

Botschaft an den Grossen Gemeinderat für die 5. Sitzung vom 28. Oktober 2021

Traktanden Nr. 57
Registratur Nr. 63.13.10
Axioma Nr. 3080

Ostermundigen, 21.09.2021 / BocDan



Jugend/Familie; Betreuungsgutscheine; Genehmigung

1. Zusammenfassung und Antrag

1.1. Ausgangslage

Ausgangspunkt für die Systemumstellung ist die vom Grossen Rat am 24. Januar 2011 überwiesene Motion Müller (221-2010) „Externe Kinderbetreuung: Gleich lange Spiesse für KMUs und Staatsbetriebe“. Nachdem das Betreuungsgutscheinsystem auf kommunaler Ebene in der Stadt Bern im Rahmen eines Pilotprojekts eingeführt und von externen Experten ausgewertet wurde, bereitete die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) die vorliegende Verordnungsrevision vor.

Mit der Revision wurde die Überführung des bestehenden Finanzierungssystems in das System von Betreuungsgutscheinen vorgenommen; die Gesundheits-, Sozial- und Integrationskommission GSI (vorher GEF) übernimmt 80% der Kosten wie beim alten System. Die Einführung des Betreuungsgutscheinsystems erfolgte gestaffelt. Aufgrund von notwendigen Anpassungen auf Gesetzesstufe erfolgte die vollständige Ablösung des aktuellen Gebührensystems durch das neue System erst mit dem per 1. Januar 2021 in Kraft getretenen Gesetz über die sozialen Leistungsangebote.

1.2. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen und Artikel 32, Abs. 1, Bst. c der Gemeindeordnung vom 24. September 2000 beantragt der Gemeinderat dem Grossen Gemeinderat, es sei folgender

B e s c h l u s s zu fassen:

1. Die Betreuungsgutscheine werden vorbehaltlich der Zustimmung der Stimmberechtigten rückwirkend ab 01.01.2022 definitiv eingeführt.
2. Für die definitive Einführung werden jährlich wiederkehrend CHF 892'200.00 (Nettokosten) ab 01.01.2022 im Voranschlag eingestellt.
3. Dieser Beschluss wird in Anwendung von Artikel 58 Gemeindeordnung den Stimmberechtigten am 13.02.2022 zum verbindlichen Beschluss vorgelegt.

Gemeinderat

Schiessplatzweg 1
Postfach 101
3072 Ostermundigen

Telefon +41 31 930 14 14
Telefax
www.ostermundigen.ch

2. Erläuterungen

2.1. Definition der Betreuungsgutscheine: Verordnung über die Angebote zur sozialen Integration (ASIV)

Betreuungsgutscheine sind eine geldwerte Leistung an die Kosten der Eltern für die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung.

Die meisten Eckwerte des Gutscheinsystems sind vorgegeben. Gemeinden können im entsprechenden Gemeindereglement jedoch die Ausgabe von Betreuungsgutscheinen auf vorschulpflichtige Kinder begrenzen, das anspruchsberechtigte Betreuungspensum enger an das Beschäftigungspensum koppeln oder das Budget für Betreuungsgutscheine beschränken (Kontingentierung).

Da Ostermundigen im Jahr 2017 sein Reglement für die Familienergänzende Kinderbetreuung (Reglement Nr. 234) überarbeitet und bereits damals auf die vom Kanton vorgegebenen Kriterien ausgerichtet hat, waren nur geringe Reglementsanpassungen notwendig. Mit Beschluss vom Grossen Gemeinderat vom 27. Juni 2017 wurden folgende Engerfassungen eingeführt:

- Gutscheine für Kitabetreuung sind bei Kitas auf Kinder im Vorschulalter beschränkt, Ausnahmen müssen mittels Gesuch beantragt werden. Kinder im Kindergartenalter sollen im Regelfall die günstigere Betreuung in den Tagesschulen nutzen.
- Eltern auf Arbeitssuche haben längstens für die Dauer eines Jahres Anspruch auf einen Betreuungsgutschein. Finden sie während 9 Monaten keine Arbeit, wird ihnen der Platz mit einer Frist von drei Monaten gekündigt.

Zum Bezug von Betreuungsgutscheinen macht der Kanton in der entsprechenden gesetzlichen Grundlage folgende Vorgaben (Vortrag zum ASIV, Art. 34 e):

„Eltern können ein Gesuch für Betreuungsgutscheine stellen, sofern sie neben dem Bedarf ein gewisses Beschäftigungspensum nachweisen. Elternpaare haben dabei gemeinsam auf ein Beschäftigungspensum von 120% (für einen Gutschein für die Betreuung eines Vorschulkindes) bzw. 140% (für einen Gutschein für die Betreuung eines Kindergarten- oder Schulkindes) zu kommen; Alleinerziehende Eltern auf 20% (für einen Gutschein für die Betreuung eines Vorschulkindes) bzw. 40% (für einen Gutschein für die Betreuung eines Kindergarten- oder Schulkindes). Für Eltern von Kindergarten- und Schulkindern wird das erforderliche Beschäftigungspensum erhöht, da diese einen geringeren Betreuungsbedarf haben. Die Kinder sind meist jeden Morgen und an einem bis mehreren Nachmittagen in der Schule.

Die erforderlichen Beschäftigungspensen werden festgelegt, da bei tieferen Pensen i.d.R. eine familienergänzende Kinderbetreuung in Kitas oder bei Tagesfamilien nicht notwendig ist. Das erforderliche Beschäftigungspensum schafft zudem einen Anreiz für Einzelpersonen eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen und für Paare den Umfang ihrer Beschäftigung auszuweiten. Das Beschäftigungspensum entspricht dem Arbeitspensum bei Erwerbstätigen, der Vermittlungsfähigkeit bei Arbeitssuchenden, dem Aus- und Weiterbildungspensum bei Personen in einer Aus- oder Weiterbildung bzw. dem Beschäftigungsgrad bei der Teilnahme an einem Integrations- oder Beschäftigungsprogramm. Kann die Betreuung aus gesundheitlichen Gründen nicht oder nur eingeschränkt wahrgenommen werden, entspricht das Beschäftigungspensum, dem bestätigten Umfang in dem die Eltern, die Betreuung des Kindes nicht zu Hause wahrnehmen können. Auch hier gilt das Prinzip, dass ein Gutschein nur dann ausbezahlt wird, wenn die Betreuung zu Hause nicht möglich ist.

Wird das erforderliche Beschäftigungspensum nicht erreicht, kann die zuständige Stelle einen Gutschein aufgrund der Ausnahmeregelung von Artikel 34 d Absatz 2 ASIV ausstellen, wenn dies angezeigt ist."

2.2. Umstellung auf das Gutscheinsystem: Ziele des Kantons

Das System der Betreuungsgutscheine soll die folgenden (bisherigen) Nachteile auflösen.

- **Ungleichbehandlung der Eltern:**
Ein Grossteil der Eltern, die den Zugangskriterien entsprachen, wurde aufgrund fehlender subventionierter Plätze vom Subventionssystem ausgeschlossen. In Ostermundigen betraf dies fast ausschliesslich Familien der Mittelschicht. Diese mussten bisher selbständig für die hohen Betreuungskosten aufkommen, da das Kontingent an subventionierten Plätzen einzig zur Bedarfsdeckung der Betreuung von Kindern der ersten Priorität (gemäss ASIV) ausreichte.
- **Ungleichbehandlung der Anbieter:**
Kitas mit nur wenigen oder gar keinen subventionierten Plätzen waren im Vergleich zu ihren Konkurrenten, welche subventionierte Tarife anbieten konnten, einem deutlichen Wettbewerbsnachteil ausgesetzt. Bei Kitas, die ausschliesslich subventionierte Plätze angeboten haben, fiel kein Betriebsrisiko an, was zu Unverständnis bei den anderen Anbietern führte.
- **Nicht erwünschte Folgen für die Gemeinden:**
Die Kontingentierung schloss viele Eltern von zahlbaren Betreuungsplätzen aus, was fehlende Steuereinnahmen, stärkere Belastung der Sozialwerke, fehlende Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Lücken bei den Sozialversicherungsbeiträgen, Fachkräftemangel in der Wirtschaft und ungleiche Entwicklungschancen für benachteiligte Kinder zur Folge hatte.
- **Fehlen von subventionierten Notfallplätzen für die Sozialhilfe/Kindesschutz.** Bei fehlenden Notfallplätzen muss die Sozialhilfe/Kindesschutz pro Jahr CHF 24'000.00 für einen nicht subventionierten Platz zahlen. Dies ist unter anderem ein Grund für den Kostenanstieg der Sozialhilfe 2017/2018 in der Gemeinde Ostermundigen.

und in folgende Vorteile überführen:

- erleichterten Zugang zu subventionierten Betreuungsangeboten für Eltern,
- Wahlfreiheit der Eltern bei der Betreuungsorganisation,
- Bedarfsorientierung; wer den Kriterien (erbrachter Nachweis für die Bezugsberechtigung, siehe ASIV) entspricht, hat Anspruch auf einen Gutschein,
- mittelfristige Entlastung bei den Sozialausgaben und Anstieg der Steuerkraft;
- vorhandene subventionierte Notfallplätze für die Sozialhilfe/Kindesschutz
- und einen effizienten Mitteleinsatz.

2.3. Antrag der Abteilung Soziales zur Systemumstellung

Am 31. Oktober 2019 stimmte der Grosse Gemeinderat dem Antrag der Abteilung Soziales zur Systemänderung „Betreuungsgutscheine“ und dem damit einhergehenden Verpflichtungskredit für die Jahre 2019 und 2020 zu. Die Gemeinde verzichtete auf eine Kontingentierung der Gutscheine und folgte damit den Empfehlungen des Kantons.

Für das Budgetjahr 2022 war vorgesehen, dem Grossen Gemeinderat und allenfalls, je nach Kredithöhe, dem Volk einen wiederkehrenden Verpflichtungskredit für 2022 fortfolgend zu beantragen und die Umstellung auf die Betreuungsgutscheine regulär ins Budget aufzunehmen.

Die Abteilung Soziales baute den Antrag auf Systemänderung ab 1. August 2020 auf folgenden Kernargumenten auf:

- Sofern die Gemeinde Ostermundigen weiterhin vom Kanton vergünstigte Kinderbetreuung anbieten will, muss sie das System der Betreuungsgutscheine spätestens am 1. Januar 2021 einführen. Ansonsten wird sich der Kanton nicht mehr an den Kosten beteiligen (bisher 80%).
- Der volkswirtschaftliche Nutzen von gut ausgebauten Angeboten im Bereich der familienergänzenden Betreuung war seit längerem bekannt und mit Studien belegt. Bereits in einer Studie aus dem Jahr 2007 kam das Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS zu folgendem Schluss: *...„Stark profitieren von der Kinderbetreuung in Kitas können die Eltern. Langfristig realisieren sie ein 7- bis 9.4-mal höheres Einkommen (inklusive Renten), als die Höhe ihres Kostenbeitrags an die KITA. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis liegt für die Gesellschaft insgesamt langfristig bei 1 zu 2.6 bis 1 zu 3.5. Die Resultate liegen im Rahmen der Ergebnisse verschiedener Studien aus dem Ausland vor. Sie bestätigen die in der Studie «Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten» aus dem Jahr 2001 für die Stadt Zürich festgestellte positive Kosten-Nutzen-Bilanz“...*
- Eine aktuelle Studie (17.04.2018) der Jacobs Foundation folgert: *...“Die Investition in den Ausbau eines qualitativ hochwertigen und bedarfsgerechten Betreuungsangebotes dürften sich in der mittleren und langen Frist auszahlen. So führt die Beschäftigung bei Müttern mit Kinder im Vorschulalter nicht nur zu einem zusätzlichen Lebenseinkommen für diese Frauen, sondern auch zu zusätzlichen Steuereinnahmen für den Staat und zu einer Verringerung des Armutrisikos bei Scheidungen sowie im Alter und entsprechend zu tieferen Sozialausgaben. Damit dürfte zumindest ein Teil der durch den Angebotsausbau verursachten Kosten wieder kompensiert werden. Zu diesen volkswirtschaftlichen Nutzeneffekten bei den betroffenen Frauen kommen noch die Effekte der verbesserten Bildungschancen von Kindern aus sozial benachteiligten Familien hinzu. Die Höhe dieser „Bildungsrenditen“ wie auch der daraus resultierenden Einsparungen im Bildungs-, Sozial-, Gesundheits- und Justizsystem können für die Schweiz mangels entsprechender Grundlagen derzeit nicht näher beziffert werden“...*

2.4. Evaluation der Einführungsphase

Statistische Daten

Die Bedarfsanalyse, welche zur Bewilligung der Einführungsphase erarbeitet wurde und dem GGR als Entscheidungsgrundlage diente, ergab einen Bedarf von 215 bis 319 Betreuungsplätzen in Kindertagesstätten und Tagesfamilien.

Die effektiven Zahlen für die Periode 2020/2021 (01.08.2020-31.07.2021 [Schuljahr]) sehen wie folgt aus:

Betreuungsgutscheine	Anzahl
In Kitas eingelöst	290
In Tagesfamilien eingelöst	63
Total verfügte Betreuungsgutscheine 20/21 (1 Antrag pro Familie)	353
Zudem mussten im Verlaufe des Schuljahres Mutationen vorgenommen werden (Pensenanpassungen/Wegzüge/Zuzüge/etc.)	575

Bewertung:

- Die Anzahl eingelöster Betreuungsgutscheine zeigt bereits im ersten Jahr, dass das in der Bedarfsanalyse ausgewiesene Mengengerüst (215 – 319 Betreuungsplätze) abgeholt wird. Es fällt auf, dass die Anzahl der verfügbaren Betreuungsgutscheine höher ist als die errechnete Anzahl in der Bedarfsanalyse. Das hat damit zu tun, dass die Betreuungsgutscheine im Gegensatz zu der Anzahl in der Bedarfsanalyse nicht immer ganze Tage umfassen.
- Das ungedeckelte Angebot der Betreuungsgutscheine ist ein Erfolg. Trotz Corona wurden bereits im Schuljahr 2020/2021 ca. 60% des bereitgestellten Volumens abgeholt.
- Die Hochrechnung für 2021/2022 deutet auf eine Auslastung von 90% hin.

Ergänzende Angaben:

Durchschnittliche Höhe des Betreuungspensums

- Das durchschnittliche anspruchsberechtigte Pensum war 57% (anspruchsberechtigt = so viel hätten die Familien beziehen können).
- Effektiv wurden 33% (durchschnittlich) abgeholt bzw. eingelöst.

Nutzung des Angebots nach Einkommensverhältnissen

Einkommen in CHF	Abgeholte Vergünstigungen
0 – 50'000	35.6%
50'001 – 100'000	29.1%
100'001 – 160'000	35.3%

Finanzdaten

Rechnung 2020: Die Systemumstellung auf die Betreuungsgutscheine wurde per 1. August 2020 vorgenommen, daher beziehen sich die Kosten bzw. Rückvergütungen vom Kanton nur auf 5 Monate. Die Interpretation der Zahlen wird zusätzlich durch die Auswirkungen von Corona erschwert.

Beschreibung	Kosten in CHF
Verpflichtungskredit für die Betreuungsgutscheine gemäss GGR-Beschluss vom 31.10.2019 für 5 Monate im Jahr 2020	1'859'791.00
Brutto-Kosten für die Betreuungsgutscheine	1'113'774.90
Rückvergütung Kanton	718'700.00
Selbstbehaltskosten (Gemeinde)	395'074.90

Rechnung 2021: Basis zur Hochrechnung bilden die ersten 6 Monate (Januar – Juni).

Beschreibung	Kosten in CHF
Budget gemäss GGR-Beschluss vom 31.10.2019	4'463'000.00
Vermutliche Brutto-Kosten für die Betreuungsgutscheine	3'322'477.10
Vermutliche Rückvergütung Kanton	2'657'981.70
Vermutliche Selbstbehaltskosten (Gemeinde)	664'495.40

Budget 2022

Beschreibung	Kosten in CHF
Verpflichtungskredit für die Betreuungsgutscheine gemäss Botschaft GGR vom 31.10.2019 (basierend auf einer Bedarfsanalyse)	4'463'000.00
Rückvergütung Kanton	3'570'800.00
Selbstbehaltskosten (Gemeinde)	892'200.00

2.5. Administrativaufwand für die Führung der Fachstelle „Betreuungsgutscheine“

In der GGR-Botschaft vom 31. Oktober 2019 wurde darauf hingewiesen, dass die Systemumstellung auf die Betreuungsgutscheine eine Erhöhung der Fachstelle Koordinationsstelle Kinderbetreuung um 50% nötig macht. Der GGR bewilligte diese befristete Aufstockung von 50% bis Ende 2021. Der mit der Einführung einhergehende Initialisierungsaufwand ist nun geleistet, daher kann die mit der Systemumstellung notwendig gewordene Aufstockung der Fachstelle von 50% auf 40% reduziert werden. Die Bewilligung der dafür notwendigen finanziellen Mittel zur unbefristeten Stellenschaffung von 40% liegt in der Finanzkompetenz des Gemeinderates, ausmachend CHF 38'950.00.

2.6. Mehrwert für die Gemeinde bzw. die Bezügerinnen und Bezüger bei definitiver Einführung der Betreuungsgutscheine

- Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Ostermundigen hat eine hohe Erwerbsquote von Frauen, insbesondere auch von alleinerziehenden Müttern, welche auf Kinderbetreuung angewiesen sind.
- Nach der Neueröffnung zwei neuer Kitas in Ostermundigen (Kita Zwärgeburg November 2020 und Kita SmallWorld Mai 2021) und der Eröffnung einer Waldgruppe Kita Sterntaler Mai 2020 bestehen derzeit keine Wartelisten mehr. Erstmals deckt das Kita Angebot den Bedarf der Ostermundiger Familien.
- Genügend Kita-Plätze sind ein Muss für die Reintegration von Arbeitslosen und Sozialhilfebeziehenden. Jeder Tag auf der Warteliste schmälert die Erfolgsaussichten und steigert die Ausgaben der Sozialhilfe. Die Finanzierung von Kitaplätzen auf Privatarifbasis entfällt, da genügend, mit Betreuungsgutscheinen vergünstigte, Kitaplätze für dringende Platzierungen zur Verfügung stehen.
- Attraktivität der Gemeinde für Zuziehende: Ostermundigen verfolgt eine Wachstumsstrategie, der Faktor Kinderbetreuung ist ein Kriterium, das für Familien ausschlaggebend ist bei der Wahl ihres Wohnortes.
- Anschlussfähigkeit an das System der Stadt Bern: Verfolgt Ostermundigen den Weg der Fusionierung mit der Stadt Bern weiter, ist eine Angleichung des Systems unabdingbar. Bereits heute gibt es eine hohe Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner, die sich zwischen diesen Gemeinden hin und her bewegen und sich durchlässige Systeme wünschen.
- Der volkswirtschaftliche Nutzen für die Gesamtbevölkerung und Ostermundigen ist erwiesen. Nachweislich fließt jeder in die Kinderbetreuung investierte Franken doppelt zurück.
- Durch die Förderung der Arbeitstätigkeit aktiviert die Gemeinde potenzielles Steuersubstrat.
- Die Betreuungsgutscheine sind bekannt und werden gut nachgefragt.
- Die Eltern können frei wählen, in welcher Kita / Tagesfamilie ihr Kind betreut werden soll.
- Es profitieren alle Familien mit einem Einkommen bis CHF 160'000.00 von einem Betreuungsgutschein; je nach Finanzkraft in unterschiedlicher Höhe. Ein System, von dem der auch der Mittelstand profitieren kann.

2.7. Nettokosten zur Bestimmung des Finanzrahmens

Gemäss den Erläuterungen des Vereins Berner Gemeinden und der Gesundheits- und Integrationsdirektion kann der Nettokredit wiederkehrend beschlossen werden, vgl. Einschub „Umsetzung Betreuungsgutscheinsystem; rechtliche Beurteilung der Zuständigkeit in der Gemeinde (AGR/VBG/GEF)“ vom 12.08.2019:

Gemeinden können ab dem 1.8.2019 Betreuungsgutscheine ausgeben. Der Systemwechsel vom Gebührensystem zum Betreuungsgutscheinsystem stellt eine wesentliche Änderung des dem Beschluss zugrundeliegenden Sachverhalts dar und bedingt einen erneuten Beschluss des zuständigen Organs.⁶ Will die Gemeinde auf die bisherigen Leistungsvereinbarungen verzichten, muss sie dem zuständigen Organ einen Wiedererwägungsantrag unterbreiten.

Im Gebührensystem kann die Gemeinde den Kreditbeschluss auf die Nettokosten (= 20% Selbstbehalt) beschränken, wenn die Ermächtigung der GEF vorliegt. Auch bei den Betreuungsgutscheinen kann die Gemeinde den Kreditbeschluss auf die Kosten des Selbstbehalts (= 20%) beschränken, weil der Kanton die Ausgabe von Betreuungsgutscheinen nicht beschränkt.

2.8. Mitberichte

Mitbericht Sozialkommission

Die Kommissionsmitglieder haben an ihrer Sitzung vom 17.08.2021 das Geschäft einstimmig unterstützt.

Mitbericht Finanzkommission

Die Finanzkommission hat an ihrer Sitzung vom 13.09.2021 die GGR-Botschaft Betreuungsgutscheine genehmigt.

2.9. Fusionstauglichkeit

Die Fusionstauglichkeit ist gewährleistet. Die Stadt Bern bietet die Betreuungsgutscheine ebenfalls bedarfsorientiert und somit wie in Ostermundigen ohne Kontingentierung an. Die Berechnung der Administrativkosten deckt sich ebenfalls mit dem System der Stadt Bern.

Gemeinderat Ostermundigen



Thomas Iten
Präsident



Barbara Steudler
Gemeindeschreiberin