



Amt für Kinder, Jugendliche
und Familien

15.05.2023

Ihr/e Ansprechpartner/in:

Frau Gerick, Herr Braun

Telefon: 492-5528, -5103

Gerick@stadt-muenster.de

BraunO@stadt-muenster.de

Öffentliche **Beschluss**vorlage

Betrifft

Überprüfung des onlinebasierten Vormerksystems für die Vergabe von Plätzen in Kindertageseinrichtungen in Münster

Beratungsfolge

01.06.2023	Ausschuss für Kinder, Jugendliche und Familien	Vorberatung
13.06.2023	Ausschuss für Wohnen, Liegenschaften, Finanzen und Wirtschaft	Vorberatung
14.06.2023	Hauptausschuss	Vorberatung
14.06.2023	Rat	Entscheidung

Beschlussvorschlag:

I. Sachentscheidung:

1. Die Verwaltung wird beauftragt, im Rahmen eines Projektes den onlinebasierten Vergabeprozess von Plätzen in Kindertageseinrichtungen für zukünftige Vergabeverfahren zu überprüfen. Hierbei sollen die Erwartungen der am Prozess Beteiligten an den Leistungsumfang einfließen. Nach erfolgter Überprüfung werden die Ergebnisse zusammengestellt und ein Vorschlag für das weitere Verfahren vorgelegt.
2. Zur Durchführung des Projekts wird eine interdisziplinäre Projektgruppe sowie eine Steuerungsgruppe unter Vorsitz der Projektleitung gebildet, um die Interessen der am Vorhaben mittelbar oder unmittelbar Beteiligten einzubinden.
3. Der Rat der Stadt Münster stimmt zu, dass die Verwaltung für die Durchführung des Projekts eine externe Projektleitung und einen technischen Sachverständigen beauftragt.
4. Der Ratsantrag Nr. A-R/0006/2023 zur sofortigen Beschlussfassung der CDU-Ratsfraktion „Ein System, das passt – eine neue Software für die Kita-Platzvergabe“ in der Fassung des Änderungsantrages der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen/GAL, SPD-Fraktion und der Volt Ratsgruppe Münster ist damit erledigt.
5. Der Ratsantrag A-R/0012/2023 zur sofortigen Beschlussfassung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen/GAL, SPD-Fraktion, der Volt Ratsgruppe Münster sowie Internationale Fraktion Die PARTEI/ÖDP „Jugendhilfe und Fachkräfte – Kommunales Maßnahmenpaket I: Verbesserung der Situation in der Kindertagesbetreuung“ ist damit aufgegriffen und zum Teil erledigt.

II. Finanzielle Auswirkungen:

Teilergebnisplan					
	Nr.	Bezeichnung	Haush.- jahr	Betrag €	Bemerkungen
Produktgruppe	0601	Förderung von Kindern in Tagesbetreuung			
Zeile	13	Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	2023	120.000	HHAnsatz: 749.050 €

Die zur Finanzierung erforderlichen Ermächtigungen sind im Haushaltsplan 2023 bei der o. g. Produktgruppe veranschlagt.

Begründung:

Zu den Beschlusspunkten 1 bis 4:

Ausgangslage:

Die Stadt Münster setzt seit 2014 den Kita-Navigator als technisches Verfahren zur Unterstützung bei der Platzvergabe in Kindertageseinrichtungen ein. Seit 2017 können Eltern auch ihre Bedarfsanzeigen für Plätze in Kindertagespflege in diesem System abgeben.

Zum Vergabeverfahren für das Kindergartenjahr 2023/2024 wurde erstmalig das Gale-Shapley-Verfahren angewendet. Diese Weiterentwicklung des Kita-Navigators diene der Umsetzung von Ergebnissen aus einer Elternbefragung der Universität Münster (siehe Vorlage V/0652/2018).

Bei dieser Vergabe-Methode werden die Angaben von Eltern und Kitaleitungen berücksichtigt. Die Kitaleitungen tragen dafür die freien Plätze der Kita ein und erstellen eine Rangliste der dort vorgemerkten Kinder. Diese Rangliste ergibt sich auf der Grundlage der Aufnahmekriterien der jeweiligen Kita. Das Amt für Kinder, Jugendliche und Familien hat darauf keinen Einfluss. Die Eltern wiederum priorisieren die von ihnen vorgemerkten Kitas (bis zu 25 Einrichtungen sind möglich) nach ihren Wünschen. Der Gale-Shapley-Algorithmus ermittelt aus diesen drei Angaben das jeweils bestmögliche Betreuungsangebot. Eltern erhalten deshalb nur maximal ein Platzangebot.

Die erste Platzvergabe am 09.02.2023 basierte auf einer fehlerhaften Konfiguration der Software. Aufgrund daraus resultierender, fehlerhafter Vermittlungsergebnisse hat die Stadt Münster den Kita-Navigator am 13. Februar 2023 ausgesetzt.

Eine gemeinsame Analyse mit der zuständigen Softwarefirma hat ergeben, dass die für den Abgleich relevante Reihenfolge der gewünschten Betreuungszeiten (45 Stunden, 35 Stunden mit Verpflegung, 35 Stunden ohne Verpflegung, 25 Stunden) fehlerhaft konfiguriert war.

Statt einer Sortierung ausgehend vom größten Betreuungsumfang wurde die Verteilung ausgehend vom niedrigsten Umfang ausgeführt.

Dieser Fehler konnte zum zweiten Vergabeverfahren am 09.03.2023 behoben werden.

Geprüft wurden zudem Rückmeldungen zu Geschwisterkindern und Zwillingen. Die diesbezüglich gemeldeten Vergabeergebnisse sind allerdings nicht das Ergebnis eines technischen Fehlers, sondern ergeben sich aus einer Entscheidung, auf der dann die Programmierung beruht. Entschieden werden musste, ob Geschwisterkinder nur dann Platzzusagen erhalten sollen, wenn die Geschwister in derselben Kita ebenfalls einen Platz erhalten können oder ob ihre Platzzuordnung unabhängig voneinander möglich ist. In Münster ist die Entscheidung getroffen worden, dass Geschwisterkinder auch dann ein Platzangebot erhalten sollen, wenn kein weiterer Platz in dieser Kita für diese Familie möglich ist.

Die Vermittlung von Geschwisterkindern und Zwillingskindern wurde danach gesondert betrachtet, um -- soweit es möglich war -- eine gemeinsame Betreuung zu gewährleisten. Dies galt auch bei Geschwisterkindern, bei denen ein Geschwisterkind bereits eine Kita besucht. Das Amt für Kinder, Jugendliche und Familien hat dazu Gespräche mit den jeweiligen Kindertageseinrichtungen geführt, um Lösungen zu finden.

Die Erfahrungen der letzten Monate sowie auch die in der weiteren Vergangenheit immer wieder intern und extern geäußerten Kritik an der aktuell eingesetzten IT-Lösung (siehe auch Vorlage V/0652/2018 sowie die dieser Vorlage zugrundeliegenden Ratsanträge) und an dem Service der beauftragten Firma, verdeutlichen eine nicht unerhebliche Diskrepanz zwischen der tatsächlichen und der von den Nutzern in Münster erwarteten Leistung, die aus Sicht der Verwaltung auch dann einer tiefgehenden Überprüfung bedarf, wenn der Fehler, der zu der o. g. Problemlage geführt hat, zwischenzeitlich beseitigt werden konnte.

Um eine sachdienliche Entscheidung über den Einsatz einer Software zur Durchführung eines online-basierten Vergabeprozesses treffen zu können, wird es daher als erforderlich angesehen, die Erwartungen der am Prozess mittelbar und unmittelbar Beteiligten an den Leistungsumfang einer solchen Software im Rahmen eines organisatorisch klarstrukturierten Prozesses zusammenzutragen und mit den vorhandenen Lösungen in Abgleich zu bringen.

Weiteres Vorgehen und Organisation zur Projektplanung:

Projektziele

Die Projektziele im Rahmen eines organisatorischen Prozesses sind neben einer Evaluation des aktuellen Verfahrens die Erstellung eines auf die aktuellen Bedarfe angepassten Leistungskatalogs und dazu die Durchführung einer Marktrecherche sowie die Entwicklung eines Vorschlages zum weiteren Verfahren zum Abschluss des Projekts.

In diesem Prozess sind interne und externe Beteiligte einzubeziehen. Neben der externen Projektleitung wird dafür eine Projektgruppe und eine Steuerungsgruppe installiert.

Projektleitung:

Mit der Durchführung des zeitlich befristeten Projekts wird ein externer Berater beauftragt. Die Projektleitung ist dabei zuständig für alle Belange zur Steuerung des Projekts; dazu gehören u. a. die Verfolgung der Projektziele im Rahmen der einzelnen Projektschritte, die Ressourcen- und Terminplanung in Abstimmung mit den weiteren Beteiligten, die Durchführung der Marktrecherche, das Informationsmanagement und die Dokumentation des Projektfortschritts sowie für die Erstellung und Präsentation des Abschlussberichts. Darüber hinaus leitet sie beide Gremien und fungiert als Bindeglied für alle Beteiligten.

Projektgruppe:

Die Projektgruppe umfasst neben der Projektleitung, Vertretungen des Amtes für Kinder, Jugendliche und Familien, des Personal- und Organisationsamtes, der citeq sowie externen technischen Sachverständigen.

Die wesentlichen Aufgaben der Projektgruppe bestehen darin, das aktuelle Vergabeverfahren zu evaluieren, weitergehende Anforderungen und Erwartungen an den Leistungsumfang einer Software zu definieren sowie eine dahingehende Marktrecherche der am Markt befindlichen Programme zu bewerten. Die Projektgruppe greift dabei auch auf Erfahrungen anderer Städte zurück.

Steuerungsgruppe:

Die Steuerungsgruppe, bestehend aus verschiedenen Vertretungen der Politik, Träger und Eltern wird die unterschiedlichen Belange und Ziele aller Beteiligten definieren und zusammenführen. Ziel ist es einen belastbaren Entscheidungsvorschlag vorzulegen, der die Ergebnisse des organisatorischen Prozesses darstellt und dahingehend bewertet, ob die aktuelle Software den neu definierten Anforderungen entspricht oder eine Neuausschreibung notwendig ist.

Projektzeitraum

Dieses Verfahrens wird voraussichtlich ca. 1 Jahr dauern.

Platzvergabeverfahren 2024/2025:

Das Platzvergabeverfahren für das Kindergartenjahr 2024/2025 wird im Februar 2024 aufgrund der zeitlichen Perspektive des vorstehend beschriebenen Projektes auf jeden Fall weiterhin mit dem vorhandenen System (Kita-Navigator inkl. Gale-Shapley-Algorithmus) durchgeführt werden müssen. In diesem Zusammenhang erfolgen mit den Trägern der münsterischen Kindertageseinrichtungen in der Arbeitsgemeinschaft 5 nach § 78 SGB VIII weitere Abstimmungen, um die einzelnen Schritte im Verfahren gut vorzubereiten und um insbesondere die Kommunikation für alle am Prozess beteiligte Personen zu gewährleisten. Sollte das Verfahren neuausgeschrieben werden, ist je nach zeitlichen Verlauf der Ausschreibung gegebenenfalls auch das Vergabeverfahren für das Kitajahr 2025/2026 noch mit dem aktuellen Programm durchzuführen.

Fazit zu den Beschlusspunkten 1 bis 4:

Das Amt für Kinder Jugendliche und Familien wird den organisatorischen Prozess im Rahmen der Kitaplatzvergabe hinsichtlich der entsprechenden Software überprüfen. In diesem Verfahren werden Verwaltung, Politik, Träger und Eltern eingebunden, sodass die entsprechenden Belange und Anforderungen aller Beteiligten vertreten sein werden.

Im Ergebnis wird den politischen Gremien ein Entscheidungsvorschlag vorgelegt, ob die aktuelle Software den neu definierten Anforderungen entspricht oder eine Neuausschreibung notwendig ist.

Zu dem Beschlusspunkt 5:

Der Ratsantrag A-R/0012/2023 zur sofortigen Beschlussfassung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen/GAL, SPD-Fraktion, der Volt Ratsgruppe Münster sowie Internationale Fraktion Die PARTEI/ÖDP „Jugendhilfe und Fachkräfte – Kommunales Maßnahmenpaket I: Verbesserung der Situation in der Kindertagesbetreuung“ sieht unter Punkt 2 die Prüfung vor, ob zukünftig Erzieher*innen und andere pädagogische Fachkräfte, die in der Kindertagesbetreuung oder anderen Bereichen der Jugendhilfe tätig sein, bei der Vergabe von Kitaplätzen und OGS-Plätzen bevorzugt berücksichtigt werden können.

In Bezug auf die Vergabe von Plätzen in Kindertageseinrichtungen hat bei dem laufenden Platzvergabeverfahren 2023/2024 keine gesonderte Priorität für einzelne Berufsgruppen gegeben. Allerdings hat die Stadt den Trägern in diesem Jahr erstmalig mitgeteilt, dass sie betriebliche Plätze einräumen dürfen. Das bedeutet, dass die Träger für Kinder von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die regelmäßig in ihren Kitas beschäftigt sind (das sind neben Erzieherinnen und Erziehern z. B. auch Hauswirtschaftskräfte), per Einzelfallentscheidung einen Vorrang bei der Platzvergabe einräumen dürfen. Hiervon haben einige Kindertageseinrichtungen Gebrauch gemacht.

Eine grundsätzliche, bevorzugte Vergabe freier Kitaplätze an bestimmte Personengruppen würde ein neues Vergabekriterium darstellen.

Für Vergabekriterien gilt, dass diese grundsätzlich keine weitreichenden Gestaltungs- und Wertungsspielräume beinhalten dürfen und den in der Sache begründeten Anforderungen gerecht werden müssen. Bei der Bevorzugung der im Antrag benannten Personengruppen ist deshalb abzuwägen, ob für einen klar definierten Vorrang hinreichend gewichtige Gründe vorliegen, die das Zurücktreten der Bedarfe anderer rechtfertigen.

Der Vorrang einer Personengruppe ist vor dem Hintergrund dieser Anforderungen jedenfalls dann zu weit gefasst, wenn die Tätigkeit in der Jugendhilfe keinen direkten Bezug zu den Systemen hat, für die der Vorrang gelten soll (Kita, OGS). Bei einer Ausdehnung des Vorrangs auf alle in der Jugendhilfe beschäftigten pädagogischen Fachkräfte ist zu erwarten, dass dieses einer kritischen, juristischen Überprüfung nicht standhalten würde.

Fraglich ist, ob ein regelhaftes Zurücktreten der Bedarfe anderer dann sachgerecht ist, wenn die Personengruppe, nur die pädagogischen Mitarbeiter*innen von Kitas und OGS umfasst. Der Vorrang ließe sich dadurch begründen, dass die Platzvergabe an diesen Personenkreis dazu führt, dass diese Personen dann ihrer Tätigkeit in den Kitas und der OGS nachgehen können und damit für mehr Kinder Betreuungsplätze gesichert werden können bzw. bereitgestellt werden können. Dieser für die Betreuungssysteme entstehende Effekt kommt dann anderen Familien zugute und wiegt damit den durch den Vorrang für andere entstandenen Nachteil zumindest teilweise wieder auf.

Ob dieser Einschätzung einen grundsätzlichen, regelhaften Vorrang von pädagogischen Mitarbeiter*innen von Kitas und OGS bei der Platzvergabe rechtfertigt, ist allerdings nicht abschließend sichergestellt.

Es ist durchaus möglich, dass es Mitarbeiter*innen in beiden Systemen gibt, die zum Beispiel in der Lage wären, die Betreuung ihrer Kinder privat zu organisieren, während Eltern mit einer anderen Profession dies eventuell nicht können, z. B. weil keine Betreuung durch die Großeltern möglich ist. Zudem hat die Vergabe von Kitaplätzen aufgrund der akuten und absehbar auch längerfristigen Mangellage für viele Eltern eine existentielle Dimension angenommen, die sich mit weiteren Einschränkungen des Zugangs zu diesen Plätzen nicht gut verträgt.

Fazit zum Beschlusspunkt 5:

Ein grundsätzlicher, regelhafter Vorrang von pädagogischen Fachkräften in der Jugendhilfe bei der Platzvergabe in Kitas oder OGS ist nicht möglich. Ein Vorrang von pädagogischen Mitarbeiter*innen von Kitas und OGS könnte als neues Vergabekriterium in den Katalog der städtischen Kitas aufgenommen werden. Ob der dadurch mögliche positive Effekt für einen Teil der anderen Familien einer juristischen Überprüfung standhält, kann nicht abschließend beurteilt werden.

In Vertretung

gez.

Thomas Paal
Stadtdirektor

Anlagen:

Anlage A

Anlage 1: Antrag A-R/0006/2023 der CDU-Fraktion

Anlage 2: Änderungsantrag zum Antrag A-R/0006/2023 der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen/GAL, SPD-Fraktion und der Volt Ratsgruppe Münster

Anlage 3: Ratsantrag A-R/0012/2023 zur sofortigen Beschlussfassung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen/GAL, SPD-Fraktion, der Volt Ratsgruppe Münster sowie Internationale Fraktion Die PARTEI/ÖDP „Jugendhilfe und Fachkräfte – Kommunales Maßnahmenpaket I: Verbesserung der Situation in der Kindertagesbetreuung“