

Stellungnahme der KEV
Gutachten von Steria Mummert

Autor: Im Auftrag der Kreiselternervertretung KEV
Susanne Amrhein
Susanne Dorow
KatrIn Schmieder
Frauke Wiltsche

Datum: 16.04.2008

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung: 1

Stellungnahmen zu Kernaussagen des Gutachten:..... 2

- Umsetzbarkeit unter dem geltenden Recht/ Elternbeteiligung 2
- Rechtsanspruch auf Krippe und Hort 2
- Zeitschiene 2
- Personalberechnung anhand der KitaVO 2
- Gutscheingrößen/ Regelgutschein von 7 Stunden..... 3
- Öffnungszeiten/ Laufzeiten 3
- Wahlmöglichkeiten der Eltern 4
- Wettbewerb 4
- Qualitätssteigerung..... 5
- Eigenbetriebe/ Ausgliederung städtischer Kitas..... 5
- Einbindung der Verpflegungskosten in den Gutscheinwert..... 6
- Personalplanung/ Zeitschichtenmodell..... 6
- Übersicht möglicher Ziele/ Veränderungen mit und ohne Gutscheinsystem..... 7

Schlusswort..... 8

Kurzfassung:

Die folgenden Aussagen wurden nach bekannt werden des Steria-Mummert-Gutachtens aber ohne Kenntnis einer möglichen Beschlussvorlage erstellt. In sofern lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht abgrenzen, welche Inhalte des Gutachtens sich wie wieder finden werden. Die Verwaltung plant, einzelne Stellungnahmen direkt zu den Themenpunkten in die Beschlussvorlage mit einzupflegen.

Auf Seite 22/ Tabelle 1 des Gutachtens sind die Stärken und Schwächen eines Gutscheinsystems gegenüber gestellt. Der Saldo aus Elternsicht kann schnell gezogen werden. Eltern in Norderstedt brauchen kein Kita-Gutschein-System um eine Nachfragemacht zu stärken, die sie heute bereits haben. Bei einem Versorgungsgrad im Elementarbereich von 95 % sehen sich Eltern grundsätzlich gut versorgt. Dieses lässt sich auch von der tatsächlichen Auslastung des Platzangebotes ableiten. Alle Eltern, die eine umfangreiche Betreuung aus Gründen des Kindesbedarfes oder der Berufstätigkeit benötigen, haben diese gefunden.

Die KEV spricht sich weiterhin gegen ein Kita-Gutschein-System aus. Einzelne im Gutachten vorgeschlagene sehr positiv zu bewertende Strukturveränderungen wären mit weniger Aufwand, kostengünstiger, schneller und zufriedenstellender im bestehenden Finanzierungssystem umsetzbar.

Ein Gutscheinsystem fordert Mio.-Investitionen in Soft- und Hardware bei der Verwaltung und den Kitas, Investitionen in zusätzliche Verwaltungsmitarbeiter, Investitionen in Kita-Controlling, Marketing, und betriebswirtschaftliche Zusatzaufgaben auf Seiten der Kita-Träger ohne dass ein Cent oder pädagogische Stunde bei den knapp 4.000 Kita-Kindern ankommt. Statt der Einführung eines Gutscheinsystems fordert die KEV eine zeitnahe Qualitäts- und Bildungsoffensive und eine Strukturveränderung von Betreuungsumfang und Öffnungszeiten.

Stellungnahmen zu Kernaussagen des Gutachten:

Umsetzbarkeit unter dem geltenden Recht/ Elternbeteiligung

Der Ansatz des Gutachtens, eine Einigung aller Akteure anzustreben – eben auch der Eltern - wird positiv bewertet. Die zu einzelnen Fragestellungen vorgeschlagenen Abstimmungen mit der Interessengruppe Eltern und die Durchführung von Elternbefragungen und Bedarfsanalysen sind zu befürworten.

Rechtsanspruch auf Krippe und Hort

Die Schrittweise Umsetzung des Rechtsanspruches für Krippenkinder wird von der KEV ausdrücklich begrüßt, ist aber nicht an die Einführung eines Gutscheinsystems gebunden.

Für eine bedarfsgerechte Angebotsgestaltung von Hortplätzen, wird eine Einbeziehung dieses Betreuungsbereiches gefordert. Die unterschiedlichen Finanzierungsformen mögen einen erhöhten Lösungs- und Abstimmungsbedarf erfordern. Die Frage der Finanzierung kann nicht Argument für einen Systemausschluss sein. In diesem Betreuungssegment haben Eltern heute keine Nachfragemacht, es gibt keinen Wettbewerb und es gibt für Träger keine Anreize, diesen Bereich auszubauen. Aktuell besteht ein großes Angebotsdefizit, welches durch einen Anspruch/ Gutschein sicherlich zu Gunsten der Kinder und Eltern ausgebaut werden würde.

Zeitschiene

Vor einem ersten Umsetzungsschritt wäre die Frage zu klären, ob die Träger diesem Systemwechsel grundsätzlich zustimmen werden. Wenn nicht, erscheint die ganze Planung hinfällig. Wenn ja, ist die vorgeschlagene Zeitschiene bis 2011 sehr knapp kalkuliert, da viele Umsetzungsschritte, z.B. Fortbildungsmaßnahmen im laufenden Kita-Prozess nicht zu Lasten der Arbeit am Kind stattfinden dürfen. Die Besitzstandswahrung von bereits betreuten Kindern kann ebenfalls zu einer verlängerten Einführungs- und Übergangszeit führen.

Nicht zu vergessen: Seit Jahren kommen zu wenig Stunden am Kind an – eine Fortsetzung oder Verschlechterung ist unakzeptabel. Eine sofortige Veränderung ist angezeigt! Warum nicht heute Personal aufstocken und dieses später ggf. neuen Aufgaben zuführen?

Personalberechnung anhand der KitaVO

Die Empfehlung des Gutachtens zur Personalberechnung basiert auf der Umsetzung von Personalberechnung analog zur KitaVO. In Norderstedt sind sich bereits heute alle Beteiligten grundsätzlich darüber einig, dass eine Personalausstattung dieser Art nicht ausreicht (= Auslöser für diese Diskussion). Im Gutachten fehlt von daher die Anerkennung des bereits höher angesetzten Schlüssels und der außerdem breit diskutierte zusätzlichen Anhebung für bestimmte Zeiten z.B. in Pädagogische Kernzeiten (siehe Ursprungsverwaltungsentwurf Sep.2007). Das Gutachten beschreibt mit dem Begriff pädagogische Kernzeiten, abweichend von dem Ursprungsentwurf der Verwaltung, lediglich Zeiten, in denen eine Anwesenheitspflicht der Kinder besteht. Weiterhin werden kindfernen Tätigkeiten, betriebswirtschaftliche Zusatzaufgaben (Marketing, Kundeninfo, Dokumentation, Abrechnung und Einzug der Elternbeiträge), eine massive Fortbildungsoffensive (ggf. befristet), die Personalbindung für interne Qualitätssicherung

und –Entwicklung und die neuen Bedarfe für eine integrierte Sprachförderung nicht ausreichend gewürdigt- später nicht ausreichend finanziert!

Die Einführung eines Gutscheinsystems auf Basis der Gutachtenempfehlungen würde zu einer massiven Absenkung der am Kind ankommenden pädagogischen Stunden führen. Das steht im klaren Widerspruch zur politischen Zielvorgabe!

Nicht zu vergessen: Eine Neuberechnung und Personalaufstockung kann kurzfristig ohne ein Kita-Gutschein-System erfolgen! Sie muss alle Teilaspekte berücksichtigen!

Der Ansatz des Gutachtens, Personalstunden linear auf Betreuungsstunden pro Kind herunter zu rechnen ist aus Sicht der KEV unsachgerecht, da viele Tätigkeiten zwar pro Kind berechenbar sind, diese aber nahezu unabhängig vom Betreuungsumfang anfallen (Elterngespräche, Dokumentation, Elternabende, ein Großteil der Vor- und Nachbereitung, Aufnahmegespräche, Zusammenarbeit Kita/ Schule u.v.a.m.). Hier ist eine Aufspaltung in kindbezogene und umfangbezogene Kosten zu unterscheiden (sowohl im Fachkraft-Kind-Schlüssel als auch bei den Leitungsstellen). Der Zuwachs an kaufmännischen und betriebswirtschaftlichen Aufgaben würde gar eine Doppelberechnung der Leitung oder die Verdopplung der Leitungsstunden rechtfertigen (kindferne Investitionen!). Sofern die verschiedenen Gutscheine einen unterschiedlichen Umfang an personalintensiveren pädagogischen Kernzeiten erhalten, wären die Personalkosten differenzierter zu kalkulieren. Eine einfache Stundenberechnung stellt Kitas mit niedrigen Gutscheinstunden finanziell und personell schlechter. Kinder mit niedrigem Gutscheinstundenumfang wären automatisch weniger attraktiv.

Gutscheingrößen/ Regelgutschein von 7 Stunden

Die Empfehlung der Gutachter, den Regelgutschein in Höhe von 7 Stunden ohne Bindung an besonders nachgewiesene Förderbedarfe und/ oder die Arbeitssituation der Eltern ist das besondere „Highlight“ des Gutachtens aus KEV-Sicht. Es garantiert solide Bildungsstartbedingungen, was die Quantität angeht. Dieser quantitative Aspekt ist noch durch qualitative Instrumente (Definition von Kernzeiten mit erhöhtem und ggf. besonders qualifiziertem Personal) zu ergänzen. Die Bindung eines über den 7 Stunden hinaus gehenden Betreuungsanspruchs an bestimmte Kriterien ist dann kind- und sachgerecht, entsprechende Kriterien wären zu erarbeiten. Die Wahlfreiheit der Eltern bei Gutscheingrößen von 4-, 5- oder 7-Stundengutscheinen wird ausdrücklich begrüßt.

Eine Unterschreitung dieser 7-Stunden-Empfehlung würde zu auffälligen Unterschieden in den Bildungsstartbedingungen führen und nähme das Risiko von dem „Nichterfüllen individueller Förderbedarfe“ in Kauf. Dieses lehnt die KEV konsequent ab. Unter der Annahme, dass die Beschlussvorlage diese Empfehlung aufgreifen wird, verzichtet die KEV auf eine ausführliche Argumentation.

Nicht zu vergessen: Eine Umstrukturierung auf 7 Stunden Regelbetreuung ist auch ohne Gutschein-System umsetzbar!

Öffnungszeiten/ Laufzeiten

Die Eigenorganisation der Öffnungszeiten durch die KiTa unter Einbindung der Beiräte wird befürwortet. Um eine Wettbewerbsverzerrung bzw. die Wahlmöglichkeiten von Eltern nicht einzuschränken, sollte die Einführung von etwaigen „Schließzeiten“ nur mit der Zustimmung der Eltern und in Kombination mit „Notgruppen“ in den eigenen Kitas möglich sein.

Die Öffnung des Kita-Einstiegs ohne Bindung an das altbekannte „Kita-Jahr“ ist für Eltern ein weiteres „Highlight“ des Gutachtens, da bereits mit dem 3.Geburtstag die Elternzeit

ausläuft. Diese Öffnung wäre grundsätzlich auch ohne ein Gutscheinsystem umsetzbar! Bezüglich der Gruppengrößen und der Qualitätskriterien ist egal in welchem Finanzierungssystem zu bedenken, dass „Unterjährige-Aufnahmen“ nicht zu einer erhöhten Gruppenstärke zu Lasten aller Kinder führen dürfen. Folgt man diesem Gedanken, müssten für diese Kinder zu Beginn eines Kita-Jahres Plätze „frei-gehalten“ werden, bis die Summe der Kinder eine ganze Gruppenstärke erfüllt. Im Detail kann das wiederum aber nicht dazu führen, dass Kinder kurz nach einer Eingewöhnungsphase in eine andere Gruppe überführt werden. Hier wäre zu bedenken, dass Träger, die sich an diesem Verfahren beteiligen für die unterjährigen Kinder einen „Freihalte-Puffer“ erhalten.

Zu Gunsten der elterlichen Planungssicherheit befürwortet die KEV weiterhin eine Laufzeit über die ganze jeweilige Betreuungsform, z.B. Krippenzeit, Elementarzeit, Hortzeit. Bei einem Regelanspruch von 7 Stunden wären weit aus weniger Veränderungsmeldungen zu erwarten, als bei 4- oder 5-Stunden. Maximal sollten hier Eltern, die einenutschein über 7 Stunden hinaus in Anspruch nehmen, eine Meldpflicht für Veränderungen erhalten. Wie dann mit Änderungen umgegangen wird, sollte zum Wohle des Kindes im Einzelfall geregelt werden. Hier ist insbesondere die Zumutbarkeit von Gruppen- und Kitawechsel zu berücksichtigen.

Nicht zu vergessen: Veränderungen von Öffnungs- und Laufzeiten sind auch ohne ein Gutschein-System mit einfachen Satzungsänderungen umsetzbar!

Wahlmöglichkeiten der Eltern

Das Gutachten hebt die Wahlmöglichkeit der Eltern als „Highlight“ für Eltern und Motor für Wettbewerb hervor. Dieses ist kein Argument für ein Gutscheinsystem, da es bereits heute auf alle Nichtstädtischen Kitaplätze und zum größten Teil auch auf die Entscheidung für städtische Kitas stattfindet. Viele Norderstedter Eltern sind heute bereits bewusst nachfragende Kunden! Eine Steigerung dieses Potentials ist unrealistisch. Die breite öffentliche Diskussion zu einem möglichen Systemwechsel hat in Norderstedt aufgezeigt, dass genau diese nachfragenden Eltern eine Verschiebung zu Lasten der weniger nachfragestarken Eltern ablehnen. Hier wird bildungsfernen und wenig engagierten Familien der Zugang durch einen erhöhten Informationsaufwand und die Verdoppelung des Antragsverfahrens (Gutscheinantrag, Bewerbung um Kita-Platz) erschwert und die Kundenmacht zur Falle in der Entscheidungsmacht des Trägers. Auch in einem Gutscheinsystem haben Eltern nicht die Garantie, dass sie ihre Nachfrage in ihren Wahl-Kitas erfüllt bekommen

Fazit: Wahlmöglichkeiten haben Eltern bereits heute – ohne ein Kita-Gutschein-System!

Im Gutachten fehlen Angaben dazu, wie Norderstedter Eltern in einem Gutscheinsystem ihren Gutschein in einer Umland-Kita insb. in Hamburger Betriebskindergärten einlösen können. Hier wäre eine Ergänzung vorzunehmen, um eine neue Wahlmöglichkeit zu erschließen und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf auszubauen. Zur eindeutigeren Angebotsplanung auf Trägerseite sollte hier eine „Kennzeichnung“ solcher Gutscheine bei Antragstellung erfolgen.

Wettbewerb

Dass Wettbewerbsdruck zu einer Marketing-Profilierung führt, ist unbestritten. Norderstedter Eltern üben bereits heute einen hohen Nachfragedruck aus, so dass bereits eine hohe Träger- und Konzeptvielfalt besteht (ohne Gutscheinsystem). Eine Qualitätssteigerung im Detail (siehe Vortrag von Frau Prof. Stremel zur pädag. Qualität) wird nicht durch Marketing erreicht! Der Druck wird für kleine Einrichtungen besonders

hoch, da sie weder einen „Werbeetat“ noch das Know-how dafür zur Verfügung haben. Bisher geht jeder Euro ins Kind und nicht in die Werbung!

Sobald kleine Kitas durch ein Gutscheinsystem in ihrer Finanzierung gefährdet sind, wird die heutige Angebotsvielfalt gefährdet. Die Wahlmöglichkeiten der Eltern wird eingeschränkt. Grundsätzlich wird der Wettbewerbsdruck auf Kostenebene zu Einsparungen im Personalbereich führen, d.h. eine Absenkung der Qualität durch Absenkung pädagogischer Stunden.

Das Gutachten streitet nicht ab, dass als ein schwerwiegender Nachteil der Wettbewerb um Kinder mit hohen Gutscheinstunden stattfinden wird. Nur so kann der Träger seine zur Verfügung stehenden Ressourcen optimal nutzen.

Sofern sich die Stadt aus einem Vergabeverfahren heraus zieht, wird zusätzlich noch ein Wettbewerb um wenig-arbeitsintensive Kinder entstehen. Kinder mit erhöhtem pädagogischen Aufwand und Sprachförderbedarf, sind nur bedingt gern genommene Kunden – diese sind die Verlierer im Gutscheinsystem! Hier muss es neben einem finanziellen Anreiz (höherer Gutscheinwert) ggf. eine Belegungsquote geben. Nur so kann eine Gleichverteilung der Kinder und die Integration sichergestellt werden. Gleichzeitig wären auch diese Kinder attraktive Kunden.

Nicht zu vergessen: Einen gesunden Wettbewerb haben wir heute – eine Verschiebung zu Lasten arbeitsintensiver Kinder entsteht im Gutschein-Wettbewerb!

Qualitätssteigerung

Das Gutachten berücksichtigt die organisatorischen und finanziellen Aspekte weit aus stärker, als die Maßnahmen zur Qualitätssteigerung. Dieses mag in den Inhalten der Ausschreibung begründet sein. Der Grundsatzbeschluss des Ausschusses f.JM beinhaltet den Aspekt der Qualitätssteigerung aus gutem Grund gleichwertig. Auslöser der Diskussion war der Gedanke, dass ein Gutscheinsystem ein adäquates Instrument für eine Qualitätssteigerung sei. Das Gutachten verschiebt die Prioritäten und lässt die Qualität in eine interne und externe Evaluation münden, ohne kurz und mittelfristige Maßnahmen zu benennen. Um den Eltern als nachfragenden Kunden Qualitätsinformationen transparent zu machen, wäre eine anerkannte Zertifizierung sinnvoll, dem jedoch ein langfristiger Prozess voraus geht.

Nach Jahren des qualitätsbezogenen Stillstands ist kurzfristig ein Katalog Qualitätssteigernder Maßnahmen zu beschließen, zu finanzieren und um zu setzen. Dieses sollte unabhängig von einer späteren Finanzierungsform sofort stattfinden!

Fazit: Im Entwurf des Gutscheinsystems wird die vorhandene Qualität maximal konserviert und dokumentiert. Der Entwurf sieht keinen direkten Qualitätsausbau vor. Qualitätssteigerung muß kurzfristig angestoßen und finanziert werde und braucht kein Gutscheinsystem!

Eigenbetriebe/ Ausgliederung städtischer Kitas

Das Gutachten bindet die Einführung eines Gutscheinsystems an die Abkoppelung der städtischen Kitas in eine eigenständige Organisationsform. Hier wird eine fehlende „Trägerposition“ der städtischen Einrichtungen gegenüber der städtischen Verwaltung benannt und eine potentielle Besserstellung der städtischen Träger zu den nichtstädtischen im Wettbewerb unterstellt.

Aus Sicht der Elternvertretung ist das Fehlen der Trägervertretung gegenüber dem Geldgeber „Stadt“ ein durchaus wahrgenommenes Problem. Es wurde in der öffentlichen Diskussion um ein Gutscheinsystem besonders deutlich: Angriffe gegen städtischen Kitas

und unterstellte Ineffizienzen blieben unbeantwortet. Mitarbeiter städtischer Kitas und Einrichtungen erhielten einen „Maulkorb“.

Nicht zu vergessen: Organisatorische Veränderungen sind auch ohne ein Gutscheinsystem umsetzbar!

Einbindung der Verpflegungskosten in den Gutscheinwert

Der im Gutachten vorgeschlagene Weg, Verpflegungskosten mit z.B. 15 Euro pro Kind im Gutscheinwert zu vergüten und alle darüber hinaus gehenden Kosten des jeweiligen Trägers über unterschiedlich Elternbeiträge ohne Sozialstaffel finanzieren zu lassen wird von der KEV abgelehnt und kritisiert. Hier wird die Qualität der Verpflegung von den Zahlungsmöglichkeiten der Eltern abhängig gemacht. Diese Qualitätsunterschiede beschreibt Frau Prof. Stremel im Hamburger Gutscheinmodell, sie sind nicht nachahmenswert. Das Gutachten lehnt unterschiedliche Elternbeiträge für Betreuung ab, um gleiche Zugangsmöglichkeiten für alle Nutzer sicher zu stellen. Von dieser sinnvollen Zielvorgabe wird bei dem Verpflegungsentgelt abgewichen.

Grundsätzlich ist anzumerken, dass die Höhe der Verpflegungskosten bereits heute nicht in die aktuelle Lebenssituation von Familien und die öffentliche Diskussion „kein Kind ohne Essen“ passt. Bereits heute werden Kinder von einem „kostenlosen“ Kitaplatz abgemeldet oder umgemeldet, weil Eltern sich das hohe Verpflegungsentgelt nicht leisten können. Hier wäre eine sinnvolle Absenkung und Sozialstaffelregelung sachgerecht. Unterstellt man, dass sich der Gutscheinumfang nach dem Bedarf des Kindes bemisst, kann die finanzielle Hürde bei Verpflegungskosten nicht zu einem niedrigen Betreuungsumfang führen.

Nicht zu vergessen: Eine sozial gerechte Absenkung der Verpflegungskosten (Höhe und Sozialstaffel) ist ohne Gutscheinsystem kurzfristig umsetzbar!

Personalplanung/ Zeitschichtenmodell

Nachdem das Gutachten konkrete Beispiele für Maßnahmen zur Qualitätssteigerung vermissen ließ, ist es ein inhaltlicher Bruch, dass stattdessen Beispiele für den „wirtschaftlicheren Personaleinsatz“ vorgestellt werden (S. 106 des Gutachtens). Schon die gewählten Modellnamen zeigen die Tendenz ihres Inhalts. Die KEV sieht hier den Ansatz, den die Fa. Kita-Consult bereits vorgestellt hat. Es wird beim Personaleinsatz nur noch die Betreuungsstunde am Kind betrachtet und eingeplant. Kindferne Aufgaben und der pädagogis

Übersicht möglicher Ziele/ Veränderungen mit und ohne Gutscheinsystem

	Existiert bereits	ohne Gutscheinsystem umsetzbar	im Gutscheinsystem möglich
Trägervielfalt	x	x	x
Konzeptvielfalt	x	x	x
Wahl der Kita durch Eltern	x	x	x
Veränderung von Öffnungszeiten		x	x
Umfang der Regelbetreuung von 7 Std.		x	x
Wunsch d. Verwaltung: Befristung von Bewilligungen		x	x
unterjähriger Zugang		x	x
Qualitätssicherung	x	x	x
Qualitätssteigerung	x	x	x
Soziale Gleichverteilung	x	x	nicht vorgesehen
Anpassung Verpflegungsentgelt		x	nicht vorgesehen
Reaktion auf Nachfrageveränderungen		x	x
Abkoppelung städtischer Kitas von der Stadt		x	x
Rückzug der Stadt aus kurzfristiger Angebotsplanung			x
Rückzug der Stadt aus Vorhaltekosten und Kosten für Mindestbesetzungen zu Lasten der Träger und ihrer Mitarbeiter			x
Verschiebung des Risikos der demographischen Entwicklung zu Lasten der Träger			x
Abkopplung der städtischen Kitas von der Stadt		x	x

Schlusswort

Die Vertreterinnen der Kreiselternervertretung bedanken sich ausdrücklich bei Herrn Schulze und Herrn Nagel der Firma Steria Mummert Consulting AG für die interessierte und wertschätzende Art und Weise, wie sie im Rahmen der geführten Gespräche und Kontakte auf die Bedürfnisse, Bedenken und Ideen der Elternvertretung eingegangen sind.

Das Gutachten verbindet auf eindrucksvolle Weise die Stellungnahmen zu rechtlichen Rahmenbedingungen mit den unterschiedlichen Bedürfnisse der Akteure und möglichen Strukturen.

Nicht zu vergessen: Aufgrund der Auftragsstellung fehlt weiterhin eine ergebnisoffene Analyse oder Bewertung, ob das Instrument „Gutscheinsystem“ für Norderstedt überhaupt zweckmäßig und wirtschaftlich ist.