

Vorlage-Nr. 14/368

öffentlich

Datum: 10.03.2015
Dienststelle: OE 7
Bearbeitung: Frau Kramer

Sozialausschuss	24.03.2015	empfehlender Beschluss
Finanz- und Wirtschaftsausschuss	17.04.2015	empfehlender Beschluss
Landschaftsausschuss	22.04.2015	Beschluss

Tagesordnungspunkt:

Untersuchung "Wirkfaktoren auf die Wirtschaftlichkeit der Werkstätten"

Beschlussvorschlag:

Dem Vorschlag der Verwaltung zur Ausschreibung eines Untersuchungsauftrags zu den Wirkfaktoren auf die Wirtschaftlichkeit der WfbM wird gemäß Vorlage Nr. 14/368 zugestimmt.

Finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt (Ifd. Jahr):

Produktgruppe:	017	
Erträge: Veranschlagt im (Teil-)Ergebnisplan		Aufwendungen: 150.000 € /Wirtschaftsplan
Einzahlungen: Veranschlagt im (Teil-)Finanzplan Bei Investitionen: Gesamtkosten der Maßnahme:		Auszahlungen: /Wirtschaftsplan
Jährliche ergebniswirksame Folgekosten:		
Die gebildeten Budgets werden unter Beachtung der Ziele eingehalten		

Zusammenfassung:

Aufgrund einer nach wie vor unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung der Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) im Rheinland plant die Verwaltung, auf Basis eines entsprechenden Auftrags des Landschaftsausschusses eine externe Untersuchung zu vergeben mit dem Ziel, die Faktoren zu eruieren und genauer zu analysieren, die die wirtschaftliche Situation einer Werkstatt maßgeblich beeinflussen.

Grundlage dieser Untersuchung sind gemeinsam mit den Vertretern der rheinischen Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege erarbeitete Eckpunkte.

Die Untersuchung soll Hinweise liefern, welche Faktoren, Rahmenbedingungen und Management-Entscheidungen Auswirkungen haben auf das wirtschaftliche Ergebnis einer Werkstatt für behinderte Menschen. Es sollen Hypothesen zu möglichen Wirkungszusammenhängen entwickelt und durch Bestandsaufnahme und Analyse in Werkstätten überprüft werden.

Methodisch sind neben der Analyse und Auswertung vorliegender wirtschaftlicher Kennzahlen, z.B. aus Jahresabschlüssen oder der Offenlegungen des Arbeitsergebnisses der WfbM sowie von Strukturdaten, auch Instrumente wie Interviews und Workshops vorgesehen. Dazu wird aus den 43 rheinischen Werkstätten eine relevante Stichprobe gebildet.

Auf Basis der gefundenen Ergebnisse soll die Untersuchung eine Stärken-/ Schwächenanalyse beinhalten sowie Vorschläge und Handlungsempfehlungen ableiten. Der Transfer solcher Ansätze in die Praxis kann beispielsweise über Rahmenzielvereinbarungen mit der Freien Wohlfahrtspflege oder Einzel-Zielvereinbarungen mit konkreten Werkstätten erfolgen. WfbM sind selbstständige Unternehmen, die keiner Weisung seitens des Sozialhilfeträgers unterliegen. Konkrete Umsetzungsansätze und Steuerungsaktivitäten sind mit der Freien Wohlfahrtspflege bzw. den Trägern der WfbM gemäß §§ 75 ff SGB XII zu vereinbaren.

Die Vergabe des Untersuchungsauftrags erfolgt auf Grundlage der Ziffer 2.3 der Dienstanweisung für das Ausschreibungs- und Vergabewesen im Rahmen eines Auswahlverfahrens.

Die mit der Vergabe verbundenen Kosten werden derzeit auf ca. 150.000 € geschätzt. Die benötigten Finanzmittel stehen zur Verfügung.

Begründung der Vorlage Nr. 14/368

Untersuchungsauftrag „Wirkfaktoren auf die Wirtschaftlichkeit der WfbM“

Mit Vorlage 13/3492 hat die Verwaltung über die Arbeitsergebnisse der rheinischen Werkstätten für Menschen mit Behinderung (WfbM) für das Jahr 2012 berichtet. Aufgrund einer nach wie vor unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung der rheinischen Werkstätten hat der Landschaftsausschuss in seiner Sitzung am 07.04.2014 die Verwaltung beauftragt, gemeinsam mit den Vertretern der rheinischen Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege Eckpunkte für eine externe Untersuchung zu erarbeiten. Zielsetzung dieser Untersuchung ist es, Faktoren, die die wirtschaftliche Situation einer Werkstatt maßgeblich beeinflussen, zu eruieren und genauer zu analysieren.

Auf Basis dieses Beschlusses hat die Verwaltung gemeinsam mit den rheinischen Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege Eckpunkte für eine solche Untersuchung erarbeitet. Diese Eckpunkte sollen Grundlage für eine Ausschreibung und Vergabe des Untersuchungsauftrags sein.

1. Hintergrund der Untersuchung

Menschen mit einer wesentlichen Behinderung haben unabhängig von Art oder Schwere der Behinderung einen gesetzlichen Anspruch auf einen Arbeitsplatz in einer anerkannten Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM), wenn sie die Zugangsvoraussetzungen nach § 136 Abs. 2 SGB IX erfüllen. Die WfbM eröffnet ihnen ein Angebot zur Teilhabe am Arbeitsleben, sie werden individuell begleitet und nach ihren Fähigkeiten gefördert. In den WfbM erhalten die Beschäftigten ein Arbeitsentgelt und sind sozialversichert.

Während eine WfbM einerseits eine soziale und rehabilitative Aufgabe erfüllt, ist sie andererseits gleichzeitig ein wirtschaftliches Unternehmen. Die wirtschaftliche Betätigung ist Teil ihres Auftrages. Insofern hat sich die Werkstatt auch an wirtschaftlichen Grundsätzen zu orientieren und sich nach solchen zu organisieren.

Neben ihrem rehabilitativen Auftrag sind die Werkstätten nach § 12 Abs. 3 der Werkstättenverordnung (WVO) verpflichtet, wirtschaftliche Arbeitsergebnisse zu erzielen, um daraus an die im Arbeitsbereich beschäftigten Menschen mit Behinderung ein ihrer individuellen Leistung angemessenes Arbeitsentgelt zahlen zu können. Das Arbeitsergebnis ist die Grundlage für die Berechnung der Arbeitsentgelte der Beschäftigten. Es bestimmt die „verteilbare Masse“ und so maßgeblich die Lohnhöhe der WfbM-Beschäftigten.

Die Offenlegung der Arbeitsergebnisse der letzten Jahre hat gezeigt, dass die wirtschaftliche Entwicklung der Werkstätten im Rheinland sehr unterschiedlich verläuft. Dieser Trend hat sich in 2013 fortgesetzt. Fast die Hälfte (49 %) der Werkstätten konnte ihr Arbeitsergebnis je LB gegenüber dem Vorjahr steigern (2012: 37,2 %). Bei der anderen Hälfte (51 %) lag das Arbeitsergebnis allerdings unter Vorjahresniveau (2012: 62,8 %), davon bei wiederum 67 % das zweite Jahr in Folge.

Zwar konnten diese Werkstätten die Löhne der Beschäftigten durch die Verwendung von Rücklagemitteln und die Erhöhung der Ausschüttungsquote bisher konstant halten. Ein solcher Ausgleich ist jedoch nicht dauerhaft möglich.

Die Unterschiedlichkeit der wirtschaftlichen Entwicklung in den 43 rheinischen Werkstätten macht aus Sicht des LVR sowie der rheinischen Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege eine eingehendere Analyse der Wirkfaktoren, die sicher nicht alle von den Trägern der Werkstätten beeinflussbar sind, erforderlich.

Aus Sicht der Verwaltung muss der rehabilitative Auftrag der Werkstätten Vorrang haben. Dieser Vorrang kann unter rein betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu einem „unwirtschaftlichen“ Verhalten führen.

2. Ziel der Untersuchung

Die Untersuchung soll Hinweise darauf geben, welche Faktoren, Rahmenbedingungen und Management-Entscheidungen Auswirkungen haben auf das wirtschaftliche Ergebnis einer Werkstatt für behinderte Menschen. Die relevanten Merkmale und Faktoren sollen bestimmt, Hypothesen zu möglichen Wirkungszusammenhängen entwickelt und durch Bestandsaufnahme und Analyse in Werkstätten überprüft werden.

3. Datenbasis der Untersuchung

Eine Vielzahl der für die Untersuchung erforderlichen Daten liegen dem LVR bzw. den Werkstattträgern vor. Dies sind insbesondere

- Arbeitsergebnisrechnungen/Offenlegungen
- Jahresabschlüsse, sonstige Daten/Berichte aus dem Rechnungswesen
- Strukturdaten (Beschäftigtenmeldungen der rheinischen WfbM etc.), Personalstatistiken.

Weitere für die Untersuchung erforderliche Erkenntnisse sollen im Rahmen von strukturierten Befragungen, Interviews, Workshops etc. gewonnen werden.

4. Eckpunkte: Fragestellungen und Vorgehen

Die Entscheidung über die Vergabe erfolgt nicht zuletzt aufgrund der Qualität des vorgelegten Untersuchungskonzepts und -designs der jeweiligen Angebote. Eine zu einengende Vorgabe bereits in der Ausschreibung wäre daher kontraproduktiv.

4.1 Auswahl der zu untersuchenden Einrichtungen

Allein aus Kostengründen werden nicht alle 43 Werkstattträger in die Analyse einbezogen werden können. Es wird daher eine Auswahl der in die Analyse einzubeziehenden Träger nach zuvor definierten Kriterien getroffen werden müssen.

Die Auswahl soll relevante kennzeichnende Merkmale/Unterschiede der Grundgesamtheit widerspiegeln, wie beispielsweise

- unterschiedliche Regionen (Stadt-/Land, Ballungsraum/strukturschwache Region)
- Beschäftigungsstrukturen (Behinderungsarten, Anteil der schwerstmehrfach-behinderten Menschen, Teilzeit-Beschäftigung)
- Werkstattstrukturen (Einrichtunggröße etc.)
- positive/negative Entwicklungen der Arbeitsergebnisse

Die Größe der zu untersuchenden Stichprobe wird im Rahmen der Vergabe auf Basis der eingereichten Konzepte noch genauer zu ermitteln sein, dürfte aber mindestens bei ca. 20 bis 30 Prozent, das heißt zwischen 8 und 12 Werkstätten, liegen.

4.2 Workshop zur Thesen-Generierung

Als wichtige Rahmenbedingung für wirtschaftlichen Erfolg werden generell eine Reihe von strukturellen Faktoren in Betracht gezogen, die jedoch nicht unbedingt ausreichend sind, um die Wirkzusammenhänge ganzheitlich zu erfassen. Konkrete, überprüfbare Untersuchungshypothesen sollen zunächst in einem gemeinsamen Workshop mit dem beauftragten Institut, Vertreterinnen und Vertreter der rheinischen Werkstätten und des LVR erarbeitet werden.

Grundsätzlich sind folgende Strukturfaktoren in den Blick zu nehmen:

- die regionale Struktur

Jedem Werkstattträger sind verbindlich Einzugsbereiche zugeordnet. Standortverlagerungen sind nicht ohne weiteres möglich. Die Einbindung in die regionale Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur sowie die regionale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik können die Möglichkeiten beeinflussen, Aufträge zu akquirieren oder auch Übergänge von Beschäftigten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu fördern. Der Standort kann bei der Wahl von Tätigkeitsfeldern bzw. der Auswahl von Kunden eine Rolle spielen.

- die Werkstattstruktur

Auswirkungen auf die Beschaffung von Aufträgen, den Umfang der angebotenen Produkte und Leistungen, die Möglichkeiten von Kooperationen, die Höhe der Kosten etc. können z.B. folgende werkstattinterne Rahmenbedingungen und Entscheidungen haben:

- Einrichtungsgröße
- Gebäude-/ Produktionsanlagen
- Geschäftsfelder, Angebotsumfang
- Unternehmensführung und Marketing
- Personalstruktur /-kosten etc.

- die Beschäftigtenstruktur

Dem Aspekt der Beschäftigtenstruktur kommt im Rahmen der Untersuchung eine besondere Bedeutung zu.

So hat grundsätzlich jeder Mensch mit einer wesentlichen Behinderung einen Anspruch auf einen Werkstattplatz, sofern er ein Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung erbringen kann (Werkstattfähigkeit). In NRW werden auch Menschen mit Schwerstmehrfachbehinderung in die WfbM aufgenommen. Die Werkstätten sollen ihren Beschäftigten zudem die Möglichkeit bieten, in Teilzeit zu arbeiten. Die Werkstattbeschäftigten sind je nach Art oder Schwere der Behinderung unterschiedlich leistungsfähig und haben einen unterschiedlich hohen Betreuungsbedarf.

In die Untersuchung einzubeziehende Faktoren wären daher z.B.:

- die Behinderungsart
- der Personalmehrbedarf (ABC-Zusatzpauschalen)
- Teilzeitbeschäftigung
- demographische Entwicklung, Altersstruktur
- Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt/ Übergangsmanagement
 - o Außenarbeitsplätze
 - o betriebsintegrierte Arbeitsplätze

4.3 Bestandsaufnahme in den ausgewählten Werkstätten

Durch die Auswertung vorhandener Unterlagen und Dokumente, aber insbesondere auch durch Befragungen, Interviews etc. von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen in den Werkstätten werden neben den wirtschaftlichen Messgrößen quantitative wie qualitative Daten zu den gemäß 4.2. ermittelten Merkmalen und Faktoren erhoben.

4.4 Analyse/Überprüfung von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen

Die strukturellen und qualitativen Daten werden mit den wirtschaftlichen Daten verknüpft und in Bezug auf ihre Bedeutung für den wirtschaftlichen Erfolg einer Werkstatt überprüft.

Dabei wird auch betrachtet, inwieweit Einflussfaktoren miteinander in Zusammenhang stehen und sich in ihren Wirkungen gegenseitig aufheben bzw. verstärken.

4.5 Stärken- und Schwächen-Analyse, Handlungsempfehlungen

Auf der Basis der Untersuchungsergebnisse soll die Untersuchung eine Stärken-/ Schwächen-Analyse beinhalten (Worin liegen Erfolgspotentiale bzw. Risiken für Werkstätten in Bezug auf das wirtschaftliche Ergebnis?) sowie Vorschläge und Handlungsempfehlungen bzw. -bedarfe ableiten.

Der Transfer solcher Ansätze in die Praxis kann beispielsweise über Rahmenzielvereinbarungen mit der Freien Wohlfahrtspflege oder Einzel-Zielvereinbarungen mit konkreten Werkstätten erfolgen, je nach Wirkzusammenhang und Kontext. WfbM sind selbstständige Unternehmen, die keiner Weisung seitens des Sozialhilfeträgers LVR unterliegen. Die Untersuchung dient im ersten Schritt dazu, die Spielräume für Steuerung bei der wirtschaftlichen Entwicklung zu erfassen und gegenüber der Wirkung von nicht steuerbaren Kontextfaktoren abzugrenzen.

In einem zweiten Schritt werden konkrete Umsetzungsansätze und Steuerungsaktivitäten mit der Freien Wohlfahrtspflege bzw. den Trägern der WfbM gemäß §§ 75 ff SGB XII vereinbart.

5. Kostenumfang

Da eine solche Untersuchung erstmalig durchgeführt wird, können die mit dem Auftrag verbundenen Kosten nur aufgrund von Erfahrungswerten für in Auftrag gegebene Evaluationen oder Untersuchungen in anderen Sachkontexten geschätzt werden. Mit ausschlaggebend für die Höhe der Kosten wird der Umfang des Projektes sein (Zahl der einzubeziehenden WfbM, Umfang der Befragungen etc.). Die Verwaltung rechnet derzeit mit Kosten von rund 150.000 Euro. Die Finanzierung erfolgt aus der PG 017, Finanzposition „Weiterentwicklung der Sozialhilfe“. Die Kosten können aus den im Haushalt 2015/2016 bereit gestellten Mitteln finanziert werden.

Die Verwaltung erwartet aus der Untersuchung einen Erkenntnisgewinn in Bezug auf die Frage der Steuerungsmöglichkeiten der Werkstattträger bei der Wirtschaftlichkeit. Es geht darum, die Wirkung von Kontextfaktoren, wie z.B. Arbeitsmarktlage oder Standort, die nicht direkt von der Werkstatt-Geschäftsführung zu beeinflussen sind, ebenso zu erfassen wie die Wirkfaktoren, die auf Management-Entscheidungen zurück zu führen sind und der betriebswirtschaftlichen Steuerung unterliegen. Daraus abgeleitet soll die Untersuchung Handlungsempfehlungen entwickeln, die auf eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit der WfbM und damit einhergehend die Sicherung der Arbeitsentgelte für die Werkstattbeschäftigten abzielt. Eine Kosten-Nutzen-Kalkulation der Untersuchung ist nicht bezifferbar. Grundlage für diese Kalkulation können nur die Ergebnisse der Untersuchung sein.

6. Vergabe

Die Vergabe des Untersuchungsauftrags erfolgt auf Grundlage der Ziffer 2.3 der Dienstanweisung für das Ausschreibungs- und Vergabewesen im Rahmen eines Auswahlverfahrens, in Zusammenarbeit mit dem Competence Center für Einkauf und Vergaben des LVR.

7. Projektzeitraum

Der voraussichtliche Beginn der Untersuchung ist nach dem derzeitigen Stand nach Beendigung des Auswahlverfahrens im 3. Quartal 2015 vorgesehen. Der Auftragnehmer soll unmittelbar nach der Vergabeentscheidung seine Tätigkeit aufnehmen.

Über die Ergebnisse der Auftragsvergabe wird die Verwaltung zeitnah berichten.

In Vertretung

H ö t t e