KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 7. November 2016

Nr. 2016/1920
KR.Nr. I 0140/2016 (DDI)

Interpellation Anna Rüefli (SP, Solothurn): Was unternehmen Kanton und Gemeinden, um den Mangel an subventionierten Plätzen der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulbereich zu beheben?
Stellungnahme des Regierungsrates

---

1. Vorstosstext

Mit Kantonsratsbeschluss vom 26. Juni 2013 hat der Solothurner Kantonsrat den Auftrag „Massnahmen zur Steigerung des Angebots an familienergänzender Kinderbetreuung im Vorschulbereich“ (A 117/2012) für erheblich erklärt. In Umsetzung des erheblich erklärten Auftrags hat das Amt für soziale Sicherheit (ASO) unter Beizug des Verbandes Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) die Firma Ecoplan beauftragt, eine Analyse zum Angebot und zum Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung im Vorschulbereich durchzuführen. Am 30. Juni 2016 wurde der Öffentlichkeit das Ergebnis dieser Analyse präsentiert. Der Ecoplan-Bericht kommt zum Schluss, dass im Kanton Solothurn ein Mangel an Plätzen für Kinder bis 18 Monate besteht und dass mit der heute geltenden Finanzierung kein ausreichendes Angebot an subventionierten Plätzen sichergestellt werden kann. Im Bericht steht, dass für viele Eltern „die Vollkosten für einen Platz in einer Kindertagesstätte oder bei einer Tagesfamilie nicht tragbar“ sind (vgl. S. 6). Es wird von einer „Bedarfslücke im subventionierten Bereich“ gesprochen (vgl. S. 44). Gleichzeitig zeigt der Bericht auch auf, dass es sich für Gemeinden finanziell lohnen kann, Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung zu subventionieren. Je nach Gemeindetyp seien im Durchschnitt steuerliche Mehreinnahmen von 5‘000-5‘500 Fr. pro Jahr und Kita-Platz zu erwarten (vgl. S. 61). Die aufgezeigten Mehreinnahmen basieren auf höheren Steuereinnahmen aus vermehrter Berufstätigkeit der Eltern und der Mitarbeitenden von Kindertagesstätten. Wird zusätzlich auch berücksichtigt, dass Kinderbetreuungsplätze einen Standortvorteil für die Gemeinden darstellen und die Integration von sozial benachteiligten Kindern erleichtern, fällt der Nutzen noch grösser aus. Der Bericht endet mit nachfolgenden sechs Empfehlungen: 1. Es sind mehr subventionierte und damit vergünstigte Betreuungsplätze bereitzustellen. 2. Der Bedarf im ländlichen Raum ist zu beobachten, um einem möglichen Anstieg der Nachfrage an Betreuungsplätzen frühzeitig begegnen zu können. 3. Tagesfamilien als alternative Betreuungsstruktur sollen gefördert werden. 4. Gute Erfahrungen und erfolgreiche Modelle sollen systematisch weitergegeben werden; bzw. sie sind aktiv bekannt zu machen. 5. Das Bewilligungsverfahren soll kunden-freundlich ausgestaltet und von den Behörden begleitet werden. 6. Über die kantonalen Richtlinien zur Bewilligung und Aufsicht ist aktiv zu informieren.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie stellen Kanton und Gemeinden sicher, dass der Mangel an subventionierten Betreuungsplätzen und an Plätzen für Kinder bis 18 Monate möglichst bald behoben wird?
2. Wie stellen Kanton und Gemeinden sicher, dass die Empfehlungen des Berichts umgesetzt werden? Wird die Umsetzung der Empfehlungen (bzw. die Zielerreichung) periodisch überprüft? Werden Zwischenziele definiert und ein Zeitplan erstellt, bis wann welche Ziele erreicht werden sollen?
3. Wie wird sichergestellt, dass gute Erfahrungen und erfolgreiche Modelle „systematisch weitergegeben“ und „aktiv bekannt gemacht“ werden (vgl. Empfehlung 4)?

4. Wie wird sichergestellt, dass die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in den Gemeinden Kenntnis davon haben, welche steuerlichen Vorteile Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung für die Gemeinden mit sich bringen können?
5. Der Bundesrat hat dem Bundesparlament am 29. Juni 2016 eine Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für die familienergänzende Kinderbetreuung unterbreitet, mit der er den Kantonen und Gemeinden für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen sowie für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebotes auf die Bedürfnisse der Eltern zusätzlich 100 Millionen Franken zur Verfügung stellen will.
   a. Sind im Kanton Solothurn die notwendigen Rechtsgrundlagen vorhanden und entsprechend ausgestaltet, damit die Gemeinden von den in Aussicht gestellten zusätzlichen Subventionen profitieren können?
   b. Falls nein, wie stellt der Regierungsrat sicher, dass die notwendigen kantonalen Rechtsgrundlagen rechtzeitig vorliegen?
6. Der Bericht zeigt auf, dass in verschiedenen Kantonen auch die Unternehmen in die Finanzierung des Betreuungsangebots miteinbezogen werden.
   a. Ist der Regierungsrat bereit, im Gegenzug zur Unternehmenssteuerreform III (die den Unternehmen erhebliche Steuerersparnisse bringen wird) eine solche Mitfinanzierung der Wirtschaft zu prüfen und entsprechende Modelle mit den betroffenen Kreisen zu diskutieren?
   b. Wenn nein, warum nicht?
7. Der Bericht ist auf das aktuelle Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter (namentlich auf Kindertagesstätten und Tagesfamilien) beschränkt. Nicht Bestandteil der Analyse waren demgegenüber Angebote für Kinder im Schulalter (wie z.B. Mittagstische, Hausaufgabenhilfen, Tagesstrukturen, Tagesschulen). Die letzte Bedarfsabklärung im Bereich der schulergänzenden Kinderbetreuung ist mehrere Jahre alt und vor dem Hintergrund des in den letzten Jahren erfolgten gesellschaftlichen Wandels vermutlich nicht mehr aktuell.
   a. Ist der Regierungsrat bereit, eine Auslegeordnung und Bedarfsabklärung im Bereich der schulergänzenden Kinderbetreuung analog zur Auslegeordnung und zur Bedarfsabklärung im Vorschulbereich vorzunehmen bzw. vornehmen zu lassen?
   b. Wenn ja, bis wann?
   c. Wenn nein, warum nicht?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Der Kantonsrat hat den Regierungsrat im Juni 2013 beauftragt, einen Bericht zur Situation der familienergänzenden Kinderbetreuung für den Vorschulbereich zu erstellen. Das Amt für soziale Sicherheit (ASO) hat zusammen mit dem Verbandes Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) gestützt auf diesen Auftrag das Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan AG, Bern, beauftragt, das Angebot, den Bedarf, mögliche Finanzierungsmodelle und die steuerlichen Auswirkungen im Zusammenhang mit familienergänzender Kinderbetreuung im Vorschulbereich zu analysieren und einen Bericht zu erstellen. Der Bericht umfasst eine systematische Auslegeordnung der aktuellen Situation in Bezug auf die familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton Solothurn, eine Bedarfsabklärung sowie mögliche Perspektiven bzw. Entwicklungen. Basierend auf den Erkenntnissen formuliert der Bericht Empfehlungen an die Gemeinden und den Kanton.

Dieser Bericht wurde mit RRB Nr. 2016/1187 vom 27. Juni 2016 zur Kenntnis genommen und hernach veröffentlicht. Gleichzeitig wurden die weiteren Aufträge und Schritte wie folgt formuliert:

- Die Einwohnergemeinden werden eingeladen, die im Bericht für ihren Kompetenzbereich formulierten Empfehlungen im Rahmen eigener Projekte zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen. Namentlich folgende Massnahmen sind zur weiteren Entwicklung des Angebotes wichtig und nützlich:

  - Empfehlung 1 (S. 44 Bericht): Bereitstellen von subventionierten Betreuungsplätzen;

  - Empfehlung 3 (S. 45 Bericht): Förderung von Tagesfamilien als alternative Betreuungsstruktur.

- Das Departement des Innern bzw. dessen Amt für soziale Sicherheit wird beauftragt, die Einwohnergemeinden und Trägerschaften aktiv in Projekten zur weiteren Entwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung zu unterstützten und die Erkenntnisse, insbesondere hinsichtlich nützlicher Finanzierungsmodelle, bekannt zu machen. Darüber hinaus sind die folgenden Empfehlungen umzusetzen:

  - Empfehlung 2 (S. 45, Bericht): Monitoring des Bedarfs im ländlichen Raum;

  - Empfehlung 4 (S. 45 Bericht): Systematische Weitergabe von Erfahrungen und erfolgreichen Modellen;

  - Empfehlung 5 (S. 46 Bericht): Begleitung im Bewilligungsverfahren;

  - Empfehlung 6 (S. 46 Bericht): Aktive Information über die geltenden Richtlinien (Vereinfachung im Verfahren, Abbau von Hindernissen).

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Wie stellen Kanton und Gemeinden sicher, dass der Mangel an subventionierten Betreuungsplätzen und an Plätzen für Kinder bis 18 Monate möglichst bald behoben wird?

Im Kantons Solothurn sind gemäss § 107 Sozialgesetz vom 31. Januar 2007 (SG; BGS 831.1) ausschliesslich die Einwohnergemeinden für die Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung zuständig.

Seit 2002 hat das Angebot an Kindertagesstätten und Betreuungsplätzen im Kanton Solothurn stetig zugenommen. Während es im Jahr 2002 29 Kindertagesstätten mit insgesamt 570 Plätzen gab, konnten im Dezember 2015 59 Kindertagesstätten mit insgesamt 1'239 Plätzen und ca. 80 beim Kanton gemeldete Tagesfamilien verzeichnet werden. Diese Entwicklung ist in erster Linie die Folge des im Jahre 2003 in Kraft getretenen Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und des damit verbundenen, befristeten Impulsprogramms. Damit zeigt sich, wie wichtig Fördermittel der öffentlichen Hand (insbesondere in einer Startphase) für den Aufbau eines angemessenen Angebotes sind. Das Impulsprogramm des Bundes besteht künftig in dieser Form nicht mehr; es läuft Ende Januar 2019 aus. Fortan werden Gelder vonseiten Bund daran geknüpft werden, dass Einwohnergemeinden (oder Dritte) einen finanziellen Beitrag für eine weitere Optimierung oder den Ausbau eines Angebotes leisten. Entsprechend sind im Kanton Solothurn die Einwohnergemeinden nun stärker gefordert, wenn ein Ausbau, ein Schliessen der festgestellten Lücken bzw. ein niederschwelliger Zugang für wirtschaftlich

schwächere Familien erreicht werden soll. Allerdings zeigt der Bericht von Ecoplan auch, dass Einwohnergemeinden damit eine Investition tätigen, die sich steuerlich ausbezahlt und letztlich nicht zu einer Mehrbelastung des öffentlichen Haushaltes führen muss.

Die Aufgabe des Kantons besteht in der Bewilligung und Aufsicht verschiedenster Angebote im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung. Entsprechend kann Einfluss auf die Rahmenbedingungen genommen werden. Gleichzeitig bestehen Ressourcen für eine gute Beratung und die Weitergabe von Erfahrung. Wie sich dem RRB betreffend der Kenntnisnahme des Berichtes von Ecoplan entnehmen lässt, hat das ASO diesbezüglich bereits konkrete Aufträge erhalten.

Zusammenfassend kann die Frage aber nur so beantwortet werden, dass der Mangel bei den subventionierten Betreuungsplätzen und bei den Plätzen für Kinder bis 18 Monate nur dann behoben werden kann, wenn die Einwohnergemeinden dies wollen und bereit sind, entsprechende Investitionen zu machen. Eine gesetzliche Pflicht besteht für die Einwohnergemeinden dazu allerdings nicht. Die kantonalen Stellen werden die Einwohnergemeinden auf jeden Fall auf ihre Chancen aufmerksam machen und Projekte aktiv unterstützen. Das gleiche gilt bei Kontakten zur Wirtschaft.

3.2.2 Zu Frage 2:

Wie stellen Kanton und Gemeinden sicher, dass die Empfehlungen des Berichts umgesetzt werden? Wird die Umsetzung der Empfehlungen (bzw. die Zielerreichung) periodisch überprüft? Werden Zwischenziele definiert und ein Zeitplan erstellt, bis wann welche Ziele erreicht werden sollen?

Für die an die kantonalen Stellen ergangenen Aufträge ist sichergestellt, dass diese konkretisiert, in eine verbindliche Zeitplanung eingebunden und mittels Zwischenzielen auch etappiert werden. Die periodische Überprüfung der Zielerreichung gehört dabei zur Projektumsetzung bzw. üblichen Überwachung. Bis Ende 2016 ist die Projektplanung auf kantonaler Seite fertiggestellt.

Mit den Einwohnergemeinden werden via VSEG Gespräche geführt und geklärt, wie diese für eine Umsetzung der sie betreffenden Empfehlungen gewonnen werden können. Eine Planung und Umsetzung auf Stufe Kanton kann diesbezüglich nicht vorgelegt werden.

3.2.3 Zu Frage 3:

Wie wird sichergestellt, dass gute Erfahrungen und erfolgreiche Modelle „systematisch weitergegeben“ und „aktiv bekannt gemacht“ werden (vgl. Empfehlung 4)?

Das ASO gibt gute Erfahrungen und erfolgreiche Modelle bereits heute im Rahmen der Verfahren zur Bewilligung und der Aufsicht weiter. Zudem werden Interessierte auf Anfrage damit bedient, bspw. werden Personen aktiv beraten, welche eine Kindertagesstätte eröffnen möchten. Die aus den Gemeinden gesammelten Erfahrungswerte werden an Informationsveranstaltungen oder im Rahmen von Referaten weitergegeben. Zudem erhalten Kindertagesstätten, Tagesfamilien und weitere Interessierte regelmässig einen Newsletter. Sie finden darin Informationen zu Neuerungen und erhalten wichtige Hinweise zu verschiedenen Themen. Das ASO wird diesen Newsletter mit spezifischen Informationen für Einwohnergemeinden anreichern und zukünftig auch an diese versenden.

Diese Aktivitäten sollen nun noch ergänzt werden. In den kommenden Monaten wird ein Leitfaden für Einwohnergemeinden zur familienergänzenden Kinderbetreuung erarbeitet. Dieser soll Instrument bzw. Handlungsanleitung zur Angebotsgestaltung sein und erprobte Vorgehensweise, Best-Practice-Beispiele sowie nützlichen Kontakte enthalten. Der fertige Leitfanden

wird den Einwohnergemeinden aktiv bekannt gemacht und vorgestellt. Dabei wird gleichzeitig das Bedürfnis geklärt werden, ob nach dieser Veranstaltung weiterführende Treffen für Gemeindevertreter unter der Leitung der kantonalen Behörden stattfinden sollen. In den gesamten Prozess wird der VSEG miteinbezogen.

Weiter prüft das ASO, inwieweit sich ein separater Webauftritt zum Thema familienergänzender Kinderbetreuung lohnt, welcher verschiedenen Interessengruppen Zugriff auf Informationen und Hilfsmittel gewährt.

3.2.4 Zu Frage 4:

Wie wird sichergestellt, dass die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in den Gemeinden Kenntnis davon haben, welche steuerlichen Vorteile Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung für die Gemeinden mit sich bringen können?

Mit RRB Nr. 2016/1187 vom 27. Juni 2016 ist der Schlussbericht vom der Ecoplan AG „Familienergänzende Kinderbetreuung für den Vorschulbereich im Kanton Solothurn“ vom 21. März 2016 öffentlich publiziert worden. Dieser Bericht wurde den Kindertagesstätten im Anschluss an die Medienkonferenz am 30. Juni 2016 durch das ASO elektronisch zugestellt und den Gemeinden durch den VSEG zur Kenntnis gebracht. Weiter wird der Bericht innert Kürze auf der Homepage des ASO publiziert; der VSEG hat dies ebenfalls zugesichert.

Im angekündigten Leitfaden zur familienergänzenden Kinderbetreuung werden die steuerlichen Vorteile nach entsprechender Investition abgebildet werden. Beim Vorstellen dieses Leitfadens, bei allfälligen Erfahrungstreffen und im Rahmen der aktiven Beratung von Einwohnergemeinden wird auf diese Vorteile hingewiesen.

3.2.5 Zu Frage 5:

Der Bundesrat hat dem Bundesparlament am 29. Juni 2016 eine Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für die familienergänzende Kinderbetreuung unterbreitet, mit der er den Kantonen und Gemeinden für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen sowie für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebotes auf die Bedürfnisse der Eltern zusätzlich 100 Millionen Franken zur Verfügung stellen will.

a. Sind im Kanton Solothurn die notwendigen Rechtsgrundlagen vorhanden und entsprechend ausgestaltet, damit die Gemeinden von den in Aussicht gestellten zusätzlichen Subventionen profitieren können?

b. Falls nein, wie stellt der Regierungsrat sicher, dass die notwendigen kantonalen Rechtsgrundlagen rechtzeitig vorliegen?

Nach aktuellem Kenntnisstand bestehen keine rechtlichen Hindernisse, um die in Aussicht gestellten Subventionen vonseiten Bund erhältlich zu machen. Aktuell werden dazu aber noch vertiefte Abklärungen durchgeführt, die bis Ende 2016 abgeschlossen sind. Ob das Bundesparlament der Vorlage zustimmen wird, ist ungewiss. Allfällig notwendige Gesetzgebungsarbeiten würden erst im Anschluss an die Verabschiedung an die Hand genommen werden.

3.2.6 Zu Frage 6:

Der Bericht zeigt auf, dass in verschiedenen Kantonen auch die Unternehmen in die Finanzierung des Betreuungsangebots miteinbezogen werden.

a. Ist der Regierungsrat bereit, im Gegenzug zur Unternehmenssteuerreform III (die den Unternehmen erhebliche Steuerersparnisse bringen wird) eine solche Mitfinanzierung der Wirtschaft zu prüfen und entsprechende Modelle mit den betroffenen Kreisen zu diskutieren?
b. Wenn nein, warum nicht?

Der Regierungsrat hat die Beteiligung der Wirtschaft an Bildungsmassnahmen bzw. an Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung als Massnahme in seine Strategie zur Unternehmenssteuerreform aufgenommen (siehe RRB Nr. 2016/1894 vom 31. Oktober 2016). Im Rahmen der mit den Wirtschaftsvertretern zur Unternehmenssteuerreform bereits geführten Gespräche wurden diese Massnahmen eingebracht und die damit verbundenen Chancen aufgezeigt. Die Verhandlungen dazu werden weiter geführt.

3.2.7 Zu Frage 7:

Der Bericht ist auf das aktuelle Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter (namentlich auf Kindertagesstätten und Tagesfamilien) beschränkt. Nicht Bestandteil der Analyse waren demgegenüber Angebote für Kinder im Schulalter (wie z.B. Mittagstische, Hausaufgabenhilfen, Tagesstrukturen, Tagesschulen). Die letzte Bedarfsabklärung im Bereich der schulergänzenden Kinderbetreuung ist mehrere Jahre alt und vor dem Hintergrund des in den letzten Jahren erfolgten gesellschaftlichen Wandels vermutlich nicht mehr aktuell.
a. Ist der Regierungsrat bereit, eine Auslegeordnung und Bedarfsabklärung im Bereich der schulergänzenden Kinderbetreuung analog zur Auslegeordnung und zur Bedarfsabklärung im Vorschulbereich vorzunehmen bzw. vornehmen zu lassen?
b. Wenn ja, bis wann?
c. Wenn nein, warum nicht?

Bei der vorliegenden Analyse zum Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung wurden auch Daten von Einrichtungen einbezogen, welche Tagesbetreuung für Schulkinder anbieten. Ebenfalls sind im Rahmen der durchgeführten Expertengespräche neben Leitungspersonen von Kindertagesstätten auch Vertreter und Vertreterinnen von Trägerschaften befragt worden, die in ihren Institutionen Betreuung für Schüler und Schülerinnen anbieten. Damit ist mit der vorliegenden Bedarfsabklärung zu einem guten Teil auch die Lage bei den schulergänzenden Betreuungsangeboten mitberücksichtigt worden. Wir gehen mit Blick darauf und anhand der Erfahrungen davon aus, dass eine Auslegeordnung im Bereich der schulergänzenden Betreuung zu Resultaten und Empfehlungen führen wird, die kaum von denjenigen aus dem vorliegenden Bericht abweichen. Wir erachten es deshalb als zielführender, wenn das ASO im Rahmen der Umsetzungsaufträge direkt die aktive Zusammenarbeit mit dem Volksschulamt sucht und die geplanten Massnahmen umfassend bzw. angepasst auf beide Zielgruppen ausarbeitet. Damit kann im Rahmen der Kompetenzordnung eine integrale Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung angegangen werden, ohne weitere Berichte abwarten zu müssen.

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für soziale Sicherheit (3); HAN, SET, BOR (2016/058)
Aktuariat SOGEKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat
VSEG, Bolacker 9, Postfach 217, 4564 Obergerlafingen