

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 061-2018
 Vorstossart: Motion
 Richtlinienmotion:
 Geschäftsnummer: 2018.RRGR.195

Eingereicht am: 19.03.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
 Kommissionsvorstoss: Nein
 Eingereicht von: Imboden (Bern, Grüne) (Sprecher/in)
 de Meuron (Thun, Grüne)
 Vanoni (Zollikofen, Grüne)
 Linder (Bern, Grüne)

Weitere Unterschriften: 1

Dringlichkeit verlangt: Nein
 Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 906/2018 vom 29. August 2018
 Direktion: Gesundheits- und Fürsogedirektion
 Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Punktweise beschlossen**
 Ziffern 1 und 3: Ablehnung
 Ziffern 2 und 5: Annahme und Abschreibung
 Ziffer 4: Annahme als Postulat



Familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton Bern bedarfsgerecht ausbauen!

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, dass für die vorschulische Kinderbetreuung in allen Gemeinden mit Nachfrage der Eltern ein bedarfsgerechtes Angebot sichergestellt wird
2. sicherzustellen, dass die familienergänzende Kinderbetreuung im ganzen Kanton Bern bedarfsgerecht und qualitativ gut ausgebaut wird
3. sicherzustellen, dass die finanzielle Belastung der Eltern bei den Tarifen reduziert wird
4. die Ausbildung des KITA-Personals mit geeigneten Massnahmen und Anreizsystemen zu fördern und zu unterstützen
5. sicherzustellen, dass ein Monitoring über den Bedarf von Seiten der Eltern und über die vorhandenen Angebote der Kinderbetreuung geführt wird

Begründung:

Der im Dezember 2017 erschienene Bericht «Entspricht das bestehende Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung der Nachfrage?» des eidgenössischen Departements des Innern (Forschungsbericht Nr. 14/17) hat erstmals Daten zu den Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung und zur Nachfrage in der ganzen Schweiz erhoben und stellt daher eine wichtige Grundlage für die politische Diskussion dar. Der Bericht zeigt auf, dass es in der Deutschschweiz im vorschulischen und schulischen Bereich einen ungedeckten Bedarf von 18 bis 20 Prozent gibt. Eine Elternbefragung kommt zum Schluss, dass in den befragten Gemeinden – trotz des Bedarfs der Eltern – Kinder nicht im gewünschten Umfang betreut werden können. Die Elternbefragung zeigt auf, dass ein «relevanter Teil der Eltern» auf die Betreuung verzichtet, «weil diese als zu teuer beurteilt wird» (S. 83).

Die Datenlage zum Kanton Bern scheint nicht gut. So konnten für die Studie aus dem Kanton Bern keine Daten zur Anzahl betreuter Kinder im Vorschulalter erfasst werden (FN 28, S. 38). Anhand von Daten der 20 grössten Städte in der Schweiz liegen Zahlen für die Berner Gemeinden Bern, Köniz, Biel und Thun vor. Während die Betreuungsquote in der Stadt Bern mit 45 Prozent leicht über dem CH-Schnitt von 41 Prozent liegt, gehören die Gemeinden Köniz (23 %), Thun (19 %) und Biel (14 %) schweizweit zu den Städten mit den tiefsten Betreuungsquoten. Dies, obwohl eine Nachfrage besteht. Es herrscht ein eigentlicher Betreuungsnotstand im Vorschulbereich im Kanton Bern. Im Bereich der Tagesschulen schneiden der Kanton Bern und die vier grossen Gemeinden besser ab. Während die Betreuungsquote im schweizerischen Durchschnitt bei 34 Prozent liegt, liegt sie bei den Gemeinden Bern bei 36 Prozent, Köniz (39 %), Thun (24 %) und Biel (27 %). Im Kanton Bern liegt die Betreuungsquote für Schulkinder mit Mittagsbetreuung mit 15 720 Kindern bei 18 Prozent und liegt damit über dem Durchschnitt von 15 Prozent. Das Berner Modell bei den Tagesschulen zeigt Wirkung. Anhang von Fallstudien wurden in 30 Gemeinden Elternbefragungen durchgeführt, dabei wurden im Kanton Bern die Gemeinden Köniz und Schwarzenburg untersucht. In Schwarzenburg liegt der ungedeckte Bedarf bei 3 bis 4 Prozent (tiefster Wert aller 30 Gemeinden), hingegen in Köniz bei 17 bis 20 Prozent. Köniz liegt damit im schweizerischen Durchschnitt von 18 bis 19 Prozent (S. 105).

Die Elternbefragung zeigt auch die wichtigsten Anforderungen an die Betreuung. An erster Stelle kommt die «Zuverlässigkeit der Betreuung», an zweiter Stelle die Öffnungszeiten und an dritter Stelle die Qualifikation/Ausbildung der Betreuungspersonen (S. 50). Daher ist der Qualität der Angebote eine hohe Bedeutung zuzumessen.

Antwort des Regierungsrates

Zu Ziffer 1:

Im Bereich der Tagesschulen besteht seit mittlerweile 10 Jahren eine gesetzliche Grundlage für ein bedarfsgerechtes Angebot. Damit haben im Kanton Bern grundsätzlich alle Schulkinder in Gemeinden mit genügend Bedarf Zugang zu einem Betreuungsangebot.

Primär für vorschulpflichtige Kinder stehen im Kanton Bern aktuell rund 7500 Kindertagesstättenplätze bereit. Davon sind über 3800 subventioniert. Daneben gibt es rund 30 Tagesfamilienorganisationen, die knapp 2 Mio. zumeist subventionierte Betreuungsstunden anbieten. Nicht bekannt ist die Anzahl Betreuungsstunden, welche von Tagesfamilien angeboten werden, welche keiner Tagesfamilienorganisation angeschlossen sind.

Somit profitieren aktuell rund 9'700 Kinder an 2.5 Tagen pro Woche von einem subventionierten Kitaplatz oder Stunden bei Tagesfamilien. Tatsächlich gibt es im Kanton Bern – trotz einem starken Ausbau in den letzten Jahren – aktuell noch nicht genügend subventionierte Betreuungsplätze im Vorschulbereich. Mit der geplanten Einführung von Betreuungsgutscheinen und der Mitfinanzierung jedes ausgestellten Betreuungsgutscheins setzt der Kanton jedoch auch im vorschulischen Bereich einen deutlichen Anreiz für Gemeinden, am System teilzunehmen und bedarfsgerecht Betreuungsgutscheine auszugeben. Es ist denkbar, dass die Gemeinden die Gutscheine kontingentieren können – wären die Gutscheine in einer Gemeinde limitiert, müsste sie die Gesuche priorisieren und eine Warteliste für die anspruchsberechtigten Personen führen. Geben Gemeinden jedoch bedarfsgerecht Gutscheine aus, ist zu erwarten, dass sich das Angebot an Plätzen in Kindertagesstätten und Tagesfamilien an die Nachfrage anpassen wird. Zudem müssen im Betreuungsgutscheinsystem die Gemeinden nicht die Betreuung organisieren, sondern nur Gutscheine ausstellen. So können sie sicherstellen, dass, selbst wenn es vor Ort keine Kita und/oder Tagesfamilienorganisation gibt, die Eltern Zugang zu einer subventionierten Betreuungslösung haben. Der Regierungsrat möchte die Gemeinden – im Unterschied zur Regelung bei der schulergänzenden Betreuung – allerdings weder dazu verpflichten, das Betreuungsgutscheinsystem bei ihnen einzuführen, noch sämtlichen Familien mit Bedarf Gutscheine auszustellen. Jede Gemeinde soll selber entscheiden können, ob sie dieses Angebot ihren Familien bieten will, auch im Sinne der Standortpolitik.

Zu Ziffer 2:

Mit der Umstellung auf Betreuungsgutscheine und der gleichzeitigen Abschaffung der Kontingentierung unterstützt der Kanton die Entwicklung eines bedarfsgerechten Angebots (vgl. Antwort zu Ziffer 1).

Die Qualität der bernischen Kitas ist sichergestellt, indem sie einem Bewilligungs- und Aufsichtsverfahren unterstehen. Gemäss den Vorgaben der eidgenössischen Pflegekinderverordnung (PAVO) muss in einem als Kita geführten Angebot u.a. eine förderliche Betreuung gesichert erscheinen, die Leitungsperson und ihre Mitarbeitenden nach Persönlichkeit und Ausbildung geeignet sein und genügend Mitarbeitende für die Betreuung eingesetzt werden. Entsprechend müssen Kitas Vorgaben zum Betreuungsschlüssel sowie zur Ausbildung des Personals einhalten. Alle Kitas müssen zudem über pädagogische Konzepte verfügen und unterstehen den Kontrollen im Bereich Hygiene und Brandschutz.

Zu Ziffer 3:

Im Gutscheinsystem ist denkbar, dass die Kitas ihre Preise frei festlegen. Legt der Kanton nur noch die Höhe der Gutscheine fest, ist jedoch denkbar, dass die Eltern stärker belastet werden als heute. Allerdings ist aufgrund des Wettbewerbs und der Zahlungsbereitschaft der Eltern nur mit einem moderaten Anstieg der Preise zu rechnen. Der Zugang wird dadurch auch für die tiefsten Einkommensklassen nicht gefährdet. Gerade bei tieferen Einkommen lohnt sich Erwerbstätigkeit unter Berücksichtigung von Steuern und Höhe der Gutscheine. Für gut verdienende Familien mit mehreren Vorschulkindern lohnt sich teilweise finanziell und kurzfristig gesehen eine Erhöhung des Erwerbspensums nur bedingt. Um diese gut verdienenden Familien zu unterstützen erscheint es dem Regierungsrat wirkungsvoller, die Steuerabzüge für Fremdbetreuungskosten zu erhöhen. Nachdem bereits per 1.1.2017 eine Erhöhung auf CHF 8'000 pro Kind erfolgt ist, ist in der Steuerstrategie eine weitere Erhöhung auf CHF 10'100 vorgesehen. Eine Erhöhung der Gutscheinöhre hätte zur Folge, dass entweder der Systemwechsel nicht kostenneutral umgesetzt oder anderweitige Sparmassnahmen getroffen werden müssten. Die Gesundheits- und

Fürsorgedirektion wird die Preisentwicklung der Betreuung und die Kaufkraft der Bevölkerung verfolgen um gegebenenfalls Anpassungen vorschlagen zu können.

Zu Ziffer 4:

Die Arbeit in einer Kita ist anspruchsvoll. Neben den in Ziffer 2 beschriebenen Vorgaben spielen deshalb die Fähigkeiten des Betreuungspersonals eine zentrale Rolle für die Qualität der Angebote. Die Begleitung und die Weiterbildung der Mitarbeitenden werden denn auch von der zuständigen Behörde im Rahmen der Aufsicht thematisiert. Studien zeigen, dass benachteiligte Kinder vor allem dann von vorschulischen Einrichtungen profitieren, wenn neben deren Strukturqualität (z.B. Sicherheit und Ausstattung) die Prozess- und Orientierungsqualität hoch ist (Entwicklungs-, Unterstützungs- und Lernaktivitäten, Beziehungen und Interaktionen, Integration und Partizipation, Elterneinbezug und Familienarbeit; vgl. Stamm 2012). Kompensatorische Wirkungen etwa in Bezug auf den Entwicklungsstand beim Schuleintritt und damit die Startchancen haben i.d.R. somit nur Kitas, deren Personal in der Lage ist, entsprechende Interaktionen zu gestalten. Während hierfür wichtige Grundlagen in den üblichen Ausbildungsgängen gelegt werden, handelt es sich aber nicht um eine Kompetenz, die in diesem Rahmen abschliessend erworben werden kann. Vielmehr müssen immer wieder die gemachten Erfahrungen in einem reflexiven Prozess mit Wissen über die kindliche Entwicklung abgeglichen und die Erkenntnisse im eigenen Handeln ausprobiert und gefestigt werden. Qualitätsförderung umfasst damit nicht etwa eine Tertiarisierung der Berufsausbildung, sondern vielmehr eine kontinuierliche Begleitung und Weiterbildung des ausgebildeten wie auch des unausgebildeten Personals. Dadurch kann auch sichergestellt werden, dass Kita-Mitarbeitende sich ändernden Ansprüchen an die Kitas (z.B. Umgang mit kultureller Heterogenität, bewusste Sprachförderung, etc.) auch zukünftig gerecht werden können. Eine Verbesserung im Bereich von Weiterbildung und Coaching könnte auch die seit längerem beklagte Situation verbessern, wonach viele Betreuungspersonen das Berufsfeld wenige Jahre nach dem Abschluss ihrer Ausbildung wechseln. Der Regierungsrat ist deshalb bereit zu prüfen, inwiefern die Weiterbildung und Begleitung von Betreuungspersonen in Kitas unterstützt und verbessert werden kann.

Zu Ziffer 5:

Mit der Umstellung auf Betreuungsgutscheine werden Nachfrage und Angebot weitgehend durch den Markt geregelt. Im Pilotversuch der Stadt Bern hat sich gezeigt, dass sich das Angebot der Nachfrage rasch anpasst, sobald alle Familien mit Bedarf eine Vergünstigung erhalten. Es ist davon auszugehen, dass dieser Effekt auch in den anderen Gemeinden eintritt, die auf eine Kontingentierung der Gutscheine verzichten. Gefördert wird die Anpassung des Angebots an die Nachfrage auch dadurch, dass Familien ihre Gutscheine auch in anderen Gemeinden als der Wohnsitzgemeinde einlösen können.

Im Rahmen der Umsetzung wird der Kanton sehen, welche Gemeinden am Gutscheinsystem teilnehmen, ob sie die Betreuungsgutscheine kontingentieren und wie viele Kinder einen solchen erhalten. Schon heute sind zudem die Anzahl Kitas und Kitaplätze im Kanton bekannt (die Zahlen werden laufend aktualisiert) und die Entwicklung der Kitaplätze und durch Tagesfamilienorganisationen angebotenen Betreuungsstunden nach Einführung der Betreuungsgutscheine werden – wie die Preisentwicklung – ebenfalls sichtbar. Der Kanton plant, regelmässig über die Entwicklungen zu informieren.

Es ist hingegen nicht geplant, den Bedarf der Eltern kantonsweit zu erheben und mit dem Angebot zu vergleichen. Dies in Kongruenz damit, dass die Gemeinden dafür zuständig sind, Betreuungsgutscheine auszugeben.

Verteiler

- Grosser Rat