

Bürgermeisteramt Tübingen

Fachbereich Familie, Schule, Sport und Soziales

Uta Schwarz-Österreicher, Tel.: 204-1250

Gesch. Z.: 53

Vorlage **517a/2007**

Datum 20.09.2007

Berichtsvorlagezur Behandlung im: **Sozialausschuss**

zur Kenntnis im:

Betreff: Qualitätsverbesserung in den Kindertageseinrichtungen

Bezug: Vorlage 517/2007, 533/2007

Anlagen: Bezeichnung:

Ziel:

Information des Gemeinderats über Maßnahmen zu Qualitätsverbesserungen in den Kindertageseinrichtungen und deren Kosten.

Bericht:**1. Anlass**

Die Verwaltung ist durch die Vorlagen 517/2007 (Antrag der Fraktion AL/Grüne) und 533/2007 (Antrag der Fraktion TÜL-L) beauftragt, die finanziellen Auswirkungen einer Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels und einer Verringerung der Gruppengrößen in den Kindertageseinrichtungen darzustellen.

2. Sachstand

Standards in der Kindertagesbetreuung seit 2004

Im Rahmen des Kommunalisierungsprojektes wurden 2004 erstmals gemeinsame Standards für die Kindertagesbetreuung mit den freigemeinnützigen Trägern vereinbart und dem Gemeinderat zur Beschlussfassung vorgelegt. Es waren die Standards Gruppengröße und Fachkraft-Kind-Schlüssel. Der vereinbarte Fachkraft-Kind-Schlüssel beinhaltet Vertretungsanteile und Freistellungsanteile für Leiterinnen. Das Verhältnis von Kindern pro Betreuungskraft ist neben dem Ausbildungsniveau der entscheidende Faktor für Qualität in Kindertageseinrichtungen. Dieses Verhältnis wird wiederum von folgenden Faktoren beeinflusst: Gruppengröße, Fachkräfteschlüssel, Vertretung von Ausfalltagen und Leitungsfreistellung.

Eine Verbesserung des Verhältnisses von Kindern pro Betreuungskraft kann dementsprechend durch eine Veränderung jedes einzelnen der oben genannten Faktoren erfolgen.

Beispiel:

Status quo

Fachkraft-Kind-Schlüssel 1,72/30 Std. Gruppengröße 25
Verhältnis Kinder pro Betreuungskraft = 14,5 Kinder/1 FK

Veränderung Gruppengröße

Fachkraft-Kind-Schlüssel 1,72/30 Std. Gruppengröße 22
Verhältnis Kinder pro Betreuungskraft = 12,8 Kinder/1 FK

Veränderung Fachkraftschlüssel

Fachkraft-Kind-Schlüssel 1,95/30 Std. Gruppengröße 25
Verhältnis Kinder pro Betreuungskraft = 12,8 Kinder/1 FK

2.1 Gruppengröße

Es wurden folgende Gruppengrößen für Tübingen vereinbart:

Verlängerte Öffnungszeiten (VÖ)	25 Kinder
Regelgruppe (RG)	25 (max. 28) Kinder
Ganztagesgruppe (GT)	20 Kinder
Altersmischung 1 – 6 J. (AM)	15 Kinder
Altersmischung 2 – 6 J. (AM)	17 Kinder
Altersmischung 3 - 10 J. (AM)	22 Kinder

Reduzierung in VÖ-Gruppen von 25 auf 22 Kinder

Alle Gruppengrößen, außer der Angebotsform „Verlängerte Öffnungszeiten“, entsprechen den Vorgaben des Landesjugendamtes. Bei VÖ-Gruppen gibt das Landesjugendamt eine Regelgruppengröße von 22 Kindern vor, die maximale Belegung sind 25 Kinder. Aus finanziellen Gründen hat sich der Gemeinderat im Jahr 2004 für die maximale Kapazität dieser Gruppen entschieden, auch um einen Spielraum für Veränderungen in den Angebotsformen zu ermöglichen, insbesondere für die Schaffung von Kleinkindplätzen.

Der Abbau von Kindergartenplätzen wurde für den Umbau in Kleinkindplätze genutzt. Für die Reduzierung der Gruppengröße in VÖ-Gruppen auf 22 bei gleichzeitigem Ausbau von Krippenplätzen standen in den Jahren der Haushaltskonsolidierung keine ausreichenden finanziellen Mittel zur Verfügung.

IST-Stand in den Kindertageseinrichtungen

Gruppengröße VÖ 25	64 Gruppen	1600 Plätze
Gruppengröße VÖ 10 – 22	12 Gruppen	283 Plätze

(räumliche Gründe)

Reduzierung der Gruppengröße auf 22 Kinder

Gruppengröße VÖ 22	64 Gruppen	1408 Plätze	- 192 Kindergartenplätze
Gruppengröße VÖ 10 – 22	12 Gruppen	283 Plätze	unverändert

(räumliche Gründe)

Ein Verlust von 192 Kindergartenplätzen ist nach Ansicht der Verwaltung aufgrund der Bedarfslage derzeit nicht darstellbar. Eine fachlich wünschenswerte Reduzierung der Gruppengröße in den VÖ-Gruppen ist gesamtstädtisch nicht ohne einen neu einsetzenden Ausbau an Kindergartenplätzen in der Größenordnung von 8 – 9 Gruppen umzusetzen.

Es bleibt langfristig, bei zurückgehenden Kinderzahlen, ein anzustrebendes Ziel für die Verwaltung.

Weitere Reduzierungen

Im Antrag der TÜL-L (Vorlage 533/2007) werden auch für die anderen Angebotsformen weitgehende Veränderungen der Gruppengrößen beantragt:

Regelgruppe und VÖ-Gruppen: 20 Kinder

Für den Bereich der Kindergartengruppen ergibt sich bei einer Gruppengröße von 20 sowohl für Regelgruppen (nur 2 Gruppen in Tübingen) als auch für VÖ-Gruppen ein Verlust von 331 Kindergartenplätzen oder 16,5 Gruppen.

Ganztagesgruppen: 15 Kinder

Bei den Ganztagesgruppen, für die bisher die Regelgröße von 20 Plätzen gilt, ergibt die Reduzierung auf 15 Plätze pro Gruppe die Notwendigkeit über 7 Gruppen neu zu schaffen um den Status quo an Plätzen von derzeit 464 zu erhalten. Allein der Personalmehrbedarf verursacht ca. 690.000 € Mehrkosten.

Altersgemischte Gruppen „entsprechend kleiner“

Die altersgemischten Gruppen, haben je nach Alterszusammensetzung einer Größe von 22 Plätzen (mit Schulkindern), 17 Plätzen (mit 2 Jährigen) und 15 Plätze (mit 1-Jährigen). Eine weitere Reduzierung der Gruppengröße hält die Verwaltung aus pädagogischen Gründen nicht für sinnvoll. In den altersgemischten Gruppen ist es wichtig, dass den Kindern der verschiedenen Altersstufen eine ausreichende Anzahl gleichaltriger Spielpartnerinnen und Spielpartner zur Verfügung stehen. Die Förderung in altershomogenen Gruppen setzt eine gewisse Gruppengröße voraus. Auch bei den altersgemischten Gruppen müssten, um den Bestand an Plätzen zu halten, bei einer Reduzierung der Gruppengröße neue Gruppen geschaffen werden.

Die Verwaltung empfiehlt die oben genannten weiteren Reduzierungen nicht.

2.2 Fachkraft-Kind-Schlüssel und Betreuungszeit

Im Rahmen des Kommunalisierungsprozesses wurde ein Fachkraft-Kind-Schlüssel von 1,72 FK auf 30 Stunden Wochenöffnungszeit (inklusive Vertretungs- und Leitungsanteilen) für alle Träger in Tübingen zu Grunde gelegt. Dieser Fachkraft-Kind-Schlüssel berücksichtigte die Entscheidungen des Gemeinderates für die städtischen Kindertageseinrichtungen im Rahmen der Haushaltskonsolidierungen und wendet sie auch auf die anderen Träger an. Die Einführung dieses Standards war 2004 nahezu kostenneutral möglich. Wünschenswerte Erhöhungen beim Fachkraft-Kind-Schlüssel waren wirtschaftlich zu dieser Zeit nicht darstellbar. Die Festlegung eines einheitlichen Personalstandards mit den freigemeinnützigen Trägern hat sich als sehr positiv erwiesen.

Die Verwaltung teilt die Auffassung der Antragstellerinnen hinsichtlich der zunehmenden Aufgaben für die pädagogischen Fachkräfte. Die Einführung des Orientierungsplanes Baden-Württemberg und die Einführung des Qualitätentwicklungs-systems stellen höhere Anforderungen an die Bildungs- und Erziehungsaufgaben: Beobachtung und Dokumentation, Sprachstandserhebungen, Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Eltern und die Kooperation mit der Grundschule sind verbindlich.

Hinzu kommt, dass die so genannten „Randzeiten“ in den städtischen Kindertageseinrichtungen immer stärker in Anspruch genommen werden, die Familien nutzen zunehmend die gesamten Öffnungszeiten der Einrichtungen. Als Randzeiten definiert das Landesjugendamt diejenigen Betreuungszeiten, in denen 50 % und weniger der angemeldeten Kinder pro Gruppe anwesend sind. Eine Stellenbemessung mit 1,72 FK auf 30 Std. basiert auf der Vorgabe von 4 Stunden Hauptbetreuungszeit und 2 Stunden Nebenbetreuungszeit täglich. Die Hauptbetreuungszeit ist mit 2 Fachkräften abgedeckt, in den Randzeiten ist eine Fachkraft alleine in der Gruppe.

Die Auswertung der Anwesenheitszeiten der Kinder in den städtischen Einrichtungen 2006 ergab: In den Kindergärten sind vor allem die Zeiten zwischen 12 und 13/bzw. 14 Uhr mit einer durchschnittlichen Auslastung von ca. 63 % nicht mehr als Randzeiten (Nebenbetreuungszeit) zu definieren.

Bei den Ganztageseinrichtungen sind es vor allem die Zeiten zwischen 15 und 17 Uhr, die mit durchschnittlich 61 % stärker genutzt werden als früher.

Die beiden beschriebenen Faktoren, die Zunahme der Bildungsaufgaben und die Zunahme von Hauptbetreuungszeiten, für die 2 Fachkräfte erforderlich sind, machen eine Erhöhung des Fachkraft-Kind-Schlüssels notwendig. Jede Veränderung des Fachkraft-Kind-Schlüssels für die städtischen Einrichtungen zieht dieselben Veränderungen für die freigemeinnützigen Träger nach sich. Im Folgenden werden die Kosten dargestellt:

FK-Schlüssel	städt. Einrichtungen	freigem. Träger
1,75/ 30 Std.	+ 4,26 Stellen + 149.000 €	+ 1,77 Stellen + 61.500 €
1,8/ 30 Std.	+ 10 Stellen + 350.000 €	+ 4,8 Stellen + 167.000 €
1,85/30 Std.	+ 17 Stellen + 599.000 €	+ 6,4 Stellen + 225.170 €
1,9/ 30 Std.	+ 25,5 Stellen + 895.000 €	+ 10,67 Stellen + 317.000 €
1,95/30 Std.	+ 30 Stellen + 1,06 Mill. €	+ 11,4 Stellen + 398.600 €
2,0/ 30 Std.	+ 39,6 Stellen + 1,38 Mill. €	+ 16,53 Stellen + 575.000 €

Eine Erhöhung des Fachkraft-Kind-Schlüssels auf 1,75 FK/30 Std. oder 1,8 FK/30 Std., also der zusätzliche Einsatz von 4,26/bzw. 10 Stellen, wird bei 45 städt. Einrichtungen mit über 100 Gruppen zu keiner wahrnehmbaren Verbesserung des Fachkräfteeinsatzes pro Gruppe im Regelbetrieb führen. Dasselbe gilt für die freigemeinnützigen Träger. Allerdings kann eine solche Erhöhung sinnvoll für die Verbesserung des Springkräftepools und für Leitungsfreistellungen verwendet werden (siehe Punkt 2.3. und 2.4).

Erst ab einer Erhöhung auf 1,85 FK/30 Std. geht die Verwaltung von einer spürbaren Ver-

besserung für die einzelnen Gruppen im Regelbetrieb aus. Durch eine solche Erhöhung entstünden aber Mehrkosten in Höhe von 824.000 €, die aus Sicht der Verwaltung zusätzlich zum Krippenausbauprogramm nicht zu finanzieren sind.

2.3 Vertretung von Ausfalltagen

Der Ausgangswert von 1,72 FK/30 Std. enthält den Status quo der Vertretungskräfte in den städtischen Einrichtungen zum Zeitpunkt der Kommunalisierung. Die vorhandenen 10,4 Springkraftstellen für die 45 städtischen Kindertageseinrichtungen decken 4,33 % der Arbeitstage ab. Die tatsächlich benötigte Ausfallquote beträgt aber 10 %: Die Qualität einer Einrichtung kann nur aufrechterhalten werden, wenn Ausfalltage wie Fortbildung, flexibler Urlaub, Überstundenausgleich und Krankheit weitgehend planbar und verlässlich vertreten werden können.

Für die Vertretung mit 8 % werden 19,2 Springerstellen (+ 8,8 Stellen = 308.000 Euro) benötigt. Für die Vertretung mit 10 % Ausfallquote werden 24 Springerstellen (+13,6 = 476.000 Euro) benötigt. Eine Erhöhung der Vertretungsstellen trägt automatisch zur Erhöhung des Fachkraft-Kind-Schlüssels bei, die dann auch den freigemeinnützigen Trägern zugestanden werden müsste.

2.4 Freistellungsanteile von Leitungen für Leitungsaufgaben

Der Ausgangswert 1,72 FK/30 Std. enthält Leitungsanteile für die Freistellung von Leitungen von 4 + 5gruppigen Einrichtungen, die mit 60 % bzw. 80 % für Leitungstätigkeiten freigestellt sind. Auch dies spiegelt den Stand bei den städtischen Einrichtungen von 2004 wider. Die Qualität der Arbeit mit den vielfältigen Veränderungen und Prozessen bedarf einer Leitung, die Zeit hat für das Management einer Organisation. Ein höherer Fachkraft-Kind-Schlüssel kann diese Freistellungsanteile berücksichtigen.

Bei den städtischen Einrichtungen würde ein höherer Fachkraft-Kind-Schlüssel für die weitere Freistellung von Leitungen nach folgendem Modus eingesetzt:

dreigruppige Einrichtungen	40 % Freistellung
zweigruppige Einrichtungen	20 % Freistellung
eingruppige Einrichtungen	10 % Freistellung

Empfehlung der Verwaltung: Sofern eine Verbesserung der Qualität im Bereich des Verhältnisses Kinder pro Fachkraft umgesetzt werden soll, schlägt die Verwaltung vor, nicht einzelne Faktoren gesondert herauszugreifen, sondern den Fachkraft-Kind-Schlüssel anzuheben. Das ermöglicht allen Trägern, je nach den spezifischen Bedürfnissen der Einrichtungen und dem dringendsten Bedarf flexibel auf die Situation vor Ort einzugehen.

2.5 Ausbildungsniveau

Die zunehmend komplexen Anforderungen an die Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern sollten von allen pädagogischen Fachkräften geleistet werden können. Üblicher Weise sind Kindergartengruppen mit einer Erzieherin als Gruppenleitung und einer Kinderpflegerin als Zweitkraft besetzt. Das Ausbildungsniveau der Kinderpflegerinnen (in der Regel Hauptschulabschluss und 2-jährige Fachschule) bietet nicht die Gewähr, den gestiegenen Ansprüchen an den pädagogischen Beruf gerecht zu werden. Dies gilt ausdrücklich nicht in jedem Einzelfall, in unseren Einrichtungen arbeiten sehr kompetente und engagierte Kinderpflegerinnen. Dennoch wäre als Standard die Besetzung einer Kindergartengruppe mit 2 Erzieherinnen wünschenswert und für die Qualitätsentwicklung förderlich, zumal im europäischen Kontext für die Betreuung der Vorschulkinder der Hochschulabschluss Voraussetzung ist.

Jede Umwandlung einer 100 % Kinderpflegerinnenstelle in eine 100 % Erzieherinnenstelle hat Mehrkosten in Höhe von 5.000 Euro jährlich zur Folge. Derzeit sind 54 städtischen Kindergartengruppen mit 1 Erzieherin und 1 Kinderpflegerin ausgestattet (nicht berücksichtigt sind Ganztagesgruppen mit 3 Fachkräften, die bereits mit 2 Erzieherinnen und 1 Kinderpflegerin arbeiten). Werden diese Gruppen mit 2 Erzieherstellen ausgestattet, entstehen Mehrkosten in Höhe von ca. 220.000 Euro. Da die Stellen derzeit fest besetzt sind, könnte nur bei Fluktuation reagiert werden. Es ist von 5 bis max. 10 Stellen auszugehen, die jährlich umgewandelt werden können. Die Mehrkosten pro Jahr betragen dann zwischen 20.000 Euro und 40.000 Euro pro Jahr. Für die Gruppen der freigemeinnützigen Träger entstehen Mehrkosten in Höhe von ca. 120.000 €.

3. **Empfehlung der Verwaltung**

Zusammenfassend empfiehlt die Verwaltung, in einem ersten Schritt den Fachkraft-Kind-Schlüssel anzuheben, sofern der Gemeinderat eine Verbesserung der Qualität in den Kindertageseinrichtungen anstrebt. Diese Erhöhung würde die Verwaltung in den städtischen Einrichtungen zur Erhöhung der Zahl der Springkräfte verwenden. Eine Erhöhung des Fachkraft-Kind-Schlüssels etwa auf 1,75 entspricht in den städtischen Einrichtungen 4,26 zusätzlichen Springkraftstellen.