

# **Abschlussbericht**

## **Landschaftsverband Rheinland**

### **Abrechnung integrativer Kindertagesstätten**

### **Ergebnisse der Untersuchung**

**rosenbaumnagy**  
unternehmensberatung

**Köln, 06.02.2013 – RT/AN**

## Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung der Ergebnisse / Management Summary.....	3
1.1	Inhalte und Aufbau des Berichtes sowie des Anhanges.....	3
1.2	Zusammenfassung der Ergebnisse .....	3
2	Auftrag und Vorgehensweise.....	12
3	Analyse der Ursachen und Gründe der aufgetretenen Fehlentwicklungen.....	15
3.1	Grundsätzliches zur Abrechnung integrativer Kindertagesstätten und zur Entwicklung der integrativen Gruppen .....	15
3.2	Organisatorische Angliederung.....	17
3.3	Entstandene Bearbeitungsrückstände .....	19
3.4	Eingesetzte Personalressourcen .....	20
3.5	Ablauf und Gestaltung der Übergabe von Dez. 7 an Dez. 4.....	27
3.6	Arbeitsabläufe, Schnittstellen und technische Unterstützung .....	29
3.7	Übergeordnete Kontrollmechanismen.....	32
3.8	Durch die Abrechnungssystematik bedingte Ursachen .....	34
3.9	Erkennen der Fehlentwicklung und Funktionsfähigkeit der Risikomanagementsysteme.....	36
3.10	Wahrnehmung der Führungsfunktion.....	41
4	Analyse der eingeleiteten Gegensteuerungsmaßnahmen .....	42
5	Empfehlungen für die zukünftige Bearbeitung der Abrechnung für integrative Kindertagesstätten.....	46
5.1	Empfehlungen für die weitere Bearbeitung durch die Arbeitsgruppe.....	46
5.2	Prozesse und technische Unterstützung.....	47
5.2.1	Erfassung von Zahlungen .....	47
5.2.2	Bearbeitung der Spitzabrechnungen .....	48
5.2.3	Bearbeitung der Abschlagsfestsetzung .....	49
5.2.4	Erfassung neuer Einrichtungen und Änderungen der Betriebserlaubnis .....	49
5.2.5	Weitere Standardisierung der Vorgehensweise und Weiterentwicklung der technischen Unterstützung .....	49
5.3	Kontrollmechanismen, Risikomanagement und Controlling .....	50
5.4	Organisatorische Empfehlungen.....	52
5.4.1	Organisatorische Angliederung und Personalbemessung .....	52
5.4.2	Zukünftige Strukturierung von Übergaben .....	52
5.4.3	Umgang mit Personalengpässen .....	53
5.5	Reduktion der Systemkomplexität.....	53
5.6	Stärkung der Führungsfunktion.....	54
6	ANHANG – Zwischenbericht vom 20.9.2012 .....	55

## 1 Zusammenfassung der Ergebnisse / Management Summary

### 1.1 Inhalte und Aufbau des Berichtes sowie des Anhanges

Diese Management Summary fasst die Ergebnisse der im bisherigen Zwischenbericht vom 20.9.2012 noch nicht dargestellten Untersuchungsaspekte zusammen.

**Der Zwischenbericht liegt dieser Unterlage als Anhang bei** und behandelt insbesondere folgende Themen:

- Stand der Arbeiten der Arbeitsgruppe 17.09.2012
- Abschätzung des Zeitbedarfs bis zur Abarbeitung der offenen Altfälle
- Abschätzung des Personalbedarfs
- Prognose der zu erwartenden Nettofinanzabflüsse durch die Altfälle

Die wesentlichen Ergebnisse des Zwischenberichtes sind – analog zu diesem Bericht – dort im ersten Kapitel zusammengefasst. Die übrigen Ergebnisse des Zwischenberichtes sind, in diesem Bericht nur insoweit dargestellt, wie dies für das Verständnis der hier behandelten Themen sinnvoll ist.

Diese Unterlage beschäftigt sich mit den Ergebnissen aus folgenden Untersuchungsbereichen:

- Darstellung der Entwicklung des entstandenen Bearbeitungsrückstandes
- Analyse wesentlicher interner und externer Ursachen für die eingetretene Fehlentwicklung
- Analyse der Gründe, weswegen der Bearbeitungsrückstand und die sich hieraus ergebenden finanziellen Risiken nicht früher erkannt worden sind
- Empfehlungen, wie ähnliche Fälle zukünftig vermieden werden können.

Nachfolgend werden die zentralen Ergebnisse dieser Untersuchungsbereiche zusammengefasst.

### 1.2 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Refinanzierung integrativer Kindertagesstätten (Kitas) ist eine Leistung des Landschaftsverbands Rheinland (LVR) im Rahmen der Eingliederungshilfe (SGB XII). Sowohl Jugendämter, Träger der Kitas als auch die Eltern behinderter Kinder werden über die bestehende Systematik finanziell entlastet. Der Refinanzierung liegt das Prinzip der Spitzabrechnung zu Grunde, d.h. nach Ablauf des Kita-Jahres werden – systembedingt mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung – die tatsächlich entstandenen Kosten ermittelt und vom LVR erstattet. Um die laufende Liquidität der Träger sicherzustellen, werden Abschlagszahlungen geleistet. Die Schluss-/ bzw. Spitzabrechnung erfolgt erst mit deutlicher Zeitverzögerung, da zunächst die Jugendamtsabrechnung vorliegen muss, die die Grundlage für die Abrechnung des LVR bildet. Teilweise vergehen mehrere Jahre, bis ein Träger mit dem LVR abrechnen kann.

Der Bereich der integrativen Kitas unterliegt einem deutlichen Wachstum. Seit 2003 sind die Anzahl der Kitas um 66% und die der Gruppen um 80% gestiegen. Mitte 2012 gab es 614 integrative Kitas mit 1.082 integrativen Gruppen.

Die Aufgabe der abrechnungstechnischen Verwaltung dieses Bereichs war bis zum 1.4.2007 im Dezernat (Dez.) 7 angesiedelt und wurde u.a. aufgrund einer Analyse der Gemeindeprüfungsanstalt an das Dez. 4 übertragen. Dies geschah bewusst, ohne dass Personal übergegangen ist. Die Analyse der Gemeindeprüfungsanstalt hatte ergeben, dass das Landesjugendamt Rheinland im Vergleich zum Landesjugendamt Westfalen-Lippe 38 Stellen mehr vorgehalten hat. Aus diesem Grund sollten gemäß des Beschlusses des Landschaftsausschusses vom 14.02.2007 „die neuen Aufgaben durch Änderung der Arbeitsverteilung auf die dort vorhandenen Stellen verteilt werden“.

Ab Mitte 2011 wurde sukzessive bekannt, dass in den vergangenen Jahren erhebliche Bearbeitungsrückstände bei der Schluss- bzw. Spitzabrechnung der einzelnen Träger entstanden sind. Dies hat zu vermehrten Beschwerden seitens der Träger geführt. Außerdem stellte sich im Zuge dessen heraus, dass teilweise erhebliche Nachzahlungen notwendig waren, v.a. weil die Abschlagszahlungen nicht bedarfsgerecht festgesetzt und angepasst worden sind. Ende 2011 wurde eine umfangreiche Untersuchung der Rechnungsprüfungsabteilung durchgeführt, die erhebliche Mängel in den Arbeitsabläufen und der Ergebnisqualität ergab. Bei der Abrechnung sind Fehler entstanden, die zu Fehl- und Doppelzahlungen teilweise in 6-stelliger Höhe für einzelne Kitas geführt haben. Aufgrund der aufgedeckten Bearbeitungsrückstände sowie der fehlerhaften Vorgänge wurde eine Task-Force (später „Arbeitsgruppe 074“) ins Leben gerufen, die die rückständigen Abrechnungen unter höchster Priorität bearbeiten sollte und seit dem 1.3.2012 aktiv ist.

Im Nachhinein muss festgestellt werden, dass die Bearbeitungsrückstände schon sehr viel früher vom LVR hätten erkannt werden können und müssen. Bereits bei der Übergabe von Dez. 7 an Dez. 4 gab es Bearbeitungsrückstände, die jedoch seinerzeit nicht dokumentiert waren. Während der Zuständigkeit des Dezernates 4 vergrößerten sich die Bearbeitungsrückstände deutlich. Jedoch war der gesamte Umfang der offenen Abrechnungen der Vorjahre weiterhin nicht bekannt. Erst durch eine komplette Durchsicht aller vorhandenen Akten durch die Arbeitsgruppe im Juli 2012 konnte ermittelt werden, wie viele Abrechnungen der Vorjahre noch offen waren. Insgesamt waren zu Beginn des Jahres 2012 2.144 Abrechnungen bis einschließlich des Kita-Jahres 2010/11 nicht erstellt bzw. abgeschlossen. Diese gingen zurück bis in das Jahr 2001. Wie in unserem Zwischenbericht vom 20.09.2012 ausführlich dargestellt, hatte die Arbeitsgruppe bis zum 17.09.2012 1.036 Spitzabrechnungen erstellt, die netto<sup>1</sup> zu 37,3 Mio. € an Mittelabflüssen geführt haben – im Durchschnitt 36 T€ pro Abrechnungsfall.

Eine der Aufgaben im Rahmen unseres Auftrags war die Analyse der Ursachen und Gründe für diese Fehlentwicklung und warum sie so lange nicht erkannt wurde. Die Analyse hat ergeben, dass eine Reihe von Gründen und letztendlich ihr gemeinsames und kumulatives Auftreten für diese Fehlentwicklung verantwortlich ist:

- **Personaleinsatz:** Vor dem Hintergrund der von uns durchgeführten Personalbedarfsrechnung ist im Nachhinein festzustellen, dass in der Vergangenheit zu wenig Personal für die Aufgabenerledigung eingesetzt war. Unsere Analysen haben ergeben,

---

<sup>1</sup> Erträge durch Rückerstattungen sind bereits in Abzug gebracht.

dass zuletzt beim Stand der Anzahl der Kitas in 2012 allein für die Bearbeitung der laufenden Abrechnungen insgesamt ca. 0,35 bis 1,1 VzSt.<sup>2</sup> zu wenig vorhanden waren. Da insgesamt max. 1,0 VzSt. für diese Aufgabe eingesetzt waren, zeigt sich, dass der Bereich zuletzt etwa um die Hälfte des eigentlichen Bedarfs unterbesetzt war. Zusätzlich bestand – zumindest temporär – erheblicher zusätzlicher Personalbedarf, um Altfälle aufzuarbeiten und die notwendigen Grundlagen für eine ordnungsgemäße Sachbearbeitung zu schaffen, wie der Stellenumfang der Arbeitsgruppe (11 VzSt.) zeigt. Der Umstand zu geringer Personalressourcen war den zuständigen Führungskräften im Dez. 4, auch ausgelöst durch Überlastungsanzeigen unterschiedlicher Konkretisierungsgrade, bewusst und wurde mehrfach auf verschiedenen Ebenen diskutiert. Sukzessive wurde durch Aufgabenverlagerung dazu beigetragen, dass mehr Personalressourcen in der betroffenen Abteilung (42.30) zur Verfügung standen. Die Personalressourcen für die Bearbeitung der Abrechnungen für integrative Kitas wurden jedoch nur in der Anfangsphase der Zuständigkeit des Dez. 4 geringfügig indirekt erhöht, indem andere Aufgaben von der zuständigen Sachbearbeiterin auf andere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verlagert wurden. Während der gesamten Zeit war nur eine Mitarbeiterin für die Abrechnung der integrativen Kitas zuständig. Eine „echte“ Vertretungsregelung, die in der Abwesenheit die Abrechnungen bearbeitet hätte, gab es nach Auskunft der Sachbearbeiterin nicht. Eine zur Ermittlung der notwendigen Personalressourcen gestartete Geschäftsprozessanalyse des FB 12 zog sich aus unterschiedlichen Gründen von 2009 bis Mitte 2012 hin. Sie ergab jedoch keinen zusätzlichen Personalbedarf für die Produktgruppe 74. Dies lag vermutlich daran, dass selbst die befragten zuständigen Sachbearbeiter die Situation dahingehend falsch eingeschätzt haben, dass sie die Prozessdurchlaufzeiten für die Bearbeitung der Spitzabrechnungen zu gering geschätzt haben. V.a. aber fehlte damals der wichtige Hinweis an das Team vom FB 12, dass mittlerweile erhebliche Bearbeitungsrückstände bestanden. Alleine diese Tatsache hätte (zumindest temporär bis zur Abarbeitung der Rückstände) zu höherem Personalbedarf führen müssen. Durch die flächendeckende U3-Einführung, die in dem zuständigen Fachbereich sehr viel Personal gebunden hat, sind die integrativen Kitas vermutlich zeitweise etwas in den Hintergrund geraten. Zusätzlich verschärfte sich die relative personelle Unterbesetzung durch eine stetige Steigerung der integrativen Gruppen und Kitas bei weitgehend unveränderter Personalbesetzung im LVR immer weiter. Auch die Tatsache, dass die im Dez. 4 für den Aufgabenbereich zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wenig Erfahrung in der Anwendung von Sozialhilferecht hatten, könnte die Quantität und Qualität der Bearbeitung beeinträchtigt haben. Die vorgefundene Situation sowohl hinsichtlich Aktenführung als auch Dokumentation der Geschäftsprozesse und die umfangreichen Veränderungen in den Abläufen durch die Arbeitsgruppe zeigen, dass auch die Bearbeitungsprozesse ineffizient waren, so dass hierdurch die Unterbesetzung noch stärker ins Gewicht fiel.

- **Übergabe des Dez. 7 an 4:** Einige wichtige Details im Zusammenhang mit der Übergabe lassen sich aufgrund gegenläufiger Aussagen und eines fehlenden Übergabeprotokolls nicht mehr exakt rekonstruieren. Fest steht, dass der Stand der Abrechnungsarbeiten sowie der offenen Vorgänge nicht entsprechend dokumentiert

---

<sup>2</sup> Vollzeitstellen

war und somit für beide Dezernate nicht unmittelbar zu erkennen war, dass bereits bei der Übergabe Bearbeitungsrückstände vorhanden waren. Zunächst gingen alle Beteiligten davon aus, dass keine Rückstände übergeben wurden. Mittlerweile wissen wir, dass je nach Auslegung des Zeitpunkts des Zuständigkeitswechsels zwischen 220 und 478 Abrechnungsfälle bei Übergabe an Dez. 4 offen waren. Bis Ende 2011 stieg der Rückstand weiter auf 1.580 Fälle.

- **Integrationsprozess im Dez. 4 und Realisierung von Effizienzsteigerungspotenzialen:** Die Übertragung des Aufgabenbereichs erfolgte aufgrund des ermittelten Personalüberhangs bewusst ohne Personalaufstockung (s.o.). Ein derartiger Vorgang im Sinne des an die Führung ergangenen Auftrags einer personalneutralen Umsetzung setzt in der Regel voraus, dass die notwendigen Ressourcen durch Umstrukturierungen, Prozessoptimierungen und Arbeitshilfen bzw. Unterstützung durch EDV im Dezernat 4 geschaffen werden. Zumindest für den Untersuchungsbereich kann festgestellt werden, dass es solche Maßnahmen zwar in einzelnen Teilbereichen, jedoch insgesamt nicht im möglichen bzw. erforderlichen Umfang gegeben hat (die anderen Arbeitsbereiche im Dez. 4 wurden nicht untersucht). Insgesamt muss festgehalten werden, dass es keine standardisierte Vorgehensweise bezüglich der Abschlagsfestsetzung und der Spitzabrechnung gegeben hat. Außerdem ist der Prozess durch die rein aktenbasierte Bearbeitungsweise und die sehr lückenhafte Dokumentation der bisherigen Zahlungs- und Abrechnungsvorgänge sehr zeitaufwändig, fehleranfällig und intransparent. Diese Strukturen und Prozesse wurden beim Übergang von Dezernat 7 auf Dezernat 4 im Wesentlichen zunächst unverändert übernommen. Möglichkeiten zu tiefgreifenden Effizienzsteigerungen wurden nicht in Angriff genommen, z.B. durch eine integrierte EDV-technische Unterstützung. V.a. die Identifikation der gezahlten Abschläge und Einmalzahlungen, eine Information, die die Buchhaltung eigentlich auf Knopfdruck automatisch erzeugen müsste, zeigt sich als sehr aufwändig und zudem in der Vergangenheit auch fehleranfällig und zugleich risikobehaftet. Die elektronische Dokumentation der bisherigen Abrechnungsergebnisse wurde mit Zuständigkeit des Dez. 4 in Angriff genommen – jedoch aufgrund manueller Übertragungen auch nicht frei von Fehlern. Darüber hinaus wurden einzelne Prozessschritte standardisiert. Diese Maßnahmen haben in der Summe jedoch nicht ausgereicht, um eine zeitnahe und qualitativ angemessene Vorgangsbearbeitung sicherzustellen. Die 2012 eingesetzte Arbeitsgruppe hat zunächst relativ lange daran gearbeitet, Grundlagen für die zukünftige Abrechnungstätigkeit und eine funktionierende EDV-Infrastruktur zu schaffen sowie Handlungsanweisungen, Checklisten etc. zu erstellen. In den Folgejahren nach der Übernahme der Aufgaben gab es Versuche, den Umfang des Personals auf dem Wege von Stellenbedarfsanmeldungen zu erhöhen. Bezogen auf die Abteilung ist dies auch in Teilen erfolgt, jedoch nicht in dem Aufgabenbereich der integrativen Kitas.
- **Verhalten der Träger:** Für einen großen Teil der noch offenen Abrechnungen musste die Arbeitsgruppe feststellen, dass die Träger sich noch gar nicht wegen der Abrechnungen an den LVR gewandt hatten. Sowohl Dez. 7 als auch Dez. 4 haben die Abrechnungen stets nach dem Prinzip bearbeitet, dass nur Abrechnungen erstellt wurden, wenn der Träger dies beantragt hat. Träger, die ggf. wussten, dass Sie



Rückzahlungen leisten müssen, und sich deshalb nicht gemeldet haben, fielen somit durch das Raster.

- **Arbeitsrückstände der Jugendämter:** In einzelnen Jugendamtsbereichen sind die Abrechnungen der vergangenen Jahre noch nicht erstellt worden – teilweise für den gesamten Zeitraum seit Einführung des KiBiz<sup>3</sup> in 2008. Die Träger können somit gar nicht mit dem LVR abrechnen.
- **Zustand der Akten:** Da es keine elektronische Dokumentation der Zahlungen und Abrechnungen der Vergangenheit gab, waren die Akten die einzige Informationsquelle über offene Vorgänge und Bearbeitungsstände. Diese entsprachen nach Aussage der beteiligten Mitarbeiter aus der Arbeitsgruppe nicht annähernd den Standards der Aktenführung, die z.B. durch die Allgemeinen Geschäftsanweisungen (AGA) vorgegeben sind. Wie genau der Zustand der Akten zum Zeitpunkt der Übergabe im Jahr 2007 war, lässt sich aufgrund der teilweise widersprüchlichen Aussagen der Mitarbeiter nicht mehr genau rekonstruieren. Fest steht, dass der Zustand der Akten auch Ende 2011 nicht den Anforderungen und Standards entsprach. Einzelne Akten sind bis heute nicht auffindbar, viele Akten sind offensichtlich lückenhaft und enthalten wichtige Dokumente nicht. Außerdem fanden sich lose Blattsammlungen ohne Zuordnung zu Akten, eine Vielzahl an handschriftlichen Haftklebezetteln und Unterlagen anderer Bereiche im FB 42. Die Arbeitsgruppe fand zudem heraus, dass es telefonische Zugeständnisse zur Kostenanerkennung gegeben hat, ohne dass schriftliche Aktenvermerke abgelegt wurden.
- **Kontrollmechanismen:** Auch wenn es im LVR umfangreiche interne Kontrollsysteme gibt, die in diesen Bereichen formal auch weitestgehend eingehalten wurden, war es fast unmöglich, die Fehler und Lücken aufgrund der schlechten Informations- und Datenbasis zu erkennen. Derjenige, der die zweite Unterschrift zum Bescheid einer Spitzabrechnung zu leisten hatte, konnte zwar den Bescheid kontrollieren, aber eine Prüfung, ob alle Abschlagszahlungen oder besondere Absprachen der Vorjahre Berücksichtigung gefunden haben oder ob für das Kita-Jahr bereits eine Abrechnung erstellt worden ist, war faktisch kaum möglich. Die Vorgabe, die Abrechnungsbescheide im Rahmen des Vier-Augen-Prinzips zumindest stichprobenartig einer detaillierten Prüfung zu unterziehen, konnte somit nicht erfüllt werden. Die Untersuchung der Rechnungsprüfungsabteilung hat in vielen Fällen Fehler gefunden, die dazu geführt haben, dass erhebliche Fehlzahlungen geleistet wurden.
- **Refinanzierungssystem:** Die Systematik der Refinanzierung hat ebenfalls dazu geführt, dass Bearbeitungsrückstände und hohe Nachzahlungsverpflichtungen entstanden und erst spät erkannt wurden. Zum Einen liegt selbst bei zügiger Abrechnung meist eine Zeitverzögerung von einem Jahr vor. Die Hauptursache für die im Durchschnitt hohen Nachzahlungen ist die Tatsache, dass die gezahlten Abschläge deutlich niedriger waren als die später festgestellten Betriebskosten; ein Risiko, das stets mit der Systematik der Spitzabrechnung einhergeht. Da für die Festsetzung der Abschlagzahlungen keine differenzierte Abfrage der zu erwartenden Kosten durchgeführt wurde (wie mittlerweile von der Arbeitsgruppe eingeführt), sondern diese auf Basis der vorherigen Abrechnungen ermittelt wurden, ging die Schere zwischen gezahlten Beträgen und Erstattungsanspruch immer weiter auf. Dazu trugen neben den üblichen Steigerungsraten der Personalkosten auch die

---

<sup>3</sup> Kinderbildungsgesetz

Umstellung im Rahmen des KiBiz bei. Das KiBiz sieht zum einen eine jährliche Steigerung der Pauschalen von 1,5% vor und zum anderen wurden weitere Refinanzierungsbestandteile (z.B. Leitungsfreistellung) eingeführt. Außerdem war eine ganze Reihe von Regelungen zur Refinanzierung nicht eindeutig, was zu aufwändigen Abstimmungen mit den Trägern geführt hat.

- **Umstellung von der Kameralistik auf das NKF:** Die Umstellung von der Kameralistik auf das NKF stellt für den umlagefinanzierten LVR in vielerlei Hinsicht eine Veränderung der Geschäftsgrundlagen dar und erfordert neben einer Umstellung zentraler Steuerungssysteme (s. nachfolgende Punkte) auch eine Neujustierung der Umlagesystematik. Bei der Finanzierung der integrativen Kitas entsteht durch die systembedingt zeitlich nachgelagerte spitze Abrechnung eine zeitliche Verschiebung zwischen Entstehen des Zahlungsgrundes (relevant für das NKF) und des tatsächlichen Zahlungszeitpunktes (zentral für die Kameralistik). Dieser vom LVR kaum zu beeinflussende systembedingte Differenzbetrag muss durch die Bildung von Rückstellungen in der entstehenden Höhe für den LVR umlagefähig gemacht werden – was in der Vergangenheit aufgrund des nicht erkannten Umfangs der Nachzahlungsverpflichtungen nicht in der tatsächlichen Höhe erfolgt ist.
- **Controlling:** Die Aufgabe des Controllings ist – auch in Vorbereitung auf die Umstellung im Rahmen des NKF – im LVR in den 90er und 2000er Jahren grundlegend verändert worden. Dem Grundprinzip der „dezentralen Ressourcenverwaltung“ folgend, wurden Controllinginstanzen in allen Dezernaten geschaffen. Diese haben die Aufgabe, die Haushalte aufzustellen und deren Einhaltung zu überprüfen sowie die geschäftsfeldspezifischen Risiken mit geeigneten Instrumenten zu überwachen. Dass die Bearbeitungsrückstände und v.a. die hohen noch zu erwartenden Mittelabflüsse erst so spät erkannt wurden, ist auch auf die in diesem Bereich einseitigen Schwerpunkte des Controllings zurückzuführen. Diese waren auf die Aufstellung und Überwachung des Haushalts fokussiert. Die Instrumente, wie z.B. Budgetbestätigungen mit Ampelsystem und Meldungen von Haushaltsüberschreitungen, sind noch sehr stark von der kameralistischen Sichtweise geprägt. In Geschäftsfeldern, in denen eine Mittelzuweisung nach dem Prinzip der Spitzabrechnung vorgenommen wird, ist es neben der reinen Ausgabenbetrachtung enorm wichtig, die bearbeiteten Fallzahlen zu beobachten. Sobald es zu einer nennenswerten Abweichung von Abschlagszahlungen und letztendlich festgesetzten Gesamtkosten kommt, entstehen hohe Nach- oder Rückzahlungen, die man im NKF in Form von Rückstellungen berücksichtigen müsste. Bei den integrativen Kitas wäre es schon sehr viel früher zu massiven Haushaltsüberschreitungen gekommen, wenn die Sachbearbeitung alle Fälle zeitnah abgearbeitet hätte. Dadurch, dass die bekannten Rückstände in der Bearbeitung entstanden sind und somit sehr viel weniger Nachzahlungen fällig wurden, hat das Haushaltsüberwachungssystem keine Überschreitungen festgestellt. Vordergründig war das Produkt somit „im Budget geblieben“.
- **Risikomanagement:** Auch das Risikomanagement des LVR hat diese Problemlage nicht bzw. zu spät erkannt. Ein Grund hierfür ist, dass das Risikomanagement Risikodimensionen, die den spezifischen Geschäfts-/Finanzierungsmodellen innewohnen, nicht strukturiert aufgreift.
- **Gesamtorganisation und Wahrnehmung der Führungsfunktion:** Wie oben beschrieben, hat eine Summe von ungünstigen Faktoren in verschiedenen Bereichen



dazu beigetragen, dass bei der Abrechnung der integrativen Kitas die beschriebenen Fehlentwicklungen eingetreten und nicht erkannt worden sind. Grundsätzlich sei in diesem Zusammenhang angemerkt, dass durch die Untersuchung der Rechnungsprüfung, die Aufarbeitung durch die Arbeitsgruppe sowie durch unsere Arbeit diese Defizite in der Bearbeitung im Nachhinein zwar offensichtlich sind. Das Erkennen der Bearbeitungsrückstände, der Zustände der Akten und der nicht optimalen Arbeitsabläufe war in der Vergangenheit aber aufgrund unzureichender Dokumentation der Arbeiten nicht ganz einfach. Die Tatsache, dass z.B. das Projektteam des FB 12 im Rahmen der Geschäftsprozessenerhebung nach deren Auskunft zu keinem Zeitpunkt über die Bearbeitungsrückstände oder Zustände der Aktensortierung hingewiesen wurden, zeigt, dass die Brisanz der Problematik entweder von den Sachbearbeitern gar nicht gesehen wurde oder damit nicht offen umgegangen wurde. Trotzdem müssen jedoch insgesamt Risikofaktoren und Schwächen in der Gesamtorganisation und der Wahrnehmung der Führungsfunktion konstatiert werden. Auf die Schaffung von Standards, die Bereitstellung von Arbeitshilfen und eine Überprüfung der geleisteten Arbeitsqualität hätten die verantwortlichen Führungskräfte bei der Integration des Aufgabenbereiches unserer Einschätzung nach stärker achten müssen, zumal die Anwendung von Sozialhilferecht für die zuständigen Mitarbeiter ein völlig neuer Arbeitsbereich war und in diesem Bereich ein erhebliches Ausgabenvolumen verantwortet wurde. Ebenso ist festzustellen, dass auch wenn die Überlastungsanzeigen teilweise nicht hinreichend eindeutig formuliert waren, es zumindest Hinweise für die Vorgesetzten gab, dass in diesem Bereich Probleme bestehen. Darüber hinaus hätte im Fall einer – nach erhaltener Auskunft nicht vorhandenen – umfassenden „vollen“ Vertretungsfunktion der schlechte Zustand der Akten auffallen können, so dass auch die Konzentration der Aufgabe bei einer Person in diesem Fall risikosteigernd gewirkt hat.

Aufgrund der oben beschriebenen Ursachen entstand eine erhebliche Herausforderung, die Situation zu bereinigen.

Während der Zuständigkeit des Dez. 4 wurden bereits einzelne Verbesserungen und Prozessoptimierungsmaßnahmen ergriffen, jedoch haben diese Maßnahmen in der Summe insbesondere hinsichtlich der erreichten Ergebnisqualität nicht ausgereicht, um eine effiziente und den erforderlichen Standards gerecht werdende Vorgangsbearbeitung sicherzustellen. Wesentliche Verbesserungen in den Bereichen Standardisierung der Vorgehensweise, Prozesssicherheit, technische Unterstützung und Aktensortierung wurden erst im Zuge der Zuständigkeit der Arbeitsgruppe vorangetrieben. Diese musste zunächst zu Beginn ihrer Zuständigkeit umfangreiche „Grundlagenarbeit“ leisten, um Arbeitsbedingungen zu schaffen, die eine korrekte, effiziente und gut dokumentierte Bearbeitung der Spitzabrechnungen ermöglichen. Dazu zählen u.a. die umfangreiche Sichtung, Sortierung und Neustrukturierung der Akten, die Einrichtung von EDV-Datenbanken zur Unterstützung des Abrechnungsprozesses, die Entwicklung von Formularen, Verfahrensanweisungen, Standardanschreiben und Checklisten sowie die Klärung bisher nicht eindeutiger Regelungen zur Abrechnung und Veröffentlichung damit verbundener Rundschreiben.

Dass diese Grundlagen bisher fehlten, zeigt, dass es für die vorher zuständigen Sachbearbeiter kaum möglich war, eine ordnungsgemäße Bearbeitung der Abrechnungen sicherzustellen. Die Personalressourcen im Umfang von bis zu 11 VzSt., die für die

Arbeitsgruppe eingesetzt wurden, deuten auch darauf hin, dass für diese Aufarbeitung und Grundlagenarbeit erheblich mehr Personal hätte zur Verfügung gestellt werden müssen.

Auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse haben wir eine Reihe weiterer Verbesserungsvorschläge sowohl für die zukünftige Bearbeitung der integrativen Kitas als auch für andere Bereiche des LVR formuliert:

- **Weitere Bearbeitung durch die Arbeitsgruppe:** Wie im Zwischenbericht dargestellt, sehen wir keinen zusätzlichen Personalbedarf für die Arbeitsgruppe. Für ein möglichst kurzfristiges Aufholen der Arbeitsrückstände muss vielmehr der Fokus der Bearbeitung stärker auf das Einholen der noch fehlenden Unterlagen gesetzt werden, um mögliche Leerlaufsituationen aufgrund fehlender Akten zu vermeiden. Es entstehen teilweise relativ lange Wartezeiten, bis die Träger die Unterlagen beibringen. Hierzu wurden mittlerweile Nachfassaktionen durchgeführt und die Nutzung von Fristen zum Beibringen fehlender Unterlagen verwendet. Außerdem könnten ggf. entstehende Leerlaufzeiten in die Aufarbeitung sämtlicher Zahlungen (Basis SAP-Daten) umgelenkt werden. So könnte die Genauigkeit der Hochrechnung der zu erwartenden Mittelabflüsse deutlich erhöht werden. Außerdem ist zu entscheiden, ob bereits vorher abgeschlossene Abrechnungen aufgrund der von der Rechnungsprüfung festgestellten Fehlerraten überprüft und ggf. korrigiert werden sollen.
- **Prozesse und technische Unterstützung:** Zielsetzung für die zukünftige Bearbeitung sollte v.a. die Unterstützung durch eine integrierte EDV-Lösung sein, in der sowohl die geleisteten Zahlungen, der aktuelle Stand der Betriebsergebnisse als auch die Ergebnisse der Spitzabrechnungen verfügbar sind. Manuelle Datenübertragungen sollten vermieden werden. Die trennscharfe Erfassung der Zahlungen erfordert eine einheitliche Buchungssystematik. Außerdem ist es sinnvoll, den gesamten Prozess durch die EDV zu unterstützen. Mit Hilfe automatischer Prüfroutinen können Fehler identifiziert werden.
- **Controlling und Risikomanagement:** Eine stärkere Ausrichtung auf die relevanten Chancen- und Risikofelder in Abhängigkeit der Spezifika des Geschäftsmodells ist sowohl für den Bereich der integrativen Kitas als auch ggf. für andere Bereiche im LVR relevant. Bei vorliegender Spitzabrechnung, wie im Bereich der integrativen Kitas, ist es nicht nur wichtig, die Haushaltseinhaltung zu überwachen, sondern auch
  - die Entwicklung der Fall- bzw. Gruppenzahlen,
  - die Entwicklung der Kosten bei den Trägern,
  - inwieweit Differenzen zwischen gezahlten Abschlägen und tatsächlichen bzw. erwarteten Kosten entstehen und
  - den Bearbeitungsstand der Spitzabrechnungen laufend einem Controlling zu unterziehen.

Dies ist wiederum nur möglich, wenn die o.g. prozessualen und technischen Verbesserungen umgesetzt werden, um eine entsprechende Datenbasis für ein Controlling zu haben.

- **Umgang mit Überlastungsanzeigen:** In Anbetracht der Erfahrungen wäre zu erwägen, den Prozess der Überlastungsanzeigen nach (7.4.8 AGA) dadurch risikorobuster und transparenter zu machen, dass diese entweder in Kopie an eine zentrale Stelle und/oder an den Dezernenten gehen. Ferner könnten die getroffene Entscheidung und eingeleiteten Schritte ebenfalls dokumentiert werden.

- **Organisatorische Empfehlungen:** Sofern ein Aufgabentransfer zwischen Dezernaten stattfindet, sollte zukünftig der Übergabeprozess bei der Übertragung von Aufgaben stärker vorstrukturiert und überwacht werden. Sowohl der Ablauf sollte genau geplant und protokolliert werden, als auch inhaltlich eine der Aufgabenkomplexität entsprechende Einarbeitung erfolgen. Außerdem sollten der Stand der Arbeiten und v.a. offene Vorgänge nachvollziehbar dokumentiert sein.
- **Umgang mit Personalengpässen:** In der Rückschau zeigt sich, dass die Probleme auch aufgrund des zu geringen Personaleinsatzes entstanden sind. Sofern Personalengpässe vorhanden und erkannt sind, ist zu empfehlen, in diesen Fällen risikoorientiert vorzugehen. D.h., dass Personalengpässe dort geschlossen werden, wo das Risiko (z.B. aufgrund hoher Ausgabesummen) besonders hoch ist.
- **Reduktion der Systemkomplexität:** Nicht zuletzt kann auch eine Vereinfachung des Refinanzierungssystems dazu beitragen, dass die Abläufe effizienter werden und weniger risikofähig sind. Aus Sicht der Verwaltungsprozesse und der Prozesssicherheit ist ein Ersatz der Spitzabrechnung durch Pauschalen zu begrüßen, da dann ein Teil der o.g. Ursachen für die Fehlentwicklung entfallen würde. Das Controlling müsste sich weniger auf die tatsächlichen Kosten der Träger und Bearbeitungsstände sondern vielmehr auf die Überwachung der Fallzahlen fokussieren. Aus Sicht der Träger geht mit jeder Pauschalierung aber auch das Risiko einer Benachteiligung oder Bevorteilung einher. Daher ist diese Entscheidung sicherlich auch aus politischer Sicht zu beurteilen.
- **Stärkung der Führungsfunktion:** Aus den beschriebenen Erkenntnissen lässt sich schlussfolgern, dass eine Sensibilisierung der Führungskräfte erfolgen sollte, wie die zentralen Managementprozesse und -aufgaben im Sinne der dezentralen Ressourcenverantwortung wahrgenommen werden sollten. Dazu zählen v.a. das Erkennen, Beobachten und Steuern wesentlicher erfolgskritischer bzw. risikorelevanter Steuerungsgrößen und Prozesse sowie die Einleitung notwendiger Umstrukturierungsmaßnahmen (z.B. Prozessoptimierung, EDV-Unterstützung).

## 2 Auftrag und Vorgehensweise

Das Projekt im Auftrag der Landesdirektorin zur Aufarbeitung diverser Fragestellungen in Verbindung mit der Finanzierung integrativer Kita-Gruppen sollte insbesondere folgende Fragen beantworten:

1. Für die zeitliche Periode bis zum Bekanntwerden der Problematik:
  - a. Welche internen bzw. externen Ursachen liegen der aufgetretenen Fehlentwicklung zu Grunde?
  - b. Weshalb wurde die Problematik trotz diversifizierter Kontrollmechanismen des LVR über diese lange Periode nicht erkannt bzw. weshalb wurden gegebenenfalls trotz der Erkenntnisse adäquate Gegenmaßnahmen nicht im erforderlichen Umfang eingeleitet?
2. Für die zeitliche Periode vom Bekanntwerden der Vorgänge bis heute:
  - a. Wie sind die eingeleiteten Krisenbewältigungsmechanismen hinsichtlich Zeitnähe und Eignung zu bewerten?
  - b. Welcher Zwischenstand konnte erreicht werden?
  - c. Sind weitere Maßnahmen für eine forcierte Abarbeitung der noch offenen Vorgänge sinnvoll bzw. erforderlich?
  - d. Wann ist eine Aufarbeitung der noch offenen Vorgänge realistischerweise abgeschlossen?
3. Für die Zukunft:
  - a. Welche Haushaltsauswirkungen sind für die noch offenen Abrechnungen zu erwarten?
  - b. Welcher Personalbedarf ergibt sich für die Arbeitsgruppe?
  - c. Welche organisatorischen Maßnahmen erscheinen geeignet, zukünftig ähnliche Vorgänge/Probleme zu vermeiden?

Das Projekt gliedert sich in vier Module, von denen zunächst die ersten beiden bearbeitet wurden:

- Modul 1: Analyse der Ursachen und Gründe der aufgetretenen Fehlentwicklungen
- Modul 2: Analyse der eingeleiteten Gegensteuerungsmaßnahmen sowie des erreichten Bearbeitungsstandes
- Modul 3: Unterstützung bei der Kommunikation
- Modul 4: Entwicklung eines Soll-Prozesses für das neue Abrechnungsverfahren

Die Begleitung bei der Kommunikation wird zu einem späteren Zeitpunkt begonnen und die Bearbeitung des Moduls 4 ist geplant, wenn Details zum zukünftigen Abrechnungsverfahren bekannt sind. Derzeit wird das zukünftige Abrechnungsverfahren, das eine stärkere kindbezogene Refinanzierung beinhalten soll, ausgearbeitet.

Die Projektbearbeitung startete am 11.07.2012. Vereinbarungsgemäß wurden die Ergebnisse der Personalbedarfsrechnung für die Arbeitsgruppe und der qualifizierten Hochrechnung der zu erwartenden Mittelabflüsse in einem Zwischenbericht dargestellt. Die Inhalte des Zwischenberichts sind in diesem Abschlussbericht nicht erneut aufgeführt.

Vielmehr sind in diesem Bericht die weiteren Erkenntnisse aus der Bearbeitung der Module 1 und 2 zusammengeführt. Der Zwischenbericht ist als Anhang beigefügt.

Im Rahmen des Projekts wurden Interviews mit der Leitung und den Mitgliedern der Arbeitsgruppe 74, den vormals in Dez. 4 für die Aufgabe zuständigen Führungskräften und Mitarbeitern sowie Führungskräften und Mitarbeitern aus Dez. 7, die aus der Zeit der Zuständigkeit dieses Dezernats berichten konnten, geführt. Die damals für die Aufgabe zuständigen Sachbearbeiter sind nicht mehr für den LVR tätig und konnten somit nicht interviewt werden. Zudem wurden Führungskräfte und Mitarbeiter der Dezernate, Fachbereiche und Abteilungen, die Schnittstellen zum relevanten Aufgabenbereich haben, interviewt, z.B. aus den Fachbereichen 02, 12, 21, 71, 72, 73 und dem Steuerungsdienst 41.

Außerdem haben wir mehrere Gespräche mit der Landesdirektorin Frau Lubek, der Ersten Landesrätin Frau Hötte, der Sozialdezernentin Frau Hoffmann-Badache, dem Dezernenten Jugend Herrn Elzer sowie dem Dezernenten Personal und Organisation Herrn vom Scheidt geführt. Zudem haben wir im Rahmen von Vor-Ort-Terminen bei der Arbeitsgruppe eine Einsichtnahme in Akten vorgenommen sowie eigene Erhebungen durchgeführt, um den Zustand beurteilen zu können und diese zur Plausibilisierung von abrechnungsrelevanten Daten zu verwenden.

Im Laufe des Projektes haben wir umfangreiche Daten und Dokumenten zur Verfügung gestellt bekommen und in die Analyse einbezogen. Dazu zählen u.a.:

- Bericht über die Sonderprüfung der Produktgruppe 074 durch den FB Rechnungsprüfung vom 4.4.2012
- Abschlussbericht des FB 12 zur Personalbemessung und Aufgabenuntersuchung in der Abteilung 42.30 vom 4.7.2012
- Zwischenbericht der Arbeitsgruppe 074, 12.07.2012
- Berichte der Gemeindeprüfungsanstalt 2004/2005 und 2010
- Organigramme des LVR und der Dezernate 4 und 7
- Entwurf des Lageberichts zum Risikomanagement für 2011, Stand 29.5.2012
- Lagebericht zum Risikomanagement für 2010
- Vermerk von der Fachbereichsleitung 42 zur Historie des Personaleinsatzes in der Abt. 42.30
- Vermerk von der Fachbereichsleitung 71 zur Historie des Personaleinsatzes im Dez. 7 bis 2007
- Aktuelle und historische Geschäftsverteilungspläne von Dez. 4 und 7
- Div. Schriftverkehr, Vermerke und Ausschussvorlagen zur Entscheidung zur Verlagerung der Aufgabe von Dez. 7 an Dez. 4
- Überlastungsanzeigen nach AGA<sup>4</sup> von mehreren Mitarbeitern des Dez. 4 sowie Aktennotizen zu Gesprächen mit Dezernent und Landesdirektor
- Allgemeine Geschäftsweisungen für den LVR (AGA)
- Email zur Stellungnahme des Jahresabschlussprüfers des FB 21 zur Bildung von Rückstellungen für die noch offenen Abrechnungen mit Trägern von integrativen Kitas
- Vorlage und Ausschussprotokolle zur Beantragung von überplanmäßigen Aufwendungen durch das Dez. 4, Dezember 2012

---

<sup>4</sup> Allgemeine Geschäftsweisung für die Zentralverwaltung und Außendienststellen

- Div. Schriftverkehr und Stellungnahmen zur Bildung von Rückstellungen im Jahresabschluss 2011
- Div. Unterlagen zur Haushaltsaufstellung 2011, 2012 und 2013 sowie Budgetberichte zur Überwachung der Haushalte
- Div. Rundschreiben und Ausschussvorlagen zur Systematik der Refinanzierung von integrativen Kitas
- Div. Dienstanweisungen zu Unterschriftenregelungen, Kassenanordnungen, Kontierungsbelegen u.ä.
- Div. Arbeitshilfen der Arbeitsgruppe 074 (Formulare, Checklisten, Kalkulationshilfen, Handlungsleitfäden)
- Div. Unterlagen der Rechnungsprüfungsabteilung, die während der Sonderprüfung erhoben wurden
- Beispiele von Spitzabrechnungen für GTK- und KiBiz-Jahre der Arbeitsgruppe
- Div. Exceltabellen und Datenexporte, u.a.
  - Stand der Abrechnungsarbeiten sowie offener Fälle der AG („Controllingliste“), die während der Projektlaufzeit wöchentlich bereitgestellt wurde
  - Kimbita-Datenbank mit Daten aller Abrechnungen der Arbeitsgruppe sowie der Abschläge für 2012/13
  - ASIS-Datenbank mit allen Betriebserlaubnissen und Gruppennzahlen
  - Aufstellung der Arbeitsstunden der AG 74
  - Hochrechnung des Mittelabflusses durch FB 42 aus 2011
  - Div. Excellisten der Sachbearbeiter aus Dez. 7 und 4.
  - Export aller Buchungen aus SAP zu Produkt 74 seit 2004



### 3 Analyse der Ursachen und Gründe der aufgetretenen Fehlentwicklungen

Nachfolgend werden einerseits das in verschiedenen Zeitabschnitten relevanten Abrechnungsverfahren und andererseits besondere Rahmenumstände beschrieben, die zur Entstehung der Problematik bei der Abrechnung integrativer Gruppen geführt haben. Im Kern ist hierbei festzuhalten, dass neben einem sehr aufwändigen und komplexen Verfahren der Abrechnung insbesondere multifaktorielle Schwächen in der Organisation, Steuerung und Kontrolle des Aufgabenbereichs zur Entstehung der Bearbeitungsrückstände geführt haben. Lücken in den Bereichen Controlling und Risikomanagement haben die Problematik dadurch verschärft, dass die Rückstände nicht zeitnah entdeckt worden sind, wodurch keine Gegensteuerungsmaßnahmen eingeleitet werden konnten.

#### 3.1 Grundsätzliches zur Abrechnung integrativer Kindertagesstätten und zur Entwicklung der integrativen Gruppen

Die Finanzierung integrativer Kindertagesstätten ist aufgrund der zeitversetzten trägerindividuellen Spitzabrechnung ein aufwändiges und in der Steuerung komplexes Verfahren. Die Basis der Finanzierungssystematik wurde bereits vor 30 Jahren geschaffen und im Zeitverlauf durch gesetzliche Änderungen oder Beschlusslagen der politischen Vertretung sukzessive verändert und weiterentwickelt, was allerdings mit einer Steigerung der Komplexität einherging. Durch die Umstellung auf das NKF ergeben sich bei dieser Art der Finanzierungssystematik finanzielle Risiken (= nicht-refinanzierte Ausgaben) für den LVR durch die weiterhin haushaltsjahrbezogene umlagebasierte Refinanzierungslogik, wenn entstehende Kostenelemente im laufenden Haushaltsjahr nicht enthalten sind. Diese für den LVR finanziell stark belastende Situation erscheint bei der Finanzierung der integrativen Kitas aus unserer Sicht für die vergangenen Perioden unangemessen, denn hier führt der Übergang von der Kameralistik zum NKF zu einer systembedingten Belastung des LVR. Dies könnte und sollte durch die Bildung einer angemessenen hohen Rückstellung, die einmalig umlagefähig ist, ausgeglichen werden.

Um den laufenden Risiken zu begegnen, muss ferner die Steuerung des Bereichs deutlich verbessert werden.

Die Finanzierung der integrativen Kindertagesstätten ist eine Leistung des LVR im Rahmen der Eingliederungshilfe (SGB XII). Grundsätzlich kann jeder Träger einer Kita den Antrag stellen, eine integrative Gruppe zu führen. Diese besteht im Gegensatz zur Regelgruppe aus 15 statt 20 Plätzen, davon 10 für Kinder ohne Behinderung und 5 für Kinder mit Behinderung. Die Refinanzierung des LVR soll den Mehraufwand decken, der durch die Betreuung der Kinder mit Behinderung entsteht.

Die Refinanzierung enthält folgende Bestandteile:

Bestandteil	Art der Refinanzierung	Finanzielle Entlastung von
Jugendamtspauschale	50% der Jugendamtspauschale, wird bei Auszahlung an den Träger vom Jugendamt einbehalten	Jugendamt

Trägerpauschale	50% der Trägerpauschale, die ansonsten als Eigenanteil des Trägers gar nicht refinanziert wird. Je nach Trägerart ist diese unterschiedlich hoch.	Träger
Therapeutisches Personal	100% der Brutto-Personalkosten des therapeutischen Personals, zzgl. 0,7% für Personalnebenkosten und 0,25% für Fortbildungskosten, max. 1 Vollzeitstelle pro integrative Gruppe	Träger
Elternbeiträge	100% Erstattung der Elternbeiträge der behinderten Kinder, wird bei Auszahlung an den Träger vom Jugendamt einbehalten	Eltern
Verpflegungskosten	Übernahme der Verpflegungskosten für behinderte Kinder abzüglich 2 € pro Tag Kostenbeitrag der Eltern. Bei einkommensschwachen Eltern wird dieser Kostenbeitrag auch vom LVR übernommen	Eltern
Leitungsfreistellung (erst seit Einführung Kibiz ab 1.8.2008)	Refinanzierung der Differenz zwischen der nach Kibiz finanzierten Freistellung und 19,5 Wochenstunden bei einer integrativen Gruppe bzw. 39 Wochenstunden bei zwei oder mehr int. Gruppen.	Träger

Abb. 1 Tabelle mit Bestandteilen der Refinanzierung für integrative Kitas

Zu beachten ist, dass das Land seit Einführung des Kibiz ebenfalls integrative Gruppen fördert, indem das 3,5-fache der „normalen“ Kindpauschale gezahlt wird. Die Refinanzierung des LVR wurde im Zuge dessen nicht reduziert, sondern sogar um die zusätzliche Refinanzierung der Leitungsfreistellung erweitert.

In der Regel erhalten die Träger Abschlagszahlungen und zum Schluss erfolgt eine Spitzabrechnung der Betriebskosten entsprechend der o.g. Bestandteile. Diese Spitzabrechnung kann erst erfolgen, wenn das örtliche Jugendamt seinerseits eine Schlussabrechnung mit dem Träger vorgenommen hat, da diese Berechnungsgrundlage für einen Teil der Refinanzierungsbestandteile des LVR ist. Daher erfolgt diese Spitzabrechnung i.d.R. auch mit großem zeitlichen Abstand zum Ende des Kita-Jahres.

Darüber hinaus unterscheiden sich die Arbeitsweisen der Jugendämter deutlich, was die Abrechnung des LVR verzögert und erschwert:

- Teilweise bestehen deutliche Rückstände bei den Abrechnungen mit den Trägern, einige Jugendämter haben für die gesamte Zeit seit Einführung des Kibiz in 2008 keine Abrechnungen mehr erstellt (z.B. Remscheid, Leverkusen)
- Teilweise haben die Jugendämter die entsprechenden Kostenerstattungen des LVR bei der Auszahlung an den Träger nicht einbehalten, so dass die Leistungen des LVR gesplittet an Träger und Jugendamt gezahlt werden müssen.

Grundsätzlich gilt das Prinzip, dass der LVR nur an den Träger zahlt, da dieser entweder direkt die Kosten trägt bzw. übliche Erstattungen durch Jugendämter und Eltern einbehalten wurden.

Der Bereich unterliegt seit Jahren einem deutlichen Wachstum, wie nachfolgendes Diagramm zeigt.

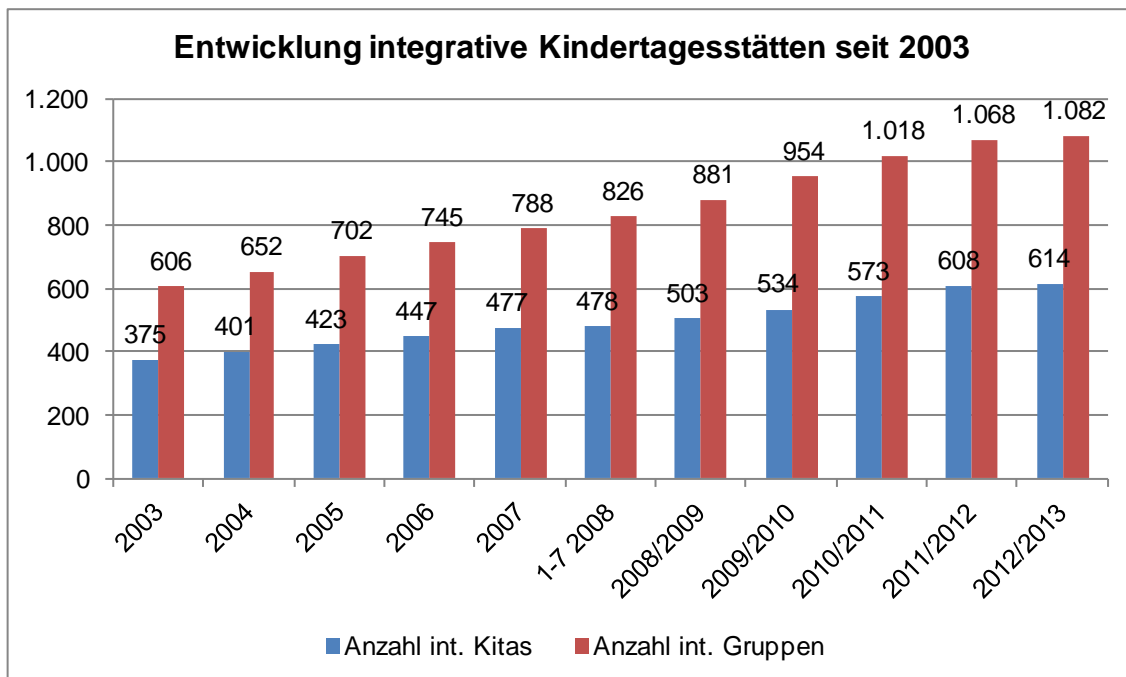


Abb. 2 Entwicklung Anzahl integrative Gruppen und Kindertagesstätten (Quelle: ASIS-Datenbank, Stand: 27.07.2012)

Die Anzahl der Einrichtungen ist seit 2003 um knapp 2/3 gestiegen, die Anzahl der integrativen Gruppen sogar um knapp 80%.

### 3.2 Organisatorische Angliederung

Im Zeitraum ab 2001, ab dem sich Bearbeitungsrückstände ergeben haben, unterlag der Aufgabenbereich sowohl hinsichtlich des Aufgabenbestandes und der notwendigen Bearbeitungsprozesse als auch der organisatorischen Ansiedlung vielfältigen Veränderungen, die nachfolgend beschrieben werden.

Mit Landschaftsausschussvorlage vom 31.01.2007 wurde unter Punkt II die „Verlagerung von Zuständigkeiten für die Sonderkindergärten, die Förderung der integrativen Einrichtungen einschließlich der Organisation des Zubringerdienstes und der Fahrtkostenerstattung für diese Einrichtungen von Dezernat 7 nach Dezernat 4“<sup>5</sup> vom Landschaftsausschuss (LA) am 14.02.2007 mit Wirkung zum 01.04.2007 einstimmig beschlossen.

Mit dieser organisatorischen Änderung sollte dem Wunsch der Gemeindeprüfungsanstalt, die Aufgaben der beiden Landschaftsverbände vergleichbar zu organisieren, Rechnung

<sup>5</sup> Vorlage Nr. 12/2126 vom 31.01.2007, S. 2 f.

getragen werden (der Landschaftsverband Westfalen-Lippe hatte diese Bereiche bereits seinem Landesjugendamt zugeordnet). Weiterhin sollte durch die beabsichtigte Zusammenfassung von pädagogischer und finanzieller Zuständigkeit eine Gesamtproduktverantwortung im Sinne des einzuführenden neuen kommunalen Finanzmanagements (NKF) erreicht werden. Die Betriebserlaubnisse für Sonderkindergärten und die Beratung der örtlichen Jugendämter in Fragen der integrativen Förderung waren bereits in Dezernat 4 angesiedelt. Dezernat 7 war als überörtlicher Träger der Sozialhilfe für die Gewährung der finanziellen Leistungen zuständig.

Hinsichtlich des Stellenvolumens wurde in der LA-Vorlage ausgeführt, dass sich dieses für die bis dahin im Dezernat 7 aufgeführten Aufgabenbereiche auf 4,5 Stellen bemessen hat. Vor dem Hintergrund der Prüfungsergebnisse der Gemeindeprüfungsanstalt (GPA) zum Stellenüberhang des Landesjugendamtes Rheinland gegenüber dem Landesjugendamt Westfalen-Lippe wurden im Zuge der Aufgabeverlagerung keine Stellen aus Dezernat 7 nach Dezernat 4 verlagert. Die neuen Aufgaben sollten durch Änderung der Arbeitsverteilung auf die dort vorhandenen Stellen verteilt werden.

Die gesamte finanzielle Sachbearbeitung im Zusammenhang mit der Abrechnung von integrativen Kindertagesstätten war demnach bis Anfang 2007 im Dezernat 7 angesiedelt. Formal ist der Übergang der Verantwortlichkeit an Dezernat 4 für diesen Aufgabenbereich am 01.04.2007 vollzogen worden. Faktisch hat das Dezernat aber erst zum 01.05.2007 die Aufgaben übernommen, wie mehreren internen Dokumenten zu entnehmen ist. In einer sich daran anschließenden Übergangsphase war das Dezernat 7 weiter unterstützend tätig.

Nach Übertragung war der gesamte Aufgabenbereich, wie in der LA-Vorlage beschrieben, im Dezernat 4 angesiedelt – zunächst komplett im FB 42. Zur Bündelung sämtlicher fahrdienstbezogenen Aufgaben wurde der Aufgabenbereich der Organisation des Zubringerdienstes und der Fahrtkostenerstattung mit Wirkung zum 01.07.2008 in den Fachbereich 44 übertragen. Damit einher ging die Versetzung von Mitarbeitern im Umfang von 3,0 VzSt. Mit der Aufspaltung des Dez. 4 in die Dez. Jugend und Schule (Dez. 5) am 01.10.2009 wurde der Fachbereich 44 in das neue Dezernat 5 verlagert. Warum mit der Verlagerung der Aufgaben Mitarbeiter im Umfang von 3,0 VzSt. in den FB 44 und später in das Dez. 5 versetzt wurden, konnte nicht mehr exakt nachvollzogen werden. Die Entscheidung wurde jedoch zu diesem Zeitpunkt von keinem der beiden Dezernate in Frage gestellt.

Die fachliche Seite, v.a. die Erteilung von Betriebserlaubnissen, die Abstimmung der fachlichen Konzeption in der Einrichtung, Ausnahmeregelungen von der Gruppenstärke, die Verknüpfung der pädagogischen Arbeit mit den therapeutischen Fachkräften, war schon immer Aufgabe des Dezernats 4.

Die Aufgabenverlagerung im Sinne der Herstellung einer Gesamtproduktverantwortung und damit einhergehenden Geschäftsprozessoptimierung wurde von den beiden Fachdezernenten einvernehmlich befürwortet. Als Vorteile wurden neben zu erreichenden Synergieeffekten eine qualitative Verbesserung der Aufgabenerfüllung, eine bessere Vernetzung der Angebote in der Region sowie der schnellere Abbau von Plätzen in Sonderkindergärten gesehen. Durch die Verknüpfung der Bereiche Schutz von Kindern in Einrichtungen und Finanzierung innerhalb des Amtes 42 wurde aufgrund der komprimierten

Arbeitsprozesse selbst die Möglichkeit von eventuellen Personalkosteneinsparungen gesehen.<sup>6</sup>

Die handelnden Personen zur Zeit der Zuständigkeit des Dezernats 7 sind nur noch teilweise für den LVR tätig. Trotzdem wurde versucht, die Aufgabenwahrnehmung anhand der Interviews mit den verbliebenen Mitarbeitern und auf Basis der Dokumenteneinsicht ab ca. 2003 zu rekonstruieren.

Es ist festzuhalten, dass der Arbeitsbereich vielen Leitungswechseln unterlag. Relativ konstant war die Zuständigkeit eines Sachgebietsleiters während der Zeit des Dez. 7 und von zwei Sachbearbeiterinnen während der Zeit des Dez. 4, davon jedoch nur eine für die Abrechnungstätigkeit und das Festsetzen der Abschläge. Diese Sachbearbeiterin war zunächst auch für die Einzelfallhilfen zuständig, die später von einer Kollegin übernommen wurden. Nach Einschätzung der für die Abrechnung der integrativen Kitas zuständigen Sachbearbeiterin hat sie mit ca. 75% ihrer Stellenanteile die integrativen Kitas bearbeitet und mit 25% die Einzelfallhilfen. Ab Mai 2008 hatte sie dann nur noch den Aufgabenbereich der integrativen Kitas.

### 3.3 Entstandene Bearbeitungsrückstände

In den letzten 11 Jahren ist sukzessive ein erheblicher Bearbeitungsrückstand entstanden, dessen chronologische Entwicklung im Rahmen der Möglichkeiten einer retrospektiven Rekonstruktion nachfolgend beschrieben wird.

Über die Bearbeitung von Spitzabrechnungen aus Zeiten des Dez. 7 gibt es keine auswertbare Dokumentation mehr. Trotzdem haben wir versucht, die Bearbeitungsrückstände zum Zeitpunkt der Übergabe an Dez. 4 sowie zum Zeitpunkt der Übergabe an die Arbeitsgruppe zu ermitteln. Dies ist indirekt möglich, da das Dez. 4 alle vorgenommenen Abrechnungen in einer Exceltabelle dokumentiert hat und die Arbeitsgruppe bei einer kompletten Durchsicht der Akten ermittelt hat, welche Abrechnungsfälle noch offen sind. Die Kombination dieser beiden Informationen ermöglicht Rückschlüsse auf den Bearbeitungsrückstand zum Zeitpunkt der Übergaben.

Um den Bearbeitungsrückstand zum Übergabestichtag bestimmen zu können, muss die Frage beantwortet werden, was bis dahin überhaupt abgearbeitet hätte sein können. Dabei ist zu beachten, dass die Abrechnungen erst mit einer deutlichen Zeitverzögerung nach Abschluss des Kita-Jahres erfolgen können. Zunächst muss die Abrechnung der örtlichen Jugendämter vorliegen. I.d.R. vergeht bis zu 1 Jahr, bevor Abrechnungen in nennenswertem Umfang durch den LVR bearbeitet werden können. Somit ist eine Bearbeitung der Abrechnungen für das Kita-Jahr 2006 bis zum Zeitpunkt der Übergabe an Dez. 4 kaum möglich gewesen. Für die davor liegenden Kita-Jahre sollte dies aber in jedem Fall für einen Großteil der Fälle möglich gewesen sein. Anscheinend gab es hierüber jedoch keine genaue Absprache. Nach Aussage der in Dez. 4 zuständigen Fachbereichsleitung einigte man sich darauf, dass alle Fälle ab 2006 in die Zuständigkeit des Dez. 4 fallen. Die im Dez. 4 zuständige Sachbearbeiterin meint, sich daran erinnern zu können, dass vereinbart war, dass auch das Kita-Jahr 2005 in die Zuständigkeit des Dez. 4 fällt.

---

<sup>6</sup> Siehe hierzu Schreiben der Dezernenten von Dez. 4 und 7 an den Landesdirektor vom 28.03.2006

Indirekt lassen sich Rückschlüsse auf den Bearbeitungsrückstand des Dez. 7 zum Zeitpunkt der Übergabe an Dez. 4 schließen, indem alle durch das Dez. 4 und die Arbeitsgruppe sowie die noch offenen Fälle für die Kita-Jahre bis einschl. 2004 addiert werden. Genauso lässt sich der Bearbeitungsrückstand des Dez. 4 bei Übergabe an die Arbeitsgruppe ermitteln: Alle von der Arbeitsgruppe bearbeiteten Fälle und die noch offenen Fälle für die Kita-Jahre bis einschließlich 2009/2010 sind somit nicht durch das Dez. 4 oder 7 bearbeitet worden.

Nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Rückstände. Es ist zu erkennen, dass auch aus Zeiten der Zuständigkeit des Dez. 7 offene Abrechnungen zum Zeitpunkt der Übergabe vorhanden waren.

Kita-Jahr	Bearbeitet durch...		noch offen	Bearbeitungsrückstand nach Dez. 7	Bearbeitungsrückstand nach Dez. 4	
	Dez. 4	AG				
2000	2			2		0
2001	15	18		33		18
2002	7	20		27		20
2003	13	25		38		25
2004	56	31	33	120	<b>220</b>	64
2005	176	35	47	258	<b>478</b>	82
2006	355	59	62			121
2007	332	99	86			185
1. Hj. 2008	311	95	88			183
2008/2009	170	198	207			405
2009/2010	81	223	254			477
2010/2011	0	233	332			zusätzlich <b>1.360</b>
<b>Summe</b>	<b>1.518</b>	<b>1.036</b>	<b>1.109</b>			

Abb. 3 Bearbeitungsrückstände zum Zeitpunkt der Übergabe von Dez. 7 an 4 und an die Arbeitsgruppe, Stand 17.09.2012

Die Tabelle zeigt, dass schon bei Übernahme der Aufgabe von Dez. 7 220 Abrechnungsfälle aus den Jahren bis 2004 nicht erledigt waren. Aus 2005 waren weitere 258 Abrechnungen nicht mehr durch Dez. 7 erledigt worden. Dieser Bearbeitungsrückstand ist bis zur Übertragung der Aufgabe an die Arbeitsgruppe auf 1.580 angestiegen, wobei der Rückstand in den einzelnen Jahren immer höher wurde. Die KiBiZ-Einführung hat hierbei den Rückstand weiter verschärft. Inkl. dem Kita-Jahr 2010/11 stieg der Rückstand sogar auf 2.145 Fälle, die mittlerweile von der Arbeitsgruppe bearbeitet wurden bzw. werden. Während der Zuständigkeit des Dez. 4 wurden insgesamt 1.518 Abrechnungen erstellt, d.h. ca. 400 pro Jahr, wobei sich die Anzahl der jährlich zu bearbeitenden Kitas bis 2008/2009 auf ca. 500, ab 2012 sogar auf über 600 erhöht hat. Die Anzahl der durch das Dez. 7 erstellten Abrechnungen lässt sich nicht mehr rekonstruieren.

### 3.4 Eingesetzte Personalressourcen

Eine weitere Ursache für die Entstehung des Bearbeitungsrückstandes war – neben diversen prozessualen und organisatorischen Mängeln – der aus Sicht des Gutachters unzureichende personelle Einsatz für den Aufgabenbereich.



Während der Zuständigkeit des Dez. 7 war im Wesentlichen ein Mitarbeiter für die Bearbeitung der Abrechnungen der integrativen Kitas zuständig. Eine Rekonstruktion<sup>7</sup> der eingesetzten Stellenanteile anhand von alten Stellenbeschreibungen durch die Fachbereichsleitung 71 hat ergeben, dass in 2004 die Sachgebietsleitung mit rd. 0,43 Stellenanteilen und ein weiterer Stellenanteil eines anderen Mitarbeiters für Sachbearbeitung im Umfang von 0,56 VzSt. für die integrativen Kitas eingesetzt gewesen sein müssten, in der Summe also ca. 1 Vollzeitstelle. Diese Hochrechnung basiert auf Angaben aus Stellenbeschreibungen von 1994 und 1996, als die Anzahl der integrativen Kitas noch deutlich niedriger war (60), und ist daher als relativ ungenau zu bezeichnen. Rechnet man trotzdem den ermittelten Stellenanteil auf die Kita- bzw. Gruppenzahl von 2012 hoch, ergibt sich ein Personalbedarf von 1,5 bis 1,65 VzSt. Zum Zeitpunkt der Abgabe an Dez. 4 in 2007 ergibt sich ein rechnerischer Stellenbedarf von 1,14 VzSt. Aus Erläuterungen der heute noch im Dez. 7 tätigen Mitarbeiter wissen wir, dass im Wesentlichen ein Mitarbeiter die Abrechnung der integrativen Kitas größtenteils alleine wahrgenommen hat. Aufgrund der sich bereits zu diesem Zeitpunkt entwickelnden Rückstände erscheint eine personell unzureichende Ausstattung zu diesem Zeitpunkt bereits in Ansätzen vorhanden.

Zum Zeitpunkt des Übergangs der Aufgaben an das Dez. 4, der, wie ausgeführt, bewusst ohne Personalübertragung stattfand, wurden insgesamt 4,5 Vollzeitstellen für alle übernehmenden Aufgaben als Bedarf ermittelt, davon jedoch 3 VzSt. für die Abrechnungen der Fahrdienstleistungen und nur 1 VzSt. für die Bearbeitung der Sonderkindertagesstätten, integrativen Kitas sowie der Einzelintegration. Insgesamt also deutlich weniger als 1 Vollzeitstelle bezogen nur auf die integrativen Kitas.

Die Sachbearbeiterinnen im Dez. 4, die diese Aufgabe übernommen haben, hatten dies zunächst zusätzlich zu ihren bestehenden Aufgaben erledigen müssen. Später wurden Aufgaben aus früheren Zuständigkeiten teilweise auf andere Mitarbeiter übertragen. Die reine verwaltungsseitige Bearbeitung der integrativen Kitas war einer der beiden Sachbearbeiterinnen zugeordnet, die zunächst auch die Einzelfallhilfen bearbeiten musste. Nach ihrer Einschätzung standen somit ca. 0,75 VzSt. für die integrativen Kitas zur Verfügung. Ab Mai 2008 war sie ausschließlich für die integrativen Kitas zuständig. Außerdem gab es nach Auskunft der Sachbearbeiterin keine Vertretungsregelungen für ihren Aufgabenbereich. Während ihrer Abwesenheit wurden die Spitzabrechnungen nicht bearbeitet. Diese fehlende Vertretungsregelung kann auch dazu beigetragen haben, dass die Probleme der Aktenführung und Arbeitsrückstände nicht früher aufgefallen sind.

Dass dieser Personaleinsatz zu niedrig war, zeigen nicht nur die Hochrechnung auf Basis der Stellenbeschreibungen des Dez. 7, sondern auch die Analysen zum Personalbedarf der Arbeitsgruppe (siehe hierzu Zwischenbericht vom 20.09.2012). Auf Basis der Bearbeitungsfortschritte der Arbeitsgruppe wurde eine Bearbeitungsdauer von 2,7 bis 4,3 Stunden pro Abrechnungsfall<sup>8</sup> ermittelt. Diese Berechnung berücksichtigt sämtliche Anwesenheitsstunden, die somit auch Rüstzeiten und Zeiten für Besprechungen enthalten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Arbeitsgruppe aufgrund der hohen Brisanz vermutlich unter optimalen Arbeitsbedingungen gearbeitet hat, d.h. Zugriff auf alle notwendigen

---

<sup>7</sup> Ermittlung auf Basis von Stellenbeschreibungen von 1994 und 1996, Hochrechnung der Stellenanteile proportional zur Steigerung der Anzahl der Einrichtungen. Ermittlung der Zuständigkeiten anhand der Geschäftsverteilungspläne 2004 und 2007.

<sup>8</sup> Abrechnungsfall = 1 Kita und 1 Kita-Jahr

Informationen hatte. Außerdem sind alle abrechnend tätigen Mitarbeiter der Arbeitsgruppe aus dem gehobenen Dienst. Auf Basis dieser Bearbeitungsdauer ergibt sich ein Bedarf von 1.600 bis 2.600 Stunden für die Bearbeitung der jährlichen Spitzabrechnungen aller Kitas (Stand 2012). Geht man von 1.558<sup>9</sup> Stunden Anwesenheitszeit pro Vollzeitstelle aus, ergibt sich ein Personalbedarf von 1,06 bis 1,69 VzSt. nur für die Durchführung der Spitzabrechnung des aktuellen Kita-Jahres. Zeitanteile für die Aufarbeitung von Bearbeitungsrückständen sind nicht enthalten. Hinzu kommen Stellenanteile für die Bearbeitung der restlichen Aufgaben, wie z.B. Festsetzung der Abschläge, Bearbeitung von Neuanträgen u.ä. Nachfolgende Grafik zeigt den rechnerischen Stellenbedarf nur für die Erledigung der Spitzabrechnungen des jeweiligen Kita-Jahres im Zeitverlauf. Es ist zu erkennen, dass zum Zeitpunkt der Übertragung an das Dezernat 4 bereits etwas mehr als 1 VzSt. notwendig gewesen wäre (zum Zeitpunkt der Übertragung wurden vermutlich gerade die Kitajahre 2005 und 2006 bearbeitet). Durch die weiter steigenden Gruppennzahlen stieg auch der rechnerische Personalbedarf deutlich an.

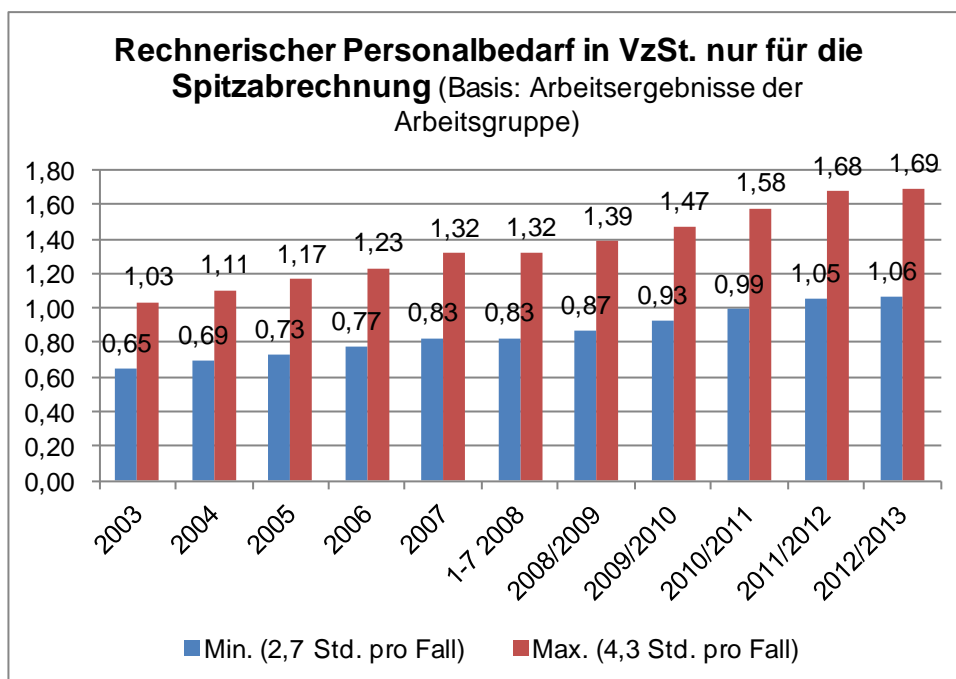


Abb. 4 Hochrechnung Personalbedarf für Spitzabrechnung der int. Kitas auf Basis des Bearbeitungsaufwands der Arbeitsgruppe

Auch im Rahmen der Geschäftsprozessanalyse des FB 12 ist der Personalbedarf für diesen Prozess ermittelt worden. Zu diesem Zweck wurden Interviews mit den am Prozess beteiligten Mitarbeitern des FB 42 geführt. Auf Basis von Zeitschätzungen dieser Mitarbeiter für die Bearbeitung der einzelnen Prozessschritte ergab sich in einer Prozessrechnung eine durchschnittliche Bearbeitungsdauer von 1,73 Stunden pro Abrechnungsfall. Rüstzeiten und sonstige nicht direkt im Prozess eingesetzte Arbeitszeiten sind in dieser Berechnung nicht enthalten. Somit ist ein unmittelbarer Vergleich der Bearbeitungsdauer mit unserer Berechnung nicht möglich. Für die Ermittlung des Personalbedarfs wurde diese Bearbeitungszeit mit der Anzahl der Fälle multipliziert und durch die verfügbare

<sup>9</sup> Bei einer 39 Stunden-Stelle mit 32,23 Tagen Urlaubs- und 15,86 Tagen Krankheitsabwesenheit lt. KGSt.

Nettoanwesenheitszeit einer Vollarbeitskraft dividiert. Im Rahmen des GPO-Prozesses ist man von 1.297,24 Stunden Nettoanwesenheitszeit je VzSt. ausgegangen. Darin sind Abzüge in Höhe von 10% für persönliche Rüstzeiten und 5% für Besprechungen sowie eine erhöhte Anzahl von 25 Krankentagen pro Jahr berücksichtigt. Für die Bedarfsermittlung wurden vier Teilprozesse hinsichtlich der Bearbeitungsdauer und -menge hochgerechnet. Nachfolgende Tabelle zeigt die Berechnungen des FB 12.

Prozess		Anzahl	Std. pro Fall	Gesamtdauer in Std.	in VzSt.
D 2.1	neue Anträge auf int. Gruppen bearbeiten	50	3,16	157,92	0,12
D 2.2	Abschlagsbescheide erstellen	566	0,40	226,67	0,17
<b>D 2.3</b>	<b>Spitzabrechnung erstellen</b>	<b>566</b>	<b>1,73</b>	<b>976,35</b>	<b>0,75</b>
D 2.4	Widersprüche bearbeiten	2	3,03	6,07	0,00
Summe				1.367,00	1,05

Abb. 5 Prozessrechnung des FB 12 zur Personalbedarfsrechnung für die Sachbearbeitung der integrativen Kitas

Trotz der hohen Abzüge für Krankheit und Rüstzeiten ergibt die Prozessrechnung nur einen Personalbedarf von 0,75 VzSt. bei 566 Fällen für die Spitzabrechnung der integrativen Kitas. Diese Fallzahl entspricht ungefähr dem Stand im Kita-Jahr 2010/11 und stellt somit ein realistisches Mengengerüst dar. Rückblickend ist festzustellen, dass die Aufwandsschätzungen der Sachbearbeiter des FB 42 als zentrale Rechengröße im Rahmen der Prozessanalyse vermutlich zu niedrig waren. Unsere Personalbedarfsrechnung auf Basis der rückwirkenden Analyse der durchschnittlichen Bearbeitungsdauer pro Fall durch die Arbeitsgruppe ergibt einen höheren Wert. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Arbeitsgruppe eine ganze Reihe von Prozessoptimierungen und -standardisierungen vorgenommen hat, die die Effizienz mit Sicherheit gesteigert haben. Außerdem hat sich die Arbeitsgruppe auch mit z.T. sehr komplizierten Abrechnungsfällen, wie die für Einrichtungen der Stadt Köln, beschäftigt. Zudem ist mittlerweile bekannt, dass im heutigen Arbeitsverfahren mehr Arbeitsschritte ausgeführt und Dokumentationen getätigt werden. Abschließend ist festzuhalten, dass die GPO-Analyse mit Hilfe der auf Zeitschätzungen basierenden Prozessrechnung keinen zusätzlichen Personalbedarf ergeben hätte. Dies liegt v.a. auch daran, dass die bereits vorhandenen Rückstände in der Bearbeitung der Abrechnungen nach Aussage der Mitarbeiter des FB 12 zu keinem Zeitpunkt in der Untersuchung erwähnt wurden. Alleine diese Tatsache hätte einen zusätzlichen Personalbedarf ergeben müssen, der zumindest temporär bis zur Aufarbeitung der Altfälle bestanden hätte.

Unsere Hochrechnung geht davon aus, dass alleine für den Teilprozess „Spitzabrechnung“ bei derzeitigem Stand der Anzahl der integrativen Kitas zwischen 1,06 und 1,69 VzSt. notwendig sind. Sollten die Aufwandsschätzungen im Rahmen des GPO-Prozesses für die anderen Teilprozesse realistisch sein, **ergibt sich ein Personalbedarf von 1,35 bis 2,1 VzSt für die Bearbeitung der integrativen Kitas.** Ein Aufholen der Bearbeitungsrückstände ist dabei noch nicht mit eingerechnet.

Mit Blick auf die Zukunft unter der Annahme strukturierter Datenbestände, optimierter Prozesse, einer guten EDV-Unterstützung sowie der vereinfachenden Wirkung von Pauschalierungen erscheint ein geringerer Personalbedarf perspektivisch realistisch. Hierbei muss laufend das Mengengerüst an zu bearbeitenden Vorgängen berücksichtigt werden. Mit Blick auf die Prozesse, Unterstützungsinstrumente sowie die sehr schlechte Aktenführung

und Datenstrukturen muss für den zurückliegenden Zeitraum sowie für die vollständige Aufarbeitung der Altfälle von einem höheren Stellenbedarf ausgegangen werden (s. unsere ausführlichen Darstellungen in Kapitel 5 unseres Zwischenberichtes vom 20.9.2012).

Außerdem hat die Umstellung von GTK auf KiBiz zum 1.8.2008 dazu geführt, dass ein kurzes Jahr über 7 Monate abgerechnet werden musste. Auf den gesamten Zeitraum betrachtet sind diese Abrechnungen zusätzlich zu bearbeiten gewesen und vom Aufwand her für die einzelne Abrechnung sicherlich nicht sehr viel weniger aufwändig als eine Jahresabrechnung. Es wurde versucht, diese Abrechnungen in einem Arbeitsgang mit den Abrechnungen für 2007 zu erledigen. Jedoch haben sich nicht alle Träger an diese Vorgabe gehalten.

Eine weitere Auswirkung der zu geringen Personalausstattung spiegelt sich in der Wahrnehmung anderer mit der Abrechnung integrativer Kitas verbundener Aufgaben wider. Die Realisierung von Erlöspotenzialen im Zusammenhang mit der Kostenerstattung für integrative Kitas ist in den vergangenen Jahren nach Aussage der Mitarbeiter des Dez. 4 weitestgehend unbearbeitet gewesen. Ansprüche auf Übernahme zumindest eines Teils der dem LVR entstandenen Kosten können sich v.a. aus dem Beihilferecht, evtl. aus Verträgen mit privaten Krankenversicherungen und in Einzelfällen aus Haftungsrecht oder Opferentschädigungsrecht ergeben. Wie der Bericht der Rechnungsprüfungsabteilung vom 9.7.2010 zur Prüfung der Erlöspotenziale in der vorschulischen Bildung zeigt, sind Erlöspotenziale nur in sehr geringem Umfang realisiert worden. Eine vorsichtige Hochrechnung der Rechnungsprüfungsabteilung ergab ein Erlöspotenzial von 868 T€ p.a. alleine aus Beihilfeansprüchen. Sollte sich dies als realistisch darstellen, wären die Personalkosten der dafür notwendigen Sachbearbeitung mehr als gedeckt.

**Somit zeigt sich, dass bereits zum Zeitpunkt des Übergangs im Dez. 7 der Personaleinsatz geringfügig unter dem eigentlich notwendigen Umfang lag. Durch die steigende Zahl der integrativen Kitas und Gruppen hat sich im weiteren Verlauf unter Zuständigkeit des Dez. 4 die Spanne zwischen tatsächlichem Personaleinsatz und Personalbedarf weiter vergrößert. Dies war sicherlich ein wesentlicher Grund für das Entstehen von Bearbeitungsrückständen. Den Steigerungszahlen bei den integrativen Kitas wurde nicht Rechnung getragen.**

Während der Zuständigkeit des Dez. 4 gab es mehrfach Hinweise auf einen zu geringen Personaleinsatz. Jährlich gab es seit 2008 nach Auskunft der Fachbereichsleitung Stellenplananmeldungen für diesen Bereich. In einem Workshop im Juni 2009 im FB 42 wurden verschiedene kurzfristige personelle Lösungsansätze erarbeitet. Außerdem sollte eine Bemessung des langfristig erforderlichen Personals für die Abteilung 42.30 erfolgen. Aus diesem Grund wurde ein Projekt zur „Personalbemessung und Aufgabenuntersuchung“ gemeinsam mit dem FB 12 gestartet. Ziel dieser Untersuchung war es, auf Basis einer Geschäftsprozessanalyse und -rechnung den Personalbedarf zu ermitteln. Im weiteren Zeitverlauf wurden Stellenplananmeldungen nach Auskunft der Fachbereichsleitung 42 mit Hinweis auf eine laufende Untersuchung zurück gestellt.

Diese Untersuchung wurde am 11.11.2009 gestartet. Die Langzeiterkrankung eines der Projektteammitglieder des FB 12, die kurzfristige Prioritätenverschiebung im Dez. 1 aufgrund der Neubewertung aller Beamtenstellen des LVR und die Rücksichtnahme auf die stark beanspruchten Mitarbeiter des Untersuchungsbereichs führten dazu, dass die Untersuchung erst in 2012 abgeschlossen wurde. Die Ergebnisse der Prozessrechnung und der

Personalbedarfsrechnung wurden den zuständigen Leitungskräften und dem Steuerungsdienst am 13.12.2011 vorgestellt und am 17.02.2012 durch 42.30 abgenommen. Im Anschluss wurde eine Aufgabenuntersuchung durchgeführt, die die Produktgruppe 74 nicht mehr einbezog. Der Abschlussbericht ist am 04.07.2012 vorgelegt worden.

Darüber hinaus haben die Führungskräfte im FB 42 mit Hilfe von Meldungen nach Ziffer 7.4.8 der Allgemeinen Geschäftsanweisung für die Zentralverwaltung und Außendienststellen (AGA)<sup>10</sup> auf die Bearbeitungsrückstände hingewiesen. Insgesamt wurden uns 3 Meldungen aus den Abteilungen 42.20 und 42.30 an den Dezernenten des Dez. 4 vorgelegt, die auch Hinweise auf die personelle Situation für die Bearbeitung der integrativen Kitas enthalten (15.10.2007, 11.09.2008, 7.12.2008). Jedoch muss einschränkend darauf hingewiesen werden, dass teilweise nur in einigen Nebenbemerkungen auf den Bereich integrative Kitas eingegangen wird. Die Meldungen zeigen, dass der Fokus meist auf anderen Bereichen, wie z.B. dem U-3 Ausbau, lagen. Das Protokoll eines auf die erste Meldung folgenden Gesprächs des Landesdirektors, Dezernenten und der Fachbereichsleitung vom 23.11.2007 gibt den Hinweis, dass die neue Aufgabe „integrative Kitas“ mit dem Personal von 4,5 VzSt. nicht zu bewältigen sei. Die Eingliederung einer Poolkraft als Personalverstärkung wird angestrebt.

Außerdem sei an dieser Stelle erwähnt, dass nur die Meldung vom 11.09.2008 im Dezernat 1 (Personal und Organisation) dokumentiert ist. Es gibt laut AGA zwar keinen formalen Weg, den eine Meldung nach 7.4.8 AGA nehmen muss. Der formale Weg ergibt sich jedoch zwingend aus der hierarchischen Struktur, da die Meldung an den unmittelbaren Vorgesetzten zu richten ist. Kann dieser die Problematik nicht lösen, liegt es in seiner/ihrer Verantwortung als Führungskraft, die Problematik auf die nächsthöhere hierarchische Ebene zu tragen. Dezernat 1, Personal und Organisation, erhält demzufolge erst dann die Meldung nach AGA, wenn nach Ausschöpfung des Dienstweges im Fachdezernat dort eine Lösung im Rahmen seiner dezentralen Ressourcenverantwortung nicht möglich ist. Die Mitarbeiter des Dezernates 1 gehen daher davon aus, dass in den Fällen, in denen Meldungen nicht bis zum Personaldezernat gelangen, Lösungen für die Probleme durch die unmittelbar zuständigen Leitungskräfte gefunden und dokumentiert wurden.

Auch in der Meldung vom 11.9.2008 wird die erhebliche Ausgabenausweitung und Überlastung für 42.20 erwähnt. Die Bearbeitung der integrativen Kitas findet nur in einer Zusatzbemerkung Erwähnung, hier im originalen Wortlaut: *„Im Bereich der Förderung der Sonderkindergärten und integrativen Gruppen werden zwar Rückstände aus den Vorjahren aus dem Dez. 7 kontinuierlich aufgearbeitet, so dass es bald Probleme mit den zur Verfügung stehenden Mitteln geben könnte. Trotzdem sind Beschwerden über nicht zeitnahe Bearbeitung nicht auszuschließen. Dies soll an dieser Stelle schriftlich festgehalten werden, denn die Erfahrung zeigt, dass mündliche Überlastungsanzeigen leider nicht wahrgenommen werden“*<sup>11</sup>. Diese Ausführungen machen deutlich, dass für die Führungskräfte aufgrund der gewählten Formulierung nicht unmittelbar erkennbar war, dass sich im Bereich der

---

<sup>10</sup> 7.4.8 AGA, Arbeitsrückstände: Die bzw. der unmittelbare Vorgesetzte ist unverzüglich zu unterrichten, sobald größere Arbeitsrückstände entstanden sind oder zu entstehen drohen bzw. die pünktliche Erledigung der anfallenden Arbeiten gefährdet ist.

<sup>11</sup> Meldung gemäß AGA 7.4.8 der Fachbereichsleitung 42 und Abteilungsleitungen 42.20 und 42.30 an LR 4 vom 11.09.2008



integrativen Kitas ein Bearbeitungsrückstand aufbaut. Im Gegensatz lässt die Formulierung sogar den Schluss zu, dass Arbeitsrückstände kontinuierlich abgebaut werden.

Im Nachgang zu dieser Überlastungsanzeige fand am 19.09.2008 ein Gespräch auf Leitungsebene zwischen dem FB 12 und dem FB 42 statt. Hierin wurde umgehend die temporäre Beschäftigung von zwei Sozialpädagogen und einer Erzieherin für die Abteilung 42.20 und der Einsatz einer Nachwuchskraft für die Abteilung 42.30 gemeinsam vereinbart. Der damalige LR 4 hat zu Beginn und zum Ende am Gespräch teilgenommen. Diese zusätzlichen Personalressourcen wurden jedoch nicht für den Arbeitsbereich der Abrechnung der integrativen Kitas eingesetzt.

In der auf den 7.12.2008 datierten Überlastungsanzeige nach 7.4.8. AGA, die von einer der für die integrativen Kitas zuständigen Sachbearbeiterinnen an den damals zuständigen Dezernenten LR 4 (Kopie an Personalrat) gerichtet war, wird konkret auf die Überlastung bei der Bearbeitung der integrativen Kitas Bezug genommen. Es wird ein zusätzlicher Personalbedarf von 2 bis 3 VzSt. für den gesamten Bereich inkl. Einzelintegration, Einzelfallhilfen, heilpädagogischen Tageseinrichtungen, gesehen. Schriftlich dokumentierte Reaktionen auf diese Meldung liegen uns nicht vor. Nach Information der Fachbereichsleitung wurde die Überlastungsanzeige im Nachhinein eingeschränkt, da darin Aufgaben benannt sind, die gar nicht bei der Verfasserin angesiedelt waren.

Abschließend kann festgehalten werden, dass es seit 2007 immer wieder Hinweise gab, dass in der Abteilung 42.30 Überlastungssituationen entstanden sind, die Arbeitsrückstände wahrscheinlich werden lassen. Somit müsste zumindest die knappe Personalsituation allen Führungskräften bekannt gewesen sein. Da in keinem dieser Dokumente explizit auf den damals schon bestehenden Bearbeitungsrückstand hingewiesen wird, konnten die Führungskräfte nur indirekt aufgrund der knappen Personalressourcen Arbeitsrückstände vermuten. Außerdem zeigen die Meldungen und Gesprächsprotokolle, dass der Fokus sehr viel mehr auf den U-3-Ausbau und den damit verbundenen Mehraufwand gerichtet war. Ein Umstand, der auch in den Interviews geschildert wurde und vermutlich dazu beigetragen hat, dass der Blick der Führungskräfte weniger auf den Bereich der integrativen Kitas gerichtet war.

Jedoch muss auch festgehalten werden, dass die Führung den Fokus vermutlich stärker auf Prozessoptimierungen und Effizienzsteigerungen hätte legen müssen. Aufgrund der Ausgangslage, dass eine Aufgabe vom Dezernat 7 ohne Personal übernommen wurde, musste eigentlich klar gewesen sein, dass diese Integration nur begleitet mit erheblichen Effizienzsteigerungen in den Arbeitsabläufen erfolgen kann. Bei der Übergabe wurde das Aufgabenvolumen auf 4,5 VzSt. beziffert. Zumindest für den Untersuchungsbereich der Abrechnung der integrativen Kitas ist uns nicht bekannt, dass eine Verbesserung der Arbeitsabläufe, Arbeitshilfen und technischer (EDV-Unterstützung) zur Steigerung der Arbeitseffizienz verfolgt wurden. Da jedoch nicht das gesamte Dez. 4 untersucht wurde, können wir nicht ausschließen, dass diese Effizienzsteigerungen in anderen Bereichen realisiert wurden und so die notwendigen Personalressourcen geschaffen wurden.

Unter Berücksichtigung der Erfahrungen der Arbeitsgruppe muss abschließend festgehalten werden, dass in der Vergangenheit zu wenig Personal für diese Aufgabe mit zudem noch schnell wachsenden Gruppennzahlen eingesetzt wurde. Zusätzlich hat das Dez. 4 einen Bearbeitungsrückstand übernommen, der zusätzlichen Personaleinsatz erfordert hätte. Dieser Bearbeitungsrückstand ist im weiteren Zeitverlauf deutlich gestiegen.



### **3.5 Ablauf und Gestaltung der Übergabe von Dez. 7 an Dez. 4**

Wie unter 3.2 beschrieben ging die formale Verantwortlichkeit für den Arbeitsbereich laut Beschluss des Landschaftsausschusses mit Wirkung zum 1.4.2007 über. Praktisch hat das Dezernat 4 am 1.5.2007 die Arbeit übernommen. Im weiteren Verlauf haben die zuständigen Mitarbeiter der beiden Dezernate die notwendigen Schritte zur Übergabe organisiert. Eine schriftliche Dokumentation der Übergabe i.S. eines Übergabeprotokolls hat es nicht gegeben. Teilweise gehen die Schilderungen der Interviewpartner aber bezüglich Einzelheiten zur Übergabe je nach Dezernatzugehörigkeit auseinander, was eine objektive Beurteilung der Sachlage in Ermangelung schriftlicher Unterlagen erschwert. Darauf wird bei der nachfolgenden Beschreibung der Übergabephase entsprechend hingewiesen.

#### **Wissenstransfer:**

Um den notwendigen Wissenstransfer herzustellen, wurde nach Aussage der Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner des Dez. 7 ein halbtägiges „Kompaktseminar“ durchgeführt, an dem die Fachleute des Dez. 7 und die neuen zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Dez. 4 teilnahmen. Bei diesem Seminar wurden Arbeitsabläufe, Vorgaben, Stand der Arbeiten etc. erläutert. Im Anschluss seien die Sachbearbeiter des Dez. 4 nach Auskunft der Mitarbeiter des Dez. 7 intensiv eingearbeitet worden und es sei eine gemeinsame Arbeitsgruppe gegründet worden, in der regelmäßig auftretende Fragen geklärt und Hilfestellungen gegeben wurden. Aus Sicht der Mitarbeiter des Dez. 4 war diese Einarbeitung hingegen zu kurz, es seien keine Arbeitshilfen (z.B. Checklisten, Ablaufbeschreibungen, Arbeitsanweisungen) übergeben worden und der Stand der Abrechnungsarbeiten sei ebenfalls nicht schriftlich dokumentiert gewesen. Nach Aussage der Abteilungsleitung im Dez. 7 habe es eine schriftliche Dokumentation des Stands der Abrechnungsarbeiten gegeben. Diese konnte jedoch nicht mehr gefunden werden. Somit müssen wir auf Basis dieser Aussagen davon ausgehen, dass nicht klar ersichtlich war, welche Abrechnungen der Vorjahre noch offen waren und welche nicht. Laut Schilderungen der Mitarbeiter des Dez. 7 gab es nach dem Kurzseminar das Angebot, jederzeit für Rückfragen zur Verfügung zu stehen. Dieses Angebot wurde jedoch laut Aussage der Mitarbeiter des Dez. 7 kaum in Anspruch genommen. Die Mitarbeiter des Dez. 4 dagegen beklagen, dass ihnen kaum fachliche und inhaltliche Unterstützung von Dez. 7 gegeben wurde. V.a. die fehlende Nachvollziehbarkeit der vorherigen Arbeit und Entscheidungen aufgrund nicht aufzufindender Unterlagen hätten sich als großes Hemmnis dargestellt.

Im Nachhinein lässt sich dieser Sachverhalt aufgrund gegenläufiger Aussagen nicht mehr genau rekonstruieren. Dass die Zusammenarbeit stets kollegial und die Kommunikation im „Großen und Ganzen“ immer gut verlaufen ist, bestätigen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beider Dezernate aber. Dies lässt auch das Schreiben der Fachbereichsleitung 42 an die vorher zuständigen Mitarbeiter des Dez. 7 vom 17.01.2008 vermuten, in dem für die Unterstützung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Dez. 7 in dieser Übergangsphase Dank ausgesprochen wird. In dem Schreiben werden lediglich Unklarheiten über die genaue Aufgabenabgrenzung und Zuständigkeiten bezogen auf andere Aufgaben als die Abrechnung der integrativen KITAS hingewiesen. Die Art und Weise des Übergangs wird nicht weiter thematisiert.

#### **Umgang mit Bearbeitungsrückständen:**

Nach Aussage von Ansprechpartnern beider Dezernate war vorgesehen, dass das Dezernat 4 keine Bearbeitungsrückstände der Vorjahre aufarbeiten sollte, sondern diese noch vom

Dez. 7 abgeschlossen werden. Die Definition, was Vorjahre sind, war zunächst nicht eindeutig. Da das Jahr 2006 zum Zeitpunkt des Übergangs aufgrund der Verzögerungen durch das Warten auf die Jugendamtsabrechnungen noch nicht abgeschlossen sein konnte, einigte man sich darauf, dass das Dez. 4 ab Kita-Jahr 2006 zuständig ist. Somit sollte das Dez. 7 alle Fälle bis einschließlich 2005 noch abschließen. Wie unter Punkt 3.3 beschrieben, sind letztendlich doch eine gewisse Anzahl an Altfällen nicht mehr durch Dez. 7 bearbeitet worden.

Dieser Umstand war jedoch laut Aussage der Abteilungsleitung im Dez. 7 nicht bekannt. Sie erinnert sich daran, dass vom zuständigen Sachbearbeiter mitgeteilt wurde, dass sämtliche Vorjahresabrechnungen vereinbarungsgemäß vom Dez. 7 abgeschlossen wurden. Ebenso hat sie nicht in Erinnerung, dass das Dez. 4 wegen weiterhin bestehenden Rückständen sich an sie gewendet hätte. Auch die Interviews mit der Fachbereichsleitung 42 ergaben, dass der Umfang der Bearbeitungsrückstände zunächst nicht bekannt war. Auch sie ist davon ausgegangen, dass alle Fälle bis einschließlich 2005 noch vom Dez. 7 abgearbeitet wurden. Unsere Auswertung hat aber ergeben, dass das Dez. 4 insgesamt 269 Abrechnungen für Kita-Jahre bis einschließlich 2005 vorgenommen hat. Spätestens im Zuge dieser Arbeiten müsste aufgefallen sein, dass es Rückstände gegeben hat. Der Fachbereichsleitung 42 ist dieser Umstand jedoch erst im November 2011 im Zuge der Aufarbeitung der Thematik durch die Rechnungsprüfungsabteilung zugetragen worden. Dass der tatsächliche übergegebene Bearbeitungsrückstand nicht von Anfang an klar war, ist durchaus nachvollziehbar, da es nach unserem Kenntnisstand keine schriftliche Dokumentation des Bearbeitungsstandes bzw. der noch offenen Fälle gab.

#### **Zustand der Akten:**

Die Mitarbeiter des Dez. 4 beklagen, dass der Zustand der Akten bei Übergabe in einem nicht ordnungsgemäßen Zustand war. In einem Vermerk einer der zuständigen Sachbearbeiter des Dez. 4 vom 09.08.2007 ist zu lesen, dass erhebliche Mengen an Schriftstücken lose in Stapeln übergeben worden seien und zunächst den Akten zugeordnet werden mussten. Weiter ist zu lesen, dass kaum eine Möglichkeit bestünde, zu laufenden Vorgängen Auskunft zu geben, da keine zusammenhängenden Unterlagen zu den einzelnen Fällen greifbar sind.

Zum Teil werden diese Erinnerungen an den Zustand der Akten vor Übergabe auch von Mitarbeitern des Dez. 7 geteilt, jedoch mit dem Unterschied, dass nach Bekanntwerden der Aktenzustände eine groß angelegte Aufräum- und Sortieraktion im Dez. 7 gestartet wurde. Danach soll der Aktenbestand nach Auskunft der damaligen Abteilungsleiterin in einem gut sortierten Zustand gewesen sein. Es seien keine losen Blätter übergeben worden. Beschwerden über eine mangelnde Ordnung von Akten seien ihr nicht bekannt.

Es lässt sich heute nicht mehr exakt nachvollziehen, in welchem Zustand die Akten übergeben wurden. Festgehalten werden kann in jedem Fall, dass der Zustand der Akten auch zum heutigen Zeitpunkt nicht den Grundsätzen einer sauberen Aktenführung entspricht. Dies berichtet die Arbeitsgruppe und kann von uns anhand der Aktenstichprobe bestätigt werden. Einzelne Akten sind bis heute nicht auffindbar, viele Akten sind offensichtlich lückenhaft und enthalten wichtige Dokumente nicht. Außerdem fanden sich lose Blattsammlungen ohne Zuordnung zu Akten, eine Vielzahl an handschriftlichen Haftklebezetteln und Unterlagen anderer Bereiche im FB 42. Die Arbeitsgruppe fand heraus, dass es

außerdem telefonische Zugeständnisse zur Kostenanerkennung gegeben hat, ohne dass schriftliche Aktenvermerke abgelegt wurden.

Berücksichtigt man, dass es außer den Akten kaum weitere Dokumentationen (etwa Übersichten, Statistiken, Datenbanken) über den Stand der Abrechnungen gab, ist nachzuvollziehen, warum solange nicht klar war, wie groß der Bearbeitungsrückstand eigentlich ist. Erst die komplette Durchsicht aller Akten durch die Arbeitsgruppe im Juli 2012 ermöglichte eine genauere Aussage zur Anzahl der offenen Fälle, wobei aufgrund der schlechten Datenlage zurzeit noch keine endgültige Aussage getroffen werden kann.

#### **Zeitpunkt der Übertragung:**

Außerdem wurde seitens der Gesprächspartner darauf hingewiesen, dass der Zeitpunkt der Übertragung ziemlich ungünstig war, da gerade die Umstellung von Kameralistik auf NKF erfolgte, die KiBiz-Einführung kurz bevor stand und die Abteilungen im Dez. 4 gleichzeitig neu strukturiert wurden.

### **3.6 Arbeitsabläufe, Schnittstellen und technische Unterstützung**

Aufgrund der Vielzahl an abzurechnenden Einrichtungen, der hohen Entwicklungsdynamik im Bereich der integrativen Kitas sowie der großen zeitlichen Verzögerung, mit der die Schlussabrechnung letztendlich erstellt werden konnte, ist eine saubere und genaue Dokumentation der Geschäftsvorgänge unbedingt notwendig. Dies war in vielerlei Hinsicht in den letzten Jahren nicht gegeben. Neben der oben beschriebenen unbefriedigenden Aktenführung spielt insbesondere eine suboptimale Nutzung der EDV eine wesentliche Rolle. Der Gesamtprozess ist durch die Arbeit in verteilten, nicht miteinander verknüpften Datenbanken und –quellen sowie durch diverse Medienbrüche gekennzeichnet. Da die Aktenbearbeitung im Wesentlichen durch manuelle Schritte geprägt war, sind ein wirksames Prozesscontrolling sowie eine Überwachung der Bearbeitungsstände nicht möglich. Diese Form der Arbeitsorganisation ist zudem fehleranfällig und führt regelmäßig zu uneinheitlichen bzw. teilweise widersprüchlichen Informationen.

In diesem Zusammenhang ist auch festzustellen, dass es keine eindeutigen Vorgaben hinsichtlich der Abläufe und der Auslegung der Refinanzierungsregelungen gab (z.B. zur Festlegung von Abschlägen und deren Dokumentation, zu generierende Belege etc.), so dass die zuständigen Mitarbeiter ihre Arbeitsabläufe im Wesentlichen selbst strukturiert haben und es hierdurch öfter auch zu Einzelfallentscheidungen kam.

#### **Überwachung der geleisteten Abschlagszahlungen**

Von besonderer Bedeutung ist die Möglichkeit, relativ schnell und absolut zweifelsfrei die geleisteten Abschlagszahlungen zu identifizieren. Diese wurden von den Sachbearbeitern zwar in Exceltabellen dokumentiert, wie jedoch die bisherigen Prüfungen ergeben haben, sind diese Tabellen unvollständig. Ein Zugriff auf SAP (Leserecht) hätte zumindest die Möglichkeit eröffnet, diese Informationen herauszusuchen, wenn auch recht aufwendig. Nach unserer Information hatten die Sachbearbeiter des Dez. 4<sup>12</sup> keinen Zugriff auf SAP-Buchungen der Vorjahre. Nur die während der Zuständigkeit des Dez. 4 ausgezahlten Abschläge (ab 2008/2009) konnten in SAP eingesehen werden. Somit war es sehr schwierig

---

<sup>12</sup> Für die Zeit der Zuständigkeit des Dez. 7 lässt sich diese Information nicht mehr rekonstruieren.

oder sogar unmöglich, die exakten Zahlungen zu ermitteln und im Rahmen der Spitzabrechnung den festgesetzten Betriebskosten gegenüber zu stellen. Selbst mit Zugriff auf die SAP-Buchungsdaten ist dies relativ schwierig, da es keine stringente Systematik gab, mit der Buchungsbelege erstellt wurden. Eine vollständig trennscharfe Identifikation der Abschlagszahlungen auf Basis der Einzelbuchungen für integrative Kitas ist nicht möglich, da

- häufig nicht das richtige PSP-Element<sup>13</sup> bei der Buchung verwendet wurde
- es im betrachteten Zeitraum relativ viele Veränderungen in der Strukturierung der PSP-Elemente gab.
- Zahlungen für integrative Kitas in einer Summe mit Zahlungen für andere Hilfeleistungen erfolgt sind (z.B. Einzelfallhilfen, Sonderkitas, summarische Abrechnung)
- die Buchungstexte keiner einheitlichen Systematik folgen
- die Zahlungen für die Fahrdienstleistungen auf dasselbe Konto und PSP-Element gebucht wurden und nicht als solche trennscharf identifiziert werden können.

Im Extremfall führt dies dazu, dass auch nach intensiver Recherche im Nachhinein nicht mehr festgestellt werden kann, welche Zahlungen für welchen Zweck und welche Kita geflossen sind. Bei der Abrechnungen der Kitas der Stadt Köln für die Jahre 2001 bis 2008 konnte für einen Teil der Zahlungen in Höhe von ca. 3 Mio. € nicht abschließend geklärt werden, ob diese für integrative Kitas oder andere Zwecke gezahlt wurden. Diese Abrechnungen sind mittlerweile von der Arbeitsgruppe fertiggestellt worden. Die unklaren Zahlungen wurden dabei zunächst zu Gunsten des Trägers ausgelegt, vorbehaltlich, dass diese 3 Mio. € nach abschließender Klärung zurückgefordert werden.

### **Überblick über die bearbeiteten Abrechnungen**

Auch über die bisher bearbeiteten Abrechnungen gab es zum Zeitpunkt der Übergabe an das Dez. 4 keine elektronischen Informationen, z.B. in Form einer Exceltabelle. Plausibilitätsprüfungen in Rahmen der neuen Abrechnungen waren somit kaum möglich. Eine entsprechende Dokumentation hätte ermöglicht herauszufinden, welche Abrechnungen für welches Jahr noch offen sind.

### **Übersicht über Einrichtungen mit einer gültigen Betriebserlaubnis**

Für die Spitzabrechnung muss überprüft werden, ob und wenn ja für wie viele Gruppen eine Betriebserlaubnis als integrative Gruppe vorliegt. Diese werden in einer Datenbank (ASIS) geführt, auf die die Mitarbeiter des Dez. 4 Zugriff hatten. Erschwerend kam jedoch hinzu, dass bei der Erfassung der Betriebserlaubnisse in der Datenbank zwischenzeitlich ein erheblicher Bearbeitungsrückstand entstanden ist. V.a. durch die Arbeitsbelastung durch den U3-Ausbau ist die Bearbeitung der Betriebserlaubnisse in Rückstand geraten. Zuständig ist hierfür die Abteilung 42.20, die die Anträge der Kitas prüft. Nach Auskunft der Abteilungsleitung 42.20 gab es jedoch keine Meldungen, dass Betriebserlaubnisse für die Fertigstellung von Abrechnungen fehlen.

---

<sup>13</sup> Eine Art Kostenstelle bzw. Kostenträger, mit dem die Produkte und Teilprodukte in der Buchhaltung unterschieden werden. Ein PSP-Element beschreibt entweder eine konkrete Aufgabe oder eine Teilaufgabe, die weiter untergliedert werden kann.

### **Transparenz des Bearbeitungsprozesses insgesamt**

Alle Informationen über die einzelnen Abrechnungsvorgänge konnten zum Zeitpunkt der Übergabe nur rein aktenbasiert aufgenommen werden; es gab keine zentrale Datenbank mit relevanten Informationen. Der unter 3.5 beschriebene Zustand der Akten hat die Intransparenz zusätzlich gesteigert, so dass hierdurch viele Sachverhalte kaum eindeutig beurteilt werden konnten. Während der Zuständigkeit des Dez. 4 wurde begonnen diverse Excel-Listen zu führen, in denen

- die als Dauerbuchung gezahlten Abschläge dokumentiert wurden, die vor Beginn des Kita-Jahres feststanden.
- die gezahlten Abschläge und Einmalzahlungen dokumentiert wurden
- die festgesetzten Betriebskosten und gezahlten Abschläge für alle Schlussrechnungen (wie unsere Prüfungen ergeben haben, enthält die Tabelle teilweise Übertragungs- und Rechenfehler und fehlende Zahlungen)
- alle Kitas mit integrativen Gruppen und deren Gruppenzahl dokumentiert (jedoch ohne die Historie der Gruppenzahlentwicklung darzustellen, eine Information, die für die Abrechnung der zurückliegenden Jahre sehr wichtig ist)

Diese Dokumentation der Vorgänge in elektronischer Form war grundsätzlich sehr wichtig, allerdings in der konkreten Umsetzung fehlerbehaftet. Aufgrund der Vielzahl an Kitas und Informationen, die in verschiedenen Listen gepflegt werden mussten, bedarf es einer hohen Genauigkeit und Sorgfalt, um keine Fehler zu machen. Relativ schnell können ungleiche Datenbestände entstehen, wenn Informationen nicht in allen Exceltabellen gleichzeitig gepflegt werden. Sinnvoll wäre sicherlich eine Unterstützung durch eine datenbankbasierte EDV-Lösung gewesen, in der alle Informationen über die Genehmigungen (Betriebserlaubnisse), die geleisteten Zahlungen und die Ergebnisse der Spitzabrechnungen dokumentiert werden.

Außerdem hat die Arbeitsgruppe festgestellt, dass seit der Übernahme durch das Dez. 4 viele „Ausnahmen von der Regel“ gemacht wurden, was die abrechnungsseitige Bearbeitung der Fälle, die teilweise mehrere Jahre später erfolgt, erschwert. Ein Grund hierfür könnten die unterschiedlichen Zuständigkeiten innerhalb des Dez. 4 sein. Die Abteilung 42.20 ist für Genehmigungsfragen und Beratung der Einrichtungen zuständig. Die Abrechnung erfolgt in der Abteilung 42.30. Es muss eine enge Abstimmung und lückenlose Informationsweitergabe erfolgen, damit die Abrechnung alle vorhandenen Sondertatbestände berücksichtigen kann.

### **Abläufe zur Festlegung der Abschlagszahlungen sowie zur Spitzabrechnung**

Während des gesamten Zeitraums bis zur Übernahme der Arbeiten durch die Arbeitsgruppe existierten keine genau definierten Soll-Prozesse.

Im Rahmen der 2009 begonnenen, jedoch aus unterschiedlichen Gründen verzögert durchgeführten Geschäftsprozessanalyse wurden Ende 2011 Prozessabläufe erhoben und dokumentiert. Diese beschreiben den Ablauf auf einer relativ hohen Aggregationsebene. Einzelheiten zur Spitzabrechnung (z.B. Unterschiede GTK und KiBiz) bzw. die einzelnen Arbeitsschritte zur Ermittlung der Nach- oder Rückzahlung sind nicht abgebildet. Ebenso ist nicht ersichtlich, welche Arbeitshilfen für die Erstellung der Spitzabrechnung verwendet werden, z.B. Kalkulationshilfen.

Einzelne Elemente der Prozessabläufe wurden in der Zuständigkeit des Dez. 4 geändert. Z.B. wurde eingeführt, dass für die Festsetzung und Änderung von Abschlagszahlungen ein



Bescheid erstellt und der Akte beigefügt wird. Eine sicherlich sehr sinnvolle Maßnahme, um nachvollziehen zu können, wie die Abschläge festgesetzt wurden.

Bemerkenswert ist, dass in der Darstellung des Prozesses zur Spitzabrechnung dieser durch den Eingang des Antrags des Trägers auf Abrechnung ausgelöst wird. Träger, die sich nicht von sich aus an den LVR wenden, würden demnach auch nicht abgerechnet. Auch zu Zeiten des Dez. 7 war dies die Bearbeitungspraxis. Aufgrund der auch damals schon vorhandenen Bearbeitungsrückstände wurde darauf verzichtet, Träger an das Einreichen von Unterlagen zu erinnern. Auch das ist vermutlich ein Grund für das Auflaufen der hohen Anzahl an unbearbeiteten Fällen. Wie die Arbeitsgruppe herausgefunden hat, gibt es tatsächlich eine Vielzahl an Trägern, die keine Anträge auf Abrechnung gestellt haben. Anders als früher ist die Arbeitsgruppe dazu übergegangen, alle Träger zum Beibringen der notwendigen Unterlagen aufzufordern, damit die Spitzabrechnung erstellt werden kann. Gründe für das Ausbleiben der Antragsstellung können entweder die Erwartung des Trägers sein, Mittel zurückzahlen zu müssen, oder einfach die Unkenntnis dieser Vorgehensweise gepaart mit einer hohen Intransparenz der Kostenrechnung, so dass gar nicht auffällt, dass noch Mittel vom LVR zu erwarten sind.

Die durch die Arbeitsgruppe erstellten Abrechnungen zeigen, dass Abschlagszahlungen häufig über lange Zeiträume nicht angepasst wurden; selbst dann nicht, wenn zusätzliche integrative Gruppen in Betrieb genommen wurden. Erst wenn sich die Träger aufgrund von Liquiditätsengpässen gemeldet haben, erfolgte eine Anpassung oder Einmalzahlungen wurden gewährt. Auch für diesen Prozess ist nicht vorgegeben, wann und insbesondere auf welcher Grundlage die Abschlagszahlungen zu ermitteln und festzusetzen sind. Dies ist einer der Hauptgründe, warum es zu solch hohen Nachzahlungen im Zuge der Spitzabrechnung kommt.

Insgesamt muss festgehalten werden, dass es keine standardisierte Vorgehensweise bezüglich der Abschlagsfestsetzung und der Spitzabrechnung gegeben hat. Ebenso gab es keine Vorgaben bezüglich der Vorgehensweise in diesen beiden wichtigen Prozessen. Diese ungenauen Vorgaben konnten in Zeiten der Kameralistik teilweise zur Haushaltssteuerung genutzt werden. Es konnte entweder sehr restriktiv oder sehr großzügig mit Einmal- und Abschlagszahlungen umgegangen werden. Während zu Zeiten der Kameralistik aufgrund der nicht notwendigen Rückstellungen somit tatsächlich Einfluss auf die Haushaltseinhaltung genommen werden konnte, ist dieses Verfahren im NKF mit Haushaltsrisiken verbunden.

Insgesamt ist der Prozess durch die rein aktenbasierte Bearbeitungsweise und die sehr lückenhaften Dokumentation der bisherigen Zahlungs- und Abrechnungsvorgänge sehr zeitaufwändig und fehleranfällig. Möglichkeiten zur Effizienzsteigerungen wurden nicht in Angriff genommen, z.B. durch EDV-technische Unterstützung.

### **3.7 Übergeordnete Kontrollmechanismen**

Obwohl im LVR eine Reihe von Kontrollmechanismen existiert, ist festzustellen, dass diese in der praktischen Anwendung – begünstigt durch die Intransparenz der Bearbeitung und den hohen Aufwand einer tatsächlichen inhaltlichen Prüfung aufgrund der manuell geprägten Aktenführung – Lücken aufwiesen. Eine Verbesserung ihrer Wirksamkeit ist unter Beachtung von Wirtschaftlichkeits- und Effizienzgesichtspunkten realistisch nur von einer



deutlichen Verbesserung der Prozesse und der Datenführung in einem integrierten datenbankbasierten System zu erwarten.

Grundsätzlich sind die Kontrollmechanismen im LVR in diversen Dienstanweisungen<sup>14</sup> klar geregelt. Hierzu zählen u.a. folgende:

- Vier-Augen-Prinzip:
  - Unterschriftenregelungen je nach Höhe der Auszahlungssumme (Koordinatoren, Abteilungsleitung, Fachbereichsleitung, ggf. sogar Dezernent)
  - Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit
- Keine Kontierung ohne Originalbeleg (seit Einführung NKF)
- Spezielle Regelung im Dez. 4: Alle Kontierungsbelege sind an den FB 41 zu leiten.

Nach Aussage der Mitarbeiter der Dez. 7 und 4 wurden diese Regelungen grundsätzlich immer eingehalten.

Trotz dieser Kontrollmechanismen kam es nicht selten zu Fehl- und Doppelzahlungen sowie Doppelabrechnungen, wie dem Bericht des FB Rechnungsprüfung<sup>15</sup> zu entnehmen ist. Dies liegt vermutlich v.a. an der sehr eingeschränkten Dokumentation der Zahlungs- und Abrechnungsvorgänge. Dadurch, dass es keine Listen oder Datenbanken gab, die die Abrechnungsvorgänge dokumentieren, ist es dazu gekommen, dass einzelne Träger für ein und dasselbe Kita-Jahr zwei Abrechnungen und auch zweimal eine Nachzahlung erhalten haben. Der Kollege, der die zweite Unterschrift leistet, hätte dies nur merken können, wenn er den Originalbeleg der ersten Abrechnung in der Akte gesucht hätte. Außerdem ist es häufig zu Fehlzahlungen gekommen, da bei der Spitzabrechnung einzelne Abschlags- und Einmalzahlungen nicht in Abzug gebracht und somit doppelt gezahlt wurden. Teilweise wurden Überzahlungen nicht zurückgefordert, sondern es wurde vereinbart, dass diese mit zukünftigen Zahlungen verrechnet werden sollen. Es gab Fälle, in denen diese Verrechnung daraufhin aber nicht erfolgt ist. Da unsere Analysen der excelbasierten Zahlungslisten der Sachbearbeiter ergeben haben, dass diese in erheblichem Umfang unvollständig sind, ist es nicht verwunderlich, dass Zahlungen übersehen wurden. Auch hier hatte der zweite Unterzeichnende eigentlich nur eine Chance, diesen Fehler zu bemerken, wenn er sich selbst in den Akten auf die Suche nach Zahlungsbelegen begibt oder in SAP nach entsprechenden Zahlungen sucht.

Es lässt sich somit festhalten, dass der Prozess an sich anfällig für Fehler war und keine wirksamen Kontrollschleifen enthielt, die diese Fehler mit einem vertretbaren Aufwand identifiziert hätten. Formal sind zwar die Grundsätze des LVR-internen Kontrollsystems eingehalten worden. Faktisch ist aber davon auszugehen, dass die Akten- und Datenlage eine ordnungsgemäße Prüfung (z.B. stichprobenartig) durch den zweiten Unterzeichner kaum möglich gemacht hat. Es hätten Systeme zur Absicherung der Abrechnungsergebnisse aufgebaut werden müssen, z.B. die lückenlose elektronische Dokumentation der bereits erledigten Abrechnungen und der geleisteten (Abschlags-)Zahlungen.

Die Prüfer der Rechnungsprüfungsabteilung schätzen die Fehlerrate auf 10%. Es stellt sich für den LVR aus diesem Grund auch die Frage, ob bereits abgeschlossene Abrechnungen neu aufgerollt werden sollten. Bisher bearbeitet die Arbeitsgruppe primär die noch offenen

---

<sup>14</sup> Dienstanweisung „Form und Inhalt von Kassenanordnungen“, Dienstanweisung „Form und Inhalt von Kontierungsbelegen“, Unterschriftenordnung des LVR

<sup>15</sup> Bericht über die Sonderprüfung der Produktgruppe 74 des FB Rechnungsprüfung vom 4.4.2012

Abrechnungen. Nur wenn dabei offensichtliche Fehler bei vorherigen Abrechnungen auffallen, werden diese korrigiert.

### **3.8 Durch die Abrechnungssystematik bedingte Ursachen**

Die Systematik der Refinanzierung der integrativen Kitas hat ebenfalls dazu beigetragen, dass Bearbeitungsrückstände entstanden und Haushaltsüberschreitungen zu spät erkannt worden sind. Zum Einen entsteht eine erhebliche Zeitverzögerung nach Ende des Kita-Jahres, bis überhaupt eine Spitzabrechnung möglich ist. Dies liegt daran, dass zunächst die Jugendamtsabrechnung vorliegen muss. Die Bearbeitungsgeschwindigkeit der Jugendämter ist dabei sehr unterschiedlich. Es gibt Jugendämter, die noch keine einzige Abrechnung für die Jahre nach Einführung des KiBiz (August 2008) erstellt haben. Einrichtungen in diesen Jugendamtsbereichen können gar keine Abrechnung beim LVR für diese Jahre beantragen, so dass hier eine erhebliche Latenz entsteht.

Zum anderen führt die Tatsache, dass die Förderung der integrativen Kitas einer Spitzabrechnung unterliegt dazu, dass die Mittelabflüsse nur bedingt vorhersagbar sind. Außerdem ist die Zahl der integrativen Gruppen in der Vergangenheit deutlich gestiegen, was ebenfalls zu einer Erhöhung der Mittelabflüsse geführt hat. Die Steuerung der Anzahl der Gruppen lag nicht unbedingt in der Hand des LVR. Nach Aussage der Abteilungsleitung 42.20 ist ein Ausbau der Gruppen grundsätzlich gewünscht, jedoch hinsichtlich der genauen Anzahl nicht kontingentiert gewesen. Im Grunde konnte theoretisch jede Kita einen Antrag auf Eröffnung einer integrativen Gruppe stellen. Dieser konnte nach Aussage der Abteilungsleitung 42.20 eigentlich nur abgelehnt werden, wenn das Kindeswohl gefährdet gewesen wäre. Bezogen auf die Prognose bei der Haushaltsaufstellung und Überprüfung der Einhaltung ist somit zum einen die Anzahl der integrativen Gruppen und zum Anderen die Höhe der Betriebskosten je Gruppe stets ein Unsicherheitsfaktor.

Hinzu kam die Tatsache, dass die tatsächlichen Mittelabflüsse davon abhängig waren, wie viele Abrechnungen in einem Jahr erstellt wurden. Da der Rückstand lange Zeit nicht bekannt war, wurden auch nach Einführung des NKF unseres Wissens keine ausreichenden Rückstellungen gebildet. Ähnlich wie zu Zeiten der Kameralistik waren die Ausgaben und die ausgewiesenen Aufwendungen dadurch geringer, dass nicht alle Abrechnungen erledigt wurden. Im Durchschnitt wurde in den letzten Jahren jedoch nur ca. die Hälfte der Spitzabrechnungen abgearbeitet.

Die Einführung des KiBiz hat dazu geführt, dass mit der zusätzlichen Leitungsfreistellung neue Refinanzierungsbestandteile aufgenommen wurden und die Abrechnung deutlich komplexer geworden ist. Die im KiBiz fest verankerten Steigerungsraten führen auch für den LVR zu Kostensteigerungen. Die Tatsache, dass seit Einführung des KiBiz die behinderten Kinder schon vom Land NRW mit dem 3,5-fachen Satz gesondert finanziert werden, ist bei der Refinanzierungssystematik des LVR nicht gesondert berücksichtigt bzw. hinsichtlich der Auswirkungen falsch eingeschätzt worden. Die Finanzierungsbestandteile und Bemessungsgrundlagen sind unverändert aus der GTK-Zeit übernommen worden. Die Refinanzierung der zusätzlichen Leitungsfreistellung wurde neu eingeführt.

Ein weiterer Aspekt, der die Sachbearbeitung der Abrechnungsfälle erschwert hat, sind die teilweise nicht eindeutigen Regelungen zur Refinanzierung der integrativen Kitas. Die Arbeitsgruppe hat aus diesem Grund zu Beginn ihrer Tätigkeit mit einem erheblichen

zeitlichen Aufwand zunächst Klarheit schaffen müssen, wie bestimmte Tatbestände auszulegen sind. Vermutlich hat diese Problematik auch bei der Sachbearbeiterin des Dez. 4 zu Verzögerungen und aufwendigen Rücksprachen geführt. Beispiele für unklare Regelungen sind u.a. folgende:

- **Erstattung der Verpflegungskosten:** Es ist nicht genau definiert, was als Verpflegungskosten zu betrachten ist. Bei einem externen Dienstleister, der die Speisen anliefert, ist dies relativ einfach. Unklarheit besteht jedoch, wenn die Speisen vom Träger selbst hergestellt werden. Z.B. stellt sich die Frage, ob nur Personal- und Lebensmittelkosten oder auch sonstige Energie-, Sach- und Verwaltungskosten einzurechnen sind.
- **Erstattung der Kosten für therapeutisches Personal:** In einem Rundschreiben<sup>16</sup> ist zwar klar definiert worden bis zu welcher maximalen Entgelthöhe das therapeutische Personal refinanziert wird. Diese orientiert sich an Entgeltgruppen des TVöD. Jedoch ist nicht festgelegt, in wie weit Personalnebenkosten, wie z.B. Berufsgenossenschaftsbeiträge, Fortbildungskosten, Kosten für ärztliche Untersuchungen, für Lohnabrechnung, ebenfalls erstattet werden. Dass diese Kosten über pauschale Zuschläge abgedeckt werden sollen, wird in dem Schreiben nicht erwähnt und dürfte bei vielen Trägern somit auch nicht beantragt worden sein.
- **Ermittlung der Leitungsfreistellung:** Einige Träger haben die Regelung der Leitungsfreistellung gruppenbezogen- und nicht einrichtungsbezogen interpretiert. Dadurch entsteht bei mehr als einer integrativen Gruppe eine höhere vom LVR zu erstattende Leitungsfreistellung. Da die Beschreibung und die Anwendung der Regelung<sup>17</sup> und auch die Beratungspraxis nicht eindeutig waren, wird diesen Trägern der zusätzliche Aufwand tatsächlich erstattet, sofern diese nachweisen können, dass Sie entsprechend beraten wurden und auch tatsächlich den höheren Leitungsumfang freigestellt hatten.
- **Keine Festlegung der Art des Nachweises der Betriebskosten:** Die Träger reichen eine Vielzahl von selbst zusammengestellten Belegen zur Abrechnung ein, die zu einem erheblichen Sichtung-, Sortier- und Ablageaufwand führen (z.B. bis hin zu Einzelnachweisen der Gehaltsabrechnungen, nicht selten kitaübergreifend je Träger). Es gab in der Vergangenheit keine Vorgabe, in welcher Form die Anträge zu stellen sind und die Kosten nachzuweisen sind.
- **Vorwegabzug des Jugendamtsanteils und der Elternbeiträge:** Entgegen der Rundschreiben des LVR haben einige Jugendämter den hälftigen Jugendamtsanteil und die Elternbeiträge der behinderten Kinder bei der Abrechnung mit den Kita-Trägern nicht einbehalten. Somit muss in diesen Fällen bei der Spitzabrechnung darauf geachtet werden, dass diese Kostenbestandteile vom LVR nicht an den Träger sondern an das Jugendamt geleistet werden. Teilweise wurden hierdurch in der Vergangenheit Beiträge an die Träger doppelt ausgezahlt. Einzelne Jugendämter haben die Elternbeiträge sogar von den Eltern eingezogen, so dass theoretisch eine Auszahlung vom LVR an die Eltern erfolgen müsste. Jedoch verfügt der LVR nicht über entsprechende Daten der Eltern. Die Vorgehensweise befindet sich noch in der Klärung. Auch hier ist die Formulierung in einem Rundschreiben<sup>18</sup> nicht eindeutig.

<sup>16</sup> Rundschreiben Nr. 42/547/2007 vom 5.12.2007

<sup>17</sup> Rundschreiben Nr. 42/633/2009 vom 28.04.2009

<sup>18</sup> Rundschreiben Nr. 42/565/2008 vom 23.04.2008

Dort ist zu lesen: „Ich möchte den Jugendämtern daher vorschlagen, das bisherige Verfahren fortzusetzen und auch künftig, bei der Bewilligung an die Träger von integrativen Tageseinrichtungen, den vom Sozialhilfeträger zu erstattenden hälftigen Jugendamtsanteil sowie die Elternbeiträge der Kinder mit Behinderung, im Vorabzug einzubehalten.“

Die Tatsache, dass die Arbeitsgruppe zunächst diese grundsätzlichen Fragestellungen beantworten musste und darauf aufbauend Arbeitshilfen, Handlungsanleitungen, Formulare u.ä. erstellt hat, zeigt, in welchem schwierigen Umfeld die Sachbearbeiterinnen vorher gearbeitet haben.

### **3.9 Erkennen der Fehlentwicklung und Funktionsfähigkeit der Risikomanagementsysteme**

Im Laufe des Jahres 2011 wurden der Umfang und die Auswirkung des Bearbeitungsrückstands sukzessive erkannt. Der gesamte Umfang der Haushaltsauswirkungen ist jedoch vermutlich erst 2012 transparent geworden. Dass es Bearbeitungsrückstände gab, war der zuständigen Sachbearbeiterin eigentlich schon länger bekannt. Jedoch ist dieser Umstand im Rahmen von Haushaltsplanung, Jahresabschlussarbeiten und im Rahmen des Risikomanagements unzureichend bzw. erst spät berücksichtigt worden.

Grundprinzip der Steuerung des LVR ist die „dezentrale Ressourcenverwaltung“, die eine relativ eigenständige Steuerung der Arbeitsbereiche durch die Dezernate vorsieht. Dies beinhaltet dezentrale in den jeweiligen Dezernaten angesiedelte Controllinginstanzen, die die Arbeitsbereiche steuern und überwachen sollen. Aufgaben des dezentralen Controllings sind z.B. das Aufstellen der Haushalte, die Überwachung ihrer Einhaltung, die Überwachung geschäftsfeldbezogener Risiken und externer Einflussfaktoren, die die Leistungen des LVR beeinflussen (z.B. Fallzahlen) sowie die Meldung von Tatbeständen, die zur Bildung von Rückstellungen im Jahresabschluss führen. Dieses Grundprinzip ist in den 90er und 2000er Jahren eingeführt worden. Im Zuge dessen wurden zusätzliche Personalstellen für das dezentrale Controlling in den Dezernaten geschaffen.

Wann die Bearbeitungsrückstände und die damit verbundenen finanziellen Auswirkungen für den LVR frühestens hätten erkannt werden müssen, lässt sich am ehesten beurteilen, wenn die Nutzung der dafür vorhandenen Instrumente chronologisch betrachtet wird.

#### **Haushaltsplanung:**

Nach Recherchen des FB 21 wurden Bearbeitungsrückstände der Spitzabrechnungen und der damit verbundene Aufwand aufgrund von Nachzahlungen zu keinem Zeitpunkt bei der Aufstellung der Haushalte berücksichtigt. Bei den Haushaltsansätzen wurden lediglich die steigenden Fallzahlen berücksichtigt. Spätestens nach Umstellung auf NKF hätten die potenziellen Nachzahlungen sämtlicher noch nicht erfolgter Abrechnungen der Vorjahre zusätzlich zu den Ausgaben für das laufende Jahr in die Haushaltsplanung aufgenommen werden müssen. Sofern es im Haushaltsjahr nicht zu einer Abrechnung gekommen ist, hätten Rückstellungen gebildet werden müssen. Seit Mitte 2010 häuften sich die Anfragen von Trägern hinsichtlich des Bearbeitungsstands ihrer Anträge. Diese Beschwerden wurden in 2011 immer häufiger, was ein Hinweis auf Bearbeitungsrückstände hätte sein müssen.

### Budgetbestätigungen:

Jeder Fachbereich muss monatlich die Einhaltung oder Nicht-Einhaltung seiner Budgets bestätigen. Die Budgets werden produktbezogen aufgestellt, so gab es auch ein Budget für das Produkt 74. Die Budgetbestätigung geschieht mit Hilfe eines standardisierten Instruments mit einem Ampelsystem. Empfänger der Budgetbestätigungen ist der FB 21. Chronologisch stellen sich die Veränderungen der Budgetbestätigungen wie folgt dar:

- Bereits **seit Anfang 2010** stand die Ampel auf Gelb, jedoch nicht aufgrund von Bearbeitungsrückständen, sondern aufgrund von Mehrbedarf an Personalaufwand und zu geringen Haushaltsansätzen.
- Im **September 2010** wird erstmals eine rote Ampel gesetzt.
- Am **11.11.2010** ist zum ersten Mal die Begründung „*Nachzahlungen aus Vorjahren wegen nicht auskömmlicher Pauschalen (gesetzliche Finanzierung)*“ zu lesen.
- **13.01.2011**: Rote Ampel mit Begründung „*Budgetüberschreitung wegen nicht-planbarer periodenfremder Aufwendungen (Nachzahlung wegen zu geringer Pauschalen in Vorjahren)*“.
- **Im gesamten Jahr 2011** wird auf die Nachzahlungen aus Vorjahren in unbekannter Höhe hingewiesen, zunächst noch mit gelber Ampel.
- **Ab April 2011** wird nunmehr mit roter Ampel darauf hingewiesen, dass schon jetzt die Rückstellungen überschritten sind.
- **Ab August 2011** wird darauf hingewiesen, dass diese Rückstellungen in hohem Maße überschritten werden.
- **Für Dezember 2011 (10.01.2012)**: Antrag auf überplanmäßige Aufwendungen wird gestellt.
- **In 2012** ist die Ampel zunächst auf grün und gelb gesetzt. Am **13.06.2012** wurde sie auf rot gesetzt, mit dem Hinweis auf die Ungewissheit beim Erzielen der geplanten Erträge.

Es ist erkennbar, dass Budgetüberschreitungen mit Hilfe des Instruments der Budgetbestätigungen angezeigt wurden. Dabei wurde zwar auf Nachzahlungen aus den Vorjahren hinweisen, jedoch aufgrund nicht auskömmlicher Pauschalen. Die Tatsache, dass Bearbeitungsrückstände bestehen, wurde nicht erwähnt und konnte somit zumindest für den Empfänger der Budgetbestätigungen nicht erkannt werden.

### Rückstellungen:

Nach Umstellung auf die Doppik im Rahmen des NKF ist für die buchhalterische Zuordnung einer Auszahlung oder Einzahlung zu einem Geschäftsjahr der Zeitpunkt der Verursachung und nicht mehr der Zahlungszeitpunkt relevant. Sind im jeweiligen Geschäftsjahr entstandene Tatbestände bekannt, die zukünftige Auszahlungen oder zumindest das Risiko zukünftiger Auszahlungen begründen lassen, müssen dafür im Rahmen des Jahresabschlusses Rückstellungen gebildet werden. Die Produktgruppenverantwortlichen bescheinigen mittels einer Vollständigkeitserklärung zum Jahresabschluss, dass „alle erkennbaren Wagnisse und Risiken ... der Buchhaltung bekannt gegeben wurden“.

Somit hätte mit Einführung des NKF in 2006 für die offenen Spitzabrechnungen der Vorjahre Rückstellungen gebildet werden müssen. Dies ist nicht bzw. nur teilweise erfolgt, wie die nachfolgende chronologische Aufstellung zeigt:



- **2006:** das Dezernat 7 hat die Bildung von Rückstellungen in Höhe von 3,5 Mio € für die Abwicklung von Altfällen veranlasst. Selbst sehr viel später zum Zeitpunkt der Übernahme der Aufgaben durch die Arbeitsgruppe Anfang 2012 waren noch 330 Fälle offen, die nach unserer Hochrechnung 15 Mio € Nachzahlungen verursachen werden. Davon waren zum Zeitpunkt des Zwischenberichts am 20.9.12 10,5 Mio € bereits zur Auszahlung gebracht wurden.
- **2007:** Nach Übergang auf das Dezernat 4 wurde diese Rückstellung in 2007 nicht in Anspruch genommen und in gleicher Höhe bestehen lassen. Dies lässt den Schluss zu, dass die zuständigen Mitarbeiter der Meinung waren, dass am Jahresende 2007 weiterhin Altfälle offen sind. Sonst hätte die Rückstellung aufgelöst werden müssen. Eine Erhöhung des Rückstands wurde demzufolge nicht vermutet. Diese Schlussfolgerungen sind in den uns vorliegenden Dokumenten jedoch nicht explizit erwähnt.
- **2008:** Das Dez. 4 beantragt am 15.10.2008 die Auflösung der Rückstellung mit der Begründung: „Durch die Aufarbeitung der Rückstände aus Vorjahren belasten die Altfälle das aktuelle Budget 2008 mit 9,5 Mio €, so dass die Auflösung zur Einhaltung des Budgets erforderlich wird.“ Eine neue Rückstellung für evtl. weiterhin offene Fälle wurde im Geschäftsjahr 2008 nicht gebildet.
- **2009:** Es wurde nach Auskunft des FB 21 keine Bildung von Rückstellungen für die Produktgruppe 74 veranlasst.
- **2010:** Die Bildung einer Rückstellung in Höhe von 5,2 Mio € aufgrund von Arbeitsrückständen für ausstehende Abrechnungen der Produktgruppe 74 wurde veranlasst.
- **2011:**
  - **29.09.2011:** Antrag des FB 41 auf Bildung einer Rückstellung von 9,0 Mio. € für „Arbeitsrückstände: ausstehende Abrechnung 074“ und dem Hinweis, dass die genaue Höhe der Rückstellung erst im Jahresabschluss ermittelt werden kann.
  - **06.10.2011:** Erneuter Antrag des FB 41 auf Bildung einer Rückstellung in Höhe von 9,5 Mio € für „Ausstehende Abrechnungen 2003-2006“ für die Produktgruppe 074.002
  - **19.10.2011:** Rückfrage des FB 21 mit Bitte um Stellungnahme zu den Hintergründen der Rückstellung
  - **26.10.2011:** Stellungnahme der zuständigen Koordinatorin der Abteilung 42.30 zu Hintergründen der Rückstellung. Sie verweist v.a. auf die gestiegenen Kosten durch die KiBiz-Umstellung, die vorher nicht bekannt waren und die in der Vergangenheit unzureichend angepassten Abschlagszahlungen. Es wird auch darauf hingewiesen, dass bereits in 2010 eine Rückstellung aus demselben Grund in Höhe von 5,2 Mio. € gebildet wurde. Außerdem wurde auch die Hochrechnung der noch zu erwartenden Mittelabflüsse erstellt, die insgesamt netto<sup>19</sup> 69 Mio. € betrug. Später wurde diese Hochrechnung anscheinend nochmals überarbeitet. Die Version vom 29.11.2011, die uns vorliegt und von der Rechnungsprüfungsabteilung geprüft wurde, weist einen Netto-Mittelabfluss von 49 Mio. € auf. Vermutlich aus Zeitgründen ist in der Hochrechnung mit vielen Vereinfachungen gearbeitet

---

<sup>19</sup> Erträge sind bereits in Abzug gebracht.



worden, die dazu geführt haben, dass die Summe vermutlich nicht ausreichen wird. U.a. ging man davon aus, dass noch 1.501 Abrechnungen offen sind. Tatsächlich sind nach Recherchen der Arbeitsgruppe zu diesem Zeitpunkt jedoch 2.145 Abrechnungen offen gewesen.

- **17.04.2012<sup>20</sup>**: Der Jahresabschlussprüfer stellt dar, dass eine Bildung von Rückstellungen aufgrund der zweifelsfreien wirtschaftlichen Verursachung, nämlich der Leistungserbringung gegenüber dem behinderten Kind, dem Grunde nach angemessen sei. Die Ermittlung der Höhe der Rückstellung sei jedoch äußerst problematisch, da diese sich nach der voraussichtlichen Inanspruchnahme richte. Diese sei in vielen Fällen unsicher, v.a. wenn sich die Träger von sich aus nicht bezüglich der Spitzabrechnung gemeldet haben. Der Wertansatz würde demnach gegen das Willkürverbot verstoßen und somit sei von der Bildung einer Rückstellung abzusehen.

### **Überplanmäßige Aufwendungen (ÜPL):**

Im Haushaltsjahr 2011 wurde mit der Beschlussvorlage 13/1727 vom 11.11.2011 eine überplanmäßige Aufwendung und Auszahlung (ÜPL) in Höhe von 11,1 Mio € für die Produktgruppe 74 beantragt. Davon entfielen 7,9 Mio € auf den Bereich der inklusiven Kitas. Als Begründung werden die Aufarbeitung von Bearbeitungsrückständen aus Vorjahren sowie nicht auskömmliche Pauschalen genannt. Der Landschaftsausschuss stimmt dem Antrag am 9.12.2011 zu.

Abschließend lässt sich aus den beschriebenen Vorgängen ableiten, dass Bearbeitungsrückstände zwar bekannt waren, jedoch die Höhe der damit verbundenen Nachzahlungen an die Träger zu keinem Zeitpunkt annähernd richtig eingeschätzt wurde. Dies liegt vermutlich zum einen daran, dass die Anzahl der noch offenen Abrechnungen erst durch die Aufarbeitung der Arbeitsgruppe beziffert werden konnte und zum anderen an den Schwierigkeiten, auf Grundlage der vorhandenen Daten eine zuverlässige Hochrechnung der noch offenen Abrechnungen zu ermitteln. Auf diese Schwierigkeiten wurde im Zwischenbericht vom 20.09.2012 hingewiesen (siehe Anhang).

Die Tatsache, dass der Umfang der Bearbeitungsrückstände und damit verbundenen periodenfremden Mittelabflüsse erst so spät erkannt wurden, ist auch in der einseitigen Ausrichtung des Controllings auf das Einhalten der Haushaltssummen zu suchen. Die Instrumente, wie z.B. Budgetbestätigungen mit Ampelsystem, Meldungen von Haushaltsüberschreitungen, sind noch sehr stark von der kameralistischen Sichtweise geprägt. In Geschäftsfeldern, in denen eine Mittelzuweisung nach dem Prinzip der Spitzabrechnung vorgenommen wird, ist es neben der reinen Ausgabenbetrachtung unabdingbar, die bearbeiteten Fallzahlen zu beobachten. Dies gilt insbesondere für alle Bereiche, in denen es für den LVR eine gesetzliche oder sonstige juristisch begründete Leistungspflicht besteht. Sobald es zu einer nennenswerten Abweichung von Abschlagszahlungen und letztendlich festgesetzten Gesamtkosten kommt, entstehen hohe Nach- oder Rückzahlungen. Bei den integrativen Kitas wäre es schon sehr viel früher zu massiven Haushaltsüberschreitungen gekommen, wenn die Sachbearbeitung alle Fälle zeitnah abgearbeitet hätte. Dadurch, dass die bekannten Rückstände in der Bearbeitung entstanden sind und somit sehr viel weniger Nachzahlungen fällig wurden, hat das

---

<sup>20</sup> Email aus FB 21 zur Stellungnahme des Prüfers vom 17.04.2012

Haushaltsüberwachungssystem keine Überschreitungen festgestellt. Vordergründig war das Produkt somit „im Budget geblieben“.

Sofern weiterhin die Kameralistik Anwendung finden würde, wäre dies auch nicht weiter problematisch. Die Mittelabflüsse für die rückständigen Abrechnungen wären in Folgeperioden geflossen und dort haushaltswirksam geworden. Der LVR als umlagefinanzierter Verband hätte diese haushaltswirksamen Ausgaben über die Umlage finanziert. Durch die Umstellung auf das NKF ist jedoch die Verursachung von Ausgaben für die Periodenzuordnung relevant geworden. Der Zeitpunkt der Ausgabe ist für die Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) irrelevant. Nicht abgerechnete Summen müssen durch Rückstellungen im jeweiligen Verursachungsjahr bilanziert werden. Die Ausgabe wird in den Folgejahren erfolgen und ist in diesen dann nicht (mehr) GuV-wirksam und somit auch nicht haushaltswirksam. Eine Finanzierung über die Umlage in den Folgejahren ist damit nicht gegeben. Durch die oben beschriebene rein ausgabenorientierte Haushaltsüberwachung wurden die rückstellungsrelevanten Bearbeitungsrückstände vermutlich nicht in ihrem vollem Umfang erkannt und somit im Vorhinein auch nicht in den Haushalten angesetzt. Die Haushaltsansätze entstanden v.a. aus einer Fortschreibung der Ausgaben der Vergangenheit unter Berücksichtigung von zu diesem Zeitpunkt bekannten Fallzahlsteigerungen. Da in der Vergangenheit durch die Bearbeitungsrückstände schon weniger ausgegeben wurde, wurde dies auch in die zukünftigen Haushaltsansätze projiziert. Die Umlagefinanzierung, die auf Basis der Haushaltsansätze berechnet wird, enthielt somit keine Ansätze für Ausgaben für Spitzabrechnungen der Vorjahre. Da davon auszugehen ist, dass für das Jahr 2012 eine Rückstellung zu bilden ist, werden diese Ausgaben in 2012 aufwandswirksam. Aufgrund der fehlenden Gegenfinanzierung durch die Umlage wirken sie sich eigenkapitalmindernd aus.

Das Controlling hätte im Fall der Produktgruppe 74 sehr viel stärker die geschäftsfeldspezifischen Risiken in die Betrachtungen einbeziehen müssen. Dann wäre der Fokus vermutlich auch auf die bearbeiteten und noch offenen Abrechnungen der Vorjahre gelenkt worden. Eine Gegenüberstellung der gezahlten Abschläge mit einer Hochrechnung der zu erwartenden Betriebskosten hätte Aufschluss über die Höhe der periodenfremden Aufwendungen gegeben. Der Logik der „dezentralen Ressourcenverantwortung“ folgend, wäre dies Aufgabe des dezentralen Controllings gewesen. Aufgrund der – wie oben beschriebenen – großen Bedeutung der Aufgaben sollte jedoch geklärt werden, wie eine engere Kopplung des dezentralen und zentralen Controllings sichergestellt werden kann.

### **Risikomanagementsystem:**

Das Risikomanagementsystem des LVR hat die Fehlentwicklung und damit verbundenen erheblichen finanziellen Risiken ebenfalls nicht erkannt. Laut jährlichem Lagebericht<sup>21</sup> besteht das im LVR verankerte Risikomanagementsystem aus drei Säulen:

- Zentrales Controlling
- Risikofrüherkennung
- Internes Überwachungssystem

Eigentlich hätten die Risiken durch den Bearbeitungsrückstand im Rahmen der internen Überwachungssysteme auffallen müssen. Außerdem hätte das Risiko bei der Abfrage der

---

<sup>21</sup> Uns lag der Bericht für 2010 und ein Berichtsentwurf für 2011 vom 29.5.2012 vor

Risikofelder für die Risikofrüherkennung identifiziert werden müssen. Die von den Dezernaten ermittelten Chancen und Risiken werden mit Hilfe eines einheitlichen Excelinstruments halbjährlich<sup>22</sup> abgefragt.

Sowohl im Lagebericht, der Risikobeschreibungen für jedes Dezernat enthält, als auch in den Exceltabellen zur Meldung von Chancen und Risiken ist erst Ende 2011 eine Erwähnung der bekannten Problematik zu finden. Vorher ist dieses Risiko durch das vorhandene Risikomanagement nicht erkannt worden. Dies liegt zum Einen an der sehr starken Fokussierung der Risikoidentifikation auf externe Risiken, wie z.B. Veränderungen in der politischen Entwicklung, Ausbau U-3-Plätze und Auswirkungen durch Inklusion. Die Risiken, die von den Finanzierungsmodellen ausgehen, sind hingegen nicht systematisch untersucht worden. Die spezifischen Risiken, die bei einem Bereich, der der Spitzabrechnung unterliegt, sollten eigentlich in allen Geschäftsfeldern identifiziert und über das laufende Controlling beobachtet werden. Daher erscheint eine inhaltliche Weiterentwicklung der Controlling- und Risikomanagementsysteme generell geboten.

### **3.10 Wahrnehmung der Führungsfunktion**

Wie oben beschrieben, hat eine Summe von ungünstigen Faktoren in verschiedenen Bereichen dazu beigetragen, dass bei der Abrechnung der integrativen Kitas die beschriebenen Fehlentwicklungen eingetreten und nicht erkannt worden sind.

Grundsätzlich sei in diesem Zusammenhang angemerkt, dass durch die Untersuchung der Rechnungsprüfung, die Aufarbeitung durch die Arbeitsgruppe sowie durch unsere Arbeit diese Defizite in der Bearbeitung im Nachhinein zwar offensichtlich sind. Das Erkennen der Bearbeitungsrückstände, der Zustände der Akten und der nicht optimalen Arbeitsabläufe war in der Vergangenheit aber aufgrund unzureichender Dokumentation der Arbeiten nicht ganz einfach. Die Tatsache, dass z.B. das Projektteam des FB 12 im Rahmen der Geschäftsprozessenerhebung nach deren Auskunft zu keinem Zeitpunkt über die Bearbeitungsrückstände oder Zustände der Aktensortierung hingewiesen wurden, zeigt, dass die Brisanz der Problematik entweder von den Sachbearbeitern gar nicht gesehen wurde oder damit nicht offen umgegangen wurde.

Trotzdem müssen insgesamt Risikofaktoren und Schwächen in der Gesamtorganisation und der Wahrnehmung der Führungsfunktion konstatiert werden. Auf die Schaffung von Standards, die Bereitstellung von Arbeitshilfen und eine Überprüfung der geleisteten Arbeitsqualität hätten die verantwortlichen Führungskräfte bei der Integration des Aufgabenbereiches unserer Einschätzung nach stärker achten müssen, zumal die Anwendung von Sozialhilferecht für die zuständigen Mitarbeiter ein völlig neuer Arbeitsbereich war und in diesem Bereich ein erhebliches Ausgabenvolumen verantwortet wurde. Ebenso ist festzustellen, dass auch wenn die Überlastungsanzeigen teilweise nicht hinreichend eindeutig formuliert waren, es zumindest Hinweise für die Vorgesetzten gab, dass in diesem Bereich Probleme bestehen. Darüber hinaus hätte im Fall einer – nach erhaltener Auskunft nicht vorhandenen – umfassenden „vollen“ Vertretungsfunktion der schlechte Zustand der Akten auffallen können, so dass auch die Konzentration der Aufgabe bei einer Person in diesem Fall risikosteigernd gewirkt hat.

---

<sup>22</sup> Uns lag die Tabelle mit Ständen vom 31.12.2010, Oktober 2011 und 31.12.2011 vor

#### 4 Analyse der eingeleiteten Gegensteuerungsmaßnahmen

Wie unter Punkt 2 beschrieben, wurde bereits während der Zuständigkeit des Dez. 4 eine Reihe von Veränderungen eingeleitet:

Maßnahme	Bewertung
Einführung von Bescheiden bei Abschlagsfestsetzung	Im Hinblick auf Transparenz ggü. dem Träger und v.a. auf die Einhaltung der internen Kontrollsysteme sehr sinnvolle Maßnahme.
Aufbau von Excellisten zur Dokumentation der Abschlags- und Einmalzahlungen sowie der Ergebnisse der Spitzabrechnung	Grundsätzlich sinnvoller Schritt, da vorher keinerlei elektronische Dokumentation erfolgte. Jedoch entstanden Ungenauigkeiten bei der Pflege der Listen, ungleiche Datenstände. Außerdem eignen sich Exceltabellen nicht ohne weiteres zur Rekonstruktion der Historie. Das so gewählte System stellt eine getrennte Datenführung mit Medienbrüchen dar.
Anpassung der Abschlagszahlungen bei erfolgter Spitzabrechnung	Abschläge wurden vorher kaum bzw. nur auf Anfrage des Trägers angepasst. Die Sachbearbeiter des Dez. 4 sind dazu übergegangen Abschlagszahlungen auch ohne Aufforderung anzupassen, z.B. wenn die letzte Spitzabrechnung zu hohen Nachzahlungen geführt hat. Da jedoch Abrechnungen erheblich zeitverzögert erstellt werden könnten bzw. in vielen Fällen gar nicht bearbeitet wurden, sind trotzdem in vielen Fällen deutlich zu niedrige Abschläge gezahlt worden. Dies ist einer der Hauptgründe, warum nun derartig hohe Nachzahlungen zu leisten sind. Auch die Tatsache, dass dieses Verfahren zwar die Kostensteigerungen der Vergangenheit berücksichtigt, aber nicht die der Zukunft, führt dazu, dass systematisch zu wenig Abschläge gezahlt werden.
Einführung einer Antragstellung auf Abschlagszahlung bei neuen Gruppen	Die Träger, die neue integrative Gruppen eröffnet haben, wurden aufgefordert, entsprechende Nachweise über die voraussichtlich zu erwartenden Kosten beizubringen. Auf dieser Basis wurden die zukünftigen Abschlagszahlungen festgelegt. Auch diese Vorgehensweise ist sinnvoll, da hierdurch überhaupt erst eine sachliche Überprüfung der Abschlagshöhen möglich ist und einer systematischen Unterbezahlung vorgebeugt wird.
Sortierung der Akten	Nach Auskunft der Sachbearbeiter des Dez. 4 wurde versucht, eine gewisse Ordnung in die Akten zu bringen. Ziel war es, alle losen Blätter einzuordnen und zumindest eine chronologische Reihenfolge herzustellen
Prozessdokumentation erarbeitet	Im Rahmen der im November 2009 gestarteten GPO-Untersuchung wurden auch die Prozesse zur Abschlagsfeststellung und Spitzabrechnung aufgenommen. Die Prozessdokumentation ist zwar noch auf einem hohen

Maßnahme	Bewertung
	Abstraktionsniveau erstellt worden, aber ein erster Schritt in Richtung Standardisierung der Vorgehensweise.

Abb. 6 Maßnahmen während der Zuständigkeit des Dez. 4

Diese Maßnahmen haben die Situation der Sachbearbeiter zwar etwas verbessert, deutliche Effizienzsteigerungen sind dadurch jedoch nicht zu erwarten gewesen. Aufgrund des geringen Personaleinsatzes für diese Aufgabe wären diese aber zwingend notwendig gewesen. Außerdem konnte mit diesen Maßnahmen nicht verhindert werden, dass fehlerhafte Abrechnungen entstanden sind.

Die Anfang 2012 eingesetzte Arbeitsgruppe hat aus diesen Gründen zu Beginn ihrer Zuständigkeit eine ganze Reihe von Verbesserungsmaßnahmen entwickelt und umgesetzt. Aufgrund der deutlich umfangreicheren Personalressourcen konnte die Arbeitsgruppe z.B. auch eine Aufarbeitung der Akten angehen.

Im Einzelnen sind in der Zeit der Zuständigkeit der Arbeitsgruppe u.a. folgende Maßnahmen zur Verbesserung eingeleitet worden:

Maßnahme	Bewertung
Abschlagsfestsetzung nur auf Basis eines entsprechenden Antrags mit Kostenschätzungen des Trägers	Durch die erstmals für das Kita-Jahr 2012/13 vorgenommene formularbasierte Abfrage der einzelnen erwarteten Kostenbestandteile bei <u>allen</u> Kitas und anschließender Plausibilitätsprüfung ist davon auszugehen, dass die Nachzahlungen und Rückforderungen für die folgenden Kita-Jahre deutlich geringer ausfallen werden. Außerdem ist sichergestellt, dass Träger nicht unberechtigt Zahlungen erhalten, wenn keine Gruppe mehr existiert.
Erhebung und Dokumentation des Abrechnungsprozesses (Flussdiagramm)	Eine detaillierte Prozessbeschreibung, die auch die eigentliche Abrechnungsarbeit darstellt, hilft, neuen Mitarbeitern die Abläufe klar zu machen und führt zu einer Vereinheitlichung und Verbindlichkeit in der Vorgehensweise.
EDV-Datenbank zur Unterstützung des Abrechnungsprozesses	Die Kimbita-Datenbank (accessbasiert) wurde so angepasst, dass sowohl die Abschlagsfestsetzung, als auch die Spitzabrechnung darin bearbeitet und gespeichert werden kann. Die Bescheide, Kontierungsbelege etc. können direkt auf Knopfdruck erstellt werden. Die notwendigen Berechnungen werden nach Eingabe der Kostenbestandteile automatisch vorgenommen (zumindest für die KiBiz-Zeit). Außerdem werden sämtliche für den Bescheid ermittelten Daten automatisch gespeichert. Es können keine Übertragungsfehler etwa in eine Exceltabelle entstehen.
EDV-gestützte Dokumentation des	Mittels einer vollständigen Aktendurchsicht wurden alle noch offenen Abrechnungsfälle ermittelt und zusammen mit den



Maßnahme	Bewertung
Bearbeitungsstandes sowie der festgesetzten Betriebskosten und Nach- / Rückzahlungen	Ergebnissen der durch die Arbeitsgruppe fertiggestellten Abrechnungen in einer Excelliste dokumentiert („Controllingliste“). Erst durch diese Maßnahme konnte der Umfang der noch offenen Abrechnungen eingeschätzt werden. Im Gegensatz zur Kimbita-Datenbank bietet diese Exceltabelle die einzige Möglichkeit die komplette Nach- / Rückzahlungssumme zu ermitteln. Gegenwärtig besteht die inhaltliche Problematik, dass bei den noch nicht vollständig abgearbeiteten Fällen die Höhe der bisher geleisteten Abschlags- und Einmalzahlungen nicht bekannt ist.
Entwicklung diverser Formulare für den internen und externen Gebrauch	Für die einzelnen Bearbeitungsschritte wurden Formulare entwickelt (z.B. zur Beantragung der Abrechnung der Betriebskosten, der Abschläge, zum Nachweis der Kosten des therapeutischen Personals). Dies führt zu einer Vereinheitlichung der Abläufe und vereinfacht die Arbeit. Auch neuen Mitarbeitern kann das Arbeitsfeld einfacher vermittelt werden. Die Bearbeitung erfolgt weiterhin stark auf Papierformularen basierend.
Entwicklung und Nutzung von Standardanschriften	Um die Kommunikation mit den Trägern und Jugendämtern zu vereinfachen, sind verschiedene Standardanschriften entwickelt worden, z.B. zur Anforderung von noch fehlenden Unterlagen.
Entwicklung von Verfahrensbeschreibungen und Handlungsanweisungen, Checklisten, Arbeitshilfen zu versch. Regelungen	Aufgrund der Vielzahl an zu beachtenden und teilweise nicht eindeutigen Regelungen war es notwendig, diese zu verschriftlichen und zu standardisieren, damit alle Sachbearbeiter nach dem gleichen Prinzip und der gleichen Auslegung bestimmter Tatbestände arbeiten.
Einheitliche Vorgaben zur Aktensortierung und Umsetzung im Rahmen der Bearbeitung der Abrechnungen	Alle Akten, für die eine Abrechnung erstellt wird, werden entsprechend eines einheitlichen Schemas sortiert. Abweichend vom Prinzip der chronologischen Sortierung werden allgemeine Informationen zur Kita (z.B. Betriebserlaubnis) ganz vorne abgelegt. Die Unterlagen zu einer Abrechnung für ein Kita-Jahr werden mit einem Einhänges-Heftstreifen zusammengefasst. Dies wird die Bearbeitung zukünftiger Abrechnungen deutlich erleichtern.
Export und Aufarbeitung sämtlicher Einzelbuchungen aus SAP	Alle Einzelbuchungen (seit Umstellung SAP in 2006) wurden exportiert und in einem aufwendigen Prozess manuell überarbeitet, um eine Zuordnung zu Kita-Aktenzeichen und -Jahr zu gewährleisten. Die Arbeitsgruppe bearbeitet diese Tabelle sukzessive weiter, so dass am Ende alle Zahlungen



Maßnahme	Bewertung
	identifiziert und einem Abrechnungsfall zugeordnet sein müssten.
Grundsätzliche Änderung der Bearbeitung: Aufforderung zur Beantragung der Spitzabrechnung	Im Gegensatz zur Vergangenheit werden nun <u>alle</u> Träger dazu aufgefordert, Unterlagen zur Spitzabrechnung einzureichen. In der Vergangenheit wurden nur diejenigen Träger abgerechnet, die sich von sich aus an den LVR gewendet haben.

Abb. 7 Maßnahmen während der Zuständigkeit der Arbeitsgruppe

Die Umsetzung dieser Maßnahmen hat die Arbeitsgruppe in der ersten Zeit nach Gründung ziemlich intensiv beschäftigt. Dabei waren auch der Auf- bzw. Umbau des EDV-Systems und die Sortierung der Akten relativ aufwendig. Unseres Erachtens waren dies allesamt wichtige Maßnahmen, um die Abläufe entsprechend zu standardisieren, eine einheitliche Linie hinsichtlich der Anerkennung von Kosten und eine hinreichende Sicherheit zur Identifikation aller geleisteten Zahlungen zu erreichen. Die Bearbeitung ist dadurch deutlich vereinfacht und beschleunigt worden. Große Zeiteile gehen regelmäßig in die Suche nach relevanten Zahlungen. Außerdem müssen in vielen Fällen fehlende Unterlagen angefordert werden. Hierdurch entsteht nicht unerhebliche Wartezeit im Bearbeitungsprozess.

Daher sollten aus unserer Sicht für die zukünftige Bearbeitung die Prozesse weiter standardisiert und möglichst viele Bearbeitungsschritte aus einem integrierten, datenbankbasierten System heraus bearbeitet werden. Hierzu finden sich im folgenden Kapitel Vorschläge.

## **5 Empfehlungen für die zukünftige Bearbeitung der Abrechnung für integrative Kindertagesstätten**

### **5.1 Empfehlungen für die weitere Bearbeitung durch die Arbeitsgruppe**

Im Laufe des Projekts sind bereits einige Vorschläge zur Veränderung und Verbesserung der Arbeitsweise der Arbeitsgruppe formuliert worden. Im Zwischenbericht vom 20.09.2012 ist eine ausführliche Ermittlung des zukünftigen Personalbedarfs der Arbeitsgruppe zu finden.

Zielsetzung war es, dass die Arbeitsgruppe den Bearbeitungsrückstand bis Ende 2012 so weit wie möglich abgebaut hat (bis einschließlich Kita-Jahr 2010/11). Da ab 1.10.2012 eine neue Mitarbeiterin begonnen hat, war aus unserer Sicht kein weiterer Personalbedarf gegeben. Je nachdem wie sich die Wartezeiten auswirken, könnte sogar der Fall eintreten, dass im weiteren Zeitverlauf Personal in der Arbeitsgruppe abgebaut werden kann.

Um nicht schon vorher Leerlaufsituationen entstehen zu lassen, haben wir empfohlen, verstärkt Akten hinsichtlich fehlender Unterlagen zu prüfen und diese anzufordern. Bis diese eingehen, vergehen teilweise viele Wochen. Dieser Vorschlag wurde Mitte August von der AG umgesetzt. Im Zuge dessen sind für fast alle offenen Abrechnungen fehlende Unterlagen angefordert worden. Das Anforderungsdatum wird seitdem in einer Exceltabelle dokumentiert, damit die Grundlage für Nachfassaktionen geschaffen wird.

Um den Prozess noch weiter zu beschleunigen, wurden folgende Maßnahmen empfohlen und von der Arbeitsgruppe umgesetzt:

- Fristsetzung bei der Anforderung von Unterlagen
- Nachfassaktion bei vor mehr als x Wochen angeforderten Unterlagen
- Prüfung der Möglichkeiten der Verjährung oder Verfristung

Um die Genauigkeit zukünftiger Hochrechnungen der Mittelabflüsse zu erhöhen, ist es sinnvoll, die Zahlungsdaten aus SAP vollständig aufzuarbeiten und jede Zahlung einer Abrechnungsperiode zuzuordnen. Sobald Leerlaufzeiten bei einzelnen Sachbearbeitern entstehen, könnten die freiwerdenden Ressourcen entsprechend umgewidmet werden. Dies ist auch vor dem Hintergrund sinnvoll bzw. mit keinem Mehraufwand verbunden, dass die Zahlungen im Rahmen der Bearbeitung der einzelnen Fälle irgendwann sowieso zugeordnet werden müssen. Das im Zwischenbericht beschriebene Hochrechnungsverfahren nach dem Prinzip der Simulation der Spitzabrechnung würde dadurch an Genauigkeit gewinnen. Die Ungenauigkeit der Datenbasis der geleisteten Zahlungen ist derzeit der Grund, warum diese Hochrechnung im Grunde nicht belastbar ist.

Für die Zeit vor Einführung des NKF ist zudem eine gesonderte Aufarbeitung der Zahlungen notwendig, da die bisher bearbeiteten Zahlungen der SAP-Anwendung entstammen, die seit 2006 im Einsatz ist.

Außerdem wäre zu überlegen, ob auch schon abgeschlossene Abrechnungen neu aufgerollt werden sollten. Die Ergebnisse der Rechnungsprüfungsabteilung haben eine relativ hohe Fehlerquote festgestellt. Teilweise sind mehrere 10 T€ pro Abrechnungsfall zu viel gezahlt worden, in Einzelfällen sogar über 100 T€. Bisher ist dies nicht Aufgabe der Arbeitsgruppe. Der Aufwand dafür ist in unserer Personalbedarfsrechnung nicht enthalten. Hierzu ist eine Grundsatzentscheidung notwendig, denn es muss abgewogen werden, inwieweit dadurch möglicherweise weitere Mittelabflüsse ausgelöst werden bzw. auf der anderen Seite Mittel zurückgefordert werden können. Außerdem muss die Frage geklärt werden, ob der LVR den

Kita-Trägern eine Art Vertrauensschutz gewähren muss, i.S. einer Verlässlichkeit von Bescheiden.

Die Arbeitsgruppe hat zwischenzeitlich damit begonnen, die von der Rechnungsprüfungsabteilung bereits als fehlerhaft identifizierten Abrechnungen zu prüfen und mittels neuer Bescheide zu korrigieren. Dies wird in 2013 fortgesetzt.

## 5.2 Prozesse und technische Unterstützung

Die Arbeitsabläufe sowie die technische Unterstützung sind im Zuge der Zuständigkeit der Arbeitsgruppe bereits erheblich verbessert worden. Darüber hinaus sehen wir weitere Ansätze zur Verbesserung, mit dem Ziel:

- die Prozesssicherheit zu verbessern, i.S. der Vermeidung von falschen Abrechnungen, Fehl- und Doppelzahlungen
- der Effizienzsteigerung, d.h. der Verkürzung der Bearbeitungszeiten pro Abrechnungsfall
- einer Steigerung der Prozesstransparenz und Unterstützung des strategischen Controllings sowie des Risikomanagements

### 5.2.1 Erfassung von Zahlungen

Aus Gründen der Prozesssicherheit ist anzustreben, dass alle laufenden Abschlags- und Einmalzahlungen zwingend und sicher elektronisch zu speichern und jederzeit automatisch abrufbar sind. Die Grundlage dazu sollte bereits bei der Buchung der Zahlung angestoßen werden, z.B. indem die Buchhaltung bei der Buchung nach einem standardisierten Verfahren vorgeht:

- Klare Trennung von laufenden Abschlags- und Einmalzahlungen von Nachzahlungen aufgrund von Spitzabrechnung (z.B. durch unterschiedliche Sachkonten)
- Eindeutige Zuordnung zu Kita-Jahren und Aktenzeichen (z.B. über weitere Dimensionen in SAP)
- Eindeutige und einheitliche Vorgabe zur Strukturierung der Buchungstexte, z.B. hinsichtlich Kita-Jahr, Art der Zahlung, Aktenzeichen, Kita-Bezeichnung
- Klare Trennung von Zahlungen für andere Hilfeleistungen über PSP-Elemente. Mittlerweile ist eine weitere Ebene hinzugefügt worden, um auch die einzelnen Bestandteile der Refinanzierung zu trennen (Jugendamts-, Trägerpauschale, Kosten für therapeutisches Personal etc.)
- Keine Vermischung von Zahlungen, z.B. für mehrere Jahre oder für mehrere Hilfeleistungen
- Abschaffung der summarischen Abrechnung, bei der verschiedene Leistungen in einer Summe abgerechnet werden, da bestimmte Leistungen der Eingliederungshilfe laut Sozialhilfegesetz an Kreise und kreisfreie Städte delegiert werden können. Dabei kann nach Aussage des FB 21 nur vermutet werden, dass es sich um Einzelfallhilfen handelt. Auch die Rechnungsprüfungsabteilung hat diese Empfehlung ausgesprochen, da die summarische Abrechnung nicht zur Erhöhung der Transparenz beiträgt. Hierzu wurde vom Dez. 7 ein Vorschlag erarbeitet, der 2013 verabschiedet werden könnte.

Im Sinne der Sicherheit der Speicherung und Verwendung der Zahlungsinformationen muss eine automatisierte Abfrage entweder direkt auf Buchungsdaten in SAP zugreifen oder diese werden aus einem VORSYSTEM automatisch per EDV-Schnittstelle übergeben. Dann würde sich auch das VORSYSTEM zur Ermittlung der geleisteten Zahlungen eignen, soweit EDV-technisch sichergestellt werden kann, dass keine Änderungen im VORSYSTEM erfolgen können, ohne dass diese nicht auch an die Finanzbuchhaltung übertragen werden.

Es sollte dabei auch geprüft werden, wie die Zahlungen der vergangenen Jahre systematisch erfasst werden, um die noch offenen Abrechnungen einfacher erstellen zu können.

### 5.2.2 Bearbeitung der Spitzabrechnungen

Die bisherige datenbankbasierte EDV-Lösung (Kimbita) zur Unterstützung der Abrechnung ist bereits ein wichtiger Schritt. Verbessert werden könnte die Bearbeitung durch eine integrierte EDV-Lösung, die sowohl Zugriff auf Zahlungsdaten, als auch auf Betriebserlaubnisse hat und in die die beantragten Betriebskosten eingegeben werden. Automatisierte Prüf- und Plausibilitätsroutinen könnten die Prozesssicherheit erhöhen und fehlerhafte Angaben der Träger identifizieren, z.B.:

- Prüfung, ob bereits eine Abrechnung für dasselbe Kita-Jahr vorliegt
- Prüfung, ob alle Zahlungen für das Kita-Jahr erfasst sind
- Plausibilitäts- und Querprüfungen, z.B. bezüglich sprunghaft gestiegener Gruppen- und Stellenkosten

Die Datenbank sollte alle relevanten integrativen Kitas enthalten, auch diejenigen, für die noch keine Abrechnung erfolgt ist. Dazu ist ein Abgleich bzw. eine laufende Synchronisierung mit der ASIS-Datenbank notwendig, in der die Betriebserlaubnisse gepflegt werden (auch für Gruppenschließungen). Somit kann jederzeit ermittelt werden, welche Fälle noch offen sind und welche nicht. Mit Hilfe der Abrechnungsergebnisse der Vergangenheit und der dann automatisch verfügbaren Zahlungsinformationen lässt sich jederzeit eine Hochrechnung für die noch offenen Fälle erstellen.

Die EDV-Lösung sollte den gesamten Arbeitsablauf begleiten, von der Erfassung der Anträge und Unterlagen, der Termin- und Fristverwaltung, der Wiedervorlage, bis hin zum Erstellen des Schriftverkehrs, der Bescheide und Buchungsbelege. Letzteres ist besonders wichtig und durch den Einsatz von Kimbita erreicht worden. So kann vermieden werden, dass Fehler durch manuelle Übertragungen von Daten aus dem Bescheid in Exceltabellen entstehen.

Es ist denkbar, dass eine vollintegrierte EDV-Lösung sich aus Kosten-Nutzen-Aspekten nicht lohnt. In diesem Fall sollte jedoch sichergestellt werden, wie Daten ohne manuelle Bearbeitung von einem System in das andere gelangen (z.B. per EDV-Schnittstelle). So können Übertragungs- und Eingabefehler z.B. bei der Erfassung von Zahlungsdaten vermieden werden. Außerdem ist es wichtig, dass auch die Historie von Abrechnungsfällen gespeichert wird. Derzeit funktioniert dies in der Kimbita-Datenbank noch nicht: Wenn ein Bescheid korrigiert werden muss, so wird der alte Datensatz überschrieben.

### **5.2.3 Bearbeitung der Abschlagsfestsetzung**

Für das Kita-Jahr 2012/13 ist dieser Prozess bereits weitestgehend optimiert worden. Zum einen müssen die Träger ihre voraussichtlichen Kosten mittels Formular beantragen und zum anderen ist die Auszahlung von Abschlägen zwingend an diesen Antrag gekoppelt. D.h. Träger, die diesen nicht zurück geschickt haben, erhalten auch keine Zahlungen. Einmalzahlungen sind somit eigentlich ausgeschlossen. Die Fälle, in denen Einmalzahlungen oder unterjährige Anpassungen der Abschläge notwendig werden, müssen klar definiert werden, z.B. nur noch bei Eröffnung neuer Gruppen, nachweislichen Änderungen der Stellenumfänge etc.

Die Abschläge werden seit dem Kitajahr 12/13 ebenfalls in Kimbita geführt. Auch hier ist sichergestellt, dass ein Bescheid nur dann erstellt werden kann, wenn die Daten in Kimbita gepflegt sind.

Zukünftig sollten diese Informationen weiterhin im selben EDV-System gepflegt werden wie die der Spitzabrechnung, da sie wesentlich für die Erstellung der Abrechnung sind. Ergänzend könnten hier ebenfalls automatisierte Vollständigkeits- und Plausibilitätsprüfungen durchgeführt werden, um ggf. falsche Angaben zu identifizieren.

### **5.2.4 Erfassung neuer Einrichtungen und Änderungen der Betriebserlaubnis**

Sobald ein Antrag oder eine Änderung auf eine Betriebserlaubnis eingeht, muss ein Prozess ausgelöst werden, der diese Information für die Bearbeitung der Abrechnungen weiterleitet. Es sollte auch vermieden werden, dass es verschiedene Excel-Listen (Datenbanken) gibt, in denen Daten über die integrativen Kitas geführt werden. Dies führt i.d.R. zu unterschiedlichen Datenbeständen. Besser ist es, eine Hauptdatenbank zu führen, in der alle strukturelevanten Daten der Kitas geführt werden. Alle weiteren Datenbanken und Berechnungen sollten auf diese Hauptdatenbank zugreifen.

Außerdem sollte eine einheitliche Vorgehensweise festgelegt werden, wie mit Änderungen und Neuansträgen umzugehen ist. Z.B. sollte in jedem Fall ein Prozess ausgelöst werden, der zu einer Neuansetzung der Abschlagszahlungen führt. Bei Schließung von Gruppen oder Kitas sollten die bis dahin zu viel gezahlten Beträge sofort zurückgefordert werden. Eine Verrechnung mit zukünftigen Zahlungen, wie es in der Vergangenheit teilweise gehandhabt wurde, ist nicht anzustreben, da die Nachvollziehbarkeit der Zahlungsströme dadurch erheblich erschwert wird und die Gefahr besteht, dass diese Verrechnung bei der nächsten Abrechnung vergessen wird (wie in der Vergangenheit mehrere Male vorgekommen). Alternativ könnte eine EDV-gestützte Führung eines Verrechnungskontos etabliert werden, indem sowohl die Zahlungs- bzw. Erstattungsansprüche als auch die tatsächlichen Zahlungsflüsse nachgehalten werden.

### **5.2.5 Weitere Standardisierung der Vorgehensweise und Weiterentwicklung der technischen Unterstützung**

Die Arbeitsgruppe hat bereits eine Reihe von Prozessstandardisierungen vorgenommen, z.B. Formulare zur Beantragung der Abrechnung, Standardanschreiben, Checklisten zur Vollständigkeitsprüfung der Unterlagen, Arbeitsanleitungen zum Umgang mit einzelnen

Refinanzierungsbestandteilen und Sonderfällen. Die Prozesse sollten dokumentiert und laufend gepflegt werden. Alle Sachbearbeiter sollten somit nach denselben Prinzipien und Standards arbeiten.

Wünschenswert wäre ferner die Etablierung von Workflows in der Bearbeitung. Hierdurch könnte die laufende Transparenz im Bearbeitungsprozess weiter gesteigert werden. Weitere Möglichkeiten in der Vermeidung von Fehlern könnten in der Verwendung elektronischer Formulare (auch auf Office-Basis) oder in der Nutzung von webbasierten Portallösungen liegen, wodurch sowohl die Fehlerraten als auch der Bearbeitungsaufwand reduziert werden könnten. Solche Systeme würden zugleich das Risikomanagement unterstützen, indem auch Elemente eines laufenden Prozesscontrollings (d.h. zum Beispiel das Erkennen von auflaufenden Bearbeitungsrückständen) laufend überwacht werden könnten.

Der Einsatz eines Dokumentenmanagementsystems würde den Zugang zu relevanten Unterlagen beschleunigen sowie eine teilweise Automatisierung der Bearbeitung ermöglichen.

Bei den anstehenden technischen Optimierungen muss jedoch das Kosten-Nutzen-Verhältnis abgewogen werden.

### **5.3 Kontrollmechanismen, Risikomanagement und Controlling**

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen muss das Risikomanagement und das Controlling kritisch betrachtet werden. Die Fehlentwicklungen wurden zu spät erkannt. Wenn die Bearbeitungsrückstände erkannt und der Höhe nach genau beziffert worden wären, würde der LVR voraussichtlich nicht vor dem Problem stehen, dass die Mittelabflüsse für Abrechnungen der Vorjahre das Ergebnis und somit das Eigenkapital belasten, sondern hätte diese über die Umlage gegenfinanzieren können. Wir empfehlen, das Risikomanagement und Controlling für den gesamten LVR einer kritischen Prüfung zu unterziehen.

Im Bereich der integrativen Kitas wurde das Geschäfts-/Refinanzierungsmodell beim Aufbau des Controllings u.E. nicht ausreichend beachtet. Das Controlling fokussiert v.a. auf das Aufstellen von Haushalten (Budgets) je Produkt und die Überprüfung der Einhaltung. Diese Vorgehensweise ist vermutlich noch durch die frühere kameralsitische Sichtweise geprägt. Seit Einführung des NKF müssen jedoch weitere Faktoren in die Betrachtung einbezogen werden. Das Controlling muss sehr viel stärker auf die Spezifika der jeweiligen Produktgruppen und ihre Finanzierungssystematik ausgerichtet werden. Hierzu müssen für jedes Geschäftsfeld die entsprechenden Chancen- und Risikofaktoren identifiziert werden. Wenn ein Geschäftsfeld der Spitzabrechnung unterliegt, reicht es nicht aus, nur die Zahlungsströme im laufenden Geschäftsjahr zu beobachten, sondern auch die Ebene der Erträge und des Aufwandes muss laufend – auch in Form unterjährig zu ermittelnden Abgrenzungen – überwacht werden. Für die Ermittlung solcher Risikokomponenten müssen auch Elemente eines Prozesscontrollings über die Bearbeitungsstände von Vorgängen etabliert werden.

Bei Geschäftsmodellen, wie dem der integrativen Kitas, muss das Risikomanagement und nachgelagerte Controlling auch im Sinne der Planung v.a. folgende Risikofelder intensiver als bisher im Blick haben:



- **Entwicklung der Fall- bzw. bei den integrativen Kitas v.a. der Gruppennzahlen**, da die Refinanzierung sich fast ausschließlich gruppenbezogen darstellt. Steigende Gruppennzahlen bedeuten steigende Ausgaben. Für eine Prognose müssen Indikatoren gefunden werden, die die Entwicklung möglichst gut vorhersagen können. Für den Bereich der integrativen Kitas ist dabei nicht nur die demographische Entwicklung relevant, sondern auch der Effekt durch die Verlagerung von Plätzen von Sonderkitas in integrative Kitas und der Effekt durch die möglicherweise steigende Zahl von „Diagnosen“ von Behinderungen bei Kindern. Das deutliche Wachstum der integrativen Gruppen in der Vergangenheit ist vermutlich nicht nur durch eine Umwidmung von Plätzen aus Sonderkitas entstanden und wurde sicherlich auch durch sehr starke finanzielle Anreize getriggert.
- **Entwicklung der Kosten bei den Trägern bzw. der für die Spitzabrechnung des LVR relevanten Berechnungsgrundlagen**. Hier sind z.B. die 1,5%ige Steigerung der Kindpauschalen im KiBiz pro Jahr zu beachten, die automatisch eine Kostensteigerung beim LVR auslösen. Außerdem müssen allgemeine Lohnsteigerungen beim Aufwand für die Therapeuten einbezogen werden.
- **Differenz zwischen im Voraus gezahlten Abschlägen und tatsächlichen Kosten**. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass enorme Nachzahlungen entstehen, wenn die Abschläge zu gering bemessen werden bzw. nicht regelmäßig angepasst werden. Diese Differenz hat v.a. Auswirkungen auf die Liquiditätsentwicklung und die Bildung von Rückstellungen, so dass die Überwachung dieser Größen unerlässlich ist.
- **Bearbeitungsstand der Spitzabrechnungen**: Auch hier zeigt die Vergangenheit, dass es sehr wichtig ist, regelmäßig den Stand der erledigten und noch offenen Spitzabrechnungen zu betrachten. Je näher die Abschläge an die tatsächlichen Betriebskosten herankommen, desto geringer sind die finanziellen Auswirkungen von Schwankungen im Bearbeitungsstand.

Welche Auswirkungen das Geschäfts-/Finanzierungsmodell auf das Controlling hat, verdeutlicht folgendes Beispiel: Eine vollständige Umstellung auf Pauschalen würde die Punkte 2-4 entbehrlich machen. Die Pauschalen könnten im Vorhinein ausgezahlt werden und eine Spitzabrechnung wäre nicht mehr notwendig. Bei Pro-Kind-Pauschalen ist lediglich eine abschließende Abrechnung auf Basis der echten Belegungszahlen notwendig.

Im Bereich der integrativen Kitas lag der Fokus des Controllings in der Vergangenheit ausschließlich auf dem ersten Punkt, der Analyse und Prognose der Fallzahlentwicklung. Da die Haushaltsansätze auf Vorjahreswerten basierten, ist vermutlich schon beim Ansatz der Kosten pro Platz ein zu geringer Wert angesetzt worden. Denn die Vorjahreswerte waren ja ebenfalls von aufgelaufenen Bearbeitungsrückständen geprägt, d.h. ein Teil der in diesen Jahren verursachten Kosten war ohne Spitzabrechnung noch gar nicht bekannt.

Aus unserer Sicht sollte der LVR auch in anderen Bereichen mit ähnlichen Geschäfts-/Finanzierungsmodellen überprüfen, ob das Controlling und Risikomanagement (Chancen- und Risiko-Einschätzung durch die Dezernate) die o.g. Risikofelder im Blick hat. Außerdem sollte überprüft werden, ob grundsätzlich eine stärkere Ausrichtung des Controllings und Risikomanagements auf die Geschäftsmodelle und tatsächlich geschäftsfeldspezifischen Risiken für den gesamten LVR notwendig ist.

## 5.4 Organisatorische Empfehlungen

### 5.4.1 Organisatorische Angliederung und Personalbemessung

Grundsätzlich ist die Verlagerung der Aufgaben von Dez. 7 in Dez. 4 nachvollziehbar, da somit die fachliche, inhaltliche und finanzielle Verantwortung zusammengeführt wurden. Nachteilig hat sich vermutlich die Tatsache ausgewirkt, dass die zuständigen Mitarbeiter im Dez. 4 bis dahin wenig Erfahrung mit Betriebskostenabrechnungen der Eingliederungshilfe hatten. Konsequenterweise hätten bei der Integration der Aufgaben im Dez. 4 diese direkt in einer Abteilung mit den bisher schon wahrgenommenen Aufgaben für integrative Kitas erfolgen können. Mit den Abteilungen 42.20 und 42.30 waren weiterhin zwei Organisationseinheiten für die integrativen Kitas tätig, was abteilungsübergreifende Abstimmungen erfordert.

Zukünftig ist geplant, dass 3 Mitarbeiterinnen der Arbeitsgruppe diesen Bereich dauerhaft besetzen werden. Somit sollte sichergestellt sein, dass sie die Aufgaben gut kennen und keine Einarbeitung mehr benötigen. Auch die Vertretungsregelungen sind dann einfach zu realisieren.

Aufgrund der vermutlich auch zukünftig steigenden Gruppenzahlen ist weiterhin mit einem steigenden Arbeitsvolumen zu rechnen. Zum jetzigen Stand geht unsere Berechnung von einem Personalbedarf von 1,35 bis 2,1 VzSt. aus. Dementsprechend ist der geplante Personaleinsatz von 3 Mitarbeiterinnen ggf. nochmals zu überdenken. Es ist zudem geplant, eine Aktualisierung der Geschäftsprozessanalyse durch den FB 12 durchzuführen.

Im Falle einer deutlichen Optimierung der Prozesse, einer verbesserten EDV-technischen Unterstützung sowie einer transparenteren und schnell zugänglichen Datengrundlage ist – nach Aufarbeiten der „Altlasten“ und Herstellen einer guten Datengrundlage – perspektivisch auch ein deutlich geringerer Personalbedarf denkbar.

### 5.4.2 Zukünftige Strukturierung von Übergaben

Aus den gewonnenen Erkenntnissen ergibt sich die Handlungsempfehlung, dass die Prozesse von Übergaben sehr viel stärker vorstrukturiert und überwacht werden sollten. Dies gilt in besonderem Maße, wenn Aufgaben ohne Personal von einer Organisationseinheit in eine andere übergehen. Aber auch Übergaben von Sachbearbeitern untereinander innerhalb einer Abteilung bzw. eines Fachbereichs sollten entsprechend strukturiert erfolgen. Neben einer ausführlichen Einarbeitung in die Thematik, z.B. durch einen bestimmten Zeitraum des gemeinsamen Bearbeitens, sollten folgende Aspekte klar geregelt sein:

- Zeitpunkt der Übergabe, nicht nur hinsichtlich des Zeitpunkts der Zuständigkeit, sondern auch bezogen auf die Bearbeitungsperioden. Insbesondere bei den integrativen Kitas war nicht klar, welche Abrechnungsperioden bei der Übergabe 2007 von Dez. 4 bearbeitet werden müssen und welche schon abgeschlossen sind bzw. von Dez. 7 noch abgeschlossen werden müssen.
- Umgang mit noch laufenden Vorgängen
- Dokumentation des Bearbeitungsstandes und der laufenden Vorgänge
- Übergabe sämtlicher Arbeitshilfen, wie Exceltabellen, Checklisten, Formulare, Standardanschreiben

Für die Einarbeitung und Übergabe sollte ein Plan erstellt werden, der die einzelnen Schritte beinhaltet. Dementsprechend muss ausreichend Zeit vor der Übergabe eingeplant werden. Die wesentlichen Vereinbarungen sollten in einem schriftlichen Protokoll festgehalten werden, für den LVR-einheitliche inhaltliche Standards erarbeitet werden könnten (z.B. Anzahl der zu übergebenden Vorgänge, gemeinsame Abnahme der Qualität der übernommenen Akten, Stichtage der Bearbeitung für Altfälle, Prozessbeschreibungen, Instrumente, schwebende Verfahren, konkrete Vereinbarungen etc.). Die Einhaltung der Vorgaben muss von den jeweiligen Vorgesetzten kontinuierlich überwacht werden.

#### **5.4.3 Umgang mit Personalengpässen**

Sofern es zukünftig in anderen Bereichen zu Personalengpässen kommt, sollten die Mechanismen zum Erkennen und Melden dieser Engpässe klar geregelt sein. Über die Definition von Eskalationsstufen können die verschiedenen Hierarchieebenen eingebunden werden. Wenn es trotzdem nicht zu einer für alle Aufgaben ausreichenden Personalausstattung kommen wird, sollte die Entscheidung, in welchem Bereich Personal reduziert bzw. nicht aufgestockt wird, stärker als bisher unter der Einbeziehung von finanziellen Risikogesichtspunkten geschehen. Im Fall der integrativen Kitas hätte aufgrund der verantworteten Haushaltsvolumina von ca. 80 Mio € p.a., die faktisch nur von einer einzigen Person verwaltet wurden, ggf. eine Personalverlagerung aus anderen Bereichen Sinn gemacht.

Parallel sollten natürlich alle Effizienzreserven durch Prozessoptimierung, EDV-Unterstützung u.ä. geprüft und umgesetzt werden. Nur dann können Personalüberhänge, wie im Rahmen der Analyse der Gemeindeprüfungsanstalt ermittelt, auch tatsächlich in freie Personalressourcen umgewandelt werden.

Auch bei der Festlegung von Auftragsprioritäten von Unterstützungsprozessen, wie z.B. der Geschäftsprozessanalyse durch FB 12, erscheint es sinnvoll, die möglichen Risiken strukturiert zu betrachten bzw. im Fall von temporären Engpässen bei den eigenen Ressourcen ggf. externe Unterstützungsleistungen einzubinden.

#### **5.5 Reduktion der Systemkomplexität**

Wie unter 3.8 beschrieben, ist das System der Refinanzierung der integrativen Kitas äußerst kompliziert, zeitlich versetzt sowie fehleranfällig. Aus Sicht der Verwaltungsprozesse und der Prozesssicherheit ist ein Ersatz der Spitzabrechnung durch Pauschalen zu begrüßen, da dann ein Teil der o.g. Ursachen für die Fehlentwicklung entfallen würde. Das Controlling müsste sich weniger auf die tatsächlichen Kosten der Träger und Bearbeitungsstände sondern vielmehr auf die Überwachung der Fallzahlen fokussieren. Darüber hinaus reduziert sich der Verwaltungsaufwand bei der pauschalen Finanzierung bei allen Beteiligten deutlich.

Die erste Reform der Refinanzierung, die für das Kita-Jahr 2012/13 umgesetzt wurde, geht bereits in diese Richtung. Die Erstattung des Jugendamts- und Trägeranteils wird nicht mehr auf Basis der vom Jugendamt festgesetzten Kosten bemessen, sondern mittels Pauschalen ermittelt.

Aus Sicht der Träger geht mit jeder Pauschalierung aber auch das Risiko einer Benachteiligung oder Bevorteilung einher. Diejenigen mit eher hohen Kosten, wie z.B.

kommunale und kirchliche Träger, stehen vor dem Risiko nicht vollständig gedeckter Kosten. Nicht tarifgebundene freie Träger oder Elterninitiativen könnten dagegen durch eine Pauschalierung Überschüsse erzielen.

Daher ist die Entscheidung für ein Finanzierungssystem in erster Linie eine politische, wobei jedoch auch Aspekte der Verwaltungsvereinfachung und Planungssicherheit bei allen Beteiligten eine Rolle spielen sollte.

## **5.6 Stärkung der Führungsfunktion**

Aus den beschriebenen Erkenntnissen lässt sich schlussfolgern, dass eine Sensibilisierung der Führungskräfte erfolgen sollte, wie die zentralen Managementprozesse und -aufgaben im Sinne der dezentralen Ressourcenverantwortung wahrgenommen werden sollten. Dazu zählen v.a. das Erkennen, Beobachten und Steuern wesentlicher erfolgskritischer bzw. risikorelevanter Steuerungsgrößen und Prozesse sowie die Einleitung notwendiger Umstrukturierungsmaßnahmen (z.B. Prozessoptimierung, EDV-Unterstützung).

## **6 ANHANG – Zwischenbericht vom 20.9.2012**

# **Zwischenbericht**

## **Landschaftsverband Rheinland Abrechnung integrative Kindertagesstätten**

### **Stand der Arbeiten, Hochrechnung der Mittelabflüsse sowie Ermittlung des Personalbedarfs für die Arbeitsgruppe 74**

**rosenbaum**nagy  
unternehmensberatung

**Köln, 06.02.2013 – RT/AN**



---

<b>Inhaltsverzeichnis</b>
---------------------------

1	Zusammenfassung der Ergebnisse .....	3
1.1	Hochrechnung der zu erwartenden Mittelabflüsse .....	3
1.2	Hochrechnung des Personalbedarfs der Arbeitsgruppe .....	8
2	Auftrag .....	9
3	Stand der Arbeiten der Arbeitsgruppe 74 .....	10
3.1	Besetzung der Arbeitsgruppe .....	10
3.2	Stand der Arbeiten.....	11
4	Hochrechnung der Mittelabflüsse .....	14
4.1	Ausgangssituation und Datenbasis .....	14
4.2	Methoden der Hochrechnung .....	15
4.3	Entwicklung der Hochrechnung im Zeitverlauf .....	16
4.3.1	Statistische Verfahren .....	17
4.3.2	Simulation der Spitzabrechnung.....	24
4.4	Fazit Hochrechnung Mittelabflüsse.....	32
5	Hochrechnung des Personalbedarfs.....	34
5.1	Besonderheiten des Bearbeitungsprozesses .....	34
5.2	Hochrechnung des Personalbedarfs für die AG .....	35
5.2.1	Zielsetzung .....	35
5.2.2	Hochrechnung des Personalbedarfs für die offenen Abrechnungsfälle .....	35
5.2.3	Einschätzung der Arbeitsgruppe .....	38
5.3	Fazit Personalbedarf.....	39

## 1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Im Rahmen des seit Mitte Juli 2012 laufenden Projekts zur Aufarbeitung diverser Fragestellungen in Verbindung mit der Finanzierung der integrativen Kitas haben wir einen Zwischenbericht erstellt, der sich mit den Fragen beschäftigt,

- welche Haushaltsauswirkungen durch die Spitzabrechnungen der Vorjahre zu erwarten sind
- und in wie weit mit der personellen Besetzung der Arbeitsgruppe 74 (AG) der geplante Zeitrahmen für die Abarbeitung der offenen Abrechnungsfälle zu bewerkstelligen ist bzw. welcher Personalbedarf für die nächsten Monate besteht, um den Zeitplan einzuhalten.

### 1.1 Hochrechnung der zu erwartenden Mittelabflüsse

Ende 2011 wurde festgestellt, dass eine große Anzahl an integrativen Kitas noch keine Schlussabrechnung erhalten hat. Zum Einen, weil die zuständigen Sachbearbeiter Anträge auf Abrechnungen aus unterschiedlichen Gründen nicht bearbeitet haben und zum Anderen, weil sich einige Träger noch gar nicht mit der Bitte um Abrechnung an den LVR gewandt haben.

Die am 1.3.2012 gegründete Arbeitsgruppe 74 (auch Task-Force genannt) hat die Aufgabe, diesen Rückstand aufzuarbeiten und die Prozesse und Strukturen neu zu ordnen, damit anschließend eine den Standards des LVR entsprechende laufende Vorgangsbearbeitung sichergestellt werden kann. Bis zum 17.09.2012<sup>1</sup> hat sie insgesamt 1.036 Spitzabrechnungen für integrative Kitas für die Kita-Jahre 2001 bis 2010/11 erstellt. Eine genaue (händische) Bestandsaufnahme der Akten durch die Mitarbeiter der Arbeitsgruppe hat ergeben, dass noch weitere 1.108 Abrechnungen für diesen Zeitraum offen sind. Insgesamt waren somit zu Beginn des Jahres 2012 insgesamt 2.144 Abrechnungsfälle<sup>2</sup> nicht bearbeitet. Die Ende 2011 durch den Fachbereich (FB) 42 erstellte Hochrechnung der zu erwartenden Mittelabflüsse ging noch von 1.501 Fällen aus. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass sich die Anzahl der offenen Fälle im Zuge der Aufarbeitung noch geringfügig verändern kann. Im Rahmen der Aktualisierung der Hochrechnungen auf den aktuellsten Stand zeigte sich, dass die Arbeitsgruppe zum Stichtag 24.08. noch von 2.190 zu Beginn des Jahres offenen Fällen ausging und zum Stichtag 17.09. nur noch 2.144 Fälle als relevant gelten.

Durch die 1.036 Abrechnungen der Arbeitsgruppe sind bisher 40,3 Mio € an die Träger ausgeschüttet worden und 3,0 Mio € an Einnahmen durch Rückzahlungen der Träger generiert worden. Der Netto-Mittelabfluss<sup>3</sup> beträgt somit 37,3 Mio € (durchschnittlich 37,4 T€ pro Kita und Jahr). Prioritär sind bisher die KiBiz-Jahre seit 2008/2009 bearbeitet worden, außerdem sind sämtliche Abrechnungen der Stadt Köln für den Zeitraum 2001 bis 2008 fertiggestellt worden. Alleine an die Stadt Köln sind dadurch netto 15 Mio € abgeflossen. Für

---

<sup>1</sup> Für die Hochrechnungen wurde zunächst der Stand der Abrechnungen am Stichtag 24.08.12 verwendet, später wurden alle Hochrechnungen auf den Stand der Abrechnungen zum 17.09.12 aktualisiert. Veränderungen in diesem Zeitraum sind ausgewiesen.

<sup>2</sup> Mit „Abrechnungsfall“ ist ein Abrechnungsjahr einer Einrichtung gemeint

<sup>3</sup> Unter Netto-Mittelabflüssen ist die Saldierung von Aufwand und Ertrag bzw. Nachzahlung und Rückzahlung zu verstehen.

viele Jugendamtsbereiche ist noch ein Großteil der Abrechnungen offen, z.B. in Düsseldorf 70 von 83 Abrechnungen.

Um die noch zu erwartenden Mittelabflüsse abzuschätzen, haben wir mittels verschiedener Methoden Hochrechnungen erstellt. Betrachtungszeitraum sind die Kita-Jahre 2004 bis 2010/11. Für den Zeitraum vor 2004 ist nach Aussage der Arbeitsgruppe nicht davon auszugehen, dass noch Abrechnungen in größerer Anzahl offen sind. Diejenigen der Stadt Köln sind mittlerweile alle abgeschlossen. Das Kita-Jahr 2011/12 ist gerade erst am 31.07.2012 abgelaufen. Abrechnungen in nennenswerter Anzahl sind vermutlich erst Ende 2012 oder in 2013 zu erwarten, da zunächst die Abrechnungen der Jugendämter vorliegen müssen.

Für die noch offenen 1.108 Fälle haben wir mit verschiedenen methodischen Ansätzen unter Nutzung der uns bekannten im LVR vorhandenen Daten Hochrechnungen der zu erwartenden Netto-Mittelabflüsse erstellt. Zunächst basierte die Hochrechnung auf dem Bearbeitungsstand 24.08.2012. Da wir im weiteren Verlauf festgestellt haben, dass die durchschnittliche Netto-Nachzahlung seitdem gesunken ist, haben wir mit dem aktuellsten verfügbaren Bearbeitungsstand vom 17.09.12 erneut die Hochrechnungsverfahren durchgeführt, um entsprechende Veränderungen auf das Hochrechnungsergebnis beziffern zu können. Nachfolgende Tabelle zeigt die Ergebnisse der verschiedenen Hochrechnungsverfahren für beide Bearbeitungsstände im Überblick.

Hochrechnungsverfahren	Netto-Mittelabflüsse ab 18.09.12	Gesamt	Gesamt Stand 24.08.12	Differenz	in %
<b>Statistische Verfahren</b>					
Modell 1a: Hochrechnung auf Basis der durchschnittlichen Nach-/ Rückzahlungen nur auf Basis der Abrechnungen der Arbeitsgruppe	40.091.514	77.379.490	82.748.571	-5.369.081	-6,5%
Modell 1b: Hochrechnung auf Basis der durchschnittlichen Nach-/ Rückzahlungen pro Jahr nur auf Basis der Abrechnungen der Arbeitsgruppe	39.268.865	76.556.841	81.825.785	-5.268.944	-6,4%
Modell 2: Hochrechnung auf Basis der durchschnittlichen Nach-/Rückzahlung pro Jahr (erweiterte Stichprobe)	32.886.713	70.174.689	72.808.834	-2.634.145	-3,6%
Modell 3: Hochrechnung auf Basis der durchschnittlichen Nach-/Rückzahlung je Trägerart (erweiterte Stichprobe)	30.108.211	67.396.188	69.417.506	-2.021.318	-2,9%
Modell 4: Hochrechnung auf Basis der durchschnittlichen Nach-/Rückzahlung je Trägerart und Kita-Jahr	32.679.547	69.967.523	73.094.528	-3.127.004	-4,3%
Modell 5: Hochrechnung auf Basis der durchschnittlichen Nach-/Rückzahlung differenziert nach Kitas mit Gruppenzahlerhöhung und gleicher Gruppenzahl	30.410.170	67.698.147	69.672.206	-1.974.059	-2,8%
<b>Simulation der Spitzabrechnung</b>					
Variante 1: Hochrechnung auf Basis von durchschnittlichen Gruppenkosten je Trägerart und Kita-Jahr und Abschlägen aus Listen des Dez 7 und FB 42 (Ansatz der Zahlungen auf Basis der Zahlungslisten der Sachbearbeiter)	45.680.451	82.968.428	82.311.281	657.147	0,8%
Variante 2: Hochrechnung auf Basis von durchschnittlichen Gruppenkosten je Trägerart und Kita-Jahr und Abschlägen aus Listen des Dez 7 und FB 42 (Erweiterung der Summe der Abschlagszahlungen auf Basis der Erkenntnisse der bisherigen Abrechnungen)	33.672.998	70.960.974	69.195.006	1.765.968	2,6%

Abb. 1: Vergleich der Hochrechnungsverfahren

Aufgrund der mittlerweile recht umfangreichen Datenbasis über die bereits erledigten Abrechnungen durch die Arbeitsgruppe liegt es nahe, diese als Stichprobe für die Hochrechnung der noch offenen Fälle zu verwenden. Entscheidend bei der Hochrechnung auf Basis von Stichproben ist nicht nur der Umfang der Stichprobe, sondern v.a. die Frage, ob sich die Stichprobe und Grundgesamtheit hinsichtlich wesentlicher ergebnisbeeinflussender Strukturmerkmale ähneln. Liegen systematische Verzerrungen in der Stichprobe vor, kann diese für eine Hochrechnung nur dann verwendet werden, wenn diese Verzerrungen durch Bildung von Clustern (Modelle 2 bis 5) neutralisiert werden können.

Bei weiterer Analyse der Stichprobe bestehend aus den Abrechnungsfällen der Arbeitsgruppe wurde relativ schnell klar, dass diese eine systematische Verzerrung

aufweisen, da bisher schwerpunktmäßig die KiBiz-Jahre abgerechnet wurden. Für die GTK-Jahre lagen nur sehr wenige Abrechnungen vor, von denen mehr als die Hälfte für Kitas der Stadt Köln erstellt wurde. Daher dürften die durchschnittlichen Netto-Mittelabflüsse für diese Jahre als nicht repräsentativ angesehen werden. Um zu verdeutlichen, welchen Effekt diese systematische Verzerrung hat, sind die Modelle 1a und b trotzdem nur auf der Basis der Abrechnungen der Arbeitsgruppe berechnet worden. Die durchschnittliche Nachzahlung pro Kita-Jahr beträgt in dieser Stichprobe 37.422 €. Für die noch offenen Fälle ergeben sich somit Netto-Mittelabflüsse von 40 Mio €. Zusammen mit den schon abgerechneten Fällen ergäben sich Netto-Mittelabflüsse von 76,6 bis 77,4 Mio €. Da die Stichprobe jedoch als nicht repräsentativ anzusehen ist, kann diese Hochrechnung nicht sinnvoll verwendet werden.

Um eine genauere Hochrechnung zu erhalten, haben wir die Stichprobe um die Ergebnisse der Spitzabrechnungen des FB 42 aus dem Zeitraum 2007 bis 2008 erweitert, auch wenn diese Daten wiederum Fehler und Ungenauigkeiten enthalten. Mittels mehrerer Prüfverfahren haben wir offensichtlich fehlerhafte Daten aussortiert, so dass von insgesamt 1.227 Abrechnungen für die GTK-Jahre 1.095 in die Stichprobe aufgenommen werden konnten. Wir gehen davon aus, dass diese erweiterte Stichprobe trotz der Fehler und Ungenauigkeiten und der damit verbundenen Limitationen insgesamt repräsentativer und daher als Basis für Hochrechnungen geeigneter ist.

Prüfungen an der Stichprobe haben ergeben, dass es deutliche Unterschiede bei der Höhe der Nachzahlungen gibt, je nachdem,

- für welches Kita-Jahr die Abrechnung zu erstellen ist.
- ob es sich beim Träger um eine Elterninitiative, einen freien, kirchlichen oder kommunalen Träger handelt (Die durchschnittlichen Nachzahlungen an kommunale Träger waren in der Vergangenheit doppelt so hoch wie bei kirchlichen oder freien Trägern. Diese wiederum waren doppelt so hoch wie bei Elterninitiativen)
- ob sich die Gruppenszahl erhöht hat. (Ist die Gruppenszahl gestiegen, so war die durchschnittliche Nachzahlung danach fast dreimal so hoch wie bei den Fällen, bei denen sich die Gruppenszahl nicht erhöht hat)

Mittels der verschiedenen Rechenmodelle (2-5) haben wir diese systematischen Verzerrungen ausgeschaltet, indem wir die hochzurechnenden Fälle nach diesen Kriterien geclustert haben. Die Ergebnisse dieser Hochrechnungen ergeben Netto-Mittelabflüsse in Höhe von **67,4 bis 70,2 Mio €** inkl. der bereits erstellten Abrechnungen.

Für diese statistischen Verfahren ist zwar festzuhalten, dass mittlerweile eine relativ umfangreiche Stichprobe vorliegt. Trotzdem bleibt die Unsicherheit, dass alle bisher abgerechneten Fälle diejenigen Träger betreffen, die eher mit Nachzahlungen rechnen und sich deshalb aktiv an den LVR gewandt haben bzw. nach Aufforderung relativ schnell die notwendigen Unterlagen beigebracht haben. Diejenigen, die eher Rückzahlungen an den LVR befürchten könnten sich bisher zurück gehalten haben. Sollte diese Hypothese zutreffen, dürften die durchschnittliche Netto-Nachzahlung und auch die Gesamtsumme im weiteren Verlauf niedriger als in den Hochrechnungen ausfallen. Leider lässt sich diese Hypothese nicht prüfen, da bisher fast ausschließlich Abrechnungen für Träger erstellt wurden, die sich eigeninitiativ an den LVR gewandt haben. Dass die durchschnittlichen Netto-Nachzahlungen seit dem 24.08. über alle Abrechnungsfälle der Arbeitsgruppe um 4,6% gesunken sind, könnte ein Anzeichen für eine Bestätigung dieser Hypothese sein. Die

Analyse der Entwicklung der Netto-Nachzahlung seit Mitte Juli zeigt aber, dass (noch) kein eindeutiger Trend vorliegt, der für die Hochrechnung fortgeschrieben werden könnte.

Außerdem fehlen einzelne Jugendamtsbereiche noch komplett bzw. für alle KiBiz-Jahre. Diese stellen für die Hochrechnungen ebenfalls eine Art „Black-box“ dar, da es hierfür keinerlei Erfahrungswerte gibt. Erhöhend auf den Gesamtbetrag könnte sich im Gegenzug ein zweiter „Fall Köln“ erweisen, indem einzelne Träger, die ebenfalls seit Jahren keine Abrechnungen erstellt haben, überdurchschnittliche Nachzahlungspflichten des LVR auslösen. Dies könnte die Gesamtnachzahlung in die andere Richtung beeinflussen und zu einem höheren als prognostizierten Mittelabfluss führen. Daher ist insgesamt festzuhalten, dass die Höhe der zu erwartenden Nachzahlungen aufgrund der möglicherweise nicht gegebenen Repräsentativität der Stichproben trotz einer verfeinerten Herangehensweise mittels der statistischen Verfahren nicht mit einer hinreichenden Sicherheit eingrenzbar ist.

Das zweite angewendete Verfahren, die Simulation der Spitzabrechnung, ist daher von besonderer Bedeutung, da die systematischen Verzerrungen der statistischen Verfahren hier nicht relevant sind. Bei diesem Hochrechnungsverfahren haben wir die Betriebskosten für jeden einzelnen offenen Abrechnungsfall hochgerechnet und von den erhaltenen Abschlagszahlungen abgezogen. Die Genauigkeit dieser Hochrechnung ist davon abhängig, wie exakt die geleisteten Abschlagszahlungen ermittelt werden können. Die Hochrechnung der durchschnittlichen Betriebskosten erfolgte ebenfalls auf Basis der oben dargestellten erweiterten Stichprobe. Da diese einer deutlich niedrigeren Streuung unterliegen und systematische Zusammenhänge wie Trägerart und Kita-Jahr durch Bildung von Clustern ausgeschaltet wurden, halten wir die gewählte Stichprobe für die Ermittlung der Betriebskosten für repräsentativ. Problematisch erwies sich hingegen die Ermittlung der tatsächlich geleisteten Zahlungen an die Träger. Da es keinen erkennbaren Zusammenhang zwischen letzter Spitzabrechnung und Höhe der Abschlagszahlungen gibt, entfällt aus unserer Sicht eine Hochrechnung auf Basis der letzten Abrechnung. Die SAP-Einzelbuchungen lassen ohne aufwendige manuelle Nachbearbeitung eine trennscharfe Identifikation der Abschlagszahlungen für integrative Kitas nicht zu, da

- häufig nicht das richtige PSP-Element bei der Buchung verwendet wurde
- Zahlungen für integrative Kitas mit Zahlungen für andere Hilfeleistungen in einer Summe erfolgt sind (z.B. Einzelfallhilfen, Sonderkitas)
- Die Buchungstexte keiner einheitlichen Systematik folgen
- Die Zahlungen für die Fahrdienstleistungen auf dasselbe Konto und PSP-Element gebucht wurden und nicht als solche trennscharf identifiziert werden können.

Keine von uns angewendete Auswertungssystematik dieser Buchungen hat eine akzeptable Genauigkeit geliefert. Somit mussten wir nach alternativen Quellen suchen. Die Sachbearbeiter des Dez. 7 und des FB 42 haben die Abschlags- und Einmalzahlungen je Kita und Jahr in Exceltabellen dokumentiert. Diese Zahlungen haben wir anhand einer Aktenstichprobe und der durch die Arbeitsgruppe erstellten Abrechnungen auf Validität geprüft. Die Prüfung hat ergeben, dass zum Einen nicht alle Zahlungen in den Listen enthalten sind. In der Summe fehlten 15% der Zahlungen bei den bereits abgeschlossenen Abrechnungen. Zum Anderen tauchen einige Kitas gar nicht in den Listen auf bzw. weisen Zahlungen von 0 € auf. Die Prüfung anhand der vorliegenden Abrechnungen hat ergeben, dass tatsächlich viele von diesen Trägern keine Abschlagszahlungen erhalten haben, jedoch nicht alle. Die Genauigkeit dieser von den Sachbearbeitern geführten Listen über die geleisteten Zahlungen ist daher nur sehr eingeschränkt.

Aufgrund der oben genannten Limitationen können die vorliegenden Daten nicht unmittelbar für Hochrechnungen verwendet werden, sondern es ist erforderlich, dass Annahmen bezüglich der Fehlerrate und –struktur der erfassten Zahlungen und über durchschnittliche Abschlagszahlungen bei den nicht erfassten Kitas gebildet werden. Damit ist festzuhalten, dass eine sekundäre Ungenauigkeit aufgrund der Annahmen entsteht. Daher haben wir zwei plausible Szenarien entwickelt, die tendenziell einer worst- bzw. einer real-case-Betrachtung entsprechen. Gleichwohl kann bei ungünstigen Konstellationen hinsichtlich der tatsächlichen Fehlerrate und –struktur (z.B. unterschiedliche Fehlermuster verschiedener Sachbearbeiter) das Ergebnis außerhalb der so definierten Korridore liegen. Ein Schlüssel zur Verbesserung der Prognosequalität liegt in der genauen Aufklärung der tatsächlich geleisteten Abschlagszahlungen, was von der Arbeitsgruppe in den nächsten Monaten im Zuge der Aufarbeitung prioritär geleistet werden sollte.

Die auf Basis der beiden Annahmen ermittelten Hochrechnungen ergeben eine Spannweite der Netto-Nachzahlung (inkl. bereits abgerechneter Fälle) von **71 bis 83 Mio € im Sinne einer real- und worst-case-Betrachtung.**

Die beiden ausgewiesenen Zahlen entsprechen Szenarien, sind aber aus den oben genannten Gründen nicht als Minimal- bzw. Maximalwert zu interpretieren. Die Unsicherheiten bezüglich der tatsächlich durch den LVR geleisteten Zahlungen sind weiterhin sehr groß.

Abschließend kann für die Prognose der Mittelabflüsse festgehalten werden, dass die Genauigkeit der Hochrechnung der Mittelabflüsse zum heutigen Zeitpunkt aufgrund der breiteren Datenbasis höher sein sollte als Ende 2011. Wir haben versucht, alle im LVR verfügbaren und verarbeitbaren Informationen für die Hochrechnungen zu nutzen. Trotzdem muss das Ergebnis immer noch mit Vorbehalt interpretiert werden. Wesentliche Informationen sind nicht bzw. nur mit Einschränkungen verfügbar oder verwendbar.

Die Übersicht der verschiedenen Hochrechnungsmodelle zeigt eine Bandbreite von **67 bis 83 Mio € an Netto-Mittelabflüssen** inkl. der bereits durch die Arbeitsgruppe abgerechneten Fälle. Diese Summe ist deutlich höher als die Ende 2011 durch den FB 42 ermittelte. Dies erscheint uns aber durchaus plausibel, da einige Annahmen dieser Hochrechnung sich in der Rückschau als zu positiv darstellen. Auch die Tatsache, dass auf Basis der heutigen Kenntnisse ca. 1/3 mehr Fälle in die Hochrechnung eingegangen sind, begründet die höheren Summen an Netto-Mittelabflüssen.

Die Statistischen Modelle 1a und b scheiden aufgrund der festgestellten Verzerrungen der Stichprobe für eine Hochrechnung der Mittelabflüsse aus. Auch die Variante 1 der Simulation der Spitzabrechnung stellt aufgrund der gewählten Annahmen eher eine Art „worst-case“-Szenario dar.

**Somit scheint sich auf Basis der anderen Hochrechnungen ein Wert von 67 bis 71 Mio € an Netto-Mittelabflüssen für die Kita-Jahre 2004 bis 2010/11 abzuzeichnen.**

Aufgrund der verschiedenen angewendeten Verfahren zur Hochrechnung und der bereits relativ breiten Datenbasis halten wir die Ergebnisse für durchaus belastbar, weisen aber an dieser Stelle auf die weiterhin großen Unsicherheiten hinsichtlich systematischer Verzerrungen der Stichproben hin. Zum heutigen Bearbeitungsstand lassen sich diese Unsicherheiten jedoch nicht weiter eingrenzen. Daher sollte zu einem späteren Zeitpunkt erneut eine ähnliche Hochrechnung erfolgen, wenn nochmals deutlich mehr Fälle durch die



Arbeitsgruppe abgearbeitet sind. V.a. eine belastbarere Datenbasis für die Ermittlungen der geleisteten Zahlungen an die Träger würde die Genauigkeit der Hochrechnung deutlich verbessern, so dass dieser Aufgabe bei vorhandenen freien Kapazitäten der Arbeitsgruppe eine hohe Priorität eingeräumt werden sollte.

## 1.2 Hochrechnung des Personalbedarfs der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe ist offiziell seit dem 01.03.2012 aktiv. Die personelle Besetzung wurde sukzessive erhöht. Mittlerweile sind 10 Mitarbeiter, davon 2 unterstützend und 8 direkt abrechnend, tätig zzgl. der Leitung der Arbeitsgruppe.

Zu Beginn mussten zunächst relativ viele Grundsatzfragen geklärt und Grundlagenarbeit geleistet werden, so dass in dieser Zeit nur relativ wenige Abrechnungen fertiggestellt werden konnten. Zusätzlich wurde der Arbeitsgruppe die Festsetzung der Abschläge für das Kita-Jahr 2012/13 aufgetragen, die im Zeitraum Mai bis Juli relativ viele Ressourcen gebunden hat. Es zeigt sich, dass seitdem die Anzahl der bearbeiteten Abrechnungsfälle deutlich zugenommen hat. Unter Berücksichtigung dieser Sondereffekte haben wir den Personalbedarf für die noch ausstehenden Abrechnungen ermittelt: Ausgehend von den geleisteten Arbeitsstunden abzüglich der Sondereffekte und Hemmnisse ergibt sich die effektiv für die Abrechnung verfügbare Arbeitszeit. Setzt man die in den jeweiligen Zeiträumen abgeschlossenen Abrechnungen dazu ins Verhältnis, ergibt sich die durchschnittliche Bearbeitungsdauer je Fall. Dabei handelt es sich um den reinen Bearbeitungsaufwand. Warte- bzw. Liegezeiten sind nicht eingerechnet.

Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer pro Fall liegt demnach zwischen 2,8 und 4,3 Stunden. Angewendet auf die noch offenen Fälle würde dies ein Arbeitsvolumen von 5 bis 6.000 Stunden bzw. 36 bis 44 „Mitarbeitermonate“ ergeben. Dabei ist nach Auskunft der Mitarbeiter der AG davon auszugehen, dass in Zukunft die Produktivität eher steigt, da die vorhandenen Akten zu immer größeren Anteilen schon gesichtet und vorsortiert sind, auch wenn noch einzelne Jahre abzurechnen sind. Dies liegt daran, dass die AG bisher prioritär die KiBiz-Jahre abgerechnet hat.

Entsprechend der Zielsetzung, bis Ende 2012 einen Großteil der offenen Fälle bis einschließlich zum Kita-Jahr 2010/11 abgeschlossen zu haben, würden ca. 7-9 Stellen benötigt, um 100% der Fälle bis Ende des Jahres abzuschließen. Um 80% der offenen Fälle abzuschließen, liegt der Personalbedarf bei 5,5 bis 7 Vollzeitstellen.

Um die tatsächlich bis Ende 2012 abgeschlossenen Spitzabrechnungen zu prognostizieren ist jedoch ein weiterer Aspekt von Bedeutung: In vielen Fällen müssen fehlende Unterlagen vom Träger angefordert werden. Teilweise fehlen einzelne, teilweise fehlen die kompletten Unterlagen zur Abrechnung. Auch in letzterem Fall, wenn sich der Träger von sich aus noch nicht gemeldet hat, fordert die Arbeitsgruppe zur Einreichung der Unterlagen auf. Bisher geschah dies noch ohne Fristsetzung. Nach Auskunft der Mitarbeiter der AG können Wochen bis Monate vergehen, bis die Träger die Unterlagen beibringen. Zu entscheiden ist in diesem Zusammenhang, ob und wenn ja mit welchen Fristen bereits angeforderte Unterlagen nachgefasst werden. Einzelne Jugendämter (z.B. Leverkusen, Remscheid, teilweise Köln) haben die KiBiz-Abrechnung seit Einführung des Gesetzes in 2008 noch nicht erstellt. Kitas in diesen Bereichen können seitens des LVR nicht abgerechnet werden, bis diese KiBiz-Abrechnungen erfolgt sind.

Für die Abarbeitungsgeschwindigkeiten der noch offenen Fälle ist also nicht nur die reine Personalverfügbarkeit von Bedeutung, sondern v.a. das frühzeitige und kontinuierliche Eintreffen der Trägerunterlagen. Von den derzeit noch offenen Fällen befinden sich nach einer kurzfristig durchgeführten Erhebung der AG mittlerweile fast alle in der Wartephase, d.h. Unterlagen sind bei den Trägern angefordert, jedoch noch nicht eingegangen. Es ist daher davon auszugehen, dass die Geschwindigkeit der Abarbeitung der Fälle zunehmend durch den „Engpassfaktor“ Wartezeit auf fehlende Unterlagen determiniert wird.

Rein rechnerisch ergibt sich ein Personalbedarf für die Bearbeitung der Abrechnungen von 7-9 Vollzeitstellen, wenn das Ziel ist, 100% aller Altfälle bis Ende 2012 abzuarbeiten. Da dies jedoch aufgrund der nicht planbaren und nur bedingt beeinflussbaren Wartezeiten vermutlich nicht realistisch ist, dürfte der Personalbedarf sogar niedriger liegen.

**Da ab 1.10.2012 eine neue Mitarbeiterin beginnt, ist aus unserer Sicht kein weiterer Personalbedarf gegeben. Je nachdem wie sich die Wartezeiten auswirken, könnte es sogar sein, dass in den nächsten Monaten Personal abgebaut werden kann.**

Um nicht schon kurzfristig in einen „Leerlauf“ zu geraten, werden folgende Maßnahmen empfohlen:

- Umlenken von Personalressourcen zur Sichtung und Sortierung der noch unbearbeiteten Fälle nur, um nicht vorhandene Unterlagen anzufordern.
- Starten einer Nachfassaktion bei Fällen, deren Anforderung schon längere Zeit zurück liegt.
- Prüfung, ob zukünftig eine Frist zum Beibringen der Unterlagen gesetzt wird.
- Fokussierung des Prozesscontrollings auf diese Wartezeiten

Diese Maßnahmen sind natürlich vorbehaltlich der strategischen Entscheidung des LVR zu sehen, ob es überhaupt gewollt ist, die Abrechnungen möglichst schnell abzuschließen und damit auch diejenigen Träger zur Abrechnung aufzufordern, die sich bisher nicht besonders aktiv gezeigt haben.

## 2 Auftrag

Im Rahmen des seit Mitte Juli 2012 laufenden Projekts zur Aufarbeitung diverser Fragestellungen in Verbindung mit der Finanzierung der integrativen Kitas haben wir uns u.a. mit den Fragen beschäftigt,

- welche Haushaltsauswirkungen durch die Spitzabrechnungen der Vorjahre zu erwarten sind
- und in wie weit mit der personellen Besetzung der Arbeitsgruppe 74 (AG) der geplante Zeitrahmen für die Abarbeitung der offenen Abrechnungsfälle zu bewerkstelligen ist bzw. welcher Personalbedarf für die nächsten Monate besteht, um den Zeitplan einzuhalten.

Ziel des LVR ist es, einen Großteil der Abrechnungsfälle der Vorjahre bis Ende 2012 abgearbeitet zu haben.

Zu Auftragsbeginn wurde vereinbart, dass ein Zwischenbericht zu diesen Fragen erstellt wird. Aus aktuellem Anlass hatte uns der Auftraggeber gebeten, die Frage zum Personalbedarf schon bis zum 20.08.2012 zu beantworten. Aus diesem Grund wurde am

17.08.2012 ein Zwischenbericht angefertigt, in dem wir auf Basis des aktuellen Bearbeitungsstandes eine Einschätzung für den zukünftigen Personalbedarf der AG gegeben haben. Der Vollständigkeit halber ist dieser erste Zwischenbericht in diesen Zwischenbericht integriert (Punkte 2 und 4). Da seitdem nur wenig Zeit vergangen ist, wurde darauf verzichtet, die Hochrechnung des Personalbedarfs auf den gleichen aktuellen Stand zu bringen wie die Hochrechnung der Mittelabflüsse. Die Gesamtaussage zum Personalbedarf hat sich nicht verändert.

### 3 Stand der Arbeiten der Arbeitsgruppe 74

#### 3.1 Besetzung der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe 74 ist seit Anfang 2012, offiziell ab 1.3.2012, aktiv. Die personelle Besetzung wurde sukzessive erhöht, wie die nachfolgende Darstellung zeigt. Alle Sachbearbeiter<sup>4</sup>, die sich direkt mit der Abrechnung der integrativen Kitas beschäftigen, sind Mitarbeiter des gehobenen Dienstes (g.D.) und vollzeitbeschäftigt.

Monat	März					April					Mai					Juni					Juli					August									
Kalenderwoche	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35								
Herr Büder (Leitung)	[Blue bar]																																		
Herr Kill	[Blue bar]																																		
Frau Wagner	[Blue bar]																																		
Frau Wirtz	[Blue bar]																																		
Frau Assenmacher	[Blue bar]																																		
Frau Haunstein	[Blue bar]																																		
Frau Hehl	[Blue bar]																																		
Frau Alten	[Blue bar]																																		
Herr Ngatchou	[Blue bar]																																		
Frau Neumann ab 1.10.12	[Blue bar]																																		
<b>abrechnend tätig:</b>	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8					
Herr Albert (Registratur)	[Blue bar]																																		
Frau Heimann (Azubi)	[Blue bar]																																		
<b>unterstützend tätig</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2					

Abb. 2: Besetzung der Arbeitsgruppe 74 im Zeitverlauf

Bis auf die Leitung der AG (75%) sind alle Mitarbeiter von ihren bisherigen Aufgaben freigestellt bzw. neu eingestellt worden und stehen der AG zu 100% zur Verfügung. Die nachfolgende Tabelle zeigt die im Zeitraum 1.2. bis 15.08.2012 geleisteten Arbeitsstunden derjenigen Mitarbeiter, die direkt abrechnend tätig sind. Bei den Stunden handelt es sich um die Anwesenheitsstunden ohne Urlaubs- und Krankheitsabwesenheiten.

<sup>4</sup> Aus Gründen der sprachlichen Vereinfachung wird nachfolgend jeweils die männliche Form verwendet. Dies dient der einfacheren Lesbarkeit und soll in keiner Weise diskriminativ wirken.

Name/Monat	Feb	Mär	Apr	Mai	Jun	Jul	1.-15. Aug.	Summe	16.Juli - 15.Aug.
Sachbearbeiter 1				160,53	151,23	142,80	91,33	545,89	189,36
Sachbearbeiter 2		197,40	149,37	97,20	161,15	191,12	78,88	875,12	181,53
Sachbearbeiter 3		171,63	103,10	31,32	132,70	157,70	82,82	679,27	173,34
Sachbearbeiter 4					77,98	188,33	85,25	351,56	193,62
Sachbearbeiter 5	138,20	167,82	114,93	159,55	160,00	92,70	92,62	925,82	146,77
Sachbearbeiter 6					157,63	171,73	82,17	411,53	171,80
Sachbearbeiter 7		145,32	93,45	109,27	155,12	140,93	90,42	734,51	190,38
Sachbearbeiter 8		193,70	153,60	89,48	159,80	166,67	83,73	846,98	171,12
<b>Summe Anwesenheitszeit (AZ)</b>	<b>138,20</b>	<b>875,87</b>	<b>614,45</b>	<b>647,35</b>	<b>1.155,61</b>	<b>1.251,98</b>	<b>687,22</b>	<b>5.370,68</b>	<b>1.417,92</b>

Abb. 3: Anwesenheitsstunden der Sachbearbeiter für Abrechnungsarbeiten,  
Quelle: Auswertung der Zeiterfassung vom 16.08.2012

### 3.2 Stand der Arbeiten

Offiziell wurde die Arbeitsgruppe am 01.03.2012 gegründet. Bereits vorher waren einzelne Mitglieder für bestimmte Fragestellungen eingebunden. Es wurden bereits Grundlagen für die zukünftigen Abläufe erarbeitet.

Über den gesamten Zeitraum können hinsichtlich der Bearbeitung der Abrechnungen verschiedene Phasen betrachtet werden. Die Angaben zu den Zeiträumen stammen von den Mitgliedern der AG.

**Phase 1** vor dem 01.03.2012: Einzelne vorbereitende Arbeiten, jedoch keine wesentliche Arbeit an Abrechnungen.

**Phase 2** März bis April: Die Erarbeitung der Grundlagen für die zukünftige Abrechnungstätigkeit, Schaffung der EDV-Infrastruktur, Abstimmung mit Fachbereichen, Erarbeitung von Handlungsanweisungen, Checklisten etc. standen im Vordergrund. In diesem Zeitraum stand nur wenig Zeit für die Arbeit an Abrechnungen zur Verfügung. Annahme für die weiteren Berechnungen für die Bearbeitungsdauer einer Abrechnung: Im März standen 25% und im April 75% der Personalressourcen für Abrechnungstätigkeiten zur Verfügung. (Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass ein Großteil der Akten hinsichtlich der Aktenführung nicht unmittelbar abrechnungsfähig war, sondern sehr oft fehlende Unterlagen nachgefordert werden mussten. Insofern zählt – bis heute – auch die Anforderung von Unterlagen zu den Abrechnungstätigkeiten. S. hierzu auch die nachfolgenden Anmerkungen.)

**Phase 3** ab Mai: Nach Abschluss der Grundlagenarbeit konnte die Abrechnungstätigkeit intensiviert werden. Annahme: 100% der Arbeitszeit konnte für Abrechnungstätigkeit verwendet werden.

**Phase 4** Mitte Mai bis Mitte Juli: Parallel mussten sämtliche Abschlagszahlungen für das kommende Kita-Jahr 2012/13 festgesetzt werden. Hierzu musste ebenfalls die EDV-Infrastruktur geschaffen werden, alle Träger wurden angeschrieben und um Angabe ihrer erwarteten Kosten gebeten. Die Bescheide über die Abschlagszahlungen wurden im Wesentlichen von der Auszubildenden erstellt. Daher standen für die Dauer von zwei Monaten reduzierte Zeitressourcen für die Durchführung der Spitzabrechnungen zur Verfügung. Annahme: Die Mitarbeiter standen zu 85% für die Abrechnungstätigkeit zur Verfügung. Zusätzlich war eine halbe Vollzeitstelle durch die Grundlagenarbeit für die Spitzabrechnung gebunden.

**Phase 5** Mitte Juli bis Mitte August: Die Bearbeitung der Abschlagszahlungen 12/13 ist weitestgehend abgeschlossen. Für die Arbeit an den Spitzabrechnungen sind kaum Störungen durch andere Tätigkeiten aufgetreten. Auch die Interviews mit rnu haben nur wenige Stunden von einzelnen Mitgliedern der Arbeitsgruppe gebunden. Annahme: 100% der Arbeitszeit konnte für Abrechnungstätigkeit verwendet werden.

Die Arbeitsgruppe dokumentiert jeden abgerechneten Fall in einer Exceltabelle. Diese Tabelle wurde im Juli dahingehend aufgearbeitet, dass durch eine komplette Durchsicht aller Akten die Anzahl der Abrechnungen insgesamt, sowie der noch offenen Abrechnungen erfasst wurden.

Für die Jahre 2001 bis 2003 geht die Arbeitsgruppe davon aus, dass bis auf wenige Ausnahmen lediglich die Abrechnungen der Kitas der Stadt Köln noch ausstanden. Diese sind mittlerweile allesamt abgeschlossen und in der Tabelle dargestellt. Daher wurde für diesen Zeitraum auch nicht erfasst, wie viele Abrechnungen vor der Einrichtung der AG erstellt wurden.

Somit sind zum 17.09.2012 noch 1.108 Abrechnungen zu erledigen. Zusätzlich wird in den nächsten Monaten damit begonnen werden können, die Abrechnungen für das Kita-Jahr 2011/12 zu erstellen. 21 Abrechnungen sind für dieses Kita-Jahr bereits erstellt, 579 stehen noch aus. Da jedoch für die Abrechnung des LVR die KiBiz-Abrechnung der Jugendämter vorliegen muss, ist frühestens Anfang 2013 mit einer größeren Anzahl an Abrechnungen zu rechnen.

Insgesamt wurden durch die Arbeit der Arbeitsgruppe bis zum 17.09.2012 37,3 Mio € für Vorjahre ausgeschüttet (Netto-Abflüsse, Zuflüsse durch Rückzahlungen bereits gegengerechnet). Im Durchschnitt 37 T€ pro Kita und Jahr. Die letzte Spalte zeigt den Durchschnitt, bei dessen Berechnung der kurze Abrechnungszeitraum 1-7 2008 entsprechend gewichtet wurde.

Kita-Jahr	Anzahl Abr. Gesamt	vor AG abgerechnet	von AG abgerechnet	noch offen	Netto-Nachzahlung	Durchschnitt pro Fall	Durchschnitt inkl. Gewichtung 1-7 2008
2001	k.A.	k.A.	18	0	482.683	26.816	26.816
2002	k.A.	k.A.	20	0	1.066.167	53.308	53.308
2003	k.A.	k.A.	25	0	1.324.529	52.981	52.981
2004	393	329	31	33	2.354.943	75.966	75.966
2005	416	334	35	47	1.703.702	48.677	48.677
2006	441	320	59	62	3.450.934	58.490	58.490
2007	474	289	99	86	4.079.557	41.208	41.208
1. Hj 2008	475	292	95	88	2.360.503	24.847	42.596
2008/2009	505	100	198	207	5.070.040	25.606	25.606
2009/2010	529	53	223	253	7.298.700	32.730	32.730
2010/2011	566	1	233	332	8.096.220	34.748	34.748
<b>Summe/ Mittelwert</b>	<b>3799</b>	<b>1718</b>	<b>1036</b>	<b>1108</b>	<b>37.287.977</b>	<b>35.992</b>	<b>37.422</b>

Abb. 4: Bearbeitungsstand der Abrechnungen durch die Arbeitsgruppe am 17.09.2012

Nachfolgende Tabelle zeigt die Aufteilung der Abrechnungsergebnisse nach Nachzahlungen und Rückzahlungen. In über 84% der Fälle ist eine Nachzahlung an den Träger angefallen. Nur 161 Mal wurden Rückzahlungsverpflichtungen festgestellt, die in der Summe Zuflüsse von 3,0 Mio € für den LVR ergeben.

Kita-Jahr	Nachzahlung	Fälle	Rückzahlung	Fälle	Netto-Nachzahlung	Fälle
2003	1.435.550	22	-111.021	3	1.324.529	25
2004	2.394.274	29	-39.331	2	2.354.943	31
2005	2.712.003	30	-1.008.301	5	1.703.702	35
2006	3.539.889	51	-88.955	8	3.450.934	59
2007	4.263.761	77	-184.204	22	4.079.557	99
1. HJ 2008	2.510.608	72	-150.105	23	2.360.503	95
2008/2009	5.572.639	170	-502.600	28	5.070.040	198
2009/2010	7.614.973	196	-316.273	27	7.298.700	223
2010/2011	8.535.800	196	-439.580	37	8.096.220	233
2001	598.916	17	-116.233	1	482.683	18
2002	1.071.794	15	-5.627	5	1.066.167	20
<b>Gesamtergebnis</b>	<b>40.250.207</b>	<b>875</b>	<b>-2.962.231</b>	<b>161</b>	<b>37.287.977</b>	<b>1036</b>

Abb. 5: Bisherige Abrechnungsergebnisse der AG differenziert nach Nach- / Rückzahlung

Nachfolgende Tabelle zeigt die bisher abgerechneten Fälle nach Jugendämtern. Hier zeigen sich deutliche Unterschiede hinsichtlich der abgerechneten Fälle. Ein nicht unwesentlicher Anteil der Jugendamtsbereiche ist noch gar nicht abgerechnet worden.

Jugendamtsbereich	offene Fälle	bereits abgerechnete Fälle	%-noch offen	Netto-Nachzahlung	Jugendamtsbereich	offene Fälle	bereits abgerechnete Fälle	%-noch offen	Netto-Nachzahlung
Aachen	11	34	24%	1.020.018	Langenfeld	16	8	67%	273.979
Alsdorf	3	1	75%	82.282	Leichlingen	8	0	100%	0
Bad Honnef	7	0	100%	0	Leverkusen	18	15	55%	235.982
Bedburg	2	4	33%	-6.981	Lohmar	5	0	100%	0
Bergheim	22	11	67%	128.528	Meckenheim	3	0	100%	0
Bergisch Gladbach	39	27	59%	199.407	Meerbusch	10	0	100%	0
Bonn	14	26	35%	537.628	Moers	13	0	100%	0
Bornheim	2	4	33%	319.546	Mönchengladbach	12	44	21%	1.431.491
Brühl (Stadt)	12	0	100%	0	Monheim	7	4	64%	154.722
Dinslaken	9	4	69%	52.917	Neuss (Stadt)	19	0	100%	0
Dormagen	8	0	100%	0	Niederkassel	7	0	100%	0
Duisburg	32	26	55%	2.188.428	Oberbergischer Kreis	10	20	33%	431.011
Düsseldorf	70	13	84%	241.706	Oberhausen	11	33	25%	1.118.453
Emmerich	1	1	50%	44.060	Overath	7	4	64%	-15.527
Erfstadt	4	2	67%	0	Pulheim	14	0	100%	0
Erkelenz	5	2	71%	41.523	Remscheid	34	7	83%	215.442
Erkrath	4	9	31%	193.849	Rhein.-Berg. Kreis	5	20	20%	247.654
Eschweiler	5	12	29%	396.836	Rheinbach	3	0	100%	0
Essen	28	50	36%	1.736.218	Rheinberg	3	0	100%	0
Frechen	7	0	100%	0	Rhein-Erft-Kreis	11	0	100%	0
Goch	6	0	100%	0	Rhein-Kreis Neuss	10	11	48%	123.989
Grevenbroich	14	0	100%	0	Rhein-Sieg-Kreis	19	22	46%	784.633
Gummersbach	10	4	71%	11.435	Rösrath	8	3	73%	42.408
Hennef	1	9	10%	188.971	Siegburg	13	0	100%	0
Herzogenrath	3	5	38%	106.848	Solingen	16	24	40%	496.106
Hilden	2	10	17%	405.762	St. Augustin	5	2	71%	41.924
Hürth (Stadt)	9	1	90%	6.970	Städteregion Aachen	6	4	60%	159.853
Kamp-Lintfort	8	2	80%	6.147	Stolberg	7	4	64%	288.403
Kempen	5	4	56%	52.651	Troisdorf	16	0	100%	0
Kerpen (Stadt)	5	9	36%	572.608	Velbert	8	11	42%	219.937
Kevelaer	17	0	100%	0	Viersen (Stadt)	5	4	56%	102.431
Kleve (Stadt)	7	1	88%	10.302	Voerde	10	2	83%	9.269
Köln	197	223	47%	15.335.274	Wermelskirchen	2	1	67%	-27.536
Königswinter	4	0	100%	0	Wesel (Stadt)	2	13	13%	324.407
Krefeld	5	22	19%	1.168.972	Wesseling	5	6	45%	122.440
Kreis Euskirchen	16	26	38%	347.867	Willich	15	3	83%	52.961
Kreis Heinsberg	1	11	8%	465.207	Wipperfürth	3	3	50%	7.377
Kreis Kleve	35	28	56%	283.738	Wülfrath	5	6	45%	117.268
Kreis Mettmann	8	3	73%	79.182	Wuppertal	25	34	42%	441.363
Kreis Viersen	15	20	43%	651.149	Würselen	14	6	70%	163.215
Kreis Wesel	4	27	13%	221.235	Düren	41	13	76%	540.732
<b>Gesamtergebnis</b>					<b>Gesamtergebnis</b>	<b>1108</b>	<b>1036</b>	<b>52%</b>	<b>37.287.977</b>

Abb. 6: Abrechnungsstand nach Jugendämtern



## 4 Hochrechnung der Mittelabflüsse

Von besonderer Bedeutung für die Jahresabschlüsse und Haushaltsplanungen des LVR sind die zu erwartenden Mittelabflüsse durch die Spitzabrechnung der integrativen Kitas für die Vorjahre. Betrachtet werden hier die Kita-Jahre 2001 bis 2010/11. Das Kita-Jahr 2011/12 wurde gerade erst am 31.07.2012 beendet. Mit Anträgen zur Abrechnung ist daher erst Ende 2012 und schwerpunktmäßig in 2013 zu rechnen, da zunächst die Abrechnung durch die Jugendämter erfolgen muss. Wie auf der vorigen Seite dargestellt, sind laut einer Erhebung der Arbeitsgruppe zum 17.09.2012 noch 1.108 Fälle offen. Für diese Fälle haben wir mit verschiedenen methodischen Ansätzen unter Nutzung der uns bekannten im LVR vorhandenen Daten Hochrechnungen der zu erwartenden Mittelabflüsse erstellt. Diese Mittelabflüsse sind saldiert zu verstehen, d.h. die Einnahmen aufgrund von Rückzahlungsverpflichtungen der Träger sind gegengerechnet.

Neben der Höhe der Netto-Mittelabflüsse ist auch der Zeitraum von Bedeutung. In den Ausführungen zu 4 ist eine Einschätzung zur Geschwindigkeit der Bearbeitung der noch offenen Spitzabrechnungen zu finden. In zunehmendem Maß wird die Frage, wie schnell die Träger die notwendigen Unterlagen beibringen, darüber entscheiden, wie schnell die noch offenen Fälle abgearbeitet werden können.

### 4.1 Ausgangssituation und Datenbasis

Bereits Ende 2011 wurde vom FB 42 eine Hochrechnung der zu erwartenden Mittelabflüsse erstellt. Die Plausibilität und Genauigkeit dieser Hochrechnung wurde im Bericht des Fachbereichs Rechnungsprüfung vom 04.04.12 ausführlich beschrieben. Zum damaligen Zeitpunkt war der Informationsstand sehr viel schlechter als zum heutigen Zeitpunkt. Die AG hat mittlerweile eine komplette Durchsicht der Akten vorgenommen und für jede Kita geprüft, für welche Kita-Jahre die Spitzabrechnung noch offen ist. Diese Prüfung hat ergeben, dass noch 2.144 Abrechnungen offen waren, bevor die Arbeitsgruppe aktiv wurde. Zum Vergleich: Die Hochrechnung des FB 42 ging auf Basis der damals vorliegenden Informationen noch von 1.501 Fällen aus.

Für die Hochrechnung der Mittelabflüsse haben wir im Rahmen der Interviews versucht, alle im LVR vorhandenen, relevanten und in elektronischer Form vorliegenden Daten und Informationen zu identifizieren. Diese Daten haben wir uns aushändigen lassen und auf Plausibilität geprüft:

- Aktueller Bearbeitungsstand der AG (sog. „Controllingliste“) mit Anzahl der offenen und bearbeiteten Fälle, festgesetzten Betriebskosten und Höhe der Nach-/Rückzahlung, Stand 24.08.12, später aktualisiert mit dem Stand 17.09.12
- Export der ASIS-Datenbank, die die Gruppenzahl gesamt und integrativ auf Basis der Betriebserlaubnisse enthält, Stand 27.07.12
- SAP-Einzelbuchungen für das Produkt 074 ab 2006 (Doppik) sowie 2004 bis 2005 (Kameralistik), Stand: 27.07.12
- Excel-Listen mit Abschlagszahlungen je Kita und Jahr, die durch die jeweiligen Sachbearbeiter in Dez. 7 und Dez. 4 geführt wurden.
- Excel-Liste mit Ergebnissen (Betriebskosten und Nach-/Rückzahlung) der Spitzabrechnung, die durch den FB 42 erledigt wurden. Über die

Abrechnungsergebnisse zur Zeit der Zuständigkeit des Dez. 7 gibt es nach unseren Erkenntnissen keine elektronische Dokumentation.

- Export der Daten aus Kimbita. Hier werden sowohl die detaillierten Ergebnisse der Spitzabrechnung, als auch die festgesetzten Abschlagszahlungen für das Kita-Jahr 2012/13 erfasst und gespeichert, Stand: 15.08.12
- Diverse weitere Exceltabellen, die im Zusammenhang mit der Abrechnung entstanden sind, jedoch unvollständig bzw. fehlerhaft waren und daher nicht weiter verwendet wurden.

Die verwendeten Daten wurden auf Vollständigkeit, Plausibilität und mögliche Formel- und Rechenfehler geprüft. Außerdem haben wir am 30.07. und 01.08.12 eine Stichprobe direkt aus dem Aktenbestand gezogen, um die verwendeten Daten damit auf Validität zu prüfen. Die Stichprobe der Akteneinsicht wurde in folgenden Umfängen gezogen:

- 98 Fälle noch nicht von der Arbeitsgruppe und nicht von FB 42 bearbeiteten Abrechnungen (offene Fälle)
- 56 Fälle von der Arbeitsgruppe bearbeitete Abrechnungen
- 233 vom FB 42 oder Dez. 7 bearbeitete Fälle

Für unsere Hochrechnungen standen uns somit Informationen aller von der Arbeitsgruppe bearbeiteter Fälle (1.036), vom FB 42 abgerechnete Fälle (1.514) sowie aller für das Kita-Jahr 2012/13 festgesetzten Abschlagssummen (563) zur Verfügung. Aus diesen sowie aus Daten über die gezahlten Abschläge haben wir die nachfolgend beschriebenen Hochrechnungen erstellt, wobei bewusst unterschiedliche Ansätze gewählt worden sind, um die Plausibilität aus verschiedenen Richtungen prüfen zu können.

## 4.2 Methoden der Hochrechnung

Da mittlerweile ein Teil der noch offenen Abrechnungen von der Arbeitsgruppe erledigt wurde, können die Ergebnisse dieser Abrechnungen für die Hochrechnung der noch offenen Fälle als Stichprobe verwendet werden. Die Abrechnungsergebnisse aus der Zeit der Zuständigkeit des FB 42 wurden ebenfalls verwendet, um die Stichprobe zu vergrößern. Dies war v.a. für die GTK-Jahre notwendig, da die Arbeitsgruppe bisher schwerpunktmäßig die KiBiz-Jahre abgerechnet hat.

Für die Hochrechnung der Mittelabflüsse haben wir zwei verschiedene Ansätze verfolgt:

1. **Statistische Verfahren auf Basis von Stichproben:** Hochrechnung der noch offenen Fälle auf Basis durchschnittlicher Nach-/Rückzahlungen der Stichprobe. Verzerrungen aufgrund von Strukturunterschieden zwischen Stichprobe und noch hochzurechnenden Fällen wurde durch die Bildung von Clustern versucht entgegenzuwirken.
2. **Simulation der Spitzabrechnung:** Hochrechnung der Betriebskosten je Kita und Jahr und Abzug der bereits gezahlten Abschläge und Einmalzahlungen.

### 4.3 Entwicklung der Hochrechnung im Zeitverlauf

Durch die Aktualisierung der Hochrechnungen auf Basis des aktuellsten Bearbeitungsstandes vom 17.09. hat sich gezeigt, dass die seit dem 24.08. neu hinzugefügten 155 Abrechnungen deutlich geringere Netto-Nachzahlungen aufweisen. Diese Abrechnungen haben dazu geführt, dass die durchschnittliche Netto-Nachzahlung über alle Abrechnungsfälle um 4,6% gesunken ist. D.h. diese 155 neuen Abrechnungen müssen 30% unter dem bisherigen Durchschnitt gelegen haben, um diesen Effekt auf den Gesamtdurchschnitt ausüben zu können. Um hieraus einen eindeutigen Trend ableiten zu können, der für ein Hochrechnungsverfahren verwendet werden könnte, haben wir die Entwicklung der durchschnittlichen Netto-Nachzahlung über den gesamten Zeitverlauf seit Beginn des Projekts dargestellt. Für den Zeitraum vorher ist keine Analyse möglich, da erst seit dem 11.7. wöchentlich der Bearbeitungsstand (Exceltabelle) an uns übermittelt wurde.

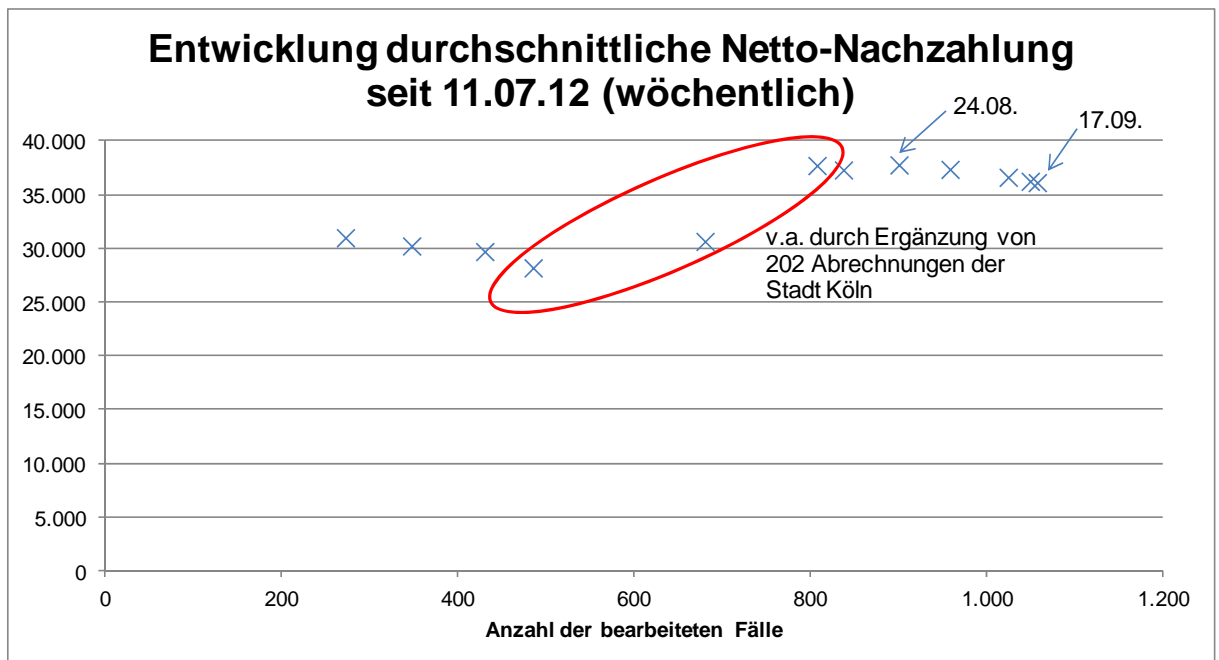


Abb. 7: Entwicklung der durchschnittlichen Netto-Nachzahlung im Zeitverlauf

Die Entwicklung seit dem 24.8. zeigt zwar den festgestellten leichten Abwärtstrend. Jedoch zeigt die Entwicklung in den Wochen davor, dass es auch erhebliche Ausschläge in die andere Richtung geben kann. In dieser Zeit sind u.a. 202 Fälle der Kitas der Stadt Köln abgerechnet worden. Die durchschnittliche Netto-Nachzahlung hat sich um 23% erhöht.

Unter der Annahme, dass die Fälle der Stadt Köln absolute Ausreißer darstellen, haben wir dieselbe Entwicklung ohne die Fälle der Stadt Köln ermittelt:

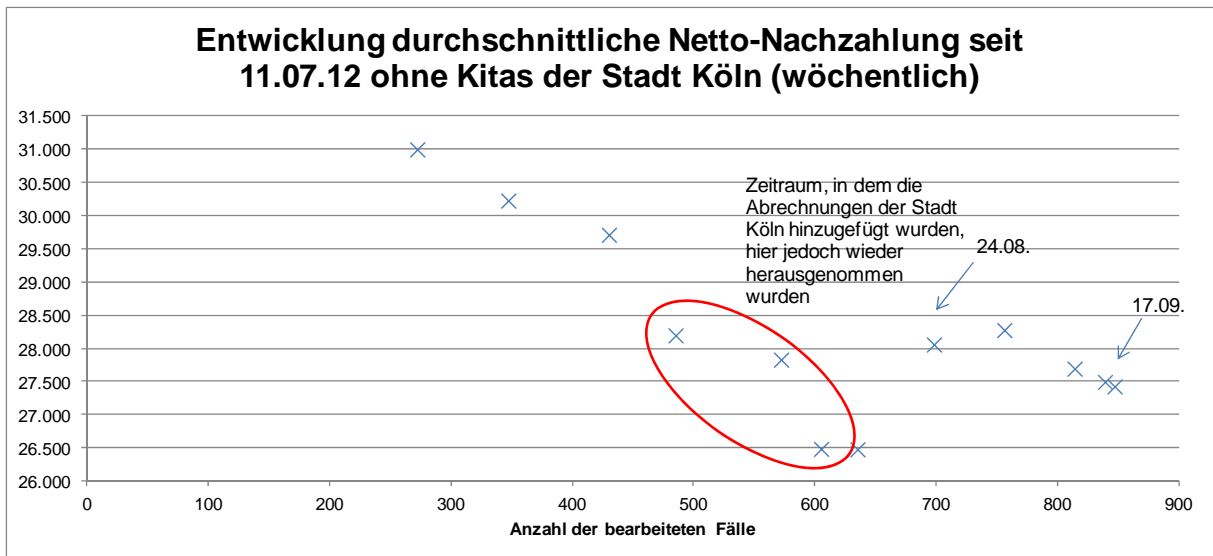


Abb. 8: Entwicklung der durchschnittlichen Netto-Nachzahlung im Zeitverlauf ohne Abrechnungen der Stadt Köln

Hier zeigt sich zwar insgesamt ein abnehmender Trend, jedoch entwickelte sich die durchschnittliche Netto-Nachzahlung Mitte August ebenfalls sprunghaft in die Höhe, obwohl die Einrichtungen der Stadt Köln aus der Auswertung herausgenommen wurden.

Auf Basis dieser Erkenntnisse sehen wir (noch) keinen eindeutigen Trend, der für ein Hochrechnungsmodell herangezogen werden könnte. Auch wenn sich seit dem 24.08. ein leichter abnehmender Trend abzeichnet, zeigt die Analyse, dass einzelne Abrechnungen die ähnliche Ausreißer sind, wie die der Stadt Köln, diesen Trend wieder komplett umdrehen können. V.a. in Hinblick auf die noch komplett ausstehenden Abrechnungen der Kitas der Stadt Köln für die KiBiz-Jahre sollte diese Entwicklung noch mit Vorsicht betrachtet werden.

### 4.3.1 Statistische Verfahren

#### 4.3.1.1 Stichprobe

Die bisher abgerechneten Fälle durch die Arbeitsgruppe enthalten zum größten Teil Abrechnungen aus den KiBiz-Jahren 2008/2009 bis 2010/2011. Die 319 Abrechnungen aus den GTK-Jahren 2004 bis Juli 2008 sind dabei zum größten Teil Einrichtungen der Stadt Köln (147) und dürften somit als nicht repräsentativ angesehen werden. Aus diesem Grund wurden die Abrechnungsergebnisse des FB 42 in die Stichprobe aufgenommen, auch wenn diese Fehler und Unplausibilitäten enthalten. Insgesamt 1.227 Abrechnungen lagen für die Jahre 2004 bis 1. Halbjahr 2008 aus der damaligen Zeit vor. Mit Hilfe der durch Akteneinsicht aufgenommenen Fälle wurden diese Abrechnungen auf Validität geprüft. Für weniger als 4% der geprüften Akten zeigte die Liste gravierende Abweichungen. Zusätzlich wurden alle Datensätze mit offensichtlichen Tippfehlern (z.B. Rückzahlung in Höhe von 28 Mio € für eine Kita in einem Jahr) und Rechenfehlern aus der Stichprobe entfernt. Somit konnten 1.095 Datensätze für die Stichprobe verwendet werden. Trotz dieser Ungenauigkeiten und der Tatsache, dass die Abrechnungen durch den FB 42 laut Rechnungsprüfungsabteilung teilweise deutliche Fehlerraten aufwiesen, haben wir diese mangels Alternativen in die Stichprobe aufgenommen. Die durch die AG erarbeiteten Fälle zeigten durch die Dominanz

der Abrechnungen der Kitas der Stadt Köln eine zu deutliche Verzerrung. Da für die KiBiz-Jahre bereits eine hinreichend große Stichprobe durch die Arbeitsgruppe erarbeitet wurde (654), wurde für diesen Zeitraum darauf verzichtet, die Abrechnungsergebnisse des FB 42 als Ergänzung hinzuzuziehen.

Für die Hochrechnungen wurden diese Stichproben hinsichtlich verschiedener Merkmale mit der Grundgesamtheit verglichen. Strukturunterschiede wurden durch Bildung von Clustern ausgeglichen. Die Genauigkeit der Hochrechnung ist immer dann besonders hoch, wenn es gelingt, eine Stichprobe zu bilden, die von Ihrer Struktur der Grundgesamtheit besonders ähnlich ist. Vorteilhaft ist in diesem Zusammenhang, dass bereits eine große Anzahl an Fällen abgerechnet ist und die Stichprobe auf eine breite Basis aufgesetzt werden konnte.

Eine systematische Verzerrung kann jedoch auch zum heutigen Zeitpunkt nicht ausgeschlossen werden: Der Fachbereich 42 hat ausschließlich nach dem Prinzip gearbeitet, dass nur Abrechnungen erstellt wurden, wenn der Träger dies durch Einreichen seiner Unterlagen aktiv angestoßen hat. Träger, die nichts eingereicht haben, wurden auch nicht dazu aufgefordert. Die Arbeitsgruppe ist zwar dazu übergegangen, Träger auch zur Einreichung der Unterlagen aufzufordern. Jedoch hat auch die AG prioritär diejenigen Abrechnungen erledigt, für die der Träger die Abrechnung von sich aus gefordert hat. Sofern die Hypothese stimmt, dass Träger, die eine Nachzahlung erwarten, sich eher eigeninitiativ beim LVR melden, dürften diese die Stichprobe dominieren. Das bedeutet, dass die noch ausstehenden Abrechnungen in einem höheren Anteil als in der Stichprobe niedrigere Nachzahlungen oder häufiger sogar Rückzahlungen auslösen würden. Da über diese Gruppe jedoch keine Informationen vorliegen, kann diese Hypothese weder bestätigt noch widerlegt werden. Der seit dem 24.08. festgestellte leichte Abwärtstrend bei den durchschnittlichen Netto-Nachzahlungen kann ein erstes Indiz für eine Bestätigung dieser Hypothese sein.

Ein weiterer Aspekt macht die Hochrechnung auf Basis der Stichprobe der bereits erfolgten Abrechnungen schwierig: Die Streuung der Nach-/Rückzahlungen ist enorm hoch. Dies liegt auch daran, dass es keine stringente Vorgehensweise bei der Anpassung von Abschlagszahlungen gab. Diese konnten theoretisch über Jahre hinweg unverändert bleiben, obwohl sich die tatsächlichen Kosten deutlich verändert haben. Meistens wurden Abschlagszahlungen nur dann geändert, wenn der Träger sich beim LVR gemeldet hat und auf die veränderte Kostensituation hingewiesen hat. Es gibt viele Träger, die keine Veränderung der Abschläge erhalten haben, obwohl neue integrative Gruppen genehmigt wurden. Für einige Kitas sind über Jahre hinweg gar keine Abschläge gezahlt worden. Für andere Kitas wiederum sind Abschläge gezahlt worden, obwohl diese schon längst geschlossen worden waren bzw. keine integrativen Gruppen mehr hatten. Besonders hoch war die Rückzahlung für eine Kita der Stadt Köln. Laut Betriebserlaubnis wurde die integrative Gruppe bereits 2004 geschlossen und trotzdem wurden jedes Jahr ca. 150 T€ an Abschlagszahlungen geleistet. Die nun erfolgte Spitzabrechnung für 2004 ergab 939 T€ Rückzahlung an den LVR.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Mittelwerte und Standardabweichung der erweiterten Stichprobe.

Kita-Jahr	durchschn. Netto-Nachzahlung	Fälle	Standardabweichung
☐ GTK 1 2004	46.382	83	54.587
2005	29.836	197	89.021
<b>GTK 1 Ergebnis</b>	<b>34.741</b>	<b>280</b>	<b>80.624</b>
☐ GTK 2 2006	22.861	381	42.311
2007	24.033	383	43.386
1. HJ 2008	26.343	370	46.137
<b>GTK 2 Ergebnis</b>	<b>24.393</b>	<b>1.134</b>	<b>43.936</b>
☐ Kibiz 2008/2009	25.606	198	35.595
2009/2010	32.730	223	39.251
2010/2011	34.748	233	42.291
<b>Kibiz Ergebnis</b>	<b>31.292</b>	<b>654</b>	<b>39.449</b>
<b>Gesamtergebnis</b>	<b>27.976</b>	<b>2.068</b>	<b>49.436</b>

Abb. 9: Mittlere Netto-Nachzahlung und Standardabweichung der Stichprobe (1. Hj. 2008 hochgerechnet auf 12 Monate)

Die Standardabweichung ist fast doppelt so hoch wie der Mittelwert. Sollte eine Normalverteilung vorliegen, befinden sich 68% aller Fälle innerhalb der Standardabweichung, d.h. zwischen -21 T€ und 77 T€. Dies zeigt die enorme Streuung der Abrechnungsergebnisse.

#### 4.3.1.2 Modell 1: Hochrechnung auf Basis der Abrechnungen der Arbeitsgruppe

In einem ersten Schritt haben wir eine Hochrechnung der noch offenen 1.108 Fälle nur auf Basis der Abrechnungen der Arbeitsgruppe ermittelt. Grundlage bildet die durchschnittliche Netto-Nachzahlung je Kita und Jahr. Im Durchschnitt waren bei den bisher abgerechneten 1.036 Fällen 37.422 € pro vollem Kita-Jahr vom LVR an den Träger nachzuzahlen. Bei der Ermittlung dieses Durchschnitts wurde das Kita-Jahr 1-7 2008 entsprechend niedriger gewichtet. Multipliziert man die noch offenen Fälle mit diesem Durchschnittswert, ergibt sich eine Netto-Nachzahlungssumme für alle von der Arbeitsgruppe abgerechneten Fälle von

**77.379.490 €**

(Durchschnittliche Netto-Nachzahlung aller bisherigen Fälle der AG x Anzahl offene Fälle + 37,3 Mio € Netto-Abflüsse der bisher abgerechneten Fälle)

Da sich die Netto-Nachzahlungen in den einzelnen Kita-Jahren teilweise deutlich unterscheiden, wurden die noch hochzurechnenden Fälle in einem zweiten Schritt zu Clustern je Kita-Jahr zusammengefasst und einzeln hochgerechnet. Da ab 2006 eine Umstellung des GTK-Verfahrens erfolgt ist, wurde hier eine Zwischensumme gezogen.



Modell 1: Hochrechnung auf Basis der durchschnittlichen Nach-/ Rückzahlungen pro Jahr nur auf Basis der Abrechnungen der Arbeitsgruppe										
Noch offene Fälle				Bereits durch AG in 2012 abgerechnet						Gesamtsumme Netto- Mittelabflüsse
Kita-Jahr	Anzahl Fälle	Durch- schnitt	Hoch- rechnung	Kita-Jahr	Anzahl Fälle	korr. Anzahl Fälle (7/12 für 1. Hj 2008)	Summe Netto- Mittelabflüsse	Durchschnitt p. Kita-Jahr	Durchschnitt p. Kita-Jahr (auf 12 Monate)	
				⊖ GTK 1	129	129	6.932.024	53.737	53.737	11.726.727
				2001	18	18	482.683	26.816	26.816	482.683
				2002	20	20	1.066.167	53.308	53.308	1.066.167
				2003	25	25	1.324.529	52.981	52.981	1.324.529
				2004	31	31	2.354.943	75.966	75.966	4.861.818
				2005	35	35	1.703.702	48.677	48.677	3.991.530
				⊖ GTK 2	236	213	9.890.993	39.095	46.346	19.247.826
				2006	62	59	3.450.934	58.490	58.490	7.077.339
				2007	86	99	4.079.557	41.208	41.208	7.623.414
				1. HJ 2008	88	95	2.360.503	24.847	42.596	4.547.074
				⊖ KiBiz	792	654	20.464.959	31.292	31.292	45.582.288
				2008/2009	207	198	5.070.040	25.606	25.606	10.370.535
				2009/2010	253	223	7.298.700	32.730	32.730	15.579.287
				2010/2011	332	233	8.096.220	34.748	34.748	19.632.465
				<b>Gesamtergebnis</b>	<b>1108</b>	<b>996</b>	<b>37.287.977</b>	<b>35.992</b>	<b>37.422</b>	<b>76.556.841</b>
								Stand 24.08. Differenz in %		81.825.785 -5.268.944 -6,4%
<b>Alternative</b>										
<b>Gesamtdurchsch nitt (1. Hj. 2008</b>	1.071,33	37.422	40.091.514				37.287.977			77.379.490
								Stand 24.08. Differenz in %		82.748.571 -5.369.081 -6,5%

Abb. 10: Modell 1: Hochrechnung auf Basis der Abrechnungen der Arbeitsgruppe

Die mittleren Netto-Nachzahlungen waren in den GTK-Jahren deutlich höher als in den KiBiz-Jahren, was jedoch v.a. an der großen Anzahl der Abrechnungen der Stadt Köln liegt (Durchschnittliche Nachzahlung pro Kita und Jahr der Stadt Köln: 76 T€). Die Summe der Netto-Nachzahlungen beträgt nach diesem Verfahren

**76.556.841 €**

(Durchschnittliche Netto-Nachzahlung aller bisherigen Fälle der AG je Kita-Jahr x Anzahl offene Fälle je Kita-Jahr + 37,3 Mio € Netto-Abflüsse der bisher abgerechneten Fälle)

Aufgrund der eingeschränkten Repräsentativität der Stichprobe für die GTK-Jahre ist dieses Hochrechnungsverfahren aus unserer Sicht nicht besonders gut geeignet, um die Gesamtsumme der noch offenen Abrechnungen zu prognostizieren.

#### 4.3.1.3 Modell 2: Erweiterung der Stichprobe um Abrechnungsergebnisse des FB 42 (Cluster Kita-Jahre)

Trotz der unter 4.3.1.1 beschriebenen Ungenauigkeiten haben wir uns dazu entschlossen, die Abrechnungsergebnisse des FB 42 zumindest für die GTK-Jahre in die Stichprobe einzubeziehen, um den Verzerrungseffekt der Abrechnungen der Stadt Köln zu verringern. Da die Abrechnungen für die Stadt Köln für die GTK-Jahre schon komplett abgeschlossen sind, könnten diese Abrechnungen aus der Stichprobe entfernt werden. Dies haben wir aber aus zwei Gründen nicht vorgenommen. Zum Einen sind noch alle KiBiz-Jahre der Stadt Köln offen. Es ist zu erwarten, dass auch für diese Jahre überdurchschnittlich hohe Nachzahlungen zu leisten sind. Zum anderen ist nicht auszuschließen, dass auch an andere Träger ähnlich hohe Nachzahlungen zu leisten haben, die bisher in der Stichprobe unterrepräsentiert sind. Um zu verdeutlichen, welchen Effekt die Abrechnungen der Stadt Köln haben: Die Hochrechnung der Netto-Mittelabflüsse AG reduziert sich im Modell 1 um 10,5 und in den Modellen mit erweiterter Stichprobe um 2,23 Mio €, wenn die Abrechnungsergebnisse der Stadt Köln aus der Stichprobe entfernt werden.

Das Hochrechnungsmodell 2 unter Zuhilfenahme der Abrechnungsergebnisse des FB 42 ergibt einen Netto-Mittelabfluss

**70.174.689 €**

(Durchschnittliche Netto-Nachzahlung aller bisherigen Fälle der AG und des FB 42 je Kita-Jahr x Anzahl offene Fälle je Kita-Jahr + 37,3 Mio € Netto-Abflüsse der bisher abgerechneten Fälle)

Modell 2: Hochrechnung auf Basis der durchschnittlichen Nach-/Rückzahlung pro Jahr (erweiterte Stichprobe)												
Noch offene Fälle					Bereits durch AG in 2012 abgerechnet							Gesamtsumme Netto- Mittelabflüsse
Kita-Jahr	Anzahl Fälle	Durchsch nitt	Quelle	Hoch- rechnung	Kita-Jahr	Anzahl Fälle	korr. Anzahl Fälle (7/12 für 1. Hj 2008)	Summe Netto- Mittelabflüsse	Durchschnitt p. Kita-Jahr	Durchschnitt p. Kita-Jahr (auf 12 Monate)		
											Stand 24.08. Differenz in %	
noch offen					GTK 1	129	129	6.932.024,30	53.737	53.737	9.864.909	
					2001	18	18	482.682,95	26.816	26.816	482.683	
					2002	20	20	1.066.167,00	53.308	53.308	1.066.167	
					2003	25	25	1.324.529,42	52.981	52.981	1.324.529	
					2004	31	31	2.354.943,03	75.966	75.966	3.885.536	
					2005	35	35	1.703.701,90	48.677	48.677	3.105.993	
					GTK 2	253	213	9.890.993,17	39.095	46.346	14.727.493	
					2006	62	59	3.450.933,78	58.490	58.490	4.868.295	
					2007	86	99	4.079.556,72	41.208	41.208	6.146.421	
					1. HJ 2008	88	95	2.360.502,67	24.847	42.596	3.712.777	
					KiBiz	792	654	20.464.959,25	31.292	31.292	45.582.288	
					2008/2009	207	198	5.070.039,57	25.606	25.606	10.370.535	
					2009/2010	253	223	7.298.699,65	32.730	32.730	15.579.287	
					2010/2011	332	233	8.096.220,03	34.748	34.748	19.632.465	
<b>Gesamtergebnis</b>	<b>1108</b>	<b>28.107</b>		<b>32.886.713</b>	<b>Gesamtergebnis</b>	<b>1.036</b>	<b>996</b>	<b>37.287.976,73</b>	<b>35.992</b>	<b>37.422</b>	<b>70.174.689</b>	
											72.808.834	
											-2.634.145	
											-3,6%	

Abb. 11: Modell 2: Hochrechnung auf Basis der Abrechnungen der Arbeitsgruppe und des FB 42

Die zweite Spalte zeigt die durchschnittlichen Netto-Nachzahlungen der Stichprobe je Kita und Jahr. Es ist zu erkennen, dass die höchsten durchschnittlichen Nachzahlungen in den Jahren 2004 und 2005 entstanden sind, wobei hier eine vergleichsweise kleine Stichprobe von 280 Fällen zu Grunde liegt. Nach Umstellung des GTK-Abrechnungsverfahrens in 2006 sanken die durchschnittlichen Nachzahlungen deutlich. Nach Einführung des KiBiz ist wiederum ein deutlicher Anstieg zu erkennen. Dieser lässt sich dadurch begründen, dass nach KiBiz-Einführung einige zusätzliche Bestandteile in die Refinanzierung durch den LVR aufgenommen wurden, wie z.B. die zusätzliche Leitungsfreistellung, und die KiBiz-Pauschalen jedes Jahr um 1,5% angehoben werden. Da davon auszugehen ist, dass die Abschlagszahlungen nicht jedes Jahr angehoben wurden, ging die Schere zwischen Abschlägen und festgesetzten Betriebskosten immer weiter auseinander. Da noch relativ viele Fälle aus KiBiz-Jahren offen sind, ist es wichtig, dass die Hochrechnung auf Basis von Clustern je Kita-Jahr erfolgt.

#### 4.3.1.4 Modell 3: Erweiterung der Stichprobe um Abrechnungsergebnisse des FB 42 (Cluster Trägerart)

Die Analyse der bisherigen Abrechnungen hat ergeben, dass sich die Höhe der Nachzahlung deutlich unterscheidet je nachdem um welche Trägerart es sich handelt. Aus diesem Grund haben wir eine weitere Hochrechnung basierend auf der erweiterten Stichprobe vorgenommen, die nach Clustern je Trägerart differenziert. Die Information über die Trägerart konnte den Ergebnissen der Festsetzung der Abschlagszahlungen für das Kita-Jahr 2012/13 entnommen werden, da hier fast alle Träger nahezu vollständig erfasst wurden. Lediglich für heute nicht mehr aktive integrative Kitas konnte keine Trägerart zugeordnet werden.

Nachfolgende Tabelle zeigt die Hochrechnung der offenen Fälle nach Trägerart. Die durchschnittliche Netto-Nachzahlung je Kita und Jahr unterscheidet sich in der Stichprobe je nach Trägerart deutlich. Die Elterninitiativen erhalten deutlich geringere Netto-Nachzahlungen als die freien und kirchlichen Träger. Die Netto-Nachzahlung an kommunale Träger ist sogar mehr als doppelt so hoch, wie die an die kirchlichen und freien Träger. Damit ist die Hypothese bestätigt, dass Elterninitiativen am ehesten darauf achten, dass Abschläge den tatsächlichen Kosten entsprechen und sich gemeldet haben, sofern diese voneinander abweichen. Bei freien und kirchlichen Trägern, die meistens eine Vielzahl an Geschäftsfeldern betreiben, scheint dies seltener der Fall gewesen zu sein. Städtische Träger, deren Komplexität in der Regel noch höher ist und darüber hinaus häufig noch nach kameralen Grundsätzen gesteuert werden, haben sich anscheinend selten an den LVR gewandt, wenn sich Abschläge und tatsächliche Kosten deutlich unterschieden.

Sollte die Struktur der Stichprobe hinsichtlich der Trägerart deutlich von der Grundgesamtheit abweichen, müsste sich bei dieser Hochrechnung ein anderes Bild ergeben, was sich jedoch nicht bestätigt hat.

Modell 3: Hochrechnung auf Basis der durchschnittlichen Nach-/Rückzahlung je Trägerart (erweiterte Stichprobe)											
Noch offene Fälle					Bereits durch AG in 2012 abgerechnet					Gesamtsumme Netto- Mittelabflüsse	
Trägerart	Anzahl Fälle (Kita-Jahre)	Durchschnitt pro Kita-Jahr	Quelle	Hochrechnung	Anzahl Fälle	korr. Anzahl Fälle (7/12 für 1. Hj 2008)	Summe Mittelabflüsse	Durchschnitt p. Kita-Jahr	Durchschnitt p. Kita-Jahr (auf 12 Monate)		
keine Angabe	111,00	26.012	Mittelwert alle	2.887.325	4	4	149.048	37.262	37.262	3.036.373	
Elterninitiative	138,25	8.411	Mittelwerte je	1.162.817	100	97	637.957	6.380	6.571	1.800.774	
Freie	187,17	19.268	Trägerart aus	3.606.370	213	207	4.830.725	22.679	23.318	8.437.095	
Kirchlich	260,42	22.235	erweiterter	5.790.350	206	199	4.696.318	22.798	23.659	10.486.668	
Kommunal	374,50	44.490	Stichprobe	16.661.349	513	490	26.973.929	52.581	55.086	43.635.278	
<b>Gesamtergebnis</b>	<b>1.071,33</b>	<b>28.107</b>		<b>30.108.211</b>	<b>1.036</b>	<b>996</b>	<b>37.287.977</b>	<b>35.992</b>	<b>37.422</b>	<b>67.396.188</b>	
									Stand 24.08.	<b>69.417.506</b>	
									Differenz	<b>-2.021.318</b>	
									in %	<b>-2,9%</b>	

Abb. 12: Modell 3: Hochrechnung auf Basis der Abrechnungen der Arbeitsgruppe und des FB 42 differenziert nach Trägerart

Die Hochrechnung differenziert nach dem Cluster „Trägerart“ ergibt eine Gesamtsumme an Netto-Mittelabflüssen von

**67.396.188 €**

(Durchschnittliche Netto-Nachzahlung aller bisherigen Fälle der AG und des FB 42 je Trägerart x Anzahl offene Fälle je Trägerart + 37,3 Mio € Netto-Abflüsse der bisher abgerechneten Fälle)

Die Sensitivität des Ergebnisses ist bei diesem Verfahren hinsichtlich der Abrechnungen der Stadt Köln besonders hoch. Werden diese aus der Stichprobe entfernt, ergibt sich eine um 4,1 Mio € niedrigere Gesamtsumme. In Hinblick auf die noch ausstehenden Abrechnungen für Einrichtungen der Stadt Köln für alle KiBiz-Jahre haben wir diese Abrechnungen jedoch in der Stichprobe belassen.

#### 4.3.1.5 Modell 4: Erweiterung der Stichprobe um Abrechnungsergebnisse des FB 42 (Cluster Trägerart und Kita-Jahr)

Das Rechenmodell 4 stellt eine Kombination aus 2 und 3 dar. Da festgestellt wurde, dass sich die durchschnittliche Netto-Nachzahlung sowohl hinsichtlich Kita-Jahr als auch Trägerart deutlich unterscheidet, wurden in dieser Hochrechnung beide Strukturmerkmale kombiniert. Die Hochrechnung erfolgt auf Basis der Durchschnitts je Cluster nach Trägerart und Kita-Jahr. Die Fallzahlen der Cluster sinken hier zwar schon deutlich, sollten für eine Hochrechnung aber noch ausreichen.

Modell 4: Hochrechnung auf Basis der durchschnittlichen Nach-/Rückzahlung je Trägerart			
Noch offene Fälle			
Trägerart	Anzahl Fälle	Durchschnitt	Hochrechnung
<b>2004</b>	<b>33</b>		
keine Angabe	2	46.382	92.763
Elterninitiative	1	19.797	19.797
Kirchliche und	12	22.425	269.104
Kommunal	18	58.833	1.059.000
<b>2005</b>	<b>47</b>		
keine Angabe	4	29.836	119.344
Elterninitiative	10	8.321	83.208
Kirchliche und	16	15.703	251.247
Kommunal	17	47.789	812.407
<b>2006</b>	<b>62</b>		
keine Angabe	10	22.861	228.607
Elterninitiative	9	7.461	67.151
Kirchliche und	22	14.451	317.923
Kommunal	21	41.749	876.738
<b>2007</b>	<b>86</b>		
keine Angabe	12	24.033	288.400
Elterninitiative	8	5.598	44.786
Kirchliche und	36	18.638	670.968
Kommunal	30	40.135	1.204.039

Noch offene Fälle			
Trägerart	Anzahl Fälle	Durchschnitt	Hochrechnung
<b>1. HJ 2008</b>	<b>88</b>		
keine Angabe	12	15.367	184.401
Elterninitiative	9	3.680	33.120
Kirchliche und	37	12.013	444.495
Kommunal	30	25.148	754.446
<b>2008/2009</b>	<b>207</b>		
keine Angabe	23	25.606	588.944
Elterninitiative	26	6.386	166.024
Kirchliche und	80	22.180	1.774.435
Kommunal	78	37.834	2.951.065
<b>2009/2010</b>	<b>253</b>		
keine Angabe	27	32.730	883.699
Elterninitiative	31	9.978	309.313
Kirchliche und	109	27.009	2.943.933
Kommunal	86	47.920	4.121.090
<b>2010/2011</b>	<b>332</b>		
keine Angabe	26	34.748	903.441
Elterninitiative	48	17.562	842.975
Kirchliche und	151	29.383	4.436.767
Kommunal	107	46.130	4.935.917
<b>Gesamtergebnis</b>	<b>1108</b>		<b>32.679.547</b>
			37.287.977
			<b>69.967.523</b>
	<b>Stand 24.08.</b>		73.094.528
	<b>Differenz</b>		-3.127.004
	<b>in %</b>		-4,3%

Abb. 13: Modell 4: Hochrechnung auf Basis der Abrechnungen der Arbeitsgruppe und des FB 42 differenziert nach Trägerart und Kita-Jahr

Die Hochrechnung differenziert nach dem Cluster „Trägerart und Kita-Jahr“ ergibt eine Gesamtsumme an Netto-Mittelabflüssen von

**69.967.523 €**

(Durchschnittliche Netto-Nachzahlung aller bisherigen Fälle der AG und des FB 42 je Trägerart und Kita-Jahr x Anzahl offene Fälle je Trägerart und Kita-Jahr + 37,3 Mio € Netto-Abflüsse der bisher abgerechneten Fälle)

Diese Hochrechnung würde die systematische Verzerrung neutralisieren, die entsteht, wenn z.B. für besonders viele kommunale Träger für die KiBiz-Jahre Abrechnungen offen sind. Die Tatsache, dass das Ergebnis nicht deutlich von den anderen Hochrechnungen abweicht, zeigt, dass diese Verzerrung eher gering ist.

#### 4.3.1.6 Modell 5: Erweiterung der Stichprobe um Abrechnungsergebnisse des FB 42 (Cluster „Veränderung der Gruppenzahl“)

Die Hypothese, dass die Nachzahlung insbesondere dann besonders groß ist, wenn sich im Zeitverlauf die Anzahl der integrativen Gruppen erhöht hat, ist durch unsere Analysen deutlich bestätigt worden. Aus diesem Grund haben wir Möglichkeiten gesucht, die Anzahl der integrativen Gruppen je Kita und Kita-Jahr zu ermitteln. Die Veränderungen müssen im Zeitverlauf seit 2004 ermittelt werden. Die ASIS-Datenbank, in der die Betriebserlaubnisse vom FB 41 eingegeben werden, konnte diese Information liefern. Die Stichprobe und die Anzahl der hochzurechnenden Fälle wurden daraufhin in zwei Cluster eingeteilt:

- Anzahl integrativer Gruppen hat sich nicht erhöht
- Anzahl integrativer Gruppen hat sich erhöht: in das Cluster wurden diejenigen Kita-Jahre aufgenommen, die nach dieser Veränderung stattgefunden haben

Modell 5: Hochrechnung auf Basis der durchschnittlichen Nach-/Rückzahlung differenziert nach Kitas mit Gruppenerhöhung und gleicher Gruppenzahl											
Noch offene Fälle					Bereits durch AG in 2012 abgerechnet						
Cluster (Gruppenerhöht)	Anzahl Fälle (Kita-Jahre)	Durchschnitt pro Kita-Jahr	Quelle	Hochrechnung	Anzahl Fälle	korrigierte Anzahl Fälle (7/12 für 1. Hj 2008)	Summe Netto-Mittelabflüsse	Durchschnitt p. Kita-Jahr	Durchschnitt p. Kita-Jahr (auf 12 Monate)	Gesamtsumme Netto-Mittelabflüsse	
Gruppenzahl nicht gestiegen	664,17	18.223	Mittelwert je	12.102.940	603	576	16.417.193	27.226	28.486	28.520.133	
Gruppenzahl gestiegen	407,17	44.962	Cluster	18.307.230	387	375	19.281.380	49.823	51.486	37.588.611	
					46	46	1.589.403	34.552	34.868	1.589.403	
<b>Gesamtergebnis</b>	<b>1.071,33</b>			<b>30.410.170</b>	<b>1.036</b>	<b>996</b>	<b>37.287.977</b>	<b>35.992</b>	<b>37.422</b>	<b>67.698.147</b>	
									Stand 24.08.	<b>69.672.206</b>	
									Differenz	<b>-1.974.059</b>	
									in %	<b>-2,8%</b>	

Abb. 14: Modell 5: Hochrechnung auf Basis der Abrechnungen der Arbeitsgruppe und des FB 42 differenziert Erhöhung der Anzahl integrativer Gruppen

Die durchschnittliche Nachzahlung ist rund 2,5 mal so hoch, wenn die Anzahl der integrativen Gruppen gestiegen ist. Die Hypothese, dass in diesen Fällen die Abschläge eher selten angepasst wurden, ist somit bestätigt.

Die Hochrechnung differenziert nach dem Cluster „Gruppenerhöht“ ergibt eine Gesamtsumme an Netto-Mittelabflüssen von

**67.698.147 €**

(Durchschnittliche Netto-Nachzahlung aller bisherigen Fälle der AG und des FB 42 differenziert nach Veränderung der Gruppenzahl x Anzahl offene Fälle je Cluster + 37,3 Mio € Netto-Abflüsse der bisher abgerechneten Fälle)

#### 4.3.2 Simulation der Spitzabrechnung

Da alle statistischen Verfahren immer dann ungenau sind, wenn die Stichprobe im Vergleich zur Grundgesamtheit systematisch verzerrt ist, sehen wir es als wichtige Absicherung der Hochrechnung an, eine Simulation der Spitzabrechnung zu erstellen. Hierzu müssen die Höhe der Betriebskosten und der Abschlagszahlungen ermittelt werden.

#### 4.3.2.1 Beurteilung der Hochrechnung des FB 42

Die Hochrechnung des FB 42 von Ende 2011 basiert ebenfalls auf einem Verfahren der Simulation der Abrechnung. Diese Berechnungen wurden von uns im Einzelnen nicht genauer geprüft. Die Ungenauigkeiten dieses Verfahrens hat der Fachbereich Rechnungsprüfung in seinem Bericht bereits ausführlich dargestellt. Neben technischen Fehlern in Formeln oder Doppelberücksichtigung einzelner Einrichtungen ist aus unserer Sicht auf folgende Probleme bei der Wahl der für die Hochrechnung verwendeten Parameter hinzuweisen:

- **Anzahl Fälle zu gering:** Hochrechnung nur für 1.501 offene Fälle, was sich zum heutigen Stand als deutlich zu wenig darstellt (Stand 17.09.12: 2.144 Fälle)
- **Abschlagszahlung = letzte Spitzabrechnung:** Es wurde unterstellt, dass sich die Abschlagszahlungen für alle Folgejahre in Höhe der letzten Spitzabrechnung beläuft. Dies entspricht jedoch nicht der Realität.
- **Veränderungen Gruppenzahl:** Die Veränderung der Anzahl der integrativen Gruppen wurde für bestehende Einrichtungen nicht berücksichtigt. Unsere Analyse hat ergeben, dass für knapp 40% der Fälle eine Erhöhung der integrativen Gruppenzahl relevant ist. Die Stichprobe (s.o.) zeigt, dass in diesen Fällen die Nachzahlung 2,5 mal so hoch ist wie bei unveränderter Gruppenzahl.
- **Geringer Umfang der Stichprobe:** Für die Hochrechnung der durchschnittlichen Gruppenkosten wurden die Abrechnungsergebnisse von 135 Kitas aus den KiBiz-Jahren und 72 Kitas aus den GTK-Jahren verwendet. Der Bericht weist auf die hohe Streuung der Stichprobe hin.
- **Kosten für Leitungsfreistellung nicht berücksichtigt:** Die Kosten für die anteilige Leitungsfreistellung, die nach Einführung des KiBiz vom LVR erstattet werden, sind in der Hochrechnung nicht berücksichtigt worden.

Durch diese Ungenauigkeiten entstand u.E. eine systematische Verzerrung, die in der Gesamttendenz zu einer geringeren Summe der prognostizierten Netto-Mittelabflüsse geführt haben müsste. Allein die Tatsache, dass die Anzahl der hochgerechneten Abrechnungsfälle um ca. 1/3 niedriger als der heutige Kenntnisstand ist, dürfte ein Grund sein, warum die jetzt erstellten Hochrechnungen deutlich höhere Werte aufweisen. Der Vergleich der für die damalige Hochrechnung verwendeten durchschnittlichen Gruppenkosten mit den Durchschnittswerten der oben beschriebenen Stichprobe aus 2.085 Fällen zeigt, dass diese deutlich zu niedrig angesetzt waren. Dies hat ebenfalls dazu geführt, dass die Hochrechnung der Mittelabflüsse niedriger ausfiel.

	HR FB 42	Stichprobe rnu	Abweichung
2004-2007	68.684,47 €	68.717,54 €	0,0%
01/2008-07/2008	68.684,47 €	70.667,48 €	-2,9%
2008/2009	72.052,41 €	76.939,91 €	-6,8%
2009/2010	72.961,59 €	78.398,25 €	-7,5%
2010/2011	73.671,81 €	81.657,29 €	-10,8%

Abb. 15: Durchschnittliche Gruppenkosten nach Kita-Jahren aus Hochrechnung des FB 42 und Stichprobe rnu

Zum heutigen Zeitpunkt und Wissenstand muss festgestellt werden, dass alle diese Grundannahmen zu einer Verzerrung in Richtung einer geringeren Summe an Netto-Mittelabflüssen geführt haben. Damit ist auch die Frage beantwortet, warum bisher deutlich weniger Einnahmen, d.h. Rückzahlungen der Träger, angefallen sind. Da zum heutigen



Zeitpunkt von einer deutlich höheren Summe an Netto-Mittelabflüssen zu rechnen ist, wird auch die Summe der Rückzahlungen deutlich niedriger ausfallen.

#### 4.3.2.2 Hochrechnung durch rnu

Für die Simulation der Spitzabrechnung der noch offenen Fälle haben wir sehr intensiv nach den bestmöglichen Datenquellen gesucht, um die oben beschriebenen Ungenauigkeiten möglichst auszuschließen. Dabei haben wir eine Reihe von Datenquellen und Auswertungsmöglichkeiten geprüft und z.T. wieder verworfen. Es war beispielsweise nicht möglich, aus den SAP-Einzelbuchungen Abschlagszahlungen für die integrativen Kitas hinreichend genau zu identifizieren.

Das Verfahren zur Simulation der Spitzabrechnung haben wir wie folgt aufgebaut:

##### 1. Ermittlung der Abschlagszahlungen je Kita und Jahr

Da es keinen erkennbaren Zusammenhang zwischen letzter Spitzabrechnung und Höhe der Abschlagszahlungen gibt, entfällt aus unserer Sicht eine Hochrechnung auf Basis der letzten Abrechnung. Die SAP-Einzelbuchungen lassen ohne aufwendige manuelle Nachbearbeitung eine trennscharfe Identifikation der Abschlagszahlungen für integrative Kitas nicht zu, da

- häufig nicht das richtige PSP-Element bei der Buchung verwendet wurde
- Zahlungen für integrative Kitas mit Zahlungen für andere Hilfeleistungen in einer Summe erfolgt sind (z.B. Einzelfallhilfen, Sonderkitas)
- Die Buchungstexte keiner einheitlichen Systematik folgen
- Die Zahlungen für die Fahrdienstleistungen auf dasselbe Konto und PSP-Element gebucht wurden und nicht als solche trennscharf identifiziert werden können.

Keine von uns angewendete Auswertungssystematik dieser Buchungen hat eine akzeptable Genauigkeit geliefert. Somit mussten wir nach alternativen Quellen suchen. Die Sachbearbeiter des Dez. 7 und des FB 42 haben die Abschlags- und Einmalzahlungen je Kita und Jahr in Exceltabellen dokumentiert. Diese haben wir anhand unserer Stichprobe der Akteneinsicht (98 Fälle) auf Validität geprüft und kamen zu folgendem Ergebnis:

- In einigen Fällen fehlt das Aktenzeichen komplett, obwohl Abschlagszahlungen geleistet wurden
- Wenn das Aktenzeichen in den Listen enthalten war, stimmen die Abschlags- und Einmalzahlung in 98% der Fälle überein

Eine erweiterte Analyse der Validität der von den Sachbearbeitern geführten Excellisten anhand aller bisher von der Arbeitsgruppe abgerechneter Fälle hat folgendes Bild ergeben (die noch offenen Fälle wurden in Gruppen eingeteilt):

Nr.	Gruppe	offene Fälle	Ergebnis der Prüfung
1.	Zahlungen in Liste enthalten	857	Summe der Zahlungen tatsächlich <b>15%</b> höher als in den Listen der Sachbearbeiter
2.	Aktenzeichen taucht in Listen nicht auf	103	Es gab sowohl Fälle, in denen Zahlungen erfolgt waren, als auch Fälle, in denen keine Zahlungen erfolgt waren. Im Durchschnitt mussten <b>78%</b> der festgesetzten Betriebskosten nachgezahlt werden. Die durchschnittliche Netto-Nachzahlung betrug 69 T€ pro Kita und Jahr. (Durchschnitt bisher: 37 T€)
3.	Aktenzeichen in Liste enthalten, jedoch „0“€ an Zahlungen	90	
4.	Keine integrative Gruppe lt. ASIS-Datenbank	58	Keine Anzeichen, dass für diese Fälle eine Abrechnung notwendig sein kann.

Abb. 16: Ergebnisse der Prüfung der Zahlungslisten der Sachbearbeiter

Ausgehend von diesen Erkenntnissen haben wir zur Hochrechnung der Abschlagszahlungen der 1.108 offenen Fälle ein kombiniertes Verfahren angewendet und dabei zwei Varianten berechnet:

- **Variante 1:** pessimistische Auslegung der Datenungenauigkeiten in den Zahlungslisten eher zum Nachteil des LVR im Sinne der kaufmännischen Vorsicht („worst-case-Szenario“ im Rahmen plausibler Annahmen: hierbei können grundsätzlich weitere negativere Konstellationen nicht vollständig ausgeschlossen werden, ihr kumuliertes Auftreten erscheint aber nicht realistisch)
- **Variante 2:** Auslegung der Datenungenauigkeiten in den Zahlungslisten entsprechend der Ergebnisse der Überprüfung anhand der Stichprobe („real-case-Szenario“ mit einem ausgewogenen Verhältnis von positiven und negativen Einflussfaktoren)

Folgende Annahmen zur Ermittlung der geleisteten Zahlungen bzw. zur Hochrechnung der Mittelabflüsse wurden getroffen:

Nr.	Gruppe	Variante 1	Variante 2
1.	Zahlungen in Liste enthalten	<b>1:1 Verwendung</b> der Zahlungen aus den Listen der Sachbearbeiter, obwohl klar ist, dass hier vermutlich einige Zahlungen fehlen	Summe der Zahlungen aus den Listen der Sachbearbeiter wurde <b>um 15%</b> erhöht, analog zur Analyse der Stichprobe.
2.	Akten-eichen taucht in Listen nicht auf	Es gibt einige Aktenzeichen, für die in den Listen tatsächlich eingetragen wurde, dass keine Abschläge gezahlt wurden. Aus diesem Grund konnten wir nicht zweifelsfrei annehmen, dass auch hier definitiv keine Abschlagszahlungen geflossen sind und haben daher für diese Fälle auf die durchschnittliche Netto-Nachzahlung je Kita-Jahr zurückgegriffen. Insgesamt belaufen sich die Netto-Nachzahlungen für diese Gruppe auf 2,9 Mio €	Die Summe der Netto-Mittelabflüsse wurde ermittelt, indem 78% der Betriebskosten als Nachzahlung angesetzt wurden (analog zur Analyse der Stichprobe). D.h. es wurde angenommen, dass nur 22% der Betriebskosten vorher als Abschlagszahlungen an den Träger gezahlt wurden. Insgesamt beläuft sich die Summe der Netto-Nachzahlungen für diese 193 Fälle auf 15,2 Mio €
3.	Akten-zeichen in Liste enthalten, Zahlung jedoch „0“	Für diese Fälle wurde angenommen, dass tatsächlich keine Abschlagszahlung geleistet wurde und die volle Summe der ermittelten Betriebskosten nachzuzahlen ist. In der Summe machen diese 90 Fälle alleine 10,4 Mio € an Nachzahlungen aus.	
4.	Keine integrative Gruppe lt. ASIS-Datenbank	Da in diesen Fällen auch keine Abschlagszahlungen identifiziert werden konnten, wurde keine Hochrechnung erstellt. Es wird davon ausgegangen, dass für diese Fälle keine Abrechnung erforderlich ist.	

Abb. 17: Unterschiedliche Annahmen zur Auslegung der Datenungenauigkeiten

## 2. Ermittlung der Betriebskosten

Der ASIS-Datenbank konnten wir die Anzahl der integrativen Gruppen für den gesamten Betrachtungszeitraum monatsgenau entnehmen. Die Validität der ASIS-Datenbank haben wir ebenfalls anhand unserer Stichprobe der Akteneinsicht geprüft. 73 Betriebserlaubnisse wurden bei der Akteneinsicht erfasst, davon wurden 2 nicht in der ASIS-Datenbank

gefunden. Für alle anderen stimmte die Anzahl der integrativen Gruppen zu 100% überein. Für die Hochrechnung der Betriebskosten sehen wir diese Datenbasis als geeignet an.

Die durchschnittlichen Betriebskosten je integrative Gruppe und Kita-Jahr wurde auf Basis der oben beschriebenen erweiterten Stichprobe aus 2.068 Abrechnungsfällen ermittelt. Da die Betriebskosten sich je nach Trägerart und Kita-Jahr unterscheiden, wurden diese entsprechend dieser Kriterien differenziert hochgerechnet. Konnte die Trägerart nicht ermittelt werden, wurde der Durchschnitt über alle Träger herangezogen. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Durchschnittswerte je Gruppe, die für die Hochrechnung verwendet wurde.

Jahr	Trägerart	Fälle	Anzahl int. Gruppen	durchschn. Gruppenkosten
2004	Elterninitiative	6	9	66.225
	Freie	9	19	63.078
	Kirchlich	12	18	65.144
	Kommunal	53	118	68.063
	keine Angabe	3	3	64.302
<b>2004 Ergebnis</b>		<b>83</b>	<b>166</b>	<b>67.017</b>
2005	Elterninitiative	26	34	71.760
	Freie	38	78	63.677
	Kirchlich	38	51	63.576
	Kommunal	86	182	70.413
	keine Angabe	9	14	58.825
<b>2005 Ergebnis</b>		<b>197</b>	<b>358</b>	<b>67.662</b>
2006	Elterninitiative	50	73	73.537
	Freie	99	177	66.036
	Kirchlich	86	119	65.797
	Kommunal	133	253	69.658
	keine Angabe	13	17	62.347
<b>2006 Ergebnis</b>		<b>381</b>	<b>639</b>	<b>68.186</b>
2007	Elterninitiative	50	72	73.527
	Freie	97	177	68.906
	Kirchlich	92	121	68.239
	Kommunal	131	247	71.393
	keine Angabe	13	16	69.964
<b>2007 Ergebnis</b>		<b>383</b>	<b>632</b>	<b>70.302</b>
1. HJ 2008	Elterninitiative	27	67	45.071
	Freie	54	173	39.645
	Kirchlich	53	132	40.262
	Kommunal	75	251	41.768
	keine Angabe	6	13	41.595
<b>1. HJ 2008 Ergebnis</b>		<b>216</b>	<b>636</b>	<b>41.223</b>
2008/2009	Elterninitiative	27	41	85.289
	Freie	47	85	78.635
	Kirchlich	56	88	73.491
	Kommunal	66	116	75.156
	keine Angabe	2	2	87.651
<b>2008/2009 Ergebnis</b>		<b>198</b>	<b>332</b>	<b>76.940</b>
2009/2010	Elterninitiative	27	42	83.974
	Freie	61	121	78.533
	Kirchlich	52	77	78.418
	Kommunal	83	157	76.793
<b>2009/2010 Ergebnis</b>		<b>223</b>	<b>397</b>	<b>78.398</b>
2010/2011	Elterninitiative	21	35	86.169
	Freie	68	134	83.101
	Kirchlich	51	73	83.513
	Kommunal	91	161	78.763
keine Angabe	2	3	74.749	
<b>2010/2011 Ergebnis</b>		<b>233</b>	<b>405</b>	<b>81.657</b>
<b>Gesamtergebnis</b>		<b>1.914</b>	<b>3.565</b>	<b>67.130</b>

Abb. 18: Durchschnittliche Betriebskosten je integrative Gruppe nach Trägerart und Kita-Jahr

### 3. Ergebnis der Hochrechnung

Nach den hier beschriebenen Verfahren wurden Abschlagszahlungen und durchschnittliche Betriebskosten für jeden einzelnen offenen Fall ermittelt und in Abzug gebracht. Die Differenz ergibt die Nach- bzw. Rückzahlung. Die Hochrechnung ergibt eine Netto-Nachzahlung (inkl. bereits abgerechneter Fälle) von

**70.960.974 € (Var. 2) bis 82.968.428 € (Var. 1)**

Die unterschiedliche Auslegung der Annahmen soll nur verdeutlichen, wie groß die Schwankungen im Ergebnis sein können, wobei sie als Ergebnis von Szenariobetrachtungen und nicht als Minimal- und Maximalwerte auszulegen sind.

Die Variante 1 folgt dabei eher dem Prinzip der kaufmännischen Vorsicht, da wir letztlich aus der Stichprobe schon wissen, dass die verwendeten Zahlungslisten nicht alle Zahlungen enthalten.

Es zeigt sich, dass die Datengrundlage für die Ermittlung der geleisteten Zahlungen in Frage gestellt werden muss und die Schwachstelle bei der Hochrechnung der zu erwartenden

Mittelabflüsse darstellt. **Daher schlagen wir vor**, dass die Arbeitsgruppe verstärkt die Aufarbeitung der Zahlungsströme in Angriff nehmen soll, auch für die Fälle, bei denen die Abrechnungsunterlagen noch nicht vollständig sind. Durch diese Tätigkeiten, die sowieso geleistet werden müssen, kann die Genauigkeit der Prognose in den nächsten Wochen und Monaten deutlich erhöht werden.

Die Ergebnisse der Hochrechnung, differenziert nach Einnahmen und Ausgaben der Variante 1 sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

Jahr	Trägerart	Nach-		Rück-		Summe Netto-	
		zahlungen	Fälle	zahlungen	Fälle	zahlungen	Fälle
2004	Elterninitiative	46.382	1			46.382	1
	Freie	227.104	4			227.104	4
	keine Angabe	20.625	1	-891	1	19.733	2
	Kirchlich	155.656	4	-5.856	1	149.800	5
	Kommunal	873.587	12			873.587	12
2005	Elterninitiative	562.671	10			562.671	10
	Freie	781.013	6			781.013	6
	keine Angabe	174.408	4			174.408	4
	Kirchlich	334.246	6	-7.924	1	326.321	7
	Kommunal	1.328.572	13			1.328.572	13
2006	Elterninitiative	351.422	7	-35.611	2	315.811	9
	Freie	453.908	7	-47.316	1	406.593	8
	keine Angabe	329.527	8	-7.186	1	322.341	9
	Kirchlich	209.218	8	-49.797	3	159.421	11
	Kommunal	673.065	14	-8.547	3	664.518	17
2007	Elterninitiative	397.673	7	-5.908	1	391.765	8
	Freie	687.310	11	-2.814	2	684.496	13
	keine Angabe	330.280	10	-5.070	1	325.210	11
	Kirchlich	632.122	16	-33.808	4	598.315	20
	Kommunal	992.947	24	-9.677	1	983.270	25
1. HJ 2008	Elterninitiative	259.045	9			259.045	9
	Freie	393.173	11	-3.293	2	389.880	13
	keine Angabe	197.918	10	-2.744	1	195.174	11
	Kirchlich	514.444	18	-24.716	3	489.728	21
	Kommunal	556.048	23	-11.084	2	544.964	25
2008/2009	Elterninitiative	1.072.270	22	-46.089	3	1.026.181	25
	Freie	1.596.941	32	-15.649	1	1.581.291	33
	keine Angabe	1.007.143	19	-29.827	3	977.316	22
	Kirchlich	2.044.230	39	-69.960	6	1.974.271	45
	Kommunal	5.116.904	64	-140.168	10	4.976.735	74
2009/2010	Elterninitiative	1.101.878	27	-78.717	4	1.023.161	31
	Freie	1.948.399	40	-53.568	5	1.894.832	45
	keine Angabe	1.502.027	22	-132.888	5	1.369.140	27
	Kirchlich	2.491.024	54	-67.704	7	2.423.321	61
	Kommunal	4.535.072	73	-233.752	11	4.301.320	84
2010/2011	Elterninitiative	1.235.547	44	-106.756	4	1.128.791	48
	Freie	3.073.970	62	-12.500	2	3.061.470	64
	keine Angabe	1.392.683	24	-94.493	2	1.298.190	26
	Kirchlich	3.846.493	82	-28.537	4	3.817.956	86
	Kommunal	4.202.893	81	-596.535	24	3.606.357	105
<b>Gesamtergebnis</b>		<b>47.649.839</b>	<b>929</b>	<b>-1.969.388</b>	<b>121</b>	<b>45.680.451</b>	<b>1.050</b>
Mittelabflüsse bisher abgerechnete Fälle						37.287.977	
<b>Gesamtsumme</b>						<b>82.968.428</b>	
				Stand 24.08.		<b>82.311.281</b>	
				Differenz		657.147	
				in %		0,8%	

Abb. 19: Simulation der Spitzabrechnung differenziert nach Nach- und Rückzahlungen (Variante 1)

Nachfolgende Tabelle zeigt die Netto-Mittelabflüsse für die einzelnen Kita-Jahre und Trägerarten im Einzelnen für beide Varianten. Ein Ausweis getrennt nach Erträgen und Aufwand ist für Variante 2 nicht möglich bzw. sinnvoll, da die pauschalen prozentualen Anpassungen der Abschlagszahlungen nur bezogen auf die Gesamtsumme interpretierbar sind.

Jahr	Trägerart	Netto-Nach-	Netto-Nach-
		zahlungen HR Var. 2	zahlungen HR Var. 1
2004	Elterninitiative	102.976	46.382
	Freie	214.397	227.104
	keine Angabe	2.267	19.733
	Kirchlich	98.467	149.800
	Kommunal	920.767	873.587
2005	Elterninitiative	501.532	562.671
	Freie	779.245	781.013
	keine Angabe	159.701	174.408
	Kirchlich	288.752	326.321
	Kommunal	1.457.737	1.328.572
2006	Elterninitiative	184.324	315.811
	Freie	283.968	406.593
	keine Angabe	242.299	322.341
	Kirchlich	38.831	159.421
	Kommunal	681.074	664.518
2007	Elterninitiative	261.610	391.765
	Freie	616.752	684.496
	keine Angabe	209.742	325.210
	Kirchlich	423.165	598.315
	Kommunal	1.050.367	983.270
1. HJ 2008	Elterninitiative	168.374	259.045
	Freie	346.753	389.880
	keine Angabe	194.654	195.174
	Kirchlich	401.552	489.728
	Kommunal	429.261	544.964
2008/2009	Elterninitiative	686.574	1.026.181
	Freie	1.147.695	1.581.291
	keine Angabe	840.868	977.316
	Kirchlich	1.541.937	1.974.271
	Kommunal	3.722.773	4.976.735
2009/2010	Elterninitiative	615.816	1.023.161
	Freie	1.305.229	1.894.832
	keine Angabe	935.211	1.369.140
	Kirchlich	1.691.100	2.423.321
	Kommunal	2.777.589	4.301.320
2010/2011	Elterninitiative	486.708	1.128.791
	Freie	2.415.123	3.061.470
	keine Angabe	1.082.174	1.298.190
	Kirchlich	2.978.756	3.817.956
	Kommunal	1.386.876	3.606.357
<b>Gesamtergebnis</b>		<b>33.672.998</b>	<b>45.680.451</b>
Mittelabflüsse bisher abgerechnete Fälle		37.287.977	37.287.977
<b>Gesamtsumme</b>		<b>70.960.974</b>	<b>82.968.428</b>

Abb. 20: Vergleich der beiden Varianten mit unterschiedlicher Auslegung von unklaren Datengrundlagen bei der Ermittlung der Zahlungen



#### 4.4 Fazit Hochrechnung Mittelabflüsse

Die Genauigkeit der Hochrechnung der Mittelabflüsse sollte zum heutigen Zeitpunkt aufgrund der breiteren Datenbasis höher sein, als Ende 2011. Wir haben versucht, alle im LVR verfügbaren und verarbeitbaren Informationen für die Hochrechnungen zu nutzen. Trotzdem muss das Ergebnis immer noch mit Vorbehalt interpretiert werden. Wesentliche Informationen sind nicht bzw. nur mit Einschränkungen verfügbar oder verwendbar (z.B. geleistete Abschlagszahlungen, Ergebnisse der Abrechnungen vor 2012).

Für die statistischen Verfahren (3.2.1) ist zwar festzuhalten, dass mittlerweile eine relativ umfangreiche Stichprobe durch die Abrechnungen der Arbeitsgruppe vorliegt. Wie unter 3.2.1.1 dargestellt, musste diese aber zunächst um die Abrechnungen des FB 42 erweitert werden, um systematische Verzerrungen zu neutralisieren. Weitere systematische Verzerrungen haben wir über die verschiedenen Rechenmodelle versucht auszuschalten, indem wir die hochzurechnenden Fälle nach unterschiedlichen Kriterien geclustert haben. Trotzdem bleibt die Unsicherheit, dass alle bisher abgerechneten Fälle diejenigen Träger betrifft, die eher mit Nachzahlungen rechnen und sich deshalb aktiv an den LVR gewandt haben bzw. nach Aufforderung relativ schnell die notwendigen Unterlagen beigebracht haben. Sollte diese Hypothese zutreffen, dürften die durchschnittliche Netto-Nachzahlung und auch die Gesamtsumme im weiteren Verlauf niedriger als in den Hochrechnungen ausfallen. Dass die durchschnittlichen Netto-Nachzahlungen seit dem 24.08. über alle Abrechnungsfälle um 4,6% gesunken sind, könnte ein Anzeichen für eine Bestätigung dieser Hypothese sein. Die Analyse der Entwicklung der Netto-Nachzahlung seit Mitte Juli zeigt aber, dass (noch) kein eindeutiger Trend vorliegt, der für die Hochrechnung fortgeschrieben werden könnte.

Außerdem fehlen einzelne Jugendamtsbereiche noch komplett bzw. für alle KiBiz-Jahre. Diese stellen für die Hochrechnungen ebenfalls eine Art „Black-box“ dar, da es hierfür keinerlei Erfahrungswerte gibt. Erhöhend auf den Gesamtbetrag könnte sich im Gegenzug ein zweiter „Fall Köln“ erweisen, indem einzelne Träger, die ebenfalls seit Jahren keine Abrechnungen erstellt haben, überdurchschnittliche Nachzahlungspflichten des LVR auslösen.

Die Simulation der Spitzabrechnung (3.2.2) ist daher von besonderer Bedeutung, da die systematischen Verzerrungen der statistischen Verfahren hier nicht relevant sind. Die Genauigkeit dieser Hochrechnung ist davon abhängig, wie exakt die Abschlagszahlungen ermittelt werden konnten. Die Einschränkungen der Datenbasis sind unter 3.2.2.2 beschrieben. Außerdem ist es wichtig, dass die durchschnittlichen Betriebskosten repräsentativ sind. Da diese einer deutlich niedrigeren Streuung unterliegen und systematische Zusammenhänge wie Trägerart und Kita-Jahr durch Bildung von Clustern ausgeschaltet wurden, halten wir die gewählte Stichprobe für repräsentativ.

Die Übersicht der verschiedenen Hochrechnungsmodelle zeigt eine Bandbreite von **67 bis 83 Mio € an Netto-Mittelabflüssen** inkl. der bereits durch die Arbeitsgruppe abgerechneten Fälle. Diese Summe ist deutlich höher als die Ende 2011 ermittelte. Dies erscheint uns aber durchaus plausibel, da einige Annahmen sich in der Rückschau als zu positiv darstellen. Auch die Tatsache, dass zum heutigen Stand ca. 1/3 mehr Fälle in die Hochrechnung eingegangen sind, begründet die höheren Summen an Netto-Mittelabflüssen.

Die Statistischen Modelle 1a und b scheiden aufgrund der festgestellten Verzerrungen der Stichprobe für eine Hochrechnung der Mittelabflüsse aus. Auch die Variante 1 der Simulation

der Spitzabrechnung stellt aufgrund der gewählten Annahmen eher eine Art „worst-case“-Szenario dar. **Somit scheint sich auf Basis dieser Verfahren ein Wert von 67 bis 71 Mio € abzuzeichnen.**

Aufgrund der verschiedenen angewendeten Verfahren zur Hochrechnung und der bereits relativ breiten Datenbasis halten wir die Ergebnisse für durchaus belastbar, weisen aber an dieser Stelle auf die weiterhin großen Unsicherheiten hinsichtlich systematischer Verzerrungen der Stichproben hin. Zum heutigen Bearbeitungsstand lassen sich diese Unsicherheiten jedoch nicht weiter eingrenzen. Daher sollte zu einem späteren Zeitpunkt erneut eine ähnliche Hochrechnung erfolgen, wenn nochmals deutlich mehr Fälle durch die Arbeitsgruppe abgearbeitet sind. V.a. eine belastbarere Datenbasis für die Ermittlungen der geleisteten Zahlungen an die Träger würde die Genauigkeit der Hochrechnung deutlich verbessern.

Hochrechnungsverfahren	Netto-Mittelabflüsse ab 18.09.12	Gesamt	Gesamt Stand 24.08.12	Differenz	in %
<b>Statistische Verfahren</b>					
Modell 1a: Hochrechnung auf Basis der durchschnittlichen Nach-/ Rückzahlungen nur auf Basis der Abrechnungen der Arbeitsgruppe	40.091.514	<b>77.379.490</b>	<b>82.748.571</b>	-5.369.081	-6,5%
Modell 1b: Hochrechnung auf Basis der durchschnittlichen Nach-/ Rückzahlungen pro Jahr nur auf Basis der Abrechnungen der Arbeitsgruppe	39.268.865	<b>76.556.841</b>	<b>81.825.785</b>	-5.268.944	-6,4%
Modell 2: Hochrechnung auf Basis der durchschnittlichen Nach-/Rückzahlung pro Jahr (erweiterte Stichprobe)	32.886.713	<b>70.174.689</b>	<b>72.808.834</b>	-2.634.145	-3,6%
Modell 3: Hochrechnung auf Basis der durchschnittlichen Nach-/Rückzahlung je Trägerart (erweiterte Stichprobe)	30.108.211	<b>67.396.188</b>	<b>69.417.506</b>	-2.021.318	-2,9%
Modell 4: Hochrechnung auf Basis der durchschnittlichen Nach-/Rückzahlung je Trägerart und Kita-Jahr	32.679.547	<b>69.967.523</b>	<b>73.094.528</b>	-3.127.004	-4,3%
Modell 5: Hochrechnung auf Basis der durchschnittlichen Nach-/Rückzahlung differenziert nach Kitas mit Gruppenszahlerhöhung und gleicher Gruppenszahl	30.410.170	<b>67.698.147</b>	<b>69.672.206</b>	-1.974.059	-2,8%
<b>Simulation der Spitzabrechnung</b>					
Variante 1: Hochrechnung auf Basis von durchschnittlichen Gruppenkosten je Trägerart und Kita-Jahr und Abschlägen aus Listen des Dez 7 und FB 42 (Ansatz der Zahlungen auf Basis der Zahlungslisten der Sachbearbeiter)	45.680.451	<b>82.968.428</b>	<b>82.311.281</b>	657.147	0,8%
Variante 2: Hochrechnung auf Basis von durchschnittlichen Gruppenkosten je Trägerart und Kita-Jahr und Abschlägen aus Listen des Dez 7 und FB 42 (Erweiterung der Summe der Abschlagszahlungen auf Basis der Erkenntnisse der bisherigen Abrechnungen)	33.672.998	<b>70.960.974</b>	<b>69.195.006</b>	1.765.968	2,6%

Abb. 21: Vergleich der Hochrechnungsverfahren

## 5 Hochrechnung des Personalbedarfs

*Dieser Berichtsteil wurde unverändert dem Zwischenbericht vom 17.08.12 entnommen. Fallzahlen und Bearbeitungsstände wurden nicht auf den Stand vom 17.09.12 angepasst.*

### 5.1 Besonderheiten des Bearbeitungsprozesses

Die Arbeitsschritte für das Erstellen einer Spitzabrechnung wurden mit Mitgliedern der Arbeitsgruppe am 14.08.2012 besprochen sowie Einschätzungen zu Bearbeitungsdauer und Wartezeiten gegeben. Nachfolgende Darstellung zeigt den Prozess stark vereinfacht.

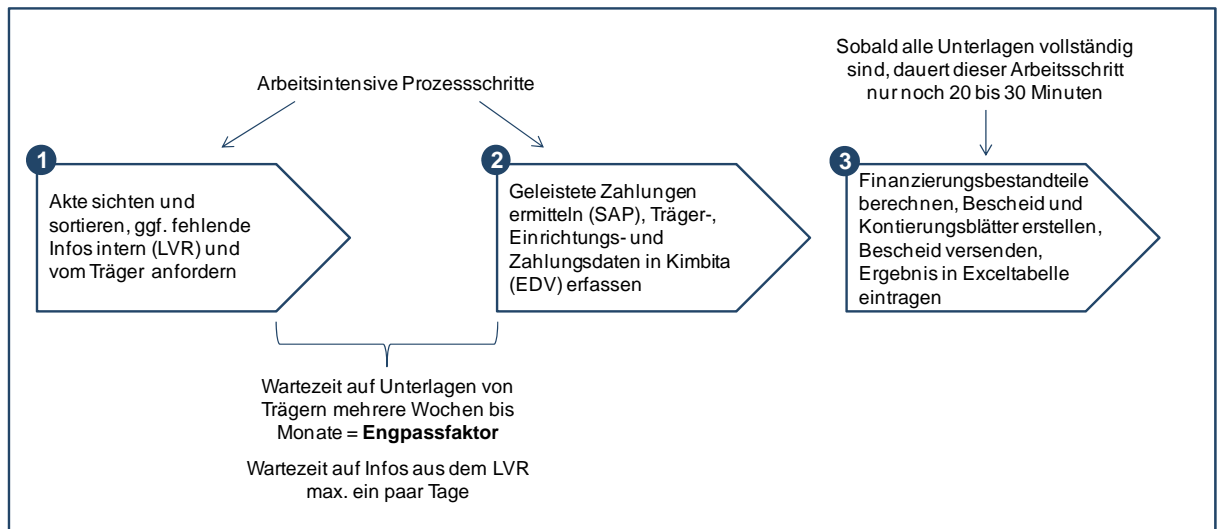


Abb. 22: Stark vereinfachte Darstellung des Prozesses der Spitzabrechnung

In vielen Fällen müssen fehlende Unterlagen vom Träger angefordert werden. Teilweise fehlen einzelne, teilweise fehlen die kompletten Unterlagen zur Abrechnung. Auch in letzterem Fall, wenn sich der Träger von sich aus noch nicht gemeldet hat, fordert die Arbeitsgruppe zur Einreichung der Unterlagen auf. Bisher geschah dies noch ohne Fristsetzung. Nach Auskunft der Mitarbeiter der AG können Wochen bis Monate vergehen, bis die Träger die Unterlagen beibringen. Zu entscheiden ist in diesem Zusammenhang, ob und wenn ja mit welchen Fristen bereits angeforderte Unterlagen nachgefasst werden.

Einzelne Jugendämter (z.B. Leverkusen, Remscheid, teilweise Köln) haben die KiBiz-Abrechnung seit Einführung des Gesetzes noch nicht erstellt. Kitas in diesen Bereichen können seitens des LVR nicht abgerechnet werden, bis diese KiBiz-Abrechnungen erfolgt sind. Insgesamt sind alleine aus Leverkusen und Remscheid derzeit noch 47 Fälle offen. Für Einrichtungen der Stadt Köln sind ebenfalls noch keine KiBiz-Abrechnungen seitens des Jugendamtes erstellt – hier sind 140 Abrechnungsfälle betroffen.

Für die Abarbeitungsgeschwindigkeiten der noch offenen Fälle ist also nicht nur die reine Personalverfügbarkeit von Bedeutung, sondern v.a. das frühzeitige und kontinuierliche Eintreffen der Trägerunterlagen. Von den derzeit 1.403 noch offenen Fällen befinden sich nach einer kurzfristig durchgeführten Erhebung der AG 832 in der Wartephase, d.h. Unterlagen sind bei den Trägern angefordert, jedoch noch nicht eingegangen.

Zu empfehlen wäre daher, in der jetzigen Phase verstärkt Personalressourcen damit zu beauftragen, Akten zu sichten und Unterlagen anzufordern, um möglichst schnell auch für

die restlichen 571 festzustellen, ob Unterlagen angefordert werden müssen. Vermutlich macht es Sinn, diese dann auch sofort anzufordern, da Wartezeiten teilweise erheblich sind. Außerdem wäre zu empfehlen, das Controlling dahingehend zu erweitern, auch die Anzahl im Wartezustand befindlichen Akten und Dauer bis zum Eintreffen zu erfassen. So können Entscheidungen über Nachfassaktionen, Fristsetzung oder auch Abzug von Personalressourcen aus der AG fundierter getroffen werden.

## **5.2 Hochrechnung des Personalbedarfs für die AG**

### **5.2.1 Zielsetzung**

Primäres Ziel der Arbeitsgruppe ist es, bis Ende des Jahres 2012 die Spitzabrechnungen für Vorjahre (bis 2010/11) weitestgehend abzuarbeiten. Die AG soll Ende 2012 wieder aufgelöst werden. Ab 2013 sollen 3 Sachbearbeiter aus der AG dauerhaft mit der Sachbearbeitung rund um die Abrechnung der integrativen Kitas beauftragt werden. Diese Mitarbeiter werden dann das Kita-Jahr 2011/12 schwerpunktmäßig abarbeiten können. Es ist davon auszugehen, dass ein Großteil der Anträge auf Abrechnung des Jahres 11/12 erst im Laufe des Jahres 2013 eingeht. So lange dauert es i.d.R. bis die Jugendämter ihre Abrechnungen erstellt haben. Es kann daher sein, dass die Sachbearbeiter Anfang des Jahres 2013 noch freie Ressourcen haben. Daher muss nicht unbedingt ein vollständiges Abarbeiten der Vorjahre durch die AG erfolgen. Dies wird vermutlich auch gar nicht möglich sein, da mit Sicherheit ein Teil der Abrechnungen aufgrund unvollständiger Unterlagen bis Ende 2012 nicht fertigzustellen ist.

Für die Personalbedarfsrechnung wird daher angenommen, dass bis Ende 2012 80% der jetzt noch offenen Spitzabrechnungen abgeschlossen sein sollten. Das Risiko, dass es noch deutlich weniger sein könnten, ist dabei immer noch gegeben, da derzeit nicht eingeschätzt werden kann, wie lange tatsächlich die durchschnittliche Wartezeit auf Trägerunterlagen ist.

### **5.2.2 Hochrechnung des Personalbedarfs für die offenen Abrechnungsfälle**

Zur Ermittlung des Personalbedarfs haben wir die durchschnittliche Bearbeitungsdauer pro Fall für die bisher abgerechneten Fälle ermittelt und mit der Anzahl der noch offenen Fälle multipliziert. Für die Ermittlung der Bearbeitungsdauer haben wir drei verschiedene Berechnungsmodelle mit unterschiedlichen Stichproben herangezogen:

1. Gesamter Zeitraum seit Gründung der AG unter Berücksichtigung von Sondereffekten, Hemmnissen u.ä., die die für Abrechnungsarbeiten verfügbaren Zeitressourcen einschränken. Diese Einschränkungen mussten geschätzt werden. Außerdem berücksichtigt diese Rechnung nicht die Tatsache, dass die Mitarbeiter mit zunehmender Erfahrung effizienter werden (Lerneffekte).
2. 16.7. bis 15.8.12, da dieser Zeitraum fast ausschließlich zur Abarbeitung der Abrechnungsfälle genutzt wurde und kaum Hemmnisse vorlagen. Da jedoch die Gesamtdauer eines Abrechnungsprozesses i.d.R. länger als 1 Monat beträgt, können Verfälschungen dadurch auftreten, dass viele Fälle bereits in den Vormonaten vorbereitet wurden und in diesem Betrachtungszeitraum lediglich abgeschlossen wurden.

3. 16.7. bis 15.8.12, jedoch ohne Abrechnungen für die Stadt Köln. In diesem Fall wissen wir, dass insgesamt 159 Abrechnungen für Einrichtungen der Stadt Köln in der KW 32 abgeschlossen wurden, die in den Vormonaten bereits bearbeitet und vorbereitet wurden. Dass diese so gebündelt abgeschlossen wurden, liegt u.a. daran, dass zunächst LVR-intern die grundsätzliche Vorgehensweise für die Fälle der Stadt Köln festgelegt wurde. Die Fälle für Einrichtungen der Stadt Köln wurden in dieser Variante nicht in die Berechnung einbezogen. Bei den Personalressourcen wurden 160 Stunden abgezogen, da eine Vollzeitstelle fast ausschließlich mit den Kölner Einrichtungen beschäftigt war.

Der Zeitraumbezug wurde anhand des Bescheiddatums hergestellt, d.h. der Zeitpunkt, zu dem ein Fall abgeschlossen wird.

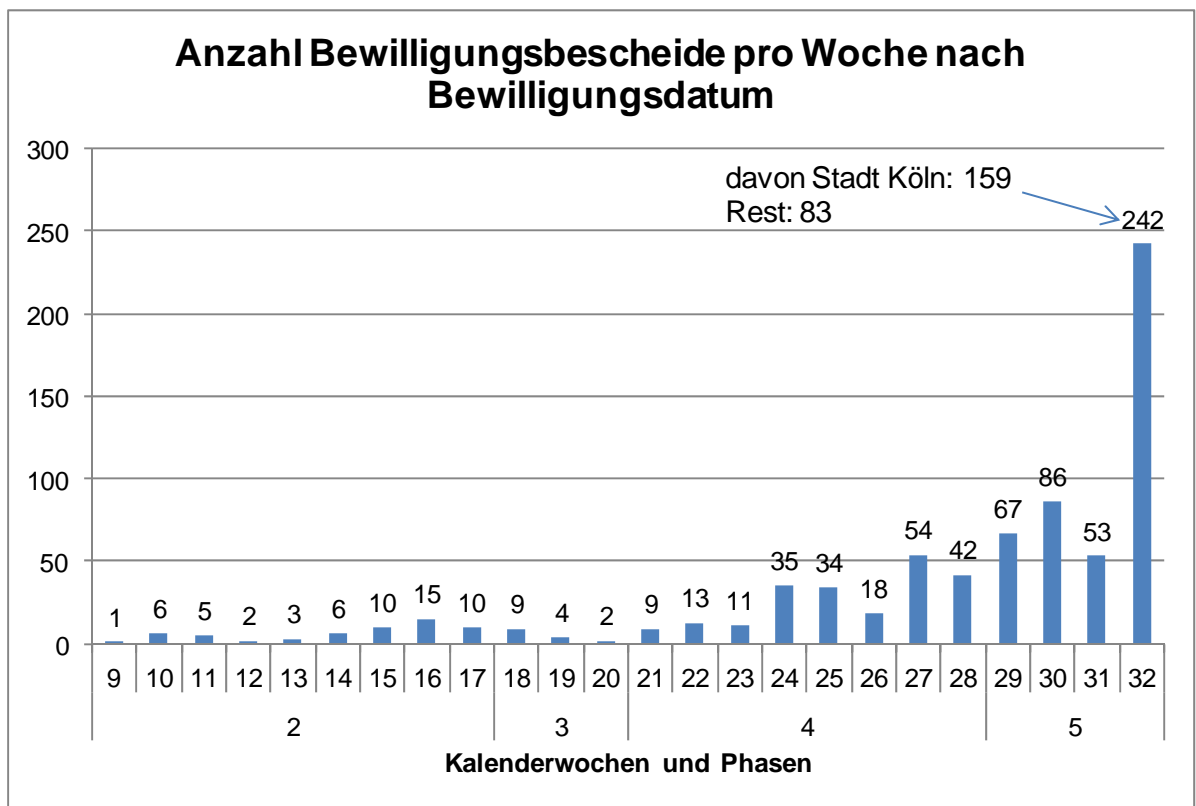


Abb. 23: abgearbeitete Fälle je Kalenderwoche (Zuordnung anhand Bescheiddatum)

Quelle: Kimbita-Datenbank, Stand 15.08.2012

	Mär	Apr	Mai	Jun	Jul	1.-15. Aug.	Var. 1 gesamter Zeitraum	Var. 2 16.Juli - 15.Aug.	Var. 3 Jul/Aug ohne Köln
Sachbearbeiter 1			160,53	151,23	142,80	91,33	545,89	189,36	-160,00
Sachbearbeiter 2	197,40	149,37	97,20	161,15	191,12	78,88	875,12	181,53	
Sachbearbeiter 3	171,63	103,10	31,32	132,70	157,70	82,82	679,27	173,34	
Sachbearbeiter 4				77,98	188,33	85,25	351,56	193,62	
Sachbearbeiter 5	167,82	114,93	159,55	160,00	92,70	92,62	925,82	146,77	
Sachbearbeiter 6				157,63	171,73	82,17	411,53	171,80	
Sachbearbeiter 7	145,32	93,45	109,27	155,12	140,93	90,42	734,51	190,38	
Sachbearbeiter 8	193,70	153,60	89,48	159,80	166,67	83,73	846,98	171,12	
<b>Summe Anwesenheitszeit (AZ)</b>	<b>875,87</b>	<b>614,45</b>	<b>647,35</b>	<b>1.155,61</b>	<b>1.251,98</b>	<b>687,22</b>	<b>5.370,68</b>	<b>1.417,92</b>	<b>1.257,92</b>
abzgl. Einarbeitungszeit Sachbearbeiter 1, 4, 6			1. Monat 100%, 2. Monat 25%	160,53	273,42	90,02	523,96		
abzgl. Grundlagenarbeit (bez. auf alle Mitarbeiter)	75% 656,90	25% 153,61					948,72		
abzgl. Arbeit für Abschlüsse 12/13			für 2 Monate 15% für alle, zzgl. 0,5 VzSt.						
			68,55	253,34	113,90		435,79		
<b>Effektiv für Abrechn. verfübare AZ</b>	<b>218,97</b>	<b>460,84</b>	<b>418,27</b>	<b>628,85</b>	<b>1.048,07</b>	<b>687,22</b>	<b>3.462,21</b>	<b>1.417,92</b>	<b>1.257,92</b>
abgeschlossene Abrechnungsfälle	16,00	41,00	33,00	102,00	272,00	337,00	801,00	513,00	354,00
<b>Bearbeitungsdauer pro Fall in Std.</b>	<b>13,69</b>	<b>11,24</b>	<b>12,67</b>	<b>6,17</b>	<b>3,85</b>	<b>2,04</b>	<b>4,32</b>	<b>2,76</b>	<b>3,55</b>
Arbeitsstunden für noch offene Fälle (bei 1.403 Fällen)							6.064,27	3.877,86	4.985,49
Umrechnung in "MA-Monate" (Basis 1.650 Std. Jahresanwesenheitszeit)							44,10	28,20	36,26
Notwendige Vollzeitstellen 15.08. bis Ende 2012 (Ziel: 100% Erledigung)							9,80	6,27	8,06
Notwendige Vollzeitstellen 15.08. bis Ende 2012 (Ziel: 80% Erledigung)							7,84	5,01	6,45

Abb. 24: Hochrechnung des Bearbeitungsaufwands für die noch offenen Fälle

Ausgehend von den geleisteten Arbeitsstunden abzüglich der Sondereffekte und Hemmnisse ergibt sich die effektiv für die Abrechnung verfügbare Arbeitszeit. Setzt man die in den jeweiligen Zeiträumen abgeschlossenen Abrechnungen dazu ins Verhältnis, ergibt sich die durchschnittliche Bearbeitungsdauer je Fall. Dabei handelt es sich um den reinen Bearbeitungsaufwand. Warte- bzw. Liegezeiten sind nicht eingerechnet.

Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer pro Fall liegt zwischen 2,76 und 4,32 Stunden. Angewendet auf die noch offenen 1.403 offenen Fälle würde dies ein Arbeitsvolumen von 5 bis 6.000 Stunden bzw. 36 bis 44 „Mitarbeitermonate“ ergeben. Dabei ist nach Auskunft der Mitarbeiter der AG davon auszugehen, dass in Zukunft die Produktivität eher steigt, da die vorhandenen Akten zu immer größeren Anteilen schon gesichtet und vorsortiert sind, auch wenn noch einzelne Jahre abzurechnen sind. Dies liegt daran, dass die AG bisher prioritär die KiBiz-Jahre abgerechnet hat.

Entsprechend der Zielsetzung, bis Ende 2012 einen Großteil der offenen Fälle bis einschließlich zum Kita-Jahr 2010/11 abgeschlossen zu haben, würden ca. 7-9 Stellen benötigt, um 100% der Fälle bis Ende des Jahres abzuschließen. Um 80% der offenen Fälle abzuschließen, liegt der Personalbedarf bei 5,5 bis 7 Vollzeitstellen.

Im Ausblick auf die zukünftige Bearbeitung der Spitzabrechnung lassen sich hieraus ebenfalls Rückschlüsse auf den Personalbedarf ziehen. Nach derzeitigem Stand sind ca. 600 Abrechnungen pro Jahr zu erstellen. Es ist davon auszugehen, dass sich die Akten nach vollständiger Bearbeitung durch die AG in einem gut sortierten Zustand befinden und auch die geleisteten Abschlagszahlungen deutlich besser dokumentiert sind. Somit ist von einer deutlich schnelleren Bearbeitung auszugehen. Unter der Annahme, dass 2,5 Stunden pro Fall ausreichen, errechnet sich ein Personalbedarf von 1.500 Stunden, was einer knappen Vollzeitstelle entspricht. Selbst wenn von 3,5 Stunden ausgegangen wird, liegt der Bedarf bei 2.100 bzw. 1,3 Vollzeitstellen. Für die Besetzung des zukünftig zuständigen Teams müssen



natürlich auch der Zeitbedarf für die „normale“, laufende Sachbearbeitung hinzugerechnet werden, z.B. für die Festsetzung der Abschlagszahlungen, telefonische Auskünfte etc.

Für das Kita-Jahr 2012/13 ist außerdem zu beachten, dass sich die Finanzierungsgrundlagen geändert haben. Der Jugendamts- sowie der Trägeranteil wurden pauschaliert. Zum Einen vereinfacht dies die Abrechnung und zum Anderen ist die Abrechnung des Jugendamts nicht mehr zwingend erforderlich, da die Träger alle notwendigen Angaben machen können (sofern Informationen über die Elternbeiträge beim Träger vorliegen). Das bedeutet, dass die Abrechnung deutlich früher erfolgen kann als derzeit. Die entsprechenden Einmaleffekte auf den Jahresabschluss sollten in diesem Zusammenhang im Blick behalten werden.

### 5.2.3 Einschätzung der Arbeitsgruppe

Neben der dargestellten rechnerischen Personalbedarfsrechnung ist es u.E. sinnvoll, auch die Meinung der Arbeitsgruppe zum Thema „zusätzlicher Personalbedarf“ einzuholen.

Im Gespräch am 14.08.2012 mit dem Leiter und einigen Mitgliedern der Arbeitsgruppe teilten die Mitarbeiter die Meinung, dass zurückhaltend mit neuem Personal umgegangen werden sollte. Zum Einen kommt ab 01.10.2012 eine neue Mitarbeiterin, so dass ab diesem Zeitpunkt 9 Mitarbeiter (Vollzeit) für die Bearbeitung der Abrechnungen zur Verfügung stehen und weiterhin zwei Mitarbeiter unterstützend tätig sind. Darüber hinaus sahen die Mitarbeiter keinen weiteren Personalbedarf. Zu dieser Einschätzung kam die Gruppe aus folgenden Gründen:

- Einige Mitarbeiter haben bereits alle ihre zur Abrechnung vorliegenden Fälle abgeschlossen. Alle anderen Träger sind wg. fehlender Unterlagen angeschrieben worden. Diese Mitarbeiter übernehmen derzeit schon Fälle von anderen Mitarbeitern, die jedoch auch nicht mehr viele vorliegen haben, die direkt abgerechnet werden können. Die Abarbeitung dieser Fälle sei nach Einschätzung der Mitarbeiter innerhalb weniger Wochen abgeschlossen. Die Wartezeit auf fehlende Unterlagen steht also demnächst deutlicher im Vordergrund.
- Der Austausch in der Gruppe funktioniert derzeit noch auf dem „kleinen Dienstweg“ sehr gut. Je größer die Gruppe wird, desto mehr formale Kommunikationsstrukturen werden gebraucht, um alle auf einem einheitlichen Stand zu halten.
- Die Einarbeitungszeit würde wieder Ressourcen der bestehenden Mitarbeiter binden und ggf. in keinem Verhältnis zu dem Mehrwert stehen, den der zusätzliche Mitarbeiter in einem kurzen Zeitraum bietet.
- Die Jugendämter haben sich mittlerweile an die Sachbearbeiter „gewöhnt“ und ein Wechsel würde zusätzliche Unruhe verursachen.
- Außerdem erwartet die AG eine weitere Beschleunigung der Abarbeitung, da jetzt wichtige Grundlagenarbeiten abgeschlossen sind und viele Akten bereits einmal für die KiBiz-Jahre bearbeitet wurden und im Zuge dessen vorsortiert wurden.

### 5.3 Fazit Personalbedarf

Es ist davon auszugehen, dass die Geschwindigkeit der Abarbeitung der Fälle zunehmend durch den „Engpassfaktor“ Wartezeit auf fehlende Unterlagen determiniert wird. Bisher haben einzig die vorhandenen Personalressourcen die Anzahl der abgeschlossenen Fälle beeinflusst.

Rein rechnerisch ergibt sich ein Personalbedarf für die Bearbeitung der Abrechnungen von 7-9 Vollzeitstellen, wenn das Ziel ist, 100% aller Altfälle bis Ende 2012 abzuarbeiten. Da dies jedoch aufgrund der nicht planbaren und nur bedingt beeinflussbaren Wartezeiten vermutlich nicht realistisch ist, dürfte der Personalbedarf sogar niedriger liegen.

**Da ab 1.10.2012 eine neue Mitarbeiterin beginnt, ist aus unserer Sicht kein weiterer Personalbedarf gegeben. Je nachdem wie sich die Wartezeiten auswirken, könnte es sogar sein, dass in den nächsten Monaten Personal abgebaut werden kann.**

Um nicht schon kurzfristig in einen „Leerlauf“ zu geraten, werden folgende Maßnahmen empfohlen:

- Umlenken von Personalressourcen zur Sichtung und Sortierung der noch unbearbeiteten 571 Fälle nur bezogen auf den ersten Prozessabschnitt, um nicht vorhandene Unterlagen anzufordern.
- Starten einer Nachfassaktion bei Fällen, deren Anforderung schon längere Zeit zurück liegt.
- Prüfung, ob zukünftig eine Frist zum Beibringen der Unterlagen gesetzt wird.
- Fokussierung des Prozesscontrollings auf diese Wartezeiten