Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung im Früh- und Primarschulbereich (FEB-Reglement)

Geschäft Nr. 210

Bericht der Spezialkommission FEB-Reglement

1 Ausgangslage

Der familienergänzenden Kinderbetreuung (FEB) kommt grosse familienpolitische, volkswirtschaftliche und standortrelevante Bedeutung zu. Sie ist darum ein wichtiger Baustein einer zeitgemässen und nachhaltigen Familienpolitik. Ihr Ziel ist die Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Die Nutzung der FEB-Angebote ist freiwillig und jede Familie entscheidet selbst, ob und in welchem Umfang sie die Angebote in Anspruch nehmen will.
Die kantonale Vorlage für ein FEB-Gesetz im Frühbereich wurde am 11. März 2012 an der Urne zwar abgelehnt. In Binningen betrug der Anteil der Befürworter jedoch 60%, was darauf schliessen lässt, dass hier ein grosses Bedürfnis für eine Regelung der FEB besteht.
Der Gemeinderat hat ein Reglement über die FEB im Früh- und Primarschulbereich erarbeitet. Im Unterschied zur kantonalen Vorlage beruht das Binninger Reglement sowohl für den Frühbereich als auch den Schulbereich auf Subjektfinanzierung. Dies gründet auf einem Vorstoss aus dem Einwohnerrat (Postulat „Direkte Subjektfinanzierung bei der familienergänzenden Kinderbetreuung auch im Kindergarten- und Primarschulalter vom 18.6.2010 (Geschäft Nr. 117)).
Das FEB-Reglement in Binningen regelt die Anspruchsberechtigung der Erziehungsberechtigten, bezeichnet die Betreuungsinstitutionen jeweils für den Früh- und Schulbereich und regelt die Zuständigkeiten im Schulbereich.
Die Umstellung von der Objekt- (bisheriges System) auf die Subjektfinanzierung soll die Gleichbehandlung aller Anspruchsberechtigten sicherstellen und ihre Wahlfreiheit stärken. Das Reglement stellt die bisherigen FEB-Beschlüsse des Einwohnerrates auf eine rechtlich verbindliche Basis.
Die FEB-Reglement-Vorlage (Geschäft Nr. 210) wurde in der Einwohnerratssitzung vom 12. Dezember 2011 an eine 9-köpfige Spezialkommission überwiesen.

2 Mitglieder der Spezialkommission

Das Ziel der Kommission war, das Geschäft noch in der kurzen verbleibenden Zeit der Legislatur 2008-2012 zu beraten. Um den ambitionierten Zeitplan einhalten zu können, wurden nebst den Mitgliedern, auch Ersatzmitglieder bestimmt.

Mitglieder:	Rahel Bänziger Keel (Präsidentin), Urs-Peter Moos (Vizepräsident) Katrin Bartels, Beatrix Bürgin, Peter Heiz, Sven Inäbnit, Barbara Jost Zürcher, Gaida Löhr Vanoncini, Daniel Zimmermann
Ersatzmitglieder:	Simone Abt, Silvia Bräutigam, Stefan Kaiser, Susanna Keller

3 Beratung

3.1 Organisation der Beratung

Während acht Sitzungen wurden diverse Anhörungen durchgeführt mit den zuständigen Gemeinderätinnen, der Verwaltung, der Schulleitung, dem Schulratspräsidium, zwei externen Verwaltungsangestellten (Reinach und Pratteln), Vertretungen der Stiftung Kinderbetreuung sowie der Interessengruppe IG FeBaK (Interessengruppe Familienergänzende Betreuung ab Kindergarten). Einige Mitglieder der Spezialkommission reichten dazu diverse Fragen ein, die von den entsprechenden Sachverständigen und Interessensvertretungen im Vorfeld beantwortet wurden. An den Sitzungen konnten dann Unklarheiten diskutiert und Zusatzfragen gestellt werden.
Danach wurde das Reglement in zwei Lesungen beraten und Änderungsvorschläge diskutiert, Anträge gestellt, beschlossen und direkt ins Reglement aufgenommen (siehe Synopse im Anhang).

3.2 Anhörungen und Befragungen

Gemeinderätinnen Heidi Ernst und Nicole Schwarz
Die beiden Gemeinderätinnen erläuterten die Hintergründe, die Entstehung sowie die Unterschiede des neuen Reglements zur jetzigen Handhabung.
Betreffend Schulbereich wurde ausgeführt, dass das bereits bestehende FEB-Angebot in Binningen nachgefragt werde. Beim Mittagstisch der Primarschule beispielsweise verdoppelte sich die Nachfrage innerhalb der letzten vier Jahre. Ziele des Reglements sind unter anderem: die Rolle der Gemeinde in Bezug auf die Unterstützung zu regeln, Rechtssicherheit zu schaffen, und die Wahlfreiheit der Erziehungsberechtigten bezüglich Betreuungsart/-ort und –Zeitpunkt sicher zu stellen.
Neu wurden unter anderem beim Schulbetreuungsangebot die Elternbeiträge angehoben und der Betreuungsschlüssel erhöht. Das Angebot wurde von früher 39 auf neu 48 Wochen pro Jahr ausgeweitet (auf Grund der vom Einwohnerrat bewilligten Ferienbetreuung).
Während der ganzen Beratung der Spezialkommission standen die beiden Gemeinderätinnen für anfallende Fragen zur Verfügung.

Gemeinderätin Anne Mati
Gemeinderätin Anne Mati erläuterte einige Fragen betreffend Sozialhilfegesetz und Unterstützungsbeiträge. Sie machte die Spezialkommission darauf aufmerksam, dass in § 2 (Anspruchsberechtigung) in den Absätzen 4 und 5 die Möglichkeit einer vormundschaftlich verfügten Massnahme im Reglement eingeschlossen werden müsse, da dies nicht mehr ausreichend im Sozialhilfegesetz geregelt sein werde.
(siehe auch Bemerkungen in der Synopse an den entsprechenden Stellen).

Schulratspräsidentin und Schulleitung
Mit Kathrin Künzli (Primarschulratspräsidentin) und Dominic Burkhalter (Schulleiter Kindergarten und Primarschule) diskutierte die Spezialkommission vor allem Fragen bezüglich des Betreuungsschlüssels (die Schulvertretung hielt fest, dass bei dem in der Ver-

ordnung stehenden Betreuungsschlüssel von 1:10 ihrer Ansicht nach zu viele Kinder pro Betreuungsperson anwesend wären), der Wegbegleitung für Kindergartenkinder, der Frühbetreuung und dem Umgang mit verhaltensauffälligen Kindern. Aus der Spezialkommission wurde die Befürchtung geäussert, dass mit dem neuen FEB-Reglement Bedürfnisse geweckt und private Initiativen unterbunden würden. Die Schulvertreter sehen dies jedoch anders, nämlich dass von der Elternseite diese Bedürfnisse an sie herangetragen würden – sie seien also schon vorhanden.

Gemeindeverwalter
Gemeindeverwalter Olivier Kungler informierte die Spezialkommission eingehend über das vorgeschlagene Tarif- und Gebührensystem. Die Kommission erkundigte sich nach den Kosten, die die Umstellung auf den neuen Finanzierungsmodus voraussichtlich mit sich bringen werde. Olivier Kungler erläuterte, dass mit den vorliegenden Zahlen davon ausgegangen werden könne, dass der Gesamtbetrag der FEB-Kosten bei der Umstellung eher kleiner werde.

Gemeindevertretungen von Reinach und Pratteln
Lucienne Renaud (Leiterin Bildung und interne Dienste/Rechtsdienst, Gemeinde Reinach) erklärte ihr FEB-Modell. Reinach arbeitet mit Objektfinanzierung. Im Vorschulbereich organisiert ein Verein die Betreuung. Der Auftrag wird mittels Leistungsauftrag definiert und durch ein Tagesheim und Tageseltern ausgeführt. Im Schulbereich arbeitet die Gemeinde mit Kindertagesstätten (KITAs), die direkt der Gemeinde angegliedert sind. Der Betreuungsschlüssel im Schulbereich liegt bei einer Betreuungsperson auf 8 Kinder.
Ursula Wälti (Leiterin Gesundheit/Soziales, Gemeinde Pratteln) erläuterte das Pratteler FEB-Modell. Dieses kennt bis jetzt nur ein Betreuungssystem im Vorschulbereich (bis und mit Kindergarten). Ein Ausbau auf den Schulbereich ist geplant. Die vier Tagesheime wurden vor zwei Jahren ausgelagert und arbeiten über einen Leistungsvereinbarung. Es werden nur die KITAs auf dem Gemeindegebiet subventioniert. Die Administration erfolgt über die Heime. Die eingesetzte Software und die zur Verfügung gestellten Steuerdaten führen zu einer effizienten Bearbeitung.

Vertreter der Stiftung Kinderbetreuung
Doris Schwarzenbach (Stiftungsratspräsidentin Stiftung Kinderbetreuung) und Martin Wagner (Geschäftsleiter Stiftung Kinderbetreuung) nahmen zu diversen, von der Spezialkommission gestellten Fragen Stellung. Den Vertretern der Stiftung erscheint eine gute Beratung der Eltern in Bezug auf FEB von grosser Bedeutung, da die Eltern eine sehr vage Vorstellung einer FEB hätten. Als sinnvolle Betreuungsschlüssel empfehlen sie bei Kindern von 4 Monaten bis 2 Jahren einen Wert von 1:2; von 2-6 Jahren einen Wert von 1:5-6 und von 6-12 Jahren einen Wert von 1:8.
Der Stiftung Kinderbetreuung ist es ein Anliegen, möglichst frühzeitig über Übergangsbestimmungen in Kenntnis gesetzt zu werden (Auflösung der bestehenden Leistungsvereinbarung, Übergang zur Subjektfinanzierung).

Vertreterinnen der IG FeBaK
Corinne Schmid und Christine Meier vertreten eine Kerngruppe von 15 Eltern (mit ca. 30 Kindern), die sich zur IG FeBaK zusammengeschlossen haben. Ihre Hauptforderungen an das FEB-Reglement sind eine grosse Flexibilität, ein qualitativ hochstehendes Betreuungsangebot

(niedriger Betreuungsschlüssel, gut geschultes Personal), Betreuung von Geschwistern am gleichen Ort, sowie die Wahlfreiheit und Verlässlichkeit des Angebotes.

3.3 Beratung in der Spezialkommission

3.3.1 Eintreten

Die SP begrüsst am neuen Reglement, dass ein Leistungsausbau vorgesehen ist. Die Wahlfreiheit der Eltern bei der Auswahl der Betreuungsart wird mehr unterstützt und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird besser gewährleistet. Die Qualität der KITAs ist der SP ein grosses Anliegen. Ein zentrales Anliegen bleibt die Wegbegleitung beim schulischen Angebot.
Die FDP ist gegenüber dem neuen FEB-Reglement grundsätzlich positiv eingestellt. Der Systemwechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung wird als Standortvorteil für die Gemeinde erachtet. Die Angebote sollen ausgewogen und mit vertretbaren Kosten realisierbar sein.
Die SVP ist mit dem FEB-Reglement mehrheitlich zufrieden. Nach der Ablehnung der kantonalen Vorlage kann Binningen nun aktiv und selbstbestimmt über die Subjektfinanzierung in der FEB entscheiden. Die Kosten müssen vorausschauend geplant werden. Bevor das FEB-Reglement eingeführt wird, soll eine Strategie festgelegt werden, welche die FEB auch dann noch trägt, wenn sich die finanzielle Lage von Binningen verschlechtern sollte. Ganz grundsätzlich macht zwecks Budgetierung die Definition eines Maximalbetrags für das FEB Sinn.
Die CVP ist sich sicher, dass das FEB-Reglement Binningen als für Familien attraktive Gemeinde positionieren wird. Es soll überlegt werden, welche Regeln im Reglement und welche in der Verordnung festgehalten sind, damit die Vorlagen für die jeweils politisch verantwortlichen Gremien (Einwohnerrat, Gemeinderat) steuerbar bleiben. Es soll eine Beziehung zwischen Preis und Qualität bestehen. Deshalb soll die Qualität der verschiedenen KITAs mit Qualitätsmerkmalen definiert werden.
Die Grüne/EVP Fraktion kann nicht ganz ins Loblied der Subjektfinanzierung einsteigen. Die Qualitätskontrolle entgleitet, ebenso die Kosten. Mit einer Objektfinanzierung kann flexibler auf Wartelisten und allfällige Über- oder Unterangebote bei KITAs reagiert werden. Mit dem FEB-Reglement ist sie einverstanden, die Handlungsfähigkeit der Gemeinde darf jedoch nicht eingeschränkt werden.

3.3.2 Detailberatung

Die Detailberatung wurde in zwei Lesungen durchgeführt. Kleinere Änderungen wurden diskutiert und bei allgemeinem Konsens direkt ins Reglement aufgenommen. Details dazu können direkt der Synopse entnommen werden und werden im Bericht nicht weiter erläutert.
Andere Punkte gaben zu grösseren Diskussionen Anlass. Diese sind im Folgenden aufgeführt.

3.3.3 Hauptdiskussionspunkte

Anspruchsberechtigung (alt §2)

Es soll sichergestellt werden, dass die Eltern ihre Kinder nicht mehr als notwendig fremd betreuen lassen. Falls sie dies tun wollen, soll der die Notwendigkeit übersteigende Teil jedoch nicht subventioniert werden. Die Kommission einigte sich auf folgende Formulierung:
Abschnitt 4: die Anspruchsberechtigung bei alleinerziehenden Anspruchsberechtigten liegt bei max. 20% (ein Tag) über dem effektiv geleisteten Arbeitspensum.
Abschnitt 5: Bei Doppelverdiener/-innen beträgt die Anspruchsberechtigung das zusammengerechnete Arbeitspensum minus 80%.

Steuerung der Qualität der Kinderbetreuung (neuer §2)

Während bei der Objektfinanzierung die Gemeinde direkt via Leistungsvereinbarung Einfluss auf die Qualität des Angebotes nehmen konnte, ist die Steuerung dieses Bereichs mit der Subjektfinanzierung bei den Eltern, die ein Angebot auf Grund dessen Qualität wählen oder eben nicht. Ein Teil der Kommission war überzeugt, dass die Kontrolle der Institutionen durch den Kanton eine genügend hohe Qualität sicherstellt. Eine Minderheit würde gerne weiter gehen und Qualitätskriterien erstellen.
Schliesslich konnte sich eine knappe Mehrheit darauf einigen, dass es der Gemeinde möglich sein sollte, auf Antrag Förderbeiträge für ausserordentliche Qualität zu sprechen (Die entsprechende Bestimmung wurde als neuer § 2 aufgenommen, siehe Synopse).

Obergrenze/ massgebendes Einkommen (alt §3)

Die Spezialkommission diskutierte kontrovers eine Reduktion der Einkommensobergrenze die zum Erhalt von Subventionen für die FEB berechtigt. Eine Hälfte der Kommission war gegen eine solche Reduktion mit der Begründung, dass auch der Mittelstand davon profitieren sollte. Die andere Hälfte wollte die Einkommensobergrenze senken, um Kosten zu sparen und keine falschen Anreize für eine Fremdbetreuung von Kindern zu schaffen.
Eine Senkung der Einkommensobergrenze wurde in der Kommission knapp abgelehnt.
Umstritten war auch die Platzierung eines solchen Passus. Die Einen wollten dies im Reglement festlegen (dazu wäre aber eine Definition des massgebenden Einkommens im Reglement nötig), den Anderen schien eine Regelung beider Fragestellungen in der Verordnung (dort ist das massgebende Einkommen definiert) als ausreichend. Die Kommission beschloss, die Einkommensdefinition und deren Obergrenze in der Verordnung zu belassen.

Umfang Leistungsanspruch (alt §4)

In der Kommission wurde der Vorschlag gemacht, anstelle der Stunden pro Tag, eine Monatspauschale zu definieren (z.B. 220 h pro Monat für Vollzeitbetreuung). Dies sollte eine flexiblere Gestaltung der Arbeitszeit der Anspruchsberechtigten ermöglichen. Die Gegner dieses Vorschlags bemängelten, dass die Monate unterschiedliche Anzahl Tage haben und dies zu Berechnungsfehlern führen könne. Ein Tagesstundenansatz, wie ihn der Gemeindrat vorschlägt, sei besser. Die Kommission beschloss, den 10 h Tagesstundenansatz so im Reglement zu belassen.
Ein Antrag auf Erhöhung der maximalen Betreuungsstunden pro Tag (auf 12 h) wurde von der Kommission abgelehnt.

Betreuungsschlüssel (alt §6)

Anlass zu Diskussionen gab auch der im Reglement vorgeschlagene Betreuungsschlüssel von generell 1:10. Die Vertreter der Schule hatten bemängelt, dass es bei grossen Altersunterschieden in Kindergruppen zu Problemen kommen könne, wenn zu wenige Betreuungspersonen die Aufsicht haben. Anstelle einer Herabsetzung des Schlüssels wurde in der Kommission ein Kompromiss vorgeschlagen und angenommen: neu zählen Kindergartenkinder für den Betreuungsschlüssel als maximal 1.5. Damit wird in Gruppen mit vielen jüngeren Kindern eine ausreichendere Betreuung sichergestellt.
Der Betreuungsschlüssel wird aber weiterhin in der Verordnung geregelt.

Befristung Reglement (alt §13)

Es wurde ein Antrag gestellt, das Reglement befristet für 4 Jahre einzuführen und erst danach über die definitive Einführung zu beschliessen. Als Begründung wurde angegeben, dass die Gefahr bestände, dass zwei Jahre nach Inkrafttreten schon Änderungsbedarf am Reglement bestehen könnte und auf den nicht mehr eingegangen würde (falls nicht eine Überprüfung von vornherein festgehalten würde).
Die Kommission lehnte diesen Antrag mit den Begründungen ab, dass der Einwohnerrat jederzeit per Motion einen allfälligen Änderungsbedarf fordern könne, und dass eine befristete Einführung eines Reglements die Rechtssicherheit nicht gewährleistet und somit die Erziehungsberechtigten verunsichern könnte.
Die Spezialkommission stellt jedoch den Antrag, dass der Gemeinderat drei Jahre nach Inkrafttreten des Reglements einen Evaluationsbericht vorlegt. Darin sollen steuerbare und bedingt steuerbare Grössen (z.B. Finanzen, Anzahl Tagesbetreuungsplätze), wie auch eine Benutzerstatistik (Anzahl Anmeldungen, Betreuungsstunden/ -tage), Betriebszahlen und Verwaltungskosten enthalten sein. Auf nicht steuerbare Grössen wie beispielsweise Veränderungen in den gesetzlichen Grundlagen und allfällige Veränderungen im Steuerhaushalt der Gemeinde, soll in der Umfeldentwicklung hingewiesen werden.
Zudem legt der Gemeinderat jeweils mit der Jahresrechnung Kennzahlen zur Entwicklung der familienergänzenden Betreuung dem Einwohnerrat vor.

Streichung der vom Gemeinderat geforderten 20 Stellenprozente (Antrag 4 der Vorlage)

Eine knappe Mehrheit der Kommission vertrat die Ansicht, dass auf eine Erhöhung der Stellendotation um 20% verzichtet werden sollte. Sie argumentierte damit, dass bereits im Zusammenhang mit der Ferienbetreuung die Stellendotation der Abteilung BKS um 47,6% erhöht worden sei. Der durch das Reglement verursachte administrative Mehraufwand müsse im Rahmen der gegebenen Stellendotation abgedeckt werden können.
Die Kommissionsminderheit legte Wert darauf, dass die Erhöhung der Dotation bei der Ferienbetreuung lediglich die Betreuungsaufgabe betraf; dies habe jedoch mit der Administration nichts zu tun. Wenn der Gemeindeverwaltung die gesamte Administration des Frühbereiches übertragen werde, die bisher von den privaten Anbietern abgedeckt worden sei, so müsse man auch die nötigen Ressourcen zur Verfügung stellen.

4 Dank

Besonderer Dank gebührt den beiden Gemeinderätinnen Heidi Ernst und Nicole Schwarz für ihre wertvolle Mitarbeit. Sie führten uns ins Reglement ein und standen uns an jeder Sitzung für Fragen zur Verfügung. Gemeinderätin Anne Mati half uns in den Belangen des Sozialhilfegesetzes.
Dank geht auch an Philipp Bollinger und Brigitte Wiggli von der Verwaltung für das Schreiben der Protokolle, die Zusammenstellung der Fragen sowie der Organisation der Sitzungsräumlichkeiten und an Olivier Kungler für Auskünfte bezüglich der Tarife und das Berechnen zusätzlicher Kurven und Graphiken.
Danke auch allen Gästen, die uns Red und Antwort gestanden haben.
Ein ganz spezieller Dank gebührt allen Mitgliedern und Ersatzmitgliedern der Spezko, die den sehr ambitionierten Zeitplan, dieses Reglement noch in der Legislatur 2008-2012 zu beraten, mitgetragen haben, lange Sitzungen durchgestanden und grosse Flexibilität bei der Terminierung gezeigt haben.

5 Anträge der FEB-Spezialkommission

5.1 Der Einwohnerrat genehmigt das Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung im Früh- und Primarschulbereich (FEB-Reglement) mit den Änderungen der Spezialkommission gemäss Synopse

5.2 Der Gemeinderat wird ermächtigt, das Reglement nach der Genehmigung durch den Kanton in Kraft zu setzen.

5.3 Der Einwohnerrat nimmt die Tarifordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung in Kindertagesstätten und Tagesfamilien, die Gebührenordnung über das schulische Betreuungsangebot im Primarschulbereich und die Verordnung über die Betreuung an der Primarschule zur Kenntnis.

5.4 Die interfraktionelle Motion von SVP, CVP, SP und Grüne „Kein Leistungsabbau bei der Stiftung Kinderbetreuung“ vom 21.8.2009 (Geschäft Nr. 66) wird als erledigt abgeschrieben

5.5 Das Postulat von U.-P. Moos (SVP) „Direkte Subjektfinanzierung bei der familienergänzenden Kinderbetreuung auch im Kindergarten- und Primarschulalter“ vom 18.6.2010 (Geschäft Nr. 117) wird als erledigt abgeschrieben.

5.6 Der Gemeinderat legt 3 Jahre nach Einführung des Reglements dem Einwohnerrat eine Evaluation vor. Details dazu siehe unter Punkt „Befristung Reglement § 13“.

Binningen, 11.7.2012

Für die Spezialkommission FEB-Reglement

Rahel Bänziger Keel
Präsidentin