

Ergänzende Förderung von Kindertagesstätten für Personal und Übernahme der Gebäudeunterhaltung von im städt. Eigentum befindlichen Einrichtungen

Bereich Kinder, Jugend und Familie

Verantwortliche/r: Feldmann, Simone
Lobe, Michael

Beratungsfolge	Sitzungstermin	Zuständigkeit
Verwaltungskonferenz	12.06.2017	Vorberatung
Ausschuss für Schule und Sport	21.06.2017	Vorberatung
Jugendhilfeausschuss	21.06.2017	Vorberatung
Haupt- und Finanzausschuss	29.06.2017	Vorberatung
Rat	12.07.2017	Entscheidung

Beschlussempfehlung

Der Rat der Stadt Monheim am Rhein beschließt:

1. den Erlass der als Anlage 3 beigefügten: „Förderrichtlinien für Personalausstattung in Kindertagesstätten in Monheim am Rhein“. Die Anlage 3 ist Bestandteil des Beschlusses. Die hierfür benötigten Finanzmittel in Höhe von rund 1.800.000 EUR sollen im Haushaltsplanentwurf 2018 und den folgenden Haushaltsjahren berücksichtigt sein.
2. die Bauunterhaltungsverpflichtung von Trägern, die derzeit Kindertagesstätten in städtischen Liegenschaften betreiben, bzw. künftig betreiben werden, wird auf die jeweilige rechtlich geltende Richtgröße begrenzt (derzeit § 20 Abs. 2 S. 3 u.4 KiBiz NRW). Darüber hinausgehende Beträge trägt die Stadt Monheim am Rhein als Eigentümerin selbst. Die Verwaltung wird mit der entsprechenden Vertragsgestaltung beauftragt. Die finanziellen Mehraufwände sollen abschließend ermittelt und im Haushaltsplanentwurf 2018 und den folgenden Haushaltsjahren berücksichtigt werden.
3. Der personelle Mehraufwand zur Bewältigung der zusätzlichen Aufgaben im Bereich 71 (Gebäude- und Liegenschaftsmanagement) soll im Stellenplanentwurf 2018 berücksichtigt werden.

Begründung

Angebote der frühkindlichen Bildung in Monheimer Kindertagesstätten schaffen wichtige Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, sowie der Sicherung optimaler Zukunftschancen in der Hauptstadt für Kinder.

Die Finanzierung von Kindertagesstätten in NRW erfolgt über die im Kinderbildungsgesetz (KiBiz) und dessen Durchführungsverordnungen festgelegten Kindpauschalen. Diese orientieren sich am Alter, der jeweiligen Betreuungszeit und dem Förderbedarf der Kinder und können deutlichen Schwankungen unterliegen. Sie stellen die verbindliche Bemessungsgröße für staatliche und kommunale Zuschüsse sowie auch die jeweiligen Trägeranteile dar. Mit ihnen sind alle Personal- und Sachkosten sowie die Gebäudeunterhaltung in den Einrichtungen zu finanzieren.

Der Städte- und Gemeindebund sowie die Träger der freien Wohlfahrtspflege weisen schon länger darauf hin, dass die Kindpauschalen zur Deckung der Kosten in Kindertagesstätten nicht auskömmlich sind. Trotz der durch die bisherige Landesregierung beschlossenen Erhöhung der Kindpauschalen um jährlich 1,5 % und der zusätzlichen Anpassung um einmalig weitere 1,5 % für die Kita-Jahre 2015/16 und 2016/17, können die Kostensteigerungen, insbesondere im Personalbereich, nicht gedeckt werden. Zu diesem Befund gelangt auch die Fachhochschule Niederrhein in ihrem aktuellen themenbezogenen Gutachten: „Zukunft Kita NRW – Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen unter fachlich qualitativen und betriebswirtschaftlichen Aspekten kritisch betrachtet vom 01.11.2016“ Internet Quelle:

www.hs-niederrhein.de/fileadmin/dateien/institute/socon/KiTa/KiTa_Studie_Heister_Jasmund_2_Auflage.pdf

Im dortigen Fazit auf Seite 8 heißt es,

“Aus fachwissenschaftlicher, sowohl pädagogischer als auch betriebswirtschaftlicher Sicht führt die hier vorgelegte Analyse im Ergebnis zu folgender Synthese: Die Rahmenbedingungen der Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen können nicht so bleiben, wie sie derzeit sind. Vielmehr sind wesentliche, meilensteinbildende Veränderungen notwendig. Die zu berücksichtigenden Aspekte sind hier im Gutachten aufgezeigt und Lösungswege skizziert. Jetzt sind Politik und Träger etc. gefragt, die Zukunft zum Wohle der Kinder und der Gesellschaft zu gestalten.

In dem bestehenden System der Finanzierung über Kindergartengruppen mit den aktuellen Kindpauschalen kann die aus fachwissenschaftlicher Sicht anzustrebende Qualität der Bildung, Erziehung und Betreuung der Kinder nicht in angemessenem Umfang erreicht werden. Es wird dringend empfohlen, das System auf Fachkraft-Kind-Relationen umzustellen und ausreichende finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen, um die für Kinder in den sehr wichtigen ersten Entwicklungsjahren notwendige Bildung, Erziehung und Betreuung qualitativ hochwertig anzubieten.“

Dies verdeutlicht, dass Träger - nicht nur von Monheimer Kindertagesstätten - derzeit vor dem Dilemma einer strukturellen Unterfinanzierung ihrer Einrichtungen und den durch das KiBiz vorgegebenen Qualitätskriterien zur Umsetzung ihrer umfänglichen Aufgaben in der frühkindlichen Bildung stehen. Nachteilige Auswirkungen für den Betreuungsschlüssel, die notwendigen Rahmenbedingungen für Ausbildung und den Gebäudeunterhalt der Einrichtungen sind die unvermeidlichen Folgen.

Zum Ausgleich der bestehenden Unterfinanzierung empfiehlt die Verwaltung daher eine ergänzende freiwillige Förderung zur Sicherung des notwendigen Personals bzw. Ausbildung und einer angemessenen Gebäudeunterhaltung.

Personaleinsatz/Betreuungsschlüssel

Der mit den Kindpauschalen zu refinanzierende Personaleinsatz in den Kitas wird verbindlich vom Land Nordrhein-Westfalen vorgegeben und ist zudem gekoppelt an die Betriebserlaubnis. Mit dem sogenannten Personalwert 1 wird ein notwendiger Mindestbetreuungschlüssel festgelegt, welcher im laufenden Betrieb nicht unterschritten werden darf. Um diesen dauerhaft, auch im Falle von Krankheit, Urlaub, Fortbildung oder sonstigen Personalausfällen zu sichern, hat das Land den Trägern als Planungsgrundlage darüber hinaus den sogenannten Personalwert 2 vorgegeben. Beide Personalwerte errechnen sich nach den tatsächlichen Belegungen der jeweiligen Kindertagesstätte. Mit der derzeitigen durch das Land NRW festgesetzten Höhe der Kindpauschalen ist es allerdings nahezu ausgeschlossen den Personalwert 2 auch verlässlich zu erreichen. Dies führt in der Konsequenz dazu, dass die Träger von Kindertagesstätten darauf achten den Personalwert 1 vorzuhalten und sich in ihrer Planung zwischen den beiden Personalwerten zu bewegen. Unkalkulierbare Personalausfälle, bspw. in Form von Krankheit, Schwangerschaft, Kündigung usw. können durch die Träger häufig nur durch Springkräfte, die Anrechnung von Auszubildenden an den Personalwert und dem Einsatz von Leitungskräften im Gruppendienst ausgeglichen werden. Die Unterschreitung des Personalwertes 1 ist meldepflichtig und kann zu Teilschließungen der Einrichtungen führen. Auf Grund von bspw. trügerspezifischen Tarifverträgen oder den jeweiligen tariflichen Erfahrungsstufe der Mitarbeitenden unterliegen die Personalplanungen grundsätzlich einrichtungsspezifischen Schwankungen.

Zur Umsetzung der pädagogischen Aufträge des Kinderbildungsgesetzes und zur Sicherstellung eines notwendigen und angemessenen Betreuungsschlüssels, sollte es aber jeder Kindertagesstätte in Monheim am Rhein möglich sein – unabhängig von den oben beschriebenen Schwankungen - die Empfehlungen des Landes zum Personalwert 2 zu erreichen, um somit dauerhaft die Qualität der pädagogischen Arbeit zu sichern. Eine personelle Mindestbesetzung wirkt sich nicht nur negativ auf die Bildung, Erziehung und Betreuung der Kinder aus, sondern macht sich auch bemerkbar in der Beratung von Eltern und der Zusammenarbeit mit spezialisierten Fachdiensten und Beratungsstellen.

An folgender Beispielrechnung für eine exemplarische 4-gruppige Kindertagesstätte wird deutlich, dass mit Sicherung des Personalwertes 2 ein Defizit von bis zu 94.492,44 € pro Kita-Jahr entstehen könnte, wenn ganzjährig alle Fachkraftstellen durch adäquates Personal besetzt würden.

Beispielrechnung exemplarische 4-gruppige Einrichtung

	<i>Wochenstunden</i>	<i>durchschnittliche Personalkosten</i>
<i>Personalwert 1 (P1)</i>	357,72	504.476,92 €
<i>Personalwert 2 (P2)</i>	430,76	607.482,05 €
<i>durchschnittliche Sachkosten</i>		125.000,00 €
<i>Kindpauschalen</i>		637.989,61 €
Max. zusätzlicher Finanzbedarf (P2)		94.492,44 €

100% Kindpauschalen zzgl. Erträge für weitere Zuschüsse

30.000 € Sachkosten je Gruppe zzgl. Aufwendungen für weitere Zuschüsse (die Sachkosten enthalten: Gebäudeunterhalt, Reinigung, Küchenpersonal, Hausmeister, Verbrauchs- und Spielmaterialien, Einrichtungsgegenstände, Eintrittsgelder, Honorarmittel, Kosten für Fortbildung und Supervision, usw.)
Personalkosten pro pädagogische Fachkraft S8a = 55.000 €

Eine Gesamtübersicht über den maximalen Zuschussbedarf für alle Monheimer Kindertagesstätten, in denen vorwiegend Monheimer Kinder betreut werden, wird in Anlage 1 dargestellt und beläuft sich nach derzeitigen Berechnungen auf max. 1,426 Mio. EUR. Dieser Berechnung liegen Kalkulationen von 30.000 EUR Sachkosten pro Gruppe/Jahr und einem ausschließlichen Einsatz von qualifizierten Fachkräften zugrunde. Schwankungen des Zuschussbedarfes ergeben sich durch zusätzliche Finanzmittel für die Betreuung von Kindern unter 2 Jahren, Förderkindern und den Betreuungszeiten.

Die errechnete Gesamtfördersumme setzt eine 100%-Stellenbesetzung aller Einrichtung für ein komplettes Kita-Jahr voraus. Auf Grund unvorhergesehener Personalausfälle in Form von bspw. Langzeiterkrankungen, Kündigungen oder Schwangerschaft wird dieser schwerlich in allen Einrichtungen zu halten sein. Orientiert an Erfahrungswerten der städt. Einrichtungen werden zunächst für das kommende Haushaltsjahr 80 % (1.141 Mio. EUR) der Fördersumme berücksichtigt und jährlich angepasst.

Förderung von Ausbildung

Vor dem Hintergrund eines sich anbahnenden Fachkräftemangels spielt die Förderung von Ausbildung eine zentrale Rolle einer trägerübergreifenden strategischen Personalplanung. Alle Träger von Monheimer Kindertagesstätten sprechen sich verbindlich für einen gemeinsamen „Ausbildungspakt“ aus, um mittel- und langfristig die Förderung von Nachwuchskräften zu sichern. (siehe hierzu Anlage 2, Beschluss der Trägerkonferenz vom 15.05.2017) Für eine qualifizierte Ausbildung und Anleitung von Nachwuchskräften halten die Träger es für unabdingbar, auskömmliche Rahmenbedingungen zur fachlichen Begleitung der Praktikantinnen, Praktikanten und Auszubildenden vorzuhalten. Diese umfassen die Beschäftigung von PIA-Auszubildenden und Jahrespraktikantinnen und -praktikanten außerhalb der in KiBiz anrechenbaren Fachkraftstunden – orientiert an der Praxis der Stadtverwaltung. Sollte dies zum Ende eines jeweiligen Kita-Jahres zu einem finanziellen Defizit des Trägers führen, so bitten diese die Stadt Monheim am Rhein um eine zusätzliche finanzielle Unterstützung.

Gebäudeunterhaltung

Die strukturelle Unterfinanzierung von Kindertagesstätten wirkt sich nicht nur auf die pädagogische Qualität der Einrichtungen und die Rahmenbedingungen für Ausbildung aus, sondern macht sich auch in den Aufwendungen für die Bauunterhaltung bemerkbar. Eine Differenzierung der Kindpauschalen in Personal- und Sachkosten sieht der Gesetzgeber nicht explizit vor. Allein ausgehend von § 20 Abs. 2 Satz 3 u. 4 KiBiz kann ein Richtwert insoweit von derzeit 2.925,93 EUR pro Gruppe angenommen werden, welcher sich jährlich um 1,5 % erhöht. Dieser Wert wurde daher auch in der obigen Beispielrechnung berücksichtigt. In den Sachkosten enthalten sind, neben den Aufwendungen für Gebäudeunterhaltung, alle Aufwendungen außerhalb der pädagogischen Personalkosten bspw. für Reinigung, Küchenpersonal, Hausmeister, Verbrauchs- und Spielmaterialien, Eintrittsgelder, Honorarmittel, Fortbildung und Supervision usw.

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass der nach dem KiBiz vorgesehene Richtwert für eine angemessene Gebäudeunterhaltung bei weitem auch nicht ausreichend ist. Der Bereich Liegenschaften kalkuliert mit fach- und sachgerechten Bauunterhaltungskosten, inkl. der Kosten für Wartung und Prüfung sowie Instandsetzungen in Höhe von ca. 1,75 % bis 2,00 %

der Herstellkosten des jeweiligen Bauwerks. Diese sind jeweils auf das aktuelle Betrachtungsjahr hinsichtlich der Preissteigerungen zu indizieren.

Das nachfolgende Beispiel verdeutlicht den aufgezeigten Unterschied:

Kindertagesstätte am Allwetterbad:

Gesamtbudget (inkl. Planungskosten und Ausstattung):	3,3 Mio. EUR
Hiervon: Herstellkosten Bauwerk: (KG300/400 DIN 276)	2,5 Mio. EUR
Herstellkosten Freianlagen: (KG 500 DIN 276)	0,3 Mio. EUR

Preisstand (Zeitpunkt Submission): 2015

Preissteigerung 2015 bis 2018: ca. 2% p.a. → ca. 6% bis 2018

Herstellkosten Bauwerk 2018:	2,65 Mio. EUR
Herstellkosten Freianlagen 2018:	0,32 Mio. EUR
Herstellkosten gesamt 2018:	2,97 Mio. EUR

Hiervon Bauunterhaltung p.a. (1,75% - 2,00%): ca. 52 TEUR bis 60 TEUR

Mittelwert ca. 56 TEUR p.a.

Demgegenüber stehen die nach dem KiBiz bei der mit 5 Gruppen belegten Einrichtung fiktive Kosten für die Bauunterhaltung in Höhe von rd. **15.000 EUR**.

Bei der Kostenkalkulation für Gebäudeunterhalt handelt es sich allenfalls um eine grobe Annäherung resp. Budgetierung. Der tatsächliche Bauunterhaltungsaufwand hängt auch stark vom baulichen Zustand des jeweiligen Gebäudes ab; ferner ist ausschlaggebend, welchen technischen Ausstattungsstandard das Gebäude hat. So führt bei älteren Gebäuden einerseits ein hoher Instandhaltungsstau zu höheren Bauunterhaltungsaufwänden; andererseits ein hoher technischer Ausstattungsstandard bei neueren Gebäuden zu höheren Wartungsaufwänden. Daher soll dieser Annäherungswert von 56 TEUR p.a. zunächst für jedes Kita-Gebäude pauschal als Budgetierung angesetzt werden. Die Aufwände werden sodann dokumentiert und können in den Folgejahren ergänzend zur jährlichen 2%-Preissteigerung entsprechend angepasst werden.

Ausgehend von 14 Kita-Gebäuden im städt. Eigentum in freier Trägerschaft bedeutet dies einen jährlichen Bauunterhaltungsaufwand von rd. 784 TEUR, abzgl. der durch die Träger zu leistenden Aufwendungen von 3.000 EUR pro Jahr und Gruppe, in Summe von 186 TEUR. Somit wird im Rahmen der Haushaltplanung ab dem Jahr 2018 ein Gesamtaufwand von 598 TEUR berücksichtigt. In der Kalkulation enthalten sind auch Mittel für in Planung befindliche Einrichtungen. Diese werden bei Bedarf zunächst zur Beseitigung von bestehenden Investitionsstaus verwendet.

Die Kita-Gebäude wurden begangen und „zerstörungsfrei“ durch Inaugenscheinnahme hinsichtlich offensichtlicher Instandhaltungsstaus bewertet. Hier ergibt sich folgendes Bild der Instandhaltungsstaus:

- A. KiTa Prenzlauer Str. 86 TEUR
- B. KiTa Linzer Str. 6 TEUR
- C. KiTa Geschw.-Scholl-Str. 41,5 TEUR
- D. KiTa Robert-Koch-Str. 67 TEUR
- E. KiTa Schellingstr. 78,5 TEUR
- F. KiTa Grunewaldstr. 21,5 TEUR

Summe 300,5 TEUR

Zzgl. ca. 20% Nebenkosten / Unvorhersehbares

Gesamtaufwand ca. 360 TEUR

Anhand der Größenordnung der Instandhaltungsstaus wird deutlich, dass dieser mit den o.a. Haushaltsansätzen nur verteilt auf mehrere Jahre abgebaut werden kann. Dies ist jedoch technisch vertretbar und auch sinnvoll. Die Priorisierung wird sich an den technischen Erfordernissen und den zur Verfügung stehenden Haushaltsansätzen orientieren und einhergehend zur Bauunterhaltung abgewickelt.

Hinzu kommt etwa 1 Personalstelle zur Durchführung der Bauunterhaltung, eingruppiert in EG 11 TVÖD, ausmachend etwa 60 TEUR p.a.

Bereits im Mai 2016 hat der Rat der Stadt Monheim die Verwaltung beauftragt (siehe Vorlage IX/0695), mit den Trägern der Kindertagesstätten, die städtische Gebäude nutzen, Verhandlungen zur Übernahme der Bauunterhaltung aufzunehmen. Ergänzend hierzu empfiehlt die Verwaltung nunmehr dies auch auf Wartung und Prüfung sowie notwendige Instandsetzungsmaßnahmen zu erstrecken und die Verhandlungen entsprechend anzupassen. Für die durch den Träger aufzuwendenden derzeit rund 3.000 EUR pro Gruppe und Jahr sind eigenverantwortlich Kleinreparaturen am Gebäude bzw. der Freianlage durchzuführen und der Betrag ist in voller Höhe zu investieren. Alle weiteren notwendigen Unterhaltungsmaßnahmen werden durch das städt. Gebäudemanagement durchgeführt.

Förderrichtlinien für Personalausstattung in Kindertagesstätten

Zum Ausgleich von zu erwartenden Defiziten durch die Erreichung des Personalwertes 2 und zur Sicherstellung von auskömmlichen Rahmenbedingungen für die Ausbildung von Nachwuchskräften, empfiehlt die Verwaltung eine Förderung der Personalausstattung in Kindertagesstätten auf freiwilliger Basis und vorbehaltlich gesetzlicher Änderungen.

Die Förderung sollte auf Antrag rückwirkend für das jeweilige abgelaufene Kita-Jahr gewährt werden. Hierzu sollte durch den Träger der Kindertagesstätte ein gesonderter Verwendungsnachweis geführt werden.

Durch die ergänzende Förderung der Personalausstattung erhalten die Träger eine Planungssicherheit, die notwendigen durch das Land vorgegebenen Personalschlüssel zu erreichen und zukünftig Auszubildende nicht mehr auf die Fachkraftstunden anrechnen zu müssen.

Finanzrahmen

Zum Ausgleich des beschriebenen strukturellen Defizites im Rahmen der Kita-Finanzierung und dessen negative Folgen auf den Betreuungsschlüssel, die Rahmenbedingungen für Ausbildung und den Gebäudeunterhalt kalkuliert die Verwaltung ab dem Kita-Jahr 2018/19 folgenden Finanzrahmen:

Förderung der Personalausstattung:	1.141.000 EUR
Gebäudeunterhalt:	598.000 EUR
Personalkosten für Gebäudeunterhalt:	60.000 EUR
Gesamtsumme:	1.799.000 EUR

Die zusätzlichen Finanzmittel und Personalkosten in Höhe von 1.799.000 € werden im Rahmen der Haushaltsberatungen ab dem Haushaltsjahr 2018 berücksichtigt.

Anlagen

Anlage1_zusätzlicher Finanzbedarf
Anlage2 Trägerkonferenz Fachkräftemangel15.5.2017
Anlage3 Förderrichtlinien