf

- Die Angebote der Fort- und Weiterbildung werden regelmäßig überprüft und angepasst.
- Berufliche und persönliche Interessen und Bedürfnisse der Mitarbeitenden werden im Berufsalltag angemessen berücksichtigt.
- Der LVR achtet auf gesundheitserhaltende Arbeitsbedingungen und stärkt die Eigenverantwortung der Mitarbeitenden für ihre Gesundheit.

Für den sogenannten LVR-Gesamtsteuerungsprozess hat sich der Verwaltungsvorstand auf den Grundsatz „Führen mit Zielen“⁵³ verständigt. Diese werden durch Verwaltungsvorstand, Dezernate und zentrale Steuerungsunterstützung regelmäßig und systematisch definiert und die entsprechende Zielerreichung evaluiert. Die „Führung im Diskurs“ ist dabei, als Fortsetzung der früheren „Dienststellenleitertagung“, ein Instrument, um für den LVR strategisch-relevante Themen aufzuarbeiten.

Zudem wirken sich weitere Maßnahmen aus der strategischen Personalsteuerung förderlich für ein demografieorientiertes Personalmanagement aus. Diese können aus den folgenden Quellen abgeleitet werden und stellen sich als sehr umfangreich dar:

- LVR-Handlungskonzept Demographie im Personalmanagement (2011-2015) zur Vorlage (Nr. 13/1385⁵⁴),
- Erster Bericht Demographie im Personalmanagement für das Jahr 2012 als Vorlage 13/2702⁵⁵,
- Vorlage Nr. 12/4156⁵⁶: Demographische Entwicklungen und ihre Auswirkungen auf den LVR,
- Vorlage Nr. 12/4611⁵⁷: Erweiterung des LVR-Personalentwicklungskonzeptes,
- Zweiter Bericht über den Stand der Demographie im Personalmanagement (Vorlage Nr. 13/3457⁵⁸) sowie
- Sachstandsbericht Wissensmanagement aus 2014 als Vorlage Nr. 14/764⁵⁹,

⁵³ Führen mit Zielen - der Gesamtsteuerungsprozess im Landschaftsverband Rheinland, LVR (Hrsg.), 12. Juni 2015 (abgerufen am 22. Mai 2018). http://www.lvr.de/media/www/lvrde/derlvr/organisation/lvrdirektor/dokumente_29/Fuehren_mit_Zielen_im_LVR.pdf

⁵⁴ LVR Handlungskonzept Demographie im Personalmanagement (2011 – 2015) - Sachstand - LVR (Hrsg.), 10. August 2011 (abgerufen am 22. Mai 2018). [https://dom.lvr.de/lvis/lvr_researchwww.nsf/94E96083B5C62A07C1257941002799E6/\\$file/begr%C3%BCndung13-1385.pdf](https://dom.lvr.de/lvis/lvr_researchwww.nsf/94E96083B5C62A07C1257941002799E6/$file/begr%C3%BCndung13-1385.pdf)

⁵⁵ 1. Bericht über den Stand „Demographie im Personalmanagement“ (2012), LVR (Hrsg.), 2009 (abgerufen am 22. Mai 2018). [https://dom.lvr.de/lvis/lvr_researchwww.nsf/0/C9263DCBC95A2006C1257B1E0042933A/\\$file/Vorlage13_2702.pdf](https://dom.lvr.de/lvis/lvr_researchwww.nsf/0/C9263DCBC95A2006C1257B1E0042933A/$file/Vorlage13_2702.pdf)

⁵⁶ Demographische Entwicklungen und ihre Auswirkungen auf den LVR, LVR (Hrsg.), 2009 (abgerufen am 22. Mai 2018). [https://dom.lvr.de/lvis/lvr_researchwww.nsf/03B78A1054341CBCC12575900024412B/\\$file/vorlage12-4156.pdf](https://dom.lvr.de/lvis/lvr_researchwww.nsf/03B78A1054341CBCC12575900024412B/$file/vorlage12-4156.pdf)

⁵⁷ Erweiterung des LVR-Personalentwicklungskonzeptes, LVR (Hrsg.), 2009 (abgerufen am 22. Mai 2018). [https://dom.lvr.de/lvis/lvr_researchwww.nsf/135DF338BD5ABA5CC125762D000500B5/\\$file/Begründung12-4611.rtf](https://dom.lvr.de/lvis/lvr_researchwww.nsf/135DF338BD5ABA5CC125762D000500B5/$file/Begründung12-4611.rtf)

⁵⁸ 2. Bericht über den Stand der "Demographie im Personalmanagement (2013), LVR (Hrsg.), 2013 (abgerufen am 22. Mai 2018). [https://dom.lvr.de/lvis/lvr_researchwww.nsf/0/6CD1B264CD1C8278C1257CA0003BE2F0/\\$file/Vorlage13_3457.pdf](https://dom.lvr.de/lvis/lvr_researchwww.nsf/0/6CD1B264CD1C8278C1257CA0003BE2F0/$file/Vorlage13_3457.pdf)

⁵⁹ Wissensmanagement im LVR, LVR (Hrsg.), 2014 (abgerufen am 22. Mai 2018). [https://dom.lvr.de/lvis/lvr_researchwww.nsf/0/62D6532185A4FBD5C1257EB40030F9BD/\\$file/Vorlage14_764.pdf](https://dom.lvr.de/lvis/lvr_researchwww.nsf/0/62D6532185A4FBD5C1257EB40030F9BD/$file/Vorlage14_764.pdf)

- Bericht des LVR-Fachbereichs Rechnungsprüfung über die Prüfung der Steuerung des Personaleinsatzes, des Einarbeitungskonzeptes und der Arbeitshilfen in den LVR-FB 72/73 vom 02. August 2013 (Aktenzeichen 0220-142-80_017_0_1118),
- Vorlage Nr. 14/1304⁶⁰: Ausführungen zur Stellenbemessung in der Eingliederungshilfe sowie zur Geschäftsprozessanalyse und -Optimierung (GPA/GPO) des LVR-Dezernates 7,
- Mitarbeiterbrief⁶¹ der LVR-Direktorin aus 2012 zur Stellenbewertung von Beamtinnen- und Beamtenstellen sowie
- Vorlage-Nr. 13/2690⁶²: Bericht zur Bewertung von Beamtenstellen.

Die gpaNRW hat den Eindruck gewonnen, dass sich das für strategisch-planerische Aspekte zuständige Personal im LVR-Dezernat Soziales vergleichsweise gut mit einem demografieorientierten Personalmanagement beschäftigt. Entsprechende Planungen, Maßnahmen und steuerungsunterstützende Instrumente sind vielfältig und gehen in die Tiefe. Dies ist bereits jetzt von großer Bedeutung, da demografieorientierte Maßnahmen häufig erst Jahre später ihre Wirkung zeigen und evaluiert werden können. Entsprechend positive Auswirkungen können in den obigen Ausführungen zur Personalstruktur bereits nachgewiesen werden. Als Fortführung von bereits umgesetzten Prozessoptimierungen kann ein intensiver Einsatz von Informationstechnik ein weiterer Weg sein, um fachliche Aufgaben bei einer sich nachhaltig verändernden Personalstruktur effektiv und effizient erfüllen zu können.

⁶⁰ Ausführungen zur Stellenbemessung in der Eingliederungshilfe sowie zur Geschäftsprozessanalyse und -Optimierung (GPA/GPO) des LVR-Dezernates 7, LVR (Hrsg.), 15. Juni 2016 (abgerufen am 23. Mai 2018).
[https://dom.lvr.de/lvis/lvr_recherche/www.nsf/0/73BB9BAB04EA417DC1257FD3002FEBF0/\\$file/Vorlage14_1304.pdf](https://dom.lvr.de/lvis/lvr_recherche/www.nsf/0/73BB9BAB04EA417DC1257FD3002FEBF0/$file/Vorlage14_1304.pdf)

⁶¹ Mitarbeiterbrief der LVR-Direktorin aus 2012 zur Stellenbewertung von Beamtinnen- und Beamtenstellen, LVR (Hrsg.), 2012 (abgerufen am 23. Mai 2018).
[https://dom.lvr.de/lvis/lvr_recherche/www.nsf/0/C73DEB84DFB77CC0C1257A0F0022A866/\\$file/mitarbeiterbrief%20ld.pdf](https://dom.lvr.de/lvis/lvr_recherche/www.nsf/0/C73DEB84DFB77CC0C1257A0F0022A866/$file/mitarbeiterbrief%20ld.pdf)

⁶² Bericht zur Bewertung der Beamtenstellen, LVR (Hrsg.), 2013 (abgerufen am 23. Mai 2018).
[https://dom.lvr.de/lvis/lvr_recherche/www.nsf/0/D0A21D051C4F260AC1257B1E00429131/\\$file/Vorlage13_2690.pdf](https://dom.lvr.de/lvis/lvr_recherche/www.nsf/0/D0A21D051C4F260AC1257B1E00429131/$file/Vorlage13_2690.pdf)

➔ Anlagen: Ergänzende Tabellen

Strukturdaten

Bevölkerungsentwicklung Einwohner gesamt (EW) – Daten von IT.NRW

Einwohner	2012	2013	2014	2015	2016
Gesamt Einwohner in NRW	17.554.329	17.571.856	17.638.098	17.865.516	17.890.100
EW im Bereich des LVR	9.396.973	9.421.763	9.470.014	9.595.994	9.630.206
EW im Bereich des LWL	8.157.356	8.150.093	8.168.084	8.269.522	8.259.894

Bevölkerungsentwicklung Einwohner gesamt (EW) – Daten von IT.NRW

Einwohner	2012	2013	2014	2015	2016
Gesamt Einwohner in NRW	17.554.329	17.571.856	17.638.098	17.865.516	17.890.100
EW unter 18 Jahre	2.945.397	2.925.460	2.918.294	2.963.469	2.983.110
EW von 18 bis unter 65 Jahre	11.023.899	11.040.950	11.071.895	11.222.993	11.199.287
EW ab 65 bis 80 Jahre	2.632.511	2.646.849	2.650.443	2.643.204	2.630.407
EW über 80 Jahre	952.522	958.597	997.466	1.035.850	1.077.296
EW im Bereich des LVR	9.396.973	9.421.763	9.470.014	9.595.994	9.630.206
EW unter 18 Jahre	1.550.996	1.546.078	1.546.629	1.574.163	1.591.920
EW von 18 bis unter 65 Jahre	5.920.717	5.937.893	5.962.538	6.043.935	6.045.052
EW ab 65 bis 80 Jahre	1.428.010	1.436.711	1.437.301	1.432.090	1.422.960
EW über 80 Jahre	497.250	501.081	523.546	545.806	570.274
EW im Bereich des LWL	8.157.356	8.150.093	8.168.084	8.269.522	8.259.894
EW unter 18 Jahre	1.394.401	1.379.382	1.371.665	1.389.306	1.391.190
EW von 18 bis unter 65 Jahre	5.103.182	5.103.057	5.109.357	5.179.058	5.154.235
EW ab 65 bis 80 Jahre	1.204.501	1.210.138	1.213.142	1.211.114	1.207.447
EW über 80 Jahre	455.272	457.516	473.920	490.044	507.022

Finanz- und Leistungskennzahlen

Aufwendungen Ambulant betreutes Wohnen PG 017.05 und 017.07 in Euro

Produktgruppe 017.05 und 017.07*	2012	2013	2014	2015	2016
Ordentliche Aufwendungen	340.197.888	386.788.628	409.818.489	448.435.031	448.853.969
davon Transferaufwendungen	309.754.372	351.917.604	375.485.086	412.349.945	424.457.597
davon Transferaufwendungen für Fachleistungsstunden	191.800.834	264.730.055	294.897.809	317.099.103	326.179.085
Anzahl der Leistungsbezieher	27.513	30.390	32.763	34.052	34.996
Aufwendungen je Leistungsbezieher	12.365	12.727	12.509	13.169	12.826
Transferaufwendungen je Leistungsbezieher	11.258	11.580	11.461	12.109	12.129
Transferaufwendungen Fachleistungsstunden je Leistungsbezieher	6.971	8.711	9.001	9.312	9.320
Leistungsdichte Anteil Anzahl LB ambulant betreutes Wohnen zu je 1.000 Einwohnern	2,93	3,23	3,46	3,55	3,63

* ohne Koordinierungs- und Kontakt- und Beratungsstellen (KoKoBe)

Entwicklung der Leistungsbezieher und ambulante Quote

Leistungsbezieher	2012	2013	2014	2015	2016
ambulant	27.513	30.390	32.763	34.052	34.996
stationär	22.823	22.867	22.877	22.761	22.703
insgesamt	50.336	53.257	55.640	56.813	57.699
Ambulante Quote	54,66	57,06	58,88	59,94	60,65

Aufwendungen stationäres Wohnen PG 017.08

Produktgruppe 017.08	2012	2013	2014	2015	2016
Ordentliche Aufwendungen	1.071.867.073	1.120.194.045	1.145.163.476	1.194.120.989	1.225.775.408
davon Transferaufwendungen	1.059.768.209	1.109.003.247	1.134.233.857	1.177.921.182	1.212.680.798
Anzahl der Leistungsbezieher	22.823	22.867	22.877	22.761	22.703
Aufwendungen je Leistungsbezieher	46.964	48.987	50.057	52.463	53.992
Leistungsdichte Anteil Anzahl LB stationäres Wohnen zu je 1.000 Einwohnern	2,43	2,43	2,42	2,37	2,36

Leistungen für pflegebedürftige Menschen PG 017.11

Produktgruppe 017.11	2012	2013	2014	2015	2016
Ordentliche Erträge	11.059.872	15.250.945	26.256.638	31.122.898	28.887.192
Ordentliche Aufwendungen	113.870.231	126.225.709	130.772.353	128.941.522	167.164.329
davon Transferaufwendungen für ambulant betreutes Wohnen	0	0	0	0	14.980.452
davon Transferaufwendungen für teilstationäre Hilfen	352.607	533.845	672.441	551.764	389.397
davon Transferaufwendungen für stationäre Hilfen	113.517.624	125.691.864	130.099.912	128.389.758	151.794.480
davon Transferaufwendungen für Kurzzeitpflege	5.979	0	0	0	18.133
Fehlbetrag	102.810.359	110.974.764	104.515.715	97.818.624	138.277.138
Leistungsbezieher gesamt	5.219	5.425	5.781	5.661	5.927
Fehlbetrag je Leistungsbezieher	19.699	20.456	18.079	17.279	23.330
Aufwendungen je Leistungsbezieher	21.818	23.267	22.621	22.777	28.204

Quellen: summarische Abrechnung mit den ö. Trägern (plus wenige eigene Fälle)

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de