

Beschlussvorlage 01/2021/0244

Amt / Fachbereich	Datum
Amt für Familie, Bildung und Sport	02.08.2021

Beratungsfolge	voraussichtlicher Sitzungstermin	TOP	Status
Ausschuss für Bildung und Sport	14.09.2021		Ö
Verwaltungsausschuss	05.10.2021		N

Beteiligung folgender Ämter / Fachbereiche Finanzverwaltung Personal
--

Trägerschaft der Kindertagesstätte in der ehemaligen Jugendherberge Melle

Beschlussvorschlag:

Die Verwaltung wird beauftragt, die Trägerschaft der 5-gruppigen Kindertagesstätte in der ehemaligen Jugendherberge Melle über ein Ausschreibungs- bzw. Interessenbekundungsverfahren an einen gemeinnützigen oder freien Träger zu übertragen.

Strategisches Ziel	7. Sicherung des chancengleichen Zugangs zu einem bedarfsgerechten und vielfältigen Bildungsangebot für ein lebenslanges Lernen
Handlungsschwerpunkt(e)	7.2 Betreuungsangebote für Kinder und Jugendliche als Orte der Bildung und Erziehung bedarfsgerecht anpassen
Ergebnisse, Wirkung <i>(Was wollen wir erreichen?)</i>	Betrieb einer 5-gruppigen Kindertagesstätte
Leistungen, Prozess, angestrebtes Ergebnis <i>(Was müssen wir dafür tun?)</i>	Ausschreibung der Trägerschaft für eine Kindertagesstätte
Ressourceneinsatz, einschl. Folgekostenbetrachtung und Personalressourcen <i>(Was müssen wir einsetzen?)</i>	Transferleistungen

Stellungnahme zur Sach- und Rechtslage

Gesetzliche Aufgabe

Nach den §§ 86 ff. SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) in Verbindung mit dem öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen dem Landkreis Osnabrück und den jeweiligen kreisangehörigen Kommunen ist die Stadt Melle zur Erfüllung des Rechtsanspruches auf Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen bzw. bei Tagespflegepersonen zuständig.

Die Stadt Melle ist hierbei nicht verpflichtet, die erforderlichen Einrichtungen und sonstige geeignete Angebote selbst zu betreiben. Die Verpflichtung richtet sich vielmehr darauf, ein ausreichendes bedarfsgerechtes Angebot zu sichern, welches dazu dient, die Entwicklung der Kinder zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten zu fördern, die Erziehung und Bildung in der Familie zu unterstützen und zu ergänzen sowie den Eltern eine wenig aufwendige Vereinbarung von Erwerbstätigkeit und Kindererziehung zu ermöglichen. Gleichzeitig sind die im Achten Sozialgesetzbuch verankerten Rechtsansprüche von Kindern auf Erziehung, Bildung und Betreuung zu gewährleisten.

In den letzten Jahren sind die Betreuungsangebote in Melle vor allem in den Kindertagesstätten deutlich ausgeweitet worden. Dies betrifft sowohl den Umfang der Betreuungsstunden als auch die Anzahl der Plätze. Aufgrund der gestiegenen Geburtenzahlen und Zuzüge wird weiterhin am Ausbau von Kita-Plätzen gearbeitet.

Planung Umbau Jugendherberge Melle

In der Sitzung des Verwaltungsausschusses am 17.03.2020 wurde beschlossen, die Planungen zum Umbau der ehemaligen Jugendherberge in Melle-Mitte in eine 5-gruppige Kindertagesstätte voranzubringen. Die Entscheidung zum Umbau des Gebäudes steht bevor.

Dieses Gebäude könnte fünf Kita-Gruppen, davon zwei für Krippen- und drei für Kindergartenkinder aufnehmen. Somit würden 30 Krippen- und bis zu 75 Kindergartenplätze entstehen. Aufgrund der Raumgrößen könnte auch ein Integrativangebot gemacht werden, d.h. in ein bis zwei Kindergartengruppen könnten jeweils bis zu 4 Integrationsplätze entstehen. In dem Fall würde sich das Platzangebot in einer solchen Gruppe auf maximal 18 Plätze beschränken.

Um den Betrieb der Kindertageseinrichtung zum vorgesehenen Start im Frühjahr 2023 sicherzustellen, ist neben der Entscheidung zum Umbau des Gebäudes auch die grundsätzliche Entscheidung zu treffen, ob die neue Kita erstmals als kommunale Einrichtung in Melle geführt oder die Trägerschaft vergeben werden soll.

Trägerschaft

Träger von Kindertageseinrichtungen nehmen Managementaufgaben wahr und tragen somit zur Qualität der pädagogischen Arbeit bei, indem sie die erforderlichen Rahmenbedingungen dafür schaffen. So sorgen die Träger beispielsweise für wirtschaftliche Sicherheit und die Bereitstellung geeigneter Räume, die die Mindestvorgaben für die Betriebserlaubnis erfüllen, sowie für die Einstellung qualifizierten Fachpersonals und Möglichkeiten zur Fort- und Weiterbildung. Weiterhin sind die Träger von Kindertageseinrichtungen Verantwortungsträger für Behörden, Verbände und Eltern; sie beteiligen sich an der Weiterentwicklung des Jugendhilfeangebots im Sozialraum

u.v.m.

Nicht zuletzt tragen sie zur Bedarfsgerechtigkeit und Vielfalt des Angebots bei.

Trägerlandschaft

Die Trägerlandschaft in Melle ist sehr heterogen, wobei bisher noch keine kommunale Einrichtung besteht. Es gibt sieben evangelische, sechs katholische und zwölf Kindertagesstätten von freien Trägern in Form von gGmbH's oder Vereinen in Melle, insgesamt also fünfundzwanzig Kindertagesstätten. Im Landkreis Osnabrück haben sieben von 21 Kommunen eigene Kindertagesstätten.

Nachfolgend werden sowohl die Chancen einer kommunalen Trägerschaft wie auch die Risiken näher betrachtet.

Chancen

1. Eigener Handlungs- und Entscheidungsspielraum

Kindertagesstätten haben den Auftrag, Orte der Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern zu sein. Die Stadt Melle könnte bei einer eigenen Einrichtung selbst entscheiden, wie der Betrieb der Kindertagesstätte im Hinblick auf Ausrichtung und pädagogischem Ansatz ausgestaltet werden soll. Das beginnt bei dem Profil der Einrichtung, der Setzung von Schwerpunkten, geht über die Nutzung des Gebäudes bzw. Geländes bis hin zur Festlegung der Betreuungszeiten.

Das Profil der Einrichtung könnte z.B. im Zusammenhang mit der Realisierung der neuen Kreissporthalle auf eine frühkindliche und kindgerechte Sportförderung ausgerichtet werden.

Elternbeiträge könnten erstmals über eine Satzung festgelegt werden. Dies ist bisher aufgrund einer fehlenden kommunalen Kita nicht möglich.

2. Direkter Einblick in sämtliche Bereiche von Kitas

Die Stadt Melle finanziert den Betrieb der Kindertagesstätten in eigener Regie. So wurden zuletzt neue Betreiberverträge ausgearbeitet, die als Basis den Ausgleich des entstehenden Defizites haben.

Bei den Gesprächen dazu hat sich gezeigt, dass die Angemessenheit von Kosten oder die Notwendigkeit von Anschaffungen oder Entscheidungen seitens der Verwaltung nur sehr schwer eingeschätzt werden kann, da die Kostenstrukturen nicht unmittelbar bekannt sind. Dennoch ist seitens der Verwaltung eine Entscheidung bezüglich der Übernahme von Zuschüssen und Zuwendungen erforderlich.

Die Kenntnis der Strukturen wäre künftig für die engere Zusammenarbeit mit den anderen Trägern sicher von Vorteil.

3. Aufbau eigenen Fachwissens

Bei einem Betrieb einer kommunalen Einrichtung würde sich im Laufe der Zeit ein deutlich größeres Fachwissen im Hinblick auf die Betriebsführung einer Kindertagesstätte herausbilden. Dies würde künftig Entscheidungen auch im Hinblick auf die übrigen Träger deutlich erleichtern. Begründungen könnten schnell nachvollzogen oder revidiert werden. Dies beträfe sowohl den finanziellen als auch den pädagogischen Bereich (Einsatz von Mitarbeitern, Vertretungspersonal,

Förderungsbedarf von Kindern etc.). Zu einem späteren Zeitpunkt könnte über das erworbene Fachwissen Unterstützung für kleine Träger geleistet werden, die zum Teil ehrenamtlich geleitet werden.

4. Kein formelles Ausschreibungsverfahren notwendig

Grundsätzlich sind öffentliche Gelder wirtschaftlich und sparsam zu verwenden. Während es 2007 noch seitens der Bundesregierung hieß, dass in der Kinder- und Jugendhilfe keine „Aufträge“ vergeben werden und somit eine Ausschreibung bzw. ein Vergabeverfahren nicht stattfinden kann (BT-Drs. 16/5347, S. 2), wird mittlerweile mehr und mehr dazu übergegangen, die Trägerschaft einer Kita auszuschreiben. Dies dient dem Rechtsschutz zur Vermeidung von aufwändigen Klageverfahren oder Auseinandersetzungen.

Ob diesbezüglich das in der jüngsten Zeit von vielen Kommunen gewählte Interessenbekundungsverfahren ausreicht, oder ggf. sogar eine europaweite Ausschreibung erforderlich wird, ist zur Zeit juristisch umstritten.

5. Vorbereitet auf sich verändernde Rahmenbedingungen

Die Stadt Melle wäre durch eigenes Fachwissen im Bereich der Betriebsführung besser auf sich verändernde Rahmenbedingungen in der Trägerlandschaft vorbereitet und könnte hier flexibel agieren. Dies gilt insbesondere für Bedarfe, die nicht von gemeinnützigen oder freien Trägern gedeckt werden können. Auch im Hinblick auf weitere Angebote in der Kindertagesbetreuung, z.B. Hortbetreuung für Grundschüler oder anderes, wäre die Verwaltung vorbereitet.

Risiken

1. Fachkräftemangel

Wie allgemein bekannt ist, wird es zunehmend schwieriger, qualifiziertes Personal im notwendigen Umfang zu finden. Eine Studie in Kooperation mit der Hochschule Fulda aus Juni 2021 weist darauf hin, dass bundesweit 173.000 Fachkräfte in den Kindertagesstätten fehlen. Erschwerend kommt hinzu, dass der Bedarf an Erzieherinnen und Erziehern weiter steigen wird. Die Hauptgründe dafür sind die zuletzt wieder gestiegene Geburtenzahl, der Ausbau der Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren und der geplante Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung an Grundschulen.

Vor diesem Hintergrund wird es, insbesondere für einen neuen (unerfahrenen) Träger noch schwieriger, qualifiziertes Personal in ausreichender Anzahl zu gewinnen.

Da die Eingruppierung tarifrechtlich festgelegt ist und die freien Träger ebenfalls durch die Trägerverträge an deren maximal mögliche Eingruppierung gebunden sind, bestehen hier keine wesentlichen Unterschiede in der Bezahlung der Fachkräfte.

Das Personalmanagement wird durch die Übernahme der Trägerschaft einer Kita deutlich gefordert werden. So müssen die Stellen permanent besetzt werden und bleiben, um die Betreuung aufrecht zu erhalten – auch im Urlaubs- und Krankheitsfall. Anderenfalls drohen Gruppenschließungen.

Hinzu kommt, dass die Fluktuation in Kitas sehr hoch ist. Zum einen liegt dies an Ausfällen durch Schutz- und Elternzeiten, vor allem auch, weil in der Regel bereits Schwangere aus medizinischen Gründen von der Arbeit befreit werden. Zum anderen unterliegt die Betreuung durch Änderung von Betreuungszeiten, Krankheitszeiten und

anderen Bedingungen einem ständigen Wechsel. Dies erfordert ein laufendes „Nachjustieren“ bei der Einsatzplanung. Vor allem die Sicherstellung von Vertretungspersonal ist äußerst schwierig, da ein Arbeitsplatz „auf Abruf“ wenig attraktiv ist.

Das Problem verschärft sich mit zunehmender Randbetreuung (Zeiten vor 7.30 Uhr bzw. nach 16 bzw. 17 Uhr) und der Länge der Betreuungszeit (ab 9 Stunden täglich). Denn auch die Fachkräfte selbst haben natürlich Familien und ein eigenes Interesse an ihrer Lebens- bzw. Freizeitgestaltung.

Kommunale Kitas können zudem von Streiks erfasst werden.

2. Personalverantwortung

Im Bereich der Organisation kommen hier zusätzliche Themen wie Impfschutz, Unterweisungen und Gefährdungsanalysen hinzu. Hier gilt es, neue, bisher nicht relevante Themenbereiche mit einzubeziehen.

3. Betreiberhaftung

Alle Bereiche, die das Kindeswohl im Auge haben müssen, bedürfen einer sorgfältigen Personalauswahl (erweiterte Führungszeugnisse, Ablaufpläne zur Erkennung von Kindeswohlgefährdung etc.). Die Verwaltung hätte Sorge dafür zu tragen, dass hier ein engmaschiges System aufgebaut wird, das sowohl allgemeine Schäden an Leib und Leben (Unfallgefahren, Hygieneschutz, Sonnenschutz usw.) als auch besondere Gefährdungen (wie z.B. vorgenannte Kindeswohlgefährdung) vermeidet, erkennt und gegensteuert. Der Träger haftet für das Gesamtgeschehen in der Kindertageseinrichtung und in der Trägerverwaltung, und zwar unabhängig von der Verantwortung der Mitarbeitenden für ihr eigenes Tun oder Unterlassen im jeweiligen vom Träger übertragenen Aufgabengebiet.

4. Aufwand für Einrichtung und Abwicklung

Weit vor Inbetriebnahme einer Kita müssen die Grundlagen und Rahmenbedingungen für einen gesicherten Betrieb geschaffen werden. Dies betrifft nicht nur die rechtzeitige Einstellung von Personal, sondern auch grundlegende Entscheidungen wie z.B. die geplanten Öffnungszeiten, die Elternbeiträge inkl. Verpflegungsbeiträge, die Betreuungsverträge usw. Zur Erlangung einer Betriebserlaubnis durch das Landesjugendamt sind das Profil und das pädagogische Konzept zu erarbeiten. Dies kann nur mit Hilfe der künftigen Kita-Leitung geschehen, so dass diese Person bereits mehrere Monate vor der Inbetriebnahme eingestellt werden muss. Auch die Entscheidungen über die Aufnahme von Kindern ist im zeitlichen Vorlauf zu treffen, zumal die Einrichtung im Online-Anmeldeportal rechtzeitig eingestellt werden muss. Die Anmeldungen auf ein Kita-Jahr mit Beginn im August werden bis spätestens Ende November des Vorjahres erfasst.

Bewertung des monetären Aufwandes

Die in den Räumlichkeiten der ehemaligen Jugendherberge geplante Kindertagesstätte soll mit 5 Gruppen (2 Krippen-, 3 Kindergartengruppen) betrieben werden. Davon ausgehend, dass davon nur eine Gruppe (Kiga) mit Vormittagsbetreuung, die übrigen vier mit Ganztagsbetreuung angeboten werden, ist mit einem Bedarf von 18 VZÄ-Stellen für das pädagogische Personal zu rechnen. Hinzu kommen 3,25 VZÄ-Stellen für Reinigung, Hauswirtschaft und Hausmeister (VZÄ = Vollzeitäquivalent).

Während der Betrieb einer Kita in fremder Trägerschaft Kosten in den Transferaufwendungen der Stadt Melle verursacht, wäre eine Kita in eigener Trägerschaft im Stellenplan sowie im Produkt 365-01 abzubilden.

Nahezu sämtliche Kosten einer Kindertagesstätte dürften annähernd identisch sein, egal ob diese in freier Trägerschaft oder in städtischer Trägerschaft betrieben wird. Dies betrifft Personalkosten, Kosten für Heizung, Strom und Wasser sowie Sachkosten für Büromittel oder Verbrauchsmaterial. Verschieden ist lediglich die Abbildung im Haushalt (städtische Kita: Personalaufwand, Sachkosten und Einnahmen durch Elternbeiträge und Landesfinanzhilfe; Kita in freier Trägerschaft: Transferaufwand).

Unterschieden werden muss allerdings, dass nach den neuen Defizitverträgen bei einer fremden Trägerschaft die Ausgaben auch eine Pauschale für die Verwaltung dieser Kita beinhaltet. Freie Träger erhalten nach dem neuen Defizitvertrag Verwaltungskosten i.H.v. 7 % der Bruttopersonalkosten des pädagogischen Personals inkl. Vertretungskräften erstattet. Die Stadt müsste bei einer eigenen Kita eigenes (zusätzliches) Personal mit den Trägeraufgaben betrauen.

Nach grober Einschätzung durch das Sachgebiet „Organisation“ ist mit einem Aufwand von rd. 1,32 VZÄ für die Trägeraufgaben zu rechnen. Die dafür aufzuwendenden Personalkosten lägen voraussichtlich höher, als die zu zahlende Verwaltungskostenpauschale an die freien Träger. Dies ist sicherlich auch darin begründet, dass der Aufbau und Betrieb einer einzigen kommunalen Kita verhältnismäßig aufwändiger ist. Erst bei Betrieb von zwei bis drei Kitas würden Synergieeffekte auftreten, vor allem in der Sachbearbeitung in der Verwaltung sowie beim Personaleinsatz in der Kita.

Auswirkungen auf den Stellenplan

Im **Stellenplan** wären bei einer kommunalen Trägerschaft folgende Personalstellen neu einzuplanen:

Ab Anfang 2022	1,00 VZÄ	im Sachgebiet Kita
Ab Herbst 2022	1,00 VZÄ	Kita-Leitung
	0,30 VZÄ	Personalabteilung
	0,02 VZÄ	IT-Abteilung
Ab Anfang 2023	17,0 VZÄ	pädagogisches Personal
	1,10 VZÄ	Hauswirtschaftskräfte
	2,26 VZÄ	Reinigungskräfte, Hausmeister und Anteil Sachbearbeitung im Gebäudemanagement

Insgesamt würde der Stellenplan in der Summe um 22,68 VZÄ ausgeweitet werden müssen (VZÄ: Vollzeitäquivalent).

Vorschlag der Verwaltung:

Die eingangs aufgeführte Aufgabenbeschreibung macht deutlich, wie vielfältig die Anforderungen an Träger von Kindertageseinrichtungen sind. Hinzu kommt, dass sich das System der Kindertagesbetreuung in einem beständigen Wandel befindet, der auch mit veränderten gesetzlichen Regelungen verbunden ist (z. B. Rechtsansprüche) und neue inhaltliche Herausforderungen wie die Weiterentwicklung von Kindertageseinrichtungen zu Familienzentren, inklusive Arbeit, die Implementierung multiprofessioneller Teams und die notwendige Stärkung des „Lernorts Praxis“ in Zeiten

anhaltenden Fachkräftemangels mit sich bringt. Träger müssen sich auch vor diesem Hintergrund in besonderer Weise ihrer Verantwortung und ihrer Rolle bewusst sein.

Die Stadt Melle verfügt bislang nicht über die notwendigen Erfahrungen oder Strukturen, den qualitativen Anforderungen umfassend zu entsprechen. Selbst mit der Übernahme der Trägerschaft einer Einrichtung wird es sehr lange dauern, bis das erforderliche Wissen aufgebaut ist, um der Trägerverantwortung im vollen Umfang gerecht zu werden und im Trägerwettbewerb zu bestehen. Hinzu kommt der beschriebene Fachkräftemangel im Erziehungsbereich, der gerade in einer Aufbauphase die Chancen für einen geordneten Betrieb deutlich erschwert.

Gleichzeitig ist zu beachten, dass in Melle bereits eine Reihe von langjährigen Trägern aktiv sind, die die vielfältige Betreuungslandschaft in Melle prägen. Sie alle haben bereits bewiesen, dass sie den sich ständig verändernden qualitativen und quantitativen Herausforderungen in der Kinderbetreuung gewachsen sind und sehr gute Arbeit leisten. In der Kinder- und Jugendhilfe gilt grundsätzlich das Subsidiaritätsprinzip. Damit ist nicht ein absoluter Vorrang von gemeinnützigen oder freien Trägern gemeint. Vielmehr kann eine Kommune – wie in diesem Fall – tätig werden, wenn die Angebote der gemeinnützigen oder freien Träger nicht ausreichen.

Allerdings haben bereits vier bekannte Träger gegenüber der Stadt ein Interesse an der Übernahme weiterer Trägerschaften von Kinderbetreuungseinrichtungen signalisiert. Diesen Trägern sollte auch weiterhin die Chance gegeben werden, weitere Einrichtungen zu etablieren (Subsidiaritätsprinzip).

Unter Abwägung aller zuvor genannten Aspekte schlägt die Verwaltung vor, auf eine kommunale Trägerschaft zu verzichten und die Trägerschaft im Rahmen eines Ausschreibungs- bzw. Interessenbekundungsverfahrens zu vergeben.

Stellungnahme Amt für Finanzen und Liegenschaften

Budgetauswirkungen für den laufenden Haushalt:

Betroffene (s) Produkt(e):	
365-01	Tageseinrichtungen für Kinder
HSP 7.2	Beterungsangebote für Kinder und Jugendliche als Orte der Bildung und Erziehung bedarfsgerecht anpassen
LB 7	Wir sehen Bildung als zentralen Schwerpunkt
P40019-002	An- und Ausbau Kindertagesstätten
Z 7	Sicherung des chancengleichen Zugangs zu einem bedarfsgerechten und vielfältigen Bildungsangebot für ein lebenslanges Lernen
Ordentlicher Ergebnishaushalt:	<u>2.06. Transferaufwendungen</u> Plan: 13.792.000,00 €
Außerordentlicher Ergebnishaushalt:	-
Finanzhaushalt:	-
Bemerkungen/Auswirkungen Folgejahre:	Plan 2022: 14.184.000,00 € Plan 2023: 14.660.000,00 € Plan 2024: 16.160.000,00 € Plan 2025: 17.160.000,00 €