

öffentlich

Gemeinde Henstedt-Ulzburg Der Bürgermeister

FB 1 Verwaltungssteuerung und -service
25.11.2015 / 1

Beratungsvorlage VO/2015/286 **öffentlich**

Künftige Organisation des Kindertagesstättenbereiches

Beratungsfolge:

07.12.2015	Kinder- und Jugendausschuss	Vorberatung
15.12.2015	Gemeindevertretung	Entscheidung

Sachverhalt:

Die Gemeinde betreibt insgesamt 10 eigene Kindertagesstätten mit Krippen, Kindergärten und Horten. Täglich werden rd. 1.400 Kinder im Alter von 1 - 14 Jahren betreut. Um die Betreuung kümmern sich über 200 Erzieher/innen. Hinzu kommen etliche Mitarbeiter/innen in der Verwaltung, die ganz oder teilweise für diesen Bereich tätig sind. Jährlich gibt die Gemeinde über 9 Mio. € für die Kinderbetreuung aus. Damit entfallen rd. 15% aller jährlichen Ausgaben auf diesen Bereich.

Wie anhand der Zahlen zu sehen ist, hat der Bereich der Kindertagesstätten mittlerweile eine Größe erreicht, die einem mittelständischen Unternehmen gleichkommt. Die derzeitige Organisationsform dagegen entspricht nicht mehr einer an dieser Größenordnung ausgerichteten und notwendigen Betriebsführung.

Vielmehr sind die Kindertagesstätten derzeit organisatorisch Teil der hierarchisch gegliederten Gemeindeverwaltung und zwar als eine von drei Abteilungen eines Sachgebietes, welches wiederum dem übergeordneten Fachbereich Soziales, Bildung, Jugend und Freizeit angehört. Allein daran wird deutlich, dass eine Leitung des Bereiches, wie sie bei der Größe erforderlich ist, nahezu unmöglich ist.

Daneben ergeben sich in der Verwaltung weitere Zuständigkeiten der verschiedenen Fachbereiche, wie Personal, Finanzen, Immobilienverwaltung, Rechnungsprüfungsamt u.a.. Im Ergebnis bestehen vielerlei Verantwortlichkeiten und Verflechtungen im Querschnitt der Verwaltung mit der Folge langer Entscheidungswege.

Die Verwaltung beschäftigt sich daher seit dem I. Quartal dieses Jahres mit alternativen Betriebsformen für die gemeindlichen Kindertagesstätten. Näher betrachtet worden sind dabei vier verschiedene Modelle und zwar

- der Regiebetrieb (weiterhin als Teil der Verwaltung (Fachbereich) aber mit besonderen eigenständigen Kompetenzen)
- der Eigenbetrieb (als gesondertes „Unternehmen“ der Gemeinde ohne eigene Rechtspersönlichkeit)
- die Anstalt des öffentlichen Rechts (als eigenständige öffentlich-rechtliche Verwaltungseinheit)
- die (gemeinnützige) Gesellschaft mit beschränkter Haftung ((g)GmbH, als rein privatrechtliche Betriebsform)

Parallel dazu hat man sich auch seitens der politischen Gremien bzw. des Kinder- und Jugendausschusses Gedanken gemacht, ob die Kindertagesstätten in der bisherigen Form weitergeführt werden können oder die Überführung dieses Bereiches in eine andere Betriebsform erforderlich wird. So wurde im Frühjahr Kontakt zur Kita gGmbH der Stadt Schwerin aufgenommen. Nach einem Besuch vor Ort durch einige Ausschussmitglieder hat die Leiterin der Kita gGmbH am 21.05.15 das Schweriner Modell im Ratssaal der Gemeinde vorgestellt.

In der darauffolgenden Sitzung des Kinder- und Jugendausschusses bestand Einigkeit, dass auch noch die Rechtsformen des „Eigenbetriebes“ und der „Anstalt des öffentlichen Rechts (AÖR)“ vorgestellt werden.

Bezgl. des Eigenbetriebes erfolgte diese Vorstellung am 03.09.15 durch die Stadt Greifswald. Der dortige Geschäftsführer hat zu dieser Rechtsform einen sehr interessanten und aufschlussreichen Vortrag gehalten.

Zu einer Vorstellung der AÖR ist es leider nicht gekommen, da seitens der Stadt Eschweiler, die ihre Kindertagesstätten in dieser Rechtsform betreibt, kein Termin in diesem Jahr genannt werden konnte.

Unabhängig davon, dass eine Vorstellung der AÖR nicht zustande gekommen ist, besteht zwischen dem Kinder- und Jugendausschuss und der Verwaltung Einigkeit, dass die Kindertagesstätten in der bisherigen Form nicht weiter geführt und betrieben werden können. Eine Änderung der Organisations-/Betriebsform für den Bereich der Kindertagesstätten ist notwendig und daher zu prüfen.

Wie bereits oben erwähnt, kommen aus Sicht der Verwaltung vier verschiedene Modelle für die künftige Organisationsform in Frage. Entscheidend bei der Auswahl einer dieser Organisationsformen wird sein, welche Ziele / Kriterien / Erwartungen mit der strukturellen Änderung verbunden sind.

In der Sitzung des Kinder- und Jugendausschusses am 26.05.2015 Bestand Einigkeit, dass sich die Situation in den Einrichtungen und in der Verwaltung auf keinen Fall verschlechtern soll. Diese Zielsetzung wird auch verwaltungsseitig voll unterstützt.

Um den gemeindlichen Gremien für eine diesbezügliche Beratung Vorschläge und Entscheidungshilfen an die Hand zu geben, hat die Verwaltung unter Einbeziehung der Leitungen der Kindertagesstätten, des Personalrates, der Gleichstellungsbeauftragten, des RPA sowie verschiedenen Fachabteilungen in einem von der Organisationsberaterin Frau Jeschke moderierten Workshop Ziele und Kriterien erarbeitet.

Aufgeteilt in sog. Basisziele („must have“), erweiterte Ziele („nice to have“) und Negativziele („no go“) sind in dieser Veranstaltung Vorschläge zu den Bereichen „Personal“, „Finanzen“, „Pädagogik“ und „Abläufe/Strukturen“ zusammengetragen worden, die aber auch die verschiedenen Interessenlagen der Beteiligten aufzeigen. So spielt natürlich das Thema „Personal“ eine herausragende Rolle, verbunden mit Ängsten der Beschäftigten, die von der Schlechterstellung bis hin zum Arbeitsplatzverlust reichen. Auch im Bereich der „Finanzen“ sind neben etwaigen Entscheidungskriterien einige Fragen aufgeworfen worden. Dabei wurde offensichtlich, dass weitergehender Klärungsbedarf besteht und tiefergehende Prüfungen notwendig sind.

Außer Frage steht bei allen Beteiligten, dass die Qualität der guten Betreuungs- und Bildungsarbeit beizubehalten ist und stetig ausgebaut werden soll.

Eine Zusammenstellung der in den verschiedenen Arbeitsgruppen entwickelten Ziele / Kriterien ist anliegend beigefügt. Ohne über die Wichtigkeit der nicht berücksichtigten Vorschläge in der weiteren Betrachtung entscheiden zu wollen, habe ich einige Kriterien und Ziele ausgewählt, nach denen die verschiedenen Organisationsmodelle beurteilt werden könnten und zwar:

1. Besitzstandswahrung
 - Gemeinde ist Arbeitgeberin
 - Geltung des öffentl. Arbeitsrechtes
 - Personalschlüssel wird erhalten
2. hohe Einflussmöglichkeit des Trägers
3. Verbesserung der Handlungsmöglichkeiten
 - mehr Selbstständigkeit
 - mehr eigenverantwortliche Entscheidungen und Handlungskompetenzen
 - kurze Wege (schnelle Entscheidungen und Umsetzungen)
 - stärkere Ressourcenverantwortung
 - mehr direkte Steuerung i.S. fachlicher Unterstützung/Rückhalt
4. Kostentransparenz durch eindeutige Zuordnung und Steuerungsmöglichkeiten
5. Vermeidung von Vermögensverlusten (Insolvenz)
6. 100%-iges Gemeindeunternehmen
7. Beibehaltung der einrichtungsspezifischen Konzepte
8. Eigenverantwortung in pädagogischen Belangen und Konzeptautonomie

Im weiteren Verfahren sind die festzulegenden Kriterien auch unter der rechtlichen Vorgabe der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu prüfen.

Neben diesen Vorschlägen der Verwaltung sind auch die Fraktionen durch die Ausschussvorsitzende, Frau Dosdahl, gebeten worden, sich Gedanken über ihre Zielvorstellungen für eine neue Organisationsstruktur im Kindertagesstättenbereich zu machen. Seitens der FDP-Fraktion sind bereits die in der Anlage beigefügten Vorschläge eingereicht worden.

Zum derzeitigen Verfahrensstand ist aus Sicht der Verwaltung festzustellen, dass ein grundsätzlicher Konsens aller Beteiligten besteht, dass eine strukturelle Änderung in der Organisation des Betriebs der Kindertagesstätten erforderlich ist. Deutlich ist aber auch geworden, dass bei der Zielfindung zur Auswahl eines Organisationsmodells allein schon innerhalb der Verwaltung (Mitarbeiter/innen Kita-Bereich, Fachabteilungen, GLB Personalrat, RPA) und den Einrichtungen viele Interessen und Sichtweisen bestehen, die in die Prüfung mit einbezogen werden müssen.

Die Elternschaft ist bisher zwar mit einem Schreiben informiert, aber ansonsten noch nicht weitergehend beteiligt worden, welches der Gesetzgeber bei wesentlichen Angelegenheiten vorsieht. Eine – möglichst frühzeitige – Einbindung der Elternschaft in das weitere Verfahren ist sinnvoll, um deren Interessen berücksichtigen zu können.

Daneben werden auch die Fraktionen ihre ggf. unterschiedlichen Vorstellungen haben, wohin der Weg gehen soll.

Aufgrund dieser Vielzahl der Beteiligten mit ihren unterschiedlichen Interessenlagen, die im Ergebnis gar nicht weit auseinanderliegen müssen, ist es für die Verwaltung unabdingbar, einen breiten Konsens für die Festlegung von Zielen und Kriterien zur Auswahl des Organisationsmodells für den zukünftigen Betrieb der Kindertagesstätten zu finden. Nur dann wird sowohl die Umstellung als auch der zukünftige Betrieb von Erfolg gekrönt sein.

Um diesen für den Erfolg des Projektes unabdingbaren Konsens zu erreichen, schlägt die Verwaltung vor, die Beteiligten in einem moderierten Workshop an einen Tisch zu holen und zwar in folgender Zusammensetzung:

10x Politik (2x je Fraktion)

9x Verwaltung (Bgm, Leitung FB 1 und 2, Leitungen Sachgebiet Kinder/Jugend und Finanzen, pädagogische Fachberatung, Personalrat, GLB und RPA)

2x Kita-Leitungen

2x Eltern (Vorsitzende Kita-Beirat und Stellvertreterin)

Finanzielle Auswirkungen:

Nein Ja:

a) Einmalige Kosten/Jahr:	EUR Kosten entstehen für die Durchführung der Workshops je nach Anzahl und Dauer
b) Folgekosten/Jahr:	EUR
c) Haushaltsmittel stehen zur Verfügung:	<input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ja
d) Prüfergebnis Fördermöglichkeiten:	<input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ja (siehe Erläuterungen)
Erläuterungen zu Buchstabe	a) Der Betrag ist in den Haushalt 2016 einzustellen.

Beschlussvorschlag:

a) für den Kinder- und Jugendausschuss

Der Kinder- und Jugendausschuss,

a) spricht sich dafür aus, für den Betrieb der gemeindeeigenen Kindertagesstätten eine strukturelle Änderung herbeizuführen und empfiehlt der Gemeindevertretung einen entsprechenden Beschluss zu fassen.

b) beschließt zur Festlegung von Zielen / Kriterien zur Auswahl einer der in der Vorlage genannten Organisationsformen einen moderierten Workshop mit dem in der Vorlage genannten Teilnehmerkreis durchzuführen.

b) für die Gemeindevertretung

Die Gemeindevertretung beschließt, für den Betrieb der gemeindeeigenen Kindertagesstätten eine strukturelle Änderung herbeizuführen. Die Entscheidung über eine der in der Vorlage genannten Organisationsformen wird von ihr zu späterer Zeit anhand von noch festzulegenden Zielen / Kriterien zur Auswahl des Organisationsmodells getroffen.

Anlage/n:

Zusammenstellung der Ergebnisse des Workshops zur Zielfindung
Vorschläge der FDP-Fraktion für Ziele zur Ausgründung der Kitas

In Vertretung

Elisabeth von Bressensdorf
1. stellv. Bürgermeisterin

Zusammenstellung der Ergebnisse des Workshops zur Zielfindung für die künftige Kita-Organisation

Themenbereich: Personal

Erwartungen an den BGM: Beteiligung von Anfang an, Höchstmaß an Transparenz, Einbindung der einzelnen Mitarbeiter/innen, individuelle Berücksichtigung (Besoldung, Arbeitszeit etc.)

Voraussetzung vor Entscheidung: Die Aufgaben und Stellenanteile der Kernverwaltung, die betroffen sind, werden analysiert, strukturiert und optimiert.

- Bereiche Kita und päd. Fachberatung, Personal, ZGW, Hochbau, Grünplanung, IT, Beschaffung, Hausmeister etc.

Kriterien / Ziele / Vorgaben		
Basisziele („must have“)	Erweiterte Ziele („nice to have“)	Negativziele („no go“)
Besitzstandswahrung - Gemeinde ist Arbeitgeberin - Geltung des öffentl. Arbeitsrechtes - Personalschlüssel wird erhalten		Privatisierung
Arbeitsabläufe strukturieren, optimieren, vereinfachen		Verlust von Arbeitsplätzen
Bündelung der Kompetenzen - mehr Selbstständigkeit - mehr eigenverantwortliche Entscheidungen - stärkere Ressourcenverantwortung - mehr direkte Steuerung i.S. fachlicher Unterstützung/Rückhalt		Verschlechterung der Bedingungen der Arbeit - Verringerung des Personalschlüssels
		Verschlechterung der Qualität der Arbeit

Zusammenstellung der Ergebnisse des Workshops zur Zielfindung für die künftige Kita-Organisation

Themenbereich: Finanzen

Kriterien / Ziele / Vorgaben		
Basisziele („must have“)	Erweiterte Ziele („nice to have“)	Negativziele („no go“)
Sparsame und wirtschaftliche Organisationsform (rechtliche Vorgabe)	bessere Fördermittelaquise	gegeneinander arbeiten
bedarfsgerechte Organisationsform ausgerichtet an - Qualität - Personal - Fortbildung - Ausstattung - Öffentlichkeitsarbeit - Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsauftrag	Fundraising – Spenden und Sponsoring	Doppelstrukturen
Kostentransparenz durch eindeutige Zuordnung und Steuerungsmöglichkeiten		kein ausreichendes Beteiligungsverfahren
Budgetverantwortung (Auftragsbefugnis und Abrechnung)		mangelnde Koordination, Kooperation und Kommunikation
Flexibilität		negative finanzielle Auswirkungen auf den Gemeindehaushalt (z.B. VBL, Grunderwerbsteuer)
Vermeidung von Vermögensverlusten (Insolvenz)		
100%-iges Gemeindeunternehmen		
Einflussmöglichkeiten des gemeindlichen Trägers		
wirtschaftliche Gestaltung der Elternbeiträge		

Zusammenstellung der Ergebnisse des Workshops zur Zielfindung für die künftige Kita-Organisation

ausreichende Finanzausstattung für den Umsetzungsprozess - Begleitung - Personalausstattung (rechtzeitig vor Beginn) - Finanzausstattung - EDV - Internetpräsenz - Betriebsitz		
Effizienzsteigerung durch vorbereitende Grundsatzarbeit für neue Orgaform		
Orgaform-Leiter/in vor Betriebsbeginn beteiligen		
Harmonisierung der Ziele aller Orga-Einheiten		
eigenständige - Finanzverwaltung?! - Personalverwaltung?! - ZGW, BBH, Organisation?!		
finanzielle Auswirkungen von Vermögensübergängen prüfen - Wirtschaftlichkeit		
Qualität fördern und weiterentwickeln		
ideale Ausgestaltung des Nutzungsverhältnisses (Satzung, Betreuungsvertrag – Idealform?)		
Transparentes, effektives und effizientes Finanzwesen		

Zusammenstellung der Ergebnisse des Workshops zur Zielfindung für die künftige Kita-Organisation

Themenbereich: Pädagogik

Kriterien / Ziele / Vorgaben		
Basisziele („must have“)	Erweiterte Ziele („nice to have“)	Negativziele („no go“)
Beibehaltung der einrichtungsspezifischen Konzepte	Möglichkeit SPA-Stellen auch mit Erzieherinnen zu besetzen und zu vergüten	Verringerung des Stellenschlüssels
Leitungsteam (Leitung u. Stellv.) je Einrichtung muss erhalten bleiben	Erhöhung des Stellenschlüssels	Erhöhung der Gruppenstärke
Eigenverantwortung in pädagogischen Belangen		
Konzeptautonomie		

Zusammenstellung der Ergebnisse des Workshops zur Zielfindung für die künftige Kita-Organisation

Themenbereich: Abläufe / Strukturen

Kriterien / Ziele / Vorgaben		
Basisziele („must have“)	Erweiterte Ziele („nice to have“)	Negativziele („no go“)
zentrale Anmelde- und Abmelde-Liste mit Zugriffsmöglichkeiten für alle Einrichtungen	Software als Unterstützung	
klare Verhältnisse über Dienstanweisungen		
Einrichtungen sollen sich mehr auf die Pädagogik und weniger Verwaltungstätigkeit ausüben		
Personaleinsatzplanung bleibt in den Einrichtungen		
schnelle Entscheidung und Umsetzung		
transparenter, geordneter Informationsfluss		
Regelmäßige Dienstbesprechungen (Verwaltung)		
zeitnahe Wiederbesetzung von Fehlstellen		
klare Verteilung der Aufgaben in der Verwaltung		
serviceorientierte feste Ansprechpersonen in der Verwaltung pro Einrichtung		
selbständige Handlungskompetenzen für Einrichtung und Verwaltung		
Auftragserteilungsbefugnis Leitung und Stellvertretung gleich		

Kita-Ausgründung in Henstedt-Ulzburg

Ziele zur Ausgründung der Kitas in Henstedt-Ulzburg

Henstedt-Ulzburg ist wie andere Gemeinden auch stetig steigenden Anforderungen an die Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen ausgesetzt. Schon heute werden 10 Kindertagesstätten mit ca. 200 Mitarbeitern von der Gemeinde geführt. In den nächsten Monaten werden die vorhandenen Einrichtungen noch weiter ausgebaut. Sollte der zunehmende Bedarf an Betreuungsplätzen nicht durch freie Träger hinreichend abgedeckt werden, werden zusätzliche neue gemeindeeigene Einrichtungen gebaut werden müssen.

Um dieser Entwicklung Rechnung zu tragen und den ständig steigenden Anforderungen an die Qualität der Kinderbetreuung gerecht zu werden, ist die gegenwärtige Organisationsstruktur hinsichtlich ihrer Zukunftsfähigkeit zu überprüfen.

Vorrangige Zielsetzung ist es, als Dienstleister für die Familien in Henstedt-Ulzburg den Eltern in ausreichendem Umfang eine weiterhin qualitativ hochwertige Betreuung ihrer Kinder anzubieten.

Dabei kommt den Erzieherinnen, Erziehern, Sozialpädagogen bzw. Sozialpädagoginnen eine Schlüsselrolle zu. Nur wenn unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Kinderbetreuungseinrichtungen die benötigte Unterstützung erhalten und nur wenn sie über die erforderliche Qualifikation sowie Motivation verfügen, werden sie den hohen Anforderungen gerecht werden können.

Deshalb ist auch nur eine Organisationslösung sinnvoll umsetzbar, die in ausreichendem Maße sowohl von den Eltern in der Gemeinde als auch von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mitgetragen wird. Dies setzt u.a. voraus, dass eine Lösung den Bestand der Arbeitsplätze sicherstellt.

Um diese Zielsetzung nachhaltig sicherstellen zu können, ist die Organisationslösung so zu gestalten, dass sowohl der Bürgermeister als auch die Gemeindevertretung (bzw. deren Fachausschuss) als demokratisch gewählte Vertreter in die grundlegenden Entscheidungen zur Weiterentwicklung und Finanzierung der gemeindlichen Kinderbetreuungseinrichtungen eingebunden bleiben.

Im einzelnen sind folgende Ziele zu berücksichtigen:

- Mit der Kita-Organisation soll eine Steigerung der Identifikation mit dem Organisation/Unternehmen und der Arbeit verbunden sein. Durch eine geeignete Organisation soll die Gewinnung zusätzlicher qualifizierter und hoch motivierter Mitarbeiter ermöglicht werden.
- Die Organisation soll die Eigeninitiative und Kreativität der Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern fördern sowie mehr Innovation und Vielfalt in den pädagogischen Konzepten unterstützen.
- Das bestehende Qualitätsmanagement in den Einrichtungen ist wie geplant zu erhalten und auszubauen. Es müssen Anreize für die kontinuierliche Weiterentwicklung und Verbesserung der Betreuungsqualität bestehen.
- Die Führungsstrukturen sind so zu gestalten, dass kurze Entscheidungswege sowie eine fachkompetente und professionelle Führung der Einrichtungen sichergestellt ist.
- Die Organisationslösung soll den Verwaltungsaufwand insgesamt optimieren und auf Ebene der Fachkräfte in den Einrichtungen auf das unbedingt notwendige begrenzen. Dies bezieht die Entlastung der Rathausverwaltung mit ein. Im Sinne der Wirtschaftlichkeit der Organisation ist auch die Wahrnehmung bestimmter Dienstleistungen für die Kita-Organisation durch einzelne Verwaltungseinheiten zu bewerten.
- Die Organisationslösung soll - bei hohen Qualitätsstandards - den wirtschaftlichen Betrieb der Kindertageseinrichtungen sicherstellen und dadurch angemessene Gebührensätze für die Eltern sowie angemessene Deckungskostenbeiträge für die Gemeinde gewährleisten. Dies setzt vo-

raus, dass die Kita-Organisation operativ eigenständig ist und insbesondere die vollständige Kostenverantwortung übernimmt.

- Durch eine geeignete Organisationslösung ist sicherzustellen, dass Planungen und Realisierungen neuer Einrichtungen bzw. der Ausbau bestehender Einrichtungen fachgerecht, nachhaltig und wirtschaftlich erfolgen. Dies setzt voraus, dass die Immobilien sämtlicher Einrichtungen - soweit sie sich im Eigentum der Gemeinde befinden - in das Eigentum bzw. in die Verfügung (Mieter) der Kita-Organisation übertragen wird.
- Bei der Transformation in eine neue Organisationsform ist die Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen, d.h. Kosten und Nutzen des organisatorischen Veränderungsprozesses sind gegenüberzustellen und zu bewerten. Dies gilt insbesondere für den Umfang der Übertragung in eine eigenständige Organisationsform, die rechtliche Organisationskonstruktion als auch die Ausgestaltung der Satzung.