

Antrag
des Gemeinderates
an den Einwohnerrat

2536

Pratteln, 29. April 2008

**Antrag
des Gemeinderates
an den Einwohnerrat**

Pratteln, 29. April 2008

„Chäferhuus“ - Konzept für eine private Trägerschaft für die Führung des Tagesheims und Neuausrichtung der Subventionierung von familienergänzenden Betreuungsangeboten

1. Ausgangslage

1.1 Auftrag des Einwohnerrates

Der Einwohnerrat hat anlässlich seiner Sitzung vom 26. November 2007 dem Gemeinderat folgenden Auftrag erteilt:

Der Gemeinderat wird beauftragt, dem Einwohnerrat für das Tagesheim Chäferhuus ein Konzept für eine private Trägerschaft vorzulegen, welches Angaben zur Betriebsgrösse, zu Finanzierungsmodellen, zu jährlichen Kosten und Leistungszielen umfasst.

Der Gemeinderat nimmt diesen Auftrag zum Anlass, die Subventionierung von Tagesheimen, Kindertagesstätten und des Tagesfamilienvereins in Pratteln grundsätzlich neu zu überdenken und dem Einwohnerrat ein umfassendes Konzept zu unterbreiten.

Zurzeit wird das Tagesheim „Chäferhuus“ als Gemeindebetrieb geführt und finanziert. Gleichzeitig subventioniert die Gemeinde Pratteln den Tagesfamilienverein Pratteln/Augst mit einem jährlichen

Objektbeitrag. Weitere Kindertagesstätten bzw. Betreuungsverhältnisse in Kindertagesheimen werden grundsätzlich nicht subventioniert. Das bedeutet, dass Prattler Eltern, welche ihre Kinder aus wirtschaftlichen Gründen in einem anderen Prattler Tagesheim betreuen lassen müssen, die vollen Betreuungskosten entrichten müssen. Diese Ungerechtigkeit gilt es zu beseitigen. Es soll deshalb ein Konzept vorgeschlagen werden, bei dem die Steuerpflichtigen der Gemeinde Pratteln die Möglichkeiten haben sollen, die Betreuungseinrichtung frei zu wählen. Dem Gemeinderat ist es ein Anliegen, dass alle Steuerpflichtigen der Gemeinde Pratteln die gleichen Zugangsbedingungen zu Betreuungsangeboten haben, welche über Betriebsbewilligungen des Kantons Basel-Landschaft verfügen. Dabei wird ein Finanzierungskonzept vorgeschlagen, dass sich an der Subjektfinanzierung orientiert. Nur so kann gewährleistet werden, dass das bereitgestellte Betreuungsangebot optimal genutzt wird und die finanziellen Mittel der Gemeinde (Steuergelder) den Steuerpflichtigen der Gemeinde Pratteln zu Gute kommen.

1.2. Vorgehen des Gemeinderates

Der Gemeinderat hat für die Bearbeitung dieses Auftrages eine externe Beratungsfirma hinzugezogen, die im Bereich der familien- und schulergänzenden Tagesbetreuung über ausreichend Erfahrung verfügt und durch vorangegangene Aufträge des Kantons Basel-Landschaft auch die Situation in Pratteln sowie im Kanton Basel-Landschaft bestens kennt.

2. Grundsätzliche Haltung des Gemeinderates

Der Gemeinderat ist grundsätzlich der Ansicht, dass die Führung einer Kindertagesstätte nicht die Kernaufgabe einer Verwaltung ist. Die Rolle der Gemeinde besteht darin, Kindertagesstätten bzw. Steuerpflichtige von Pratteln, die auf die familienergänzende Betreuung angewiesen sind, zu subventionieren, sofern damit die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert werden kann. Die anspruchsberechtigten Eltern sollen sich aufgrund ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit an den Betreuungskosten beteiligen (Stichwort: Subjektfinanzierung).

Bei der Finanzierung von Kindertagesstätten setzt sich in der Schweiz die Subjektfinanzierung gegenüber der Objektfinanzierung durch. Die neuste Initiative von Bundesrat Pascal Couchepin zu den Betreuungsgutscheinen ist ein deutlicher Beleg dafür¹. Auch die Vorlage des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft möchte die familien- und schulergänzende Betreuung neu regeln². Deshalb ist der Gemeinderat der Meinung, dass das Leistungsangebot einer Kindertagesstätte gezielt unterstützt werden soll, indem die Leistung des Betriebes finanziert werden soll. Die Leistung einer Kindertagesstätte ist in erster Linie der geleistete Betreuungstag. Der Gemeinderat ist der Ansicht, dass grundsätzlich alle Betreuungsverhältnisse von Prattler Steuerpflichtigen in vom Kanton Basel-Landschaft bewilligten Kindertagesstätten mitfinanziert werden sollen (Gleichheitsprinzip), sofern sie die Betreuungskosten nicht selbst bezahlen können. Mit den Trägerschaften der Betreuungsangebote sollen Leistungsvereinbarungen erstellt werden, die die Details der Subventionierung regeln.

Bevor weitere wichtigen Strukturmerkmalen aufgelistet werden, soll die Frage der Trägerschaft des Tagesheimes „Chäferhuus“ diskutiert werden.

3. Vorgehen bei der Suche einer privaten Trägerschaften für die Führung des Tagesheimes „Chäferhuus“

In der Schweiz existieren die unterschiedlichsten Trägerschaftsformen, die Kindertagesstätten führen. Das kann ein Verein, eine Stiftung, eine GmbH, eine Aktiengesellschaft oder auch eine Einzelfirma sein. Für den Gemeinderat ist es unerheblich, welche Trägerschaftsform die Leistung „Kinderbetreuung“ erbringt. Wichtiger ist dem Gemeinderat, dass die Leistung in guter Qualität

¹ Bundesamt für Sozialversicherung: Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung

² Vgl. Vernehmlassung zum Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung vom 23. Oktober 2007)

erbracht wird und von einem Träger erbracht wird, der über einschlägiges Know-How im Bereich der Kinderbetreuung verfügt. Zudem muss die Leistung des Tagesheimes „Chäferhuus“ weiterhin den Prattler Steuerpflichtigen zur Verfügung stehen. In diesem Sinne schlägt der Gemeinderat vor, die Führung des Tagesheimes „Chäferhuus“ öffentlich auszuschreiben. Bei der Ausschreibung sollen wichtige Eckwerte festgelegt werden.

Wichtige Eckwerte aus der Sicht des Gemeinderates sind folgende:

- Der neue Träger muss bereit sein, das bisher angestellte Personal zu übernehmen
- Der neue Träger soll über Erfahrung in der Führung von Kinderbetreuungsangeboten verfügen
- Der neue Träger muss ein Betreuungskonzept vorlegen, welches den kantonalen Richtlinien für die Betriebsbewilligung entspricht, insbesondere sollen weiterhin Betreuungsplätze für Säuglinge angeboten werden (grösste Nachfrage)
- Der neue Träger muss bereit sein, mit der Gemeinde Pratteln einen Leistungsvertrag einzugehen.
- Die Gemeinde Pratteln seinerseits ist bereit, den neuen Träger für die Betreuung von Prattler Eltern mit Subjektbeiträgen zu subventionieren. Dies wird im erwähnten Leistungsvertrag geregelt.
- Der neue Träger muss bereit sein, für die Liegenschaft einen angemessenen Mietzins zu leisten
- Der Gemeinderat erlässt ein Elternbeitragreglement, welches die Kostenbeteiligung der Steuerpflichtigen der Gemeinde Pratteln regelt und für den Träger bindend ist.

Für die Realisierung der Auslagerung ist mit 1,5 Jahren zu rechnen, so dass die neue Trägerschaft auf den 1.1.2010 die Führung des Chäferhuus übernehmen könnte.

4. Neues Finanzierungsmodell für die Tagesbetreuung in Pratteln

4.1 Wechsel von der defizit- zur leistungsorientierten Finanzierung, Einführung von Betreuungsgutschriften

Gleichzeitig mit der Auslagerung des Tagesheimes ist der Gemeinderat der Ansicht, dass die Gemeindefinanzierung von der Objekt- zur Subjektfinanzierung wechseln soll. Das Tagesheim „Chäferhuus“, die Tageseltern (vom Tagesfamilienverein Pratteln/Augst) und die weiteren bestehenden Betreuungsangebote in Pratteln sollen nach leistungsorientierten Kriterien (Subjektfinanzierung) erfolgen. Solche Finanzierungsmodelle liegen in verschiedenen Gemeinden bereits vor (Stadt Basel, Stadt Aarau, Stadt Baden). Ausgehend von diesen Finanzierungsmodellen soll für Pratteln ein analoges Modell ausgearbeitet werden. Das Modell ist mit den Bestrebungen des Kantons Basel-Landschaft (Gesetz Kinderbetreuung) kompatibel. Mit einem solchen Finanzierungsmodell ist gewährleistet, dass die öffentlichen Mittel effektiv und effizient eingesetzt werden.

Die wichtigsten Zielsetzungen des Finanzierungsmodells sollen folgende sein:

- Die finanzielle Beteiligung der Gemeinde erfolgt nach dem Modell der Subjektfinanzierung
- Anspruchsberechtigte sind Steuerpflichtige der Gemeinde Pratteln, die den Nachweis der Vereinbarkeit von Familie und Beruf/Studium/Ausbildung erbringen oder anspruchsberechtigt gemäss Arbeitslosenversicherungsgesetz (Stichwort: Vermittelbarkeit) sind
- Die maximalen Kosten für einen Betreuungstag werden auf der Basis von Normkosten ermittelt. Wegleitend sind dabei die Stellenplanvorgaben des Kantons Basel-Landschaft (Bewilligungsbehörde)

Beurteilung des Finanzierungsmodells:

Das vorgeschlagene Finanzierungsmodell für das Betreuungsangebot in Tagesheimen und bei den Tageseltern ist ein leistungs- und wirkungsorientiertes Modell, welches auf der Basis der Subjektfinanzierung kommunale Beiträge ausrichtet. Das Merkmal eines solchen Modells ist, dass die effektiv erbrachte Leistung (=Betreuungstage bzw. Betreuungsstunden) entschädigt wird. Der Subventionsbetrag der Gemeinde ergibt sich aus dem garantierten Leistungsbeitrag pro geleisteter

ten Betreuungstag abzüglich der Elternbeiträge. Der garantierte Leistungsbeitrag (Preis eines Betreuungstages) wird aufgrund der vom Kanton Basel-Landschaft vorgegebenen Richtlinien für die Betriebsbewilligung ermittelt. Das Finanzierungsmodell hat als Wirkung, dass die Trägerschaften abhängig von den für das einzelne Kind geleisteten Betreuungstagen kommunale Beiträge erhalten. Einrichtungen mit einer geringeren Betreuungsleistung erhalten weniger als solche mit einer hohen Betreuungsleistung.

Ein solches Modell bietet die Gewähr, dass ein Betreuungsangebot bedarfsgerecht ausgebaut ist. Ist die Nachfrage nach Betreuungsplätzen nicht mehr vorhanden oder geringer, schlägt sich dies in einer tieferen Auslastung nieder. Eine tiefere Auslastung hat zur Folge, dass die Trägerschaft nach Lösungen suchen muss, ihr Angebot bedarfsgerecht auszurichten.

4.2 Neues Elternbeitragsreglement

Der Gemeinderat hat ein vitales Interesse daran, ein einheitliches Elternbeitragsreglement zu entwickeln, welches sicherstellt, dass alle subventionierten Eltern (=steuerpflichtige der Gemeinde Pratteln) nach gleichen Kriterien in den Genuss von Unterstützungsleistungen (sprich: Betreuungsgutschriften) kommen. Es kann nicht angehen, dass in der Gemeinde Pratteln unterschiedliche Tarifreglemente bestehen, die vom Gemeinderat nicht verändert werden können. Mit einem einheitlichen vom Gemeinderat erlassenen Elternbeitragsreglement kann der Gemeinderat die bereitgestellten finanziellen Mittel besser steuern. Der Gemeinderat möchte deshalb ein einheitliches Elternbeitragsreglement ausarbeiten lassen, welches für alle subventionierten Betreuungsangebote zur Anwendung gelangen soll und sich an folgenden Zielsetzungen orientiert:

- A) Das Elternbeitragsreglement soll auf der Basis der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern bzw. der Erziehungsberechtigten entwickelt werden. Die Definition der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit richtet sich nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien).
- B) Das Elternbeitragsreglement berücksichtigt das steuerbare Einkommen und einen Teil des steuerbaren Vermögens.
- C) Das Elternbeitragsreglement soll nach einheitlichen Kriterien bei den subventionierten Betreuungsangeboten (Tagesheime, Tageseltern, später auch Mittagstische und andere schulische Tagesstrukturen) zur Anwendung gelangen.
- D) Das Elternbeitragsreglement soll transparent, einfach, nachvollziehbar und so weit wie möglich gerecht sein. Die Ermittlung der Einkommens- und Vermögensdaten soll möglichst zuverlässig, regelmässig, einfach und kostengünstig sein.
- E) Der administrative Aufwand für die Trägerschaften und die Verwaltung soll angemessen sein.
- F) Die Kostenintensität der Betreuungsangebote und die zeitliche Beanspruchung der Kinder soll in den Tarifen angemessen berücksichtigt werden.
- G) Kinderreiche Familien sollen angemessen entlastet werden.
- H) Tarifiermässigungen in ausgewiesenen Härtefällen sollen auf Antrag möglich sein.

4.3 Leistungsvertrag

Der Gemeinderat beabsichtigt mit den Trägerschaften der Betreuungsangebote Leistungsverträge abzuschliessen. Die Leistungsverträge sollen grundsätzliche Regeln der Zusammenarbeit, die Zielsetzungen des Leistungsangebotes und die Informations- und Auskunftspflicht der Leistungsanbieter und der Verwaltungsstellen festhalten (Reporting). Des Weiteren sollen sie die Art und die Höhe der Subvention regeln, den Preis und die Qualität für die zu erbringende Leistung festlegen (Ein Beispiel ist in der Beilage).

Gemäss der wirkungsorientierten Verwaltungslehre werden die Leistungsvereinbarungen für einen Zyklus von 4 Jahren festgelegt (Rahmenvereinbarung), wobei die Leistungsmengen und die Wirkungsmessung jeweils für 1 Jahr festgelegt werden (Jahresvereinbarung).

4.4. Aktueller Bedarf nach Betreuungsplätzen:

Zurzeit ist der Bedarf nach Betreuungsplätzen in der Gemeinde Pratteln ausgewiesen. Dies belegen die Wartelisten in den bestehenden Kindertagesstätten. Der Bedarf kann auch aufgrund der neusten Forschungsergebnisse hergeleitet werden.

Eine Nationalfondsstudie³ kam zum Schluss, dass 50% aller Familien in der Schweiz die Kinderbetreuung privat lösen. Die anderen 50% sind auf familienergänzende Kinderbetreuung an durchschnittlich 2,5 Tagen pro Woche angewiesen. In der Gemeinde Pratteln leben zurzeit rund 750 Kinder im Alter von 0-5. Werden die Ergebnisse der Nationalfondsstudie angewandt, so ergibt dies für die Gemeinde Pratteln einen Bedarf von rund 190 Betreuungsplätzen (750:2:2), die von rund 380 Kindern genutzt würden. Die bisherigen Tagesheim-Anbieter bieten insgesamt rund 90 Betreuungsplätze an und betreuen damit rund etwa 150 – 180 Kinder. Der Tagesfamilienverein bietet rund 30 Betreuungsplätze (=Kinderanzahl) an. Der Bedarf nach Betreuungsplätzen ist also ausgewiesen.

4.5. Erste Kostenschätzung

In Pratteln bestehen neben dem gemeindeeigenen Tagesheim noch weitere Tagesheime, die insgesamt rund 90 Betreuungsplätze anbieten. Hinzu kommen noch die Betreuungsplätze beim Tageselternverein Pratteln/Augst, die bisher ebenfalls mitsubventioniert worden sind. Im vergangenen Jahr hat die Gemeinde (inkl. dem Beitrag an den Tageselternverein) rund CHF 525'000 aufgewendet. Für die Umstellung auf die Subjektfinanzierung und einer genauen Kostenauswirkung auf die Gemeinde Pratteln liegen heute noch zu wenig Daten vor. Es ist aber davon auszugehen, dass der Nettoaufwand der Gemeinde Pratteln bei rund CHF 800'000 sein wird.

Für diese Kostenschätzung ging der Gemeinderat von folgenden Annahmen aus:

- Subventionierung von 30-40% der Betreuungsplätze bzw. von rund 80 - 100 Kindern (1 Betreuungsplatz wird von mehreren Kindern belegt, Teilzeitplatzierungen) in Tagesheimen und von rund 30 Kindern beim Tagesfamilienverein
- Die restlichen bestehenden Betreuungsplätze in den Tagesheimen werden von Prattler und Nicht-Prattler Eltern belegt, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit die Vollkosten entrichten
- Bruttovollkosten von rund CHF 100 pro Platz und Tag
- Durchschnittlicher Kostendeckungsgrad der Eltern 40% der Vollkosten

5. Erwägung

5.1. Grundsätzlicher Nutzen eines Tagesheimes

Kindertagesstätten sind heute ausgesprochen familienergänzender und nicht etwa familienersetzender Natur. Die durchschnittliche Betreuungszeit von Kindern in Kindertagesstätten beträgt gesamtschweizerisch 2,5 Betreuungstage. Dies ist in den Tagesheimen in Pratteln nicht anders. Den grössten Teil der Woche verbringen die Kinder demnach in den Familien. Die Kindertagesstätten ergänzen so die Erziehungsarbeit in den Familien. Kindertagesstätten ermöglichen, den meist gut ausgebildeten Eltern, einer Arbeitstätigkeit nachzugehen und im Arbeitsprozess integriert zu bleiben. Damit erzielen die umfangreichen staatlichen Bildungsinvestitionen einen höheren Wirkungsgrad. Dies nahm der Arbeitgeberverband im Jahr 2000 zum Anlass seine Familienplattform⁴ ins Leben zu rufen, um auf dem Arbeitsmarkt genügend qualifizierte Arbeitskräfte zu finden.

³ Krippen und Tagsfamilien in der Schweiz. Aktuelle und zukünftige Nachfragepotenziale. Bern 2006

⁴ Schweizerischer Arbeitgeberverband: Familienplattform, Zürich 2001

Von Seiten der Erziehungsberechtigten gibt es eine Reihe von Beweggründen, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Zu nennen sind die Erwerbstätigkeit der Eltern, ungenügendes Einkommen, soziales Lernen der Kinder, Sorge um die Tragfähigkeit der Familie, belastende Familiensituation, vernachlässigte Kinder, etc.

Qualifizierte familienergänzende Kinderbetreuung wie sie ein Tagesheim oder auch die Betreuung bei Tageseltern bieten, kann ihre präventive Wirkung auf verschiedenen Ebenen entfalten: Zum einen in einer Ergänzung des elterlichen Erziehungsverhaltens, zum andern wirkt die familienergänzende Kinderbetreuung präventiv, indem sie die Eltern durch Gespräche zum Überdenken ihrer Haltung gegenüber dem Kind veranlasst. Besondere Bedeutung kommt dieser Funktion der familienergänzenden Kinderbetreuung bei jenen Kindern zu, die unter erschwerten psychosozialen und familiären Bedingungen aufwachsen oder bei Kindern, die diesbezüglich gefährdet sind. Institutionelle Kinderbetreuung aktiviert ausserdem die gegenseitige Hilfe von Familien. Rund um eine Betreuungseinrichtung entsteht ein soziales Netz unter den Eltern der Kinder, das Eigenaktivität für gegenseitige Kontakte und Hilfestellungen fördert und dadurch die Familien selber tragfähiger macht. Nicht zu unterschätzen ist die präventive Bedeutung für das multikulturelle Zusammenleben von Schweizer- und Ausländerkindern. Die Kinder unterschiedlicher Nationen und Mentalitäten lernen sich kennen und akzeptieren. Die fremdsprachigen Kinder lernen zudem auch die hiesige Sprache besser, was sich bei der Schulung der fremdsprachigen Kinder in geringeren Sprachstützkursen niederschlägt.

Die familienergänzende Tagesbetreuung verursacht namhafte Kosten, löst aber auch einen nicht zu unterschätzenden volkswirtschaftlichen Nutzen aus. Eine Studie in der Stadt Zürich aus dem Jahre 2001 kommt zum Ergebnis, dass von einem gesamthaften Kosten-Nutzen-Verhältnis von 1 zu 3,5 bis 1 zu 4 ausgegangen werden kann. Demnach fliessen pro Franken, der in Kindertagesstätten investiert wird, gesamthaft wieder bis zu vier Franken an die Gesellschaft zurück. Rein fiskalisch⁵ ergibt sich in der Stadt Zürich ein Kosten-Nutzen-Verhältnis von 1 zu 1,6. Der Kanton und der Bund profitieren zudem auch von diesem fiskalischen Nutzen (Kantons- bzw. Bundessteuer). Folgestudien in der Westschweiz und in Bielefeld (D) haben die Zürcher Resultate bestätigt, wenn auch die Faktoren tendenziell etwas tiefer liegen.

Das Vorhandensein von Tagesbetreuungsangeboten in einer Gemeinde trägt grundsätzlich zur Attraktivität eines Wohn- und Lebensortes für Familien bei.

5.2. Haltung des Gemeinderates

Der Gemeinderat ist der klaren Meinung, dass die Gemeinde Pratteln alle Steuerpflichtigen von Pratteln, die angewiesen sind auf eine familienergänzende Kinderbetreuung mitsubventionieren soll (Subjektfinanzierung).

Die Eltern bzw. Steuerpflichtigen der Gemeinde Pratteln sollen sich mit einkommensabhängigen Tarifen an den Kosten beteiligen.

Die Übergabe des bisher gemeindeeigenen Tagesheimes an eine private Trägerschaft wird vom Gemeinderat zum Anlass genommen, die Subventionierung der Gemeinde auch bei den andern bestehenden Tagesheimen neu zu regeln. Der Gemeinderat beabsichtigt mit all diesen Trägern einen Leistungsvertrag einzugehen, um so Dienstleistungen für Steuerpflichtige der Gemeinde Pratteln einzukaufen.

⁵ Steuerertrag der Eltern und des in Kindertagesstätten arbeitenden Personals, Einsparungen bei den Sozialhilfekosten

6. Beschlussantrag

- 6.1 Der Einwohnerrat stimmt dem Übergang von der Objekt- zur Subjektfinanzierung in der familienergänzenden Kinderbetreuung zu.
- 6.2 Der Einwohnerrat stimmt der Auslagerung des bisher gemeindeeigenen Tagesheim Chäferhuus auf den 1.1.2010 an einen privaten Träger zu und beauftragt den Gemeinderat, die Führung des Tagesheimes „Chäferhuus“ öffentlich auszuschreiben.
- 6.3 Der Gemeinderat wird beauftragt, ein detailliertes Konzept für den Wechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung zu erstellen sowie ein Elternbeitragsreglement und einen Leistungsauftrag auszuarbeiten.
- 6.4 Der Gemeinderat wird beauftragt, das Verhandlungsergebnis der öffentlichen Ausschreibung und die neuen Instrumente (Finanzierungsmodell, Elternbeitragsreglement, Leistungsauftrag) sowie die zu erwartenden Kosten dem Einwohnerrat zur Beschlussfassung vorzulegen und, gleichzeitig mit dem Antrag, die Aufhebung des bisherigen Reglements zu beantragen.

Gemeinderat Pratteln

Der Vizepräsident

Die Verwalterin

M. Hippenmeyer

Dr. M. Hofstetter Schnellmann

Beilagen:

- Muster Rahmenvertrag/Leistungsvereinbarungstrages