

Informationsvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
Jugendhilfeausschuss	27.01.2016	öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

Bericht der Gemeindeprüfungsanstalt NRW über die „Überörtliche Prüfung Jugend der Stadt Bielefeld im Jahr 2014“

Sachverhalt:

1. Vorbemerkungen

Die Gemeindeprüfungsanstalt NRW (GPA) hat im Jahr 2014 eine Prüfung in diversen Aufgabenfeldern der Stadt Bielefeld durchgeführt. Zielstellung der GPA war es dabei,

- die Haushaltssituation zu analysieren,
- Risiken aufzuzeigen,
- die Haushaltskonsolidierung zu unterstützen und
- Handlungsempfehlungen auszusprechen.

Um hier Aussagen treffen zu können, bedient sich die GPA eines Vergleichs Bielefelder Werte und Zahlen mit denen anderer Kommunen in NRW.

Auf der Grundlage der von ihr für vor allem die Jahre 2011 und 2012 erhobenen Daten hat die GPA Kennzahlen gebildet, die sie interkommunal verglichen hat. Ziel der Prüfung ist es, mögliche Handlungsoptionen aufzuzeigen, die zu Verbesserungen des Ergebnisses führen. Dabei richtet die GPA den Blick schwerpunktmäßig auf die Fragestellungen des Ressourceneinsatzes und nicht auf die Qualität der Aufgabenerledigung.

Der Bericht über die durchgeführte Prüfung im Aufgabenbereich Jugend ist anliegend beigefügt. Die GPA betrachtet darin drei Teilbereiche, zu denen Empfehlungen ausgesprochen werden, die Gegenstand dieser Informationsvorlage sind:

- Kinder- und Jugendarbeit,
- Tagesbetreuung für Kinder und
- Kinderschutz.

Zum Teilbereich Hilfen innerhalb und außerhalb von Familien werden keine Empfehlungen abgegeben. Der fünfte von der GPA im Rahmen des Aufgabenbereichs Jugend betrachtete Teilbereich „Offene Ganztagschule“ fällt in den Zuständigkeitsbereich des Schul- und Sportausschusses, der sich am 27.10.2015 damit beschäftigt hat (Drs. 2144), und ist daher nicht

Gegenstand der vorliegenden Informationsvorlage.

2. Kurzzusammenfassung der wesentlichen Erkenntnisse und Schlussfolgerungen aus dem Bericht der GPA

Insgesamt wird der Bericht als positiv und die Arbeit des Jugendhilfeausschusses und der Verwaltung bestätigend eingeschätzt. Diese Einschätzung gründet insbesondere auf folgenden Feststellungen und Aussagen der GPA:

- Die Anforderungen an die produktorientierte Leistungsorganisation sind – schon nach früherer Feststellung der GPA – überwiegend erfüllt. Gleiches gilt für die ziel- und kennzahlengestützte Steuerung.
- Die GPA bewertet die vertraglichen Vereinbarungen mit den Trägern und Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit positiv.
- Auch die Kindergartenbedarfsplanung wird von der GPA positiv beurteilt.
- Die Einführung eines webbasierten Platzreservierungs- und Anmeldeverfahrens wird von der GPA begrüßt.
- Die GPA stellt fest, dass die Stadt Bielefeld den seit 01.08.2013 geltenden Rechtsanspruch auf einen U3-Betreuungsplatz erfüllt.
- Die fast vollständige Aufgabe der Hortbetreuung zugunsten der günstigeren OGS-Betreuung wird begrüßt.
- Die GPA begrüßt, dass die Stadt Bielefeld die freiwilligen Zuschüsse im Kita-Bereich mit Pflichten der Kita-Träger verbunden hat. Die kurzen Vertragslaufzeiten werden positiv bewertet.
- Die formulierten Mindeststandards an den Schutzauftrag für Kinder sind nach den Feststellungen der GPA in der Stadt Bielefeld fast vollständig umgesetzt. Die Verfahrensstandards wurden bei der Bearbeitung von Gefährdungsmeldungen in allen wesentlichen Punkten mit einer Ausnahme eingehalten.

Obwohl die von der GPA herangezogenen Daten vielfach bereits drei bis vier Jahre alt sind und obwohl ein Kennzahlenvergleich kein vollumfassendes Vergleichsbild der betrachteten Kommunen liefern kann, wird der GPA-Bericht für das Themenfeld Jugend als durchaus nützlich und hilfreich angesehen, um sich orientieren und (Hinweise auf) Veränderungs-/Handlungsbedarfe erkennen zu können. Die insgesamt sieben Empfehlungen sind daher bereits geprüft und teilweise auch umgesetzt worden.

Die strategisch wichtigsten Schlussfolgerungen aus den Empfehlungen der GPA sind:

- An der Anwendung des DV-Verfahrens LITTLE BIRD und seiner Nutzung durch alle Kita-Träger/-Einrichtungen wird festgehalten (siehe Ziff. 3.2).
- Die Verwaltung sieht derzeit keine Veranlassung, dem Jugendhilfeausschuss eine erneute Änderung der Elternbeitragssatzung vorzuschlagen (siehe Ziff. 3.3).
- Im Kita-Bereich wird der bereits eingeschlagene Kurs einer bedarfsgerechten Reduzierung des Betreuungsumfangs fortgesetzt. Ab dem Kindergartenjahr 2016/2017 wird dadurch eine weitere Reduzierung des Anteils von 45-Stunden-Plätzen angestrebt. Hierbei werden die Erkenntnisse aus LITTE BIRD und die Bedarfserklärungen der Eltern eine wichtige Grundlage bilden (siehe Ziff. 3.4).
- Der Empfehlung der GPA entsprechend prüft die Verwaltung die Höhe der freiwilligen

Zuschüsse im Kita-Bereich regelmäßig. Sinnvoll und erforderlich ist, die genauen Auswirkungen der anstehenden veränderten Kita-Finanzierung zu ermitteln, in einen Austausch darüber mit den Kita-Trägern zu gehen und dann zu entscheiden, inwieweit sich die neue Sachlage auf die Zahlungsmodalitäten und/oder die Höhe der Trägeranteilssubventionierung auswirken könnte (siehe Ziff. 3.5).

3. Die einzelnen Empfehlungen der GPA

3.1 Kinder- und Jugendarbeit – Verteilung und Zuordnung der Personalkosten

Empfehlung

Seite 12: Die Stadt Bielefeld sollte die Verteilung der Personalkosten überprüfen und diese zukünftig sachgerechter zuordnen.

Hintergrundinformationen und fachliche Anmerkungen

Die GPA bemängelt, dass die bei der Ermittlung des Anteils der Zuschüsse an freie Träger/Verbände am ordentlichen Aufwand des Produktes Jugendarbeit berücksichtigten Personalkosten der Verwaltung zu hoch angesetzt sind. Dies liegt an prozentualen Verrechnungswerten, die bei Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) festgelegt wurden. Zusätzliches Personal im Team „Trägerkooperation, Betriebskosten, Tageseinrichtungen für Kinder, Tagespflege“ erhöht durch die prozentuale Verteilung der Personalkosten auf alle Bereiche kalkulatorisch die Personalaufwendungen u.a. auch in der offenen Kinder- und Jugendarbeit. Die Kernaussage der GPA, dass Bielefeld hier einen Maximalwert unter den betrachteten Kommunen einnimmt, weil die Einrichtungen sich ausschließlich in freier Trägerschaft befinden, wird dadurch aber nicht tangiert.

Schlussfolgerungen

Für die Feststellungen der GPA ist die etwas unscharfe Abbildung zwar nicht ausschlaggebend, gleichwohl sollte langfristig eine Überprüfung und ggfs. Anpassung der bei Einführung des NKF festgelegten Werte vorgenommen werden. Da das mit einem erheblichen Arbeitsaufwand verbunden ist, kann diese Aufgabe nur langfristig angegangen werden.

3.2 Tagesbetreuung für Kinder – Einsatz des DV-Verfahrens LITTLE BIRD

Empfehlung

Seite 16: Die Stadt Bielefeld sollte alle freien Träger in das zentrale webbasierte Anmeldeverfahren einbeziehen.

Hintergrundinformationen und fachliche Anmerkungen

Gemeint ist das seit 01.10.2014 in Betrieb befindliche DV-Verfahren LITTLE BIRD. Ziele der DV-Einführung waren

- die Optimierung des Platz(vergabe)managements aus dem Blickwinkel aller drei Beteiligten (Eltern, Träger, Stadt Bielefeld),
- die Verbesserung der Planungsgrundlagen und
- die Sicherstellung einer passgenauen Bedarfsdeckung.

Die GPA begrüßt die Einführung eines webbasierten Platzreservierungs- und Anmeldeprogrammes. Nach ihrer Feststellung kann damit das Anmeldeverfahren zeitnah,

transparent und effizient abgewickelt werden, die Planungsgrundlagen werden verbessert und das Platzangebot kann noch stärker bedarfsgerecht gesteuert werden.

Unabhängig von der Empfehlung der GPA wird aus Sicht der Verwaltung eine Beteiligung aller Kita-Träger/-Einrichtungen am webbasierten System LITTLE BIRD für notwendig gehalten. Die Kita-Träger in Bielefeld haben eine Kooperationsvereinbarung zur Nutzung von LITTLE BIRD unterschrieben und arbeiten in dem Verfahren. Sie entsprechen damit der zum 01.08.2014 in § 3b Abs.4 KiBiz eingefügten Verpflichtung der Träger zur Mitwirkung an eingesetzten Bedarfsanzeigeverfahren.

Ab Sommer 2016 steht mit LITTLE BIRD 2.0 eine Weiterentwicklung des DV-Verfahrens zur Verfügung. Im DV-Verfahren 1.0 noch vorhandene „Kinderkrankheiten“ werden damit behoben. Die Anwenderfreundlichkeit für alle Beteiligten steigt dadurch und der Nutzen vergrößert sich.

Schlussfolgerungen

An der Anwendung des DV-Verfahrens LITTLE BIRD und seiner Nutzung durch alle Kita-Träger/-Einrichtungen wird festgehalten.

3.3 Tagesbetreuung für Kinder – Änderung der Elternbeitragssatzung

Empfehlung

Seite 22: Die Stadt Bielefeld sollte ihre Elternbeitragssatzung an vier Stellen ändern.

Hintergrundinformationen und fachliche Anmerkungen

Die GPA stellt fest, dass die unterdurchschnittlich hohe Elternbeitragsquote einen Grund für den überdurchschnittlich hohen Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder von 0 bis unter 6 Jahre darstellt.

Vor diesem Hintergrund schlägt die GPA u.a. vier Änderungen der Elternbeitragssatzung vor:

- a. Einführung weiterer Einkommensstufen oberhalb von 85.897 €; die höchste Einkommensstufe sollte über 100.000 € liegen,
- b. Anhebung der Elternbeitragsätze in allen Einkommensstufen,
- c. Anhebung der Differenzierung nach dem Alter von 2 auf 3 Jahre und
- d. Erhebung eines ermäßigten Elternbeitrags für das 2. Geschwisterkind.

Die Vorschläge wären geeignet, das Elternbeitragsaufkommen zu erhöhen.

Schlussfolgerungen

Die Vorschläge zu a. und b. sind mit Wirkung ab 01.08.2015 umgesetzt worden. Die Vorschläge zu c. und d. sind seinerzeit diskutiert, im Ergebnis aber politisch nicht beschlossen worden. Politisch beschlossen worden ist jedoch eine Dynamisierung der Elternbeiträge ab 01.08.2016.

Die Verwaltung sieht derzeit keine Veranlassung, dem Jugendhilfeausschuss eine erneute Änderung der Elternbeitragssatzung vorzuschlagen.

d.4 Tagesbetreuung für Kinder – Bedarfsgerechte Reduzierung des Betreuungsumfangs

Empfehlung

Seite 27: Die Stadt Bielefeld sollte den eingeschlagenen Kurs der bedarfsgerechten

Reduzierung des Betreuungsumfangs fortsetzen.

Hintergrundinformationen und fachliche Anmerkungen

Die GPA stellt fest, dass der hohe Anteil an 45-Stunden-Betreuung auch einen Grund für den überdurchschnittlich hohen Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder von 0 bis unter 6 Jahre darstellt.

Den gewünschten Betreuungsumfang erfragte der Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/ Technische Universität Dortmund bei den Eltern im August 2012. Ergebnis ist, dass ein Großteil der Familien eine Betreuung von wöchentlich 35 Stunden mit Mittagessen als bedarfsdeckend ansieht. Der Anteil von 45-Stunden-Plätzen in Bielefeld ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich hoch und liegt auch deutlich über dem Wert der vorgenannten Studie.

Bereits in den beiden zurückliegenden Jahren wurde daher damit begonnen, die Zahl der Plätze mit einem Betreuungsumfang von 45 Stunden zu reduzieren. Die Verwaltung wird den eingeschlagenen Weg der bedarfsgerechten Reduzierung des Betreuungsumfangs fortsetzen. Wie von der GPA vorgeschlagen, werden dabei primär die zu erwartenden zusätzlichen Erkenntnisse aus dem webbasierten Platzreservierungs- und Anmeldeprogramm entsprechend genutzt. Wichtig erscheint aber auch, den Eltern zu vermitteln,

- dass ein 45-Stunden-Platz nur unter bestimmten Voraussetzungen beansprucht werden kann,
- dass sie z.B. in Kitas, die nur 45-Stunden-Plätze anbieten, auch einen 35-Stunden-Platz erhalten können,
- dass sie bei einer 35-Stunden-Betreuung grundsätzlich einen Anspruch auf Teilnahme am Mittagessen haben und
- dass die Elternbeiträge je nach Betreuungsumfang variieren.

Diese Information wird seit kurzem vordruckmäßig gegeben und gleichzeitig genutzt, um eine schriftliche Bedarfserklärung der Eltern einzuholen (vgl. schriftliche Mitteilung der Verwaltung in der Sitzung des Jugendhilfeausschusses am 02.12.2015). Nicht erforderlich erscheint aktuell, einen Bedarfsnachweis der Eltern (z.B. Arbeitgeberbescheinigung etc.) einzuholen.

Die GPA schlägt diesbezüglich zwei weitere Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlung vor, die derzeit aber nicht umgesetzt werden sollten:

- a. Empfehlung der GPA: Um herauszufinden, ob die 45-Stunden-Betreuungszeit tatsächlich ausgenutzt wird, sollte ein Vergleich der von den Eltern gebuchten Betreuungszeit mit der tatsächlich in Anspruch genommenen Betreuungszeit erfolgen.

Einschätzung der Verwaltung: Der empfohlene Abgleich könnte nur sehr zeitaufwändig unter Heranziehung von Gruppentagebüchern oder vergleichbaren Dokumentationen erfolgen. Ob die Träger überhaupt zur Vorlage entsprechender Unterlagen verpflichtet wären, ist fraglich.

- b. Empfehlung der GPA: Da die 35-Stunden-Betreuung von Kindern über 2 Jahre nur unwesentlich mehr als die 25-Stunden-Betreuung kostet, schafft die Stadt Bielefeld einen Anreiz für die Inanspruchnahme der höheren Betreuungszeit. Empfohlen wird, den finanziellen Anreiz zur Inanspruchnahme einer 35-Stunden-Betreuung anstelle einer 25-Stunden-Betreuung durch die Gestaltung der Elternbeitragstabelle zu überdenken.

Einschätzung der Verwaltung: Wie unter Ziff. 3.3 dargestellt, sieht die Verwaltung derzeit keine Veranlassung, dem Jugendhilfeausschuss eine erneute Änderung der Elternbeitragssatzung vorzuschlagen.

Schlussfolgerungen

Der bereits eingeschlagene Kurs einer bedarfsgerechten Reduzierung des Betreuungsumfangs wird fortgesetzt. Ab dem Kindergartenjahr 2016/2017 wird eine weitere Reduzierung des Anteils von 45-Stunden-Plätzen angestrebt.

Hierbei werden die Erkenntnisse aus LITTE BIRD und die Bedarfserklärungen der Eltern eine wichtige Grundlage bilden.

b.5 Tagesbetreuung für Kinder – Trägeranteilssubventionierung

Empfehlung

Seite 29: Die Stadt Bielefeld sollte auch in Zukunft regelmäßig überprüfen, ob und in welcher Höhe an wen freiwillige Zuschüsse gezahlt werden müssen. Ziel sollte angesichts der Haushaltssituation sein, die Zuschüsse zu verringern. Nach Auffassung der GPA NRW sollten die freien Träger auf jeden Fall einen angemessenen Eigenanteil leisten müssen.

Hintergrundinformationen und fachliche Anmerkungen des Jugendamtes

Die GPA stellt weiter fest, dass die hohe Trägeranteilssubventionierung ebenfalls einen Grund für den überdurchschnittlich hohen Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder von 0 bis unter 6 Jahre darstellt.

Die Stadt Bielefeld übernimmt basierend auf politischen Beschlüssen für nahezu sämtliche Träger entweder teilweise oder auch in voller Höhe den gesetzlichen Trägeranteil an den Betriebskosten. Bei Abschluss der hierzu erfolgten Subventionierungsvereinbarungen waren sich die Vertragsparteien darüber einig, dass durch die Trägeranteilssubventionierung

- a. der Ausbau des Betreuungsangebotes für unterdreijährige Kinder ermöglicht,
- b. der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsvertrag sichergestellt und
- c. bedarfsgerechte Umstrukturierungen gemäß den Entscheidungen der Jugendhilfeplanung ermöglicht werden sollten.

Die vorstehend genannten Ziele a. und b. sind mittlerweile weitgehend erreicht. Unter Beteiligung der Kita-Träger wird derzeit schwerpunktmäßig an Ziel c. gearbeitet. Angestrebt wird vor allem eine bedarfsgerechte Reduzierung des Betreuungsumfangs (siehe Ziff. 3.4). Im Gegenzug für die gewährte Trägeranteilssubventionierung sind die Kita-Träger hier zur Kooperation verpflichtet.

Zu bedenken ist weiter, dass die zur Betriebskostenfinanzierung gewährten Kindpauschalen bisher jährlich lediglich um 1,5 % steigen. Träger klagen angesichts von über diesem Wert liegenden Tarifsteigerungen zunehmend über die fehlende Auskömmlichkeit der Betriebskostenfinanzierung und einen kontinuierlich steigenden Eigenanteil, den sie ohne Trägeranteilssubventionierung nicht mehr tragen können oder wollen.

Zu berücksichtigen ist aber auch, dass das Land NRW ganz aktuell im Dezember 2015 eine auf drei Jahre befristete verbesserte Kita-Finanzierung beschlossen hat. Zum einen soll die bisherige jährliche Steigerung von 1,5 % verdoppelt werden. Das führt zu einer Verbesserung der Kita-Finanzierung im Volumen von ca. 1,5 Mio. €/Jahr; hiervon muss die Stadt Bielefeld einen Anteil von ca. 825.000 €/Jahr tragen. Außerdem hat das Land eine weitere Verbesserung

der Kita-Finanzierung aus den freiwerdenden Mitteln des bisherigen Betreuungsgeldes in Aussicht gestellt. Dazu fehlen derzeit noch die notwendigen Detailinformationen, um eine Quantifizierung vornehmen zu können.

Schlussfolgerungen

Der Empfehlung der GPA entsprechend prüft die Verwaltung die Höhe der freiwilligen Zuschüsse regelmäßig. Sinnvoll und erforderlich ist daher, die genauen Auswirkungen der veränderten Kita-Finanzierung zu ermitteln, in einen Austausch darüber mit den Kita-Trägern zu gehen und dann zu entscheiden, inwieweit sich die neue Sachlage auf die Zahlungsmodalitäten und/oder die Höhe der Trägeranteilssubventionierung auswirken könnte.

c.6 Tagesbetreuung für Kinder – Kindertagespflege

Empfehlung

Seite 32: Die Stadt Bielefeld sollte auch in Zukunft ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindertagespflegeplätzen vorhalten. Sie sollte auf eine hohe Akzeptanz und Auslastung dieses Betreuungsangebotes hinwirken.

Hintergrundinformationen und fachliche Anmerkungen

Der Empfehlung der GPA wird zugestimmt, auch wenn Betreuungsplätze in der Tagespflege die Stadt Bielefeld finanziell durchschnittlich stärker belasten als Plätze in Kindertageseinrichtungen.

Um eine gute Auslastung der vorhandenen Tagespflegepersonen zu ermöglichen, soll allenfalls noch eine moderate Ausweitung des Tagespflegeangebotes erfolgen. Der natürlichen Fluktuation im Bereich der Tagespflegepersonen wird durch regelmäßige Akquise neuer Betreuungskräfte begegnet.

Schlussfolgerungen

Die Umsetzung erfolgt fortlaufend.

c.7 Kinderschutzverfahren – verschiedene operative Empfehlungen

Empfehlung

Seite 44:

- a. Auf dem Mitteilungsbogen sollte die Angabe des Datums der kollegialen Ersteinschätzung zwingend vorgesehen werden.
- b. Der Prüf- und Ergebnisbogen sollte um ein zweites Unterschriftsfeld für die hinzugezogene zweite Fachkraft erweitert werden.
- c. Verbindliche Regelungen zu den Vereinbarungen mit den Erziehungsberechtigten sollten aufgenommen werden. Diese sollten grundsätzlich schriftlich festgehalten und von allen Beteiligten unterzeichnet sein. Ein verbindlicher Vordruck ist zur Verfügung zu stellen.
- d. Die Regelung, dass Hausbesuche zu zweit wahrgenommen werden, sollte verbindlicher im Standard formuliert werden. Ausnahmen sollten konkret beschrieben werden.
- e. Es sollte geregelt werden, dass beim Hausbesuch mindestens eine Fachkraft als Kinderschutzfachkraft zertifiziert oder durch langjährige Berufserfahrung qualifiziert sein muss.
- f. Die Kinderschutzfälle sollten wieder regelmäßig evaluiert werden.

Hintergrundinformationen und fachliche Anmerkungen

Die Vorschläge a., b., c., d. und f. sind sinnvoll und praktisch umsetzbar.

Der Vorschlag e. ist grundsätzlich auch sinnvoll und wird geprüft. § 8a SGB VIII sieht eine Zertifizierung von Fachkräften des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe nicht vor. Die Fachkräfte des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe werden allerdings regelmäßig amtsintern qualifiziert, ohne dass dieses zu einer Zertifizierung führt. Die Forderung, dass eine der zwei Fachkräfte langjährig berufserfahren sein sollte, ist wünschenswert, lässt sich aber aufgrund der hohen Personalfuktuation im Geschäftsbereich Erzieherische Hilfen nicht umsetzen.

Schlussfolgerungen

Der Vorschlag b. ist bereits umgesetzt.

Die Umsetzung der Vorschläge a., c., d. und f. wird derzeit von der jugendamtsinternen AG Kinderschutz im Rahmen der ständigen Qualitätsentwicklung und –sicherung vorbereitet.

Die Prüfung des Vorschlags e. findet parallel dazu statt.

Beigeordneter

Ingo Nürnberg er