

Der Bürgermeister

Hilden, den 04.01.2006

AZ.: III/51 Pa, Schg



Hilden

WP 04-09 SV 51/084

Mitteilungsvorlage

öffentlich

**Bericht zur Prüfung der Gemeindeprüfungsanstalt im Bereich der
Erzieherischen Hilfen und Kindertagesbetreuung**

Beratungsfolge:	Sitzung am:	Bemerkungen
Jugendhilfeausschuss	16.03.2006	

Beschlussvorschlag:

„Der Jugendhilfeausschuss nimmt den Bericht zur Kenntnis.“

Finanzielle Auswirkungen

Produktnummer		Bezeichnung	
Investitions-Nr.:			
Mittel stehen zur Verfügung:			
Haushaltsjahr:			

Der Mehrbedarf besteht für folgendes Produkt:

<u>Kostenstelle</u>	<u>Kostenträger</u>	<u>Konto</u>	<u>Betrag €</u>		
Die Deckung ist durch folgendes Produkt gewährleistet:					
<u>Kostenstelle</u>	<u>Kostenträger</u>	<u>Konto</u>	<u>Betrag €</u>		
Finanzierung:					
Vermerk Kämmerer:					

Erläuterungen und Begründungen:

In der Ratssitzung vom 5.11.2005 wurde der Bericht der Gemeindeprüfungsanstalt auch für das Aufgabenfeld Jugend vorgestellt. Im jeweiligen Fachausschuss sollen die wesentlichen Ergebnisse und daraus resultierende Entscheidungen beraten werden.

In der Anlage ist der Bericht beigelegt.

Im Jahre 2005 wurde das Fachamt zum ersten Mal intensiv auf inhaltlich qualitativer Ebene von der Gemeindeprüfungsanstalt untersucht. D.h. mehrere Wochen wurde in zwei großen Bereichen geprüft: **Erzieherische Hilfen nach dem SGB VIII und Tagesbetreuung für Kinder nach dem GTK**. In vergangenen Jahren war es üblich, Gesamtkostenbestände oder Stichprobenkontrollen von Aktenvorgängen mit Zahlungsvorgängen zu prüfen.

Der jetzt tätige Prüfer zeichnete sich durch ein außergewöhnliches Fachwissen im SGB VIII aus, so dass in vielen Fachdetails ein hohes Sachverständnis für die Gesamtstruktur der Organisation als auch für die diffizile Aufgabenvielfalt bestand. Es wurden alle Sitzungsvorlagen der letzten 5 Jahre, die sich mit Zuschussbudgets, Organisationsbeschreibungen, Kontrakten und Jugendhilfeplanungen befassen, analysiert neben Formularen für Hilfepläne, Arbeitsstrukturen, monatlichen Budgetauszügen, monatlichen amtsinternen Grafiken zur Budget- und Fallentwicklung, Jahresplanungen in den einzelnen Hilfen sowie Haushaltsplänen. Allein die Vorbereitung der Prüfung verursachte im Amt für Jugend, Schule und Sport umfangreiche Recherchen und schriftliche Zusammenstellungen.

Der Prüfbericht geht ein auf:

Demografische Entwicklung und die Analyse der Stadt Hilden
Kindergartenbedarfs-, Schulentwicklungs- und Sportstättenplanung
Aufbauorganisation
Hilfeplanverfahren
Controlling und Berichtswesen
Jugendhilfeplanung
Entwicklung der Ausgaben
Bewertung der Hilfen

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die schon seit Jahren eingeschlagene Linie des Fachamtes in Abstimmung mit Politik, mit Zuschussbudgets und damit verbundener Fach- und Ressourcenverwaltung besonders auch im Sozialen Dienst zu arbeiten, positiv bewertet wird. Das Kosten- und Leistungsbewusstsein ist bei jedem Beschäftigten im Sozialen Dienst vorhanden. Die Ergebnisse der Gemeindeprüfungsanstalt korrespondieren mit den Organisationsuntersuchungsergebnissen und spiegeln den Anspruch des Amtes auf ständige Qualitätsverbesserung.

Ebenso wird die konsequente Anwendung von Stadtteilorientierung auch im Hinblick auf die Demografieänderungen positiv bewertet. Dazu gehört auch, dass die Stadt Hilden sich schon frühzeitig auf den Weg gemacht hat, sich den demografischen Veränderungen zu stellen und diese in den politischen und öffentlichen Raum zu transportieren.

Die Empfehlung einer Vernetzung aller Planungsbereiche wie Kindergartenbedarfs-, Schulentwicklungs- und Sportstättenplanung hinsichtlich Auswirkungen der demografischen Entwicklungen und sich daraus ergebenden Handlungsnotwendigkeiten und Optimierungspotentiale in einem „Gesamtüberblick“ darstellen zu können, finden sich in einem ersten Schritt in der Fusion des Amtes für Jugend, Schule und Sport. Im Weiteren sind sie schon in der Kindergartenbedarfs-, Ogata- und im nächsten Schritt in der Schulentwicklungsplanung. Auch die Sportstättenplanung berücksichtigt gerade Schulbedarfe und demografischen Wandel.

Da das Fachamt die Controllinginstrumente „handgestrickt“ aufgrund mangelnder Software anwendet, wurde von der Gemeindeprüfungsanstalt auf Dauer empfohlen, den Markt der Anbieter zu nutzen und eine entsprechend passende Software einzusetzen. Dies war bisher nach einem entsprechend intensiven Versuch in vergangenen Jahren gescheitert, da die Kassenschnittstelle mit der Software nicht kompatibel war.

Da auch die Kasse jetzt mit einem neuen System arbeitet, wurde erstmalig eine Chance zur Realisierung dieser Prüffeststellung möglich. In einem gemeinsamen Verbund mit noch vier weiteren kreisangehörigen Städten soll 2006 eine gleiche Software angeschafft werden, die dann auch interkommunale Vergleiche ermöglichen kann. Damit wären dann auch Handauswertungen zum NKF nicht mehr nötig, die mittlerweile immer größere Zeitanteile verschlingen. Auch eine empfohlene Heimkartei findet sich in dieser Software.

Immer aufwendiger aber auch von großer Bedeutung wird das Abstimmen in Arbeitsgemeinschaften, Arbeitskreisen und Arbeitsgruppen mit Abteilungen, Ämtern, Freien Trägern und im Rahmen des Kontraktmanagements auf der Ebene der Lenkungsgruppen. Positiv bewertet wird, dass hier darauf geachtet wird, Maßnahmen abzustimmen.

Die Entwicklung der Ausgaben wird im Prüfbericht explizit dargestellt und trotz der über dem Mittelwert liegenden Ausgaben auf die fast vollständig genutzten Handlungsmöglichkeiten des Fachamtes hingewiesen. Es wurde ausschließlich der KIWI-Wert 4 (Erläuterung in der Anlage) verbunden mit einer grünen Ampel erteilt. Die Steuerungen werden soweit es geht ausgeschöpft, aber auch die Unabwägbarkeiten dieses Zuschussbudgets, die wie auch immer vom Fachamt betont, mit einfließen.

So ist es jetzt erstmalig gelungen, den Haushaltsplanungsansatz des Zuschussbudgets der erzieherischen Hilfen für 2006 zu konsolidieren während es in anderen Kommunen ohne diese Controlling-Instrumente - wie auch der Prüfer bemerkte - zu Mehrausgaben im Haushaltsjahr käme.

Tagesbetreuung für Kinder nach dem Gesetz für Tageseinrichtungen für Kinder NRW (GTK NRW)

Der Bericht des Gemeinderechnungsprüfungsamtes NRW (GPA NRW) stellt einleitend fest, dass **die Bedarfsplanung der Stadt Hilden den Anforderungen an ein strukturiertes und perspektivisch ausgerichtetem Planungs- und Steuerungsinstrument entspricht**. Grundlage für diese Aussage ist die aktuelle Kindergartenbedarfsplanung von Januar 2005, das aktuelle Platzangebot sowie die Planungen für den Zeitraum bis zum Jahr 2007.

Im nächsten Schritt setzte sich das GPA mit dem Einrichtungsangebot in der Stadt Hilden auseinander und kam zu dem Schluss, dass die Stadt Hilden die Erfüllung des gesetzlichen Anspruchs auf einen Kindergartenplatz nach § 24 SGB VIII in erster Linie in Kooperation mit Kirchen, freien Trägern und Vereinen gewährleistet und das Angebot somit ganz überwiegend geprägt ist von nicht städtischen Einrichtungen, was eine bunte und vielfältige Trägerlandschaft mit einem breiten Leistungsspektrum und einer hohen Angebotsdichte und -qualität bedingt. Hervorgehoben wurde auch, dass im Bereich der Sprachförderung, der Integration behinderter Kinder, der Prävention von erkennbaren Erziehungsdefiziten sowie der Früherkennung von möglichen schulischen Problemen in einer Vielzahl von Tageseinrichtungen für Kinder unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt werden. Zusammenfassend kommt der Bericht zu der Feststellung, dass **die vielfältige Trägerlandschaft mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen führt bei der Stadt Hilden zu einem breit gefächerten Betreuungsangebot**. Der GPA-Bericht würdigt damit die gute Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung auf der einen und den Freien Trägern auf der anderen Seite und das gemeinsam geschaffene vielfältige und qualitative Betreuungsangebot.

Im nächsten Schritt prüfte das GPA die Versorgungssituation unter Beachtung der finanziellen Aspekte – wie z.B. die Entwicklung von Kosten und Zuschussbedarf sowie die Elternbeiträge). Im

Zusammenhang mit der Versorgungsquote der unter 3-jährigen stellt der Bericht fest, dass **die Stadt Hilden dabei ist, durch ein konstruktives Zusammenwirken mit den freien Trägern, ein flächendeckendes Versorgungsnetz an Bildungs- und Betreuungsplätzen zu schaffen und bestrebt, dies entsprechend der Bedarfssituation anzupassen und dem Erfordernis des § 5 Absatz 1 GTK in Verbindung mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz Rechnung zu tragen.**

Ergänzend ist daraufhin zuweisen, dass zum Zeitpunkt der Prüfung das aktuelle Konzept einen Ausbau der Betreuungsangebote für Kinder unter 3 Jahren von insgesamt 81 Betreuungsplätzen vorsah. Im Laufe des Jahres 2005 konnte durch die gute Zusammenarbeit mit dem Landschaftsverband Rheinland, der die Umwandlung von 2 Kindergartengruppen und 1 Hortgruppe in kleine altersgemischte Gruppen genehmigte, das Betreuungsangebot für diese Altersgruppe sogar auf 101 Plätzen erhöht werden.

Hinsichtlich der Versorgungsquote der 3- bis 6-jährigen stellt der Prüfungsbericht fest, dass **Gewährleistungsträgeranspruch auf einen Kindergartenplatz bei der Stadt Hilden in Zusammenarbeit mit den freien Trägern erfüllt wird. Aufgrund der rückläufigen Geburtenrate** prognostiziert der Bericht, **dass ab dem Kindergartenjahr 2005 / 2006 sogar Kindergartenplätze abgebaut oder in Betreuungsplätze für Kinder unter 3 Jahren umgewandelt werden.** Diese Prognose ist bereits eingetreten, was sich in der o.g. Umwandlung von Kindergartengruppen bzw. Hortgruppe in kleine altersgemischte Gruppen widerspiegelt.

Hinsichtlich der 7- bis 13-jährigen stellt der Bericht fest, dass die Versorgungsquote auf einem hohen Niveau liegt. Besonders erwähnt wird, dass die Stadt Hilden ein bedarfsorientiertes und umfassendes Angebot für Schüler sowohl der Grundschule als auch der Sekundarstufe I eingerichtet hat.

Das GPA hat aber nicht nur die Versorgungsquoten – gestaffelt nach Altersgruppen – geprüft, sondern auch die Kosten je Platz in Tageseinrichtungen für Kinder pro Jahr ermittelt. Laut Aussage des GPA's stellen die Betriebskosten eines Betreuungsplatzes in einer Kindertageseinrichtung den maßgeblichen Indikator für den finanziellen Aufwand dar, den die Stadt Hilden für die Aufrechterhaltung dieses Platzes zu leisten hat. Eine differenzierte Betrachtung der kommunalen und freien Trägerschaft kann wichtige Anhaltspunkte für mögliche Verhandlungen mit freien Trägern liefern. Der Kostenvergleich ergab, dass die Kosten je Platz in den Einrichtungen Freier Träger von 1999 bis 2003 um 9,46 % gestiegen, während die Kosten in städt. Einrichtungen im gleichen Zeitraum um 5,64 % gesunken sind und im Jahr 2003 die Kosten je Platz in eigenen Einrichtungen erstmals geringfügig unter denen der freien Träger liegen (4.285 Euro zu 4.303 Euro). Als Gründe für diese geringfügige Abweichung werden seitens des GPA's angeführt:

- allgemeine Kostensteigerungen und durchgeführte Änderungen in der Angebotsstruktur
- in Einrichtungen freier Träger werden im Verhältnis zu den eigenen Einrichtungen überdurchschnittlich viele Plätze in Tagesstätten-, Hort-, Integrativen und Altersgemischten-Gruppen angeboten – hieraus resultieren wegen der geringeren Gruppenstärke und / oder gesetzlich vorgegebenen Personalanforderungen unmittelbar höhere Personal- und Sachkosten
- möglicherweise kann eine Ursache auch in der Personalstruktur liegen, z.B. Familienstand, Alter und Anzahl der zu betreuenden Kinder nehmen hier einen erhöhenden Einfluss auf die zu zahlende Vergütung – auch krankheitsbedingte Ausfälle wirken sich gleichermaßen aus.

Der Bericht stellt aber auch fest, dass sich die Kosten zwischen freier – und städtischer Trägerschaft in der Gesamttendenz angleichen. Im interkommunalen Vergleich stellt das GPA fest, dass sich die Stadt Hilden mit ihren eigenen Einrichtungen unter dem Mittelwert befindet, während sich die Kosten je Platz in Einrichtungen freier Träger darüber befinden.

Bezogen auf den Gesamtzuschussbedarf je Platz in Tageseinrichtungen stellt der GPA-Bericht fest, dass **in der Stadt Hilden im Betrachtungszeitraum der Gesamtzuschussbedarf immer unter dem Mittelwert liegt. Er stellt bezogen auf das Jahr 2003 sogar den Minimalwert der Vergleichskommunen dar.**

Zusammenfassend stellt der GPA-Bericht fest, dass eine Reduzierung von Betriebskosten, deren Höhe ganz überwiegend von Personalkosten geprägt ist, zumindest kurzfristig nicht erreicht werden kann. Die Stadt Hilden steht zudem im ständigen Dialog mit den freien Trägern von Kindertageseinrichtungen, um unter Berücksichtigung der rückläufigen Geburtenrate auch künftig ein ausreichendes, am Bedarf orientiertes und wohnortnahes Platzangebot sicherzustellen. Strukturelle Veränderungen in Bezug auf die Umsetzung des Tagesbetreuungsausbaugesetzes (TAG) und des Programms Offene Ganztagsgrundschule im Primarbereich bedürfen zudem einer fundierten Analyse und Abwägung mit dem bestehenden und seitens des Rates der Stadt gewollten Qualitätsniveaus der Tagesbetreuung von Kindern in Hilden. Dies wird auch seitens des GPA's ausdrücklich unterstrichen.

Neben der Ausgabenseite hat das GPA auch die Einnahmenseite in ihre Betrachtung miteinbezogen und festgestellt, dass die Stadt Hilden seit dem Jahr 2000 bei den Einnahmen immer über dem interkommunalen Mittelwert aller Vergleichskommunen liegt und der Anteil der Elternbeiträge im Zeitverlauf weiter steigt.

Bezogen auf den Zuschussbedarf je Platz in Kindertageseinrichtungen „vermag das GPA keinen Handlungsbedarf erkennen“. Vielmehr wird festgestellt, dass sich die Entwicklung des Zuschussbedarfs sowohl bei den eigenen Einrichtungen als auch bei den Einrichtungen freier Träger sich im internen Verlauf als auch in der interkommunalen Vergleichsbetrachtung nach wie vor sehr günstig darstellt. Positiv hervorgehoben wird, dass das **derzeitige Angebot in Hilden anhand der bestehenden Konzepte nach und nach den eintretenden Entwicklungen (sinkende Nachfrage infolge sinkender Geburtenrate) angepasst wird und zielorientierte und systematisch gesteuerte Planungsprozesse („Was will ich bis wann und wie erreichen?“) vorhanden sind, um eine trägerübergreifende Differenzierung des Leistungsspektrums der Tagesbetreuung bei gleichzeitiger Reduzierung des Gesamtangebotes erreichen zu können.**

Die umfassende Bedarfsplanung im Bereich der Kindertageseinrichtungen und das hierauf aufbauende Berichtswesen für den Jugendhilfeausschuss wird seitens des GPA's positiv bewertet und festgestellt, dass die steuerungsrelevanten Komponenten zur Kostenminimierung genutzt und Analysen zur Ermittlung künftiger Zuschussbedarfe durchgeführt werden.

In einem weiteren Schritt hat das GPA noch den freiwilligen Zuschuss je Platz in Tageseinrichtungen für Kinder freier Träger geprüft. Festgestellt wurde, dass die Gesamtsumme der freiwilligen Zuschüsse im Zeitraum 1999 bis 2003 um ca. 57 % gestiegen ist. Als Hauptursache für diesen Anstieg wird die vertragliche Vereinbarung mit der Ev. Kirchengemeinde Hilden genannt, die einen weiteren Zuschuss zu den anererkennungsfähigen Betriebskosten erhält. Allerdings wird auch festgestellt, dass die freiwilligen Zuschüsse je Platz und Jahr bis 2002 deutlich unter dem interkommunalen Mittelwert und aufgrund der Vereinbarung mit der Ev. Kirchengemeinde Hilden im Jahre 2003 erstmals geringfügig über dem Mittelwert der Vergleichskommunen liegen. Unter Berücksichtigung dieser Gesamtbetrachtung stellt der GPA-Bericht fest, dass **die Entwicklung der freiwilligen Zuschüsse sich sowohl im internen Verlauf als auch in der interkommunalen Vergleichsbetrachtung sich nach wie vor zufrieden stellend darstellt.**

Zusammenfassend macht der GPA-Bericht deutlich, dass die Betreuungssituation bei der Stadt Hilden geprägt ist von einer vielfältigen Trägerlandschaft und einem breit gefächerten sowie qualitativ anspruchsvollen Angebotsspektrum. Die Stadt Hilden sei dabei, die Versorgungsquote bei den unter 3-jährigen sukzessive auszubauen, um den Regelungen des Tagesbetreuungsausbaugesetzes (TAG) Rechnung tragen zu können. Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz wird in Hilden erfüllt. Weiterhin sei eine Vielzahl an Angeboten zur Betreuung von Kindern und Jugendlichen in der Altersgruppe 7- bis unter 14-jähriger vorhanden. Die Kosten für einen Platz in eigenen Einrichtungen positionieren sich im interkommunalen Vergleich günstiger als die der freien Träger. Hieraus resultiert die Empfehlung, eine Auswertung der jeweiligen Kostenstrukturen vorzunehmen und die Ergebnisse gegenüberzustellen. Bei außerordentlich abweichenden Werten sollten lt. Empfehlung des GPA's Ausstattungen und Strukturen der Einrichtungen analysiert und gegebenenfalls hinsichtlich einer Kostenreduzierung verglichen werden.

Hierbei ist aus Sicht der Stadt Hilden anzumerken, dass die Personalausstattungen nicht nur der städtischen sondern auch der freien Träger den gesetzlichen Vorgaben entsprechen und die Ursache für die geringfügig höheren Betriebskosten freier Träger in erster Linie in den Strukturen (altersgemischte bzw. integrative Gruppen, Hortgruppen, Tagesstätten) zu sehen sind und eine Reduzierung der Betriebskosten mit einer bedarfsorientierten Änderung der Angebotsstruktur einher gehen muss.

Lt. Feststellung des GPA's präsentieren sich im interkommunalen Vergleich die Zuschussbedarfe je Platz sowohl für die eigenen Einrichtungen als auch für die der freien Träger auf einem sehr günstigen Niveau. Im internen Vergleich benötigen die eigenen Einrichtungen einen geringeren Zuschussbedarf.

Abschließend stellt der GPA-Bericht fest, dass die Höhe der Elternbeiträge ein Garant für die nur geringen Zuschussbedarfe je Platz ist.

Abschließend ist festzustellen, dass die Prüfung des GPA's im Bereich der Erzieherischen Hilfen und der Tagesbetreuung für Kinder zu einer sehr positiven Bewertung gelangt und abgesehen von einigen wenigen Empfehlungen Konzeption, Umsetzung und Analyse der Aufgabenerfüllung in der vorliegenden Form als Ziel orientiert und angemessen bezeichnet. Bei einer qualitätsorientierten Aufgabenerfüllung liegen die ermittelten Kosten fast immer unter den Mittelwerten der Vergleichskommunen und unterstreichen damit die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung.

Günter Scheib