



für den Jugendhilfeausschuss
ab 1 Woche vor der Sitzung
-öffentlich-

für den Sozial- und Schulausschuss
-nichtöffentlich-

für den Verwaltungs- und Kultur-
ausschuss
-nichtöffentlich-

für den Kreistag
-öffentlich-

Ausschreibung sozialer Leistungen, Wirkungsanalyse Mitteilungsvorlage

Beschlussvorschlag:

Kein Beschluss vorgesehen.

Kosten/Finanzielle Auswirkungen:

--

Sachdarstellung/Begründung:

I. Kurzfassung

Im Zusammenhang mit den Haushaltsberatungen 2010 hat die CDU-Kreistagsfraktion um Klärung gebeten, für welche freiwilligen Aufgaben eine Ausschreibung in Betracht kommen kann (KT-Drucksache Nr. VIII-0104). Die FWV-Kreistagsfraktion hat beantragt, den Bereich der Freiwilligkeitsleistungen hinsichtlich des Erfolgs der Arbeit und möglicher Doppelstrukturen zu untersuchen (KT-Drucksache Nr. VIII-0106).

Als wesentliches Ergebnis ist festzustellen, dass der Möglichkeit von Ausschreibungen aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen im Sozialrecht und wegen der teilweise sehr speziellen Angebote und Trägerstruktur enge Grenzen gesetzt sind. Unabhängig hiervon können Interessenbekundungsverfahren in Einzelfällen ein geeignetes Instrument zu einer inhaltlichen oder wirtschaftlichen Verbesserung des Angebotes sein.

Eine umfassende Wirkungsuntersuchung wird bisher bei einzelnen Maßnahmen oder Projekten wie z. B. der Schulsozialarbeit oder dem Projekt "Selbstständiges Leben" bereits durchgeführt. Für sämtliche Freiwilligkeitsleistungen erfolgt zudem eine Überprüfung des Verwendungsnachweises sowie eine Durchsicht der jährlichen Sachberichte. Um eine bessere Beurteilung der inhaltlichen Arbeit zu ermöglichen, werden künftig bestimmte Kriterien für den

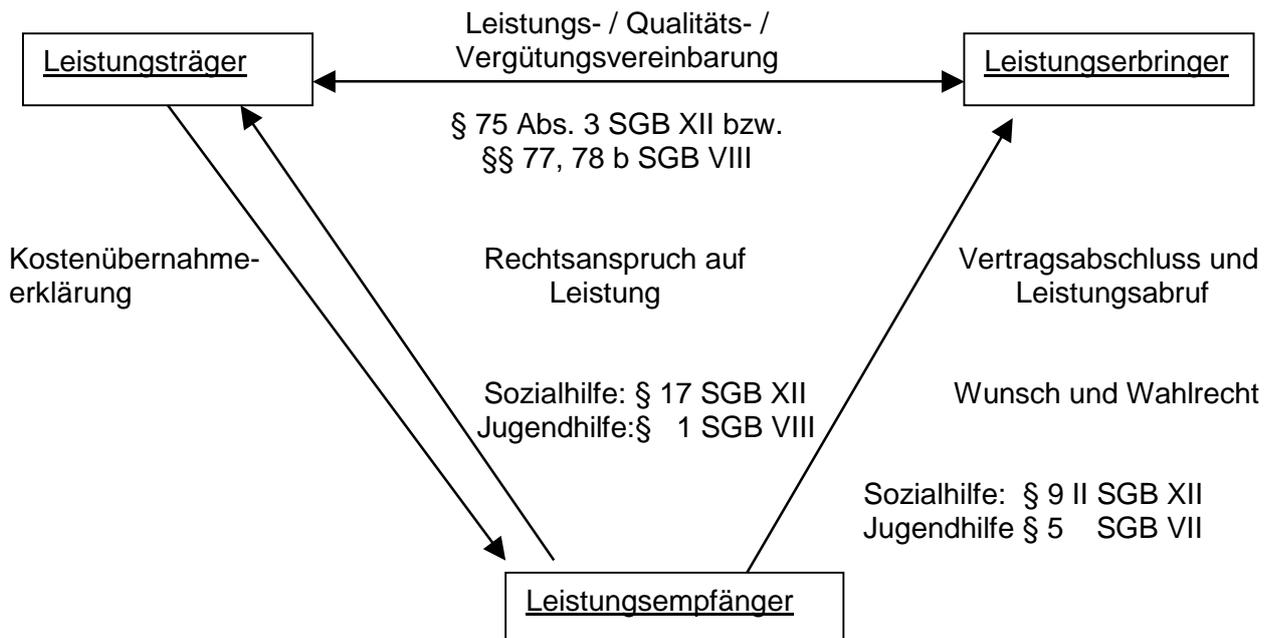
Inhalt der Sachberichte festgelegt. Während der in der Regel dreijährigen Vertragslaufzeit soll ergänzend eine Kundenbefragung durch den Vertragspartner durchgeführt werden

II. Ausführliche Sachdarstellung

1. Möglichkeiten des Vergaberechtes

1.1 Das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis

Sämtliche Leistungen im sozialen Bereich (Jugendhilfe, Eingliederungshilfe, Hilfe zur Pflege) werden im sogenannten sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis erbracht.



Das wesentliche Merkmal dabei ist, dass zwischen dem Landkreis als Leistungsträger und den Einrichtungen und Diensten als Leistungserbringer kein direktes Auftraggeber-/Auftragnehmeverhältnis besteht. Zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer wird lediglich eine Leistungs-, Qualitäts- und Vergütungsvereinbarung abgeschlossen.

Jede Einrichtung, welche die fachlichen Voraussetzungen nachweist, hat Anspruch auf eine Leistungsvereinbarung. Sie ist in aller Regel unbefristet und unabhängig davon, ob bereits ein Überangebot besteht, abzuschließen. Die Leistungsvereinbarung ist quasi eine „Lizenz zum Leisten“, sie gibt der Einrichtung aber keinen Anspruch auf Belegung.

Die Vergütungsvereinbarung wird jeweils für einen bestimmten Zeitraum abgeschlossen. Vergütungen können nicht frei verhandelt werden, sondern auf der Grundlage plausibler Personal- und Sachkosten. Wird keine Einigkeit über die Vergütung erzielt, werden die Preise von einer Schiedsstelle festgelegt.

Dem Hilfeempfänger wird die Leistung, auf die er einen Rechtsanspruch hat, in der Regel mit Bescheid gewährt. Er kann nicht auf einen speziellen Anbieter verwiesen werden, sondern hat im Rahmen seines Wunsch- und Wahlrechts die Möglichkeit,

sich einen Anbieter auszusuchen. Das Wunsch- und Wahlrecht kann nur dann eingeschränkt werden, wenn unverhältnismäßige Mehrkosten entstehen würden.

Das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis wurde ursprünglich eingeführt, um auch im sozialen Bereich den Wettbewerb zu eröffnen. In der Praxis funktioniert dies, allerdings auch nur eingeschränkt, im Bereich der Hilfe zur Pflege. Dort gibt es noch einen relativ großen Anteil von Selbstzahlern. Im Bereich der Jugendhilfe und der Eingliederungshilfe hat der Leistungsempfänger dagegen überhaupt keinen Anreiz, sich einen kostengünstigeren Anbieter auszusuchen.

Im Ergebnis ist im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis ein formelles Vergabeverfahren unzulässig. Der Anspruch jedes Leistungserbringers auf Abschluss einer Leistungsvereinbarung würde dadurch unzulässig eingeschränkt. Formlose Interessensbekundungsverfahren, mit denen abgefragt wird, welche Leistungen zu welchem Preis angeboten werden, sind dagegen möglich.

Dies gilt nicht für institutionelle Förderungen oder wenn konkrete Leistungen wie z. B. Schuldnerberatung, Suchtberatung oder Betreuung im Frauenhaus „eingekauft“ werden. In diesen Fällen geht jedoch das Belegungsrisiko voll auf den Auftraggeber über. Es muss eine bestimmte Anzahl von Plätzen, Beratungsleistungen oder Personalstellen finanziert werden; unabhängig davon, ob sie auch tatsächlich in Anspruch genommen werden.

1.2 Erfahrungen mit Ausschreibungen / Interessensbekundungsverfahren

1.2.1 Im Landkreis Reutlingen wurden in folgenden Bereichen Ausschreibungen bzw. Interessensbekundungsverfahren durchgeführt:

- Als Freiwilligkeitsleistung wird für behinderte Menschen, die aufgrund der Schwere ihrer Behinderung nur sehr eingeschränkt am öffentlichen Personennahverkehr teilnehmen können, ein Fahrdienst angeboten. Es wird ein Berechtigungsausweis ausgestellt, mit dem innerhalb eines Quartals eine bestimmte Anzahl von Fahrten bei einem Anbieter in Anspruch genommen werden kann. Der Anbieter rechnet dann direkt mit dem Kreissozialamt ab. Im Jahr 2009 wurden diese Leistungen formell nach VOL ausgeschrieben. In diesem aufwändigen Verfahren ist lediglich ein Angebot eingegangen, der bisherige Anbieter hat kein Interesse mehr gezeigt. Ein Vergleich der ersten Quartalsabrechnung 2010 mit dem Vorjahr ergab, dass durch die Vergabe keine Einsparungen erzielt wurden. Die Kosten waren mit rund 1.250,00 EUR praktisch identisch, die Anzahl der in Anspruch genommenen Fahrten ist deutlich von 67 auf 43 Fahrten zurückgegangen. Ein Grund dafür liegt darin, dass der frühere Anbieter über den reinen Fahrdienst hinaus auch einen Begleitservice z. B. beim Einkaufen geleistet hat.
- Die neu eingerichtete Stelle der Schuldnerberatung wurde im Rahmen eines Interessensbekundungsverfahrens innerhalb der Liga der freien Wohlfahrtsverbände an den Diakonieverband vergeben.
- Vor dem Abschluss der aktuellen Kooperationsvereinbarungen mit den regionalen Leistungserbringern in der Jugendhilfe wurde ebenfalls ein Interessensbekundungsverfahren durchgeführt. Mit einer Ausnahme haben die bisherigen Anbieter wieder für ihre Region Interesse gezeigt. Auf die Vergütungen hatte das Interessensbekundungsverfahren keine Auswirkungen. Die Leistungen wurden ausschließlich zu den schon bisher vereinbarten Preisen angeboten.

- Mit dem persönlichen Budget für Menschen mit Behinderungen wurde ebenfalls ein Wettbewerb eröffnet. Das persönliche Budget hat zu weiteren, passgenauen, auch preisgünstigeren Angeboten geführt. Für die Betroffenen hat sich damit das Angebot verbessert, auf die Höhe der direkten Leistungsausgaben hat dies keine Auswirkungen.

1.2.2 Erfahrungen aus anderen Landkreisen

- In Baden-Württemberg ist kein Landkreis bekannt, der bei den sozialen Leistungen in größerem Umfang Ausschreibungen oder Interessensbekundungen durchgeführt hat. In Einzelfällen wird es durchaus gemacht. So hat z. B. der Landkreis Tübingen vor einigen Jahren bei der Förderung des Sozialpsychiatrischen Dienstes ein Interessensbekundungsverfahren durchgeführt.
- Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe als überörtlicher Sozialhilfeträger und einige seiner Mitgliedslandkreise haben ab dem Frühjahr 2004 Dienstleistungen in den Bereichen der Jugend- und Sozialhilfe nach den Maßgaben des Vergaberechts öffentlich ausgeschrieben. Dieses Verfahren wurde nach einigen abschlägigen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte wieder aufgegeben. Das daraufhin etablierte Interessensbekundungsverfahren wurde dann nicht mehr weiter verfolgt, nachdem sich die freien Träger in einer Rahmenzielvereinbarung zu weitgehenden Zugeständnissen bereit erklärt haben. Insoweit war diese Maßnahme durchaus erfolgreich.
- Die Agentur für Arbeit ist vor einigen Jahren ebenfalls dazu übergegangen, ihre Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen grundsätzlich öffentlich auszuschreiben. In der Anfangsphase hat dies dazu geführt, dass viele in der Region vernetzte und erfahrene Anbieter nicht mehr zum Zug gekommen sind. Die Qualität der Maßnahmen hat sich dadurch verschlechtert. Inzwischen wurden die Ausschreibungsbedingungen und Leistungspakete so angepasst, dass die regionalen Strukturen berücksichtigt werden.

2. Freiwilligkeitsleistungen

Die Freiwilligkeitsleistungen im sozialen Bereich wurden systematisch überprüft, ob nach Auffassung der Verwaltung eine Vergabe oder ein Interessensbekundungsverfahren zu einem besseren Angebot oder einem günstigeren Preis führen könnte. Das Ergebnis ist in Tabellenform als Anlage dieser KT-Drucksache beigefügt.

2.1 Kriterien

- Zunächst muss überprüft werden, ob überhaupt andere Anbieter für eine Leistung in Frage kommen. Beispielsweise sind für die Telefonseelsorge, die Aids-hilfe oder den Kreissenorenrat keine anderen Anbieter erkennbar, die sich einem Wettbewerb stellen könnten.
- Maßnahmen, bei denen kein direkter Zuwendungsvertrag abgeschlossen wird, sondern die im Rahmen von allgemeinen Richtlinien gefördert werden, eignen sich ebenfalls nicht für ein Interessensbekundungsverfahren. Die Leistungen sind nicht auf eine Organisation bezogen, die Antragsteller können gegebenenfalls jährlich wechseln. Ein Beispiel dafür sind die besonderen Aufwendungen für die Jugendarbeit oder bisher die Stadtranderholung.
- Nur bei ganz wenigen Institutionen ist der Landkreis alleiniger Zuschussgeber. Ein Vergabeverfahren wäre nur in Abstimmung mit den anderen Zuschussge-

bern (Städte und Gemeinden, Land, Pflegekassen) durchführbar. Bei einem Förderanteil des Landkreises von weniger als 10 % der Gesamtkosten wird eine solche Initiative nicht für sinnvoll erachtet.

2.2 Ergebnis

Beim überwiegenden Teil der Freiwilligkeitsleistungen im sozialen Bereich erscheint eine Ausschreibung oder ein Interessensbekundungsverfahren nicht sinnvoll. In Einzelfällen, bei denen der Landkreis einen hohen Finanzierungsanteil trägt und es absehbar ist, dass es überhaupt andere Anbieter gibt, kann die Durchführung eines Interessensbekundungsverfahrens sinnvoll sein. Dabei ist sorgfältig zu prüfen, in welchem Preisniveau die Leistung anderswo liegt. Das Verfahren könnte sonst zu höheren Kosten oder zu einem geringeren Leistungsumfang führen.

Aus der als Anlage beigefügten Tabelle wird auch deutlich, dass keine Doppelförderung stattfindet. Dort, wo mehrere Einrichtungen dieselbe Aufgabe erfüllen gibt es einen inhaltlich oder räumlich klar abgegrenzten Aufgabenbereich. Die Tagesstätte für psychisch kranke Menschen in Reutlingen betreut beispielsweise die Menschen in Reutlingen und dem Umland, die Tagesstätte in Münsingen diejenigen auf der Alb. Die psychosoziale Beratungs- und ambulante Behandlungsstelle des Diakonieverbandes kümmert sich um Menschen mit Alkoholproblemen, diejenige der Drogenhilfe Tübingen um Menschen mit anderen Suchtformen.

3. Wirkungsuntersuchung

Die finanzielle Verwendung der Mittel wird bei den Zuwendungsempfängern anhand der detaillierten Verwendungsnachweise geprüft.

Bei einzelnen Projekten wie bei der Schulsozialarbeit, dem Projekt „Selbstständig Leben“ oder dem künftigen Projekt Schlehenäcker in Hülben erfolgt eine umfassende und detaillierte Wirkungsuntersuchung durch sachverständige Dritte. Bei allen anderen Zuwendungen erfolgte die inhaltliche Überprüfung bisher auf der Grundlage der jährlichen Sachberichte und weiterer Informationen, die der Verwaltung zugehen. Diese Vorgehensweise ist grundsätzlich sinnvoll, soll aber künftig strukturiert und erweitert werden.

Für die Sachberichte werden einheitliche Kriterien entwickelt, aus denen sich die Wirkung und die Qualität der Leistung ableiten lassen. Insbesondere sollen einheitlich konkrete Daten abgefragt werden:

- Zahl der Klienten / erreichten Personen
- Vernetzung mit anderen Angeboten
- Einbeziehung ehrenamtlichen Engagements
- Gegebenenfalls Dauer der Hilfen
- Gegebenenfalls Abfrage eines Behandlungs- oder Beratungserfolgs nach Beendigung der Maßnahme(Katamnese).

Darüber hinaus soll rechtzeitig vor dem Ende der in aller Regel dreijährigen Vertragslaufzeit eine Kundenbefragung durch den Vertragspartner durchgeführt werden. Davon ausgenommen sind anonyme Beratungen wie z. B. die Telefonseelsorge oder rein institutionelle Förderungen wie beim Kreissenorenrat oder dem Kreisjugendring. Der Inhalt der Kundenbefragung ist noch abzustimmen.