

GPA NRW, Postfach 10 18 79, 44608 Herne

Stadt Hilden
Frau Bürgermeisterin Birgit Alkenings
Postfach 100880

40708 Hilden

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Heinrichstraße 1, 44623 Herne
www.gpa.nrw.de

Birgit Cramer-Görtz

Teamleiterin

t 0 23 23/14 80-0

m 01722721282

f 0 23 23/14 80-333

e birgit.cramer-goertz@gpa.nrw.de

04.12.2015

Überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt Hilden

Sehr geehrte Frau Alkenings,

vielen Dank für Ihre Stellungnahmen zu den Teilberichtsentwürfen Tagesbetreuung für Kinder, Schulen und Finanzen. Ich freue mich, dass die Stadt Hilden einige unserer Empfehlungen bereits aufgegriffen hat oder beabsichtigt, sie umzusetzen.

Nachfolgend gehe ich auf Ihre kritischen Hinweise, die unsere Prüfmethodik und Vorgehensweise betreffen, ein.

Teilbericht Tagesbetreuung für Kinder

Zur Methodik

Die GPA NRW prüft auf vergleichender Basis. Dabei legt sie eine finanzwirtschaftliche Sichtweise zu Grunde. Die vergleichende Prüfung basiert auf objektiv messbaren Kennzahlen. Die Vorgehensweise, die Kennzahlen zu ermitteln, ist in allen von uns geprüften Kommunen identisch. Vorhandene Standards oder die Qualität der Leistung werden von uns nicht beurteilt und können von uns im Rahmen der Prüfung auch nicht beurteilt werden. Die Qualitätssicherung in Kindertageseinrichtungen ist Aufgabe der Landesjugendämter. Insoweit ist sichergestellt, dass die Qualität der Tageseinrichtungen aller Kommunen, die im Vergleich berücksichtigt sind, gesichert ist. Ansonsten würden die Einrichtungen keine Betriebserlaubnis bekommen. Gleichwohl gibt es natürlich unterschiedliche Standards auch in Tageseinrichtungen. Sie fließen mittelbar in unsere Kennzahlen ein, da hohe Standards häufig auch zu höheren Aufwendungen im interkommunalen Vergleich führen. Standards sind zum einen eine Frage der Leistungsfähigkeit der Kommune und zum anderen eine politische Entscheidung. Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme, dass die Definition Hildener Qualitätsstandards stets in enger Ab- und Übereinstimmung mit den politischen Mandatsträgern der Stadt Hilden getroffen worden ist. Auch die Hildener Politik ist Adressat unserer Prüfungsergebnisse. Wir verstehen unsere Aufgabe im Rahmen der überörtlichen Prüfung darin, den Entscheidern vor Ort die von uns dargestellten Kennzahlen und die Positionierung der Stadt transparent zu machen. Aus den Vergleichswerten lässt sich zudem ableiten, wie sich andere vergleichbare Städte positionieren. Vor Ort muss sich die Verwaltung bzw. Politik die Frage stellen, ob ein Standard aufrechterhalten werden soll oder nicht, insbesondere bei nicht ausgeglichenen Haushalten.

Wir verkennen nicht, dass zwischen der finanzwirtschaftlich orientierten Sichtweise der GPA NRW und den Entscheidungen im Sinne der von Ihnen definierten Familienfreundlichkeit vor Ort im Einzelfall ein Unterschied liegen kann. Die GPA NRW möchte die Kommunen in der Wirtschaftlichkeit unterstützen. Dabei verzichten wir bewusst auf eine Diskussion über Qualitäten. Das oberste Ziel jeder Kommune muss sein, den Haushalt auszugleichen. Um dieses Ziel zu erfüllen, kann jede Kommune im Rahmen ihrer Selbstverwaltung agieren und die Qualitäten und Standards zur Aufgabenerfüllung selbst festlegen. Dabei muss sie bei einer schlechter werdenden Haushaltslage Prioritäten setzen. Wir zeigen der Stadt Hilden im Teilbericht Tagesbetreuung für Kinder Möglichkeiten auf, wie sie den Fehlbetrag in der Tagesbetreuung für Kinder reduzieren kann, auch im Vergleich zu anderen Kommunen in NRW. Erlauben Sie aufgrund Ihrer Ausführungen zu der Grafik auf Seite 8 des Teilberichtes (Wirkungszusammenhänge/Einflussfaktoren) den Hinweis, dass der abgebildete Index den Mittelwert der anderen Kommunen gleicher Größenklasse abbildet. Dieser ist nicht etwa als Zielgröße zu sehen. Jeder der abgebildeten Parameter wirkt anders auf den Fehlbedarf. Als Ergebnis der Analyse der Einflussfaktoren sollen Handlungsmöglichkeiten zur Reduzierung des Fehlbetrages stehen. Daran orientiert sich dann wiederum die KIWI Bewertung. Die KIWI Indexierung 3 für die Stadt Hilden zeigt, dass aus Sicht der GPA NRW Handlungsmöglichkeiten für Verbesserungen bestehen und Ressourcen eingespart werden könnten.

Der Fehlbetrag ist in Hilden im Vergleichsjahr 2012 überdurchschnittlich und steigt in 2013 deutlich an. Das hat verschiedene Gründe. Einige hat die GPA NRW im Bericht analysiert, ohne eine Wertung vorzunehmen.

Versorgungsquote U 3

An keiner Stelle im Bericht bewertet die GPA NRW die Versorgungsquote der Stadt Hilden kritisch. Sie führt lediglich aus, dass die U-3 Versorgungsquote bei der Analyse des Fehlbetrags mit zu betrachten ist und zwar dahingehend, dass eine hohe Versorgungsquote den Fehlbedarf negativ beeinflusst. Eine hohe Versorgungsquote kann aber notwendig sein, um dem Rechtsanspruch gerecht zu werden. In Hilden ist es bisher gelungen, allen berechtigten Eltern ein Angebot zu unterbreiten und somit den Rechtsanspruch, wie vom Gesetzgeber vorgesehen, adäquat zu erfüllen. Das sieht die GPA NRW positiv. Andere Kommunen können den Rechtsanspruch mit einer geringeren Versorgungsquote U 3 erfüllen, weil z.B. die Nachfrage nach U 3 Betreuung geringer ist.

Eine Vergleichbarkeit der U 3 Versorgungsquoten ist gegeben, weil die Kennzahlen einheitlich erhoben werden. Gleichwohl hat die GPA NRW – wiederum ohne Wertung – die eigene Quote der Stadt Hilden im Bericht dargestellt.

Elternbeitragsquote

Die GPA NRW sieht es positiv, dass die Stadt Hilden die Empfehlungen zur Elternbeitragssetzung aufgegriffen hat, um den Fehlbetrag zu reduzieren.

Eine Änderung der Geschwisterkindbefreiung schließen Sie aus. Sie weisen darauf hin, dass diese selbst in Kommunen mit Haushaltssicherungskonzept oder Nothaushalten praktiziert wird. Im Kreis Mettmann hätten bspw. alle Kommunen ausnahmslos eine Geschwisterkindbefreiung.

Hier ist es von Vorteil, dass die GPA NRW den Blick über das gesamte Land hat. Es gibt zahlreiche Kommunen unter den Vergleichskommunen, die keine umfassende Geschwisterkindbefreiung haben,

sondern für das 2. Kind z.B. 25 Prozent oder 50 Prozent des Beitrages erheben und erst das dritte Kind beitragsbefreit stellen.

Plätze in kommunaler Trägerschaft

An keiner Stelle im Bericht wird eine Empfehlung ausgesprochen, mehr oder weniger Plätze in kommunaler Trägerschaft vorzuhalten. Auch ist, wie bereits oben ausgeführt, der Index keine Zielgröße, so dass nicht von einer Indexverfehlung gesprochen werden kann. Die GPA NRW weist darauf hin, dass der Anteil der Plätze in kommunalen Kindertageseinrichtungen (für sich betrachtet) den Fehlbetrag für die Tagesbetreuung für Kinder beeinflusst, weil das Land NRW für sie einen geringeren Zuschuss im Vergleich zu den Plätzen in Tageseinrichtungen freier Träger gewährt.

Anteile Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

Die Stadt Hilden hat erkannt, dass Maßnahmen zur Steuerung der 45 Stunden Plätze notwendig sind und beabsichtigt dies über die Elternbeiträge. Darüber hinaus einen Nachweis für den Betreuungsbedarf zu verlangen, hält die GPA NRW nach wie vor für sinnvoll und nachvollziehbar. Eine solche Abfrage ist auch im Interesse der Eltern. Viele Eltern in NRW haben die Erfahrung gemacht, dass sie in einer Einrichtung ausnahmslos nur einen 45 Stunden Betreuungsplatz bekommen, obwohl ein geringeres Stundenkontingent für ihren individuellen Bedarf ausreichen würde mit der Folge, dass sie einen höheren Elternbeitrag bezahlen müssen als eigentlich notwendig wäre. Im übrigen lässt sich immer wieder feststellen, dass die angemeldeten 45 Stunden Plätze tatsächlich von vielen Eltern nicht in diesem Umfang in Anspruch genommen werden. Auch unter diesem Blickwinkel gilt es, den tatsächlichen Bedarf zu bestimmen.

Freiwillige Zuschüsse an freie Träger

Sie führen in Ihrer Stellungnahme aus, dass Sie bei einer Änderung der Regelung der freiwilligen Zuschüsse damit rechnen müssen, Kindertageseinrichtungen in Ihre Trägerschaft übernehmen zu müssen. Unsere Empfehlung zielt darauf ab, weiter mit den unterschiedlichen Trägern zu verhandeln und ihnen gegenüber auch auf die sich verschlechternde Haushaltssituation der Stadt Hilden hinzuweisen. Andere Kommunen, auch solche, die einen großen Anteil an Plätzen in freier Trägerschaft haben, zahlen deutlich geringere freiwillige Zuschüsse.

Teilbericht Schulen

Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

Sie merken in Ihrer Stellungnahme an, dass wir bei der Ermittlung der Flächenbedarfe und -potenziale etc. die weiteren Herausforderungen durch Inklusion nicht einbeziehen. Bisher gibt es keine verbindlichen Vorschriften für Raumstandards in Schulen mit inklusivem Unterricht. Der Flächenbedarf ist davon abhängig, ob die Kommune Schwerpunktschulen bildet, an denen sie die erforderlichen Rahmenbedingungen für die einzelnen Förderschwerpunkte schafft. Auch sind zusätzliche Raumbedarfe je nach Behinderung unterschiedlich. Ein allgemeingültiger Benchmark für eine inklusive Schule ist bisher kaum realistisch. Daher ist es grundsätzlich erforderlich, den Bedarf für jede Schule individuell zu konkretisieren und das Raumprogramm entsprechend anzupassen.

Insgesamt dürften in den Hildener Schulen Räume für Differenzierung etc. zur Verfügung stehen. Den 2013 gebildeten insgesamt 74 Klassen stehen in Schulgebäuden 99 Klassenräume und 67 Mehrzweckräume zur Verfügung.

Schulturnhallen

Es ist richtig, dass die GPA NRW in der letzten Prüfung der Stadt Hilden bei der Berechnung der Bedarfe an Turnhalleneinheiten einen Richtwert von zehn Klassen je Halleneinheit zugrunde gelegt hat. Aufgrund der in der Zwischenzeit gesammelten Praxiserfahrung in verschiedensten Projekten ist die GPA NRW zu dem Ergebnis gekommen, dass für den unterrichtlichen Schulsport in den mittleren und großen kreisangehörigen Städten jeweils zwölf Klassen eine Turnhallen-Einheit benötigen, da ein Teil des Unterrichts auf Außenanlagen oder im Schwimmbad stattfindet. Da der Bedarf für den Schulsport am Vormittag ermittelt wird, besteht keine zeitliche Überschneidung mit den Hallenbedarfen für die OGS. Sportangebote im Rahmen der OGS finden ja üblicherweise nach dem Schulunterricht statt.

Schulsekretariate

Für die Kennzahlenvergleiche im Bereich der Schulsekretariate gilt das, was allgemein zu den Kindertageseinrichtungen ausgeführt wurde. In die Kennzahlenergebnisse der Stadt Hilden fließen die Standards im Sekretariatsbereich mittelbar ein, da sie zu höheren Aufwendungen im interkommunalen Vergleich führen. Die Personalaufwendungen Schulsekretariate je Schüler der Stadt Hilden bilden den neuen Maximalwert. Im Berichtsentwurf hat die GPA NRW bereits ausgeführt, dass viele Aufgaben der in Hilden vorgefundenen Sekretariatsaufgaben keine Besonderheit darstellen. Hier sieht die GPA NRW kein Alleinstellungsmerkmal der Stadt Hilden.

In der Stellungnahme führen Sie nun weiter aus, dass die Stadt Hilden ihre Sekretärinnen in den Grundzügen des Vergaberechts schult, da Hildener Sekretariatskräfte investive Mittel bewirtschaften und Aufträge unter Beachtung des sehr formalen Vergaberechts erteilen. Sie führen weiter aus, dass Sekretärinnen in Hilden die arbeitsrechtlichen Vorgänge für Honorarkräfte vom Vertragsabschluss bis zur Bezahlung bearbeiten und für deren Tätigkeit umfassendes Knowhow bezüglich des Schulrechts sowie der Schulorganisation nötig ist.

Diese Vorgehensweise hält die GPA NRW für wenig zweckmäßig und effektiv. Alle Sekretariatskräfte müssen sich so die komplizierten Grundlagen des Vergabe- und Vertragsrechts aneignen. In den einzelnen Schulen werden die Fallzahlen für Vergaben und Verträge vergleichsweise gering sein. Für eine geringe Anzahl an Vorgängen muss jede Mitarbeiterin zahlreiche Rechtsgrundlagen beherrschen, um die Aufgaben rechtssicher zu bearbeiten. Derartige Aufgaben sollten aus Sicht der GPA NRW zentral (zentrale Vergabestelle, Schulverwaltungsamt) organisiert werden, um einerseits die Rechtssicherheit zu erhöhen und andererseits Synergieeffekte durch die Zentralisierung zu erzielen.

Schülerbeförderung

Die GPA NRW begrüßt es, dass die Stadt Hilden die Empfehlung hinsichtlich einer Vergabe im Abstand von drei Jahren aufgreift.

Teilbericht Finanzen

Die Erfassung der Flächendaten und der Gesamtverbindlichkeiten entspricht unserer Methodik, um die Kommunen mit unterschiedlichen Ausgliederungsgraden vergleichbar zu machen. Dabei kommt es nicht auf die Zuschussbedarfe von Gesellschaften an sondern auf die Beteiligungsverhältnisse.

Die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes und die Zinslastquote werden im Bericht ebenfalls dargestellt und analysiert und für die Stadt Hilden im interkommunalen Vergleich positiv bewertet.

Eine Änderung der Berichtsentwürfe aufgrund Ihrer Stellungnahme halte ich für nicht erforderlich. Das Jugendamt hatte um eine Ergänzung bezüglich der Bearbeitung der „Elternbeitragsfälle“ gebeten. Diese habe ich im Teilbericht „Tagesbetreuung für Kinder“ auf Seite 6 vorgenommen. Ich werde Ihnen den Schlussbericht Anfang nächster Woche zuleiten, damit sie ihn wie geplant in die Dezembersitzung des Rates einbringen können.

Bitte teilen Sie mir mit, ob Sie eine Veröffentlichung Ihrer Stellungnahme im Internet wünschen und ob Sie ggfls. aufgrund meiner Ausführungen diese Stellungnahme zuvor anpassen werden.

Mit freundlichen Grüßen

Gez.

Birgit Cramer-Görtz

Teamleiterin Prüfung und Beratung