

Vorlage

für die Sitzung des Senats am 20.06.2017

„Neuausrichtung von Verwaltungsprozessen im Bereich der Kindertagesbetreuung“

A. Problem

Problembeschreibung

Die Deputation für Kinder und Bildung hat in der Sitzung vom 16.11.2016 den Senat gebeten, "die Kitas von Verwaltungsarbeit zu entlasten, indem die Berechnungen der Kita-Beiträge von einer zentralen Erhebungsstelle erledigt werden, die im Finanzressort bei der Landeshauptkasse angesiedelt wird." In der Sitzung des Senats am 29.11.2016 hat dieser die Senatorin für Kinder und Bildung gebeten, ein Umsetzungskonzept vorzulegen.

In einer gemeinsamen ad-hoc-Arbeitsgruppe wurden unter Beteiligung von Vertreterinnen und Vertreter der Senatorin für Kinder und Bildung, der Senatorin für Finanzen, von KiTa Bremen und (später) von Performa Nord erste Sondierungsgespräche geführt. Es wurden grob vier unterschiedlich strukturierte Prozesse identifiziert, bei denen Elternbeiträge für die Kindertagesbetreuung im Mittelpunkt stehen:

1. Festsetzung und Erhebung von Beiträgen in der Kindertagespflege. Dies erfolgt aktuell noch über die Elterngeldstelle im Amt für Soziale Dienste bei der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport unter Einbindung der Pflegekinder in Bremen gGmbH (PiB), die mit der Vermittlung von Plätzen betraut ist. Die Elterngeldstelle und PiB sind umfassend am Prozess beteiligt. Auf Grund der geänderten Geschäftsverteilung im Senat für den Bereich Kinder zu Beginn der 19. Legislaturperiode ist ein Wechsel dieser Aufgabe in den Amtsbereich der SKB schon länger vorgesehen. Die Aufgabenübertragung an SKB soll zum 1.8.2017 vollzogen werden.
2. Erstattung von Beiträgen bei richtlinienfinanzierten Einrichtungen (z.B. Elternvereinen). Eltern, deren Kinder eine solche Einrichtung besuchen, zahlen einen von der Einrichtung festgelegten Beitrag und können bei der Wirtschaftlichen Jugendhilfe im Amt für Soziale Dienste bei der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport einen Antrag auf Erstattung (eines Teils) des Beitrags stellen. Auch hier ist auf Grund der veränderten Geschäftsverteilung im Senat zu

Beginn der 19. Legislaturperiode vorgesehen, diese Aufgabe zum 01.08.2017 an die Senatorin für Kinder und Bildung zu übertragen.

3. Festsetzung und Erhebung von Elternbeiträgen beim kommunalen Träger KiTa Bremen. Hier werden die Beiträge derzeit in den Kindertageseinrichtungen von den Einrichtungsleitungen festgesetzt und zentral vom Eigenbetrieb KiTa Bremen vereinnahmt.
4. Festsetzung und Erhebung von Elternbeiträgen in Einrichtungen der freien Träger. Hier werden die Beiträge z.T. in den Kindertageseinrichtungen und z.T. in den Verwaltungen der Träger festgesetzt und im Rahmen eines privatrechtlichen Vertrags zwischen Träger und Eltern von den Trägern selbst erhoben.

Die Prozesse 1 und 2 wechseln zum 1.8.2017 von der Senatorin für Jugend, Soziales, Frauen, Integration und Sport zur Senatorin für Kinder und Bildung aufgrund der geänderten Geschäftsverteilung im Senat. In der Zeit vom 01.08.2017 bis zum 01.04.2018 wird die Senatorin für Kinder und Bildung die Aufgabenerledigung für die Prozesse in eigener Zuständigkeit organisieren. Bei der nun anstehenden Verlagerung dieser Aufgaben soll jedoch die spätere Integration in eine Gesamtlösung berücksichtigt werden, da es sich bei den vier genannten Prozessen um vergleichbare Aufgaben handelt. Es ist daher sinnvoll, auch die Prozesse 1 und 2 zusammen mit den Festsetzungsaufgaben für die Kindertageseinrichtungen einheitlich unter einem Dach zu bündeln. Dies soll zum Kindergartenjahr 2018/19 und dort zu einem einheitlichen Stichtag, dem 01.04.2018, erfolgen. Daher sollen die notwendigen Prozessanalysen (Prozessaufnahmen und -modellierung), die erforderlichen IT-Anpassungen, der Qualifikationstransfer, die Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen, etc. in einem gemeinsamen Prozess organisiert werden.

Die Möglichkeit eines zentralen Forderungsmanagements zu den Prozessen wird im Rahmen dieses Projektes, in Abstimmung mit dem Projekt „Zukunftsorientierte Verwaltung (ZOV); Optimierung des Forderungsmanagements“ geprüft.

Bei der Aufarbeitung des Sachstandes wurden bislang mehrere Aspekte deutlich, für die Lösungen zu erarbeiten sind. Dies sind insbesondere:

- a) Die Aufgabe der Festsetzung von Beiträgen kann nicht an die Landeshauptkasse als reine Erhebungsbehörde übertragen werden, da für die Landeshauptkasse als Teil der Steuerverwaltung widersprechende Vorschriften des Finanzverwaltungsgesetzes gelten. Aus diesem Grunde wird eine Übertragung an Performa Nord präferiert. Performa Nord bietet sich an, da Festsetzungsaufgaben zu deren Kernkompetenzen gehören und daher vielfältige Erfahrungen im Bereich von zentral organisierten Festsetzungsaufgaben (Gehalts- und Bezügeabrechnungen, Beihilfe, Dienstreisen etc.) bestehen. Die Festsetzungsaufgaben für die Kindertagesbetreuung würden sich daher in das diesbezügliche Aufgabenspektrum von Performa Nord einfügen. Aufgrund der organisatorischen Größe des Eigenbetriebes bestünden zudem die Voraussetzungen, das saisonal stark schwankende Arbeitsaufkommen bei der Festsetzung von Beiträgen der Kindertagesbetreuung dort effizient einzubinden.
- b) Den vier genannten Prozessen liegen unterschiedliche Rechtsgrundlagen zugrunde. Die Festsetzung und Erhebung von Beiträgen erfolgt im Kern entweder über das Festsetzungsverfahren nach dem am 23.12.2016 verabschiedeten Ortsgesetz über die Beiträge für die Kindergärten und Horte der Stadtgemeinde Bremen (BremGBL 2016 Nr. 134 Seite 914) oder im Rahmen privatrechtlicher Verträge. Ebenso sind die

relevanten Bestimmungen der wirtschaftliche Hilfe (zu 2.) einzubeziehen. Derzeit wird eruiert, welche Rechtsnormen für eine Zentralisierung angepasst werden müssten und welche Änderungen erforderlich sind. Eine besondere Fragestellung ist die Klärung der rechtlichen Rahmenbedingungen bezüglich der freien Träger.

- c) Trotz großer Ähnlichkeit der Aufgaben unterscheiden sich die derzeitigen Prozesse bislang erheblich. Bei einer Übertragung auf Performa Nord sind diese neu und möglichst kompatibel zu modellieren. Dies umfasst auch technische und haushalterische Aspekte.
- d) Ein weiteres Problem besteht darin, dass z.Zt. drei verschiedene IT-Lösungen bei der Beitragsberechnung eingesetzt werden. Zu klären sind neben dem Softwareeinsatz und Datenflüssen insbesondere Fragen des Datenschutzes.
- e) Bei den unter 3 und 4 genannten Prozessen werden die Beiträge dezentral erhoben. Nach Einschätzung der Akteure entfällt ein großer Anteil der Arbeit der Einrichtungen darauf, das Verfahren zu erläutern, damit die notwendigen Unterlagen von den Eltern beigebracht werden. Hinzu kommen zu einem erheblichen Anteil unterjährige Neufestsetzungen von Beiträgen aufgrund sich ändernder Einkommenssituationen, Stundung oder (temporärer) Erlass von Beiträgen aufgrund sozialer Härte. Eine besondere Herausforderung des Projektes wird es daher sein, ein effektives und effizientes Zusammenspiel von Einrichtungsleitungen und Performa Nord zu modellieren.
- f) Die knappe Skizze der vier Verfahren macht deutlich, dass die Beitragsfestsetzung und -erhebung eng verknüpft ist mit Fragen der Finanzierung der Kindertagesbetreuung. Im Bündnis für Integration, Bildung und Betreuung der Senatorin für Kinder und Bildung wird in der Arbeitsgruppe Finanzierung derzeit an der Weiterentwicklung der Finanzierungssystematik gearbeitet. Die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe sollen in das Projekt mit einbezogen werden.
- g) Die Beitragsfestsetzung ist eng mit der Feststellung des individuellen Betreuungsbedarfs verbunden. Die Senatorin für Kinder und Bildung verfolgt daher in einem weiteren Schritt aber nicht mehr zum Kindergartenjahr 2018/19, das Ziel, möglichst gut aufeinander abgestimmte Anmelde- und Festsetzungsverfahren zu etablieren.

Aufgrund dieser umfassenden Klärungsbedarfe, der Komplexität des Vorhabens und vor dem Hintergrund der besonderen rechtlichen Situation, sowie der Notwendigkeit einer sorgfältigen Abstimmung mit den relevanten Akteuren im Bereich der Kindertagesbetreuung (insbesondere den Trägern) ist ein umfassendes, stringent geplantes Projekt notwendig, in dem ein mehrstufiges Umsetzungskonzept erarbeitet und die Umsetzung selbst vorangetrieben wird.

Aus Sicht der Senatorin für Kinder und Bildung sowie der Senatorin für Finanzen ergeben sich aus der Umsetzung neuer, gebündelter Prozesse und Zuständigkeiten erhebliche Vorteile:

- Für die in der Regel pädagogisch ausgebildeten Leitungen stellt die Beitragsfestsetzung und -erhebung eine Verwaltungsaufgabe dar, die eine erhebliche zeitliche Belastung bedeutet. Gerade saisonal vor Beginn eines neuen Kindergartenjahres ist das Arbeitsaufkommen mit den zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen praktisch nur sehr schwer zu bewältigen. Die durch die Zentralisierung dieser Aufgabe zukünftig frei werdende Leitungszeit kann insbesondere für die Qualitätsentwicklung in den Einrichtungen genutzt werden.

- Aufgrund dezentraler Strukturen stellt es eine Herausforderung dar, die Grundsätze der einheitlichen Aufgabenwahrnehmung sicher zu stellen. Dies gilt sowohl für die ordnungsgemäße Festsetzung der Beiträge als auch für den nachgelagerten Prozess der Erhebung. Das Forderungsmanagement liegt in dezentraler Verantwortung der jeweiligen Stellen bzw. Träger. Die derzeitigen Verfahren sind nicht medienbruchfrei. Z. B. werden z.T. Informationen zu offenen Beiträgen noch in Papierform zur weiteren Bearbeitung übermittelt.

B. Lösung

Die SKB hat sich mit der SF darauf verständigt, ein gemeinschaftliches Projekt zu initiieren, welches sowohl die Zentralisierung der Festsetzung und der nachfolgenden Arbeitsprozesse (Forderungsmanagement) (1. Projektphase ‚Beitragsfestsetzung‘), als auch die Weiterentwicklung des Anmeldeverfahrens beinhaltet (2. Projektphase ‚Anmeldeverfahren‘).

1. Projektphase ‚Beitragsfestsetzung‘ (Federführung SF)

In der ersten Projektphase sollen die Zentralisierung der Beitragsfestsetzung und die nachgelagerten Prozesse der Erhebung konzeptioniert und umgesetzt werden.

Wie in dem untenstehenden Zeit-, Maßnahmenplan dargestellt, wird im ersten Schritt zunächst die Schaffung einer zentralisierten Festsetzung und Erhebung von Elternbeiträgen für KiTa Bremen, in der Kindertagespflege sowie die Erstattung von Beiträgen an Eltern von Kindern in richtlinienfinanzierten Einrichtungen mit Wirkung zum Kindergartenjahr 2018/19 (Beginn 01.04.2018) angestrebt. Dies liegt zum einen in der Tatsache begründet, dass die Übertragung der Festsetzungsaufgaben für diese Bereiche mit deutlich weniger komplexen Anforderungen an die tatsächliche Umsetzung einhergeht als für den Bereich der anderen freien Träger.

Zum anderen sind organisatorische, personelle und auch im Bereich der eingesetzten Fachverfahren z.T. große Herausforderungen zu erwarten. Damit die Zielgruppe der freien Träger von diesen Erfahrungen profitieren kann und da bei dieser Gruppe umfassende rechtliche Änderungen und Beteiligungsverfahren verschiedener Instanzen (z. B. AG nach §78 SGB VIII) erforderlich sind, soll für diese erst in einem zweiten Schritt, mit Wirkung zum Kindergartenjahr 2019 (Beginn 01.01.2019), ein entsprechendes Angebot vorbereitet werden. Die dort etablierten Prozesse und Bedarfe sollen aber bereits bei der Prozessmodellierung für die ersten drei Teilprozesse mit dem Ziel eines möglichst einheitlichen Verfahrens berücksichtigt werden. Daher soll bereits im Herbst 2017 die Prozessanalyse bei den freien Trägern durchgeführt werden.

2. Projektphase ‚Anmeldeverfahren‘ (Federführung SKB)

Aufbauend auf die in der ersten Projektphase gewonnenen Erkenntnisse soll in der zweiten Projektphase das Anmeldeverfahren, basierend auf einem kombinierten IT-

Verfahren (Anmeldung und Beitragsfestsetzung in einer IT-Lösung), weiterentwickelt werden. Nach Abschluss der 1. Projektphase werden dem Senat die weiteren Schritte der 2. Projektphase dargelegt werden.

Grober Zeitplan (1. Projektphase)

Um die vorgenannten Termine einhalten zu können, sollen die Identifikation rechtlicher Klärungsbedarfe, die Aufnahme und Analyse der aktuellen Prozessabläufe bis Ende Juni, die Erstellung eines Umsetzungskonzeptes, die Klärung von haushalterischen Fragen und die Finanzierung der zentralen Festsetzungsstelle bei Performa Nord im dritten Quartal abgeschlossen sein.

Bis Ende 2017 sollen die notwendigen rechtlichen Grundlagen geschaffen und die bislang offenen technischen Fragen (insb. bzgl. Softwareeinsatz und Datenschutz) geklärt sein. Parallel sind die Personal- und Ressourcenausstattung bei Performa Nord zu quantifizieren und zeitgerecht zu realisieren.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über das geplante Vorgehen:

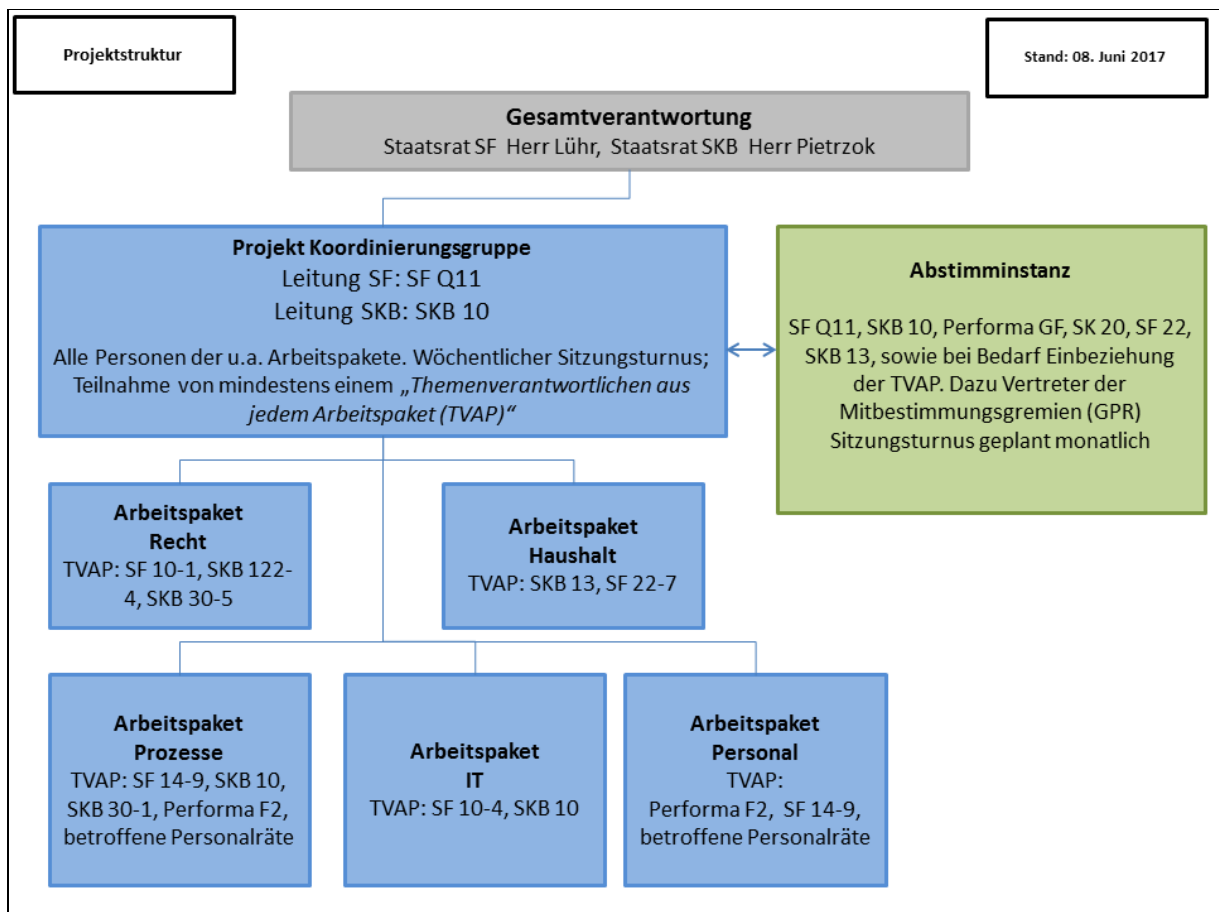
	Tagespflege	Richtlinien-finanzierte Einrichtungen	KiTa Bremen	Andere freie Träger
Ziel: (vollständige) Übertragung der Aufgabe an Performa Nord bis...	01.04.2018		01.04.2018	01.01.2019
Identifikation und Prüfung rechtlicher Klärungsbedarfe	Juni / Juli 2017			Dez. 2017
Aufnahme / Analyse der aktuellen Prozesse	/Juni/ Juli 2017			Sep. 2017
Klärung der Mengengerüste, der quantitativen wie qualitativen Personalbedarfe und der weiteren Ressourcen (z. B. Arbeitsplatzausstattungen)	Juli 2017		Juli 2017	Dez. 2017
Klärung von Fragen zu Haushalt / Finanzierung	Sep. 2017 (nur organisatorische Umsetzung des StatusQuo)		Mai / Juni 2017	Dez. 2017
Umsetzungskonzept und dessen Mitbestimmung	Sep. 2017			Dez.2017 bis Ende März 2018
Ggf. Schaffung notwendiger rechtlicher Grundlagen	Sep. bis Dez. 2017			März 2018
Klärung technischer Fragen: Softwareeinsatz, Datenflüsse, Datenschutz	Juni/Juli 2017		Juni/Juli 2017	Juni/Juli 2018
Vorbereitung bei Performa Nord: • Personalauswahlverfahren	Dez.2017März 2018		Dez.2017 März 2018	Dez.2018

- Schulung des Personals
- Arbeitsplatzausstattung

In den jeweiligen Arbeitspaketen sind die einzelnen Gremienbefassungen rechtzeitig festzulegen und zu terminieren. Hierüber ist dem Senat zu Beginn des 4. Quartals 2017 zu berichten.

Projektorganisation

Das Gesamtprojekt steht unter der Leitung der Staatsräte SKB und SF. Die Arbeitsebene besteht aus einer Koordinierungsgruppe und nachgelagerten Unterarbeitsgruppen („Arbeitspaketen“). Der Sitzungsturnus ist wöchentlich. Als übergeordnetes Beratungs- und Entscheidungsgremium ist eine Abstimminstanz mit monatlichem Sitzungsturnus (situationsbedingte Abweichungen möglich) vorgesehen. Hier erfolgt auch die Beteiligung des Gesamtpersonalrates.



Aktueller Sachstand

Als erster Sachstand aus der Projektvorbereitung haben sich bereits folgende Feststellungen ergeben:

- Eine Anpassung der den Prozessen zugehörigen rechtlichen Grundlagen ist im Rahmen des Projektes vorzunehmen. Aufgrund des ambitionierten Zeitplans hat dies zeitnah zu erfolgen.
- Einige Gremien und Arbeitsgruppen sind eng in den Prozess der Kindertagesbetreuung eingebunden (z. B. AG nach §78 SGB VIII) und sind daher im Rahmen der Projektdurchführung unbedingt zu beteiligen.
- Weiterhin sind im Projekt zu beteiligen:
 - Landesrechnungshof
 - Landesdatenschutzbeauftragte
 - Gesamtpersonalrat
- Ergeben sich im Laufe des Projektes Anhaltspunkte für die Hinzuziehung weiterer Gremien oder Arbeitsgruppen, werden diese mit in die Informationskette einbezogen.

Externe Unterstützung

Um eine schnelle und zeitnahe Umsetzung des Projektes erzielen zu können, wird die Beauftragung einer externen Beratung für die Prozessaufnahme der freien Träger und für die Prozessmodellierung für alle Teilprojekte sowie für Datenschutzfragen geprüft. Inwiefern dort freie Ressourcen vorhanden sind und in welcher Höhe dafür finanzielle Mittel erforderlich werden, wird derzeit geprüft.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle, personalwirtschaftliche Auswirkungen und Gender-Prüfung

Zum derzeitigen Stand des Projektes „Neuausrichtung von Verwaltungsprozessen im Bereich der Kindertagesbetreuung“ gibt es keine unmittelbaren finanz- bzw. personalwirtschaftlichen Auswirkungen. Als Eigenbetrieb hat Performa Nord seine Dienstleistungen aus kostendeckenden Entgelten zu finanzieren. Den durch das Projekt und dann bei Performa Nord entstehende Personal- und Ressourcenaufwand nach Übernahme der Aufgaben wird im Rahmen der ersten Projektphase ermittelt und ein Finanzierungsvorschlag erarbeitet.

Die Zentralisierung von Festsetzungsaufgaben beträfe vorwiegend Frauen, da Aufgaben in der Kindertagesbetreuung inklusive Leitungsfunktionen überproportional von Frauen wahrgenommen werden. Die Herauslösung der Festsetzungsaufgaben bedeutet eine

veränderte Aufgabenbeschreibung, hat aber keine Auswirkungen auf das Anforderungs- und Qualifikationsprofil von den Leitungen der Kindertageseinrichtungen.

E. Beteiligung / Abstimmung

Die Vorlage wurde mit der Senatskanzlei abgestimmt.

F. Beschluss

- 1) Der Senat nimmt entsprechend der Vorlage 1383/19 die Projektbeschreibung „Neuausrichtung von Verwaltungsprozessen im Bereich der Kindertagesbetreuung“ zur Kenntnis.

- 2) Der Senat bittet die SF gemeinsam mit der SKB die nächsten Schritte des Projektes umzusetzen und dem Senat im 4. Quartal 2017 darüber erneut zu berichten.