

Prüfung – Beratung – Revision

RECHNUNGSPRÜFUNGSAMT

BERICHT
DER
ÖRTLICHEN RECHNUNGSPRÜFUNG

Inklusionspauschale

Drs. Nr. 498/23

Prüfungsauftrag

Die Rechnungsprüfung ist u.a. für die Prüfung des Jahresabschlusses, der Finanzbuchhaltung und Zahlungsabwicklung, der Allgemeinen Verwaltungsprüfung, der Innenrevision oder der Prüfung interner Kontrollen im Rahmen des internen Kontrollsystems zuständig (§§ 102, 104 GO). Ebenso unterliegen Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit (§ 104 Abs. 2 GO) sowie Sparsamkeit (§ 75 Abs. 1 GO) der Rechnungsprüfung.

Im Rahmen der Allgemeinen Verwaltungsprüfung wurde die Verwendung der "Inklusionspauschale" des Amtes für Schule und Bildung (Amt 40) im Schuljahr 2021/2022 betrachtet.

Einleitung

Die Zuwendungsprüfung ist keine Pflichtaufgabe der Rechnungsprüfung, sondern vollzieht sich im Rahmen der Prüfungsautonomie gem. §§ 102, 104 GO NRW.¹ Sie gleicht allerdings der allgemeinen Verwaltungsprüfung und kann sich sowohl auf die Prüfung von Zuwendungen von Dritten (Land, Bund, EU) als auch auf die Prüfung von Zuwendungsleistungen an Dritte aus Haushaltsmitteln des Kreises beziehen. Hierbei sind die Grundlagen des öffentlich-rechtlichen Zuwendungsrechts heranzuziehen. Im Rahmen einer bereits mehrjährigen Prüfungsplanung hat die Rechnungsprüfung kontinuierlich zuwendungs- oder zuschussfinanzierte Verwaltungsbereiche überprüft. Die Förderbereiche wurden im Hinblick auf die Anwendung des Zuwendungsrechts, die Umsetzung und Einhaltung politischer Vorgaben sowie der Zuwendungs- und Abrechnungsregularien prüfungsseitig betrachtet. Neben den geprüften Einzelbereichen hat die Rechnungsprüfung dabei stets auf allgemeine Fragestellungen und Problemlagen hingewiesen.

Prüfungsauftritt

Die Prüfung begann am 14.06.2023 mit dem Auftaktschreiben an das Amt 40. Das Antwortschreiben ging am 01.08.2023 ein.

Die Ausrichtung dieser Zuwendungsprüfung bezog sich auf die Prüfung von Zuwendungsleistungen im Schuljahr 2021/2022 an den Kreises Düren im Bereich der schulischen Inklusion und umfasste die nachfolgend aufgeführten Betrachtungsebenen:

I. Aufgabenbereich/Organisation/Rechtsgrundlagen

1. Welche Förderbescheide für die schulische Inklusion liegen für das Schuljahr 2021/2022 vor?
2. Für welche Maßnahmen wurden die Fördermittel nach § 2 des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion verwendet?
3. Wurden im Rahmen der Mittelverwendung Auftragsvergaben durchgeführt?

Falls Auftragsvergaben durchgeführt wurden:

Welche Vergabearten wurden gewählt?

Wurden die Vergaben dem RPA vorgelegt?

¹ Beispielfhaft RPA-Prüfberichte Drs. Nr. 420/10, 351/11, 284/12, 88/14, 136/14, 331/20, 324/22 (Kap. 2.4 Zuwendungswesen).

Kämmerling: Die Prüfung von Zuwendungen durch kommunale Rechnungsprüfungsämter, in: Zeitschrift für Kommunalfinanz (ZKF), 8/2010, S. 175 ff.

Kämmerling: Testatspflichten der Rechnungsprüfungsämter – Zum Diskussionsstand über gesetzliche und fiktive Prüfzuständigkeiten, in: der gemeindehaushalt 2014, S. 84 ff.

Kämmerling: Die Prüfung von Zuwendungen in kommunaler Praxis, in: der gemeindehaushalt 2017, S. 202 ff.

Oebbecke: Rechtsgutachten zu Testatspflichten der örtlichen Rechnungsprüfung, Institut der Rechnungsprüfer, Münster, 2022.

4. Wurden Fördermittel im Wege von Zuwendungsbescheiden oder Weiterleitungsverträgen an Dritte weitergeleitet?

II. Haushalt

1. Wie hoch ist die Gesamthöhe der bewilligten Fördermaßnahmen im Bereich der schulischen Inklusion im Schuljahr 2021/2022.
2. Auf welche Produkte und Kostenstellen wurden die Mittel vereinnahmt?

III. Sonstiges

Gibt es spezielle Softwareprogramme, welche bei der Aufgabenwahrnehmung unterstützen?

Prüfungsverlauf

Das Fachamt nahm unter Vorlage entsprechender Dokumentationen in Form von Fördermittelbescheiden, Vereinbarungen, Konzepten sowie erläuternden Aufstellungen und Unterlagen wie folgt Stellung:

zu I. Aufgabenbereich/Organisation/Rechtsgrundlagen

1. Für das Schuljahr 2021/2022 liegen zwei Förderbescheid vor. Zum einen über die Inklusionspauschale des Landes und zum anderen über die Zuweisung von Landesmitteln aus dem schulischen Inklusionsfonds.
2. Die Inklusionspauschale wurde im Schuljahr 2021/2022 ausschließlich für das Modellprojekt systemischer Inklusionsassistenzen im Kreis Düren (MosIK-DN) verwendet. Das Projekt wird seit dem Schuljahr 2018/2019 durchgeführt und konnte stetig ausgebaut werden. Ziel ist es, durch den systemischen Einsatz von Unterstützungskräften in der Schule die Inklusion von Kindern mit herausforderndem Verhalten und von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf zu verbessern.
3. Ergänzend zu den gesetzlichen Ansprüchen nach § 35a SGB VIII und § 54 SGB XII wird der Einsatz von Inklusionsassistenzen im Rahmen des Modellprojektes als "Freiwillige Leistung" in Zusammenarbeit mit freien Trägern der Wohlfahrtspflege auf der Grundlage von Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen gewährt. Die Schulen wählen jeweils selbst die freien Träger aus mit denen sie zusammenarbeiten möchten und teilen dies dem Amt für Schule und Bildung mit. Mit Schule und Träger werden dann Kooperationsverträge zum Einsatz von Inklusionsassistenzen abgeschlossen. Die freien Träger stellen das Personal für den systemischen Einsatz von Inklusionsassistent*innen in Schulen im Kreis Düren.

Mit diesem Vorgehen der freien Wahl von Trägern ist die Pflicht der Achtung der Trägervielfalt berücksichtigt. An den Schulen sind bisher nur recht wenige Inklusionsassistenzen eingesetzt, selbst in den großen Systemen der Gesamtschulen max. 4 Stellen. An allen Schulen im Kreis Düren sind jedoch viele Integrationshilfen tätig, die von unterschiedlichen freien Trägern gestellt werden, insofern ist weiterhin eine Trägervielfalt gegeben. Sollten zukünftig weitere Inklusionsassistenzen an Schulen eingesetzt werden können und die Zahl an Integrationshilfen entsprechend zurückgehen, so dass ggf. die Trägervielfalt nicht mehr gegeben ist, wäre zu prüfen, inwieweit dann ein Vergabeverfahren durchgeführt werden müsste. Bisher ist dies nicht erfolgt.

Mit Blick auf die Zusammenarbeit zwischen Schule und freiem Träger und der Zurverfügungstellung von Inklusionsassistenzen wurde das Verfahren der öffentlichen Jugendhilfe analog angewandt. So

wurde das Subsidiaritätsprinzip angewandt und die Inklusionsassistenzen nicht als Beschäftigte des Kreises Düren eingestellt. Der Bedarf kann durch freie Träger gedeckt werden. Die freie Jugendhilfe wird gefördert und das Wunsch- und Wahlrecht der Schulen beachtet.

4. Das Verfahren läuft folgendermaßen: Bei Interesse an einer MosIK-Stelle reichen die Schulen einen Antrag mit entsprechendem Konzept ein, in dem die geplante Umsetzung ausführlich dargelegt wird. Gemeinsam mit der Schulaufsicht wird das vorgelegte Konzept detailliert geprüft, dabei wird die Anzahl der Kinder mit Förderbedarf und die Anzahl der Integrationshelfer*innen in Relation zur Schülerzahl berücksichtigt. Wenn es zu einer Bewilligung kommt, obliegt es der Schule, einen Träger auszuwählen. Ist die Entscheidung seitens der Schule getroffen, werden zwei verschiedene Vereinbarungen geschlossen: eine Kooperationsvereinbarung sowie eine Leistungs- und Vergütungsvereinbarung. Die Kooperationsvereinbarung wird zwischen dem Amt für Schule und Bildung, der jeweiligen Schule und dem von der Schule gewählten Träger abgeschlossen und legt die Aufgaben der Beteiligten sowie die Form der Zusammenarbeit fest. Die Leistungs- und Vergütungsvereinbarung wird zwischen dem Amt für Schule und Bildung und dem Träger abgeschlossen und regelt neben den Eckpunkten der Leistungserbringung auch die Höhe der Zahlung an den Träger sowie die konkreten Abrechnungsmodalitäten.

zu II. Haushalt

1. Gemäß Förderbescheid des Ministeriums für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 21.12.2021 beträgt die Höhe der Inklusionspauschale für das Schuljahr 2021/2022 606.986,84 €.

Darüber hinaus erhält das Regionale Bildungsnetzwerk Fördermittel aus dem schulischen Inklusionsfonds des Landes NRW zur Durchführung von Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Inklusionsprozess. Gemäß dem Bescheid vom 9.11.2020 wurde für die Zeit vom Zugang des Bescheids bis zum 31.12.2021 sowie gemäß Bescheid vom 11.11.2021 für die Zeit vom Zugang des Bescheids bis zum 31.12.2022 ein Betrag von jeweils 15.000 € bewilligt. Diese Mittel werden vom Regionalen Bildungsbüro verwaltet und in enger Kooperation mit der Schulaufsicht für geplante zielführende Maßnahmen zur Förderung des Inklusionsprozesses für den Kreis Düren eingesetzt. Der Lenkungsreis des Regionalen Bildungsbüros stimmt den geplanten Maßnahmen per Beschluss zu. Hieraus werden z.B. Test- und Verbrauchsmaterial für die Diagnostik oder die Qualifizierung von Fachkräften für das Projekt FiSch (Familie in Schule) finanziert.

Weitere bewilligte (finanzielle) Fördermaßnahmen im Bereich der schulischen Inklusion bestehen im Amt für Schule und Bildung nicht.

2. Die Mittel der Inklusionspauschale werden im Kreishaushalt durch die Kämmererei unter Kostenträger 611.01.00, Sachkonto 4131.001 vereinnahmt, die des Inklusionsfonds bei Amt 40, Kostenträger 2430102, Sachkonto 4141.000.

zu III. Sonstiges

1. Bei der Aufgabenwahrnehmung werden keine Softwareprogramme eingesetzt.

Prüfungsergebnisse

Die Verwendung der Inklusionspauschale wurde vom Landesrechnungshof Ende 2019 geprüft, u.a. im Kreis Düren. Ein Einsatz der Mittel für MosIK wurde nicht beanstandet, für das Projekt eingesetzte Mittel wurden nicht zurückgefordert.

Die Prüfmitteilung des Landesrechnungshofs hat das Ministerium für Schule und Bildung zum Anlass genommen, um Hinweise zur Erläuterung dieser Zweckbindung und zur Sicherstellung einer zweckentsprechenden Verwendung der Inklusionspauschale zu geben. Danach sind sogenannte Pool-Modelle ein konkretes Beispiel für eine systemische Unterstützung. Als Best-Practice wird hier u.a. das MosIK-Projekt Kreis Düren benannt.

Diese Modelle finden keine ausdrückliche Grundlage im Eingliederungshilferecht der SGB VIII oder IX, seien rechtlich aber gleichwohl zulässig. Angebote der Schulassistenz in einem solchen Infrastrukturmodell seien ein der sozial- oder jugendhilferechtlichen Bedarfsprüfung vorgeschaltetes und kommunales Angebot: Die (bekannten) Schulen des Gemeinsamen Lernens erhalten, antragsunabhängig und losgelöst von Einzelfällen und konkreten Bedarfen, Schulassistenzkräfte als „Pool“ zur Verfügung. Der Einbezug der Schule sei notwendiger Bestandteil der Konzeption. Für die Eltern sei dies eine unbürokratische niederschwellige Leistung, die die soziale Integration der Kinder und Jugendlichen erleichtert. Der Wegfall des Bewilligungsverfahrens führt zu einer deutlichen Entlastung auch von Schulen und der Verwaltung.

Nach den prüfungsseitigen Erkenntnissen ergaben sich keine Beanstandungen.

Veröffentlichung des Berichts

Dieser Prüfbericht kann nach seiner nichtöffentlichen Behandlung im Rechnungsprüfungsausschuss vom Rechnungsprüfungsamt unter Anonymisierung evtl. personen- oder unternehmensbezogenen Daten auf der Internetseite des Kreises Düren veröffentlicht werden (§ 6 Abs. 3 RPO).