



Aarau, 26. Mai 2015  
GV 2014 - 2017 / 148

## Bericht und Antrag an den Einwohnerrat

### Motion: Evaluation der Familien- und Schulergänzenden Tagesstrukturen Aarau (FuSTA); Kenntnisnahme des Berichts

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren



#### 1. Ausgangslage

Am 6. November 2012 reichten Lelia Hunziker, Jetzt!, Petra Ohnsorg, Grüne, Gabriela Suter, SP, Irene Bugmann Oelhafen, Pro Aarau, Jürg Schmid, SVP, Alexander Umbricht, Grünliberale, Therese Dietiker, EVP/EW, Danièle Zatti, FDP und Lukas Häusermann, CVP, eine Motion mit nachstehendem Text ein:

Der Stadtrat wird eingeladen, dem Einwohnerrat ein Kreditbegehren für die Evaluation der Strukturen und des Angebots der Familien- und Schulergänzenden Tagesbetreuung der Stadt Aarau zu unterbreiten.

Die Evaluation der FuSTA umfasst **mindestens** folgende Inhalte:

- Analyse des bestehenden Angebots: Nutzung und Auslastung des Angebots (sowohl insgesamt als auch pro Standort), Zufriedenheit der MitarbeiterInnen und Eltern bzgl. Qualität, Räumlichkeiten, Standorte, Tarifstruktur inkl. Benchmarking, Betreuungsmodule/modulare Buchung, Öffnungszeiten.
- Analyse der Strukturen und Prozesse: heutige Struktur mit den Partnern Stadtrat – Soziale Dienste – Leitung Schule – Trägerschaften und Leitung der bestehenden Institutionen, Prozesse und Kommunikation.
- Vollständige Kostenanalyse (Beiträge der Stadt, Elternbeiträge, administrative Aufwände der einzelnen Partner, Lohnstruktur).
- Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile des heutigen Systems mit den Leistungsverträgen.

Aus der Analyse des Angebots und aus der Strukturanalyse sollen Massnahmen zur allfälligen Verbesserung (bspw. Anpassung der Strukturen, Angebote, Beiträge, Raumkonzept, etc.) entwickelt werden.

## **Begründung**

FuSTA besteht seit 5 Jahren (August 2007), seit über einem Jahr (August 2011) besteht die Möglichkeit der modularen Buchung. In der Botschaft des Stadtrats an den Einwohnerrat vom 30.10.2006 wurde eine Evaluation der FuSTA nach 2 Jahren versprochen. Eine Anfrage an den Stadtrat hat ergeben, dass die in Aussicht gestellte Evaluation bis jetzt nicht durchgeführt wurde (GV 2010 – 2013/265). In der Zwischenzeit hat der Einwohnerrat die Motion „Einführung von FuSTA im Ortsteil Rohr“ überwiesen (7. Mai 2012). Aus diesen Gründen muss das bestehende System rasch evaluiert und dessen Strukturen überprüft werden. Abklärungen und Antrag für die FuSTA Rohr sind unterdessen weiterzuführen.

Mit Protokoll des Einwohnerrates vom 26. August 2013 wurde die Motion "Evaluation der Familien- und Schulergänzenden Tagesstrukturen Aarau (FuSTA)" überwiesen und die anfallenden Kosten von Fr. 50'000.00 für die Evaluation insbesondere der Strukturen und Abläufe sowie der Kostenanalyse unter Berücksichtigung der bereits vorhandenen Informationen bewilligt.

Am 19. November 2013 führten der Ressortinhaber und Mitarbeiterinnen der Sozialen Dienste mit den Motionärinnen und Motionäre ein ausführliches Gespräch, um Fragen und Materialien detailliert zu klären.

Als externer Anbieter beauftragt der Stadtrat INFRAS, Forschung und Beratung, Zürich, mit der Evaluation der Familien- und Schulergänzenden Tagesstrukturen Aarau (FuSTA).

## **2. Zusammenfassung**

**INFRAS kommt zum Schluss, dass sich das FuSTA-Modell insgesamt bewährt.**

Im Rahmen der Evaluation führte INFRAS mit unterschiedlichen Akteuren (Stadtrat, Einwohnerrat, Schulleitungen, subventionierte und nicht subventionierte Betreuungseinrichtungen, Eltern und den Sozialen Diensten) Interviews.

Das Betreuungsangebot wird von allen befragten Akteuren grundsätzlich positiv beurteilt. Durch die Qualitätsstandards, die im Rahmen des Bewilligungsverfahrens überprüft werden, haben alle Einrichtungen dieselben Voraussetzungen und somit besteht eine gute Grundqualität in allen Angeboten in Aarau.

Das Subventionsmodell in Aarau wird von den befragten Akteuren generell positiv beurteilt. Für jede Einrichtung wird ein individueller Vollkostenbeitrag pro Betreuungseinheit festgelegt, der sich aus einem Basisbeitrag, den einrichtungsspezifischen Beiträgen für sogenannte Strukturfaktoren (z.B. Grösse der Einrichtung) und dem individuellen Raumkostenbeitrag zusammensetzt. Aus dem Vergleich mit Städten mit einem ähnlichen Normkostenmodell geht hervor, dass die Vollkostenbeiträge der Stadt Aarau an die Einrichtungen angemessen sind. Die subventionierten Elterntarife der Stadt Aarau liegen im üblichen Rahmen. Die Minimal- und Maximaltarife sind eher etwas tiefer als in den untersuchten Städten.

Die Analyse von INFRAS zeigt ferner auf, dass die Versorgung der Betreuungsangebote in der Stadt Aarau sowohl im Vorschul- als auch im Schulbereich grösstenteils zufriedenstellend ist. Im Vergleich zu ähnlich grossen Städten mit einer vergleichbaren Sozialstruktur weist Aarau im Vorschulbereich sogar ein überdurchschnittliches Angebot aus. Zudem profitieren die Eltern in Aarau davon, dass sie - vor allem im Schulbereich - aus einer sehr grossen Palette von Modulen auswählen können. Auch die vergleichsweise langen Öffnungszeiten (12 h) erleichtern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und werden von den Eltern geschätzt.

Die kommunalen Vorgaben der Stadt Aarau zur Strukturqualität (z.B. in Bezug auf das Betreuungsverhältnis) entsprechen den Vorgaben in den anderen untersuchten Gemeinden. Ein Hinweis auf die gute Qualität in den Betreuungseinrichtungen gibt auch die hohe Zufriedenheit der Eltern, die sowohl in den durch die INFRAS durchgeführten Interviews für die Evaluation als auch in der jährlich durchgeführten Elternbefragung durch die Betreuungseinrichtungen zum Ausdruck kommt.

Zwischen FuSTA und anderen Bereichen auf Verwaltungsebene gibt es kaum Schnittstellen. Bei der Suche nach Räumlichkeiten oder dem Bau neuer Einrichtungen gibt es vereinzelte Berührungspunkte mit dem Stadtbauamt und den Liegenschaften. Die Zusammenarbeit zwischen den Sozialen Diensten und den Einrichtungen funktioniert gemäss den Aussagen der involvierten Akteure gut. Die gemeinsamen Sitzungen der Sozialen Dienste mit den subventionierten Einrichtungen werden geschätzt und als wichtiges Instrument für den Austausch von Informationen betrachtet. Einzig der institutionalisierte Austausch zwischen der Schule und den Betreuungseinrichtungen findet nicht statt.

In Bezug auf die Behandlung der spezifischen Anliegen der Motionäre und der Motionärinnen wird auf die entsprechenden Ausführungen im Bericht INFRAS verwiesen.

### **3. Massnahmen zur Verbesserung**

INFRAS stellt in fünf Bereichen gleichwohl Optimierungspotential fest.

#### **3.1 Empfehlungen von INFRAS**

- **Angebot:** Das Angebot in Aarau Rohr sollte entsprechend dem Stand in den anderen Quartieren ausgebaut werden. Dieser Stadtteil sollte über eine Einrichtung mit subventionierten Betreuungsverhältnissen im Vorschulbereich und über ein subventioniertes schulisches Tagesstrukturangebot im Schulbereich verfügen.

- **Auslastung im Schulbereich:** Im Schulbereich gibt es einzelne Einrichtungen, die nicht zufriedenstellend ausgelastet sind. Dies betrifft insbesondere das Angebot im Quartier Telli. Die Auslastung in den Ferien liegt bei allen Einrichtungen deutlich unter der Zielauslastung. Zudem ist die starke Modularisierung des Angebots vor allem im Schulbereich für die Trägerschaften eine Herausforderung, wenn die Gestaltung der Auslastung aller Module optimal umgesetzt werden soll.
- **Zugang von einkommensschwachen Familien zum Betreuungsangebot:** Die für die Evaluation analysierten Daten geben Hinweise darauf, dass einkommensschwache Familien das Betreuungsangebot nur beschränkt nutzen. Die Gründe dafür sollten vertieft analysiert und auf dieser Basis Massnahmen ergriffen werden. Allenfalls könnte eine Anpassung der Tarife – z.B. ein moderaterer Tarifanstieg für die unteren Einkommensklassen oder eine Anhebung des einmaligen Abzugs zur Bemessung des massgeblichen Einkommens – hier eine Veränderung bewirken. Es könnte jedoch auch sein, dass nicht die Tarife, sondern die mangelnde Flexibilität des Angebots der Grund für die seltenere Nutzung sind. In diesem Fall wäre es vielleicht sinnvoller, das Tagesfamilienangebot auszubauen oder andere, niederschwelligere Angebote für diese Zielgruppe in Aussicht zu stellen (z.B. Mittagstisch ohne Voranmeldung, Freizeitclub für ältere Schülerinnen und Schüler).
- **Ausweitung der Subventionierung auf alle Betreuungsverhältnisse:** Im heutigen Finanzierungssystem besteht eine Ungleichbehandlung von Eltern und Trägerschaften. Trägerschaften ohne subventionierte Betreuungsverhältnisse sind gegenüber den Trägerschaften mit subventionierten Betreuungsverhältnissen klar benachteiligt, obwohl beide die gleichen Qualitätsstandards zu erfüllen haben. Zudem sind diejenigen Familien benachteiligt, die keinen Platz in einer subventionierten Einrichtung erhalten haben. Um dieser Ungleichbehandlung entgegen zu wirken, sollte eine Ausweitung der Subventionierung auf alle Betreuungsverhältnisse im Vorschul- und Schulbereich angestrebt werden. Die Voraussetzung dafür wäre, dass die Stadt Aarau mit allen Trägerschaften einen Leistungsvertrag abschliesst und ein höheres Budget für die Subventionierung bewilligt.
- **Verbesserung der Schnittstelle zwischen Schule und Betreuung:** Ein Optimierungsbedarf zeigte sich an der Schnittstelle zwischen der Schule und den Betreuungseinrichtungen im Schulbereich. Nach Ansicht von INFRAS wäre es sinnvoll, die Zusammenarbeit zwischen Schule und Betreuung zu institutionalisieren und aktiv zu gestalten. Dies könnte zur Verbesserung der pädagogischen Qualität beitragen und wäre im Interesse der Kinder, deren Eltern, des Hort- sowie des Lehrpersonals. Zudem ist die räumliche Nähe von Schule und Betreuung wichtig, da unter anderem die Infrastruktur der Schule (z.B. Turnhalle, Bibliothek) für die Betreuung der Kinder genutzt werden kann.

### 3.2 Kommentar von INFRAS zu den Empfehlungen

Die vorgeschlagenen Verbesserungen sind grösstenteils mit Mehrkosten verbunden. INFRAS warnt davor, diese Mehrkosten sogleich wieder durch Tarifierhöhungen oder Einsparungen bei Vollkostenbeiträgen zu kompensieren. Der Nutzen der vorgeschlagenen Verbesserungen würde damit durch anderweitige negative Effekte wettgemacht.

Einsparungen bei den Löhnen, dem Betreuungsschlüssel, den Öffnungszeiten, den Betriebsferien wirken sich unweigerlich auf die Qualität des Angebotes aus. Insbesondere die Senkung von Löhnen hätte zusätzlich einen Fachkräftemangel in den Aarauer Institutionen zur Folge.

Eine Erhöhung der Elterntarife würde sich ebenfalls kontraproduktiv auswirken, weil dadurch die Anreize für Erwerbsarbeit vermindert werden und somit geringere Steuereinnahmen der Stadt Aarau zu verzeichnen sind. Zudem würde der Zugang für einkommensschwache Eltern nochmals zusätzlich erschwert.

Eine Einsparmöglichkeit besteht allenfalls bei den Raumkosten. Allerdings machen die Raumkosten nur einen kleinen Teil der Vollkosten von Betreuungseinrichtungen aus und beinhalten deshalb mit Ausnahme von einmaligen Investitionen im Rahmen von Bauprojekten kein grosses Sparpotenzial.

**Städtische Ausgaben für die familien- und schulergänzende Betreuung sind nicht zuletzt als Investitionen zu verstehen, die sich mittel- und langfristig für die Stadt Aarau bezahlt machen. Aus diesem Grund rät INFRAS von Sparmassnahmen ab.**

#### **4. Weiteres Vorgehen**

Mit der Überweisung der Motion und der Sprechung des Kredits für die Evaluation hat der Einwohnerrat den nun vorliegenden Bericht bestellt. Dieser wird demzufolge dem Einwohnerrat zugestellt.

Der Stadtrat macht hier jedoch darauf aufmerksam, dass im Rahmen des Projekts Stabilo 2 ein weiterer Bericht in Auftrag gegeben worden war, der mit Datum vom 2. Februar 2015 von der Firma BASS (Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG, Bern) erstellt worden ist und gegenwärtig mit den übrigen Stabilo 2-Berichten in der Aktenaufgabe des Einwohnerrats aufliegt. Der Bericht INFRAS und der Bericht BASS sind in einigen Punkten verschiedener Meinung. Der Bericht BASS prüft vor allem Sparmöglichkeiten. Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit **beiden** Berichten ist dem Stadtrat bis heute noch nicht möglich gewesen, wird aber noch erfolgen. Dabei wird zu prüfen sein, wie unter allen Aspekten die Empfehlungen im Bericht INFRAS zu beurteilen sein werden. Diese Arbeiten brauchen allerdings Zeit. Der Stadtrat wird dem Einwohnerrat zu gegebener Zeit Bericht erstatten und Antrag stellen.

Aufgrund der vorstehenden Überlegungen ist der Stadtrat zum Schluss gelangt, dem Einwohnerrat den Bericht INFRAS vorerst lediglich zur Kenntnisnahme zuzustellen.

#### **Der Stadtrat stellt dem Einwohnerrat wie folgt**

##### **Antrag:**

Der Einwohnerrat möge vorläufig den Bericht von INFRAS, Forschung und Beratung, Zürich, zur "Evaluation der Familien- und Schulergänzenden Tagesstrukturen (FuSTA)" zur Kenntnis nehmen.

Verzeichnis der aufliegenden Akten:

- Protokoll des Einwohnerrates vom 15. November 2010
- Bericht und Antrag an den Einwohnerrat vom 17. Juni 2013
- Protokoll des Einwohnerrat vom 26. August 2013
- Evaluationsbericht von INFRAS "Evaluation Familien- und Schulergänzende Tagesstrukturen (FuSTA)"