

FACHDIENST Fachdienst Bildung, Kultur und Sport	BESCHLUSSVORLAGE
--	------------------

Geschäftszeichen 1-40-Sp	Datum 21.08.2019	<b>BV/2019/082</b>
-----------------------------	---------------------	--------------------

Gremium	Beratungs- folge	Termin	Beschluss	TOP
Ausschuss für Bildung, Kultur und Sport	1	14.08.2019		
Ausschuss für Bildung, Kultur und Sport	1	11.09.2019		
Rat	2	26.09.2019		

#### Frühbetreuung an Wedeler Grundschulen und Entgeltordnung für die Schulkinderbetreuung

☒ öffentlich ☐ nichtöffentlich

Begründung für die Nichtöffentlichkeit:

☒ nicht beiratsrelevant ☐ relevant für folgenden Beirat:

---

Fachdienstleiter	Leiter/in mitwirkender Fachbereiche	Fachbereichsleiter	Bürgermeister
Burkhard Springer Tel.: 707- 280	Tel.: 707-	Ralf Waßmann Tel.: 707-202	Niels Schmidt Tel. 707-200

**Beschlussvorschlag:**

Der Rat beschließt:

1. Ab dem Schuljahr 2020/2021 wird an den Wedeler Grundschulen eine Frühbetreuung 50 Minuten vor der Übernahme der Aufsichtspflicht durch die Schule vor Unterrichtsbeginn morgens angeboten. Die Aufsichtszeiten sind mit städtischem Personal abzudecken. Im Stellenplan 2020 sind hierfür 30 Wochenstunden im Bereich 1-408 vorzusehen sowie bei der Stellenplannummer 1-408-50 ab 09/2019 zusätzliche 2,5 Wochenstunden (Verwaltung reguläre SKB).
2. Die Entgelte für die Frühbetreuung werden gemäß Punkt 3.2 der beigefügten „Entgeltordnung für die Schulkinderbetreuung an Wedeler Grundschulen“ ab dem 01.08.2020 als Regelentgelte kostendeckend erhoben (50 €/Monat).
3. Die Entgelte für die Schulkinderbetreuung werden ab dem 01.08.2020 gemäß Punkt 3 der „Entgeltordnung für die Schulkinderbetreuung an Wedeler Grundschulen“ erhoben.
4. Die Entgelte für die Ferienbetreuung werden ab dem 01.08.2020 gemäß Punkt 3.1 der „Entgeltordnung für die Schulkinderbetreuung an Wedeler Grundschulen“ erhoben.
5. Die dieser Vorlage beigefügte „Entgeltordnung für die Schulkinderbetreuung an Wedeler Grundschulen“ (gültig ab 01.08.2020) wird beschlossen.

**Begründung für Beschlussvorschlag:**

**1. Ziele**

**1.1 Strategischer Beitrag des Beschlusses**

Die Stadt hält ein nachfragegerechtes, bezahlbares und verlässliches Betreuungsangebot für Kinder bereit (Handlungsfeld 1).

**1.2. Operatives Ziel des Produktes**

Mit diesem Beschluss wird die Vereinbarkeit von Beruf und Familie gestärkt. Das Angebot wird bedarfsgerecht ausgebaut.

**1.2. Maßnahmen und Kennzahlen für die Zielerreichung des Beschlusses**

Kennzahl für den Erfolg der Maßnahme ist die Zahl der angemeldeten Kinder.

**2. Darstellung des Sachverhaltes**

**Frühbetreuung**

Mit Beschluss des Rates vom 05.07.2018 wurde zum Schuljahr 2018/19 eine Frühbetreuung an der Moorwegschule eingerichtet.

Aufgrund der Nachfrage von Eltern nach Frühbetreuung in der Verwaltung und bei der Schulleitung der Albert- Schweitzer- Schule hat die Verwaltung eine Befragung in den beiden anderen Grundschulen durchgeführt. Hierbei wurde Anfang 2019 folgender Bedarf von den Eltern zurück gemeldet: 21 Kinder an der Albert- Schweitzer- Schule (hiervon 7 aus den Kitas) und 14 Kinder aus der Altstadtschule (hiervon 5 aus den Kitas). Die Verwaltung hatte daraufhin eine Beschlussvorlage (BV/2019/184) erstellt, in der die Erweiterung der Frühbetreuung zum Schuljahr 2019/20 vorgeschlagen wurde.

Der Rat ist dem zunächst nicht gefolgt, sondern hat die Verwaltung am 21.03.2019 beauftragt, ein Konzept zur Einrichtung einer Frühbetreuung an den Wedeler Grundschulen für das Schuljahr 2020/21 vorzulegen. Dieses Konzept soll unter Beteiligung der Schulen und der Elternvertreter\*innen erstellt werden und zur ersten Sitzung von Ausschuss und Rat nach der Sommerpause im August 2019 vorliegen. Der Beschluss im Wortlaut:

„Der Rat beschließt:

1. Der Frühdienst an der Moorwegschule endet mit dem Auslaufen des Schuljahres 2019/2020 im Sommer 2020.
2. In der ersten Sitzung nach der Sommerpause 2019 ist dem Fachausschuss und der Ratsversammlung durch die Verwaltung eine alternative Konzeption für Frühbetreuung unter Beteiligung der Schulen, der Elternvertreter und des Schulträgers vorzulegen, wie der Herausforderung langfristig begegnet werden kann.
3. Die Vorlage enthält darüber hinaus eine belastbare Aussage zur Finanzierung.“

## **Beitragsordnung**

Die Verwaltung ist grundsätzlich aufgefordert, in Abständen Einnahmeverbesserungen für die städtischen Angebote vorzuschlagen. Das gilt damit auch für die Schulkinderbetreuung und wird in dieser Vorlage umgesetzt. Die letzte Entgelterhöhung in der regulären Betreuung und Ferienbetreuung erfolgte zum 01.01.2014 bzw. 01.08.2014. Im Jahr 2016 wurde die Geschwisterregelung erweitert.

### **3. Begründung der Verwaltungsempfehlung**

In der Begründung des Ratsauftrages zur Frühbetreuung werden verschiedene Optionen bzw. Denkanstöße benannt (hier Punkte a - f):

**a) Kooperation der Betreuung mit den Schulen über inhaltliche Ausgestaltung und zum Übergang der Frühbetreuung in den Unterricht, zeitlicher Umfang der Betreuung, Gleichbehandlung der Schulen**

In einer gemeinsamen Veranstaltung hat die Verwaltung mit den Grundschulen, den Elternbeiräten, den Schulvereinen und der Elterninitiative einen Austausch zu folgenden Fragestellungen geführt (darunter in Kurzform das jeweilige Beratungsergebnis):

- Ist an meiner Grundschule eine Frühbetreuung nötig?  
Generell wurde der Bedarf an allen Schulen bestätigt, eine besondere Nachfrage besteht an der MWS, wo für das Schuljahr 2019/20 ca. 25 Anmeldungen vorliegen. Dort ist das Angebot bereits vorhanden und bekannter geworden.
- Wenn ja, welchen zeitlichen Umfang müsste diese haben?  
Die Teilnehmer\*innen gehen davon aus, dass der Hauptbedarf mit 50 Minuten vor der „Kommezeit“ (15-20 Minuten vor Schulbeginn) abgedeckt sein sollte.
- Welche Qualität soll das Angebot haben (pädagogische Qualifikation, Betreuungsschlüssel)?  
Eine „pädagogische Affinität“ ist unerlässlich, aber für Assistenzkräfte zunächst auch ausreichend. Das ist auch eine Frage des Arbeitsmarktes. Die Stadt qualifiziert im erzieherischen Bereich bereits jetzt Personen nach. Leitungen müssen allerdings eine entsprechende Ausbildung vorweisen.
- Was können die Schulleitungen/ Lehrerschaft zu einer tragfähigen Betreuungslösung beitragen?  
Die Schulen/ Schulleitungen haben vom Land keinerlei Stundenzuweisungen, um derartige Betreuungszeiten abzudecken. Auch die Schulassistenzen, die vom Land bezahlt werden, dürfen nur den Unterricht unterstützen, nicht morgens betreuen.
- In welcher Weise können sich die Schulvereine einbringen?  
Die Schulvereine wären nach eigener Aussage mit der Übernahme einer derartigen Aufgabe mitsamt Personalführung und Inkasso komplett überfordert. Es wäre auch nicht im Sinne der geforderten nachhaltigen Lösung, wenn sich die Schulvereine an der Suche bzw. Gestellung von betreuungsinteressierten Eltern beteiligen würden.
- Wie könnte eine Entgeltgestaltung aussehen (Stichwort: Kostendeckungsgrad)?  
Es ist deutlich geworden, dass das bisher festgelegte Regelentgelt von 20 €/ Monat für die 50-minütige Betreuung zu niedrig ist. Angestrebt werden könnte/sollte ein kostendeckender Beitrag. Dieser liegt bei kalkulatorischen 50 €/ Monat. Die Sozialstaffel sollte beibehalten werden.

Die Idee, eine Betreuung mit Hilfe oder in Regie von Schulen und Eltern einzurichten, lässt sich nach den geführten Gesprächen nicht umsetzen. Die Schulen haben keinerlei Lehrerstunden, um derartige Aufgaben zu übernehmen. Sie bieten eine Frühaufsicht 15-20 Minuten vor Schulbeginn („Kommezeit“),

mehr ist nicht möglich. Selbstverständlich wird bei einer Umsetzung der Maßnahme eine feste und gesicherte Zusammenarbeit mit den Schulleitungen bzw. Kollegien gewährleistet sein. Das vorgelegte Modell bietet für alle Schulen die gleiche Voraussetzung (50 Minuten Betreuung vor Beginn).

**b) Zusammenarbeit mit dem Schulverein**

Die Eltern bzw. die Elternvereine sind personell und nach ihren Satzungen nicht in der Lage, ein verlässliches Angebot vorzuhalten. Sie wären mit einer Art Arbeitgeberfunktion nach eigener Auskunft überfordert (s.o.).

**c) Betreutes Frühstück in der Frühstunde, Einsatz von Lehramtsstudenten oder pädagogikaffinen Personen, Tagesmüttereinsatz**

Die Betreuung eines Frühstücksangebotes muss durch Personal erfolgen. Für den Umgang mit Lebensmitteln müssen die entsprechenden Ressourcen und lebensmittelrechtlichen Voraussetzungen geschaffen sein. Das ist logistisch aufwändig und sollte nicht im Vordergrund stehen. Soweit hinter dieser Idee die Vorstellung einer ehrenamtlichen Betreuung durch nette Nachbarn bzw. Großeltern steht, rät die Verwaltung von so einer Vorgehensweise ab. Zum einen würde auch hier Verwaltungsoverhead benötigt, der den Einsatz koordiniert usw. Die Schulvereine (s.o.) wären dazu nicht in der Lage. Zum anderen ist für die Eltern von überragender Bedeutung, dass die Planbarkeit und Verlässlichkeit des Angebotes gegeben ist. Das wäre nach aller Erfahrung mit einem Freiwilligen-Modell dauerhaft nicht leistbar. Es ist auch nicht möglich, die Personen mit Honorarverträgen auszustatten, weil sie einer weisungsgebundenen festen Beschäftigung nachgehen. Es ist allerdings denkbar, Studenten unter städtischer Regie als Arbeitskräfte mit Arbeitsvertrag zu gewinnen.

**d) Externe Trägerschaft**

Die Verwaltung hat mit möglichen örtlichen Anbietern gesprochen. Die Familienbildung Wedel möchte ihr Programm nicht erweitern. Die AWO ist grundsätzlich gesprächsbereit (wie schon im letzten Jahr). Der Wedeler TSV hat sich intensiv Gedanken gemacht, ob der Verein die Aufgabe übernehmen könnte. Der Verein geht allerdings richtigerweise davon aus, Verwaltungskosten geltend machen zu müssen und adäquat qualifiziertes Personal einsetzen zu wollen.

Eine Fremdvergabe ist nach Meinung der Verwaltung nur sinnvoll, wenn es dadurch signifikante Einsparungen geben könnte. Das ist aus den bisher geführten Gesprächen nicht erkennbar. Denn auch die angesprochenen Träger würden qualifiziertes Personal beschäftigen wollen und Verwaltungskosten geltend machen. Letzte Gewissheit könnte man allerdings nur erlangen, wenn ein Ausschreibungsverfahren durchgeführt würde, welches bei Fremdvergabe zwingend notwendig wäre.

Entscheidend ist bei einer Konstruktion mit externem Träger allerdings, dass die notwendigen Entgeltberechnungen auch von diesem vorgenommen werden müssten und für dieselben Kinder dann noch einmal ein Antrag für die Nachmittagsbetreuung bei der Stadt gestellt werden müsste. Das wäre nicht bürgerfreundlich. Es ist natürlich denkbar, dass die Stadt die gesamte Verwaltung übernimmt und einen Subunternehmer nur für die reine Betreuung beschäftigt. In jedem Falle gäbe es durch eine neue Institution höheren Aufwand durch Schnittstellen wegen des Datentransfers bzw. -abgleichs. Die Verwaltung hat sich außerdem mit anderen Angeboten in anderen Städten beschäftigt. Bei dieser Betrachtung geht es nicht um Frühbetreuung, sondern um die gesamte Schulkindbetreuung.

Norderstedt hat ein interessantes Modell mit einer gGmbH. Dort ist der gesamte Ganzttag angesiedelt und wird eigenständig betrieben. Die Gesellschaft ist flexibel, weil sie nicht z.B. starr an den städtischen Stellenplan gebunden ist. Sie ist allerdings von der Stadt Norderstedt sehr auskömmlich finanziert, so dass sie ihre Aufgaben gut erfüllen kann. Dazu bedarf es eines Verwaltungsapparates mit Geschäftsführung etc. Nach Auskunft der Unternehmensberatung pwc wäre so ein Modell für Wedel überdimensioniert.

Es gibt in Pinneberg und Elmshorn Modelle mit externen Trägern. Diese fußen auf umfänglichen europaweiten Ausschreibungen. Auch die dortigen Träger beschäftigen qualifiziertes Personal (z.B. die Lebenshilfe) und haben einen Verwaltungsbereich, deshalb ist eine Einsparung nicht ersichtlich. Bei einer derartigen Auslagerung mit dem Aufgeben der direkten städtischen ergäben sich erhebliche personalwirtschaftliche Konsequenzen mit arbeitsrechtlichen Risiken.

Die Modelle in anderen Städten sind mit den Wedeler Gegebenheiten nicht ohne weiteres vergleichbar. Die Betreuungsschlüssel sind unterschiedlich, die Elternbeiträge auch. Es werden unterschiedlichste Betreuungszeiten angeboten, z.T. mit gleichzeitiger Flat-Rate für Ganztagskurse (Norderstedt). Insgesamt betrachtet fällt das Wedeler Angebot nicht aus dem Rahmen, was Zeiten und Entgelte angeht.

#### **e) Ausbau der Hortbetreuung**

Aus Sicht der Verwaltung ist ein Ausbau der Hortbetreuung nicht zielführend. Kita-Betreuung ist teuer. Der Personalschlüssel ist besser als in der SKB und die Anforderungen an die Qualifikation des Personals ebenso. Die Verwaltung würde daher eher die noch bestehenden Hortgruppen abbauen, wenn die räumlichen Voraussetzungen an anderer Stelle gegeben wären (sind sie aber nicht) und dafür lieber Krippengruppen einrichten. Zudem ist nicht ersichtlich, wie angesichts der jetzt schon mehr als angespannten Betreuungssituation in den Kitas neue Hortplätze geschaffen werden könnten.

#### **f) Schulkonferenzbeteiligung der Stadt**

Die Stadt hat gemäß Schulgesetz ein Rede- und Antragsrecht in der jeweiligen Schulkonferenz. Sie kann das nutzen, um die Belange des Schulträgers einzubringen. Die Stadt wird regelmäßig zu den Sitzungen eingeladen. Eine Änderung der Betreuungssituation ist auf diese Weise aber nicht zu erreichen.

#### **g) Finanzierung**

Die Kalkulation für die Frühbetreuung als städtische Aufgabe ist als Tabelle beigefügt. Sie geht als Grundlage von den Regelentgelten und einer mittleren Personalkostenbelastung aus. Die Verwaltung hält es für notwendig und vertretbar, die Entgelte für die Frühbetreuung so zu gestalten, dass der Aufwand kalkulatorisch gedeckt ist. Das wäre bei einem Regelentgelt von 50 €/ Monat der Fall. Geringere Erträge können durch Entgeltermäßigungen entstehen. Dieser Umstand ist bei der Kalkulation nicht berücksichtigt worden.

Es ist außerdem eine Ergänzung aus der Erweiterung der regulären Schulkinderbetreuung um eine Gruppe ab dem Schuljahr 2019/20 im Förderzentrum um 2,5 Wo.std. notwendig. Es soll der Mehraufwand für Verwaltung angepasst werden. Am Förderzentrum sind dann auch 6 Gruppen in der Betreuung, ebenso wie an der ATS. Die zugemessene Verwaltungszeit betrüge dann an beiden Standorten gleich je 7,5 Wochenstunden. Es entstehen Mehrkosten von ca. 3.000 € p.a.

#### **Fazit Frühbetreuung:**

Die Verwaltung schlägt aufgrund der geführten Gespräche mit den unterschiedlichen Beteiligten und möglichen externen Anbietern vor, die Frühbetreuung in städtischer Hand anzubieten.

Es sollte an allen Grundschulstandorten eine Frühbetreuung zum Schuljahr 2020/21 eingerichtet werden. Für ein einheitliches Betreuungsangebot wird die Betreuungszeit von 50 Min. vor Beginn der „Kommezeit“ vorgehalten. Die Satzung der Schulkinderbetreuung wird entsprechend angepasst. Dies dient der Erreichung des strategischen Handlungsziels.

Die Verwaltung geht davon aus, dass an den Standorten ASS und ATS eine Mindestanzahl von 15 Kindern vorhanden sein muss, um das Angebot zu starten.

Bei den derzeitigen Anmeldezahlen bzw. zur Sicherung der Handlungsfähigkeit müssen pro Standort zwei Kräfte eingesetzt/eingeplant werden, zumal Vertretung vorgehalten werden muss, um die Verlässlichkeit zu gewährleisten. Der Personalbedarf wird zunächst mit 30 Wochenstunden angenommen. In diesen Stunden sind die bereits im Stellenplan berücksichtigten Stunden für die bestehende Betreuung an der MWS enthalten. Diese Stundenzahl bietet allerdings keine Reserve, die ggf. bei steigender Schülerzahl in Anspruch genommen werden könnte. Wenn mehr als 25 Kinder pro Standort angemeldet werden sollten, müsste (sukzessive) eine zweite Gruppe eingerichtet werden, jedenfalls wäre dann zunächst eine weitere Kraft pro Standort (13.500 € p.a.) nötig. Es ist aus Verwaltungssicht geboten, den Kostendeckungsgrad für die Frühbetreuung so deutlich zu erhöhen, dass der Aufwand vollständig refinanziert werden kann. Die Verwaltung geht davon aus, dass dies bei einer großen Zahl an Eltern auf Akzeptanz stoßen wird, wenn es eine wirklich verlässliche, die Berufstätigkeit unterstützende Betreuung gibt.

Es ist nicht berücksichtigt, dass die Eltern eine deutliche Flexibilisierung des Angebotes wünschen. Sie fänden es gut, wenn monatlich gekündigt und auch tageweise gebucht werden könnte. Das würde dann konsequenterweise auch die nachmittägliche Betreuung betreffen müssen. Der Verwaltungsaufwand würde dadurch immens steigen, ein derartiges Angebot bedürfte einer Verstärkung der Verwaltung im Rathaus.

#### **Entgeltordnung (dort Punkte 3 und 3.1)**

Die Verwaltung schlägt vor, nach nunmehr sechs Jahren eine prozentual deutliche Erhöhung der Elternentgelte für die reguläre Betreuung vorzunehmen. Für die Ferienbetreuung sollten die Entgelte ebenfalls deutlich angehoben werden, weil nach der bisherigen Erfahrung das momentan sehr günstige Angebot manche Eltern dazu veranlasst, das Angebot zu buchen und ggf. aber nicht zu nutzen, wenn es doch nicht passt. Wir treffen jedoch Dispositionen bezüglich Personal und Sachaufwand, die dann vergebens sind. Die Entgelt decken auch das Mittagessen ab.

Die Verwaltung hält eine Erhöhung der Elternentgelte in dieser Höhe für gerechtfertigt und zumutbar. Die Ist-Beiträge betragen 2018 ca. 372.000 €, wovon auf die Ferienbetreuung 16.000 € entfielen.

Durch den stetigen Betreuungsausbau sind Erträge und Aufwendungen jeweils gestiegen, wobei die Aufwendungen stärker gestiegen sind als die Erträge. Der Kostendeckungsgrad (ohne Interne Leistungsverrechnung) ist daher von 40,1% in 2017 auf 37,4% in 2018 gesunken. Die vorgesehene Erhöhung würde rechnerisch bei den tatsächlichen Einnahmen ein Plus von ca. 33.000 € p.a. bedeuten, der Kostendeckungsgrad stiege auf der Basis 2018 auf ca. 40,3 %. Damit wäre jedenfalls der Kostendeckungsgrad von 2017 wieder erreicht.

#### **4. Darstellung von Alternativen und deren Konsequenzen mit finanziellen Auswirkungen**

Die Schulkinderbetreuung insgesamt und demnach auch die Frühbetreuung sind freiwillige Leistungen der Stadt. Es ist deshalb möglich, das Angebot nicht vorzuhalten bzw. nicht zu erweitern. Es ist auch möglich, die Entgelte nicht, weniger stark oder deutlicher zu erhöhen. Es ist auch möglich, nur die Entgelte für die reguläre Betreuung oder nur für die für die Ferienbetreuung zu verändern.

Die möglich scheinenden Alternativen für die Frühbetreuung sind unter Pkt. 3 angesprochen worden.

Die Verwaltung hält es für überlegenswert, über eine Indexierung bzw. regelmäßige Anpassung der Entgelt einen Beschluss zu fassen, z.B. unter Berücksichtigung der Inflationsrate.

### 5. Finanzielle Auswirkungen

Der Beschluss hat finanzielle Auswirkungen:

☒ ja ☐ nein

Mittel sind im Haushalt bereits veranschlagt

☐ ja ☒ teilweise ☐ nein

Es liegt eine Ausweitung oder Neuaufnahme von freiwilligen Leistungen vor:

☐ ja ☐ nein

Die Maßnahme / Aufgabe ist

- ☐ vollständig gegenfinanziert (durch Dritte)  
☒ teilweise gegenfinanziert (durch Dritte)  
☐ nicht gegenfinanziert, städt. Mittel erforderlich

**Aufgrund des Ratsbeschlusses vom 22.09.2016 zum Handlungsfeld Finanzen (HF 7) sind folgende Kompensationen vorgesehen:**

Kostendeckende Gebühr für den Anteil der pädagogischen Personalkosten Frühbetreuung

Ergebnisplan						
Erträge / Aufwendungen	2019 alt	2019 neu	2020	2021	2022	2023ff.
			in EURO			
*Anzugeben bei Erträge, ob Zuschüsse / Zuweisungen, Transfererträge, Kostenerstattungen/Leistungsentgelte oder sonstige Erträge Anzugeben bei Aufwendungen, ob Personalkosten, Sozialtransferaufwand, Sachaufwand, Zuschüsse, Zuweisungen oder sonstige Aufwendungen						
Erträge*			32.500	78.000		
Aufwendungen* (ohne Tariferhöhungen)			18.700	45.000		
Saldo (E-A)			13.800	33.000		

Investition	2019 alt	2019	2020	2021	2022	2023ff.
	in EURO					
Investive Einzahlungen						
Investive Auszahlungen						
Saldo (E-A)						

Mehrerträge p.a.: 33.000 € reguläre SKB + 45.000 € Frühbetreuung = 78.000 €

Mehraufwand p.a.: Frühbetreuung Personalaufwand und Verwaltungskostenpauschale = 45.000 €

Für 2020 anteilig ab August 2020