



**Evaluation der Strategie
«Frühe Förderung»
des Kantons St.Gallen**

Bericht zuhanden des Kantons St.Gallen

Luzern, den 3. Dezember 2019

| Autorinnen und Autoren

Milena Iselin, Dipl. Soz. (Projektleitung)
Marcelo Duarte, MA (Projektmitarbeit)
Ruth Feller, lic. phil. I (Qualitätssicherung)

**| INTERFACE Politikstudien
Forschung Beratung GmbH**

Seidenhofstrasse 12
CH-6003 Luzern
Tel +41 (0)41 226 04 26

Place de l'Europe 7
CH-1003 Lausanne
Tel +41 (0)21 310 17 90

www.interface-pol.ch

| Auftraggeber

Amt für Soziales, Kanton St.Gallen

| Zitiervorschlag

Iselin, Milena; Duarte, Marcelo; Feller, Ruth (2019): Evaluation der Strategie «Frühe Förderung» des Kantons St.Gallen. Interface, Luzern/Lausanne.

| Laufzeit

Juli bis November 2019

| Projektreferenz

Projektnummer: 19-53

1. Ausgangslage, Zielsetzung und methodisches Vorgehen	4
1.1 Ausgangslage	4
1.2 Zielsetzung	4
1.3 Methodisches Vorgehen	5
2. Evaluationsergebnisse	7
2.1 Evaluationsgegenstand 1: Vollzug	7
2.2 Evaluationsgegenstand 2: Leistungen	11
2.3 Evaluationsgegenstand 3: Wirkungen bei den Zielgruppen	13
2.4 Evaluationsgegenstand 4: Langfristige und übergeordnete Wirkungen	20
3. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	22
3.1 Schlussfolgerungen	22
3.2 Empfehlungen	25
Anhang	29

1. Ausgangslage, Zielsetzung und methodisches Vorgehen

Im Folgenden werden die Ausgangslage, die Zielsetzung und das methodische Vorgehen der Evaluation der Strategie Frühe Förderung des Kantons St.Gallen umrissen.

1.1 Ausgangslage

Die Departemente Inneres, Bildung und Gesundheit des Kantons St.Gallen verabschiedeten im Sommer 2015 die kantonale Strategie «Frühe Förderung»¹, welche die Schwerpunkte der Frühen Förderung bis 2020 definiert. Sie umfasst sechs Handlungsfelder², welche die Stossrichtung der Strategie vorgeben. Für die Periode 2015 bis 2020 legt die Strategie innerhalb der Handlungsfelder rund 30 kantonale Massnahmen mit entsprechenden Zielen und je 15 konkrete Handlungsempfehlungen für die Gemeinden und die betroffenen Fachorganisationen fest. Die Umsetzungsorganisation besteht innerhalb der Kantonsverwaltung aus der Steuergruppe (Leiter/-innen Amt für Soziales, Amt für Gesundheitsvorsorge und Amt für Volksschule) und der Programmkoordination (Fachmitarbeitende dieser Ämter). Diese werden im Bericht als Umsetzungsakteure bezeichnet. Die Gemeinden und Fachorganisationen sind zentrale Umsetzungspartner.

1.2 Zielsetzung

Der Kanton St.Gallen hat sich für die Evaluation der Strategie «Frühe Förderung» vier Ziele gesetzt:

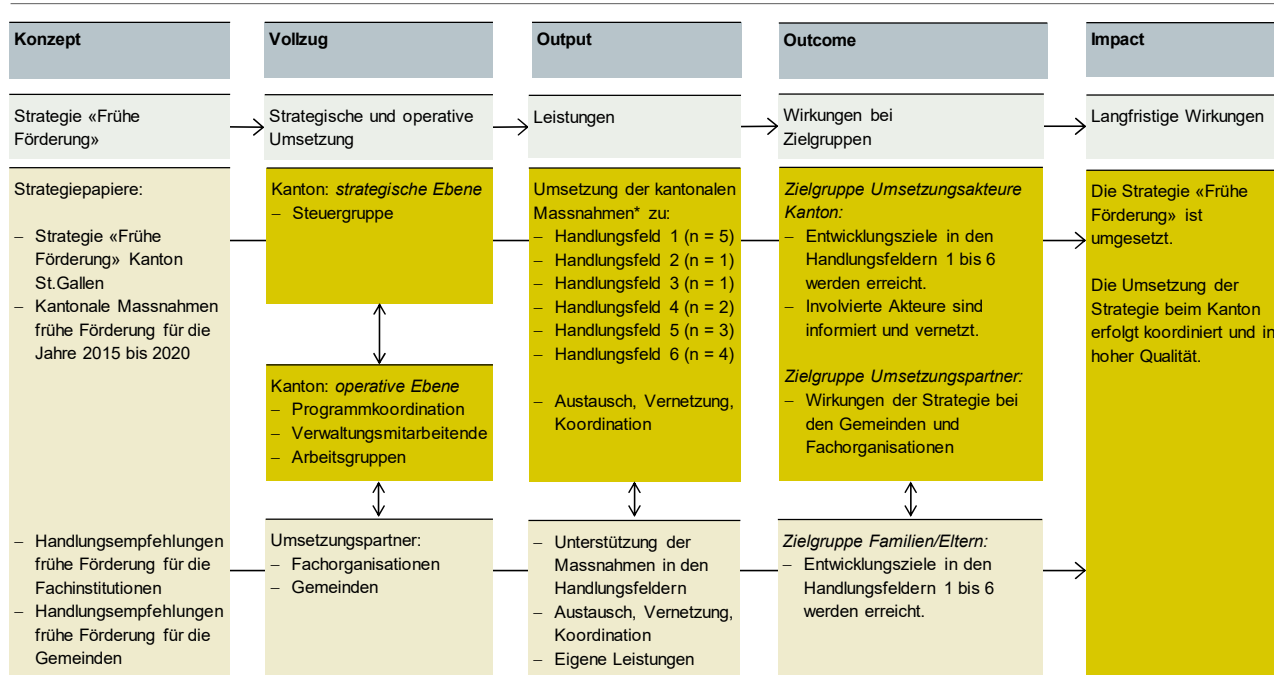
1. Beurteilung der Qualität des Umsetzungsprozesses auf kantonaler Ebene (Abschnitt 2.1)
2. Überprüfung der Erreichung der in den Handlungsfeldern formulierten Entwicklungsziele mit den zugehörigen Massnahmen (Abschnitte 2.2 und 2.3)
3. Dokumentation von Veränderungen auf Ebene Gemeinden und Fachorganisationen (Abschnitte 2.3 und 2.4)
4. Formulierung von Empfehlungen für eine Schwerpunktsetzung ab 2021 (Abschnitt 3.2)

Darstellung D 1.1 zeigt das der Evaluation zugrundeliegende Wirkungsmodell.

¹ Kanton St.Gallen, Departemente Inneres, Bildung und Gesundheit (2015): Strategie «Frühe Förderung» Kanton St.Gallen.

² «Handlungsfeld 1: Starke Eltern und Bezugspersonen – Starke Kinder»; «Handlungsfeld 2: Physische und psychische Gesundheit – Von Anfang an»; «Handlungsfeld 3: Mit allen Sinnen – Spielend die Welt selber entdecken und erproben»; «Handlungsfeld 4: Gut betreut – Kein Privileg, sondern Normalfall»; «Handlungsfeld 5: Zugang haben – Für mehr Chancengerechtigkeit» und «Handlungsfeld 6: Fachbereichsübergreifend – Gemeinsam Verantwortung übernehmen».

D 1.1: Wirkungsmodell Strategie Frühe Förderung Kanton St.Gallen



Quelle: Darstellung Interface.

Legende: Dunkelgelb kennzeichnet diejenigen Gegenstände, die in der Evaluation untersucht wurden; * = betreffend die in der Strategie formulierten Entwicklungsziele.

Es wurden vier Evaluationsgegenstände untersucht: 1. Vollzug der kantonalen Strategie, 2. Leistungen im Rahmen der Strategie (kantonale Massnahmen), 3. Wirkungen bei den Zielgruppen und 4. Langfristige und übergeordnete Wirkungen der Strategie. Ein weiterer Gegenstand ist die zukünftige Ausrichtung der Strategie. Die Evaluation findet vor dem Hintergrund der für das Jahr 2020 vorgesehenen Berichterstattung der Regierung über die Umsetzung der Strategie an den Kantonsrat statt. Die Ergebnisse dieser Evaluation sollen eine Grundlage für die Berichterstattung beziehungsweise für die Neuauflage der Strategie ab 2021 schaffen.

Bei der Überprüfung der Wirkungen der Strategie wurde ein Fokus auf die Entwicklungsziele gelegt, die Erhaltungsziele wurden nicht explizit untersucht. Da bei der Zielgruppe der Familien respektive der Eltern keine Erhebungen durchgeführt wurden, wurden zudem diejenigen Ziele und Massnahmen ausgeklammert, die diese Zielgruppen direkt betreffen.

1.3 Methodisches Vorgehen

Es wurde ein methodisches Vorgehen gewählt, das qualitative und quantitative Methoden umfasst. Ausgehend von einer Dokumentenanalyse wurden Gruppeninterviews mit den Umsetzungsakteuren beim Kanton (Steuergruppe und Programmkoordination) sowie telefonische Interviews mit vier Vertreterinnen von Fachorganisationen durchgeführt. Die Beurteilung der Gemeinden wurde mit Hilfe einer Online-Befragung bei allen Kontaktpersonen Frühe Förderung im Kanton erhoben. Der Rücklauf beträgt 73 Prozent.³ Eine

³ Die Kontaktpersonen Frühe Förderung, die nicht an der Befragung teilgenommen haben, stammen aus verschiedenen Regionen und verschiedenen grossen Gemeinden. Auch zwei Städte haben sich nicht beteiligt. Es sind auch Gemeinden darunter, die über Aktivitäten im Bereich Frühe Förderung verfügen; es lässt sich also von der Nicht-Teilnahme nicht auf ein Desinteresse der betreffenden Gemeinden an der Thematik schliessen.

Liste der Interviewpartner/-innen sowie Angaben zur Online-Befragung finden sich in den Anhängen A 1 und A 2.

2. Evaluationsergebnisse

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der Dokumentenanalyse, der Interviews und der Online-Befragung synthetisiert und entlang der Evaluationsgegenstände und der entsprechenden Evaluationsfragen präsentiert.

2.1 Evaluationsgegenstand 1: Vollzug

Dieser Abschnitt beschreibt die Ergebnisse zum Vollzug der kantonalen Strategie Frühe Förderung.

I Frage 1: Wurden die kantonalen Umsetzungsakteure (Steuergruppe, Programmkoordination) und die Umsetzungspartner (Gemeinden, Fachorganisationen) hinreichend über die Strategie und deren Inhalte informiert? Ist der Auftrag der Umsetzungsakteure klar? Bei den Umsetzungsakteuren fühlen sich sowohl die Mitglieder der Steuergruppe als auch der Programmkoordination hinreichend informiert über die Strategie, deren Zielsetzungen und Massnahmen. Da die meisten Personen erst nach Verabschiedung der Strategie Teil der Umsetzungsorganisation wurden, haben sie sich im Zuge der allgemeinen Einarbeitung vertieft mit der Strategie auseinandergesetzt.

Die Schwierigkeit bei der Umsetzung liege aber nicht in der mangelnden Information oder Definition des Auftrags, sondern in der zu geringen Ausstattung der Programmkoordination mit Ressourcen. Die Verabschiedung der Strategie sei ohne Aufstockung personeller Ressourcen erfolgt, die zusätzlichen Arbeiten müssten im Berufsalltag untergebracht werden. Dies führe dazu, dass einzelne Massnahmen nur verzögert umgesetzt werden könnten. Insbesondere seien diejenigen Massnahmen betroffen, die in der Verantwortung der Programmkoordination selbst lägen.

Die Vertretenden der Fachorganisationen waren bei der Verabschiedung der Strategie teilweise noch nicht in der heutigen Funktion tätig. Die Beurteilung der Informationspolitik des Kantons fällt daher unterschiedlich aus. Drei der vier befragten Personen fühlen sich grundsätzlich ausreichend informiert. Eine Person gibt an, selber auf die Strategie und die Handlungsempfehlungen gestossen zu sein. Es sei aber auch mit der Strategie schwierig – vor allem in Bezug auf finanzielle Unterstützung – herauszufinden, wer wofür zuständig sei und den Überblick über die verschiedenen Kredite und Unterstützungsmöglichkeiten zu behalten.

Von den befragten Kontaktpersonen Frühe Förderung in den Gemeinden (n = 55) gibt eine grosse Mehrheit (87%) an, über die Verabschiedung der Strategie und der kantonalen Ziele und Massnahmen informiert worden zu sein. 81 Prozent sind der Meinung, sie seien auch über die Verabschiedung der Handlungsempfehlungen an die Gemeinden und Fachorganisationen informiert worden. 11 Prozent können hierzu keine Angaben machen («weiss nicht»).

Die Mitglieder der Steuergruppe beurteilen den Auftrag, den sie im Zusammenhang mit der Strategie haben, zudem als klar. Die Mitglieder der Programmkoordination stellen fest, dass ihr Auftrag nicht im Zuge der Strategie definiert worden sei, sondern sich im Laufe der Zeit erst entwickelt habe. Teilweise sei nicht ganz klar, ob etwas in den Zuständigkeitsbereich der Steuergruppe oder der Programmkoordination falle. Auch die Frage, welches Amt innerhalb der Umsetzungsorganisation für welche Aufgaben zuständig ist, sei in der Vergangenheit nicht immer klar gewesen. Konkret erwähnen sowohl die Mit-

glieder der Steuergruppe als auch die Mitglieder der Programmkoordination die Familienzentren. In diesem Bereich hätten zwei Stellen sich für zuständig befunden und entsprechende Beratungen angeboten, was zu Unstimmigkeiten geführt habe. Die Interviewpartner/-innen sprechen zwar nicht von eigentlichen Doppelspurigkeiten, weil die beiden Ämter unterschiedliche Ansätze und Zugänge gehabt hätten. Trotzdem sei diese Situation auch für die Umsetzungspartner nicht optimal gewesen. Diese hätten sich in der Regel eine einzige Ansprechperson beim Kanton und klare Zuständigkeiten gewünscht.

I Frage 2: Findet eine Vernetzung der Umsetzungsakteure und der Umsetzungspartner (Gemeinden, Fachorganisationen) statt?

Die Vernetzung zwischen den Umsetzungsakteuren (Steuergruppe und Programmkoordination) findet im Rahmen von drei jährlichen Sitzungen statt. Die Mitglieder der Programmkoordination treffen sich zusätzlich jedes Jahr in mehreren Sitzungen ohne die Mitglieder der Steuergruppe. Die Mitglieder der Steuergruppe halten hingegen keine Sitzungen ohne die Mitglieder der Programmkoordination ab, wie dies ursprünglich vorgesehen gewesen war. Es hat sich gemäss Aussagen der Mitglieder der Steuergruppe schnell gezeigt, dass Steuergruppen-interne Sitzungen wenig sinnvoll sind.

Die Zusammenarbeit zwischen Steuergruppe und Programmkoordination wie auch zwischen den Ämtern wird von allen Beteiligten sehr geschätzt. Die Interviewpartner/-innen sehen einen klaren Mehrwert der interdepartementalen Organisation. Dieser werde vielleicht von den Umsetzungspartnern teilweise nicht wahrgenommen, innerhalb der Umsetzungsorganisation will man aber an dieser Struktur festhalten. Auf der Ebene der Departemente, also der Regierungsräte, bestehe keine enge Zusammenarbeit zu diesem Thema. Zwar spürten die Umsetzungsakteure den Rückhalt aller drei Departementsleitenden, der Austausch finde aber auf Ebene der Ämter statt.

Bei der Vernetzung und der Zusammenarbeit mit den Gemeinden kann zunächst die Bestimmung einer Kontaktperson Frühe Förderung für jede Gemeinde im Kanton als Wirkung der Strategie gesehen werden. Allerdings seien diese Personen in vielen Gemeinden benannt worden, ohne dass sie mit zusätzlichen Ressourcen für Arbeiten im Zusammenhang mit dem Thema ausgestattet worden seien. Die Vernetzung mit den Kontaktpersonen Frühe Förderung findet insbesondere im Rahmen der entsprechenden Konferenz statt, die einmal jährlich durchgeführt wird. Allerdings stelle man fest, dass das Interesse vonseiten der Gemeinden sehr unterschiedlich sei. Die Konferenz werde nur von einem kleinen Teil der Kontaktpersonen besucht (etwa 20 von insgesamt 77 Gemeinden), vorwiegend von den Vertretenden derjenigen Gemeinden, die im Bereich Frühe Förderung aktiv und an der Thematik interessiert sind. Die Umsetzungsakteure sind daran interessiert, die Teilnahme an der Konferenz zu verbessern.⁴ Darüber hinaus bestünden Kontakte zu den Gemeinden im Zusammenhang mit den finanziellen Unterstützungsangeboten. Auch dort seien die Unterschiede zwischen den Gemeinden gross. Die Vernetzung mit den Fachorganisationen wird von den Umsetzungsakteuren positiv wahrgenommen. Die Fachorganisationen seien sehr engagiert und durch die Strategie in ihrer Arbeit gestärkt worden. Auch die Zusammenarbeit zwischen den Organisationen hat sich gemäss Aussage der Mitglieder der Programmkoordination intensiviert. Einzig bei der Rückbindung der Strategie innerhalb der Organisationen bestehen laut den Mitgliedern der Programmkoordination grosse Unterschiede in Abhängigkeit davon, welche Organisation oder welche Ebene Teil

⁴ Die Gründe für die mangelnde Teilnahmebereitschaft wurden im Zuge der Online-Befragung bei den Gemeinden ermittelt. Die Ergebnisse werden in diesem Bericht nicht im Detail wiedergegeben, sie werden dem Kanton aber in Form eines Excel-Dokuments mit Häufigkeitsverteilungen zu den entsprechenden Fragen übergeben.

der Fachkonferenz ist (z.B. im Bereich Kinderbetreuung nur Kibesuisse ohne regionale Vertretungen).

Die Vertretenden der Fachorganisationen beurteilen die Vernetzung und die Zusammenarbeit mit den Umsetzungsakteuren beim Kanton positiv. Sie führen dies auch direkt auf die Strategie zurück, weil das Bewusstsein für die im Bereich Frühe Förderung aktiven Organisationen beim Kanton klar gewachsen sei. Die Fachkonferenz, die als Folge der Strategie ins Leben gerufen worden ist, wird als Gefäss sehr geschätzt. Das grössere Bewusstsein für die Rolle der Fachorganisationen und die engere Zusammenarbeit habe auch dazu geführt, dass die Organisationen vom Kanton stärker eingebunden und besser informiert würden (vgl. Frage 1 und 3 zum Vollzug). Die Fachorganisationen stellen fest, dass die Qualität der Zusammenarbeit mit den Gemeinden unterschiedlich ist. In manchen Gemeinden habe die Frühe Förderung einen hohen Stellenwert und damit sei auch die Bereitschaft vorhanden, eng mit den Fachorganisationen zusammenzuarbeiten. In anderen Gemeinden habe das Thema kein Gewicht. Das Bewusstsein für das Thema Frühe Förderung habe aber allgemein zugenommen und teilweise zeige sich ein positiver Effekt darin, dass gemeindeinterne oder regionale Vernetzungstreffen für die involvierten Fachorganisationen geschaffen würden. Diese Treffen seien sehr wertvoll. Die Handlungsempfehlungen werden in diesem Zusammenhang als wichtige Grundlage gesehen: Indem die Gemeinden diese einzeln durchgingen, müssten sie sich einerseits auf thematischer Ebene mit der Frühen Förderung auseinandersetzen und sich andererseits bewusstmachen, welche Akteure innerhalb der Gemeinde für diese Themen zuständig seien.

Knapp die Hälfte (47%) der befragten Vertretenden der Gemeinden (n = 55) schätzt die Qualität der Zusammenarbeit zwischen ihrer Gemeinde und dem Kanton bei der Umsetzung der Strategie als hoch oder eher hoch ein. 27 Prozent schätzen die Qualität der Zusammenarbeit als eher tief oder tief ein und 18 Prozent geben sogar an, dass keine Zusammenarbeit besteht. Die Feststellung, dass keine Zusammenarbeit besteht, ist nicht wertend zu verstehen. Nicht alle Gemeinden wünschen eine Zusammenarbeit mit dem Kanton. Das wichtigste Vernetzungsgefäss mit dem Kanton stellt die Konferenz für die Kontaktpersonen Frühe Förderung sowie die kommunalen Kinder- und Jugendbeauftragten dar. Die Kontaktpersonen wurden gefragt, ob sie bereits an einer Konferenz teilgenommen haben und wurden im Falle einer Teilnahme gebeten, diese zu beurteilen. 44 Antwortende (79%) geben an, mindestens einmal an einer Konferenz teilgenommen zu haben. Die Konferenz wird insgesamt positiv beurteilt. 86 Prozent der Befragten, die an mindestens einer Konferenz teilgenommen haben, sind mit dieser (wenn man alle abgefragten Aspekte berücksichtigt) zufrieden oder sogar sehr zufrieden.

Die Zusammenarbeit der Gemeinden mit den Fachorganisationen (z.B. Fachstelle Mütter- und Väterberatung Ostschweiz, regionale Fachstellen für Integration, Kinderärzte/-innen, Heilpädagogischer Dienst, Kinder- und Jugendpsychiatrische Dienste usw.) wird noch etwas positiver beurteilt: 62 Prozent der Befragten (n = 55) schätzen die Qualität der Zusammenarbeit mit den Fachorganisationen als hoch oder eher hoch ein. 25 Prozent der Befragten schätzen sie als tief oder eher tief ein. Nur 5 Prozent geben an, keine Zusammenarbeit mit Fachorganisationen im Bereich der Frühen Förderung zu pflegen.

I Frage 3: Erfolgt die Umsetzung der Strategie koordiniert und in hoher Qualität?

Die Ebene der Umsetzungsakteure und deren Koordination wird von den Umsetzungsakteuren selbst positiv beurteilt. Die Koordination innerhalb der Umsetzungsorganisation funktioniere mittlerweile sehr gut, insbesondere an denjenigen Schnittstellen, die für eine qualitativ hochstehende Umsetzung der Strategie relevant seien (innerhalb der Organe, zwischen den Organen, auf Ebene der Ämter, innerhalb der Ämter zwischen Amtsleitun-

gen und Fachmitarbeitenden). Verbesserungspotenzial wird teilweise bei der Unterstützung der Gemeinden bei der Umsetzung gesehen, wobei betont wird, dass die Verantwortung für die Umsetzung in den meisten Fällen bei den Gemeinden liegt und der Kanton nur bedingt fördernd eingreifen kann. Die Qualität der Umsetzung der Strategie durch die Gemeinden wird auch fünf Jahre nach dem Start der Strategie noch unterschiedlich beurteilt. Die Umsetzung erfolgt aber nach Ansicht der Umsetzungsakteure zumindest koordinierter. Mit der Benennung von Kontaktpersonen in allen Gemeinden, der Organisation von Treffen für diese Kontaktpersonen durch den Kanton und den vorhandenen Unterstützungsleistungen werden gemäss den Umsetzungsakteuren die Voraussetzungen für eine Umsetzung in hoher Qualität geschaffen. Bei der diesbezüglichen Vernetzung zwischen Kanton und Gemeinden wird aber von beiden Seiten Verbesserungspotenzial gesehen.

I Frage 4: Wurden die Umsetzungspartner bei der Entwicklung der Strategie hinreichend eingebunden?

Die interviewten Umsetzungsakteure sind der Ansicht, dass die Umsetzungspartner hinreichend in die Entwicklung der Strategie einbezogen wurden. Lücken sehen sie bei der Einbindung der Gemeinden in den Umsetzungsprozess. Insbesondere die beiden Verbände Verband St.Galler Volksschulträger (SGV) und Vereinigung der St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) sollten stärker einbezogen werden, zumal die Gemeinden für die Umsetzung vieler Massnahmen in der Strategie verantwortlich sind. Seit letztem Jahr besteht das Ziel, sich mit diesen beiden Verbänden mindestens einmal jährlich zu treffen. Ein weiteres Thema ist die Rückbindung der Verbände an ihre Mitglieder, die unterschiedlich ausfällt und generell nicht sehr ausgeprägt sein dürfte.

Drei der vier interviewten Vertretenden der Fachorganisationen sind sich nicht (mehr) sicher, ob die Organisationen bei der Entwicklung der Strategie adäquat eingebunden wurden. Eine Person bejaht diese Frage klar, stellt aber fest, dass die entsprechenden Sitzungen schwerfällig gewesen seien, weil in einer grossen Gruppe mit verschiedensten Zuständigkeiten gearbeitet worden sei. Sie schlägt für eine Weiterführung der Strategie vor, Diskussionen in Kleingruppen zu organisieren, die zum Beispiel in Abhängigkeit von der Altersgruppe, die durch eine Organisation bearbeitet wird, gebildet werden. Die Fachorganisationen sind sehr interessiert daran, sich bei einer Weiterführung und Überarbeitung der Strategie einzubringen.

Die Frage nach der Einbindung bei der Entwicklung der Strategie wurde auch den kommunalen Kontaktpersonen Frühe Förderung im Rahmen der Online-Befragung gestellt. Obwohl diese Personen massgeblich für die Umsetzung der Strategie auf der kommunalen Ebene verantwortlich sind, geben nur 32 Prozent von ihnen an, die Möglichkeit gehabt zu haben, sich an der Erarbeitung der Strategie zu beteiligen. Rund 45 Prozent geben an, diese Möglichkeit nicht gehabt zu haben. Diese Aussage sollte aber aus den folgenden Gründen nicht überinterpretiert werden: Bei der Erarbeitung der Strategie waren noch keine Kontaktpersonen Frühe Förderung in den Gemeinden benannt, diese Funktion ist im Zuge der Strategie geschaffen worden. Die Personen, die sich im Rahmen der Befragung geäussert haben, waren also in vielen Fällen in anderen Funktionen tätig und hatten deshalb ohnehin keine Berührungspunkte zur Erarbeitung der Strategie. Zu den Veranstaltungen zur Erarbeitung der Strategie wurden die Gemeinde- respektive Schulgemeindepräsidenten aber eingeladen.

I Frage 5: Werden die Umsetzungspartner bei der Umsetzung der Strategie hinreichend unterstützt?

Viele Massnahmen beziehungsweise Handlungsempfehlungen können nicht vom Kanton direkt umgesetzt werden, sondern die Verantwortung dafür liegt bei den Gemeinden. Der

Kanton kann allerdings mit verschiedenen Unterstützungsleistungen zur Umsetzung beitragen. Eines dieser Angebote sind die Konferenzen, die auf der Grundlage der Strategie ins Leben gerufen wurden. Die Konferenz für die Kontaktpersonen Frühe Förderung sowie für die kommunalen Kinder- und Jugendbeauftragten wird von den Umsetzungsakteuren als positive Folge der Strategie beurteilt. Allerdings ist die Teilnahmebereitschaft der Gemeinden aus Sicht des Kantons zu gering und soll verbessert werden. Bei den Gemeinden sei die Teilnahmebereitschaft personenabhängig. Das Thema Frühe Förderung stehe in Konkurrenz mit vielen anderen Themen, auch was das Bereitstellen von Mitteln angeht. Die Fachkonferenz für die Organisationen sei besser besucht, jedoch gebe es auch dort eine grosse Veranstaltungskonkurrenz. Gefragt nach der Bedeutung gewisser Unterstützungsleistungen für die Steigerung des Angebots in der Frühen Förderung oder der Entwicklung von dessen Qualität zeigt sich folgendes Bild: Die Wichtigkeit der Unterstützung in Form von Beratungen wird von den befragten Kontaktpersonen Frühe Förderung mit 5,8 (n = 55) und in Form von Hilfsmitteln (z.B. Instrument zur Bedarfserhebung, Handbücher, Checklisten usw.) mit 5,5 (n = 52) bewertet (Skala 1 bis 10). In den offenen Feldern konnten die Befragten weitere Unterstützungsleistungen angeben, die sie für wichtig halten. Zehn Befragte nutzten diese Möglichkeit. Es zeigt sich, dass der Austausch von Erfahrungen (4 Antworten) und die Förderung der Vernetzung (3 Antworten) als wichtig erachtet werden.

Finanzielle Unterstützung wird in Form verschiedener Kredite zur Verfügung gestellt. Es zeigt sich, dass diese derzeit nicht voll ausgeschöpft werden. Die Mitglieder der Steuergruppe führen dies darauf zurück, dass die Gemeinden teilweise erst durch die Strategie für das Thema Frühe Förderung sensibilisiert wurden und es Zeit braucht, bis entsprechende Ideen entwickelt werden, die anschliessend finanziert werden müssen. Die Mitglieder der Programmkoordination fügen hinzu, dass vermutlich viele Gemeinden keine finanzielle Unterstützung brauchen oder zumindest derzeit nicht der Meinung sind, eine solche Unterstützung zu brauchen. Die befragten Kontaktpersonen Frühe Förderung beurteilten die Wichtigkeit finanzieller Unterstützung in der Aufbauphase (Anschubfinanzierung) mit einem Durchschnitt von 6,9 (Skala von 0 bis 10).

Bei der Beurteilung der Unterstützung der Fachorganisationen bei der Umsetzung der Strategie zeigt sich, dass die Fachorganisationen sehr spezifische Bedürfnisse haben und sich kein allgemeingültiges Urteil fällen lässt. Dementsprechend werden auch unterschiedliche Wünsche in Bezug auf weitergehende Unterstützung formuliert. Die Strategie und die Handlungsempfehlungen seien aber zumindest als Grundlage wichtig, auf die man sich als Organisation stützen könne. Die Handlungsempfehlungen werden auch als geeignete Form gesehen, um Entwicklungen anzustossen und zu fördern.

2.2 Evaluationsgegenstand 2: Leistungen

In diesem Abschnitt zeigen wir die Ergebnisse der Evaluation bezüglich der Leistungen, das heisst der Umsetzung der kantonalen Massnahmen anhand der beiden folgenden Evaluationsfragen auf.

I Frage 6: Wurden die kantonalen Massnahmen bezüglich der Entwicklungsziele in den sechs Handlungsfeldern umgesetzt?

I Frage 7: Welche Massnahmen konnten nicht (hinreichend) umgesetzt werden und weshalb?

Zur Beantwortung dieser Fragen wird auf die Einschätzung der Umsetzungsakteure, insbesondere der Mitglieder der Programmkoordination, abgestellt. Diese Einschätzung wird durch ein jährliches Controlling der Massnahmen durch die Programmkoordination, welches in einem internen Dokument festgehalten wird, gestützt. Zusätzliche Hinweise erge-

ben sich aus den Gesprächen mit den Vertretenden der Fachorganisationen. Bei der Befragung der Gemeinden wurde der Stand der Umsetzung der einzelnen Massnahmen nicht erhoben. Es wurde der gesamte Katalog der Massnahmen und Ziele betrachtet (mit Ausnahme derjenigen Ziele, die explizit die Eltern und Familien betreffen, da bei diesen Gruppen keine Erhebungen durchgeführt wurden). Es werden hier diejenigen Massnahmen aufgeführt, die als besonders gut oder besonders schlecht umgesetzt beurteilt werden.

Die Mitglieder der Programmkoordination stellen im Sinne einer Vorbemerkung fest, dass es neben den Massnahmen, die in der Strategie festgehalten sind, weitere Massnahmen gibt, die umgesetzt werden und zur Erreichung der in der Strategie formulierten Ziele beitragen, die jedoch nicht in der Strategie zu finden sind. Der Massnahmenkatalog in der Strategie widerspiegeln den Stand der Überlegungen zu Beginn der Strategie. In der Zwischenzeit hätten sich einzelne Massnahmen als nicht sinnvoll oder nicht umsetzbar herausgestellt, andere wiederum seien zusätzlich identifiziert worden. Es werde deshalb derzeit eine Parallelliste von zusätzlichen Massnahmen geführt, die ebenfalls einen Beitrag zu den definierten Zielen leisteten. Es wird auch vermutet, dass viele Massnahmen in den Gemeinden umgesetzt werden, die der Umsetzungsorganisation selbst gar nicht bekannt sind. Die Interviews mit den Vertretenden von Fachorganisationen bestätigen diese Feststellung. Teilweise seien nicht die richtigen oder zumindest nicht alle Massnahmen aufgeführt, die zu einem Entwicklungsziel führen sollen. Bei den nicht aufgeführten Massnahmen wird konkret das Programm *Parents as Teachers – mit Eltern lernen (PAT)* als wichtige und vom Kanton finanziell und ideell stark unterstützte Massnahme genannt. Ebenfalls geben die Mitglieder der Programmkoordination zu bedenken, dass der Kanton bei vielen Massnahmen nicht für die Umsetzung verantwortlich ist und die verantwortlichen Gemeinden nur bedingt unterstützen kann. Die Massnahmen, die der Kanton umsetzen kann, können nicht alleine dafür sorgen, dass die entsprechenden Ziele erreicht werden.

Generell wird die Umsetzung der Massnahmen, die in der Strategie für die Jahre 2015 bis 2020 festgehalten sind, eher positiv bewertet, zudem sind sich die Antwortenden in ihrer Beurteilung einig. Es gibt nur wenige Massnahmen, die als gar nicht umgesetzt wahrgenommen werden. Folgende kantonale Massnahmen wurden gemäss den Umsetzungsakteuren erfolgreich umgesetzt:

- Die Umsetzung der Förderung von Familientreffpunkten und -zentren und der zugehörigen Massnahme, wonach deren Koordinationsarbeit fachlich und finanziell gefördert werden sollen (Handlungsfeld 3, Ziel 1), wird von allen Antwortenden als Erfolgsgeschichte beurteilt. Die Zahlen bestätigen diese Einschätzung: Zwischen Anfang 2016 und Frühling 2018 hat sich die Zahl solcher Treffpunkte von fünf auf neun fast verdoppelt.⁵ Ende 2018 bestanden gemäss Controlling bereits 18 solcher Institutionen in verschiedenen Regionen des Kantons. Der entsprechende Förderkredit des Kantons lief von 2016–2018 und konnte um weitere zwei Jahre verlängert werden, die Zahl der Gesuche ist gestiegen. Der Kanton bietet neben dieser finanziellen Unterstützung Beratungen an und organisiert ein jährliches Vernetzungstreffen der Familienzentren.
- Auch die Massnahme der Formulierung von Leitsätzen für den Übergang von der Vorschule in den Kindergarten wurde gemäss der Einschätzung der Programmkoordination und Controlling umgesetzt (Handlungsfeld 4, Ziel 2).
- Die dritte Massnahme, die von der Programmkoordination als erreicht beurteilt wird, betrifft die Umsetzungsakteure selbst: Die kantonale interdisziplinäre Vernetzung «Frühe Förderung» sei initiiert und organisiert worden (Handlungsfeld 6, Ziel 1).

⁵ Gemäss internem Zwischenbericht des Amtes für Soziales des Kantons St.Gallen zum Kredit Familienzentren.

- Die (Fach-)Konferenzen, die basierend auf der Strategie ins Leben gerufen wurden, werden grundsätzlich positiv beurteilt (Handlungsfeld 6). Bei der Konferenz für die Kontaktpersonen Frühe Förderung sowie für die kommunalen Kinder- und Jugendbeauftragten wird aber Verbesserungspotenzial bei der Teilnahmebereitschaft der Kontaktpersonen gesehen.
- Auch der Stand der Umsetzung der Massnahme zur Erreichung des Ziels «die Fachpersonen aus Gynäkologie, Geburtshilfe und Pädiatrie sind für die Anliegen der frühen Förderung sensibilisiert» (Handlungsfeld 2, Ziel 1) wird positiv beurteilt. Konkret betrifft dies das Pilotprojekt «Mutterglück – Perinatales Unterstützungsnetz». Gemäss Controlling finden Fortbildungen zur Sensibilisierung von Fachpersonen statt und die Fachstellen und Fachpersonen werden regional vernetzt. Auch die Bevölkerung werde zur Thematik sensibilisiert. Eine Interviewpartnerin der Fachorganisationen unterstützt diese Beurteilung. Sie stellt fest, dass dieses Netzwerk grosse Auswirkungen auf die Zusammenarbeit zwischen den involvierten Akteuren habe, das Bewusstsein für das Thema der postpartalen Depression – auch in den Spitälern – gewachsen sei und interdisziplinäre Austauschtreffen entstanden seien.

Von den Mitgliedern der Programmkoordination eher negativ beurteilt werden die Massnahmen, die von den Umsetzungsakteuren selbst umgesetzt werden müssen. Hier führt die Knappheit von Ressourcen dazu, dass Massnahmen teilweise nur verzögert umgesetzt werden oder noch unzureichend umgesetzt wurden. Zudem werden einzelne weitere Massnahmen genannt, bei denen die Umsetzung nicht zufriedenstellend ist:

- Aus den Interviews mit den Fachorganisationen kommt der Hinweis, dass sich die Entwicklung eines Instruments für die Erfassung von Familien mit besonderen Bedürfnissen (Handlungsfeld 5, Ziel 3) verzögert habe. Es habe sehr lange gedauert, in der entsprechenden Arbeitsgruppe eine Definition solcher Familien auszuarbeiten. Diese Verzögerung wird auch von der Programmkoordination festgestellt.
- Die Vertreterin der Mütter-/Väterberatung stellt eine Verschlechterung bei der Erstkontaktaufnahme fest, die gemäss Strategie dazu beitragen sollte, dass alle Eltern mit Neugeborenen im Kanton erreicht werden können (Massnahme 1, Ziel 5). Das entsprechende Ziel sei richtig formuliert. Aber die Umsetzung der Massnahme sei nicht erfolgt. Der Grund liege vor allem in der Koordination zwischen Spital, Hebammen und Mütter-/Väterberatung beziehungsweise in den Übergängen zwischen diesen Akteuren. Teilweise seien die Hebammen nicht bereit, für eine gute Übergabe an die Mütter-/Väterberatung zu sorgen. Dieser Übergang werde im Kanton trotz des entsprechenden strategischen Ziels noch sehr unterschiedlich gehandhabt. Das Problem ist allerdings gemäss den Umsetzungsakteuren erkannt, es habe eine Koordinations-sitzung mit den Beteiligten stattgefunden. Die Abdeckung habe sich dank dieser Massnahme in den letzten Monaten wieder verbessert.
- Die interviewten Umsetzungsakteure machen zuletzt darauf aufmerksam, dass eine 50-Prozent-Stelle nicht bewilligt wurde, die dem fachlichen Ausbau der kantonalen Elternbildung im Frühbereich dienen sollte (Handlungsfeld 1, Ziel 3). Die Massnahme konnte aus diesem Grund nicht wie vorgesehen umgesetzt werden, ein gewisser fachlicher Ausbau ist dennoch gelungen.

2.3 Evaluationsgegenstand 3: Wirkungen bei den Zielgruppen

Fragen 8 bis 12 betreffen die Wirkungen, welche die Strategie beziehungsweise die Handlungsempfehlungen bei den Zielgruppen, das heisst einerseits bei den Umsetzungsakteuren selbst und andererseits bei den Fachorganisationen und Gemeinden als Umsetzungspartnern, ausgelöst hat. Es geht zunächst darum, ob die Strategie und die Handlungsempfehlungen von den Umsetzungspartnern als nützlich wahrgenommen werden. Anschliessend wird untersucht, ob die in der Strategie definierten Entwicklungsziele in Bezug auf

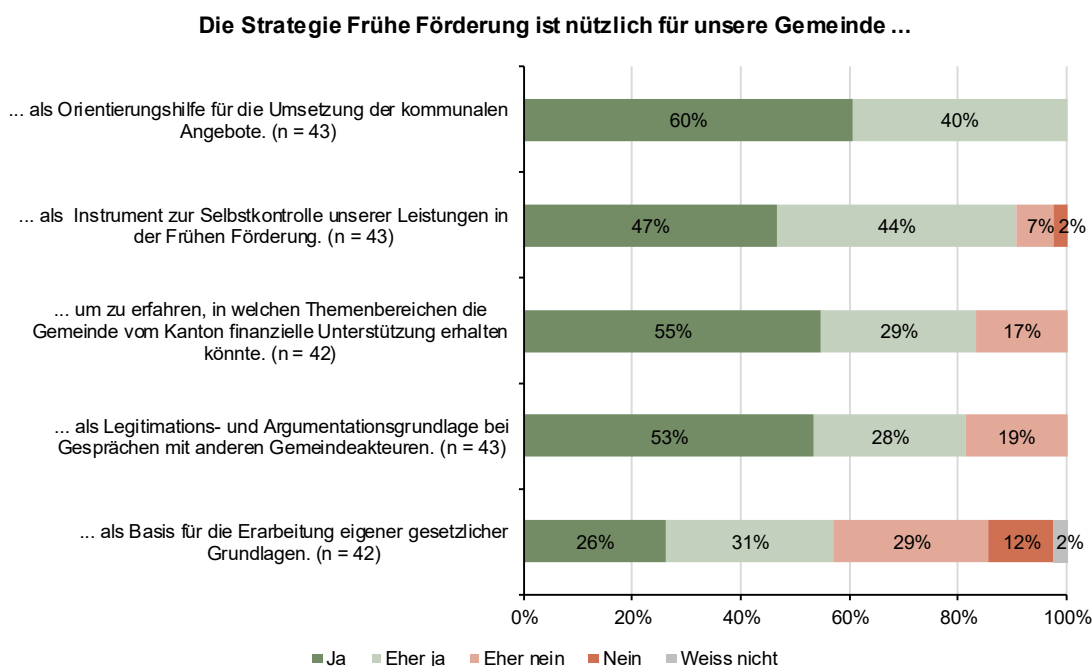
den Kanton erreicht werden konnten. Zum Schluss wird auf konkrete Veränderungen bei den Organisationen und den Gemeinden eingegangen.

I Frage 8: Sind die Strategie und die Handlungsempfehlungen Frühe Förderung nützlich für die Fachorganisationen und für die Gemeinden?

Die Fachorganisationen beurteilen die Handlungsempfehlungen als nützlich und entwicklungsfördernd. Sie seien vor allem eine wichtige Grundlage für Verhandlungen mit den Gemeinden oder um zu überprüfen, an welchem Punkt man als Organisation stehe und wo Verbesserungspotenziale liegen. Die Handlungsempfehlungen werden zusammen mit der Strategie als wichtiges Instrument für die Gemeinden gesehen, welches diese für das Thema der Frühen Förderung sensibilisiere und dessen Stellenwert in der kantonalen Politik verdeutliche.

77 Prozent der Kontaktpersonen Frühe Förderung geben an, die Strategie nützlich zu finden. 10 Prozent kennen die Strategie nicht. Die Personen, welche die Strategie als nützlich empfinden (n = 43), wurden gebeten anzugeben, wofür die Strategie aus ihrer Sicht nützlich ist. Darstellung D 2.1 illustriert die Ergebnisse.

D 2.1: Beurteilung der Nützlichkeit der Strategie Frühe Förderung durch die Gemeinden



Quelle: Darstellung Interface auf der Grundlage der Befragung der kommunalen Kontaktpersonen Frühe Förderung.

Legende: Die Antwortmöglichkeiten wurden absteigend nach der Summe der Anteile der «Ja»- und «Eher ja»-Antworten geordnet.

Insbesondere fällt auf, dass alle Befragten die Strategie als Orientierungshilfe für die Umsetzung der kommunalen Angebote als nützlich erachten. Sehr hohe Werte zeigen sich auch bei der Nützlichkeit der Strategie als Instrument zur Selbstkontrolle der Leistungen in der Frühen Förderung, zur Identifikation von Themenbereichen, in welchen die Gemeinde vom Kanton finanzielle Unterstützung erhalten kann und als Legitimations- und Argumentationsgrundlage bei Gesprächen mit anderen Gemeindeakteuren. Diejenigen Befragten, welche die Strategie nicht als nützlich erachten (n = 5), konnten ihre Argumente ausführen. Das Argument, wonach die Massnahmen in der Frühen Förderung auf der Ebene einzelner Gemeinden nicht zielführend und eher regional zu lösen seien, wird mehrmals genannt.

Die Kontaktpersonen sollten im Rahmen der Online-Befragung auch die Frage beantworten, ob sie die Handlungsempfehlungen Frühe Förderung für die Gemeinden als nützlich erachten. 71 Prozent bejahen und nur 5 Prozent verneinen die Frage. Jedoch geben 18 Prozent der Befragten an, die Handlungsempfehlungen nicht zu kennen. Von den Befragten, welche in den Handlungsempfehlungen einen Nutzen sehen, geben 88 Prozent an, dass diese nützlich sei, um Lücken im Angebot der Gemeinde zu identifizieren. 70 Prozent finden die Handlungsempfehlungen nützlich, um zu erfahren, welche Aufgaben die Gemeinde bei der Umsetzung der Strategie erfüllen soll. 30 Prozent der Befragten sehen den Nutzen der Handlungsempfehlungen für die Gemeinden darin, die Kohärenz der kommunalen mit der kantonalen Politik sicherstellen zu können.

I Frage 9: Wurden die Entwicklungsziele in Bezug auf die Umsetzungsakteure und die Umsetzungspartner erreicht?

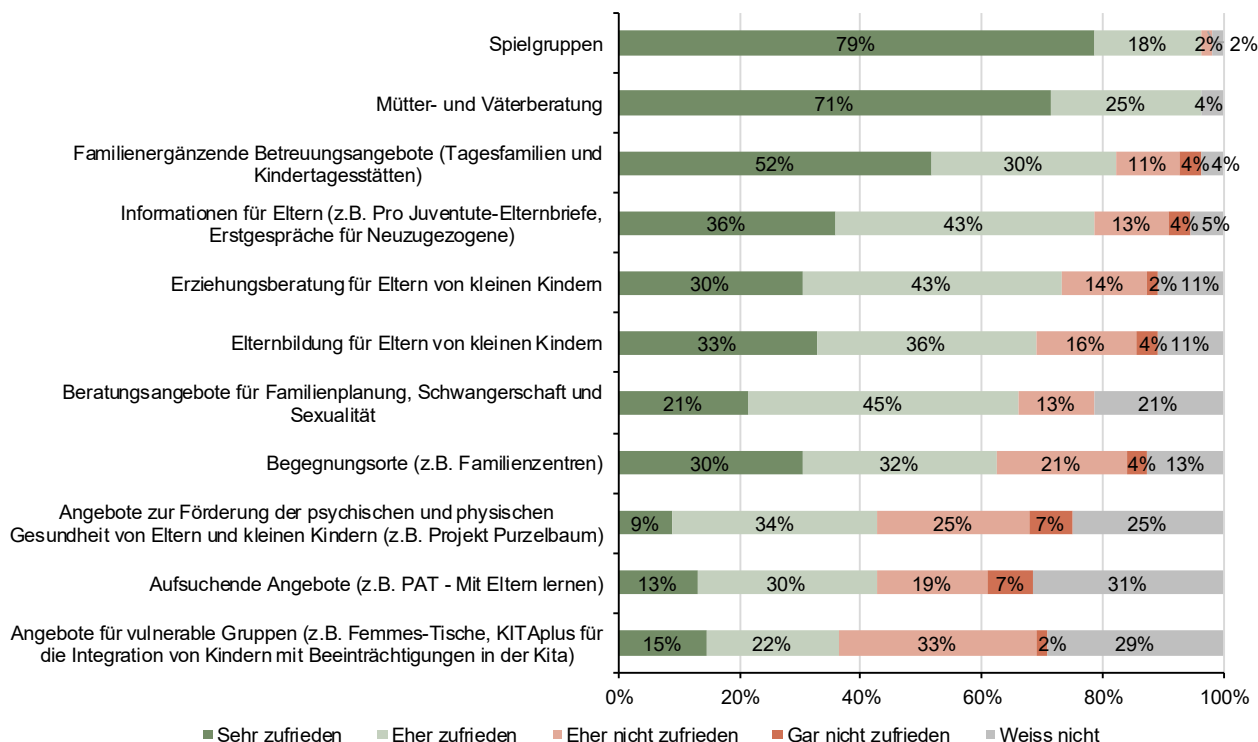
Bei den Leistungen wurde gefragt, ob die Massnahmen in der Strategie umgesetzt werden konnten. Die Frage nach der Erreichung der entsprechenden Ziele wird der Ebene der Wirkungen zugeordnet und deshalb an dieser Stelle abgehandelt. Es ist nicht zwingend so, dass eine gute Umsetzung der Massnahmen zu einer Zielerreichung führt. Umgekehrt kann auch ein Ziel als erreicht beurteilt werden, dessen zugehörige Massnahmen nicht oder nicht vollständig umgesetzt wurden. Dies ist gerade dann der Fall, wenn viele Massnahmen umgesetzt werden, die nicht in der Strategie erwähnt werden. Unsere Erhebungen zeigen aber, dass sich die Umsetzung der Massnahmen und die Erreichung der Ziele im Fall der Strategie weitgehend entsprechen. Die Frage nach der Zielerreichung lässt sich also analog zur Frage nach der Umsetzung der Massnahmen beantworten. So kann das Ziel der Umsetzung der Förderung von Familientreffpunkten und -zentren als erreicht bezeichnet werden. Diese Beurteilung wird von den Vertretenden der Fachorganisationen unterstützt. Auch das Ziel der Formulierung von Leitsätzen für den Übergang von der Vorschule in den Kindergarten wurde gemäss der Einschätzung der Programmkoordination erreicht. Das dritte Ziel, das die Mitglieder der Programmkoordination als erreicht einschätzen, ist das Initiieren der kantonalen interdisziplinären Vernetzung «Frühe Förderung».

Negativ oder eher negativ beurteilt werden einige Ziele, welche die Umsetzungsakteure selbst betreffen und die vor allem die Unterstützung der Gemeinden als Umsetzungspartner beinhalten. Dementsprechend wird das Ziel, die Gemeinden bei der Umsetzung der Handlungsempfehlungen gemäss kantonaler Strategie zu unterstützen, von allen Mitgliedern der Programmkoordination kritisch beurteilt.

Auch aus der Befragung bei den Kontaktpersonen Frühe Förderung der Gemeinden lassen sich Hinweise für die Beantwortung dieser Fragen ableiten. Es wurde zwar nicht direkt nach einer Beurteilung der Umsetzung der Massnahmen und der Erreichung der Ziele gefragt, aber es wurde die Zufriedenheit mit der Entwicklung der entsprechenden Angeboten in den Gemeinden erhoben. Die Zufriedenheit mit der Entwicklung sagt nichts über den Stand der Umsetzung aus. Es ist denkbar, dass die Gemeinden mit der Entwicklung in einem Bereich zufrieden sind, diese aber noch lange nicht abgeschlossen ist und die Entwicklung objektiv betrachtet noch nicht weit fortgeschritten ist. Auch wurden die Eltern und Familien als primäre Zielgruppen vieler Angebote nicht befragt. Möglicherweise würde deren Beurteilung des Entwicklungsstands stark von derjenigen der Gemeinden abweichen. Zuletzt muss hier noch bedacht werden, dass sich auf dieser Ebene nicht zurückverfolgen lässt, welche Entwicklungen die Befragten mit der Strategie in Verbindung bringen und welche nicht. Die Strategie respektive die Handlungsempfehlungen dienen vielmehr als Basis, um die entsprechenden Angebote zu identifizieren, die hier abgefragt wurden.

Darstellung D 2.2 illustriert die Zufriedenheit der Antwortenden mit einer Auswahl von Angeboten.

D 2.2: Beurteilung der Angebotsentwicklung der Frühen Förderung in den Gemeinden (n = 56)



Quelle: Darstellung Interface auf der Grundlage der Befragung der kommunalen Kontaktpersonen Frühe Förderung.

Legende: Die Angebote wurden absteigend nach der Summe der Anteile der «sehr zufrieden»- und «eher zufrieden»-Antworten geordnet.

Die sehr grosse Zufriedenheit der befragten Kontaktpersonen mit der Mütter-/Väterberatung in den Gemeinden deutet darauf hin, dass das Ziel «die Mütter-/Väterberatung ist im Kanton St.Gallen etabliert» erreicht wurde. Diese Annahme wird von der Programmkoordination unterstützt. Auch die Vertreterin der Mütter-/Väterberatung, die im Zuge der Evaluation interviewt wurde, stellt fest, dass die Mütter-/Väterberatung im Kanton etabliert ist. Sie führt dies massgeblich auf die Strategie zurück. Für den Umsetzungsprozess der Massnahmen im Bereich Mütter-/Väterberatung als sehr gewinnbringend erachtet sie einen Leitfaden⁶, der im Zuge der Strategie gemeinsam mit den Gemeinden entwickelt wird.

Die befragten Kontaktpersonen sind aber auch fast durchgehend zufrieden mit der Angebotsentwicklung bei den Spielgruppen und den familienergänzenden Betreuungsangeboten. Bei diesen Angeboten ist natürlich die Sicht der Eltern als primäre Zielgruppe wichtig. Diese wurde nicht erhoben. Gemäss den Rückmeldungen der Umsetzungsakteure ist die Abdeckung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung im schweizweiten Vergleich verbesserungswürdig, wie eine Erhebung aus dem Jahr 2017 gezeigt hat. Mehrheitlich zufrieden zeigen sich die Befragten auch mit

⁶ Faeh, Andrea; Plattner, Rosa; van Spyk, Benedikt (2019). Mütter-und Väterberatung Kanton St.Gallen. Leitfaden für professionell begleitete Mütter und Väter von Kindern ab Geburt bis Kindergarten Eintritt. Fachstelle Mütter- und Väterberatung Ostschweiz, Ostschweizer Verein für das Kind (OVK): St.Gallen. Der Leitfaden liegt im Herbst 2019 in einem internen Entwurf vor.

den Beratungsangeboten für die Eltern. 63 Prozent der Befragten sind eher oder sehr zufrieden mit dem Angebot an Begegnungsorten (z.B. Familienzentren). Bei den Antwortenden, die angeben, eher nicht oder gar nicht zufrieden mit dem Angebot an Begegnungszentren zu sein, wurde untersucht, ob diese aus Gemeinden mit oder ohne bestehende Begegnungsorte kommen. Es zeigt sich, dass fast die Hälfte der Unzufriedenen aus Gemeinden mit entsprechendem Angebot stammt. Die Gründe dazu wurden nicht erhoben. Allerdings ist denkbar, dass der Aufbau von Familienzentren Zeit braucht und die betroffenen Gemeinden diesen Prozess noch nicht abgeschlossen haben. Auch könnte die Beurteilung mit der Schwierigkeit zusammenhängen, einen mit Hilfe der kantonalen Anschubfinanzierung auf die Beine gestellten Begegnungsort über die Dauer des Kredits hinaus finanzieren und erhalten zu können. Dazu wird die Unterstützung der Gemeinden benötigt. Unzufriedenheit könnte also in diesem Zusammenhang möglicherweise nicht den Kanton, sondern die Gemeinden betreffen oder zumindest durch die Unsicherheit bei der Finanzierung begründet sein. Eher nicht zufrieden oder gar nicht zufrieden sind die Befragten mit den Angeboten für vulnerable Gruppen, den Angeboten zur Förderung der psychischen und physischen Gesundheit von Eltern und kleinen Kindern und den aufsuchenden Angeboten. Bei diesen Items fallen die hohen Anteile der «Weiss nicht»-Antworten auf. Dies kann ein Hinweis darauf sein, dass die Gemeinden zu diesen Themen bislang noch wenig aktiv geworden sind.

I Frage 10: Welche Veränderungen haben sich bei den Fachorganisationen durch die Strategie ergeben?

Bei den Fachorganisationen wird die grösste Veränderung durch die Strategie darin gesehen, dass die Organisationen damit über eine breit abgestützte Argumentationsgrundlage verfügen, um ihren Anliegen besser Gehör zu verschaffen und diese gegenüber den Gemeinden zu vertreten. Mit der Strategie sei klargeworden, welche Ziele sich der Kanton im Bereich der Frühen Förderung setzt und welche Akteure zur Erreichung dieser Ziele beitragen (müssten). Manche Organisationen, wie etwa die Mütter-/Väterberatung, seien dadurch überhaupt erst als wichtige Umsetzungspartner ins Bewusstsein der Entscheidungsträger gelangt. Die Organisationen nehmen eine Steigerung der Wertschätzung wahr, die sie der Existenz der Strategie zuschreiben. Aber nicht nur die Organisationen, sondern das gesamte Thema der Frühen Förderung ist aus Sicht der Interviewten präsenter geworden und ihr wird von allen Seiten mehr Bedeutung zugemessen.

Eine weitere wichtige Veränderung wird in der Zusammenarbeit und Koordination der Fachorganisationen untereinander festgestellt. So hätten sich der Kontakt und die koordinierte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen im Bereich der frühen Kindheit aktiven Organisationen verstärkt. Diese Entwicklung wird sowohl in Bezug auf den ganzen Kanton als auch auf einzelne Gemeinden beobachtet. Die Fachkonferenz wird in diesem Zusammenhang als zentrales Gefäss beurteilt, welches diese Kontakte teilweise überhaupt erst ermöglicht und bestehende Kontakte fördert. Durch die Fachkonferenz sei auch das gegenseitige Bewusstsein für die Arbeit der Organisationen gewachsen. Es seien mit der Strategie aber auch vermehrt kleinräumige Initiativen innerhalb der Gemeinden entstanden, welche die Verbesserung der Koordination der verschiedenen Akteure der Frühen Förderung zum Ziel hätten. Bei einigen Fachorganisationen beobachten die Umsetzungsakteure auch eine deutliche Steigerung der Qualität der Angebote, konkret bei den Hebammen und der Mütter-/Väterberatung.

Die Strategie wird von den Fachorganisationen als glaubwürdig und realitätsnah wahrgenommen, was sie zu einer wichtigen Richtschnur macht, an der die Organisationen die Inhalte ihrer Arbeit orientieren. Diese Funktion ist auch an der Schnittstelle zwischen den Organisationen und den Gemeinden wichtig. Durch das gemeinsame Prüfen der Ziele und

Massnahmen sowie der Handlungsempfehlungen in der Strategie können Angebotslücken identifiziert, Schwerpunkte definiert und die nächsten Schritte geplant werden.

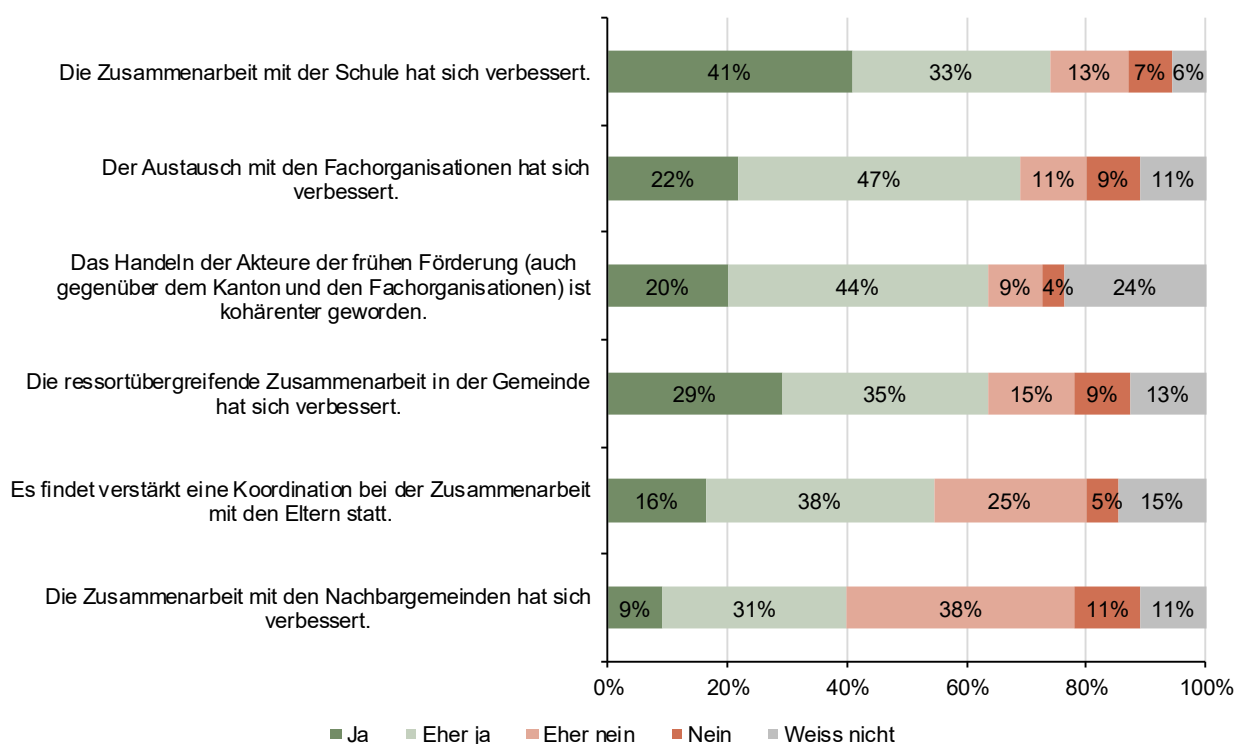
Nicht zuletzt wird die Strategie als Hilfsmittel gesehen, das aufzeigt, welche Unterstützungsleistungen die Organisationen in welchen Bereichen in Anspruch nehmen können. Vor der Strategie seien die Ansprechpartner/-innen für solche Anliegen unklar gewesen und es sei schwierig gewesen, sich Klarheit über die verfügbaren Unterstützungsleistungen zu verschaffen. Dies habe sich durch die Strategie deutlich verbessert, auch wenn teilweise immer noch Schwierigkeiten bestünden.

! Frage 11: In welchen Bereichen erfolgten die Veränderungen bei den Gemeinden?

! Frage 12: Unterscheiden sich die Gemeinden diesbezüglich?

Die Teilnehmenden an der Online-Befragung wurden gebeten zu beurteilen, ob sich gewisse Veränderungen in der Frühen Förderung in ihren Gemeinden durch die kantonale Strategie ergeben haben. Darstellung D 2.3 illustriert die Antworten.

D 2.3: Beurteilung der Veränderungen bei den Gemeinden (n = 55)



Quelle: Darstellung Interface auf der Grundlage der Befragung der kommunalen Kontaktpersonen Frühe Förderung.

Legende: Die Antwortmöglichkeiten wurden absteigend nach der Summe der Anteile der «Ja»- und «Eher ja»-Antworten geordnet.

74 Prozent der Befragten geben an, dass sich die Zusammenarbeit mit den Schulen verbessert hat. Auch die Zusammenarbeit mit den Fachorganisationen (69%) und die ressortübergreifende Zusammenarbeit in der Gemeinde (64%) hätten sich verbessert. Das Handeln der Akteure der Frühen Förderung (auch gegenüber dem Kanton und den Fachorganisationen) ist für 64 Prozent der Befragten kohärenter geworden. Bei diesem Aspekt geben allerdings 24 Prozent der Befragten an, dies nicht beurteilen zu können («weiss nicht»). Weniger gut werden die Veränderungen bei der Koordination der Zusammenarbeit mit den Eltern und die Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden beurteilt.

Bei der Analyse der Veränderungen wurde untersucht, ob sich Unterschiede zwischen den Gemeinden beobachten lassen. Auf der Grundlage der Befragung können wir Aussagen zu Unterschieden nach Gemeindegrösse anhand der Einwohnerzahlen machen. Diese Variable wurde in der Befragung erhoben.⁷

Darstellung D 2.4 zeigt die Beurteilung der Veränderungen nach Gemeindegrösse auf.

D 2.4: Beurteilung der Veränderungen bei den Gemeinden nach Gemeindegrösse (n = 53)

	<i>Kleine Gemeinde</i> (n = 13)	<i>Grosse Gemeinde</i> (n = 34)	<i>Stadt</i> (n = 6)
Die ressortübergreifende Zusammenarbeit in der Gemeinde hat sich verbessert.	69%	56%	83%
Der Austausch mit den Fachorganisationen hat sich verbessert.	85%	59%	83%
Die Zusammenarbeit mit der Schule hat sich verbessert.	85%	70%	83%
Das Handeln der Akteure der frühen Förderung (auch gegenüber dem Kanton und den Fachorganisationen) ist kohärenter geworden.	69%	65%	50%
Es findet verstärkt eine Koordination bei der Zusammenarbeit mit den Eltern statt.	62%	53%	50%
Die Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden hat sich verbessert.	77%	29%	17%

Quelle: Darstellung Interface auf der Grundlage der Befragung der kommunalen Kontaktpersonen Frühe Förderung.

Legende: Die Werte entsprechen den Anteilen der Antwortenden, die dieser Aussage zustimmen. Zwei Antwortende haben die Frage nach der Gemeindegrösse nicht beantwortet. Kleine Gemeinde = < 3'000 Einwohner/-innen; grosse Gemeinde = 3'001–10'000 Einwohner/-innen; Stadt = > 10'000 Einwohner/-innen.

Die Befragten aus Städten sind eher als diejenigen aus den übrigen Gemeinden der Ansicht, dass sich die ressortübergreifende Zusammenarbeit in der Gemeinde verbessert habe. Gleichzeitig finden nur 17 Prozent der Antwortenden aus Städten, dass sich die Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden verbessert habe. Von den grossen Gemeinden geben dies ebenfalls nur 29 Prozent an. Diese Werte liegen deutlich tiefer als bei den übrigen abgefragten Veränderungen. Bei den kleinen Gemeinden gibt ein hoher Anteil von 77 Prozent an, dass sich die Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden verbessert hat. Die Strategie scheint also dazu geführt zu haben, dass kleine und sehr kleine Gemeinden, die vermutlich typischerweise über weniger Ressourcen und Infrastruktur verfügen, ihre Zusammenarbeit in diesem Bereich intensivieren. Bei den grossen Gemeinden und den Städten dürfte dafür schlicht weniger Bedarf bestehen. In den Städten hat sich dafür die Zusammenarbeit zwischen den Ressorts verbessert. Der Austausch mit den Fachorganisationen scheint sich vor allem bei den kleinen Gemeinden und bei den Städten verbessert zu haben. Bei den grossen Gemeinden bestätigt ein deutlich kleinerer Teil der Befragten diese Veränderung. Die Zusammenarbeit mit den Schulen hat sich für alle Gemeinden verbessert, nur die grossen Gemeinden geben hier einen etwas tieferen Wert an. Umgekehrt finden die kleinen und grossen Gemeinden eher als die Städte, dass das Handeln der

⁷ In der Online-Befragung wurde erhoben, wie viele Einwohnerinnen und Einwohner die Gemeinde der befragten Person hat. Weil nur zwei Gemeinden im Kanton der Gruppe der «sehr kleinen Gemeinden» (< 1'000 Einwohner/-innen) zugewiesen werden können, wurden die sehr kleinen und die kleinen Gemeinden (1'001 bis 3'000 Einwohner/-innen) zusammengefasst. Eine Übersicht über die Verteilung der Befragten und der Gemeindegrössen ist im Anhang in der Darstellung DA 3 zu finden.

Akteure der Frühen Förderung kohärenter geworden ist. Die Stärkung der Koordination bei der Zusammenarbeit mit den Eltern wird positiver eingeschätzt, je kleiner die Gemeinde ist.

2.4 Evaluationsgegenstand 4: Langfristige und übergeordnete Wirkungen

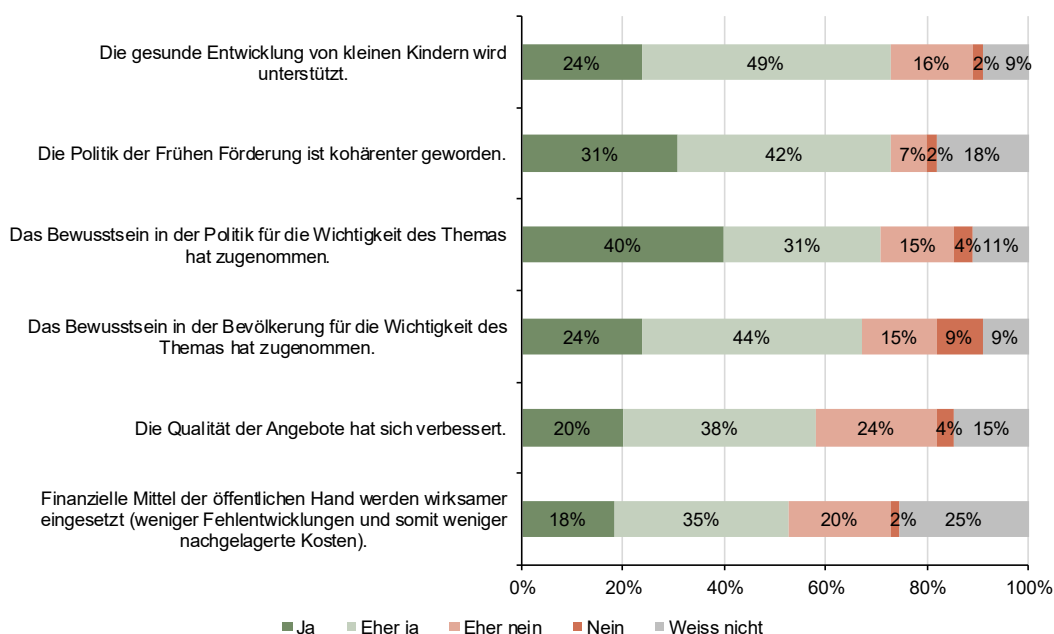
In diesem Abschnitt geht es um den vierten Evaluationsgegenstand, die langfristigen und übergeordneten Wirkungen der Strategie seit ihrer Verabschiedung im Jahr 2015. Die Ergebnisse werden wiederum anhand der entsprechenden Evaluationsfragen präsentiert.

I Frage 13: Was hat sich seit der Verabschiedung der Strategie langfristig verändert?

Eine langfristige und übergreifende Wirkung der Strategie, die sowohl die Umsetzungsakteure als auch die interviewten Vertretenden der Fachorganisationen sehen, ist die Zunahme des Bewusstseins für das Thema und für die Anliegen der Frühen Förderung in Politik und Gesellschaft. Es ist von einer spürbaren «Aufbruchsstimmung» die Rede. Diese sei zum Teil auf eine allgemein grössere Präsenz des Themas Frühe Förderung in der ganzen Schweiz zurückzuführen, ganz massgeblich für den innerkantonalen Bedeutungsgewinn sei aber die kantonale Strategie. Frühe Förderung wird zudem weniger als Summe einzelner Initiativen, sondern mehr als System verstanden, an welchem verschiedene Akteure gleichermassen beteiligt sind und eine zunehmende Vernetzung und Koordination zwischen diesen Akteuren stattfindet. Es wird allerdings von den Umsetzungsakteuren auch betont, dass eine zentrale Herausforderung darin besteht, das Thema Frühe Förderung «am Leben zu erhalten» und dafür zu sorgen, dass es bei den Entscheidungsträgern/-innen und in der Gesellschaft weiterhin präsent bleibt. Wichtig seien in diesem Zusammenhang gross angelegte interdisziplinäre Veranstaltungen zum Thema. Diese bänden zwar viele Ressourcen, lohnten sich aber.

Auch die befragten Kontaktpersonen Frühe Förderung der Gemeinden haben eine Reihe von Veränderungen beurteilt, die sich nicht nur auf sie als Zielgruppe der Strategie, sondern auf die gesellschaftliche Ebene beziehen. Diese sind in Darstellung D 2.5 ersichtlich.

D 2.5: Beurteilung der Veränderungen in der Frühen Förderung (n = 55)



Quelle: Darstellung Interface auf der Grundlage der Befragung der kommunalen Kontaktpersonen Frühe Förderung.
 Legende: Die Antwortmöglichkeiten wurden absteigend nach der Summe der Anteile der «Ja»- und «Eher ja»-Antworten geordnet.

73 Prozent der Befragten sind der Meinung, dass durch die Strategie erstens die gesunde Entwicklung von kleinen Kindern unterstützt wird und zweitens die Politik der Frühen Förderung kohärenter geworden ist. Wie die Umsetzungsakteure und die Fachorganisationen stellen auch die Vertretenden der Gemeinden fest, dass das Bewusstsein für die Wichtigkeit des Themas in der Politik und der Bevölkerung zugenommen hat. Die langfristige Wirkung einer verbesserten Qualität der Angebote und eines wirksameren Einsatzes der öffentlichen Finanzmittel wird von einem kleineren Anteil der Befragten bestätigt. Unterschiede zwischen den Gemeinden nach Einwohnerzahl zeigen sich vor allem bei der letztgenannten Veränderung. Die kleinen Gemeinden stimmen dieser Aussage mit 85 Prozent deutlich klarer zu als die grossen Gemeinden (44%) und die Städte (50%). Die Unterstützung der gesunden Entwicklung von kleinen Kindern bestätigen vor allem die kleinen Gemeinden (92%) und die Städte (83%), bei den grossen Gemeinden stimmen hingegen 65 Prozent dieser Aussage zu.

I Frage 14: Sind neue Herausforderungen aufgetaucht? Wenn ja, welche?

Mitglieder der Programmkoordination betrachten die Fülle an Programmen und Projekten im Bereich Frühe Förderung als neue Herausforderung. Diese Herausforderung bestehe einerseits beim Kanton, weil die entsprechenden Akteure Ansprüche an den Kanton stellen und es für den Kanton schwierig sei, die Qualität und damit die Unterstützungswürdigkeit der Angebote einzuschätzen. Andererseits stelle die Menge an Angeboten auch die Gemeinden vor eine Herausforderung. Auch diese seien mit der Einschätzung der Qualität überfordert und wünschen sich in dieser Hinsicht Unterstützung vonseiten des Kantons.

3. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Den letzten Gegenstand dieser Evaluation bilden die Schlussfolgerungen, die sich aus den Ergebnissen der Erhebungen ziehen lassen sowie die Empfehlungen, die basierend darauf formuliert werden können. Auch die Schlussfolgerungen und Empfehlungen werden anhand der entsprechenden Evaluationsfragen präsentiert.

3.1 Schlussfolgerungen

Unsere Schlussfolgerungen präsentieren wir anhand von vier übergeordneten Fragen.

I Frage 15: Wie gut wurde die Strategie «Frühe Förderung» umgesetzt?

Insgesamt lässt sich auf Basis der Erhebungen im Rahmen der Evaluation und mit Blick auf die Vision⁸ für die Frühe Förderung im Kanton St.Gallen, welche die übergeordnete Leitschnur der Evaluation bilden sollte, feststellen, dass die Strategie Frühe Förderung gut umgesetzt wurde:

- *Information, Einbindung und Vernetzung:* Sowohl die Umsetzungsakteure selbst als auch die Umsetzungspartner fühlen sich hinreichend über die Strategie und ihre Inhalte beziehungsweise Anhänge informiert. Bei der Einbindung der Umsetzungspartner stellt sich hinsichtlich der Gemeinden die Frage, ob diese mit der aktuellen Situation zufrieden sind oder ob hier noch Verbesserungspotenzial besteht. Die Vernetzung zwischen den Umsetzungsakteuren wie auch zwischen den involvierten Ämtern funktioniert und wird als qualitativ hochstehend wahrgenommen. Auch die Vernetzung und die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Fachorganisationen wird von beiden Seiten positiv beurteilt und scheint sich durch die Strategie noch verstärkt und verbessert zu haben.
- *Leistungen und Wirkungen bei den Zielgruppen:* Der Umsetzungsstand bei den Massnahmen wird allgemein positiv beurteilt. Es gibt einzelne Bereiche, in denen die Umsetzung weit fortgeschritten oder abgeschlossen ist. Verbesserungspotenzial besteht vor allem bei einigen Massnahmen, die der Kanton selbst umsetzen muss. Die Strategie und die Handlungsempfehlungen werden sowohl von den Gemeinden als auch von den Fachorganisationen als nützlich bezeichnet. Die Strategie hat bei beiden Umsetzungspartnern diverse Wirkungen hervorgerufen. Für die Fachorganisationen wurde eine wichtige Argumentationsgrundlage geschaffen und die Zusammenarbeit und Koordination der Fachorganisationen untereinander hat sich verbessert. Für die Gemeinden hat die Strategie vor allem zu einer Verbesserung der Zusammenarbeit mit der Schule und den Fachorganisationen geführt. Zudem hat sich die ressortübergreifende Zusammenarbeit in der Gemeinde verbessert.

⁸ Kanton St.Gallen, Departemente Inneres, Bildung und Gesundheit (2015): Strategie «Frühe Förderung» Kanton St.Gallen, S.17: «Kleine Kinder im Kanton St.Gallen sind gesund und haben starke Eltern und Bezugspersonen, denen sie vertrauen und die sie begleiten. Kleine Kinder im Kanton St.Gallen sind gut betreut. Sie wachsen in anregenden Umwelten mit vielfältigen Lerngelegenheiten auf, spielen mit anderen Kindern, entwickeln sich nach ihren eigenen Bedürfnissen und entfalten ihr Potential. Jedes kleine Kind findet seinen Platz in der Gesellschaft und ist im Kanton St.Gallen mit seiner Familie willkommen. Die Rechte von kleinen Kindern sind anerkannt und gewährleistet.»

- *Langfristige und übergeordnete Wirkungen:* Die Strategie zeigt auch auf übergeordneter Ebene Wirkungen. Dies ist gemäss der Evaluation vor allem eine spürbare Zunahme des Bewusstseins für das Thema und die Anliegen der Frühen Förderung in Politik und Gesellschaft. Die Politik der Frühen Förderung scheint aber auch an Kohärenz gewonnen zu haben und die Strategie scheint die gesunde Entwicklung von kleinen Kindern im Kanton zu unterstützen.

I Frage 16: Gibt es Anpassungsbedarf an der Umsetzungsorganisation?

An der grundlegenden Umsetzungsorganisation von Steuergruppe und Programmkoordination wird kein Anpassungsbedarf gesehen. Die Gruppen sind nach Einschätzung der Beteiligten richtig zusammengesetzt und die Zusammenarbeit funktioniert gut. Eine Frage, die sich bezüglich der Vertretung der verschiedenen Bereiche des Amtes für Soziales stellt, ist, ob der Bereich Integration in der derzeitigen Organisation adäquat abgebildet wird oder möglicherweise in irgendeiner Form in die Umsetzungsorganisation eingebunden werden müsste. Als problematisch wird die Ressourcenausstattung der Programmkoordination, der Steuergruppe und der Verwaltungsmitarbeitenden in den verschiedenen Ämtern, die für die Umsetzung der Massnahmen verantwortlichen sind, wahrgenommen. Die Organe und Funktionen seien geschaffen worden, ohne dass zusätzliche Ressourcen zugeteilt wurden. Dies führe dazu, dass Massnahmen teilweise nicht oder nur verzögert umgesetzt werden können. Insbesondere seien diejenigen Massnahmen betroffen, die vom Kanton selbst umgesetzt werden müssen und die Unterstützung der Umsetzungspartner zum Ziel haben. Die Steuergruppe hält fest, dass es (weiterhin) jährlich ein Vernetzungstreffen mit den Gemeindeverbänden geben sollte.

I Frage 17: Welche Schwerpunkte soll die Strategie in Zukunft verfolgen? Welche neuen Fragestellungen sollen bearbeitet werden?

Die Mitglieder der Programmkoordination und der Steuergruppe sind grundsätzlich der Meinung, man könne die inhaltlich definierten Themen und auch die Grundprinzipien, wonach Frühe Förderung im Kanton St.Gallen flächendeckend, regional und aufsuchend sein soll, weiterverfolgen:

- Weiterhin wichtig sei das Prinzip des flächendeckenden, guten Grundangebots. Dieses Ziel sei noch nicht erreicht und müsse weiterhin angestrebt werden. Die Mitglieder der Steuergruppe nennen die Einführung von Obligatorien in gewissen Bereichen (z.B. Sprach- und Spielförderung) als Möglichkeit, für eine grössere Flächendeckung zu sorgen. Ein konkreter Bereich, der nach Meinung der Umsetzungsakteure mehr Gewicht erhalten könnte, ist die Sprachförderung. Dort wird zudem Potenzial für eine stärkere Schwerpunktlegerung auf die inter- und transkulturelle Öffnung, auch durch die Fachorganisationen, gesehen.
- Die regionale Vernetzung solle weiter angeregt werden. Eine Idee für eine entsprechende Massnahme ist die Schaffung regionaler Roundtables zum Thema Frühe Förderung. Es bestehe dabei die Möglichkeit, sich an entsprechenden Initiativen anderer Kantone zu orientieren.
- Die aufsuchenden Angebote sollten ausgebaut und in die Strategie aufgenommen werden.

Die heutigen Entwicklungsziele seien nach wie vor gültig und sollten mittel- oder langfristig zu Erhaltungszielen werden.

Die interviewten Vertretenden der Fachorganisationen nennen die folgenden Schwerpunkte für eine zukünftige Strategie:

- Verstärkter Fokus auf Familien mit besonderen Belastungen (z.B. Migration, soziale Benachteiligung)
- Weiterführung der Bearbeitung des Übergangs zwischen Frühbereich und Schule
- Weiterführung Familienzentren
- Weiterführung der Vernetzungsanlässe
- Koordination der Angebote für die Gemeinden
- Nutzung von Synergien, beispielsweise zwischen Familienzentren, Mütter-/Väterberatung und Hebammen

Auch die Kontaktpersonen Frühe Förderung konnten sich im Rahmen der Online-Befragung dazu äussern, welche Themen (auch) in Zukunft in die Strategie gehören. Insgesamt haben wir über 100 Antworten erhalten, die qualitativ ausgewertet wurden. Die Aussagen können 11 Themen zugeordnet werden. Die folgende Tabelle D 3.1 zeigt die fünf meistgenannten Themen, die Anzahl Nennungen und – falls vorhanden – Spezifizierungen zu den Themen.

D 3.1: Themen und Anzahl Nennungen zukünftige Schwerpunkte (n = 108)

<i>Thema</i>	<i>Nennungen</i>	<i>Spezifizierung</i>
Eltern einbeziehen/Elternbildung	11	<ul style="list-style-type: none"> - Motivation und Verpflichtung der Eltern - Präventive Programme unterstützen - Regionale Kontaktstellen Elternbildung - Belastete Eltern - Beratung von werdenden Eltern
Finanzielle Unterstützung durch den Kanton	10	<ul style="list-style-type: none"> - Finanzielle Unterstützung für Familienzentren - Anschubfinanzierung ist problematisch, wenn die Finanzierung nicht weitergeführt wird
Kitas und Spielgruppen	9	<ul style="list-style-type: none"> - Finanzielle Unterstützung - Förderung der Qualität und Professionalisierung - Klärung Rolle und Klärung Anforderungen vonseiten Kanton
Vernetzung der Akteure	9	<ul style="list-style-type: none"> - Vernetzungstreffen beibehalten - Vernetzung und Institutionalisierung der Zusammenarbeit innerhalb der Gemeinden - Regionale Vernetzung - Koordination der Fachorganisationen
Migration	9	<ul style="list-style-type: none"> - Einbezug von Ausländervereinen - Integration von fremdsprachigen Eltern - Förderung der örtlichen Kultur

Quelle: Darstellung Interface auf der Grundlage der Befragung der kommunalen Kontaktpersonen Frühe Förderung 2019.

Legende: Spezifische Inhalte wurden aufgeführt, sofern sie über die reine Nennung des Themas hinausgehen.

Die Darstellung zeigt, dass sich die Antwortenden grundsätzlich recht einig darüber sind, welche Themen für eine Weiterführung der Strategie wichtig sind. Auch fällt die Beurteilung ähnlich aus wie bei den Fachorganisationen.

3.2 Empfehlungen

Basierend auf den präsentierten Ergebnissen der Dokumentenanalyse, der Interviews mit den Umsetzungsakteuren und den Mitgliedern der Fachorganisationen sowie der Online-Befragung bei den Gemeinden formulieren wir fünf Empfehlungen.

I Empfehlung 1: Strategie weiterführen, Handlungsempfehlungen beibehalten

Wir empfehlen dem Kanton St.Gallen grundsätzlich, die Strategie Frühe Förderung ab 2021 weiterzuführen und die Handlungsempfehlungen für die Gemeinden und die Fachorganisationen beizubehalten.

Die kantonale Strategie Frühe Förderung und die Handlungsempfehlungen haben sich als nützliche Instrumente sowohl für die Umsetzungsakteure als auch für die Umsetzungspartner bewährt. Die amtsübergreifende Zusammenarbeit funktioniert, dies schafft die Basis für eine qualitativ hochstehende Umsetzung der Strategie beim Kanton. Die Strategie stellt die Frühe Förderung im Kanton auf eine starke Grundlage und zeigt eine Reihe von Wirkungen bei den Zielgruppen. Auch langfristige und übergreifende Veränderungen, zu denen die Strategie direkt oder indirekt beigetragen hat, lassen sich identifizieren. Damit ist aus Sicht der Evaluatoren/-innen die Weiterführung respektive Neuauflage der Strategie angezeigt.

Die folgenden Empfehlungen 2 bis 5 adressieren das im Zuge der Evaluation identifizierte Verbesserungspotenzial auf verschiedenen Ebenen und machen entsprechende Vorschläge, die darauf abzielen, den Grad der Umsetzung der Strategie zu steigern und die Wirksamkeit der Strategie zu erhöhen.

I Empfehlung 2: Grundprinzipien beibehalten, Massnahmenkatalog überdenken, partizipatives Vorgehen wählen

Auf der Grundlage der Evaluationsergebnisse lässt sich feststellen, dass die Grundprinzipien der Strategie Frühe Förderung des Kantons St.Gallen «flächendeckend», «regional», «aufsuchend» richtig gewählt sind und auch die Basis für eine zukünftige Strategie bilden sollten. Die Schwerpunkte, die von den Umsetzungsakteuren, den Vertretenden der Fachorganisationen und den Kontaktpersonen Frühe Förderung in den Gemeinden gewünscht werden, sind erstens ähnlich und bestätigen zweitens die genannten Grundprinzipien. Die derzeitigen thematischen Schwerpunkte können beibehalten und – basierend auf der Einschätzung der beteiligten Akteure – punktuell vertieft und ergänzt werden.

Beim Katalog der Massnahmen, der derzeit als Anhang zur Strategie konzipiert ist, hat sich gezeigt, dass solche Massnahmen naturgemäss einen bestimmten Zustand abbilden, der sich laufend ändern kann. So ist der Massnahmenkatalog schnell nicht mehr aktuell und enthält möglicherweise ungeeignete Massnahmen, während wichtige Massnahmen, die im Kanton umgesetzt werden, fehlen. Das Führen einer Parallelliste von Massnahmen ist als Folge davon nachvollziehbar, schmälert aber aus unserer Sicht die Aussagekraft der Strategie. Wir empfehlen, die (angepassten) Massnahmen entweder in der Strategie zu belassen, sie aber klar als Auswahl möglicher Massnahmen zu kennzeichnen, oder aber die Massnahmen nicht mehr explizit in der Strategie aufzuführen und die Liste der Massnahmen als internes Dokument zu führen, das bei Bedarf laufend angepasst und erweitert werden kann.

Bei einer Neuauflage der Strategie empfehlen wir, wie bei der Erarbeitung der Strategie unbedingt ein partizipatives Vorgehen zu wählen, das die Umsetzungspartner adäquat einbindet. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Strategie von den wichtigen Akteuren, die im Fall der Gemeinden zudem für die Umsetzung der meisten Massnahmen verantwortlich sind, getragen wird. Durch eine grössere Identifikation mit der Strategie kann

auch die Wahrscheinlichkeit erhöht werden, dass die entsprechenden Massnahmen beziehungsweise Handlungsempfehlungen umgesetzt oder zumindest in die politische Ebene der Gemeinden eingebracht werden. Dabei ist zu prüfen, inwiefern ein stärkerer Einbezug der gemeindlichen Verbände (SGV, VSGP) nützlich sein kann (vgl. Empfehlung 4).

I Empfehlung 3: Ist-Soll-Analyse bei den Gemeinden anregen und unterstützen

Die Gemeinden sind wichtige Umsetzungspartner bei der Strategie Frühe Förderung. Ihre Rolle geht sogar beim Grossteil der Massnahmen über die eines Partners hinaus, oft sind sie für die Umsetzung verantwortlich. Aus diesem Grund ist der Einbezug der Gemeinden in die Formulierung und Überarbeitung der Strategie genauso wichtig wie deren adäquate Abbildung in der Umsetzungsorganisation und deren Unterstützung durch verschiedene Angebote des Kantons.

Die Landschaft der Gemeinden im Kanton St.Gallen ist heterogen. Dies betrifft nicht nur die Einwohnerzahlen, sondern auch die Bevölkerungsstruktur, die geografische Lage, die politischen Schwerpunktsetzungen auf kommunaler Ebene usw. Genauso unterschiedlich sind die bestehenden Angebote in den Gemeinden und der Bedarf für Angebote im Bereich Frühe Förderung. Gleichzeitig ist es für den Kanton schwierig, den Überblick über alle in den Gemeinden umgesetzten Massnahmen zu behalten. Eine Strategie muss auf übergeordneter Ebene ansetzen und kann nicht allen individuellen Ansprüchen der Gemeinden gerecht werden. Trotzdem sollte ein Ziel sein, dass sich möglichst viele Gemeinden mit der Strategie identifizieren und sich in dieser «wiederfinden».

Als Basis für eine solche Ausrichtung der Strategie empfehlen wir dem Kanton, die Durchführung einer Ist-Soll-Analyse der Angebote bei den Gemeinden anzuregen und die Gemeinden bei deren Durchführung zu unterstützen. Dazu bietet sich die Nutzung des Instruments zur Bedarfserhebung an, das in den Jahren 2017 bis 2019 zu diesem Zweck für den Kanton St.Gallen entwickelt wurde. Dieses erlaubt den Gemeinden, auf einfache Art und Weise sowohl den Ist- als auch den Soll-Zustand zu erfassen. Die Ergebnisse der Analyse können allenfalls bereits in die Formulierung der Strategie ab 2021 einfließen. Wir sehen eine Chance, dass durch die enge Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden im Rahmen dieser Analyse der Kontakt und der gegenseitige Stand der Information verbessert werden könnten (siehe dazu Empfehlung 4).

I Empfehlung 4: Zusammenarbeit mit den Gemeinden verbessern, Einbindung prüfen

Die Evaluation hat gezeigt, dass bei der Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden Verbesserungspotenzial besteht. Auch die Vernetzung zwischen den Gemeinden ist ausbaufähig. Wir empfehlen deshalb die Prüfung der folgenden Massnahmen, um die Gemeinden einerseits stärker einzubinden und andererseits die Qualität der Zusammenarbeit mit dem Kanton und untereinander zu verbessern:

- *Konferenztteilnahme analysieren und gegebenenfalls Konzept anpassen:* Die erste Massnahme besteht aus unserer Sicht darin, die Ergebnisse der Online-Befragung betreffend die Konferenztteilnahme der Kontaktpersonen Frühe Förderung zu analysieren. Welches sind die wichtigsten Gründe, die eine breite Teilnahme verhindern? Anschliessend ist das Konzept basierend auf den Ergebnissen der Analyse zu überdenken. Gibt es Anpassungen, die einfach umzusetzen sind und mit einer erwartbaren Verbesserung der Teilnahme einhergehen? Möglicherweise kommt man auch zum Schluss, dass sich das gewählte Format nicht eignet, um die Kontaktpersonen anzusprechen beziehungsweise nicht die erwartete Kosten-Nutzen-Bilanz aufweist. Dann wäre zu überlegen, ob andere Formate, wie etwa die im Folgenden skizzierten regionalen Roundtables, besser geeignet wären.

- *Organisation regionaler Roundtables durch den Kanton:* Die Erhebungen zeigen, dass die Gemeinden Wert auf die Regionalität als Grundprinzip der Strategie legen. Es ist aus strategischer Sicht zudem sinnvoll und gewünscht, dass sich vermehrt regionale Zusammenschlüsse von Gemeinden zur Erstellung von Angeboten im Bereich Frühe Förderung bilden. Der Kanton könnte diese Entwicklung fördern, indem er regionale Roundtables ins Leben rufen würde. Diese könnten beispielsweise einmal jährlich in jeweils einer anderen Gemeinde einer Region stattfinden. Der Kanton wäre gemeinsam mit der Gastgebergemeinde (bzw. deren Kontaktperson Frühe Förderung) für die Organisation verantwortlich und würde die Moderation übernehmen. Dadurch könnte der Kontakt des Kantons zu den einzelnen Gemeinden verbessert werden, die Gemeinden einer Region würden aber gleichzeitig miteinander in Kontakt kommen, Erfahrungen austauschen, sich gegenseitige «anstecken», Kooperationen lancieren usw. Die *Roundtables* sollten sich nicht auf die Kontaktpersonen Frühe Förderung beschränken, sondern könnten weitere Personen aus der Gemeindeverwaltung, dem Schulbereich oder den in den Regionen aktiven Fachorganisationen umfassen. Diese *Roundtables* könnten gezielt für die Neuformulierung der Strategie genutzt werden, könnten aber auch als regelmässig stattfindende Gefässe nach einer allfälligen Verabschiedung der Strategie ab 2021 etabliert werden.
- *Spezielle Kredite einführen oder ausbauen:* Die Kooperation der Gemeinden untereinander könnte über die Schaffung spezieller Kredite gefördert werden, die dann beantragt werden können, wenn zwei oder mehr Gemeinden zusammen ein Angebot im Bereich Frühe Förderung aufbauen. Es gibt bereits eine solche Möglichkeit beim Kinder und Jugendkredit. Solche Bestrebungen sollten weitergeführt respektive ausgebaut werden.
- *Weiterhin gute Beispiele verbreiten:* Die *Best Practice-Beispiele* aus den Gemeinden sollen auch weiterhin durch den Kanton bekanntgemacht werden. Dies geschieht bereits über die Webseite www.fruehekindheit-sg.ch und durch die Konferenzen für die Kontaktpersonen Frühe Förderung, in denen jeweils Beispiele vorgestellt werden. Diese Bestrebungen sollen, in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden, weitergeführt werden.
- *Stärkere Einbindung der Gemeinden in die Umsetzungsorganisation prüfen:* Die Evaluation zeigt, dass die Einbindung der Gemeinden wie auch der Schulträger bei der Umsetzung der Strategie noch ausbaufähig ist. Es ist zu überlegen, ob es einen Einbezug der Gemeinden in die Umsetzungsorganisation braucht (z.B. ständiger Sitz in der Steuergruppe) und wie eine Einbindung am besten umgesetzt werden könnte. Das geplante jährliche Treffen mit den Verbänden sollte in jedem Fall weitergeführt werden. Zusätzliche Anknüpfungspunkte liegen beispielsweise bei der Gemeindepräsidenten-Konferenz oder der jährlichen Hauptversammlung des Volksschulträgerverbands, bei welcher der Kanton das Thema einbringen und damit alle Mitglieder – und nicht nur die Vorstände – erreichen könnte. Auch über die thematischen Kontaktgremien bestünde die Möglichkeit einer Einflussnahme beziehungsweise des stärkeren «Mainstreamings» des Themas Frühe Förderung. Durch die interdepartementale Organisation kommen mehrere Kontaktgremien infrage.

I Empfehlung 5: Ressourcen der in die Umsetzung involvierten Personen prüfen

Der volkswirtschaftliche Nutzen und die positive Kosten-Nutzen-Bilanz der Investitionen in Frühe Förderung wurden mehrfach belegt. Die Erarbeitung einer Strategie und die Bereitstellung von Mitteln für entsprechende Massnahmen sind also auch aus wirtschaftlicher Sicht zu begrüssen. Es braucht aber auch Mittel für die Umsetzung der Strategie.

Es zeigt sich, dass die Umsetzungsorgane beim Kanton, insbesondere die Programmkoordination, mit einem Ressourcenproblem konfrontiert sind. Die Ressourcenknappheit be-

trifft aber nicht nur die Organe, sondern alle Mitarbeitenden beim Kanton, die im Zusammenhang mit der Strategie Frühe Förderung Aufgaben wahrnehmen. Die Aufgaben sind zu den bestehenden Aufgaben der Personen hinzugekommen, ohne dass dafür zusätzliche Ressourcen vorgesehen wurden. Eine Folge davon ist, dass Massnahmen, für deren Umsetzung der Kanton selbst verantwortlich ist, teilweise nicht oder nur verzögert umgesetzt werden können.

Trotz der knappen Ressourcen wurde – wie die Evaluation zeigt – die Strategie insgesamt gut umgesetzt. Dies ist aufseiten des Kantons auf den grossen Einsatz der involvierten Personen zurückzuführen. Die Wirkungskraft der Strategie wird aber durch die knappen Ressourcen geschmälert. Möglicherweise spiegelt sich dieser Umstand auch im Feedback der Gemeinden, wonach die Zusammenarbeit und die Vernetzung mit dem Kanton verbesserungswürdig sind.

Damit die Strategie ihre Wirkung entfalten kann, empfehlen wir, die Ressourcenausstattung der mit der Umsetzung der Strategie Frühe Förderung betrauten Personen beim Kanton zu prüfen und die entsprechenden Funktionen mit mehr Ressourcen auszustatten. Andernfalls ist zu klären, welche Aufgaben prioritär behandelt werden sollen und welche Aufgaben gestrichen oder von Dritten durchgeführt werden können.

Anhang

A 1 Interviews

Die folgende Liste enthält die Namen aller Personen, die im Rahmen der Evaluation interviewt wurden. Die Mitglieder der Steuergruppe und der Programmkoordination wurden in zwei Gruppeninterviews befragt. Die Interviews mit den Vertretenden der Fachorganisationen wurden telefonisch geführt.

DA 1: Interviewpartner/-innen		
<i>Name</i>	<i>Institution</i>	<i>Funktion</i>
<i>Steuergruppe Kanton St.Gallen</i>		
Karin Faisst	Kanton St.Gallen, Amt für Gesundheitsvorsorge	Leiterin
Alexander Kummer	Kanton St.Gallen, Amt für Volksschule	Leiter
Christina Manser	Kanton St.Gallen, Amt für Soziales	Leiterin
<i>Programmkoordination Kanton St.Gallen</i>		
Jürg Engler	Kanton St.Gallen, Amt für Gesundheitsvorsorge	Fachstellenleiter
Barbara Metzler	Kanton St.Gallen, Amt für Volksschule	Abteilungsleiterin Ehemaliges Mitglied Programmkoordination
Mirjam Schegg	Kanton St.Gallen, Amt für Soziales	Fachmitarbeiterin
Alexandra Wepfer	Kanton St.Gallen, Amt für Volksschule	Fachmitarbeiterin
Roger Zahner	Kanton St.Gallen, Amt für Soziales	Abteilungsleiter
<i>Fachorganisationen</i>		
Annette Bossart	Regionale Fachstelle Integration (RFI) St.Gallen-Rorschach	Leiterin
Rosa Plattner	Ostschweizer Verein für das Kind (OVK)	Geschäftsführerin
	Fachstelle Mütter- und Väterberatung Ostschweiz (MVBO)	Leiterin
Noemi Rohner	Mütter- und Väterberatung St.Gallen	Leiterin
	BiB Bibliothek mit Beratungs- und Begegnungsangeboten St. Margrethen (Familienzentrum)	Leiterin
Heidrun Winter	Fachstelle für Gesellschaftsfragen St. Margrethen	Leiterin
	Schweizer Hebammenverband Sektion Ostschweiz	Frei praktizierende Hebamme

A 2 Online-Befragung

Die Online-Befragung bei den Kontaktpersonen Frühe Förderung in allen Gemeinden des Kantons St.Gallen wurde am 11. September 2019 gestartet. Rund drei Wochen zuvor hatte das Amt für Soziales den Gemeinden ein entsprechendes, von der Amtsleiterin sowie von den Präsidenten des VSGP und des SGV unterzeichnetes Ankündigungsschreiben per Post versandt. Zudem fand wenige Tage vor dem Start der Befragung die Konferenz für die Kontaktpersonen Frühe Förderung sowie die kommunalen Kinder- und Jugendbeauftragten statt, an der noch einmal an die bevorstehende Befragung erinnert werden konnte. Schliesslich wurde an alle 77 Gemeinden im Kanton eine Einladung zur Teilnahme an der Befragung per E-Mail versandt. Nach sechs Tagen wurde eine Erinnerungsnachricht verschickt. Die Befragung wurde am 20. September 2019 geschlossen.

In den folgenden beiden Listen finden sich Angaben zum Rücklauf der Online-Befragung sowie zur Verteilung des Merkmals Gemeindegrösse in unserer Stichprobe und der Grundgesamtheit.

DA 2: Rücklauf

Grundgesamtheit	Antworten (Stichprobe)	Rücklauf (%)
77	56	73%

DA 3: Beschreibung der Gemeindegrösse (n = 54*)

Gemeindegrösse (Anzahl Einwohner/-innen)	Sehr kleine Gemeinde (< 1'000)	Kleine Gemeinde (CH-Ø) (1'001–3'000)	Grosse Gemeinde (3'001–10'000)	Stadt (> 10'000)
Anzahl Gemeinden (Stichprobe)	2	11	35	6
Relativer Anteil Stichprobe (n = 54)	4%	20%	65%	11%
Anzahl Gemeinden (Grund- gesamtheit)	2	19	48	8
Relativer Anteil Grundgesamtheit	3%	25%	62%	10%

Legende: *= Zwei Personen haben die Frage nach der Einwohnerzahl nicht beantwortet.

Die Grundgesamtheit bezeichnet die Gesamtheit aller 77 Gemeinden im Kanton St.Gallen. Die Repräsentativität wird basierend auf dem Vergleich zwischen den relativen Anteilen in der Stichprobe und in der Grundgesamtheit beurteilt.

Ein Abgleich mit der Grundgesamtheit der Gemeinden im Kanton zeigt, dass die Verteilung in der Stichprobe die Verteilung in der Grundgesamtheit insgesamt sehr gut repräsentiert. Da es im Kanton nur zwei Gemeinden gibt, die als «sehr kleine Gemeinden» klassifiziert werden können und statistische Berechnungen nicht aussagekräftig sind, wurden bei den Auswertungen nach Gemeindegrösse die sehr kleinen und die kleinen Gemeinden zusammengefasst.