

Regierungsratsbeschluss

vom 22. Januar 2013

Nr. 2013/89

KR.Nr. A 117/2012 (DDI)

Auftrag Anna Rüefli (SP, Solothurn): Massnahmen zur Steigerung des Angebots an familienergänzender Kinderbetreuung im Vorschulbereich (05.09.2012) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat anhand einer Auslegeordnung zuhanden von Einwohnergemeinden und Privaten Massnahmen zur Steigerung des Angebots an familienergänzender Kinderbetreuung im Vorschulbereich aufzuzeigen. In der Auslegeordnung sollen mindestens Aussagen zu folgenden Bereichen gemacht werden:

- Auswirkungen einer bedarfsgerechten Angebotsverpflichtung
- Auswirkungen eines Ausbaus von Begleit- und Beratungsangeboten
- Auswirkungen des Aufbaus einer zentralen Stelle für die Vermittlung von Betreuungsangeboten, die nebst Aussagen über das Angebot auch Daten zur Nachfrage erheben könnte
- Aussagen betreffend den Versorgungsgrad, d.h. das institutionelle Betreuungsangebot in den Solothurner Gemeinden, und den Finanzierungsgrad, d.h. die Subventionen, die eine Gemeinde (und allenfalls der Kanton) an institutionelle Betreuungsangebote ausrichtet
- Aussagen zu den Vor- und Nachteilen der Objektfinanzierung durch die Ausrichtung von Betriebsbeiträgen an Institutionen (wie z.B. Kindertagesstätten und Tageselternvereine) und der Subjektfinanzierung durch die direkte Ausrichtung von Beiträgen an die Eltern (beispielsweise durch die Abgabe von Betreuungsgutscheinen)
- Aussagen betreffend eine sozialpolitisch angemessene Höhe der Subventionierung
- Aussagen betreffend allfällige Anpassungen der gesetzlichen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden.

2. Begründung

Die Notwendigkeit, im Kanton Solothurn die Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu verbessern, ist unverändert gross. In der Beantwortung der Interpellation I 072/2011 „Wie viele familienergänzende Betreuungsplätze fehlen im Kanton Solothurn?“ führte der Regierungsrat aus, dass Bedarfsanalysen einzelner Einwohnergemeinden, von Kindertagesstätten geführte Wartelisten wie auch beim Amt für soziale Sicherheit laufend eingehende Anfragen von Eltern, die einen Betreuungsplatz suchen, zeigen, dass mehr familienergänzende Betreuungsplätze nötig sind und das Angebot auch hinsichtlich der sozialpolitischen Zielsetzung, für jedes vierte Kind im Kanton Solothurn einen Betreuungsplatz anzubieten, ungenügend ist. Zwar obliegt die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsangeboten nach geltendem Sozialgesetz den Einwohnergemeinden. Doch ist der Kanton für das Bewilligungs- und Aufsichtswesen zuständig und er fördert den Aufbau von familienergänzenden Betreuungsangeboten mit finanziellen Beiträgen aus Fondsmitteln und fachlicher Begleitung und Beratung. Im Hinblick auf die grosse Bedeutung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für die bessere Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit, die Armutsbekämpfung, die frühe Förderung von Kindern, die Verbesserung der sprachlichen Entwicklung sowie der Startchancen beim Schuleintritt ist es naheliegend, dass der Kanton im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeit und seiner Beratungsaufgabe anhand einer Auslegeordnung zuhanden von Einwohnergemeinden und

Privaten mögliche Massnahmen zur Steigerung des Betreuungsangebots im Vorschulbereich aufzeigt.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Allgemeines

Beim Auftrag, einen Bericht zu erstellen, handelt es sich um einen Grundlagenbericht, der im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates liegt. Die nachfolgende Schilderung der Ausgangslage unter Ziff. 3.2 – 3.3 beschreibt den Status quo zu Händen des Kantonsparlamentes und die Mechanismen, die zu berücksichtigen sind. Die Entscheidbefugnisse über die Unterstützung der angesprochenen Einrichtungen liegt bei den Einwohnergemeinden (§ 107 Sozialgesetz). Sollten im Bericht Massnahmen erzeigt werden, die zur Umsetzung empfohlen werden, so ist die bestehende Kompetenzordnung einzuhalten. Der Verband Solothurner Einwohnergemeinden VSEG ist sowohl in die Ausarbeitung der Fragestellung des Berichtes als auch die Empfehlung allfälliger Massnahmen einzubeziehen.

3.2 Ausgangslage zum Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Solothurn

Auszugehen ist von der Feststellung, dass die familienergänzende Betreuung nicht nur das Vorschulalter sondern auch das Schulalter der Kinder betrifft.

3.2.1 Schulergänzende Kinderbetreuung

Im Auftrag der Bildungsdepartemente AG, BL, BS und SO (Bildungsraum Nordwestschweiz) wurden die je kantonalen aktuellen und zukünftige Nachfragepotenziale zu Tagesstrukturen in einer wissenschaftlichen Studie erhoben (INFRAS, Istituto di microeconomia ed economia pubblica Università della Svizzera italiana und Tassinari Beratungen) und im Sommer 2008 publiziert. Die Nachfragepotenziale im Kanton Solothurn sind zwar im Vergleich zu den anderen Kantonen NWS am geringsten, liegen aber doch bei 66% im Alterssegment der 4-12 jährigen Kinder. Haushalte mit Nachfrage würden 1.6 Module pro Woche für die Mittagsbetreuung und 2.1 Module pro Woche für die Nachmittagsbetreuung buchen. Die Streuung der Nachfrage in den einzelnen Gemeinden ist sehr gross. Deshalb hat das Departement für Bildung und Kultur den Gemeinden ein Simulationsmodell zum aktuellen und zünftigen Nachfragepotenzial (2008-2017) zur Verfügung gestellt. Diese Simulation ist auf der Internetseite des Volksschulamtes aufgeschaltet. Weiter liegt ein Leitfaden für die Gemeinden zur Errichtung von Tagesstrukturen vor.

Gestützt auf diese Erkenntnisse haben wir schon im Legislaturplan 2009-2013 (Ziffer C.1.2.2.) den flächendeckenden Tagesstrukturen und der Familienförderung strategisches Gewicht verliehen.

Eine Regelung zu den Tagesstrukturen im Rahmen der Volksschulgesetzgebung wurde jedoch vom Kantonsrat abgelehnt. Eine verbindlichere Regelung mit kantonaler Mitfinanzierung im Rahmen der Sozialgesetzgebung wurde vom Kantonsrat ebenfalls abgelehnt (50:39) und schliesslich am 13. Februar 2011 mit 53.7% auch vom Stimmvolk verworfen.

Aufgrund dieser Ausgangslage und dem soeben vom Kantonsrat verabschiedeten Massnahmenplan 2013 (Massnahme DBK_24 „Reformmoratorium für Schulprojekte“) bleibt C.1.2.2 für den Bildungsbereich bis auf weiteres – dass heisst bis zu einer allfälligen Neuaufnahme in den Legislaturplan 2013-2017 - sistiert.

Offen ist die Ausgangslage jedoch im Hinblick auf die Volksabstimmung vom 3. März 2013 zum Bundesbeschluss über die Familienpolitik. Der neue Verfassungsartikel verpflichtet Bund und Kantone, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit sowie die Vereinbarkeit von Familie und Ausbildung zu fördern. Dabei sorgen die Kantone insbesondere für ein bedarfsgerechtes Angebot an familien- und schulergänzenden Tagesstrukturen.

Wir stimmen aber mit dem Auftrag überein, das Augenmerk auf Verbesserungsmöglichkeiten im Vorschulbereich zu richten. Eine Position, die sich mit den übrigen Teilen des Legislaturplanes vereinbaren lässt.

Aus Schuloptik ist vor allem eine Fokussierung auf die Frühförderung und hier speziell auf die „Förderung in Deutsch vor der Einschulung (FIDE)“ sinnvoll, inhaltlich sogar zwingend. Der Bildungsraum Nordwestschweiz hat hier konzeptionelle Arbeit geleistet und zusammen mit der Fachhochschule Nordwestschweiz das Handbuch „Sprachförderung in Spielgruppen und Tageseinrichtungen“ erarbeitet. Aufgrund der Zuständigkeiten für den Vorschulbereich wird das Amt für soziale Sicherheit ASO diese Grundlagenarbeiten in Zusammenarbeit mit dem Volksschulamt VSA weiterführen und damit einem Anliegen des Auftrages nach „...frühe(r) Förderung von Kindern, die Verbesserung der sprachlichen Entwicklung sowie der Startchancen beim Schuleintritt.“ nachkommen können.

3.2.2 Familienergänzende Kinderbetreuung

Die Feststellung, dass nach wie vor zu wenige familienergänzende Kinderbetreuungsplätze zur Verfügung stehen, ist grundsätzlich richtig. Trotz des kontinuierlichen Ausbaus der Betreuungsstrukturen ist der Bedarf an Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung für Vorschulkinder zwischen 3 Monaten und 4 Jahren im Kanton Solothurn noch nicht gedeckt. Auch was die Angebote der schulergänzenden Tagesstruktur wie Randstundenbetreuung und Mittagstisch betrifft, ist mittelfristig ein Umsetzungsbedarf vorhanden. Wie bereits aus dem Leitbild Familie und Generationen vom Dezember 2009 hervorgeht, wird deshalb weiterhin das Ziel verfolgt, die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung in qualitativer und quantitativer Hinsicht bedarfsgerecht zu verbessern. Dadurch sollen einerseits Kinder, ungeachtet ihres sozialen Hintergrundes und Alters, eine gute Förderung erfahren, und andererseits soll Frauen und Männern ermöglicht werden, dass sie gleichberechtigt an der Erwerbs- und an der Familienarbeit teilnehmen können.

Nach § 107 Sozialgesetz vom 31. Januar 2007 (BGS 831.1; SG) stellt die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung ein kommunales Leistungsfeld dar. Die Einwohnergemeinden fördern familien- und schulergänzende Betreuungsangebote, indem sie insbesondere Hilfe leisten für Betreuungsangebote wie Tagesschulen, Mittagstische, Aufgabenhilfe sowie Spielgruppen, Kinderhorte und Kindertagesstätten.

Bereits in der zitierten Beantwortung der Interpellation I 0727/2011 wurde erläutert, dass es hauptsächlich in der Zuständigkeit der Einwohnergemeinden liegt, den Bedarf an familien- und schulergänzenden Betreuungsangeboten zu erheben und zu eruieren, ob und welches Angebot einer Nachfrage entspricht. Eine solche Bedarfsanalyse liegt wohl für einzelne Einwohnergemeinden vor, eine flächendeckende Bedarfsanalyse wurde bis anhin aber nicht vorgenommen. Auch die finanzielle Unterstützung von familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsangeboten fällt grundsätzlich in die Zuständigkeit der Einwohnergemeinden, weshalb sich unterschiedliche Subventionierungsmodelle etabliert haben.

3.3 Bemerkungen zu den vorgeschlagenen Massnahmen zur Angebotssteigerung

3.3.1 Bedarfsgerechte Angebotsverpflichtung

Im Kanton Solothurn ist im Hinblick auf eine mögliche bedarfsgerechte Angebotsverpflichtung jedoch zunächst eine flächendeckende Abklärung des Bedarfs nach Regionen erforderlich. Regionale Zusammenschlüsse werden als angebracht erachtet, da der Bedarf an familien- und schulergänzenden Betreuungsangeboten in einzelnen Einwohnergemeinden – aufgrund der Kleinräumigkeit – für die Einrichtung eines separaten Angebots nicht ausreichend ist.

3.3.2 Beratungs-, Begleitungs- und Vermittlungsangebot

Für den Auf- und Ausbau von familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsangeboten steht bereits heute, im Sinne einer Vorprüfung, das Beratungs- und Begleitungsangebot des Amtes für soziale Sicherheit (ASO) zur Verfügung. Dieses Beratungsangebot erfolgt im Rahmen der Bewilligungs- und Aufsichtstätigkeit und kann von Einzelpersonen, privaten Trägerschaften und Einwohnergemeinden des Kantons Solothurn genutzt werden. Eine Fachperson in sozialer Arbeit des ASO begleitet das Projektteam bereits während der Planungsphase und des konkreten Aufbaus einer Kindertagesstätte oder eines Mittagstisches bedarfsgerecht, mit dem Ziel, dass die geplante Einrichtung zustande kommt. Im Rahmen von Beratungsgesprächen werden die Interessierten über die Qualitätsanforderungen an Kindertagesstätten, die Vorgehensweise für das Einholen der Bewilligung sowie den Einbezug wichtiger Beteiligter informiert. Hierfür stehen fundierte schriftliche Grundlagen zur Verfügung, welche den Interessierten abgegeben werden. Ebenso bieten die Fachpersonen des ASO an, Liegenschaften zu besichtigen sowie Interessenten und Interessentinnen bei der Erstellung von Businessplänen und Konzepten zu unterstützen. Die gleiche Fachperson begleitet das Bewilligungsverfahren und besucht bestehende Kindertagesstätten jeweils im Rahmen der Aufsicht. Diese Besuche dienen nicht nur der Überprüfung, ob die Voraussetzungen für eine Bewilligung weiterhin gegeben sind, sondern auch der Unterstützung und Beratung.

Die Vermittlung von Tagesfamilien wird bereits heute über den neu gegründeten Verein Tagesfamilien Kanton Solothurn (VTSO) geleistet.

Zudem sind alle familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsangebote auf der Website www.kinderbetreuung-solothurn.ch erfasst, die regelmässig durch die Fachstelle Kinder & Familien aktualisiert wird. Interessierte können dort spezifisch nach einem für sie geeigneten Angebot suchen, und es ist ersichtlich, wo noch freie Plätze vorhanden sind. Über diese Datenbank können auch Aussagen zu den Besucherinnen und Besuchern gemacht werden. Die Statistiken stehen dem ASO zur Verfügung. Es ist vorgesehen, die Ende 2012 auslaufende Leistungsvereinbarung um weitere vier Jahre zu verlängern und noch genauer zu definieren, welches statistische Datenmaterial für den Kanton Solothurn erfasst werden soll.

Der Aufbau einer zentralen Vermittlungsstelle für die Kinderbetreuung dürfte kostspielig sein. Daher ist zu prüfen, ob nicht besser an den bereits bestehenden Angeboten anzuknüpfen ist.

3.3.3 Finanzierungsmodelle

Am Beispiel einer Kindertagesstätte sollen unterschiedliche Finanzierungsmodelle aufgezeigt werden.

3.3.3.1 Objektfinanzierung

Mit dem Modell Objektfinanzierung richten sich die finanziellen Beiträge der öffentlichen Hand direkt an ein Betreuungsangebot. Im Kanton Solothurn erhält eine Kindertagesstätte bspw. von

der Einwohnergemeinde einen Unterstützungsbetrag. Beiträge an den Betrieb werden i.d.R. als Investitions-, Start- resp. Anstossfinanzierungshilfe oder als wiederkehrende Subventionen für den laufenden Betrieb entrichtet. Mit einmaligen Beiträgen kann die Kindertagesstätte Investitions- oder Anschaffungskosten von neuem Mobiliar und neuen Spielmaterialien decken. Regelmässige, wiederkehrende Subventionen an die allgemeinen Betriebskosten ermöglichen der Kita, entweder einen Einheitstarif zu verlangen oder aber Abstufungen im Tarifsysteem vorzunehmen und bspw. einkommensabhängige Tarife anzubieten. So können auch Kinder aus ökonomisch schwächeren Familien vom Angebot profitieren.

Die Objektfinanzierung birgt Vor- und Nachteile. Über diese Art der Subventionierung erhält die öffentliche Hand Einflussmöglichkeiten auf die Qualität und den Umfang des Angebots. Sie kann so die Anzahl der angebotenen Plätze fördern und spezifische Zusatzangebote verlangen oder Vorgaben zu den Elternbeiträgen machen.

- Die Objektfinanzierung kommt nur denjenigen Kindern zu Gute, die überhaupt einen Platz in einer unterstützten Einrichtung finden oder zugeteilt erhalten. Wartelisten bei subventionierten Kindertagesstätten sind eine Folge dieses Finanzierungsmodells.
- Während die subventionierten Plätze überbucht sind, schaffen nicht von der öffentlichen Hand unterstützte Kindertagesstätten Betreuungsplätze, die sich nur Eltern aus der höheren Einkommenschicht leisten können. Vor allem aber werden Familien mit mittlerem Einkommen benachteiligt: Für einen subventionierten Platz verdienen sie zu viel, für einen Platz zum Höchsttarif aber fehlt das Geld.
- Als wirtschaftlicher Nachteil erweist sich die Tatsache, dass teilweise nicht geprüft wird, ob das unterstützte Angebot überhaupt den Bedürfnissen der Eltern entspricht. Dies kann Folge der nachfrageunabhängigen Entstehung und Betreibung der Angebote sein.
- Die Eltern können kaum Einfluss nehmen auf das Angebot der Kita mit Leistungsauftrag, weil die Leistungen zwischen Kita und Einwohnergemeinde vereinbart werden.

3.3.3.2 Subjektfinanzierung

Beim Modell Subjektfinanzierung wird nicht die Betreuungseinrichtung (das Objekt) finanziell unterstützt, sondern die Familie direkt. Ausgegangen wird vom Vollkostentarif. Je nach Einkommen wird bedarfsgerecht das Kind beziehungsweise die Familie subventioniert (Subjekt). Dies kann herkömmlich in Form von Zahlungen oder Steuerabzügen erfolgen.

Eine neue Methode der Subjektfinanzierung ist die Vergabe von Betreuungsgutscheinen. Dabei ist es wichtig, dass die politischen Zielsetzungen, welche mit diesem Subventionierungssystem verbunden sind, vorgängig geklärt werden. Es macht nämlich einen Unterschied, ob die Erleichterung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, die Verbesserung der Chancen von Frauen auf dem Arbeitsmarkt, die Verbesserung der Chancengleichheit und die Sozialisation der Kinder oder die Senkung der Kosten im Zentrum steht.

Dem Ziel der verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Beruf und der beruflichen Chancengleichheit der Frauen würde ein vom Wert her möglichst hoher Gutschein, den alle Eltern – unabhängig ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit – erhalten, am meisten entsprechen. Für die Verbesserung der Chancengleichheit und die Sozialisation der Kinder ist ein Gutschein geeignet, der nur an Familien in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen abgegeben wird. Dadurch kann der grösste positive Effekt auf die soziale Durchmischung erreicht werden.

Auch die Subjektfinanzierung hat Vor- und Nachteile:

- Ein zentraler Aspekt der Subjektfinanzierung ist die daraus hervorgehende Wahlfreiheit. Sie ermöglicht den Eltern, das Angebot zu wählen, das ihnen am meisten entspricht – vorausgesetzt es besteht überhaupt die Möglichkeit. Durch die direkte finanzielle Unterstützung rücken die Bedürfnisse der Familie und das Wohl des Kindes in den Vordergrund. Die Suche nach einem günstigen Angebot steht somit nicht mehr im Zentrum.
- Die Subjektfinanzierung fördert den Wettbewerb zwischen den Betreuungsangeboten. Die Einrichtungen müssen ihr Angebot der Nachfrage anpassen, um für die Familien attraktiv zu sein. Der Wettbewerb kann zu einer Qualitätssteigerung des Angebots führen. Vor allem Kindertagesstätten, die bisher von einer Objektfinanzierung profitieren konnten, sind dadurch dem Markt stärker ausgesetzt und müssen allenfalls ihr Angebot anpassen.
- Direktzahlungen an die Eltern bergen allerdings die Gefahr, dass das Geld nicht zweckgemäss eingesetzt wird, wodurch die Förderung der familienergänzenden Betreuung nicht gewährleistet wäre. Hinsichtlich der Auszahlung sollte deshalb eine Form gewählt werden, welche die zweckmässige Verwendung der Gelder gewährleistet (System der Betreuungsgutscheine).

3.3.3.3 Finanzierungsmodelle von Kitas im Kanton Solothurn

Die finanzielle Unterstützung der Kindertagesstätten durch die Einwohnergemeinden erfolgt im Kanton Solothurn mehrheitlich nach dem Modell der Objektfinanzierung. Schätzungsweise zwei Drittel der Institutionen werden in irgendeiner Form durch die Einwohnergemeinde unterstützt, wobei die Höhe der Unterstützung unterschiedlich ausfällt.

Es gibt aber auch Einrichtungen, die Beiträge in Form von Defizitgarantien der Einwohnergemeinde oder mehrerer umliegender Einwohnergemeinden erhalten. Die Defizitgarantien sind meist in der Höhe begrenzt und in der Folge ist das Defizit häufig nicht vollständig gedeckt. Ein Drittel der Institutionen erhält keine finanzielle Unterstützung der Einwohnergemeinde.

Es gibt Kindertagesstätten, die eine regelmässige, wiederkehrende finanzielle Unterstützung erhalten, die es ihnen ermöglicht, einkommensabhängige Tarife (Sozialtarif) anzubieten (und damit nahe bei einer Form der Subjektfinanzierung liegen).

Stand heute liegt es jedoch nicht in der Kompetenz des Kantons, ein einheitliches Finanzierungsmodell durchzusetzen, da dies in die Autonomie der Einwohnergemeinden eingreifen würde.

3.4 Fazit

Um eine fundierte Auslegeordnung vorzunehmen und zu erkennen, ob und allenfalls welche Massnahmen zur Steigerung des Angebots an familien- und schulergänzenden Betreuungsangeboten im Kanton Solothurn zu ergreifen wären, bedarf es im Sinne der Erwägungen einer aktualisierten flächendeckenden Bestandesaufnahme (Analyse mit Aktualisierung des Simulationsmodells ‚Nachfragepotenziale Tagesstrukturen‘) und eines Berichtes zu Entwicklungsperspektiven mit möglichen Stossrichtungen. Unabhängig davon sind bereits vorhandene Grundlagenarbeiten (z.B. FIDE) in den bestehenden Institutionen des Vorschulbereiches umzusetzen. Dieser Prüfungsauftrag liegt im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates. Die Einwohnergemeinden sind über ihren Verband VSEG in die Abklärungen mit einzubeziehen.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit folgendem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt, einen Bericht zur Situation der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulbereich zu erstellen. Die Ausarbeitung der Fragestellungen und die Auswertung des Berichtes sind zusammen mit der Verband Solothurner Einwohnergemeinden vorzunehmen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Verteiler

Departement des Innern
Amt für soziale Sicherheit (4; Ablage, SCH, HES, HOF)
Aktuariat SOGEKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat
Mitglieder der Fachkommission Familie Kind Jugend (elektronischer Versand durch ASO)
Kindertagesstätten des Kantons Solothurn (elektronischer Versand durch ASO)
Verein Tagesfamilien Kanton Solothurn (VTSO) (Versand durch ASO)
Verband Solothurner Einwohnergemeinden VSEG, Postfach 123, 4528 Zuchwil