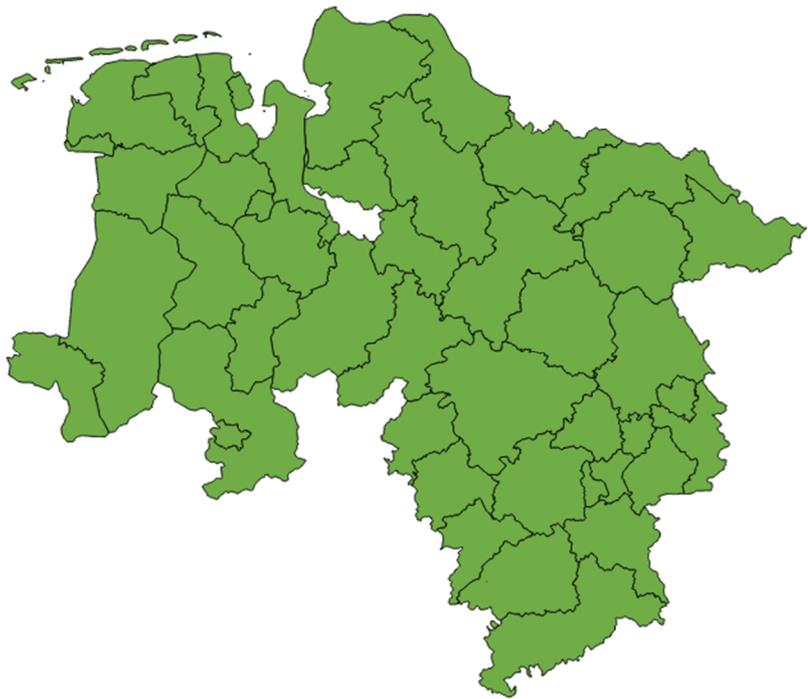


**Die Präsidentin des  
Niedersächsischen Landesrechnungshofs  
- Überörtliche Kommunalprüfung -**



**Kommunalbericht 2017**



**Niedersachsen**

**Kommunalbericht**  
**der**  
**Präsidentin**  
**des Niedersächsischen Landesrechnungshofs**  
**- Überörtliche Kommunalprüfung -**

**2017**

## Übersandt an

- Nds. Landtag
- Nds. Landesregierung
- Nds. Landkreistag
- Nds. Städtetag
- Nds. Städte- und Gemeindebund

## Herausgeberin:

Die Präsidentin des Nds. Landesrechnungshofs  
Justus-Jonas-Str. 4  
31137 Hildesheim  
<http://www.lrh.niedersachsen.de>

## Copyright

Die in diesem Bericht enthaltenen Texte, Grafiken und Tabellen unterliegen urheberrechtlichem Schutz und dürfen nur mit Einverständnis weiterverwendet werden. Die von mir erstellten Karten basieren auf den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung aus dem Jahr 2016.

### **5.11 Heilpädagogische Leistungen für Kinder, die noch nicht eingeschult sind – Bewilligung und Steuerung einer bedarfsgerechten Frühförderung**

*Für die Frühförderung gibt es wenige gesetzliche Vorgaben. Die zehn geprüften Sozialhilfeträger<sup>54</sup> gestalteten daher den Arbeitsprozess bei der Bewilligung und Steuerung der Frühförderung sehr unterschiedlich. Einzelne Arbeitsabläufe unterstützten eine bedarfsgerechte Frühförderung, andere erschwerten sie.*

*Eindeutige Regelungen in den Vereinbarungen mit den Leistungserbringern ermöglichen den Sozialhilfeträgern, die fachlichen Kompetenzen der Leistungserbringer im Bewilligungs- und Steuerungsprozess optimal zu nutzen.*

*Zur Unterstützung der Kommunen stellte die überörtliche Kommunalprüfung aus den Erkenntnissen der Prüfung Hinweise zum Arbeitsprozess zusammen, die bei der Bewilligung und Steuerung einer bedarfsgerechten Frühförderung Hilfestellung bieten können.*

#### *Hintergrund und Ziel der Prüfung*

Heilpädagogische Frühförderung ist eine ambulante Sozialhilfeleistung der örtlichen Sozialhilfeträger für noch nicht eingeschulte Kinder, die behindert oder von einer Behinderung bedroht und deswegen in ihrer Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt sind (Teilhabebeeinträchtigung). Die Frühförderung findet in der Regel in den Räumen der Frühförderstelle oder im häuslichen Umfeld des Kindes, mitunter aber auch im Kindergarten statt und wird von heilpädagogischen Fachkräften erbracht.

Für die heilpädagogische Frühförderung nach § 55 Abs. 2 Nr. 2 i. V. m. § 56 SGB IX gaben die Sozialhilfeträger in Niedersachsen im Jahr 2015 knapp 41 Mio. €<sup>55</sup> aus. Die Zahl der potenziell anspruchsberechtigten Kinder ist seit 2008 insgesamt leicht gesunken<sup>56</sup>, die Aufwendungen für die Frühförderung hingegen im gleichen Zeitraum um mehr als 25 % gestiegen<sup>57</sup>. Hinzu kommt, dass die Frühförderung das erste Glied einer langen Kette von Eingliederungshilfemaßnahmen sein kann, die viele Menschen mit Behinderungen durch ihr Leben begleiten. Beides bewog die überörtliche Kommunalprüfung, insbesondere die Arbeitsabläufe bei der Bewilligung und Steuerung von Maßnahmen der Frühförderung zu prüfen. Die Prüfung war darauf ausgerichtet, den Sozialhilfeträgern Hinweise zu geben, wie sie die Arbeitsabläufe – soweit erforderlich – optimieren können.

---

<sup>54</sup> Geprüft wurden die Städte: Osnabrück, Salzgitter, Wilhelmshaven und Wolfsburg sowie die Landkreise Goslar, Helmstedt, Holzminden, Northeim, Wesermarsch und Wittmund.

<sup>55</sup> Vom Nds. Landesamt für Soziales, Jugend und Familie auf Plausibilität geprüfte Abrechnungsdaten der Sozialhilfeträger zum Quotalen System.

<sup>56</sup> Vgl. Datenbank des Landesamts für Statistik Niedersachsen; Bevölkerung am 31.12. in Niedersachsen - Basisjahr 2008 - (A100001K), Internet: <http://www1.nls.niedersachsen.de/statistik/html/default.asp>; aufgerufen am 31.08.2016.

<sup>57</sup> Vom Nds. Landesamt für Soziales, Jugend und Familie auf Plausibilität geprüfte Abrechnungsdaten der Sozialhilfeträger zum Quotalen System.

Bei zehn Sozialhilfeträgern wurden jeweils ca. 50 Einzelfälle untersucht, um die typischen Arbeitsabläufe zu erfassen.

Neben der Leistungsgewährung sollen die Sozialhilfeträger mit den Leistungserbringern gem. § 75 Abs. 3 SGB XII Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen abschließen. Diese Vereinbarungen regeln verbindlich die Zusammenarbeit von Sozialhilfeträgern und Leistungserbringern u. a. bei den einzelnen Arbeitsschritten im Bewilligungs- und Steuerungsprozess. Daher hat die überörtliche Kommunalprüfung bei zwölf Sozialhilfeträgern<sup>58</sup> alle 39 abgeschlossenen Vereinbarungen geprüft.

Im Zuge der Prüfung der Vereinbarungen hat die überörtliche Kommunalprüfung auch eine Übersicht über die Bandbreite der vereinbarten Entgelte für Einzel- und Gruppenfrühförderung erstellt.

Gem. § 53 Abs. 4 SGB XII i. V. m. § 56 Abs. 1 S. 1 SGB IX werden heilpädagogische Leistungen erbracht, wenn sie nach fachlicher Erkenntnis eine drohende Behinderung abwenden oder den fortschreitenden Verlauf einer Behinderung verlangsamen oder die Folgen einer Behinderung beseitigen oder mildern können. Das bedeutet für die Frühförderung, dass jedes Kind stets Anspruch auf die Leistung hat, die seinen individuellen Bedarf deckt (bedarfsgerechte Leistung nach § 9 SGB XII).

*Anspruchsgrundlage für die Frühförderung*

Die Bewilligung und Steuerung einschließlich der zugrundeliegenden Arbeitsabläufe der Frühförderung sollten so gestaltet sein, dass die Frühförderung sowohl zielgerichtet als auch wirtschaftlich ist. Die Wirtschaftlichkeit von Leistungen der Eingliederungshilfe ist allerdings nicht monetär messbar. Die Leistung ist wirtschaftlich, wenn sie bedarfsgerecht ist. Ein Zuviel an Hilfe kann dazu führen, dass ein Kind überfordert ist. Eine zu geringe Hilfe dagegen birgt das Risiko, dass die oben genannten Ziele der Frühförderung nicht erreicht und kostenintensive Anschlussmaßnahmen notwendig werden.

*Wirtschaftlichkeit der Frühförderung*

Die überörtliche Kommunalprüfung betrachtete zunächst, wie die Kinder Zugang zur Frühförderung erhielten. Die überörtliche Kommunalprüfung prüfte die Arbeitsabläufe bei der Bewilligung und Steuerung der Frühförderung. Dies tat sie mit der Fragestellung, unter Beteiligung welcher Stellen und unter Heranziehung welcher Informationen die Sozialhilfeträger die (drohende) Behinderung der Kinder und die dadurch verursachte Teilhabebeeinträchtigung feststellten und anschließend den individuellen Bedarf ermittelten. Dabei erstreckte sich die Prüfung auch darauf, ob die Sozialhilfeträger neben dem Kind auch dessen Umfeld betrachteten. In einem weiteren Schwerpunkt hinterfragte die überörtliche Kommunalprüfung, ob die Sozialhilfeträger Entwicklungsberichte von den

*Schwerpunkte der Prüfung*

---

<sup>58</sup> Geprüft wurden die Vereinbarungen der Städte Osnabrück, Salzgitter, Wilhelmshaven und Wolfsburg sowie der Landkreise Goslar, Helmstedt, Holzminden, Northeim, Osnabrück, Vechta, Wesermarsch und Wittmund.

Leistungserbringern erhielten, die auf die für die Frühförderung vereinbarten Zielen sowie deren Zielerreichungsgrad aufbauten.

In einem weiteren Schritt wurde untersucht, welche Regelungen in den Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen eine bedarfsgerechte Leistungsgewährung unterstützten und welche ihr entgegenstanden.

*Zugang zur Frühförderung*

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Sozialhilfeträgern, es nicht allein der Initiative von Kinderärzten, Kindertagesstätten, Leistungserbringern oder Eltern zu überlassen, ob für ein Kind Frühförderung beantragt wird. Ein aktives Mitwirken der Sozialhilfeträger erhöht für alle anspruchsberechtigten Kinder die Chance, bereits zu diesem frühen Zeitpunkt den Zugang zu unterschiedlichen Hilfesystemen und damit u. a. auch zur Frühförderung zu erhalten. Dies kann beispielsweise durch das Angebot von Untersuchungen aller vierjährigen Kinder in Tageseinrichtungen oder durch den Einsatz von Familienhebammen und/oder Babylotsen<sup>59</sup> geschehen.

*Arbeitsablauf bei der Bewilligung der Frühförderung*

Für die Bewilligung der Frühförderung bestehen nur wenige gesetzliche Vorgaben. Gem. § 56 Abs. 1 SGB IX treffen die Sozialhilfeträger ihre Entscheidungen über Art und Maß der erforderlichen Hilfe „nach fachlicher Erkenntnis“. Somit müssen die Sozialhilfeträger eigene Wege finden, sachlich korrekt über die individuell bedarfsgerechte Hilfestellung zu entscheiden.

Folgende Vorgehensweisen haben sich dafür als hilfreich erwiesen:

*Interdisziplinäre Teams hinzuziehen*

Die Einbindung eines interdisziplinären Teams bietet nach Auffassung der überörtlichen Kommunalprüfung eine gute Möglichkeit, die (drohende) Behinderung und Teilhabebeeinträchtigung des Kindes mit der erforderlichen Fachkompetenz festzustellen. Es sollte – immer unter Beteiligung des Sozialhilfeträgers – mit mehreren unterschiedlichen Professionen besetzt sein, z. B. Kinderärzten, Sozialpädagogen, Physiotherapeuten, Ergotherapeuten oder Logopäden. Ein solches interdisziplinäres Team bietet den Vorteil, dass Fachkräfte gemeinsam an der Ermittlung der bedarfsgerechten Leistungen für das Kind mitwirken.

Die Arbeitsgruppe „Qualitätssicherung Gutachten im Kinder- und Jugendgesundheitsdienst“, die aus mehreren Ärztinnen niedersächsischer Gesundheitsämter bestand, hat

---

<sup>59</sup> Babylotsen bieten eine individuelle Beratung für alle Eltern von Neugeborenen an, u. a. vermitteln sie den Eltern Unterstützungangebote und motivieren sie zur Annahme dieser Angebote.

einen Leitfaden für die sozialmedizinische Begutachtung zur Frühförderung veröffentlicht.<sup>60</sup> Er enthält Hinweise für die Struktur und den Inhalt eines medizinischen Gutachtens. Er kann als Orientierungshilfe – auch bei Beteiligung eines interdisziplinären Teams – dienen.

Neben der medizinischen Untersuchung hält die überörtliche Kommunalprüfung es für wichtig, das soziale Umfeld des Kindes zu betrachten. Die Ursache für die Teilhabebeeinträchtigung kann auch im familiären Umfeld begründet sein (z. B. durch Trennung der Eltern, Schulden, Pflegefall in der Familie, Drogen- oder andere familiäre Problematiken). Mit einer solchen ganzheitlichen Betrachtung können die Sozialhilfeträger feststellen, ob Frühförderung überhaupt die bedarfsgerechte Leistung ist oder ob andere oder ergänzende Leistungen notwendig sind. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt deshalb, eine Umfeldbetrachtung durchzuführen und deren Ergebnis aktenmäßig nachvollziehbar darzustellen. Dies gilt auch für weitere Hilfen, die das Kind und/oder seine Familie benötigt und die Maßnahmen, die die Kommune hierzu in die Wege leitet.

*Soziales Umfeld des Kindes mit-betrachten*

Zur Steuerung und Durchführung einer bedarfsgerechten Leistung hat der Sozialhilfeträger so früh wie möglich einen Gesamtplan gem. § 58 SGB XII aufzustellen. Dazu wirkt er grundsätzlich mit dem behinderten Menschen und den sonst im Einzelfall Beteiligten zusammen. Bei der Frühförderung handelt es sich jedoch um noch nicht eingeschulte Kinder. Daher erwartet die überörtliche Kommunalprüfung bei der Gesamtplanung in der Regel keine aktive Beteiligung des Kindes.

*Arbeitsab-lauf bei der Steuerung der Frühför-derung*

Der Gesamtplan und die Zielplanung bilden die Grundlage für die vom Leistungserbringer „am Kind“ zu erbringende Leistung.<sup>61</sup> Das Nds. Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, das Nds. Landesamt für Soziales, Jugend und Familie und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den Kommunen haben einen Leitfaden zur individuellen Zielplanung im Rahmen des Gesamtplans erstellt.<sup>62</sup>

*Gesamtplan erstellen*

Der o. g. Leitfaden enthält für die (örtlichen) Sozialhilfeträger Handlungsempfehlungen, wie sie die Ziele für die Frühförderung im Einzelfall planen können. Inwieweit die Ziele

---

<sup>60</sup> Vgl. Bahlmann-Duwe, J., Hartwig, C., Jahnke, C., Pein, D., Schmidt, S., Tasche, H., Thiel, C. & Lührs, V. (2016) Leitfaden für die sozialmedizinische Begutachtung zur Frühförderung – ambulante Eingliederungsmaßnahmen gem. § 54 SGB XII, speziell § 55 und § 56 SGB IX – 2. Auflage, Seite 1, Internet: [https://www.aekn.de/fileadmin/media/Downloadcenter/ZQ/Leitfaden/Leitfaden\\_Begutachtung\\_Fruehfoerderung\\_2016.pdf](https://www.aekn.de/fileadmin/media/Downloadcenter/ZQ/Leitfaden/Leitfaden_Begutachtung_Fruehfoerderung_2016.pdf), aufgerufen am 10.08.2016.

<sup>61</sup> Vgl. Nds. Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, Internet: [http://www.soziales.niedersachsen.de/startseite/menschen\\_mit\\_behinderung/eingliederungshilfe\\_behinderte\\_menschen/aufgaben\\_und\\_grundlagen\\_eingliederungshilfe/hilfeplanung/gesamtplan--zielplanung-367.html](http://www.soziales.niedersachsen.de/startseite/menschen_mit_behinderung/eingliederungshilfe_behinderte_menschen/aufgaben_und_grundlagen_eingliederungshilfe/hilfeplanung/gesamtplan--zielplanung-367.html), aufgerufen am 11.08.2016.

<sup>62</sup> Vgl. Arbeitsgruppe 2a zum Quotalen System, 2. Leitfaden zur individuellen Zielplanung im Rahmen des Gesamtplans für Menschen mit Behinderungen – Handlungsempfehlung für kommunale Träger der Sozialhilfe im Land Niedersachsen, Version I/2009, Internet: [http://www.soziales.niedersachsen.de/startseite/menschen\\_mit\\_behinderung/eingliederungshilfe\\_behinderte\\_menschen/aufgaben\\_und\\_grundlagen\\_eingliederungshilfe/hilfeplanung/gesamtplan--zielplanung-367.html](http://www.soziales.niedersachsen.de/startseite/menschen_mit_behinderung/eingliederungshilfe_behinderte_menschen/aufgaben_und_grundlagen_eingliederungshilfe/hilfeplanung/gesamtplan--zielplanung-367.html), aufgerufen am 11.08.2016.

erreicht und die gewünschten Wirkungen der Leistungen eingetreten sind, muss der Sozialhilfeträger überprüfen.<sup>63</sup> Zu welchem Zeitpunkt der Sozialhilfeträger die Zielerreichung überprüft, muss er in jedem Einzelfall individuell festlegen.

*Entwicklungsberichte zur Zielerreichung*

Zur Überprüfung der Zielerreichung und der eventuellen Weiterbewilligung der Frühförderung benötigen die Sozialhilfeträger von den Leistungserbringern Berichte zur Entwicklung der Kinder (Entwicklungsberichte). Die überörtliche Kommunalprüfung hält Entwicklungsberichte für geeignet, die Zielerreichung zu überprüfen. Dies gilt allerdings nur, wenn die Entwicklungsberichte auch Aussagen zum Zielerreichungsgrad enthalten.

Erhält ein Kind neben der Frühförderung Leistungen von anderen Leistungsträgern oder z. B. familienbezogene Hilfen, müssen diese Leistungen aufeinander abgestimmt werden. Nur so ist gewährleistet, dass es mit Blick auf die bedarfsgerecht zu gewährenden Leistungen weder zu Doppelförderungen noch zu Förderlücken kommt. Dafür ist es erforderlich, diese Abstimmungsergebnisse in den Fallakten zu vermerken.

*Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen*

Die gem. §§ 75 ff. SGB XII vorgesehenen Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen müssen den Prozess der Bewilligung und Steuerung einer bedarfsgerechten Frühförderung unterstützen. Es bestehen seitens der überörtlichen Kommunalprüfung keine Bedenken, wenn die Sozialhilfeträger fachliche Kompetenzen der Leistungserbringer hierfür nutzen. Die Zuständigkeit für die Bewilligung von bedarfsgerechten Hilfen darf jedoch nicht über die Vereinbarungen faktisch auf die Leistungserbringer verlagert werden. Die Sozialhilfeträger können dies verhindern, indem sie mit den Leistungserbringern eindeutig vereinbaren, welche Leistungen diese im Einzelfall erbringen sollen.

Zusätzlich zu den Vereinbarungen der direkten Leistungen „am Kind“ sollten die Sozialhilfeträger und die Leistungserbringer nach Auffassung der überörtlichen Kommunalprüfung in den Leistungsvereinbarungen mindestens Regelungen treffen zu:

- Mitwirkungspflichten der Leistungserbringer
- Informationspflichten der Leistungserbringer
- Individuellen Zielplanungen
- Aussagekräftigen Entwicklungsberichten

*Bandbreite der Entgelte*

Aus den geprüften Vergütungsvereinbarungen ermittelte die überörtliche Kommunalprüfung die Bandbreite der Entgelte, die die Sozialhilfeträger mit ihren Leistungserbringern aushandelten. Die Vergütungen für die Einzelfrühförderung bewegten sich zwischen 0,46 € und 0,96 € für eine Förderminute. Die Vergütungen für die Gruppenfrühförderung

---

<sup>63</sup> Vgl. Arbeitsgruppe 2a zum Quotalen System, a.a.O., S. 9.

lagen zwischen 0,14 € und 0,48 € für eine Förderminute. Auch wenn ein direkter Vergleich der jeweiligen Entgelte wegen unterschiedlicher Leistungsstandards nicht möglich war, zeigte das Ergebnis doch, dass die Vergütungsregelungen so stark voneinander abwichen, dass sich eine Überprüfung für die örtlichen Sozialhilfeträger lohnen kann.

Im Gegensatz zu den stationären und teilstationären Einrichtungen der Eingliederungshilfe besteht für die ambulanten Eingliederungshilfeleistungen kein Landesrahmenvertrag. Eine (freiwillige) Verständigung der Sozialhilfeträger mit den Leistungserbringern über einheitliche Leistungsstandards und zugeordnete einheitliche Leistungsvergütungen könnte für transparente Leistungen und Vergütungen bei der Frühförderung sorgen und dazu führen, dass vergleichbare Leistungen auch mit vergleichbaren Entgelten vergütet werden.

Die Sozialhilfeträger sind dafür verantwortlich, dass alle anspruchsberechtigten Kinder eine bedarfsgerechte Frühförderung erhalten. Es gibt nur wenige gesetzliche Vorgaben, wie die Sozialhilfeträger dabei vorzugehen haben. Daher sind die Sozialhilfeträger gefordert, den Bewilligungsprozess eigenständig auszugestalten, die Hilfe zu steuern und die dafür erforderlichen Prozessschritte mit den Anbietern zu vereinbaren, soweit diese betroffen sind.

*Fazit*

Eine fundierte Meinungsbildung zu der Frage, ob eine (drohende) Behinderung und Teilhabebeeinträchtigung vorliegt, ist dabei von entscheidender Bedeutung für die zutreffende Beantwortung der Frage, ob und wenn ja welchen Hilfebedarf ein Kind hat.

Beispiele für eine gelungene Vorgehensweise bei der Bewilligung und Steuerung einer bedarfsgerechten Frühförderung sind in den nachfolgend abgebildeten Hinweisen zusammengestellt.

### ***Zugang zum System der Frühförderung***

- ❖ Die Chance, dass alle anspruchsberechtigten Kinder Zugang zur Frühförderung erhalten, erhöht sich durch ein aktives Mitwirken des Sozialhilfeträgers (z. B. durch das Angebot der Untersuchung aller Kinder in den Tageseinrichtungen, Familienhebammen und Babylotsen).



### ***Bewilligung der Frühförderung***

- ❖ Der Sozialhilfeträger benötigt zur Feststellung der (drohenden) Behinderung und der Teilhabebeeinträchtigung fast immer ein medizinisches Gutachten. Der „Leitfaden für die sozialmedizinische Begutachtung zur Frühförderung“ enthält ein Muster für die „Amtsärztliche Stellungnahme für eine ambulante Eingliederungshilfemaßnahme“. Er wurde von der Arbeitsgruppe „Qualitätssicherung Gutachten im Kinder- und Jugendgesundheitsdienst“ – bestehend aus acht Ärztinnen niedersächsischer Gesundheitsämter – verfasst und kann in der Praxis als Orientierungshilfe dienen.
- ❖ Die Feststellung der (drohenden) Behinderung und der Teilhabebeeinträchtigung mit fachlicher Unterstützung durch ein interdisziplinäres Team bietet den Vorteil, dass viele Fachkräfte an der Feststellung der Anspruchsvoraussetzungen und der Ermittlung der bedarfsgerechten Leistungen für das Kind mitwirken.
- ❖ Es ist neben der medizinischen Untersuchung des Kindes wichtig, sein soziales Umfeld zu betrachten, um die richtige Unterstützung zu identifizieren. Unterstützungsmöglichkeiten neben der Frühförderung können z. B. Erziehungsberatung, Konfliktberatung, Drogenberatung oder Familienhilfen sein.



### ***Steuerung der Frühförderung***

- ❖ Individuelle Förderziele für die Frühförderung und dazu beschriebene Maßnahmen unterstützen die Steuerung des Einzelfalls.
- ❖ Der „2. Leitfaden zur individuellen Zielplanung im Rahmen des Gesamtplans für Menschen mit Behinderungen“ der Arbeitsgruppe 2a zum Quotalen System, Version I/2009, bietet eine Orientierung, um Grob- und Feinziele für die Frühförderung zu beschreiben. Er wurde vom Nds. Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, vom Nds. Landesamt für Soziales, Jugend und Familie und von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus den Kommunen gemeinsam erstellt.
- ❖ Entwicklungsberichte der Leistungserbringer sind zur Überprüfung der Zielerreichung hilfreich, wenn sie Aussagen zum Zielerreichungsgrad enthalten.
- ❖ Erhält ein Kind neben der Frühförderung andere Leistungen, müssen mit Blick auf die bedarfsgerechte Frühförderung alle Leistungen aufeinander abgestimmt werden.