

Grosser Gemeinderat, Vorlage

Interpellation Alternative–die Grünen betreffend Aufsicht über frühkindliche Kinderbetreuung insb. Globegarden

Antwort des Stadtrats vom 17. März 2020

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 18. Januar 2020 hat Tabea Zimmermann Gibson, Alternative–die Grünen, die Interpellation „Aufsicht über frühkindliche Kinderbetreuung insb. Globegarden“ eingereicht. Sie stellt darin dem Stadtrat eine Reihe von Fragen. Wortlaut und Begründung des Vorstosses sind aus dem vollständigen Interpellationstext im Anhang ersichtlich.

Frage 1

Wie genau funktioniert die Krippenaufsicht in der Stadt Zug? Wie wird sichergestellt, dass die Qualität der angebotenen Kinderbetreuung garantiert werden kann, sowohl von Kitas, die anerkannt sind für Betreuungsgutscheine und solche, die es nicht sind? Macht die Stadt Zug auch angekündigte Kontrollen oder nur unangekündigte? Falls auch angekündigte: Was ist Sinn und Zweck von angekündigten Kontrollen? Werden die Erfahrungen von Eltern und Angestellten in die Qualitätskontrollen einbezogen?

Antwort

Die Aufsicht richtet sich im Grundsatz nach Art. 19 der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO; SR 211.222.338) vom 19. Oktober 1977. Danach besuchen sachkundige Vertreterinnen bzw. Vertreter der Behörde die Einrichtungen so oft als nötig, wenigstens aber alle zwei Jahre. Sie haben die Aufgabe, sich in jeder geeigneten Weise, namentlich auch im Gespräch, ein Urteil über das Befinden und die Betreuung der Minderjährigen zu bilden. Sie wachen darüber, dass die Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung und die damit verbundenen Auflagen und Bedingungen eingehalten werden. Das kantonale Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung vom 29. September 2005 (Kinderbetreuungsgesetz; BGS 213.4) unterteilt die Aufgaben in kantonale und kommunale Aufgaben. Darin ist unter § 3 Abs. 1 und 2 ausgeführt, dass die zuständige Direktion des Kantons die Oberaufsicht über die familienergänzenden Betreuungsangebote führt und der Regierungsrat abgestufte Qualitätsanforderungen an die privaten und gemeindlichen Angebote festlegt. Die kommunalen Aufgaben des Gemeinderates bestehen in der Erteilung der Bewilligung und in der Aufsicht über private Angebote (vgl. § 4 Kinderbetreuungsgesetz). Die Verordnung zum kantonalen Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung vom 14. November 2006 (Kinderbetreuungsverordnung,

KiBeV; BGS 213.42) präzisiert die Qualitätsanforderungen bezüglich Geltungsbereich, Gruppengrösse, Personal etc. Zusätzlich hat der Grosse Gemeinderat von Zug am 26. September 2011 das Reglement über die familienergänzende Betreuung von Kindern erlassen, welches die Organisation und Finanzierung regelt. Darin wird unter § 5 die Aufsichtskommission beschrieben, welche die Aufsicht über die von der Stadt Zug selbst betriebenen oder anerkannten Einrichtungen ausübt.

In der Praxis trifft sich die Aufsichtskommission der Stadt Zug dreimal jährlich. Die Fachstelle Bewilligung und Aufsicht Familienergänzende Kinderbetreuung prüft die Bewilligungsgesuche und stellt die Berichtserstattung gegenüber der Kommission sowie dem Stadtrat sicher. Sie besucht in der Stadt Zug jede Einrichtung einmal jährlich. Diese Besuche finden in der Regel angemeldet statt. Vorgängig werden Präsenzlisten der Kinder und des Personals eingefordert, die ausgewertet werden und die Basis für den Aufsichtsbesuch bilden.

Die Aufsicht überprüft die Strukturmerkmale. Diese bilden die Grundlage dafür, dass eine gute Betreuungsqualität angeboten werden kann. Die Aufsicht unterscheidet sich nicht zwischen Kitas mit oder ohne Betreuungsgutscheine. Die Kitas mit Betreuungsgutscheinen müssen zusätzlich belegen, dass die Lohn- und Anstellungsempfehlungen von kibesuisse (Verband Kinderbetreuung Schweiz) eingehalten werden, dass im Alltag mehrheitlich Deutsch gesprochen wird und bei gemischtsprachigen Einrichtungen muss ein Deutschförderungskonzept eingereicht werden.

Es finden sowohl angemeldete als auch unangemeldete Aufsichtsbesuche statt. Unangemeldete Aufsichtsbesuche finden statt aufgrund von aufsichtsrechtlichen Hinweisen, Unstimmigkeiten bei den angemeldeten Aufsichtsbesuchen oder wenn eine Einrichtung einer besonderen Aufsicht unterstellt ist, d.h. wenn eine Massnahme der besonderen Aufsicht in Folge von Unregelmässigkeiten verordnet wurde.

Die angemeldeten Aufsichtsbesuche dienen einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit der Idee, dass Schwierigkeiten im besten Fall angesprochen, respektive frühzeitig erkannt und beratend angegangen werden können. Dabei dient das Gespräch mit den Angestellten während des Aufsichtsbesuches als Ergänzung in der Einschätzung. Erfahrungen von Eltern können ebenfalls erfragt werden.

Frage 2

Hat die Stadt Zug bei den hiesigen Globegarden-Kitas je von Unregelmässigkeiten gehört bzw. bei Kontrollen selber solche festgestellt? Haben die Presseberichte zu Unregelmässigkeiten bei Globegarden-Kitas in anderen Schweizer Städten dazu geführt, dass die Stadt Zug ihre Kontrolltätigkeit überprüft? Weshalb nicht bzw. in welcher Hinsicht?

Antwort

Globegarden ist für die Fachstelle Bewilligung und Aufsicht Familienergänzende Kinderbetreuung keine Unbekannte. Dies hat weniger mit den aktuellen Presseberichten zu tun, als vielmehr mit den Unregelmässigkeiten, welche in der Vergangenheit festgestellt wurden. Schon vor Erscheinen der Presseberichte wurden bei Globegarden verschiedene Massnahmen verfügt. So wurden beispielsweise Standorte einer besonderen Aufsicht unterstellt und es wurde mit Bussen auf Verfehlungen reagiert. Dabei ist festzuhalten, dass bei diesen Unregelmässigkeiten zu keiner Zeit das Kindeswohl gefährdet war. Deshalb ist die Kontrolle von Globegarden für die Fachstelle ein laufender Prozess und aufgrund der Presseberichte wurde die Kontrolltätigkeit weder erhöht noch ausgebaut, sondern im bisherigen intensiven Rahmen belassen. Die Verantwortlichen von Globegarden wurden seitens der Stadt zu einem Gespräch eingeladen, die Unstimmigkeiten wurden benannt, die Erwartungen für die Zukunft kommuniziert.

Frage 3

Was passiert mit Kitas, welchen die Qualitätsansprüche nicht vollständig erfüllen? Mussten schon Kitas aus Qualitätsgründen geschlossen werden?

Antwort

Die Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO) regelt unter Art. 20 den Widerruf der Bewilligung. Werden Abweichungen von den Qualitätsanforderungen festgestellt, wird der Einzelfall geprüft und je nach Einschätzung die Wiederherstellung der gesetzlichen Anforderungen in einer angemessenen Frist eingefordert. Die Behörde kann eine Kita einer besonderen Aufsicht unterstellen und dafür besondere Auflagen erlassen. Sind diese Massnahmen ungenügend oder erfolglos geblieben und ist dabei das Kindeswohl gefährdet, kann die Behörde die Bewilligung entziehen. Im Jahr 2018 wurde bei einer Kita die Betriebsbewilligung nicht mehr ausgestellt, was die Schliessung der Kita zur Folge hatte.

Frage 4

Wie können Eltern wissen, dass "ihre" Kita alle Qualitätsansprüche erfüllen? Wie einfach bzw. kompliziert ist es für sie, sich bei Fragen und Bedenken an den richtigen Ort zu wenden?

Antwort

Wenn die Kita auf der Homepage der Stadt Zug aufgeführt ist, können die Eltern davon ausgehen, dass eine gültige Betriebsbewilligung vorliegt und die Kita somit überprüft wurde. Die Stadt Zug kann mit der Fachstelle Bewilligung und Aufsicht Familienergänzende Kinderbetreuung die strukturellen Bedingungen einer Kita prüfen. Die Wahl einer Kita ist eine sehr persönliche Entscheidung. Ob die Betreuungsqualität für das einzelne Kind genügend ist und dem Anspruch der Eltern entspricht, ist sehr individuell und hängt von deren Bedürfnissen ab. Um einige Anhaltspunkte bei der Wahl der passenden Kita zu erhalten, stellt die Stadt Zug (Abteilung Kind Jugend Familie) einen Leitfaden für Eltern «Die passende Kita für unser Kind» zur Verfügung. Diese Broschüre wird durch eine Checkliste ergänzt und kann als Unterstützung bei der Wahl und Überprüfung der Kita genutzt werden.

Bei Fragen und Bedenken der Eltern ist die Fachstelle Bewilligung und Aufsicht Familienergänzende Kinderbetreuung zuständig. Der Kontakt mit der Fachstelle bei Fragen und Bedenken bezüglich Qualitätsanforderungen ist unkompliziert und die entsprechende Meldestelle ist auf der Homepage aufgeführt.

Frage 5

Hinsichtlich der wiederkehrenden Diskussionen um Verstaatlichung bzw. Privatisierung von Kinderbetreuung: Welche diesbezüglichen grundlegenden Überlegungen und Erfahrungen sind aus Sicht des Stadtrates zu machen?

Antwort

Während bei der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter die Flexibilität des Angebotes im Zentrum steht, geht es bei der schulergänzenden Betreuung darum, die Nähe zwischen Schule und Betreuung optimal zu gestalten und dabei bestehende Synergien zu nutzen. Bei der Flexibilität im Vorschulbereich ist es vor allem wichtig, dass eine selbstgesteuerte, den Bedürfnissen der Kleinsten entsprechende Angebotslandschaft entstehen kann, welche der Vielfalt der Familien gerecht wird. Die Erfahrung zeigt, dass sich so in den letzten Jahren in der Stadt Zug für Familien mit Kleinkindern ein gutes, der Nachfrage entsprechendes Angebot etablieren konnte. Dank der gesetzlichen kantonalen Vorgaben können die zuständigen Kommunen die

Qualität von den Kitas einfordern und laufend überprüfen. Zur finanziellen Entlastung der Eltern werden einkommensabhängige Finanzhilfen direkt an die Eltern ausgeschüttet (Betreuungsgutscheine), welche ihnen den Zugang zu einem passenden Angebot ihrer Wahl ermöglicht. Für Kinder im Schulalter ist ein kommunales Angebot aus oben genannten Gründen jedoch vorteilhafter. Die pädagogische Zusammenarbeit zwischen Schule und Betreuung ermöglicht eine ganzheitliche Bildung, die Nutzung einer teilweise gemeinsamen Infrastruktur und von personellen Ressourcen.

Die Verstaatlichung der Kitas wäre eine fundamentale Veränderung. Bis jetzt werden Kitas in der Schweiz mehrheitlich auf privater Ebene geführt und eine Veränderung hätte zur Folge, dass das Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung als Teil des staatlich garantierten Bildungsangebots eingestuft werden müsste. Die Diskussion betreffend Verstaatlichung bzw. Privatisierung von Kinderbetreuung im Vorschulbereich wird zurzeit auf Bundesebene geführt. In Fachkreisen ist die Idee, frühkindliche Betreuung zu verstaatlichen, schon länger im Gespräch. So auch beim Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz. Eine allgemeine, abschliessende Beantwortung der Frage nach privatem versus öffentlichem Angebot für die Kinderbetreuung kann nicht gegeben werden. Entscheidend ist die Qualität der Einrichtung, welche dem Kindeswohl gerecht werden muss. Kriterien hierfür liegen vor. In der Stadt Zug ist die Qualität der Kitas ausreichend gegeben. Für eine optimale Lösung sind vielmehr die jeweiligen Aspekte und Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Der Stadtrat kann eine gut ausgebaute und bezahlbare Kinderbetreuung insofern beeinflussen, indem er die Angebote unterstützt und die Subventionen angemessen sind.

Frage 6

Wie beurteilt der Stadtrat die ersten Erfahrungen mit Betreuungsgutscheinen und die Änderung der Subventionsmethode? Welche ersten Erkenntnisse konnten insbesondere festgestellt werden bezüglich der Entwicklung der Anzahl an Betreuungsplätzen und der Anzahl der Familien, die vom Angebot an subventionierten Kinderbetreuungsplätzen profitieren können (Anzahl, Einkommenskategorien, Chancengleichheit, Fachkräftemangel)?

Antwort

Mit dem Wechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung wurde dank grösseren Wahlmöglichkeiten für die Eltern mehr Wettbewerb unter den Anbietenden angestrebt. Während früher sechs Kita-Trägerschaften über eine Leistungsvereinbarung mit der Stadt Zug verfügten und somit subventionierte Plätze der Stadt Zug anboten, konnten die Familien neu von den erweiterten Auswahlmöglichkeiten Gebrauch machen. Die Familien setzten ihre Gutscheine im Jahr 2019 für die Kinderbetreuung in Kitas von 16 unterschiedlichen Trägerschaften ein. Das Ziel wurde erreicht. Die Eltern haben von ihren neuen Wahlmöglichkeiten Gebrauch gemacht.

Die Einführung der Betreuungsgutscheine zielte weiter auf eine grössere Gleichbehandlung unter den Familien. Das heisst alle Stadtzuger Familien, welche die Kriterien gemäss § 7 des Reglements über die familienergänzende Betreuung von Kindern erfüllen, haben Anspruch auf Betreuungsgutscheine.

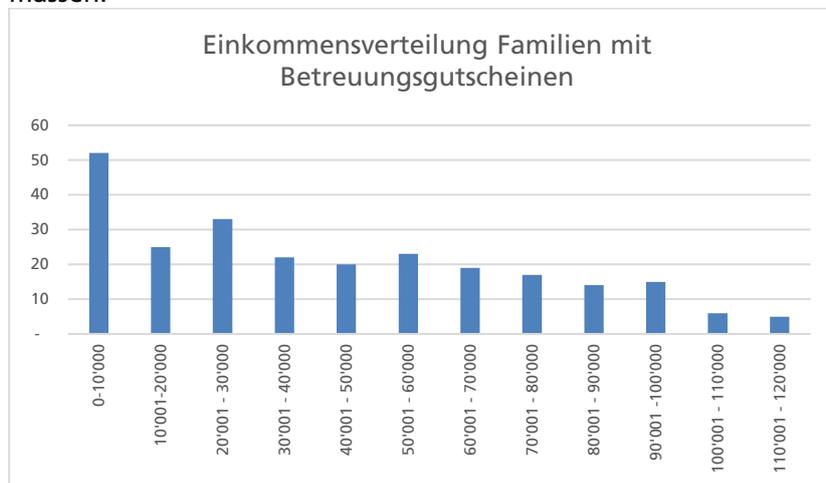
Mit der Praxisänderung haben sich nicht nur die Parameter für den Anspruch auf Finanzhilfen der Stadt Zug, sondern auch deren Höhe verändert. Im Unterschied zum bisherigen Finanzierungsmodell wurde mit der Einführung der Betreuungsgutscheine die Limitierung der verfügbaren Plätze aufgehoben. Obwohl sich der Anteil der Kinder mit Finanzhilfen nicht massgeblich verändert hat, können jetzt alle Familien, welche die Voraussetzungen dafür erfüllen, mit einkommensabhängigen Finanzhilfen der Stadt Zug rechnen, sofern sie einen zugesicherten Betreuungsplatz haben. Dadurch wird ein wichtiger Beitrag in Hinblick auf die Chancengerechtigkeit

und die Planbarkeit für die Eltern geleistet, was wiederum einen positiven Effekt auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und somit auf die Anstrengungen gegen den Fachkräftemangel hat.

Die ersten Erfahrungen der Einführung von Betreuungsgutscheinen in Zahlen ausgedrückt, sehen folgendermassen aus:

Im Durchschnitt haben monatlich die Familien von 252 Kindern einen Betreuungsgutschein erhalten (Vorjahr: durchschnittlich 246 Kinder mit subventioniertem Platz). Dies macht rund einen Drittel aller Kinder in Stadtzuger Kindertagesstätten aus. Durchschnittlich neun Kinder mit Betreuungsgutscheinen besuchten eine Kita ausserhalb der Stadt Zug. Insgesamt haben diese Kinder zusammen 155 Plätze (Vorjahr: 169) belegt. Durchschnittlich haben sie ein Pensum von 59 % (also rund drei Tage) besetzt, wobei jenes der Babys ein Pensum von 52 % und jenes der Kinder über 18 Monate ein Pensum von 62 % ausmachte (Vorjahr: gesamt: 61 %, Babys: 57 %, Kinder > 18 Monate: 62 %).

Das massgebende Einkommen der Familien mit Betreuungsgutscheinen verteilt sich folgendermassen:



30 % der Familien mit Betreuungsgutscheinen erhalten den maximalen Gutscheinbetrag (d.h. massgebendes Einkommen unter CHF 18'000). Das mittlere massgebende Einkommen dieser Familien liegt bei CHF 43'177. Der durchschnittliche Betreuungsgutschein beträgt CHF 83.00 pro Tag. Die städtische Kostenbeteiligung betrug im Durchschnitt 63 % und jene der Eltern 37 %.

Frage 7

Deckt das Angebot die Nachfrage, d.h. können genügend Betreuungsgutscheine in gewünschtem Mass ausgestellt werden mit den vom GGR gesprochenen Mitteln? Wie stehen die Prognosen für die nächsten paar Jahre?

Antwort

Bezüglich der Auslastung der einzelnen Kitas in der Stadt Zug besteht eine grosse Varianz. Einige Kindertagesstätten sind voll ausgelastet und führen Wartelisten, bei anderen gibt es eine sehr unterschiedliche Anzahl freier Plätze. Aufgrund der Bestandesaufnahme 2019 kann davon ausgegangen werden, dass das Angebot über alle Kindertagesstätten in der Stadt Zug betrachtet für Kinder über 18 Monate ausreichend ist und noch freie Plätze vorhanden sind. Die Wartelisten für Babys sind dagegen lange. Babyplätze werden aufgrund der Gruppenzusammensetzungen sowie des erforderlichen Betreuungsschlüssels von Kitas nur begrenzt angeboten. In der Stadt Zug sind von den total 770 Betreuungsplätzen nur deren 127 Babyplätze. Babyplätze sind aus den genannten Gründen teurer. Die Mehrkosten werden in der Regel nicht in vollem Umfang

direkt an die Eltern weiterverrechnet. So ist es für Kitas ökonomisch wenig attraktiv, mehr Babyplätze anzubieten. Auf die Angebotsgestaltung der Kitas als private Anbieter kann die Stadt Zug jedoch nicht direkt Einfluss nehmen.

Von der Möglichkeit der dafür vorgesehenen Übergangslösung haben Familien mit insgesamt 118 Kindern profitiert. Die Stadt Zug hat bei diesen Fällen die Hälfte der Differenz der verursachten Mehrkosten übernommen, welche aufgrund des Systemwechsels entstanden sind. Insgesamt hat sie hierfür knapp CHF 70'000 ausbezahlt.

Zum jetzigen Zeitpunkt können noch keine verlässlichen Prognosen gemacht werden, zumal das vergangene Jahr ein Übergangsjahr war. Eine vertiefte Evaluation ist in einem bis zwei Jahren vorgesehen.

Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- die Antwort des Stadtrats zur Kenntnis zu nehmen.

Zug, 17. März 2020

Dr. Karl Kobelt
Stadtpräsident

Martin Würmli
Stadtschreiber

Beilage:

– Vorstoss vom 18. Januar 2020

Die Vorlage wurde vom Departement Soziales, Umwelt und Sicherheit und vom Bildungsdepartement verfasst. Weitere Auskünfte erteilt Ihnen gerne Stadtrat Urs Raschle, Departementsvorsteher SUS, Tel. 058 728 98 01.