

Botschaft an den Grossen Gemeinderat für die 5. Sitzung vom 31.10.2019

Traktanden Nr. 244
Registratur Nr. 63.13.10
Axioma Nr. 3080

Ostermundigen, 17.09.2019 / BocDan



Jugend/Familie: Betreuungsgutscheine; Systemänderung und Verpflichtungskredit - Genehmigung

1. Zusammenfassung und Antrag

1.1. Zusammenfassung

Mit der Revision der gesetzlichen Grundlage der Subventionierung der Kinderbetreuung in der Verordnung über die Angebote zur sozialen Integration (ASIV) stellt der Kanton auf das System der Betreuungsgutscheine - und damit auf eine reine Subjektfinanzierung - um. Sofern eine Gemeinde weiterhin subventionierte Kinderbetreuung für ihre Einwohnerinnen und Einwohner anbieten möchte, ist sie verpflichtet, das System der Betreuungsgutscheine einzuführen. Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die sozialen Leistungsangebote (SLG), voraussichtlich per 1. Januar 2021, wird das bisherige Modell auslaufen und der Kanton wird nur noch das System der Betreuungsgutscheine mitfinanzieren. Will die Gemeinde Ostermundigen weiterhin vom Kanton vergünstigte Kinderbetreuung anbieten, muss die Gemeinde das System der Betreuungsgutscheine spätestens am 1. Januar 2021 einführen. Eine Umstellung auf den Start der neuen Tarifperiode im August 2020 hin erscheint für Ostermundigen umsetzbar und geeignet.

Der Kanton begrenzt die Anzahl mitfinanzierter Gutscheine nicht, wer die Bezugskriterien erfüllt, ist berechtigt, einen Gutschein zu beziehen. Er sieht somit eine Bedarfsorientierung anstelle der Kontingentierung vor. Den Gemeinden steht es hingegen frei, nebst der restriktiveren Auslegung der Bezugskriterien auch die Anzahl der Gutscheine zu kontingentieren.

Der volkswirtschaftliche Nutzen von gut ausgebauten Angeboten im Bereich der familienergänzenden Betreuung ist seit längerem bekannt und mit Studien belegt. Bereits in einer Studie aus dem Jahr 2007 kommt 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“...*

Gemeinderat

Schiessplatzweg 1
Postfach 101
3072 Ostermundigen

Telefon +41 31 930 14 14
Telefax +41 31 930 14 70
www.ostermundigen.ch

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 Armutsrisikos 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“...*

Die Abteilung Soziales hat für die Einführung der Betreuungsgutscheine in Ostermundigen 3 Varianten erarbeitet:

Variante A

Die Gemeinde limitiert die Anzahl Gutscheine auf den heutigen Stand der subventionierten Betreuungsplätze; 71 Plätze in Kindertagesstätten (Kita) und 70'000 Betreuungsstunden bei Tagesfamilien (TFO). Die Kosten für die Betreuung bleiben unverändert. Die damit einhergehenden Personalkosten zur Administration der Betreuungsgutscheine werden per 01.01.2020 von bisher 35% auf 70% für erhöht. Die Mehrkosten belaufen sich auf total Fr. 34'762.00 pro Jahr.

Variante B

Die Gemeinde limitiert die Anzahl Gutscheine auf den Stand der heute subventionierten Plätze plus der Anzahl Vollzeitplätze auf den Wartelisten von Kita und Tagesfamilienbetreuung. Die Bruttomehrkosten von CHF 1'483'333.00 und die Einnahmen von CHF 1'186'666.00 werden für die Phase von 01.08.2020 – 31.12.2020 budgetiert. Die damit einhergehenden Personalkosten zur Administration der Betreuungsgutscheine werden per 01.01.2020 von bisher 65% auf 100% für 2 Jahre erhöht. Nach 2 Jahren können sie auf 90% reduziert werden. Die Mehrkosten belaufen sich auf Total Fr. 64'558.00 pro Jahr.

Variante C

Die Gemeinde verzichtet auf eine Kontingentierung der Gutscheine. Die Bruttomehrkosten von CHF 1'860'790.00 und die Einnahmen von CHF 1'487'833.00 werden für die Phase von 01.08.2020 – 31.12.2020 budgetiert. Die damit einhergehenden Personalkosten zur Administration der Betreuungsgutscheine werden per 01.01.2020 von bisher 65% auf 100% für 2 Jahre erhöht. Nach 2 Jahren können sie auf 90% reduziert werden. Die Mehrkosten belaufen sich auf Total Fr. 64'558.00 pro Jahr.

Weiterführende Informationen zur Umstellung auf das Betreuungsgutscheinsystem können der Beilage entnommen werden (Vortrag der Gesundheits- und Fürsorgedirektion an den Regierungsrat zur ASIV).

1.2. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen sowie nachfolgende Erläuterungen und Artikel 57, Absatz 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. Das bisherige System der subventionierten Betreuungsplätze (Kindertagesstätten und Tagesfamilien) wird per 1. August 2020 durch das vom Kanton entwickelte und zur Umsetzung empfohlene Modell der Betreuungsgutscheine ersetzt.
2. Für die Umsetzung der Variante C ist ein Verpflichtungskredit (KST 689, Konto 3635.03) für 01.01.2021 - 31.12.2021 ausmachend CHF 4'463'500.00 einzustellen. Die damit einhergehenden Rückerstattungen des Kantons sind (auf KST 689, Konto 4611.00) für 01.01.2021 - 31.12.2021 ausmachend CHF 3'570'800.00 einzustellen.

2. Finanzierung

Die Finanzierung der Kosten für die Einführung der Betreuungsscheine ist während der Pilotphase in zwei Perioden aufgeteilt:

Im Budgetjahr 2020 umfasst sie fünf Monate; 01.08.2020 – 31.12.2020. Hier sind die Kosten im Budget 2020 auf Kostenstelle 689 erfasst. Die Nettokosten belaufen sich im 2020 auf CHF 435'962.00.

Für das Budgetjahr 2021 wird ein einjähriger Verpflichtungskredit beantragt. Die Nettokosten belaufen sich im 2021 auf CHF 892'000.00. Mit dem Verpflichtungskredit kann die Einführung der Betreuungsgutscheine während des Jahres 2021 weitergeführt werden. Zugleich ist es möglich in dieser Zeitspanne Daten über die Nutzung und die Kosten zu sammeln und zu evaluieren.

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

Diese Form der Finanzierung wurde nach Rücksprache mit dem Verein Berner Gemeinden verfasst, bzw. die erste Botschaft wurde deshalb zurückgezogen und entsprechend angepasst. Gemäss der VBG handelt es sich bei der Einführung der Betreuungsgutscheine um einen Systemwechsel, der finanziell neu alimentiert werden muss. Es macht aus fachlicher Sicht ebenfalls Sinn, die ersten 17 Monate (01.08.2020 – 31.12.2021) als „Probephase“ durchzuführen und gestützt auf die Erkenntnisse (Wirkung und Kostenentwicklung) gegebenenfalls einen wiederkehrenden Verpflichtungskredit beim finanzkompetenten Organ zu beantragen.

3. Rechtliche Grundlagen: Revision der Verordnung ASIV

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 in Rahmen eines Pilotprojekts eingeführt und von externen Experten ausgewertet

wurde, bereitete die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) die vorliegende Verordnungsrevision vor.

Mit der vorliegenden Revision wird die Überführung des bestehenden Finanzierungssystems in das System von Betreuungsgutscheinen vorgenommen; die GEF übernimmt 80% der Kosten wie im bisherigen System. Die Einführung des Betreuungsgutscheinsystems erfolgt gestaffelt. Aufgrund von notwendigen Anpassungen auf Gesetzesstufe wird die vollständige Ablösung des aktuellen Gebührensystems durch das neue System erst mit dem voraussichtlich per 1. Januar 2021 in Kraft tretenden Gesetz über die sozialen Leistungsangebote erfolgen. Bis zur vollständigen Umstellung laufen das bisherige und das neue System parallel.

Betreuungsgutscheine sind eine geldwerte Leistung an die Kosten der Eltern für die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung. Die Darstellung auf der Seite 5 der Beilage erläutert die Finanzierung und die Abläufe.

3.1. Engerfassung der Eckwerte der Verordnung ASIV

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, sind kaum Reglementsanpassungen notwendig. Mit Beschluss vom Grossen Gemeinderat vom 27. Juni 2017 wurden folgende Engerfassungen eingeführt:

- Subventionierung (bzw. ab 2020 die Gutscheine) für Kitabetreuung sind bei Kitas auf Kinder im Vorschulalter beschränkt, Ausnahmen müssen mittels Gesuch beantragt werden. Kinder im Kindergartenalter sollen die günstigere Betreuung in den Tagesschulen nutzen.
- Eltern auf Arbeitssuche haben längstens während eines 1 Jahres einen Anspruch auf die Subventionierung/einen Gutschein für einen Betreuungsplatz. 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 Grundlagen folgende Vorgaben (Vortrag zum ASIV, Art. 34e):

„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 34d Absatz 2 ASIV ausstellen, wenn dies angezeigt ist.“

3.2. 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 die subventionierten Plätze mit Kindern der ersten Priorität (gemäss ASIV) gefüllt waren.
- **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 subventionierten Plätzen 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/Kinderschutz.** Bei fehlenden Notfallplätzen muss die Sozialhilfe/Kinderschutz 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/Kinderschutz

- und einen effizienten Mitteleinsatz.

4. Ein Blick auf die aktuelle Betreuungssituation in Ostermundigen

Ostermundigen hat das Angebot an subventionierten Betreuungsplätzen kontinuierlich ausgebaut. Der stärkste Ausbau erfolgte von 2015 bis 2017, als die Gemeinde aufgrund einer parlamentarischen Motion zusätzliche 30 Betreuungsplätze geschaffen hat. Seit 2014 wurden die Kita-Plätze von 41 auf 71 und die Betreuungsstunden in Tagesfamilien von 53'000 auf 70'000 erhöht. Kurzfristig konnte so der Druck auf die Betreuungsplätze gemindert werden und die Wartelisten schrumpfen.

Seit dem Ausbaustopp 2018 hat sich die Situation wieder verschlechtert. Die Wartelisten bei Kitas und Tagesfamilien haben einen Höchststand erreicht, es fehlten am 1. Mai 2019 insgesamt 104 Vollzeitbetreuungsplätze, was aufzeigt, dass zurzeit gleich viele Plätze fehlen, wie Ostermundigen bereits anbietet oder in Zahlen: Ein Ausbau von 100% wäre nötig um den aktuellen Bedarf zu decken. Die beiden Vermittelnden in der Verwaltung stehen immer wieder vor dem schwierigen Entscheid, einen freigewordenen Platz entweder an eine alleinerziehende Mutter, die sonst ihren Arbeitsplatz verlieren würde, oder an ein Kind, welches aus einer belasteten Familie kommt, vergeben zu müssen. Beide Situationen hätten gemäss der massgebenden Verordnung ASIV erste Priorität. Aus diesen Gründen stehen für den Mittelstand so gut wie keine subventionierten Kitaplätze mehr zur Verfügung. Im Benchmark mit den unten aufgeführten Gemeinden steht Ostermundigen im Mittelfeld.

Gemeinde	Einwohner, gerundet (Stand 2017/18)	Anzahl Kitas	Anzahl subventionierte Plätze	Anzahl Einwohner pro 1 subv. Platz
Köniz*	42'500	19	222	191
Münsingen*	12'000	4	59	203
Wohlen b. Bern	9'200	3	38	242
Ostermundigen	18'000	6	71	253
Zollikofen	10'500	2	41	256
Muri-Gümligen	12'700	6	45	282
Ittigen**	11'300	6	32	353

*Entscheid „keine Kontingentierung der Gutscheine“ wurde gefällt

**Vorschlag z. H. GR „keine Kontingentierung“

4.1. Bedarfsanalyse

Die Abteilung Soziales hat für die Planung des Angebots der Betreuungsgutscheine und die damit einhergehende politische Diskussion eine Bedarfsanalyse vorgenommen. Es ist wichtig, die Diskussion auf der Basis von verlässlichen Daten zu führen. Ebenfalls von Interesse war es für die Abteilung, ob sich aus den Daten der Analyse ergänzende Hinweise auf den Bedarf ergeben.

4.1.1. Ausgangslage 02/2019

- | | |
|---|------|
| • Anzahl ermächtigte Vollzeitbetreuungsplätze | 97,5 |
| • Anzahl Betreuungsplätze auf den Wartelisten
am 1. Mai 2019 (keine Doppelzählungen) | 104 |
| • Anzahl Kinder im Vorschulalter (geb. 07.2014 - 01.2019) ¹ | 833 |

Im Februar wurde an die Eltern der 833 Kinder im Vorschulalter je ein Fragebogen versandt. Der Rücklauf von 56% weist auf ein grosses Interesse der Familien mit Kindern im Vorschulalter hin. Viele Eltern gaben weitere Rückmeldungen und bedankten sich bei der Abteilung für den Einbezug.

Zu folgenden Themen wurden Fragen gestellt: Familiengrösse, Subventionsberechtigung des Einkommens, aktueller Bedarf an Kinderbetreuung, Begründung des Bedarfs und die Einschätzung der Betreuungsformen Kita oder Tagesfamilienbetreuung.

4.2. Übersicht der Ergebnisse

Allgemeines

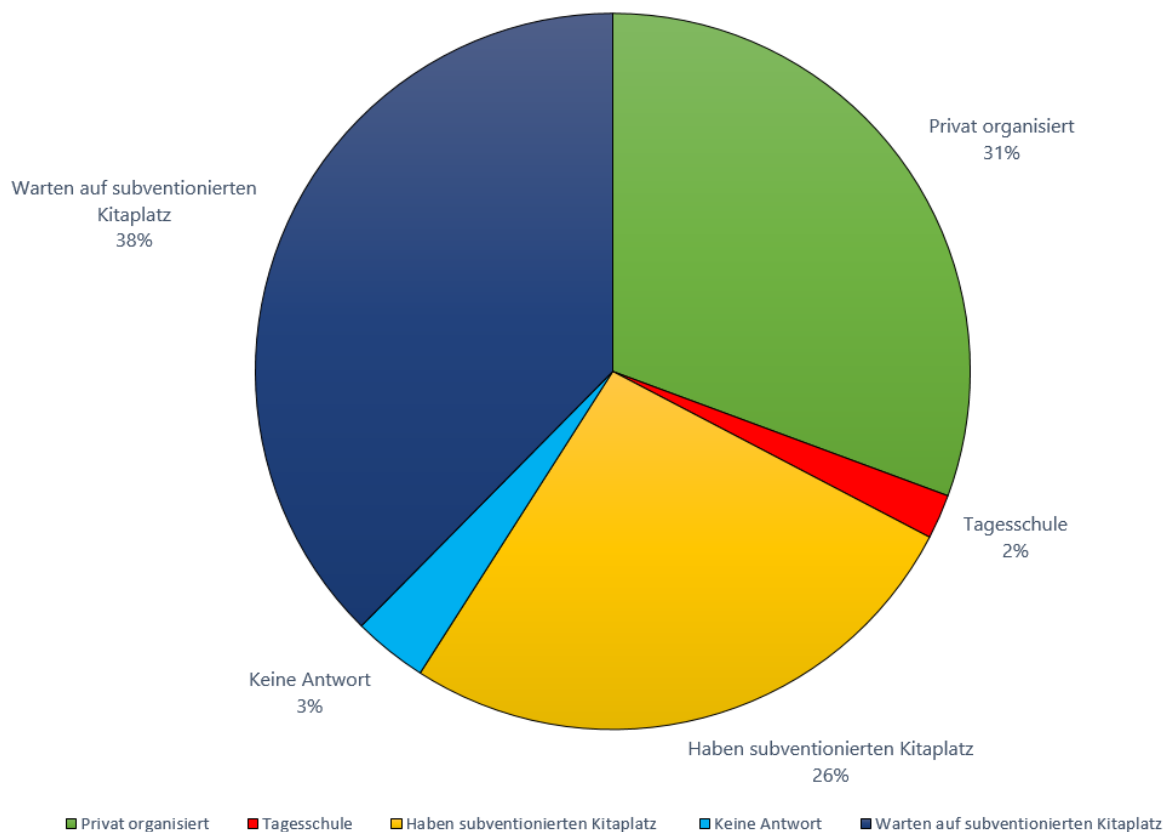
- Versendete Fragebogen für 833 Kinder, der Rücklauf betrug 382 Bogen für 473 Kinder (Geschwister) = 56%.
- Aussagekraft: Eine Rücklaufquote von mehr als der Hälfte der versandten Fragebogen ist ein gutes Resultat. Es wurden sämtliche Bevölkerungsschichten erreicht. Der hohe Rücklauf ermöglicht es, verlässliche Angaben abzuleiten.
- Verzerrung 1: Subventionsberechtigung
Subventionsberechtigt und damit relevant betreffend die Gutscheinausgabe sind ausschliesslich Familien mit einem Einkommen unter CHF 160'000. Höhere Einkommen sind für die Einführung der Gutscheine nicht massgebend, da sie keine Subvention erhalten würden. Hier wird davon ausgegangen, dass einige Familien vergessen haben, das Kreuz bei „Einkommen unter CHF 160'000“ zu setzen, obwohl sie zu dieser Gruppe gehören. Es ist daher davon auszugehen, dass eher mehr Personen subventionsberechtigt sind als ausgewiesen.
- Verzerrung 2: Fragebogenfehler; Alleinerziehende nicht separat erfasst
Auf dem Fragebogen war keine Markierung für „Alleinerziehend“ vorhanden. Das hat zur Folge, dass Alleinerziehende nicht als solche erkennbar sind. Ihnen wurde dadurch ein zu kleines subventionsberechtigtes Pensum berechnet. Auf die Gesamtsumme macht das einige fehlende Vollzeitplätze aus.

¹ Angabe Einwohnerdienste Ostermundigen, Woche 3, 2019

4.2.1. Zur Fragestellung nach dem Bedarf

Die eingegangenen Antworten zeigen folgende Verteilung:

Aktueller Bedarf an Kinderbetreuung



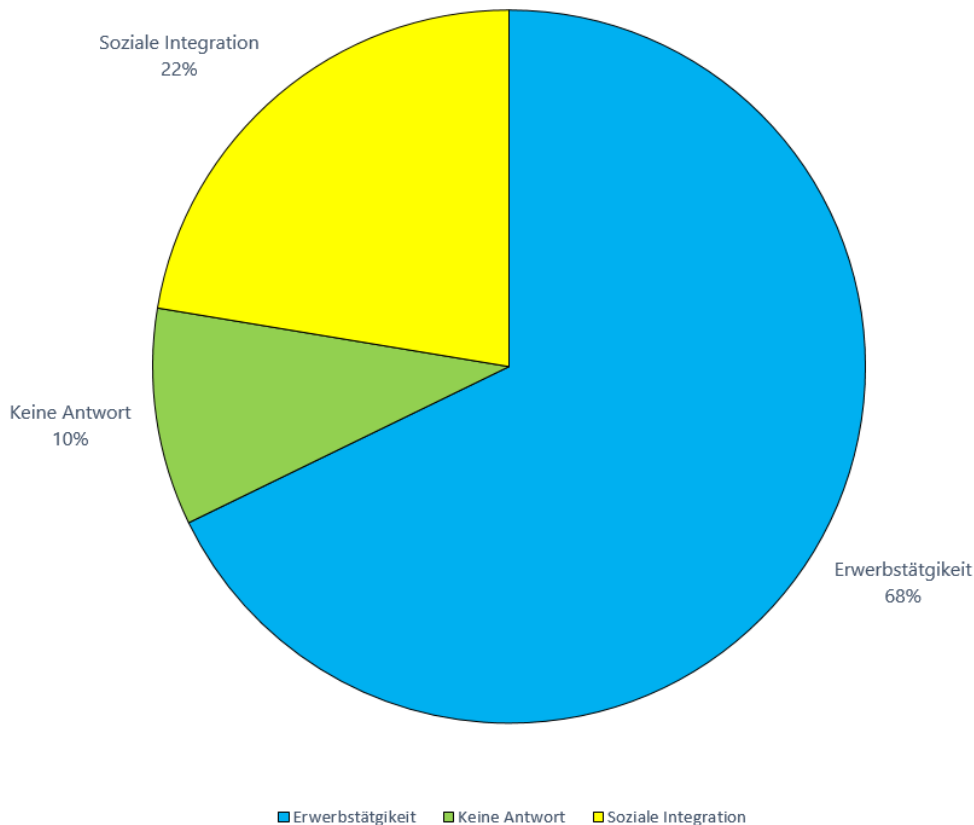
- 31 % benötigen keinen Kitaplatz, da sie sich privat organisiert haben (grün). Mit Blick auf das nächste Schuljahr haben 2 % ihre Vorschulkinder bereits für die Tagesschule angemeldet, auch die benötigen keine Betreuungsplätze.
- Dem gegenüber stehen 38 %, welche auf einen subventionierten Betreuungsplatz warten, darunter fast ausschliesslich auf einen Kitaplatz (blau). Dazu geben 26 % an, dass sie bereits einen subventionierten Kitaplatz hätten (gelb).
- 3 % haben diese Frage nicht beantwortet.

Der Bedarf liegt somit total bei 64 % (gelb und blau). Hochgerechnet auf die gesamte Stichprobe ergäbe das 533 Kinder in Ostermundigen im Vorschulalter, welche familienergänzende Betreuung benötigen. Ein durchschnittliches Pensum liegt zwischen 40 - 60 %. Somit zeigt sich ein Bedarf von 213 bis 319 Vollzeitplätzen.

4.2.2. Gründe, warum familienergänzende Betreuung benötigt wird

Die eingegangenen Antworten zeigen folgende Verteilung:

Aus welchem Grund sind Sie auf familienergänzende Kinderbetreuung angewiesen?

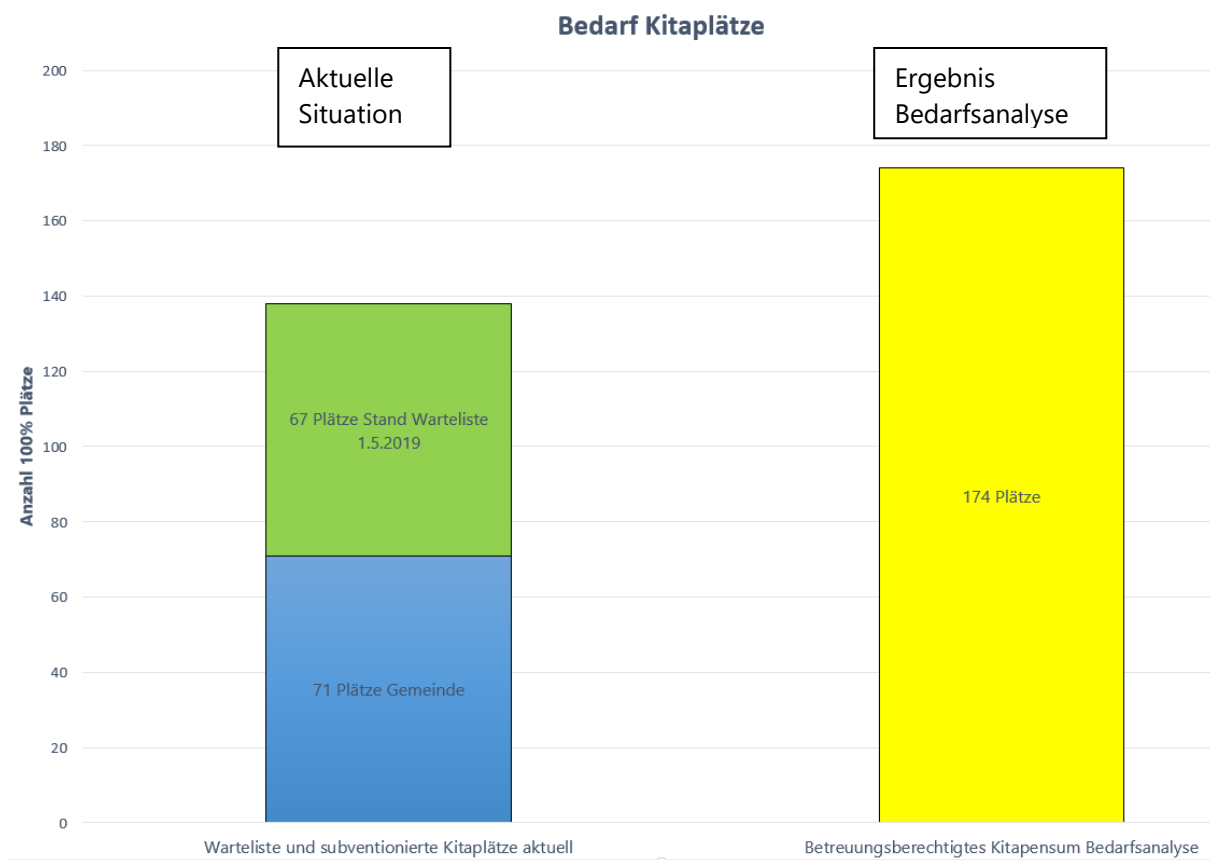


Berechtigt, einen Gutschein zu beantragen, sind gemäss ASIV Personen, die wegen Erwerbstätigkeit auf familienergänzende Kinderbetreuung angewiesen sind oder bei denen eine Fachstelle die Notwendigkeit sprachlicher oder sozialer Integration ihrer Kinder bescheinigt hat.

- Gemäss Angaben der Eltern sind mehr als zwei Drittel wegen Erwerbstätigkeit auf familienergänzende Betreuung angewiesen (blau).
- Die Antworten zur sprachlichen und sozialen Integration fielen zusammen (Doppelnennungen) und ergeben etwas mehr als einen Fünftel der Antworten (gelb).

Betreuungsberechtigtes Gesamtpensum gemäss Bedarfsanalyse

Von grossem Interesse war die Frage, ob sich die Angaben der Eltern zum Bedarf mit den aktuellen Plätzen und der Warteliste decken würden. Dazu wurde das Arbeitspensum erfragt, daraus lässt sich das betreuungsberechtigte Pensum gemäss ASIV ableiten. Ebenfalls konnte aus den Angaben abgeleitet werden, welches Pensum einer Familie zusteht und welche aufgrund sprachlicher oder sozialer Integration einen Kitaplatz benötigt. Wie unter **Allgemeines** aufgeführt, führen die beiden erwähnten Verzerrungen dazu, dass der berechnete Gesamtbedarf an der unteren Grenze liegt, da einige Eltern auf grössere Pensen Anspruch haben könnten.



4.3. Schlussfolgerungen

Es fällt auf, dass die Eltern selber tendenziell kleinere Pensen beanspruchen möchten, als sich Anspruch darauf hätten. Diese Erfahrung hat die Stadt Bern ebenfalls gemacht.

Da bei den Antworten zum benötigten Pensum kaum Stundenangaben (Tagesfamilien) gemacht wurden, sondern fast ausschliesslich in Pensen (Kita) geantwortet worden ist, wird anschliessend nur die Kitabetreuung dargestellt. Von Interesse ist das Verhältnis von der aktuell bekannten Situation (subventionierte Plätze plus Warteliste) zum Bedarf gemäss Bedarfsanalyse, unabhängig von der bevorzugten Betreuungsform.

- Gemäss aktueller Ermächtigung sind 71 subventionierte Kitaplätze besetzt.
- Mit Stichtag 1. Mai 2019 fehlen gemäss Warteliste Kita 67 Vollzeitplätze, dies ergibt total einen bekannten Bedarf von 148 Vollzeitplätzen in Kitas.
- Gemäss Ergebnisse Bedarfsanalyse sind 174 Vollzeitplätze notwendig, um den Bedarf in den Kitas zu decken.
- Aktuelle Plätze und Warteliste weisen demnach nur **85 %** des ausgewiesenen Bedarfes aus.

Zu den 174 benötigten Vollzeitplätzen in Kitas müssen die Tagesfamilienplätze hinzugerechnet werden. Zu den aktuell besetzten 26,5 kommen noch etwa 15 Vollzeitplätze hinzu, welche bei den jetzigen Tagesmüttern belegt werden könnten. Total ergibt das 215 Plätze. Dieses Resultat liegt an der unteren Grenze der in der ersten Grafik ermittelten Anzahl Plätze (213 –

319), welche Bedarf an familienergänzender Betreuung haben². Bezieht man die Unschärfe durch die beiden Verzerrungen mit ein, ergibt sich eine sehr gute Übereinstimmung.

Der Bedarf an subventionierten Betreuungsplätzen liegt zwischen 215 und 319.

Betreuungsform Kita oder Tagesfamilien

Die nachgefragten Formen familienergänzender Betreuung weisen darauf hin, dass dreiviertel davon in Kitas erwünscht sind. Ein adäquates Angebot von Kita-Plätzen in Ostermundigen ist zurzeit nicht möglich, da zu wenige Objekte für Kitas nutzbar bzw. vorhanden sind.

5. Gesamtbetrachtung

- Ostermundigen sollte umfassend in seine Kinderbetreuung investieren. Mit einer gut ausgebauten familienergänzenden Kinderbetreuung erwächst der Gemeinde ein nicht zu unterschätzender Standortvorteil. Andere Gemeinden nehmen die Systemumstellung ebenfalls zum Anlass, ihre Angebote dem Bedarf anzupassen.
- Das Betreuungssystem von Ostermundigen sollte mit Blick auf die Fusion möglichst kompatibel mit dem System der Stadt Bern ausgestaltet werden.
- Aus Sicht der Schulen Ostermundigens steht der Frühbereich aktuell zu wenig im Fokus; zahlreiche Kinder sprechen beim Kindergarteneintritt mangelhaft Deutsch. Dafür sollten ausreichend Betreuungsgutscheine zur Verfügung stehen (siehe Mitbericht).
- Aus der Sicht der Sozialhilfe stehen zu wenig subventionierte Plätze zur Verfügung für Eltern und Mütter, die in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden könnten, die Sozialhilfe muss daher immer wieder nicht subventionierte Plätze finanzieren.
- Aus Sicht des Kinderschutzes sind Kitaplätze wichtige Integration- und Fördermassnahmen, die von den Eltern gut mitgetragen werden.

5.1. Betrachtung Kontingentierung der Betreuungsgutscheine

Ostermundigen gewinnt ohne Kontingentierung/Deckelung

- Der Kanton weist in seiner Botschaft darauf hin, dass das System Betreuungsgutscheine offen konzipiert ist und empfiehlt den Gemeinden, keine Kontingentierung bzw. Deckelung vorzunehmen, damit der Markt frei spielen kann. Gleichzeitig ist der Kanton bereit, alle abgegebenen Gutscheine mit 80% zu finanzieren.
- Die Einführung der Gutscheine wird vom Kanton auf der Basis seiner Empfehlung evaluiert. Ostermundigen kann von dieser Evaluation (Benchmark) nur profitieren, wenn sie die Empfehlungen des Kantons umsetzt.
- Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Ostermundigen hat eine hohe Erwerbsquote von Frauen, insbesondere auch von alleinerziehenden Müttern, welche auf Kinderbetreuung angewiesen sind.
- 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.

² Berechnung Anzahl Kinder durch 1.8 = Anzahl Vollzeitplätze. Berechnung basierend auf dem Verhältnis „besetzte Kitaplätze zu Anzahl Kinder“ vom 1. Mai 2019.

- 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.
- 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.
- Durch die Förderung der Arbeitstätigkeit aktiviert die Gemeinde potenzielles Steuersubstrat.
- Entlasten die Gemeinden durch Verzicht auf Kontingente die Sozialhilfe, so sinkt auch für Ostermundigen der einzuzahlende Betrag in den Lastenverteiler.

Schwierigkeiten bei einer Kontingentierung der Gutscheine

- Aus Sicht der Abteilung ist die Umstellung auf das System der Gutscheine nur dann sinnvoll, wenn neu die Bezugsberechtigung als Kriterium für den Gutscheinerhalt dient und nicht wie bis anhin die Position auf der Warteliste. Ohne diese Anpassung ergibt sich ein grosser administrativer Aufwand ohne merkliche Veränderung für die Bevölkerung.
- Der Kanton stellt den Gemeinden die Software (KiBon) zur Verfügung. Die Software ist nicht auf eine Deckelung ausgerichtet, diese ist wäre technisch gesehen nahezu systemfremd. Die Software verlangt das Vorliegen eines abgeschlossenen Vertrags zwischen Eltern und Kita, erst dann ist die Gutscheinanfrage für die Koordinatorin überhaupt ersichtlich. Bestehen weiterhin Wartelisten, entsteht die paradoxe Situation, dass Eltern einen Vertrag abschliessen müssen, um den Gutschein zu beantragen, aber dann doch keinen Gutschein erhalten, da sie auf einer Warteliste landen. Diese Eltern müssen dann entweder den Volltarif selber bezahlen oder den Vertrag mit der Kita gleich wieder kündigen.
- Wartelisten führen somit bei Eltern und bei den Kitas zu grossen Unsicherheiten. Die Deckelung wäre technisch nur umsetzbar, wenn die die Koordinationsstelle separat Listen führen und diese ständig telefonisch mit den umliegenden Kitas abgleichen würde. Dieser Aufwand wäre enorm und würde dennoch zu Unsicherheiten führen, da Eltern neu auch mit Kitas aus anderen Gemeinden Verträge abschliessen dürfen, was der Koordinatorin aber entgehen könnte.

6. Als Diskussionsgrundlage werden drei Modelle vorgeschlagen

• **Modell A) Status quo**

Die Gemeinde belässt die Anzahl subventionierte Betreuungsplätze auf dem Stand der Ermächtigung von 2017. Die Kosten umfassen den Selbstbehalt von 20% für 71 subventionierte Betreuungsplätze und 70'000 Betreuungsstunden in Tagesfamilien (Stand 2018).

• **Modell B) Status quo plus Warteliste**

Zum Kontingent der ermächtigten Betreuungsplätze von 2017 kommen die Plätze aus den bereinigten Wartelisten (Kita und Tageselternbetreuung) mit Stand 1. Mai 2019 dazu.

• **Modell C) Keine Kontingentierung**

Gerechnet wird hier mit der maximalen Ausschöpfung der vorhandenen Betreuungsplätze in den sechs Kitas der Gemeinde. Das aktuelle Angebot umfasst total 170 Kitaplätzen und 30 Tagesfamilienplätze.

Zusätzlich wird davon ausgegangen, dass mindestens eine Kita sich neu in der Gemeinde niederlassen wird, dafür werden 30 Plätze berechnet. Weiter wird angenommen, dass aufgrund der Nähe zur Stadt Bern einige Eltern ihre Kinder dort in Kitas geben werden. Dafür werden 20 auswärtig besetzte Vollzeitplätze eingerechnet.

Im Modell C wird daher mit einer Ausweitung bis zu 250 Vollzeitbetreuungsplätzen gerechnet.

6.1. Einschätzung der präzisen Nachfrage

Es ist anzunehmen, dass nicht alle Plätze in Ostermundigen allein durch Kinder aus Ostermundigen besetzt werden, da die Eltern den Gutscheine unabhängig vom Wohnort einlösen können. Es wird auch Familien geben, die aufgrund der enger gefassten Zugangskriterien keinen Anspruch auf einen Gutschein haben werden oder das Arbeitspensum senken müssen. Dies verringert die Anzahl Gutscheine bei einer Freigabe. Gleichzeitig ist aber damit zu rechnen, dass einige Eltern aus Ostermundigen ihren Gutschein in Nachbargemeinden, bspw. an ihrem Arbeitsort, einlösen werden, was die Gesamtmenge an Gutscheinen wiederum erhöhen wird. Ebenfalls wird aufgrund der Angaben aus der Bedarfsanalyse mit einer Verschiebung von den Betreuungsplätzen bei Tageseltern hin zu den Kitaplätzen gerechnet. Mit diesen Unwägbarkeiten müssen erst einmal Erfahrungen gesammelt werden.

6.2. Berechnungen zu den drei Modellen

Basis der folgenden Berechnungen bilden die Angaben der Gesundheits- und Fürsorgedirektion³ zu den Kosten und dem Selbstbehalt (SB) für die Gemeinde bei einem Kitaplatz zu 100% pro Jahr. Ein Platz bei Tagesfamilien fällt etwas günstiger aus, wird hier jedoch nicht separat berechnet.

6.2.1. Modell A) Status quo

Es handelt sich hier um die effektiven Kosten der Rechnung 2018. Die Einnahmen aus den Elternbeiträgen sind einberechnet.

Selbsthalt (SB) Kita Hummelinäscht	107'626	
Nicht gedeckte Betriebskosten	39'450	
SB externe Kitas	152'300	
SB Tagesfamilienbetreuung	93'715	
SB Gemeinde	393'091	= > 97,5 Betreuungsplätze
Bruttokosten	1'807'655	

³GEF: 2017 beliefen sich die durchschnittlichen Kosten für ein vergünstigtes Betreuungspensum von 100 Prozent auf rund CHF 17'800. Pro 100%-Gutschein ergibt dies ein Selbstbehalt von CHF 3'560.

Quelle:

www.gef.be.ch/gef/de/index/familie/familie/familienergaenzendebetreuung/betreuungsgutscheine

Hinweis: Hier sind nicht gedeckte Betriebskosten der Kita Hummelinäscht eingeschlossen. Die 97,5 Plätze enthalten gut einen Viertel Betreuungsstunden in Tagesfamilien. Diese sind im Verhältnis günstiger als Kitabetreuung.

6.2.2. Modell B) Status quo plus Warteliste

SB von 100 Kitaplätzen	356'000	
SB von 100 Plätzen auf den Wartelisten	356'000	
SB Gemeinde ca.	712'000	=> 200 Betreuungsplätze
Bruttokosten ca.	3'560'000	

Es wird ausschliesslich mit den etwas teureren Kitaplätzen gerechnet, da sich ein Trend weg von den Tagesfamilien hin zu den Kitas abzeichnet. Die Kosten könnten aufgrund der Tagesfamilienbetreuung leicht tiefer zu liegen kommen.

6.2.3. Modell C) Keine Kontingentierung

Aktuelle Kitaplätze in OM ;170	605'200	
Betreuungsplätze in Tagesfamilien ⁴ ; 30	106'800	
Zusätzliche Kita mit 30 Plätzen	109'500	
Kitaplätze auswärts, 20	71'200	
SB Gemeinde ca.	892'700	=> 250 Betreuungsplätze
Bruttokosten ca.	4'463'500	

Übersicht über die Modelle

Modell	Bruttokosten (davon übernimmt der Kanton 80%)	Nettokosten (effektive Kosten für die Gemeinde)	Wartefrist für Eltern	Zugang für Kinderschutz und Sozialhilfe
A) Kontingentierung	CHF 1'807'655	CHF 393'091	1,5 - 3 Jahre	Notfälle müssen auf „teure“ Privatplätze platziert werden
B) Kontingentierung	CHF 3'560'000	CHF 712'000	Wartefriste ca. 6 Monaten	Mittel bis gut
C) Keine Kontingentierung	CHF 4'463'500	CHF 892'700	Keine Wartefristen	Sehr gut

⁴ Die Kosten der Betreuung in Tagesfamilien liegen unter derjenigen in Kitas, dies sind daher Maximalangaben.

6.3. Anpassung der Koordinationsstelle

Mit der Systemumstellung bzw. dem damit einhergehenden Ausbau muss auch die bisherige Koordinationsstelle „Kinderbetreuung“, welche die Gutscheivergabe vornehmen wird, entsprechend ausgebaut werden, weil:

- Die Gutscheinausgabe ist mit einem erheblichen administrativen Aufwand verbunden: von den Eltern werden Angaben zu Familienverhältnissen, Familiengrösse, Einkommen, abzugsfähige Ausgaben und anderem einverlangt. Aufgrund dieser Daten wird, gleich wie bei den Tagesschulen, der Elternbeitrag an die Gesamtkosten der Kinderbetreuung berechnet.
- Die Elternbeiträge werden jährlich, auf Beginn des neuen Schuljahres hin, bestimmt. Im Verlauf des Jahres können Eltern bei Schwankungen des Einkommens über 20% die Anpassung des Elternbeitrags ebenfalls einfordern. Dies führt zu einem bestimmten Prozentsatz an ständigen Anpassungen.

Weiter ist die Koordinationsstelle Kinderbetreuung für Eltern eine Anlaufstelle bei Fragen zu Kitas und Tagesfamilien, zu Spielgruppen und generell zu den Angeboten der Gemeinde im Frühbereich. Sie kennt die Kitas und hält mit ihnen Kontakt. Sie ist für die institutionellen Anbieter das Bindeglied zu Verwaltung und der „Briefkasten“ für die Bevölkerung mit Kleinkindern. Gemäss Angaben der Städte Bern und Luzern wird das Stellenvolumen wie folgt berechnet:

- Pro 100 Kinder im System werden 20 Stellenprozente benötigt.

In den ersten zwei Jahren ist der Aufwand bedeutend höher, da die Umstellung bei den Eltern Unklarheiten zur Folge hat und einen erhöhten Beratungsaufwand nach sich zieht. Daher wird mit einem Initialaufwand von 10% für 2 Jahre gerechnet (Erfahrungen aus der Stadt Bern).

Je nach Modellwahl ist der Stellenumfang der Koordinationsstelle demnach unterschiedlich. Bei jedem Modell, ausser Variante C, ist zusätzlich zur Gutscheinausgabe auch die Warteliste zu bewirtschaften. Dies erfordert zusätzliche Stellenprozente bei den beiden gedeckelten Modellen und verteuert sie, ohne dass die Ausgaben der Bevölkerung zugutekommen. Die Variante C ist somit diejenige mit der grössten Effizienz.

Übersicht Stellenaufstockung Koordinationsstelle Kinderbetreuung

Gutscheinvariante	Anzahl Kinder	Stellen	Initialaufwand	Bewirtschaftung Warteliste	Total
A) Status Quo	187	40%	10%	20%	70% (nach 2 Jahren 60%)
B) Verdoppelung	374	70%	10%	20%	100% (nach 2 Jahren 90%)
C) Keine Kontingentierung	440	90%	10%	---	100% (nach 2 Jahren 90%)

6.4. Fazit

Aufgrund der vorangehenden Ausführungen empfiehlt sich klar ein Ausbau des Betreuungsangebotes in der Gemeinde Ostermundigen. Mit Blick auf die technischen wie auch finanziellen Parameter drängt sich auf, wie bisher alle anderen Gemeinden auf Kontingente zu ver-

zichten. Der Status quo ist sowohl sozial für die Gemeinde nicht mehr tragbar und die Gemeinde Ostermundigen steigert mit Notfallplatzierungen auf Privatplätze massgeblich den Lastenverteiler der Sozialhilfe. Dieses ist gegenüber der eigenen Gemeinde, gegenüber den anderen Gemeinden sowie dem Kanton nicht vertretbar.

Ferner empfiehlt sich ein gänzlicher Verzicht auf Kontingente in Anbetracht des volkswirtschaftlichen Nutzens, der durch die Kinderbetreuung absehbaren Erhöhung des Steuersubstrats, der verbesserten Integrationsmöglichkeiten für Arbeitslose und Sozialhilfebeziehende sowie der damit einhergehenden zusätzlichen Entlastung des Lastenverteilers Sozialhilfe. Der Kanton (die GEF) empfiehlt explizit den Verzicht auf Kontingente und begründet dies mit eben angeführten wirtschaftlichen Argumenten. Für die Gemeinde Ostermundigen können die administrativen Kosten einer Wartelistenführung zudem eingespart werden (Arbeitspensum 20 %).

7. Projekt

Nach dem Entscheid des Grossen Gemeinderates werden die Umsetzungsarbeiten sofort starten. Die Abteilung wird die Planung, die Information der betroffenen Institutionen, der Eltern und die Instruktion der Mitarbeitenden an die Hand nehmen. Die Software wird beim Kanton beantragt (kostenneutral) und die Abläufe angepasst.

Die Leistungsverträge mit Kitas werden gekündigt und beim Kanton eine Ermächtigung für die Teilnahme am Gutscheinsystem beantragt.

Sofern das System kontingentiert bzw. gedeckelt werden sollte, werden für die damit einhergehenden Umsetzungsarbeiten vorgenommen.

- Ab dem 1. Januar 2020 können Eltern Gutscheine bei der Koordinationsstelle Kinderbetreuung beantragen.
- Ab 1. August 2020 ist die gesamte Kinderbetreuung in Ostermundigen auf das neue System umgestellt.

7.1. Folgekosten

Je nach Variante sind die Kosten unterschiedlich. Sie werden im Budgetprozess 2020 fortfolgend gemäss Variantenentscheid budgetiert.

Die Gemeinde Ostermundigen ist frei, auch zukünftig am System Korrekturen anzubringen, bspw. zurück zur Kontingentierung/Deckelung. Einzig, zurückzukehren zum alten System der Finanzierung von Plätzen ist ohne Verlust der Kantonssubventionen nicht mehr möglich.

7.2. Termine

Das Betreuungsjahr richtet sich nach dem Schuljahr. Ende der Sommerferien treten viele Kinder aus den Kitas aus und starten neu im Kindergarten und in der Tagesschule. Die Koordinationsstelle Kinderbetreuung berechnet die Elternbeiträge neu, alle Eltern werden schriftlich darüber informiert. Startet die Gemeinde mit dem Betreuungsgutscheinsystem per 1. August 2020 ist der zusätzliche Aufwand daher bedeutend geringer, als wenn mit deinem Start des Gutscheinsystems per 1. Januar 2020 sämtliche Tarife nach der Augustberechnung nochmals berechnet und die Information ein zweites Mal erfolgen muss.

8. Mitberichte

8.1. Mitbericht Sozialkommission

Die Sozialkommission hat das Geschäft an ihrer Sitzung vom 18.06.2019 beraten und unterstützt die Variante C betreffend die Einführung der Betreuungsgutscheine und Aufstockung der Koordinationsstelle.

8.2. Mitbericht Finanzkommission

Die Finanzkommission stimmt dem Geschäft zu. Die anlässlich der Sitzung angebrachten Anregungen der Finanzkommission wurden in der Botschaft bereits umgesetzt.

8.3. Fusionstauglichkeit

Die Fusionstauglichkeit der Variante C ist gewährleistet, siehe dazu auch Punkt 5. Die Stadt Bern kontingentiert die Betreuungsgutscheine nicht, was sich sehr bewährt hat. Die Stadt Bern war darüber hinaus Pilotgemeinde für die Entwicklung des neuen Systems.

GEMEINDERAT OSTERMUNDIGEN



Thomas Iten
Gemeindepräsident



Jürg Kumli
Gemeindeschreiber Stv.

Beilage:

1 Verordnung über die Angebote zur sozialen Integration (ASIV)