

Expertenbericht

Auswirkungen einer möglichen Privatisierung der Kita Hummelinäscht

Situationsanalyse unter Berücksichtigung der zukünftigen Versorgung und
Vernetzung mit anderen sozialen Institutionen in Ostermundigen



Bern, 29. September 2016

Martine Scholer
Expertin Primokiz
Frühe Förderung, Integration und Migration

Thunstrasse 44
3005 Bern
martine.scholer@bluewin.ch
Tel. 079 653 62 63

„Die Zuweisung von Kinder mit erhöhtem Betreuungsbedarf ist in den letzten zehn Jahren stetig gestiegen. Für diese Kinder bieten wir einen geregelten und strukturierten Tagesablauf, einen geeigneten Rahmen sowie ganzheitliche Betreuung und Förderung. Bei Bedarf suchen wir zusätzliche pädagogische Unterstützung (Kinderarzt, Mütterberatung, Heilpädagogen, Früherzieher, Psychologen) damit wir in der Zusammenarbeit mit den Kindern diese in der Gruppe besser integriert werden können. Dies soll den Kindern helfen, sich besser im Alltag zurecht zu finden oder helfen, eine optimalere Lösung zu finden. Oft ist auch eine intensive Elternarbeit damit verbunden, was für das KiTa-Team eine zusätzliche Herausforderung bedeutet. Bei genügend Personal findet auf den Gruppen gezielte Förderung von einzelnen Kindern statt.

Wir schauen genau hin, was haben diese Kinder für Bedürfnisse haben, was wir als KiTa dazu beitragen können, was Eltern noch optimieren können. Um eine Verbesserung zu ermöglichen ist eine enge Zusammenarbeit zwischen KiTa und Eltern sehr wichtig, Eltern stehen oftmals vor einer grossen Herausforderung im Alltag in der Kindererziehung. Wenn nötig helfen wir, Anschlusslösungen zu finden. Gerade in Ostermündigen ist auch die Migration ein wichtiger Faktor. Für diese Kinder ist eine gute professionelle Betreuung sehr wichtig. Dazu kommt, dass Kinder vom Projekt schritt:weise eine Anschlusslösung in der KiTa benötigen, hier können wir die Kinder meist unkompliziert aufnehmen. (...) Sie lernen Abläufe die für die spätere Zeit im Kindergarten und in der Schule grosse Vorteile mit sich bringen, wir hören oft von Kindergärtnerinnen, dass die Kitakinder viel selbständiger sind.“

Zitat der Kitaleitung, Jacqueline Bouvard, Juni 2016

INHALTSVERZEICHNIS

1. Hintergrund zum Bericht.....	5
1.1 Methodisches Vorgehen.....	6
2. Plausibilisierung der Ergebnisse.....	7
2.1 Situationsanalyse – eine fachliche Würdigung der Kita Hummelinäscht.....	7
2.2 Soziale Durchmischung wichtiger als Frage der möglichen Privatisierung.....	8
2.3 Mögliche Auswirkungen der Einführung von kantonalen Kitagutscheinen.....	8
2.4 Fehlberechnung führte zur vermeintlichen Kosteneinsparung.....	10
3. Fazit und Empfehlungen.....	13
3.1 Situations- und Umfeldanalyse der Kita Hummelinäscht.....	13
3.2 Empfehlungen.....	14

1. Hintergrund zum Bericht

Kindertagesstätten (Kitas) leisten einen wichtigen Beitrag zur frühen Förderung sowie Betreuung und Erziehung der jüngsten Generation und somit zur zukünftigen Armutsbekämpfung. Sie ermöglichen zudem, dass beide Elternteile einer Erwerbsarbeit nachgehen oder eine Weiterbildung besuchen können.¹ Ein höheres Einkommen und ein höherer Bildungsstand der Eltern fördern indirekt auch die Ausbildungschancen der nächsten Generation.² In der Schweiz steigt der Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung stetig, wobei es mittlerweile v.a. an subventionierten Plätzen mangelt.

Die Anzahl subventionierter Plätze in Ostermundigen wurde in den letzten Jahren sukzessive ausgebaut, um speziell die Vereinbarkeit von Familie und Beruf von sozio-ökonomisch belasteten Familien zu verbessern, aber auch um die frühe soziale Integration von Kindern aus belasteten Familiensystemen zu fördern. Zugleich muss die Gemeinde wegen eines hohen Sozialbelastungsindex und einer schwachen Ertragsstruktur sparen. Daraus entstand das Postulat der FDP, der Gemeinderat habe zu prüfen, ob durch eine Privatisierung der Kita Hummelinäscht (Kita H.) Sparpotenzial bestehe.

Im September 2015 hat der GGR die Motion betreffend Prüfung der Auslagerung und Übertragung der Kita-Plätze am Standort H. an eine private Institution in ein Postulat umgewandelt.³ Grundlage dafür war eine übereilte interne Berechnung des Sozialamts, wonach mit der Privatisierung der Kita H. ein Betrag von Sfr. 160'000 eingespart werden könnte. Diese Berechnung erwies sich in der erneuten Prüfung mit der Finanzverwaltung als falsch. Aufgrund der Tatsache, dass die Liegenschaft in Gemeindebesitz ist, können anstehende Overhead-Kosten von ca. Sfr.40'000.- in der Verwaltung praktisch ausgeglichen werden.⁴ Aus diesem Grunde wurden die Weichen im Verlauf der vorliegenden Abklärung neu vermehrt auf Aspekte von Versorgung, Qualität und Vernetzung gelegt.

Im April 2016 hat der Sozialdienst der Gemeinde Ostermundigen für einen definierten Teilbereich ein externes Mandat zur Prüfung der möglichen Folgen einer Privatisierung der Kita H. erteilt. Darin sollten per Ende September 2016 auch weitere Auswirkungen einer Privatisierung abgeklärt werden:

- Finanzielle Auswirkungen einer möglichen Privatisierung (inkl. interne Prüfung durch Gemeindeverwaltung)
- Auswirkungen auf die Versorgung und Vermittlung von Kitaplätzen (kantonale Kitagutscheine)
- Sicherstellung des politisch entschiedenen Ausbaus von Kitaplätzen (2008-2016)
- Unkomplizierte Sicherstellung von Betreuungsplätzen mit sozialer Dringlichkeit
- Wahrung der Qualität
- Prüfung des Entwicklungsbedarfs der Kita H. inkl. Umfeldanalyse (Vernetzung mit anderen Anbietern und sozialen Institutionen auf Gemeindeebenen)

¹ Siehe hierzu Verordnung über die Angebote zur sozialen Integration ASIV, Kapitel 2
Familienergänzende Kinderbetreuung: <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/783?locale=de>

² Sozialbericht 2015, Bekämpfung der Armut im Kanton Bern, Bericht des Regierungsrats, S. 78-85:
http://www.gef.be.ch/gef/de/index/soziales/soziales/sozialbericht_2008.html#originRequestUrl=www.be.ch/sozialbericht

³ Motion FDP „betreffend Auslagerung und Übertragung der Kitaplätze Standort Hummelinäscht an eine private Institution“; Erheblicherklärung / Ablehnung resp. Umwandlung in Postulat an GGR, 22. Oktober 2015

⁴ Zu den Abrechnungen siehe **Kapitel 2.4.**

1.1 Methodisches Vorgehen

Die Situation der Kita H. wurde breit analysiert. Folgende Quellen wurden einbezogen und verschiedene Gespräche mit diversen Fachpersonen geführt:

- Dokumentation der vorhandenen Grundlagenberichte (für den Ausbau der Kinderbetreuung relevante GGR-Entscheide der Jahre 2008-2016)
- Sitzung zur Auftragsklärung am 21.3.2016 mit Abteilungsleiter Soziales und Bereichsleiterin Jugend/Familie
- Interview mit der Kitaleitung am 3.6.2016 zur aktuellen Situation und dem Entwicklungsbedarf der Kita H.
- Workshop vom 17.6.2016 mit Leitungen der Kita H. und den Privatanbieter, Projektleitung schritt:weise und Mutter-Vater Beratung.⁵
- Erläuterungen zur Abrechnung der Kita H. mit dem Leiter Abteilung Finanzen der Gemeinde Ostermundigen im April 2016
- Diverse Besprechungen mit der Leiterin des Bereichs Jugend/Familie April bis September 2016
- Gemeindeinterne Arbeitssitzung zum Zwischenstand am 26.8.2016 mit dem Leiter der Abteilung Soziales Daniel Bock, Synes Ernst als zuständigen Gemeinderat Departement Soziales, Abteilungsleiterin Jugend/Familie, Simone Gaberell und Expertin primokiz, Martine Scholer.
- Einschätzungen des Jugendamts der Stadt Bern zu den Erfahrungen mit Kitagutscheinen, Telefon mit Barbara Jäggi und Mails an Leiter Jugendamt Alex Haller
- Einschätzungen von Lisa Plüss, Geschäftsleiterin Stiftung Kindertagesstätten Bern (Standorte in der Stadt Bern und Ostermundigen)
- Einschätzungen der Gesundheits- und Fürsorgedirektion, Leiterin Fachstelle Familie, Esther Christen, September 2016

⁵ Resultate und Zwischenstand wurden allen Workshopeteilnehmenden Mitte August 2016 verschickt.

2. Plausibilisierung der Ergebnisse

Die vorliegende Situationsanalyse beschreibt die Situation der Kita H., die möglichen Auswirkungen der Einführung der kantonalen Kitagutscheine, sowie die daraus resultierenden organisatorischen Folgen auf Gemeindeebene. Der Bericht zeigt auch die Bedeutung einer guten Vernetzung auf, als Basis für eine gemeinsame Qualitätsentwicklung und für die Steuerung der Angebote auf Gemeindeebene.

Aus den oben erwähnten Daten und Gesprächen konnten folgende fachliche, finanzielle und strategische Entwicklungen abgeleitet werden:

2.1 Situationsanalyse – eine fachliche Würdigung der Kita Hummelinäscht

Die Kita Hummelinäscht wurde vor 25 Jahren durch die Gemeinde eröffnet. Die Kita H. verfügt über 30 subventionierte Plätze. Die übrigen subventionierten Plätze (per Ende 2016 ca. 30 Plätze) bezieht die Gemeinde Ostermundigen per Leistungsvertrag von drei Privatanbietern. Somit wird die Gemeinde Ende 2017, nach drei Jahren des sukzessiven Ausbaus (10 neue Plätze pro Jahr), über 71 subventionierte Plätze verfügen, davon 41 in Privatkitas.

Mit der Kita H. verfügt die Gemeinde Ostermundigen über eine langjährig etablierte und gut funktionierende familienexterne Kinderbetreuungsstätte, welche breite Erfahrungen in der Integration von Kindern mit erhöhten Förderbedürfnissen hat und die Integration der Familien gesamthaft unterstützt. Auch die Privatanbieter würdigen die Arbeit der Kita Hummelinäscht.

Ferner ist die Kita H. sehr gut mit anderen Institutionen im Sozialbereich vernetzt und ermöglicht der Gemeinde Ostermundigen durch die Anbindung an den Bereich Jugend/Familie direkte Einblicke in soziale Entwicklungen im Vorschulbereich. Aktuell fungiert die Kita H. gemeinsam mit dem Hausbesuchsprogramm schrittweise als niederschwellige „Anlaufstelle“ für soziale Entwicklungen im sogenannten präventiven Kinderschutz in der Gemeinde, womit eine direkt und rasche Intervention der internen Dienststelle Kinderschutzes möglich wird. Viele Kinder besuchen die Kita H. als Anschlusslösung für schrittweise. Durch eine mögliche Privatisierung würde diese direkte und rasche Steuerung innerhalb der Gemeinde unnötig erschwert. Die Gemeinde müsste alternativ den Fachaustausch und eine standardisierte Vernetzung zwischen den Kitaanbietenden im Leistungsvertrag aufnehmen, was gegenüber der heutigen pragmatischen Lösung personalintensiver wäre.

Die Leitung der Kita H. ist, durch das Profil einer subventionierten Kita mit z.T. sozial stark belasteten Familien, durch die aufwendige Vermittlungsarbeit in Direktkontakt mit häufig fremdsprachigen Eltern und durch die administrativen Aufgaben stark herausgefordert. Die Kitaleitung hat einen sehr breiten Aufgabenbereich und die Verantwortung für die Administration sämtlicher subventionierter Plätze. Zudem sind fallbezogen häufige Rücksprachen mit den Bereichen Sozialhilfe, Jugend/Familie und Kinderschutz oder weiteren Fachstellen notwendig. Ressourcen für eine Weiterentwicklung werden durch die Doppelbelastung teilweise gebunden. Die unklare Zukunft der Kita H. belastet das Personal zudem stark und behindert eine Weiterentwicklung entweder zur spezialisierten „Integrationskita“ oder zur stärkeren sozialen Durchmischung (z.B. ein Drittel Privatplätze).

2.2 Soziale Durchmischung wichtiger als Frage der möglichen Privatisierung

Alle Kitaanbietenden haben im gemeinsam durchgeführten Workshop die verbesserte soziale Durchmischung in den Kitas als gemeinsames Ziel festgehalten. Als Nebeneffekt würde auch die sprachliche Förderung der Kinder unterstützt. Durch gemeinsame Weiterbildungen könnten die Kitas auch Impulse für die Sprachförderung erhalten. Die Privatkita Ostermundigen machte beispielsweise bereits erste positive Erfahrungen mit einem Projekt zur Sprachförderung, wovon andere Kitas auch profitieren könnten. Das Interesse an einer gemeindeinternen Vernetzung und gemeinsamen Weiterbildungen zu diesem Thema wurde von allen Teilnehmenden des Workshops begrüsst. Sie stehen einer fachlichen Zusammenarbeit positiv gegenüber.

Für eine verbesserte soziale Durchmischung in den Kitas ist die Privatisierung der Kita H. keine Voraussetzung. Es bedingt aber die Steuerung durch die Gemeinde, z.B. indem in der Kita H. ein Teil der Plätze als Privatplätze zum Volltarif angeboten würde. Im Gegenzug könnte ein Teil der subventionierten Plätze der Kita H. per Leistungsvertrag zu den kantonal vorgegebenen Normkosten bei privaten Anbietern eingekauft werden. Der gewünschten besseren Auslastung der privaten Institutionen könnte so entsprochen werden. Die Rechnung der Kita H. würde durch Mehreinnahmen aus Privatplätzen verbessert werden.

2.3 Mögliche Auswirkungen der Einführung von kantonalen Kitagutscheinen

Die Einführung der kantonalen Kitagutscheine ab 2019 wird der familienexternen Betreuung Vorschub leisten. Die Erfahrungen aus der Stadt Bern zeigen, dass durch die Erhöhung der Subventionen mehr Mittelstandsfamilien Zugang zu einer finanzierbaren familienexternen Kinderbetreuung erhalten könnten und die Wartelisten hiermit abnehmen werden.⁶

Mehr Kitaplätze für den Mittelstand und eine bessere Auslastung der Privatkitas

Bisher hatten die neueren Privatkitas noch keine optimale Auslastung (v.a. Privatplätze) und zeigten sich deshalb interessiert an der möglichen Übernahme von noch mehr subventionierten Plätzen. Privatanbieter sind, gemäss mündlicher Nachfrage bei der Stiftung Kindertagesstätten Bern, nicht grundsätzlich gegen den Fortbestand der Gemeindegita H., sondern suchen Wege, um die eigene Existenz zu sichern. Da die Nachfrage durch Kitagutscheine steigen wird, wird die Auslastung der privaten Kitaanbietenden vermutlich auch ohne Privatisierung der Kita H. zunehmen. Umgekehrt müsste die Gemeinde aber weiterhin durch Leistungsverträge und gezielter Vermittlung sicherstellen, dass die Privatanbieter (bei genügender Auslastung) auch weiterhin bereit sind Kinder aus sozial-ökonomisch belasteten Familien aufzunehmen.

Kantonale Kitagutscheine werden Administrationsaufwand erhöhen

Aktuell verantwortet die Kitaleitung der Kita H. die Administration für sämtliche subventionierten Plätze, d.h. auch für die 41 subventionierten Plätze in Privatkitas. Der administrative Aufwand, der die Leitung der Kita H. im Rahmen ihrer Anstellung für sämtliche subventionierte Plätze leistet, ist bereits jetzt personell kaum mehr zu leisten. Mit der Einführung der Kitagutscheine wird die Nachfrage an Informationen, Vermittlung, Berechnung und Kostenstellung der Elternbeiträge, gemäss Erfahrungen des Jugendamts

⁶ Betreuungsgutscheine in der Stadt Bern. Evaluation des Pilotprojekts, ecoplan, April 2016, S. 12-23: https://www.gef.be.ch/gef/de/index/familie/familie/publikationen/kindertagesstaettenundtageseltern.ass etref/dam/documents/GEF/SOA/de/Familie/KITA_FEB/Schlussbericht_Betreuungsgutscheine.pdf

der Stadt Bern, sicherlich steigen. Somit braucht es für die Verwaltung der Kitagutscheine und der Vermittlung der Kitaplätze ohnehin mittelfristig eine neue administrative Lösung.

Die Erfahrungen aus Bern zeigen, dass die zukünftige Einführung der kantonalen Kitagutscheine den administrativen Aufwand erhöhen wird. Bereits jetzt besteht im Jugendamt in Ostermundigen eine niederprozentige Anlaufstelle Kinderbetreuung. Mit der Einführung der Kitagutscheine müsste diese entsprechend ausgebaut werden. Somit wird die ohnehin jetzt bereits notwendige Auslagerung der Rechnungsstellung noch dringender. Es braucht nebst der ohnehin benötigten administrativen Entlastung der Kita H. eine Bündelung der administrativen Aufgaben.

Um zukünftige Herausforderungen in der kommunalen familienexternen Kinderbetreuung zu meistern, braucht es eine zentrale Anlaufstelle, die einerseits Eltern über Betreuungsmöglichkeiten informiert, andererseits die Vermittlung und Abrechnung der Elternbeiträge übernimmt, zudem die Steuerung des Angebots und die soziale Durchmischung der Kinder durch Leistungsverträge mit den Anbietern regelt. Eine Ansiedelung dieser zentralen Anlaufstelle beim Bereich Jugend/Familie wäre sinnvoll.

Qualitätsentwicklung und institutionelle Vernetzung sind im Vorschulbereich zentral

Durch die Einführung der kantonalen Kitagutscheine ist zu erwarten, dass in einem ersten Schritt die Auslastung aller Kitas verbessert wird. In einem zweiten Schritt könnte durch die Mitfinanzierung durch die Gemeinde ein weiterer Ausbau der Plätze vorgesehen werden. Mit den bisherigen Privatanbietern könnte der Ausbau angegangen werden.

Gemäss dem primokiz-Ansatz⁷ ist die vernetzte frühe Förderung auf Gemeindeebene zentral, damit Rahmenbedingungen für ein gesundes Aufwachsen aller Kinder bestehen, sowie durch besondere Massnahmen eine Unterstützung von Kindern aus sozial belasteten Familien ermöglicht wird. Hier erweisen sich Qualitätssicherung und eine Steuerung der Angebote durch die Gemeinde als äusserst wichtig, um gerechte Bildungschancen für alle Kinder zu ermöglichen. Nur so lassen sich Folgekosten in Schulbereich eindämmen.

Unter den heutigen Umständen käme eine mögliche Privatisierung der Kita H. äusserst ungelegen. Durch die Privatisierung der Kita würden während Monaten Ressourcen gebunden und Überführungskosten entstehen. Die Gemeinde würde in einer Phase des Umbruchs (Kitagutscheine, Qualitätsentwicklungen z.B. Programme zur Sprachförderung in Kitas, Bedarf an intensiver Vernetzung auf Gemeindeebene und vielen kantonale Entwicklungen) die Gelegenheit zur Steuerung des Angebots, die Zusammenarbeit in der Vernetzung mit anderen sozialen Institutionen und die Weiterentwicklung der familienexternen Betreuung auf Gemeindeebene, aus den Händen geben.

„Die Erfahrungen aus der Stadt Bern zeigen, dass die Einführung der kantonalen Kitagutscheine sowohl mit einer finanziellen Investition der Stadt einherging (zusätzliche Administrationsstellen), als auch gesamthaft zumindest zu Beginn einen höheren Administrationsaufwand (für Verwaltung und Eltern) mit sich gebracht hat. Vorteile gibt es aber auch: die Berechnungen der Elternbeiträge sind genauer und fairer und es konnten generell mehr Mittelstandsfamilien Zugang zu Subventionen erhalten und somit einen Kitaplatz mit weniger Wartezeit erhalten. Dies ist zugleich die Hauptwirkung. Dadurch, dass sich die Stadt Bern, wie auch die Stadt Zürich bewusst entschieden haben, gemeindeeigene Kitas weiterhin zu betreiben, wird die Qualitätsentwicklung bewusst mitgesteuert. Wichtig ist jedoch auch die Stärkung der Privatanbieter durch Angleichung der finanziellen Rahmenbedingungen, damit sie eine bessere Auslastung erreichen können. Dadurch wird der Wettbewerb unter Anbietenden erhöht. Dies unterstützt Eltern dabei, letztendlich,

⁷ Siehe www.jacobsfoundation.org/primokiz.

die für ihre Kinder beste Kita zu wählen. Die Stadt Bern sieht den Ausbau von Kitaplätzen als Investition in die Bildung der jüngsten Generation und ist somit auch als einen Beitrag zu mehr Chancengleichheit. Als Standortvorteil und für die Generierung von höheren Steuerbeiträgen ist eine qualitativ gute familienexterne Kinderbetreuung unablässig.“

Zusammenzug aus dem Gespräch mit B. Jäggi, Jugendamt der Stadt Bern, Sept. 2016

2.4 Fehlberechnung führte zur vermeintlichen Kosteneinsparung

Die Annahme im Herbst 2015, dass eine Privatisierung Sfr. 160'000 einsparen könnte war falsch und basierte unter Zeitdruck auf einer **Fehlinterpretation** der vorliegenden, teilweise unkorrekten Daten und der komplexen Finanzierungsabläufe zwischen Eltern-, Gemeinde und Kantonsbeiträge.⁸ Nach diversen Nachrechnungen zeigt sich, dass durch eine Privatisierung der Kita H. wenig bis **kein Einsparpotenzial** besteht. Dieses bezieht sich v.a. auf den in der Gemeinderechnung nicht abgebildeten Overhead-Anteil durch interne Verwaltungskosten (Schätzung ca. Sfr. 40'000.-).

Allerdings muss auch die Stadt Bern, gemäss Jugendamt, zusätzliche Verwaltungskosten tragen und bezahlt über die 20% Eigenfinanzierung hinaus zusätzlich 7.-/Tag/Kitaplatz als Kostenbeitrag an die Kitabetriebe (höhere Standortkosten in der Stadt: Lohn und Miete). Im Jahr 2015 würde dies, auf Ostermundigen übertragen, für 51 Plätze ein zusätzliches Defizit von Sfr. 88'536.- ausmachen.

Dass dieser im letzten GGR-Bericht vorgelegte Fehlbetrag von Sfr. 160'000 nicht stimmen kann, wird bereits durch die reine Kostenhöhe klar. Dieser Betrag entspricht nahezu dem Totalbetrag, welcher die Gemeinde, nach Abzug der kantonalen Subventionen und unter Einrechnung der Elternbeiträge für 51 subventionierten Plätze gesamthaft als Eigenleistung im Jahr 2015 ausgegeben hat:

- Der Totalaufwand für sämtliche 51 subventionierten Plätze betrug im Jahr 2015 gemäss laufender Abrechnung der Gemeinde Sfr. 1'261'063.- (30 Plätze Kita H. = Sfr. 742'665.- und 21 Plätze externe Privatkita Sfr. 518'398.-)
- Nach Abzug der kantonalen Subventionen und der Elternbeiträge (Kita H. Sfr. 207'459.- und externe Kitas 50'229.-) finanzierte die Gemeinde Ostermundigen als Eigenleistung somit Sfr. 177'525.- für 51 Vollzeitplätze. (Dies entspricht einem rechnerischen durchschnittlichen Aufwand von ca. Sfr. 3480.- / Platz / Jahr.)
- Die Gemeinde leistet gemäss ASIV-Verordnung immer 20% der Kosten als Eigenleistung, unabhängig davon, ob diese Plätze durch private oder kommunale Institutionen angeboten werden. Der Betrag von Sfr. 177'525.- entspricht also dem Betrag, der die Gemeinde ohnehin als **eigentlicher Selbstbehalt** zu leisten hat.

Kostenüberprüfung anhand laufender Abrechnung 2015 und Normkosten des Kantons

Ein Blick in die Abrechnungen zeigt: die effektive jährliche Kostenberechnung ist anspruchsvoll. Zu beachten ist, dass die Gemeinde Ostermundigen die Abrechnungen ausschliesslich für die Kita H. selbst vornimmt. Für die eingekauften subventionierten Plätze

⁸ Die Zahleneingaben in der Gemeinderechnung 2014 stimmten nicht mit den effektiven Eingängen im revisionstechnischen Kontrollblatt des Kantons mit der 20% Eigenleistung der Gemeinde überein. Zudem wurden die Elternbeiträge in der Gemeinderechnung 2014 nicht korrekt auf Privatkita und Kita H. aufgeteilt. Somit der Eindruck, dass die Kita H. sämtliche Defizite der subventionierten Plätze verursacht. Die Zahlen konnten in der vorliegenden Form für die Berechnung nicht verwendet werden.

gibt die Gemeinde den kantonalen Subventionsbetrag vollumfänglich weiter, die effektive Jahresabrechnung obliegt der privaten Trägerschaft (Abrechnung im Leistungsvertrag geregelt).

Anspruchsvoll ist die Abrechnung auch wegen der unterschiedlichen Berechnungslogik: Die Vollkostenrechnung der Kita H. in der Gemeinderechnung Ostermundigens ist nicht nach derselben Logik wie die Abrechnung der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) aufgebaut:

- Das Gemeindebudget weist Kosten im Bereich *Personal inkl. Sozialversicherungen, Versicherungskosten, Verbrauchsmaterial sowie Betriebs- und Infrastrukturkosten* aus.⁹
- Demgegenüber geht der Kanton von *Normkosten pro Platz* aus: Pro Tag und Platz bezahlt werden Sfr. 106.11-. In diesem Betrag eingerechnet ist eine Quote basierend auf *durchschnittliche kantonale Personal-, Raum- und Betriebskosten*. Es wird von einem durchschnittlichen Elternbeitrag von ca. 26.3% ausgegangen.¹⁰
- Die Bezahlung von kantonalen Subventionen ist von verschiedenen Voraussetzungen abhängig: Die Auslastung muss zwischen 95-100% liegen und die Kita muss eine minimale Öffnung an 235 Tagen/Jahr ausweisen. Zuschläge zur Absicherung des Risikos für die Anbieter gibt es, falls ungedeckte Kosten (im Zulassungsbereich) bestehen. Die Kita war an 248 Tage geöffnet, an 12h/pro Tag (1h mehr als die Norm). Ferner betrug die Auslastung der Kita H. im Jahr 2014 rund 98% und im Jahr 2015 93% und bewegte sich somit innerhalb der kantonalen Norm.
- Kurzum: Das *revisionstechnische Kontrollblatt* zeigt auf, dass die Kita H. sämtliche Kriterien für die Subventionsvergabe erfüllt und **sowohl Gemeindekita und die Privatkita** beide im kantonalen Vergleich **kostengünstig** arbeiten.

Komplizierte Kostenrechnung in Phase des Ausbaus von Kitaplätzen

Die Kostenübersicht wurde zusätzlich erschwert, da in den letzten zwei Jahren ein stetiger Ausbau der subventionierten Plätze stattfand. Somit wurde im GGR Bericht im Herbst 2015 die Kosten für die falsche Anzahl Vollplätze¹¹ berechnet. Dieser Fehler passierte, da die Auslastung der Plätze im Verlauf des Jahres schubweise erfolgte.

Die genauen Kosten pro Platz, die der Gemeinde zufallen, zu berechnen ist schwierig, da diese von den Elternbeiträgen abhängig sind, diese schwankend und auf Kitas ungleich verteilt sind. Das Kostenverhältnis lässt sich aber in den *Verhältnisgrössen* nachvollziehen. Das Verhältnis zwischen kantonalem und kommunalem Finanzierungsbeitrag kann auch anhand der Vollkosten pro subventionierten Platz abgeschätzt werden.

- Die kantonalen Subventionen betragen nach ASIV gesamthaft höchstens 80% der Gesamtkosten (nach Abzug der Elternbeiträge), die Gemeinde übernimmt jeweils zwingend die restlichen 20% der Kosten als Eigenfinanzierungsbeitrag.
- Ein Vollzeitplatz (5 Wochentage/ Woche) kostet bei den oben erwähnten Kriterien ohne Subventionen (berechnet für 248 Öffnungstage) ca. Sfr. 26'300.- pro Jahr. Wenn die

⁹ Siehe hierzu laufende Gemeinderechnung 2015.

¹⁰ Effektiv können diese Elternbeiträge in Gemeinden mit tiefen Steuererträgen jedoch tiefer liegen und werden über einen kantonalen Finanzierungstopf ausgeglichen, um zu verhindern, dass nur gut situierte Gemeinden die familienergänzende Kinderbetreuung ausbauen können.

¹¹ Die Anzahl Vollzeitplätze entspricht nicht der Total Anzahl betreuten Kinder, da diese häufig nur Teilzeitplätze belegen. Zudem werden jüngere Kinder (unter 1.5 Jahren) und solche mit erhöhten sozialen oder gesundheitlichen Belastungen mit Faktor 1.5 abgerechnet. Zu sagen ist, dass die Kita H. dies bisher restriktiv handhabt, und eher häufiger die Möglichkeit zur Anwendung des Faktors 1.5 ausschöpfen könnte (besserer Betreuungsschlüssel pro Kind).

Elternbeiträge im Durchschnitt ca. 26% ausmachen, blieben der öffentlichen Hand ca. Sfr. 19'500.- aufgeteilt im Verhältnis 80:20, somit rund 15'600.- pro Vollzeitkitaplatz seitens des Kantons und rund Sfr. 3'900.- verblieben der Gemeinde.

Kitakosten im Vergleich: die Kita H. im Vergleich zu den Privatanbietern

Die folgende Kostenüberprüfung am Beispiel des Jahrs 2015 zeigt, wie sich die Kosten der subventionierten Plätze auf Privatkitas und die Kita H. aufteilen. In der näheren Betrachtung der Abrechnungen der GEF zeigt sich, dass sowohl die Kita H. als auch die Privatkitas mit ihren subventionierten Plätzen im kantonalen Vergleich bisher kostengünstig arbeiten (Vergleich mit den Normkosten pro Kitaplatz).

Der Kostenvergleich zwischen subventionierten Plätzen bei Privatanbietern und jene bei der gemeindeeigenen Kita H. weisen vergleichbare Kosten auf, wenn die Einnahmen durch Elternbeiträge prozentual zu den Anzahl Plätzen pro Kita aufgeschlüsselt werden: Nach Abzug der kantonalen Subventionen kostete im Jahr 2015 ein subventionierten Kitaplatz in einer Privatkita Sfr. 4082.- gegenüber Sfr. 3770.- bei der gemeindeeigenen Kita H.. Die Kita H. konnte also letztes Jahr somit sogar etwas günstiger arbeiten als die Privatanbieter.¹²

- Kosten pro Vollzeitkitaplatz nach Abzug der kantonalen Subventionen im Jahr 2015:

Privatkitas im Jahr 2015	Kita Hummelinäscht im Jahr 2015
Sfr. 4082.-	Sfr. 3770.-

Hauptkosten in Kitas sind Personalkosten

In einer Kita sind über **zwei Drittel der Kosten Personalkosten**. Im Kita-Handbuch der KiTas sind im Musterbudget sogar 79% eingerechnet.¹³ Die Kosten der subventionierten Plätze sind durch Normkosten des Kantons, Betreuungsschlüssel und Qualifizierung des Personals entsprechend ASIV-Verordnung¹⁴ gegeben und lassen somit keine Einsparung zu. Dadurch, dass der Kanton bisher ein fix definiertes Kostendach pro subventionierten Platz von Sfr. 106.11 definiert, können weder Privatanbieter noch eine gemeindeinterne Kita grosse Gewinne erwirtschaften.

Die effektiven jährlichen Betriebskosten einer Kita samt Aufschlüsselung pro Platz sind jedoch schwankend und erklärbar durch Anzahl, Zusammensetzung, Alter und Qualifikation des Personals. Aufgrund der kantonalen Bestimmungen für Gewährung von Subventionen müssen zwingend Betreuungsschlüssel eingehalten werden. Der Anteil an qualifiziertem Personal ist definiert. Aktuell sind auch die Maximalkosten pro Platz vom Kanton definiert. Aus diesen Gründen gibt es keine Vergünstigungsmöglichkeiten für subventionierte Plätze. Eine mögliche Privatisierung der Kita H. birgt dadurch nur **kein Einsparungspotenzial bezüglich Personalkosten**.

¹² Gemeinde-Overheadkosten sind hier nicht eingerechnet. Siehe Abrechnung Gemeinde Ostermundigen im Jahr 2015 und revisionstechnisches Kontrollblatt 2015 (GEF).

¹³ Gemäss Handbuch für Kitas von KiTas erscheinen im Modellbudget 79% als Personalkosten, 11% als Materialkosten und 10% als Betriebskosten. Der Vergleich zeigt: Bei der Kita H. betragen im Jahr 2015 die Personalkosten 84%, inkl. Weiterbildungskosten (Qualifizierung zur Ausbilderin). Aufgrund des vergleichsweise tiefen Mietzinsenanteils von Sfr. 36'000 und 10'000.- als Liegenschaftsunterhalt, wirkt sich dies auf den Personalanteil höher aus. Dank kostengünstiger Nutzung der Liegenschaft (Gemeindebesitz) sind die Betriebskosten jedoch geringer als 10%.

¹⁴ Siehe hierzu Verordnung über die Angebote zur sozialen Integration ASIV:
<https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/783?locale=de>

- Die Ausführungen oben zeigen auf, dass auch bei einer Privatisierung die Kita H. nicht günstiger arbeiten könnte; die **subventionierten Plätze blieben**, unabhängig davon, ob sie privat eingekauft oder durch die Gemeinde geleistet werden, **gleich teuer**.

Tiefe Betriebskosten der Kita H. und ungenutztes Potenzial im Aussenbereich

Die Überprüfung der übrigen Kosten der Kita H. zeigt auch im Bereich der Betriebskosten keine verdeckten Kostentreiber. Die Kita muss keine Mietzinsen bezahlen. Die Liegenschaft, in der sich die Kita H. befindet, ist in Gemeindebesitz, gut erhalten und es bestehen keine Hypothekarschulden. Das Gebäude ist in gutem Zustand, sodass die Unterhaltskosten tief sind.

- Werden die buchhalterisch eingerechneten Sfr. 36'000.- für Mietzinsen vom Overhead-Beitrag (Sfr. ca. 39'250.-) der Gemeindeverwaltung abgezogen, ergibt dies praktisch ein **finanzielles Nullsummenspiel**. Die geringen Betriebs- bzw. Infrastrukturkosten der Kita H. gleichen somit die zusätzlichen Verwaltungskosten aus.

Von den tiefen Kosten der Liegenschaft abgesehen, ist die zentrale Lage und hervorragende ÖV-Anbindung der Kita Hummelinäscht ein idealer Standort. Wenn auch der Innenraum etwas beengt ist, verfügt die Liegenschaft über einen grossen Garten, der ein grosses Potenzial für Aktivitäten draussen hat. Sollte die soziale Durchmischung zur strategischen Umsetzung durch den Gemeinderat empfohlen werden, könnte der Garten als Standortvorteil noch besser genutzt werden. Um dem Bewegungsdrang der Kinder noch besser gerecht zu werden könnten einfache bauliche Massnahmen die Nutzung des Gartens auch bei nassen Wetterbedingungen verbessern (z.B. Unterstand und breitere Fläche mit hartem Bodenbelag, auch für Velofahren, Bobbycart nutzbar etc.). Dies liesse sich kostengünstig umsetzen und würde den Standort auch für Eltern, die den Volltarif zahlen, aufwerten. Wegen der laufenden Abklärungen konnten aber bisher keine Weiterentwicklungen in diese Richtung angegangen werden.

3. Fazit und Empfehlungen

3.1 Situations- und Umfeldanalyse der Kita Hummelinäscht

Die Kita Hummelinäscht ist den Anforderungen an die Betreuung von Kindern mit erhöhtem Förderbedarf gewachsen und leistet qualitativ hochwertige Förderarbeit bei den Kindern und wertvolle niederschwellige Elternarbeit auf Augenhöhe. Diese Einschätzungen teilen auch die Privatanbieter, die selbst auch in den letzten Jahren vermehrt subventionierte Plätze für die Gemeinde anbieten. Festzuhalten ist, dass der Anteil an Familien mit erhöhten Belastungen in den letzten Jahren zugenommen hat und die Kita H. überproportional davon betroffen ist. Die Kita H. hat Kompetenzen im Umgang mit schwierigen Familienkonstellationen gewonnen und arbeitet eng mit sozialen Institutionen zusammen. Somit leistet sie einen wichtigen Beitrag zur Integration von sozio-ökonomisch belasteten Familien. Davon profitiert, auch das Schulsystem später, wie Kindergartenlehrpersonen der Kita H. zurückmelden.

Die soziale Durchmischung in der Kita H. ist ungenügend, da ausschliesslich subventionierte Plätze angeboten werden. Eine bessere soziale Durchmischung wird auch von den

Privatanbietern gewünscht. Dies könne nur durch eine Steuerung durch die Gemeinde erzielt werden (Zentrale Warteliste, gezielte Vermittlung und Verteilung der subventionierten Plätze, bzw. soziale Durchmischung als Bestandteil der Leistungsverträge mit Privatanbietern).

Die Kitaleitung möchte für betreuungsintensive Kinder die Zusammenarbeit mit Fachpersonen noch verstärken. Gemeinsame Weiterbildungen mit den Privatanbietern könnten die Qualitätsentwicklung stützen und den Fachaustausch gemeindeintern fördern.

3.2 Empfehlungen

Die Empfehlungen aus der Situationsanalyse umfassen folgende finanzielle, fachliche, administrative, betriebliche, zeitliche, qualitative und strategische Aspekte:

- **Finanziell:** Durch eine Privatisierung der Kita Hummelinäscht können keine Einsparungen im Gemeindebudget erreicht werden. Der entsprechende Betrag müsste durch Einkauf der subventionierten Plätze bei Privatkitas wieder eingesetzt werden. Dies käme einem Nullsummenspiel gleich.
- **Fachlich:** Alle Teilnehmenden des Workshops im Juni 2016 betonten den Bedarf nach einer besseren sozialen Durchmischung der Kinder in den Kitas. Dies liesse sich unabhängig von der Frage der Privatisierung durch eine gezielte Steuerung und Vermittlung der Kitaplätze auf Gemeindeebene verbessern. Zudem wünschen sie sich eine intensivierete Vernetzung durch die Gemeinde, um Übergänge zwischen Angeboten zu verbessern und den Austausch zwischen Fachpersonen zu fördern.
- **Administrativ:** Die Einführung der kantonalen Kitagutscheine ist wahrscheinlich und wird, wie in der Stadt Bern, Anpassungen in der Administration der subventionierten Plätze fordern. Um sich auf die zukünftigen Anforderungen der kantonalen Kitagutscheine vorzubereiten, sollte die bestehende zentrale Anlaufstelle für familienexterne Betreuung im Jugendamt mit dieser Aufgabe betraut werden. Die Einführung und Berechnungen der Kitagutscheine werden künftig mehr personelle Ressourcen beanspruchen.
- **Zeitpunkt:** Der Zeitpunkt für eine mögliche Privatisierung ist ungünstig. Durch die Einführung der Kitagutscheine werden die internen administrativen Abläufe ohnehin zentral für die ganze Gemeinde geklärt werden müssen. Anzustreben ist zwischenzeitlich eine gezielte Entlastung der Kita H. von administrativen Aufgaben (Abrechnungsstelle für subventionierte Plätze in der Gemeindeverwaltung auslagern).
- **Betriebliche Weiterentwicklung:** Durch den Entscheid, die Kita H. nicht zu privatisieren, könnten Ressourcen freigesetzt werden für die weitere Qualitätsentwicklung: z.B. gezielte Sprachförderung der Kinder, intensivierete Zusammenarbeit mit Fachpersonen (Psychologie, Heilpädagogik, Früherziehung). Unter anderem könnte die attraktive Zentrumslage der Kita H. mit dem grossen Umschwung als Standortvorteil genutzt werden, um die Kita auch für Eltern, welche den Volltarif bezahlen, attraktiv zu machen. Somit würde die soziale Durchmischung gefördert werden. Beispielsweise könnte ein Gartenprojekt umgesetzt werden, um den Bewegungsdrang der Kinder auch bei nassem Wetter zu verbessern (z.B. wetterfester Bodenbelag und Unterstand).

- **Qualität:** Von einer Privatisierung der Kita H. ist abzusehen, um die bisher qualitativ hochwertige Förderarbeit durch einen Reorganisationsprozess nicht zu gefährden. Durch klare Zukunftsperspektiven könnte das Personal interne Projekte und die Weiterentwicklung der Kita in Angriff nehmen.
- **Steuerung:** Durch den Erhalt der gemeindeeigenen Kita H. baut die Gemeinde Ostermündigen auf ein qualitativ gutes familienergänzendes Betreuungsangebot und nutzt dieses, um zukünftige Entwicklungen besser zu steuern.

Die familienergänzte Kinderbetreuung ist eine Kernaufgabe der Gemeinde Ostermündigen. Aus den oben erwähnten Erläuterungen ergibt die Privatisierung der Kita Hummelinäscht aus finanziellen, fachlichen und strategischen Gründen zum aktuellen Zeitpunkt keinen Sinn.

Die gezielte frühe Förderung von Vorschulkindern ist eine Investition in die künftige Generationen und ein Mittel zur Armutsbekämpfung¹⁵ - gerade in einer Agglomerationsgemeinde wie Ostermündigen. Für eine Steuerung der familienergänzenden Kinderbetreuung durch die Gemeinde empfiehlt die Expertin deshalb:

- **Die verbesserte soziale Durchmischung der Kitas** (subventionierte Plätze vermehrt auf die verschiedenen Privatanbieter verteilen, die Kita H. entlasten und somit auch geeignete finanzielle Rahmenbedingungen für Privatkitas schaffen)
- **Die administrative Entlastung der Kita H. und Ausbau der zentralen Anlaufstelle** als Vorbereitung auf die Kitagutscheine
- **Die Weiterentwicklung der Kita H.** (z.B. Privatplätze anbieten durch Verbesserung des Aussenraums, gezielte Sprachförderung)
- **Die interne Vernetzung** (unter Anbietern als Fachaustausch und zwischen verschiedenen Fachpersonen über Altersgrenzen hinweg fördern, z.B. gemeinsame Intervention)

¹⁵ Siehe Projekt Primokiz, Frühe Förderung lokal vernetzt, www.jacobsfoundation.org/primokiz.
 Siehe auch NZZ-Artikel vom 28. September 2016: „Vom Mutterleib zum Arbeitsmarkt. Gesunde Schwangerschaft und frühkindliche Interventionen verringern ökonomische Ungleichheit“:
<http://www.nzz.ch/wirtschaft/oekonomische-erkenntnisse-vom-mutterleib-zum-arbeitsmarkt-ld.119081>