



329.16 Beratungsstellen

Erhöhung der städtischen Subventionsbeiträge an den Ostschweizerischen Verein für das Kind betreffend Dienstleistungen der Mütter und Väterberatung

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Die Subventionsbeiträge für die Dienstleistungen der Mütter- und Väterberatung werden in den nächsten drei Jahren stufenweise erhöht. Im Jahr 2016 wird die Mütter- und Väterberatung mit maximal CHF 463'000 finanziell unterstützt, im Jahr 2017 mit CHF 513'000 und ab dem Jahr 2018 mit CHF 538'000.
 2. Der Beschluss unterliegt gemäss Art. 8 Ziff. 6 lit. b der Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum.
-

1 Zusammenfassung

Im Jahr 2010 hat der Stadtrat das Frühförderungskonzept der Stadt St.Gallen verabschiedet.¹ Darin wurden die wesentlichen Grundsätze definiert mit der Absicht, die Frühe Förderung in der Stadt erfolgreich zu etablieren und auf diesem Weg die Chancengerechtigkeit für Kinder im Vorschulalter zu erhöhen. Zur Zielgruppe der Frühen Förderung gehören in erster Linie die Kinder im Vorschulalter. Zu beachten ist jedoch, dass den Eltern und erziehungsberechtigten Personen eine Schlüsselrolle bezüglich der Bildungsbiografie ihres Kindes zukommt.

Aufgrund dieser Bedeutung der Bezugspersonen eines Kindes ist es wichtig, dass die Familien in ihren Kompetenzen unterstützt werden. Um Eltern zu unterstützen, braucht es ein be-

¹ Frühförderungskonzept der Stadt St.Gallen bzw. Broschüre „Frühförderungskonzept der Stadt St.Gallen“ vom Juli 2010. Das Konzept wurde damals als Frühförderungskonzept betitelt, während heute von „Früher Förderung“ gesprochen wird.



darfsgerechtes Angebot an Bildung und Beratung. Eine zentraler Anknüpfungspunkt ist dabei die Mütter- und Väterberatung. Sie erreicht Familien im ersten Jahr nach der Geburt eines Kindes. Im Zentrum der Mütter- und Väterberatung stehen Prävention und Gesundheitsförderung im Säuglings- und Kleinkindalter. Das Angebot ist niederschwellig, freiwillig und mit Ausnahme einer einmaligen Einschreibgebühr unentgeltlich. Es richtet sich an alle Eltern und Erziehungsberechtigten. Die Beratungen betreffen Fragen zu Pflege, Stillen, Ernährung, Entwicklung und Erziehung sowie psychosoziale Themen.

Die Mütter- und Väterberatung hat in den letzten Jahren jährlich rund 4'000 Beratungsgespräche für Familien in der Stadt St.Gallen durchgeführt. Die Anzahl Geburten ist seit 2005 stark angestiegen. Mit der parallelen Zunahme der Beratungszahlen hat sich die Situation der Mütter- und Väterberatung verschärft. Weitere Faktoren wie die verkürzte Aufenthaltsdauer im Spital nach der Geburt, der frühe Wiedereinstieg der Mütter in ihren Beruf, ein Anstieg der Zahl der Familien mit besonderen Herausforderungen usw. ziehen darüber hinaus einen intensiveren Beratungs- und Betreuungsbedarf der Familien durch die Fachpersonen nach sich.

Damit die Mütter- und Väterberatung ihren Auftrag unter den veränderten Bedingungen weiterhin gut erfüllen kann und die Eltern sowie erziehungsberechtigte Personen und damit die Kinder zielgerichtet und bedürfnisgerecht beraten, betreut und unterstützt werden können, schlägt der Stadtrat einen etappenweisen Ausbau des Grundangebots der Mütter- und Väterberatung vor. Entsprechend sollen die städtischen Subventionen in drei Etappen um gesamthaft CHF 128'000 erhöht werden. Als ersten Schritt empfiehlt der Stadtrat, den Subventionsbeitrag bereits im Jahr 2016 von CHF 410'000 auf CHF 463'000 zu erhöhen. Dies erlaubt es, den bestehenden Druck auf die Mitarbeiterinnen des OVK zu reduzieren und das bisherige Leistungsniveau dank zusätzlichen Stelleneinheiten aufrecht zu erhalten. Weitere Schritte empfiehlt der Stadtrat in den nächsten zwei Jahren vorzunehmen, indem die städtischen Subventionen im Jahr 2017 nochmals um CHF 50'000 und im Jahr 2018 um weitere CHF 25'000 erhöht werden. Dies bedeutet, dass die Stadt St.Gallen die Mütter- und Väterberatung ab dem Jahr 2018 mit jährlich CHF 538'000 unterstützt.

Ausgehend vom Frühförderungskonzept und dessen Umsetzung strebt der Stadtrat einen Ausbau des Angebots an. Dieser ermöglicht es den Mitarbeiterinnen der Mütter- und Väterberatung, flexibel und bedürfnisgerecht auf die Familien und ihre spezifischen Situationen einzugehen und auch die Reichweite des Beratungsangebotes unter den Familien in der Stadt St.Gallen weiter zu erhöhen.



2 Ausgangslage

Der Stadtrat hat im Jahr 1999 die erste Leistungsvereinbarung zwischen der Stadt St.Gallen und dem Ostschweizerischen Verein für das Kind (OVK) betreffend Mütter- und Väterberatung genehmigt. Es wurde vereinbart, dass den angeschlossenen Gemeinden das Betriebsdefizit der Mütter- und Väterberatung aufgrund der statistischen Daten jeweils im Folgejahr verrechnet wird. Gemäss heutigem Berechnungsschlüssel wird der Defizitbeitrag zu je einem Drittel auf der Grundlage der Anzahl betreuter Kinder, der Dauer der erbrachten Angebotsformen und der Bevölkerungszahl aufgeteilt. Kostendach bildet gemäss Leistungsvereinbarung grundsätzlich der Gesamtaufwand der Mütter- und Väterberatung des Jahres 1998, wobei die personelle Dotation 2009 aufgrund der Zunahme der Beratungszahlen um eine 70-Prozent-Stelle auf 450 Stellenprozente erhöht wurde. Auch nach dieser Aufstockung wies der OVK im Vergleich zu anderen Mütter- und Väterberatungsvereinen in der Schweiz eine der höchsten Zahlen zu betreuender Geburten pro Vollzeitstelle aus. Ebenfalls stimmte das Stadtparlament der separaten Finanzierung von Übersetzungs- und Dolmetscherkosten sowie der Begleitung von Familien im Auftrag des Vormundschaftsamtes (heute Soziale Dienste St.Gallen [SDS] inkl. Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde [KESB]) zu.² Aufgrund dessen bezahlt die Stadt St.Gallen heute jährlich rund CHF 410'000 für die Leistungen der Mütter und Väterberatung. Dieser Betrag teilt sich wie folgt auf:

| Dienstleistung | Subventionen Stadt St.Gallen [CHF] | |
|--|------------------------------------|----------------|
| | Rechnung 2014 | Budget 2015 |
| Allgemeine Beratung | 366'884 | 376'550 |
| Übersetzungsarbeiten | 3'050 | 3'050 |
| Kosten für komplexe Fälle (nach Aufwand) | 1'004 | 18'000 |
| Einsatz von Dolmetscher/innen (nach Aufwand) | 3'400 | 3'400 |
| Mietbeitrag | 9'000 | 9'000 |
| Total | 383'338 | 410'000 |

Die Geburtenzahl in der Stadt St.Gallen hat seit 2005 stark zugenommen. Wurden im Jahr 2005 noch 631 Geburten gezählt, so ist diese Zahl bis 2011 sukzessive auf 809 angestiegen.

² Vorlage Stadtparlament „Ostschweizerischer Verein für das Kind; Erhöhung der städtischen Beitragsleistungen betreffend Dienstleistungen der Mütter- und Väterberatung“ vom 19. August 2008, Nr. 4656.



Im Jahr 2012 wurden in der Stadt St.Gallen 796, im Jahr 2013 858 Geburten und im Jahr 2014 878 Geburten registriert. Mit der stetigen Zunahme der Geburten und damit auch der Beratungszahlen hat sich die Situation der Mütter- und Väterberatung erneut verschärft. Ebenfalls führt die verkürzte Aufenthaltsdauer im Spital nach der Geburt zu einer intensiveren Betreuung und Beratung der Familien durch die Fachpersonen. Einen weiteren Grund für die Zunahme der Beratungszahlen sehen die Beraterinnen in der zunehmenden Berufstätigkeit der Mütter. Noch vor wenigen Jahren war der Wiedereinstieg in den Beruf im ersten Lebensjahr des Kindes bei Schweizer Müttern eher die Ausnahme, heute ist er die Regel. So haben die Beratungen rund um die Berufsaufnahme ebenfalls stark zugenommen.

Gemäss Leistungsvereinbarung zwischen der Stadt St.Gallen und dem OVK ist das Angebot der Mütter- und Väterberatung niederschwellig. Die Dienstleistungen stehen grundsätzlich für alle werdende Eltern, Eltern von Säuglingen und Kleinkindern zwischen 0 und 5 Jahren sowie von stellvertretenden Erzieherinnen und Erziehern von Säuglingen und Kleinkindern zur Verfügung. Mit den zurzeit zur Verfügung stehenden Ressourcen gelingt es gemäss OVK nicht mehr, die Nachfrage der Zielgruppen zu erfüllen und dem sich verändernden Bedarf anzupassen. Besonders auf folgenden Gebieten macht sich dies bemerkbar:

Fehlende Termine Es besteht eine stetig wachsende Nachfrage nach Beratung auf Termin. Obwohl die Zeiten ausgedehnt wurden, stehen manchmal auf bis drei Wochen hinaus keine freien Termine zur Verfügung. Ebenfalls müssen Eltern beim Angebot der offenen Sprechstunde mit sehr langen Wartezeiten rechnen.

Kontinuierliche, prozesshafte Begleitung ist nicht mehr gewährleistet Aufgrund der grossen Nachfrage und fehlender Beratungsmöglichkeiten können nur die akutesten Probleme besprochen werden. Eine prozesshafte, aufbauende Beratung ist nicht mehr möglich.

Weniger Hausbesuche möglich Auch für die Hausbesuche sind zu wenige Ressourcen vorhanden. Im Gegensatz zu vielen anderen Mütter- und Väterberatungsstellen kann die Mütter- und Väterberatung Hausbesuche nur nach klaren Indikationen durchführen (z.B. krankes Kind / kranke Mutter, Behinderung, Mehrlingsgeburten, mehrere Kleinkinder). Hausbesuche sind aber gerade für die Erkennung und Einschätzung psychosozialer Risiken ein wichtiges Arbeitsmittel. Wegen der immer kürzeren Aufenthaltsdauer im Spital nach der Geburt ist davon auszugehen, dass künftig noch mehr Hausbesuche benötigt werden.

Telefonische Erreichbarkeit Aufgrund fehlender Ressourcen musste der OVK per 1. Januar 2013 seine Leistungen spürbar einschränken. Dies war auch bei der telefonischen Erreichbarkeit nötig, ebenso muss zugunsten von mehr Hausbesuchen und Beratungsterminen in der Beratungsstelle auf einen telefonischen Erstkontakt verzichtet werden. Diese Erstkontakte haben bisher dazu beigetragen, dass die Mütter- und Väterberatung den grössten Teil der Familien mit ihrem Angebot erreicht hat. Mit dem Verzicht auf den telefonischen



Erstkontakt ist auch die Erreichbarkeit der Familien mit diesem niederschweligen und präventiven Angebot zurückgegangen.

Gesprächsrunden Der Austausch unter den Eltern und mit einer Fachperson motiviert Mütter und Väter, auf eine entwicklungsförderliche Umgebung und Haltung für ihre Kinder zu achten. Dies wiederum kann Einzelberatungen ersparen. Aus Zeitgründen können leider keine Gesprächsrunden mehr durchgeführt werden.

Beratung von Migrationsfamilien Mit den allgemein steigenden Beratungszahlen fehlen Termine für diese spezifischen Beratungen von Familien mit Migrationshintergrund. Ebenfalls hat die Nachfrage nach Beratungen von Familien aus Somalia und Eritrea stark zugenommen. Beide Bevölkerungsgruppen stehen erst am Anfang der Integration und der Einsatz von Dolmetscherinnen und Dolmetschern ist sehr wichtig. Der OVK muss auch allgemein vermehrt mit Dolmetscherinnen und Dolmetschern zusammenarbeiten können.

Begleitung von Familien mit besonderen Bedürfnissen Wenn eine Kindswohlgefährdung erkannt und notwendige Massnahmen wie z.B. die Begleitung der Eltern durch die Mütter- und Väterberatung im Auftrag der Sozialen Dienste St.Gallen (inkl. KESB) eingeleitet sind, können die erkannten Risiken reduziert oder vermieden werden. Diese Begleitungen werden von der Stadt St.Gallen zusätzlich finanziert. Schwieriger ist es, für die Begleitung von Familien mit vorübergehend grossen Belastungen genügend Zeit zu finden. Dazu gehören z.B. Frühgeborene, Mütter mit postpartalen Depressionen, Mehrlingseltern, Kinder mit Behinderungen oder Familien mit mehreren Kleinkindern in kurzen Abständen.

Gemäss Beurteilung des OVK ist zur Verbesserung des Angebots der Mütter- und Väterberatung wie auch der Erreichbarkeit der Familien mit Kindern im Vorschulalter eine Erhöhung der personellen Ressourcen beim OVK um rund 85 Stellenprozente notwendig. Zu Gunsten von Familien mit Migrationshintergrund sind ausserdem zusätzliche Einsätze von Dolmetscher/innen nötig. Der hier beschriebene Ausbau des Grundangebots der Mütter- und Väterberatung zieht eine städtische Subventionserhöhung um gesamthaft CHF 128'000 auf jährlich rund CHF 538'000 nach sich.

3 Konzept „Ein guter Start für alle“ – Frühe Förderung ab Geburt bis zum Kindergarten

2010 hat der Stadtrat das Frühförderungskonzept verabschiedet. Darin wurden die wesentlichen Grundsätze definiert, mit der Absicht, die Frühe Förderung in der Stadt St.Gallen erfolgreich zu etablieren und auf diesem Weg die Chancengerechtigkeit für Kinder im Vorschulalter zu erhöhen. Ziel der Frühen Förderung ist die Ressourcenstärkung von Familien mit Kindern im Vorschulalter. Im Zentrum der Frühen Förderung stehen Anerkennung und Unterstützung der selbstbildenden Aktivitäten von Kleinkindern in ihrem natürlichen Lebensumfeld. Sehr wesentlich ist dabei der Einbezug der Eltern und Erziehungsberechtigten. Das Frühför-



derungskonzept bildet die Grundlage für die Umsetzung von Massnahmen der Frühen Förderung in der Stadt St.Gallen. Dabei verfolgt der Stadtrat einen ganzheitlichen Ansatz. Es wird zwischen drei Ebenen unterschieden: die Ebene der universellen Prävention, jene der gruppenspezifischen Prävention sowie die Ebene der individuellen Prävention und Intervention. Für die Stadt St.Gallen gelten dabei folgende Grundsätze:

- Die Angebote der Frühen Förderung stützen sich auf etablierte und bewährte Einrichtungen und Partner ab.
- Die Umsetzung der Frühen Förderung wird mit den bestehenden Angeboten im Rahmen der Regelstruktur und, je nach Bedarf, mit zwei bis drei zielgruppenspezifischen Projekten lanciert. Dabei nimmt SpiKi (Von der Spielgruppe in den Kindergarten) eine zentrale Rolle ein.

Auf der Grundlage dieser Leitsätze wurden im Rahmen des Konzepts „Ein guter Start für alle“³ drei Module zur Umsetzung des Frühförderungskonzepts ausgearbeitet. Die Module sind zeitlich und finanziell voneinander unabhängig und können im Baukastensystem zusammengestellt werden. Sie unterscheiden sich insbesondere in der Schwerpunktbildung. Während in den Modulen A (Ausbau des Angebots der Mütter- und Väterberatung) und B (SpiKi – Verbesserung der Erreichbarkeit der Familien und vermehrter Einsatz von Assistenzpersonen) der Schwerpunkt auf der universellen Prävention liegt, was der Fortsetzung der bisherigen Strategie „Ausbau der Regelangebote“ gleichkommt, liegt der Fokus im Modul C (Individuelle Begleitung von psychosozial hoch belasteten Familien) auf gezielten individuellen Massnahmen zugunsten von Familien mit besonderen Risikofaktoren. Damit kann ein wichtiger Beitrag zur Chancengerechtigkeit geleistet werden. Zur erfolgreichen Weiterentwicklung des Frühförderungskonzepts hat der Stadtrat im Rahmen der entsprechenden Vorlage an das Stadtparlament dargelegt, dass aus fachlicher Sicht die Umsetzung aller Module anzustreben ist. Aus Rücksicht auf die derzeit angespannte Finanzlage der Stadt St.Gallen hat das Stadtparlament aber vorerst auf den Ausbau der vorgeschlagenen Angebote – mit Ausnahme des Moduls B – verzichtet.

4 Sicherstellung des Grundangebots im Frühbereich

Mit Schreiben vom 21. April 2015 beantragt der OVK eine Erhöhung des städtischen Subventionsbeitrages um CHF 53'000 auf CHF 463'000. Die Organisation begründet ihren Antrag mit der Notwendigkeit zusätzlicher Mittel, um das bisherige Leistungsniveau im Frühbereich aufrecht erhalten zu können. Dies insbesondere auch deshalb, weil es dem OVK in den letzten Jahren gelungen ist, die Erreichbarkeit von Familien mit Migrationshintergrund und

³ Vorlage Stadtparlament „Ein guter Start für alle – Frühe Förderung ab Geburt bis zum Kindergarten“ vom 24. März 2015, Nr. 2859.



aus schwierigen sozialen Verhältnissen deutlich zu erhöhen. Mit dem seit 2009 in die Regelstruktur übernommenem Projekt „Miges Balû“ konnte z.B. die Beteiligung albanischer Familien von 5 auf über 60 Prozent gesteigert werden. Diese verbesserte Erreichbarkeit ermöglicht die frühzeitige Unterstützung und Beratung der Familien und das zielgerichtete Ergreifen von notwendigen Massnahmen.

Wie der Antragsteller in seinem Schreiben ausführt, befindet sich der Verein gegenwärtig in einer prekären Lage – dies aufgrund der gestiegenen Geburtenzahlen, der Anzahl betreuter Kinder wie auch der erhöhten Nachfrage nach Beratungen. Durch erhebliche Mehrleistungen des Personals sowie durch gewisse Entlastungsmassnahmen im Jahr 2013 (vgl. Abschnitt 2) konnte eine weitere Reduktion des Leistungsangebots vorerst vermieden werden. Der Druck auf den OVK und seine Mitarbeiterinnen ist aber weiterhin sehr gross. Um diesen auf ein tragbares Niveau zu reduzieren, hat sich der OVK für eine Aufstockung des Personalbestandes um 40 Stellenprozente entschieden und diese im Jahr 2015 aus Eigenmitteln finanziert. Daraus entsteht der Organisation ein Defizit von rund CHF 53'000, das gemäss Ausführungen für den Verein aber für einen kurzen Zeitraum verkraftbar ist. Aufgrund dessen beantragt der OVK, dass die Stadt St.Gallen ihren jährlichen Beitrag um CHF 53'000 auf CHF 463'000 zu erhöht.

5 Beurteilung

Wie der Stadtrat in seinem Konzept „Ein guter Start für alle“ bereits umfassend dargelegt hat, ist der Ausbau des Angebots auf der Ebene der allgemeinen Prävention ein weiterer Schritt zu einer umfassenden und zielgerichteten Frühen Förderung in der Stadt St.Gallen. Die Ausführungen im entsprechenden Bericht zeigen, dass eine Erhöhung und Stärkung der Ressourcen der Mütter- und Väterberatung zur Sicherstellung des heutigen Leistungsauftrages wie auch wieder zu einer erhöhten Erreichbarkeit von mehr Familien mit Kindern im Vorschulalter führen werden. Diese Familien können bedürfnisgerecht beraten und begleitet werden, Hausbesuche wie auch Gruppentreffen sind bei Bedarf wieder möglich und auch die standardisierte Kontaktaufnahme der Mütter- und Väterberaterinnen mit den Familien in der Phase nach der Geburt eines Kindes führt dazu, dass das Angebot wieder als niederschwellig wahrgenommen und dadurch vermehrt genutzt wird.

Aufgrund der parlamentarischen Diskussion des Konzepts „Ein guter Start für alle“ empfiehlt der Stadtrat trotz der angespannten finanziellen Situation der Stadt, die Mütter- und Väterberatung während der nächsten drei Jahre etappenweise auszubauen und in einem ersten Schritt, d.h. im Jahr 2016, die städtischen Beiträge an den OVK gemäss Antrag zunächst um CHF 53'000 zu erhöhen. Damit können die heutige prekäre Lage des OVK entschärft und der Druck auf die Mitarbeiterinnen reduziert werden.



Im weiteren Verlauf empfiehlt der Stadtrat, die Abgeltung des OVK so zu erhöhen, dass das Grundangebot auch bei gestiegenen Geburtenzahlen und der entsprechenden Zunahme der Beratungsnachfrage wieder sichergestellt bzw. verbessert werden kann. Der Stadtrat schlägt daher vor, die städtischen Leistungen auf das Jahr 2017 hin nochmals um CHF 50'000 auf CHF 513'000 und im Jahr 2018 um weitere CHF 25'000 zu erhöhen, sodass sich die städtischen Subventionen ab 2018 auf jährlich CHF 538'000 belaufen.

Der Stadtrat ist überzeugt, dass sich diese „Investition“ in die Familien der Stadt St.Gallen und insbesondere in deren Kinder lohnt – sowohl für die einzelne Familie als auch für die Gesellschaft und die Volkswirtschaft als Ganzes.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

