

Zusammenfassung

Die Stadt Norderstedt beabsichtigt die Einführung eines Kita-Gutscheinsystems im Bereich der Krippe- und Elementarbetreuung einschließlich der Tagespflege. Hortangebote für schulpflichtige Kinder bis zum vollendeten 14. Lebensjahr sollen (zunächst) nicht in das System einbezogen werden.

Ziele dieser Maßnahme sind v. a.

- die Etablierung „marktwirtschaftlicher“ Anreizstrukturen zur Initiierung eines Innovations- und Qualitätswettbewerbs auf Seiten der Anbieter.
- die Förderung einer aus Sicht der Kinder und Eltern bedarfsgerechten und qualitätvollen Gestaltung der Betreuungsangebote sowie die Stärkung der Eltern in ihrer Rolle als Nachfragende.
- die Erhöhung der inhaltlichen, örtlichen und organisatorischen Anpassungsfähigkeit der Betreuungsangebote in Bezug auf Veränderungen der Nachfrage.
- die Erschließung vorhandener Effizienzpotenziale durch eine Optimierung der Passgenauigkeit von Angebot und Nachfrage.

Im Vergleich zur bisherigen objektbezogenen Förderpraxis in Schleswig-Holstein stellt ein „Kita-Gutscheinsystem“ im Kern ein subjektbezogenes, nachfrageorientiertes Finanzierungs- und Steuerungssystem der institutionelle Kinderbetreuung dar (siehe Kap. 2). **Insofern handelt es sich beim Vorhaben der Stadt Norderstedt in der Konsequenz um einen grundsätzlichen Systemwechsel der Finanzierung und Steuerung des Kinderbetreuungsangebots.**

Dieser macht erhebliche Veränderungen der bestehenden Strukturen und Prozesse sowie der Verhaltensweisen aller Beteiligten erforderlich. Zu den wichtigsten Anpassungserfordernissen zählen

- **aus Sicht der Eltern**, die Möglichkeit, aber auch die Notwendigkeit zur Übernahme einer aktiven Nachfragerrolle.
- **aus Sicht der Träger**, das Erfordernis für eine konsequente Auslastungsoptimierung der bestehenden Angebote und damit eine stärkere betriebswirtschaftliche Steuerung des Angebots.
- **aus Sicht der Stadt**, die Verlagerung der Planungstätigkeit auf die Ebene der Träger sowie der Rückzug auf eine Rolle der zentralen Regulierungs- und Kontrollinstanz sowie die Gewährleistung der Rahmenbedingungen.

Die Stärke des geplanten Systems liegt aus Sicht der Stadt Norderstedt nicht nur darin, bestehende Effizienzpotenziale zu erschließen, sondern v. a. in der Initiierung eines dezentralen Planungsprozesses, der den Anforderungen an einen effizienten Ausbau und eine passgenaue Verteilung der Angebote in höherem Maße gewachsen ist, als eine zentrale Planung. Aus Sicht der Eltern hat das System zudem den Vorteil, dass der Bedarf nicht mehr anhand des vorhandenen Angebots definiert wird, sondern unabhängig davon auf Basis klarer Bewilligungskriterien. Wer die Kriterien erfüllt, so die Logik des Systems, hat Anspruch auf einen Platz. Die Träger wiederum profitieren davon, dass die Stadt mit der Herausgabe eines Gutscheins eine verbindliche Finanzierung des Bedarfs zusichert.

Im Ergebnis wird ein Kita-Gutscheinsystem somit, wie v. a. das Beispiel Hamburg zeigt, auf Grund der vollständigen Erschließung des vorhandenen Bedarfs voraussichtlich zu deutlich höheren Aufwendungen für die institutionelle Kinderbetreuung führen.

Das Kita-Gutscheinmodell geht über die in den Verträgen zwischen der Stadt Norderstedt bereits vereinbarte nachfrageorientierte, wenn auch nicht kindbezogene Form der Finanzierung hinaus. Diese sichert zwar eine belegungsabhängige Finanzierung, doch fehlt dieser Variante die Bedarfsorientierung.

Umgekehrt ist diese Variante allerdings mit deutlich geringeren Anpassungserfordernissen verbunden und somit, v. a. für den Fall, dass es beim angestrebten Systemwechsel vorrangig um die Einführung einer belegungsabhängigen Finanzierung geht, eine mögliche sinnvolle Alternative, die unter Einbeziehung der städtischen Einrichtungen in ihrem aktuellen Wirkungsgrad noch erhöht werden kann.

Die Rahmenbedingungen:

Unabhängig von diesen Vorüberlegungen zeigt die Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen, dass die Einführung eines subjektbezogenen Finanzierungs- und Steuerungssystems inkl. einer kindbezogenen Personalbemessung i. Sinne d. Fachkraft-Kind-Schlüssels unter den Vorgaben des Kindertagesstättengesetzes (KiTaG) (siehe Kap. 4.1) grundsätzlich möglich ist.

Der Prozess der Einführung eines Kita-Gutscheinsystems ist gleichwohl äußerst komplex und für alle Beteiligten äußerst anspruchsvoll, nicht zuletzt, da dieser nicht „auf der grünen Wiese“ erfolgt.

Zur Vermeidung eruptiver Veränderungen bzw. Verwerfungen der bestehenden Angebotsstrukturen in Folge des Systemwechsels sowie zur Absicherung der weiterhin gültigen Gewährleistungspflicht eines bedarfsgerechten Angebots an Kindertageseinrichtungen (§ 6 KiTaG) durch die Kommune in ihrer Funktion als örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe müssen demnach die wesentlichen Strukturmerkmale der Kinderbetreuung in Norderstedt im Rahmen der Konzeption berücksichtigt werden.

Hierzu zählen v. a. die bestehenden Träger- und Einrichtungsstrukturen, die maßgeblich durch kleine, auf Grund ihrer Größe nicht besonders flexible Angebotseinheiten geprägt sind (siehe Kap. 3.1).

Darüber hinaus müssen die bestehenden innerstädtischen Regelungen des Leistungsbereichs, v. a. die ‚Satzung für Einrichtungen der Stadt Norderstedt‘ ebenso wie der ‚Vertrag zwischen der Stadt und den nichtstädtischen Trägern‘ im Rahmen des Systemwechsels in einem neuen institutionellen Rahmens aufgehen.

Unabhängig davon, dass ein die Einführung des Kita-Gutscheinsystems ohnehin nur unter der Bedingung der Akzeptanz bei allen Beteiligten wirklich gelingen kann, ergibt sich auf Grund der Anpassungserfordernisse des Vertrags eine Beteiligungs- und Einigungsnotwendigkeit mit den nichtstädtischen Trägern, da eine vorzeitige Kündigung des bis zum 31.12.2011 gültigen Vertrags nur mit Zustimmung beider Vertragsparteien möglich ist.

Unter Beachtung der internen (Kap. 3) und externen (Kap. 4) Rahmenbedingungen ist eine Einführung eines Kita-Gutscheinsystems in der Stadt Norderstedt möglich.

Im Folgenden werden konzeptionelle Vorschläge zur Ausgestaltung eines Kita-Gutscheinsystems gemacht. Ziel dieses Konzepts ist die Unterstützung und inhaltliche Fundierung des erforderlichen weiteren Diskussions-, Abstimmungs- und Verhandlungsprozesses zwischen allen Beteiligten.

Das hier vorgelegte Konzept stellt nicht den End-, sondern den Ausgangspunkt der geplanten Einführung eines Kita-Gutscheinsystems in Norderstedt dar.

Das Konzept

Ein Kita-Gutscheinsystem muss konzeptionell folgende **zehn Systemelemente** umfassen.

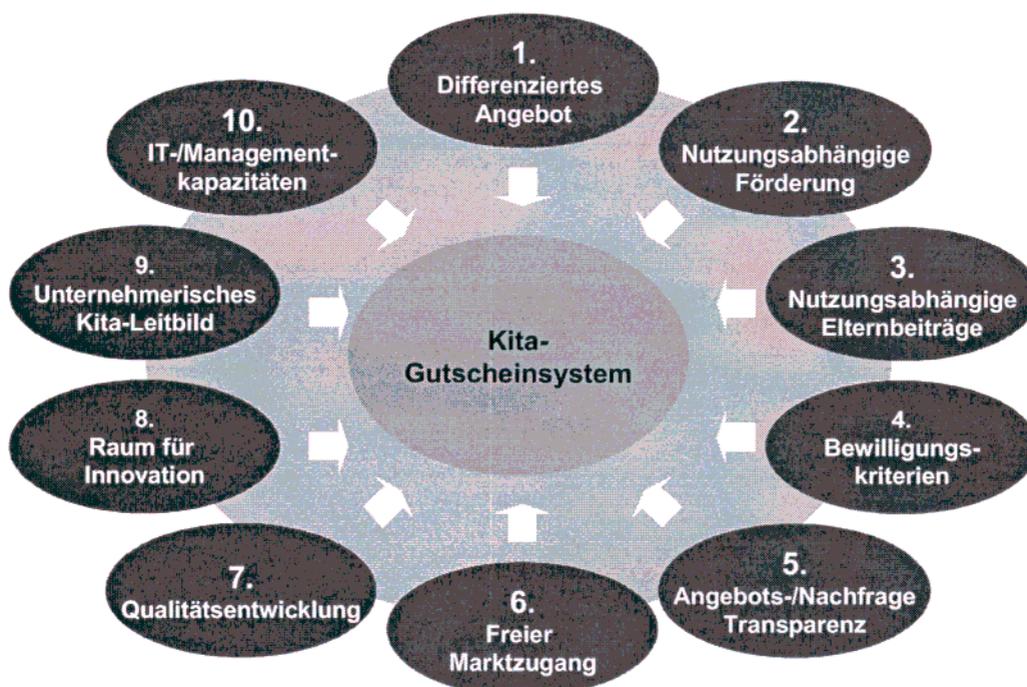


Abbildung 1: 10 Systemelemente eines Kita-Gutscheinsystems.

Das Konzept eines Kita-Gutscheinsystems (siehe ausführlich Kap. 5) für die Stadt Norderstedt folgt dieser Systematik. Zu den wesentlichen Empfehlungen bzgl. der Ausgestaltung zählen:

- **[1]: Differenziertes Betreuungsangebot (Kap. 5.1):**
 - Im Bereich der Krippen- und Elementarbetreuung (analog in altergemischten Angeboten) sollen folgende Regelbetreuungsangebote vorgehalten werden: Halbtagsbetreuung ohne Mittagessen (4 Std./Tag); Halbtagsbetreuung mit Mittagessen (5 Std./Tag), Teiltagsbetreuung mit Mittagessen (7 Std./Tag); Ganztagsbetreuung (9 Std./Tag), Nachmittagsbetreuung (4 Std./Tag), sowie Früh- und Spätbetreuungsangebote.
 - Integrationsmaßnahmen, Tagespflege und sonstige Betreuungsangebote (z. B. Sprachförderung) sollen bzw. können ebenfalls in das Kita-Gutscheinsystem integriert werden.

- **[2]: Nutzungsabhängige Förderung (Kap. 5.2):**
 - Die Förderung variiert in der Höhe in Abhängigkeit von der Betreuungsdauer.
 - Die Förderung der Betriebskosten setzt sich aus einem belegungsunabhängigen Sockelbetrag (Landeszuschuss) sowie einer belegungsabhängigen Finanzierung (inkl. Kreiszuschuss) zusammen. Die Förderung der Baukosten (Investitionen) soll in das Gutscheinsystem integriert werden.
- **[3]: Nutzungsabhängige Elternbeiträge (Kap. 5.3):**
 - Die Elternbeiträge sollen sich an der Betreuungsdauer orientieren.
 - Die Elternbeiträge sollen weiterhin einheitlich über alle Träger gelten.
 - Die Verpflegung soll weiterhin nicht Bestandteil der Elternbeiträge sein.
 - Die Gültigkeit des Gutscheins ist auf ein Jahr begrenzt. Verfahren zur Überprüfung müssen im Detail festgelegt werden.
 - Ein bewilligter Gutschein ist i. d. R. sechs Monate bis zur Einlösung gültig. Eine Fristverlängerung um sechs Monate ist möglich.
- **[4]: Bewilligungskriterien (Kap. 5.4)**
 - Um die Bedeutung der Kinderbetreuung als erste Stufe des institutionellen Bildungssystems zu fördern und das Ziel der Qualitätsentwicklung der Kinderbetreuungsangebote in Norderstedt zu unterstützen, sollen Eltern einen generellen Anspruch auf ein 7-stündiges Regelbetreuungsangebot pro Tag erhalten.
 - Ein höherer Betreuungsbedarf (9-stündige Ganztagsbetreuung) aus beruflichen und/oder sozialen Gründen muss begründet werden. Soziale Gründe müssen durch den ASD bzw. das Jugendamt bestätigt werden.
 - Ein Früh-/ Spätbetreuungsbedarf muss nachgewiesen werden.
- **[5]: Angebots- und Nachfragetransparenz (Kap. 5.5)**
 - Die bisherige Bedarfsplanung durch das Amt soll sich im Sinne einer kontinuierlichen Bedarfsanalyse weiterentwickeln.
 - Die Träger sollen regelmäßig durch die Stadt über die Entwicklung des Betreuungsbedarfs informiert werden.
 - Die Stadt soll eine zentrale Internetplattform zur Information der Eltern einrichten.
- **[6]: Freier Marktzugang/Äquidistanzprinzip (Kap. 5.6)**
 - Die Stadt Norderstedt soll im Rahmen des Kita-Gutscheinsystems eine weitgehende Gleichbehandlung aller Träger- und Einrichtungstypen gewährleisten.
 - Die städtischen Einrichtungen sollen in einen Eigenbetrieb ausgegliedert werden um als zentrale Regulierungsinstanz das Äquidistanzprinzip, also den gleichen Abstand zwischen den

Anbietern und Stadt zu gewährleisten. Auf diese Weise wird die bisherige Doppelfunktion als Finanzier und Anbieter institutionell getrennt.

- **[7]: Qualitätssicherung/-entwicklung (Kap. 5.7)**
 - Zwischen Stadt und Anbietern soll eine Rahmenvereinbarung getroffen werden, die u. a. die qualitativen Mindestanforderungen definiert. Hierzu soll die Anforderung eines anerkannten Qualitätszertifikats/-gütesiegels o. ä. zählen.
 - Die Einhaltung der Anforderungen soll (a) durch ein Qualitätsberichtswesen sowie (b) interne und externe Evaluationsprozesse überprüft werden.
 - Die Stadt Norderstedt soll den angestrebten Prozess der Qualitätsentwicklung (zumindest temporär) im Sinne einer Anschubfinanzierung unterstützen.
- **[8]: Raum für Innovation (Kap. 5.8)**
 - Die Träger sollen ausreichende Freiräume zur Gestaltung ihres Angebots erhalten.
 - Zwischen der Stadt Norderstedt und dem Kreis soll eine Vereinbarung über eine Vereinfachung der Genehmigung von Änderungen der Betriebserlaubnis angestrebt werden.
- **[9]: Kita-Management (Kap. 5.9)**
 - Die Kita-Leitungen sollen durch gezielte und umfassende Fortbildungsaktivitäten in die Lage versetzt werden, die steigenden Anforderungen an eine fachlich-pädagogische und betriebswirtschaftliche Steuerung der Einrichtungen erfüllen zu können.
 - Die Rolle der Einrichtungsleitung soll durch eine Verlagerung von Fach- und Ressourcenverantwortung unterstützt werden.
- **[10]: IT-System (Kap. 5.10)**
 - Die Prozesse des Kita-Gutscheinsystems (Abrechnungssysteme/Controlling/Berichtswesen/ Öffentlichkeitsarbeit) sollen durch IT-Systeme durchgängig unterstützt werden.

Der Prozess (Kap. 6):

Diese o. g. konzeptionellen Empfehlungen bilden die Grundlage für den weiteren Prozess der System-einführung. Sie müssen im Rahmen einer detaillierten Bestandsaufnahme in inhaltlicher, finanzieller und organisatorischer Hinsicht weiter ausgearbeitet werden. Diese Bestandsaufnahme ist Teil von Steria Mummert Consulting empfohlenen fünfstufigen Einführungskonzepts, demzufolge der Start des Kita-Gutscheinsystems mit Zustimmung aller Beteiligten im Kindergartenjahr 2010 / 2011 beginnt.

- **Phase 1:** Definitionsphase (Dauer: ca. 6 Monate: ab 07.2008)
- **Phase 2:** Verhandlungsphase (Dauer: ca. 6 Monate: ab 01.2009)
- **Phase 3:** Realisierungsphase (Dauer: ca. 12 Monate: ab 07.2009)
- **Phase 4:** Übergangsphase (Dauer: ca. 12 Monate: ab 07.2010)
- **Phase 5:** Betrieb (ab 07.2011)

Eine Einführung schon zum Kindergarten 2008/2009 ist angesichts der im Rahmen des Gutachtens aufgezeigten Handlungsbedarfe nicht realistisch. Zudem setzt der Prozess der Einführung eine enge Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen allen Beteiligten (Stadt, Träger, Einrichtungen und Eltern) voraus um die erforderliche Akzeptanz für das Projekt sicherzustellen. Dies kann nur in einem ruhigen, langfristig angelegten Prozess erfolgen.