

Universitätsstadt Tübingen
Fachabteilung Kindertagesbetreuung
Steffi Mühlhäuser, Telefon:07071-204-1454
Gesch. Z.: /

Vorlage 134/2018
Datum 27.09.2018

Berichtsvorlage

zur Behandlung im **Ausschuss für Kultur, Bildung und Soziales**
zur Kenntnis im **Alle Ortschaftsräte**
zur Kenntnis im **Alle Ortsbeiräte**

Betreff: **Umsetzung der neuen Angebotsstruktur in den städtischen Kindertageseinrichtungen zum neuen Kindergartenjahr 2018/19**

Bezug: 346/2017, 132b/2018

Anlagen: 0

Zusammenfassung:

Zum Kindergartenjahr 2018/19 wurden in allen städtischen Kindertageseinrichtungen neue Betreuungszeiten eingeführt. Die neuen Angebote bieten mit 7 verschiedenen Öffnungszeiten eine bedarfsgerechte, ausdifferenzierte Betreuungslandschaft für Tübinger Familien. Gleichzeitig wird der Personaleinsatz angepasst und die Einnahmen über Landeszuschüsse und Gebühren optimiert.

Ziel:

Information des Gemeinderats über die Umsetzung der neuen Angebotsstruktur in den städtischen Kindertageseinrichtungen und Darstellung der finanziellen Auswirkungen.

Bericht:

1. Anlass

Mit Vorlage 346/2017 hat der Gemeinderat in seiner Sitzung vom 26.10.2017 eine neue Angebotsstruktur für die städtischen Kindertageseinrichtungen ab dem Kindergartenjahr 2018/19 beschlossen. Mit Vorlage 132b/2018 wurden am 26.4.2018 die erforderlichen Änderungen in der Nutzungssatzung für Kindertageseinrichtungen beschlossen. Mit der nun vorliegenden Vorlage wird über die konkreten neuen Angebotszeiten in den städtischen Einrichtungen ab September 2018 und über die finanziellen Auswirkungen dieses Optimierungsprozesses berichtet.

2. Sachstand

2.1. Ziele der neuen Angebotsstruktur

Die neue Angebotsstruktur für die städtischen Kindertageseinrichtungen umfasst sieben verschiedene Betreuungsbausteine, die in unterschiedlichen Kombinationen in den städtischen Kindertageseinrichtungen angeboten werden. Zusätzlich wird eine Frühbetreuung von 7.00-7.30 Uhr in bestimmten Einrichtungen angeboten.

Mit dieser optimierten Struktur werden folgende Ziele erreicht:

- Die sehr ausdifferenzierten, wenig transparenten Angebotszeiten in den Einrichtungen werden neu geordnet und übersichtlich.
- Für Tübinger Familien stehen weiterhin bedarfsgerecht vielfältige Betreuungszeiten zwischen 6 und 10 Stunden täglich zur Verfügung.
- Die Betriebsführung in den Kitas wird bei gleichzeitiger Sicherstellung der pädagogischen Qualität optimiert.
- Die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich (FAG) werden verbessert ausgeschöpft.

2.2. Umsetzungskonzept

Für die Festlegung, welche neuen Betreuungsbausteine in den jeweiligen Kindertageseinrichtungen ab September 2018 angeboten werden, hat die Verwaltung die Expertise der jeweiligen Kinderhausleitung und des Elternbeirats zum Bedarf der Familien vor Ort einbezogen. Im Rahmen von „Runden Tischen“ wurden unter definierten Rahmenbedingungen Vorschläge für die neuen Angebotszeiten in jeder Kita erarbeitet. Zu den Rahmenbedingungen gehörten im Wesentlichen:

- In Abhängigkeit von der Größe der Einrichtung können maximal drei Betreuungsbausteine kombiniert werden.
- Durch die neuen Angebotszeiten soll i.d.R. kein Platzverlust erfolgen (Reduzierung der Gruppengröße auf Grund eines Wechsels vom Grundangebot zu erweitertem Angebot). Ein Wechsel von Teilzeit- zu Ganztagesangebot muss strukturell in der Bedarfsplanung erfolgen.

- Die längste Öffnungszeit soll mindestens in zwei Gruppen angeboten werden, um eine bessere Vertretungssituation sowie einen flexiblen Personaleinsatz in den Randzeiten zu ermöglichen.
- Die Ergebnisse zur Nutzung der Betreuungszeiten aus den durchgeführten Erhebungen (Nutzerfrequenzanalysen) waren zu beachten.

Die Runden Tische wurden in allen Kinderhäusern im Zeitraum von Januar bis März 2018 durchgeführt.

2.3. Ergebnisse der Runden Tische

Die Vorschläge der Runden Tische zu den neuen Angebotsbausteinen liegen vor und wurden von der Verwaltung geprüft und übernommen. Die wesentlichen Ergebnisse, die das Bild der neuen Angebotslandschaft in den städtischen Kindertageseinrichtungen zeigen, sind:

- Von 41 städtischen Einrichtungen werden 17 Einrichtungen (42%) als Anker-Einrichtungen geführt, die konstant eine Frühbetreuung von 7.00-7.30 Uhr anbieten werden.
- In der Angebotsform „Grundangebot“ werden 65 % der Gruppen das Grundangebot II (35 Std.) mit der Betreuungszeit von 7.30-14.30 Uhr anbieten, 35 % das Grundangebot I (30 Std.) mit der Betreuungszeit von 7.30-13.30 Uhr.
- In knapp 50% der Krippengruppen wurde die bisherige Angebotszeit von 30 Std. auf 35 Std. erhöht und damit der Angebotszeit der Kindergartengruppen in ihrem Kinderhaus angeglichen. Diese Entwicklung ist für Familien mit Kindern in beiden Betreuungsformen vorteilhaft.
- 18 % der Kindergartengruppen haben sich für eine Reduzierung von bisher 35 Std. auf 30 Std. entschieden. Die große Mehrheit der Kindergartengruppen (82 %) bietet mit dem Grundangebot II eine Betreuungszeit von 7.30 -14.30 Uhr an.
- In den beiden Formen des Grundangebots erhalten die Kinder in 60% aller Gruppen eine Verpflegung durch die Kindertageseinrichtung, davon 61 % ein Frühstück und 39 % ein warmes Mittagessen. In 40 % der Gruppen mit Grundangebot wird keine Verpflegung durch das Kinderhaus gewünscht.
- Das Erweiterte Angebot IV (45 Std.) mit einer täglichen Betreuungszeit von 7.30-16.30 Uhr wird mit 68 % das zentrale Angebot im Ganztagessegment. Die beiden Angebotsformen, die eine ganztägige Betreuung an drei Tagen beinhalten, werden in 17 %, das 10- stündige Angebot bis 17.30 in 14 % der Gruppen angeboten. Das Ganztagesangebot 7.30-15.30 täglich wurde nur für eine Gruppe gewählt.

Eine tägliche Betreuungszeit mit 10 Stunden (Erweitertes Angebot V ,50 Std.) bieten 10,5 Gruppen mit insgesamt 155 Plätzen (Kindervilla Alexanderpark, KH Horemer, KH Alte Mühle, KH Stiefelhof und KH Breite). Die Verwaltung geht auf Grund der bisherigen Inanspruchnahme der Zeit bis 17.00 Uhr davon aus, dass für dieses Betreuungssegment in Zukunft noch weitere Plätze zur Verfügung stehen sollten. Die Verwaltung wird daher die Angebotszeiten in den neuen Einrichtungen (z.B. KH Güterbahnhof, Neubau KH Gartenstraße, Anbau KH Paula-Zundel, KH Aischbach) entsprechend gestalten.

Situation des Essens in den Kindertageseinrichtungen und Ausstattung mit hauswirtschaftlichem Personal

Ein Teil der Veränderungen im Projekt Angebotsoptimierung nahm auch die Essensituation in den Kindertageseinrichtungen in den Blick. Bisher war in Ganztagesangeboten stets ein warmes Mittagessen sowie Frühstück und Imbiss verbindlich zu wählen und zu bezahlen. Die Versorgung mit einem warmen Mittagessen ist per Betriebserlaubnis Pflicht des Trägers.

In den Angeboten im Grundangebot gab es ganz unterschiedliche Ausgestaltungen der Essenssituationen. Diese bewegten sich im Rahmen von einzelnen Essensplätzen bis zu tageweiser Buchung des Mittagessens. Die Strukturen für die Eltern und Kindertageseinrichtungen waren insofern nicht immer transparent und schwierig in der Umsetzung.

Daher hat die Verwaltung im Rahmen der Angebotsoptimierung folgende Vorgaben gemacht:

- in Ganztagesangeboten mit fünf durchgehenden Tagen sind Frühstück, Mittagessen und Imbiss für die gesamte Gruppe verbindlich
- in Ganztagesangeboten mit drei durchgehenden Tagen sind Mittagessen und Imbiss für die gesamte Gruppe verbindlich
- alle anderen Essensangebote sind dann verbindlich und gelten für die ganze Gruppe, sofern sie dem Wunsch der übergroßen Mehrzahl der Eltern nach dem Verpflegungsangebot entsprechen; dies wurde in den Runden Tisch abgestimmt und so festgelegt.

Daraus resultiert ab September 2018 eine ganz neue Form von Struktur und Verbindlichkeit der Essensangebote in den städtischen Kindertageseinrichtungen.

Aus Sicht der Verwaltung muss die Ausstattung mit hauswirtschaftlichem Personal an dieses neue Modell angepasst werden. Bezugspunkt für die Stellenbemessung kann nicht mehr, wie bisher, allein die Ganztagesgruppe sein. Entscheiden sich die Eltern einer Grundangebotsgruppe für ein warmes Mittagessen, so ist dieses ebenso für die ganze Gruppe verbindlich und in der Arbeitsbelastung für die pädagogischen Fachkräfte ohne Unterschied zu Ganztagesgruppen.

Die Verwaltung hat das bisherige Modell der Personalbemessung im Bereich der hauswirtschaftlichen Kräfte (Basisausstattung 2h/tägl. für die erste GT-Gruppe, 0,5h/tägl. für jede weitere GT-Gruppe) weiterentwickelt: 2h/tägl. für die erste Gruppe mit warmem Mittagessen, 0,5h/tägl. für jede weitere Gruppe mit warmem Mittagessen).

Auf dieser Basis ergibt sich rechnerisch die Notwendigkeit der Schaffung weiterer 1,82 AK im Haushalt 2019, um alle Einrichtungen auf dieser Basis gleichermaßen auszustatten. In der Bearbeitung hat sich gezeigt, dass die Basisausstattung mit tägl. 2 Stunden Kapazität für sehr kleine Einrichtungen mit maximal 15 Essen (Bebenhausen, Kilchberg, Bühl – die tatsächliche Inanspruchnahme zeigt weniger Essen als 15) zu einer überdurchschnittlich guten Personalausstattung führen würde. Die Verwaltung wird in diesen Einrichtungen demnach zunächst keine Hauswirtschaftskräfte beschäftigen. Dafür werden zusätzliche Kapazitäten für FSJ-Kräfte zur Verfügung gestellt. Die Verwaltung wird die Umsetzung der hauswirtschaftlichen Arbeiten in diesen Einrichtungen jedoch im Blick behalten.

Im Ergebnis ergibt sich daraus die Notwendigkeit der Schaffung weiterer 0,93 AK im Haushalt 2019.

2.4. Auswirkungen der Umsetzung der neuen Angebotsstruktur auf die Personalausstattung der Einrichtungen, die FAG- Einnahmen und die Gebühreneinnahmen

2.4.1. Personalausstattung

Für alle Kindertageseinrichtungen wurde auf der Grundlage der neuen Öffnungszeiten der entsprechende Personalbedarf errechnet. Der Personalbedarf reduziert sich im Saldo von derzeit 358,16 auf 345,95 Stellen und damit um 12,21 Fachkraftstellen. Der geringere Personalbedarf ist im Wesentlichen durch die Reduzierung der Öffnungszeiten in vielen Gruppen des Erweiterten Angebots von 17.00. auf 16.30 Uhr und dem nicht mehr flächendeckenden Bedarf an Personalstunden für eine Betreuung ab 7.00 Uhr morgens begründet.

Die Anpassung des Personalschlüssels je Einrichtung kann nur mittelfristig erfolgen. Dies hat mehrere Gründe:

Sie wird zum einen nur bei Fluktuation des Personals umgesetzt. Zum anderen hat die Verwaltung Übergangslösungen zugesagt, die bereits aufgenommenen Familien den Erhalt der bisherigen Öffnungszeiten garantiert. Hierfür muss das entsprechende Personal vorgehalten werden.

Für das Angebot der Frühbetreuung in den Ankereinrichtungen sind nach bisherigen Planungen insgesamt ca. 3 Personalstellen erforderlich (1 Gruppe pro Ankereinrichtung). Sofern auf Grund der Anmeldungen, auch in Nicht-Ankereinrichtungen, weitere Gruppen gebildet werden müssten, steigt der Personalbedarf. Eine realistische Einschätzung kann erst im Laufe des Kindergartenjahres 2018/19 erfolgen.

Die Verwaltung plant im Frühjahr 2019 die Durchführung einer erneuten Nutzer-Frequenz-Analyse. Es soll überprüft werden, inwieweit sich die Belegung in den sogenannten Randzeiten durch die veränderten Öffnungszeiten erhöht. Sofern sich dies in bestimmten Einrichtungen bestätigt, muss das Verhältnis zwischen Randzeit (derzeit 25% der Öffnungszeiten) und Hauptbetreuungszeit (derzeit 75% der Öffnungszeiten) neu bestimmt und der Personalschlüssel entsprechend erhöht werden.

Die Reduzierung an Personalstellen ist allein eine Folge der Veränderungen der Öffnungszeiten aufgrund der tatsächlichen Inanspruchnahme der neuen Angebotsbausteine und entspricht dem Ziel des Projektes „Optimierung der Angebots- und Gebührenstruktur“, den Personaleinsatz bedarfsgerecht zu steuern

2.4.2. Einnahmen durch Landeszuschüsse (FAG-Einnahmen)

Die Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich steigen durch die verbesserte Anpassung der Öffnungszeiten an die Zeitstufen des FAG rechnerisch um 163.700 Euro. Diese positive Entwicklung war eine zentrale Intention des Gesamtprojektes. Da die neue Angebotsstruktur zum September 2018 umgesetzt wird, werden die Effekte auf den Finanzausgleich erst im Jahr 2020 haushaltswirksam – ausschlaggebend für die Berechnung der Zuweisungen ist jeweils der Stichtag 01.03. des Vorjahres.

2.4.3. Elterngebühren

Ziel der neuen Gebührensystematik war eine aufkommensneutrale Umstellung, d.h. es sollten weder höhere Einnahmen noch Einnahmeverluste entstehen. Die Verwaltung wird die Entwicklung der Gebühreneinnahmen in den kommenden Jahren beobachten und dem Gemeinderat berichten.

3. Vorgehen der Verwaltung

Die Umsetzung der neuen Angebotsstruktur hat eine Reihe von Folgearbeiten in der Verwaltung und in den Kindertageseinrichtungen erfordert:

- Bereits erfolgt ist die Information aller Eltern in den städtischen Einrichtungen zu den Veränderungen im neuen Kindergartenjahr.
- Der Gesamtelternbeirat der Kindertageseinrichtungen, die freigemeinnützigen Träger und die Leitungen der städtischen Kinderhäuser wurden über die Ergebnisse der Runden Tische und damit über die neue Betreuungslandschaft ab Herbst 2018 informiert.
- Die städtische Homepage und das zentrale Anmeldeportal für die städtischen Betreuungsplätze wurden entsprechend überarbeitet.
- Bauliche Anpassungen und Neuausstattungen in einzelnen Einrichtungen erfolgen nach Möglichkeit bis zum Beginn des neuen Kindergartenjahres bzw. zeitnah im Herbst.
- In den Kindertageseinrichtungen erfolgen die Anpassungen der Dienstplangestaltung und der pädagogischen Konzepte (Frühbetreuung, Essens- und Schlafensituation, Tagesablauf etc.) sowie die Integration der Übergangslösungen.
- Der Aufbau eines Systems zur Überprüfung der Personalanpassung ist derzeit in Bearbeitung.
- Im Haushalt 2019 werden 0,93 AK für hauswirtschaftliche Kräfte zusätzlich geschaffen. Die kleinen Einrichtungen Bebenhausen, Kilchberg und Bühl werden zunächst mit einer FSJ-Kraft versorgt. Da in Kilchberg und Bühl auch Ganztagesplätze angeboten werden, wird die Umsetzung des GR-Beschlusses aus dem Haushalt 2018 insofern modifiziert.

Die Verwaltung geht davon aus, dass eine Evaluation hinsichtlich der Bedarfsgerechtigkeit der neuen Angebotsstruktur erst nach einem Durchlauf von zwei Kindergartenjahren, also zum Ende des Kindergartenjahres 2019/20 sinnvoll ist. In Vorbereitung hierzu wird das Nachfrageverhalten von Familien bei der zentralen Anmeldestelle (ZAK) und durch die turnusmäßige Kundenbefragung im Jahr 2019 in den städtischen Einrichtungen erfasst.

4. Lösungsvarianten

Einzelne Vorgehensweisen der Verwaltung können anders entschieden werden.

5. Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen stellen sich zusammengefasst wie folgt dar:

- Die Personalausgaben reduzieren sich mittelfristig durch den Abbau von ca. 12,21 Personalstellen auf Grund der veränderten Öffnungszeiten um 624.000 Euro.
- Die Einnahmen durch Landesmittel steigen um 163.700 Euro.

Saldiert ergibt sich ein Einsparvolumen von 787.300 Euro. Das Einsparpotential ist Teil des Kostendämpfungsprogramms, das durch den Fachbereich 5 zu erbringen ist. Die Verwaltung wird die für das Kostendämpfungsprogramm erbrachten Einsparungen für die dringend erforderlichen Qualitätsverbesserungen im Rahmen des Konzeptes für Fachkraftgewinnung und –Bindung teilweise einsetzen (siehe Vorlage 204/2018).