

Sitzung vom 05. März 2019

Beschl. Nr. **2019-52**

F6.2.1 Allgemeine und komplexe Akten
Bedarfsgerechte Kinderbetreuung; Einführung von Betreuungsgutscheinen

Ausgangslage

Das Kinder- und Jugendhilfegesetz vom 14. März 2011 hält unter § 18 fest:

¹ Die Gemeinden sorgen für ein bedarfsgerechtes Angebot an familienergänzender Betreuung von Kindern im Vorschulalter.

² Sie legen die Elternbeiträge fest und leisten eigene Beiträge.

³ Sie können bei der Festlegung der Elternbeiträge die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern berücksichtigen. Die Elternbeiträge dürfen höchstens kostendeckend sein.

In der Stadt Adliswil gibt es neun private Kindertagesstätten, das städtische Kinderhaus Werd sowie einen Tageselternverein. Erziehungsberechtigte, die ihre Kinder in einer privaten Kindertagesstätte betreuen lassen, erhalten keine Subventionsbeiträge, ebenso bestehen auch keine Objektfinanzierungen für private Krippen. Die städtische Kindertagesstätte verfügt über eine Spezialfinanzierung, muss also ebenfalls kostendeckend wirtschaften.

Allerdings bietet das Kinderhaus Werd subventionierte Plätze an, d.h. Erziehungsberechtigte, deren Kinder das Kinderhaus besuchen, erhalten je nach Einkommen einen reduzierten Tarif. Zusammen mit der Einführung einer Spezialfinanzierung für das Kinderhaus Werd wurde dieses Vorgehen vom Grossen Gemeinderat am 19. Dezember 2007 gutgeheissen. Für diese Subventionen sind aktuell jährlich rund CHF 400'000 budgetiert. Daneben besteht mit dem Tageselternverein eine Leistungsvereinbarung, aufgrund derer Subventionen in der Höhe von maximal CHF 50'000 jährlich ausgerichtet werden. Die erste Leistungsvereinbarung wurde vom Stadtrat am 23. November 1999 bewilligt. Damit wird es dem Tageselternverein ermöglicht, je nach Einkommen der Erziehungsberechtigten ebenfalls einen subventionierten Tarif anzubieten.

Heute profitieren also nur diejenigen Erziehungsberechtigten von den finanziellen Leistungen der Stadt, die für ihr Kind einen Platz bei einer Familie des Tageselternvereins oder bei der städtischen Kindertagesstätte erhalten. Es kommt immer wieder vor, dass das Kinderhaus Werd über keine freien Plätze verfügt. Wenn nicht genügend finanzierbare Plätze zur Verfügung stehen, wird die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erschwert. Dies führt zu einer Rechtsungleichheit: Wer keinen Platz im Kinderhaus Werd erhält oder das Kind in eine andere Kindertagesstätte bringen möchte, muss mehr bezahlen. Auch für die privaten Kindertagesstätten ist keine Chancengleichheit gegeben.

Der Stadtrat Adliswil hat sich daher für eine neue Lösung ausgesprochen, die mehr Gleichberechtigung und einen gerechteren Zugang zu subventionierten Plätzen ermöglicht.

Erwägungen

Nutzen und Ziele der Förderung einer bedarfsgerechten Kinderbetreuung

Studien sowie die inzwischen mehrjährigen Erfahrungen in verschiedenen Gemeinden zeigen, dass sich Investitionen in die Kinderbetreuung nicht nur für die Kinder und deren Familien selbst, sondern auch für die öffentliche Hand lohnen.

Standortvorteil

- Ein gutes Angebot ist ein Standortvorteil für die betreffende Gemeinde, da die Möglichkeit der familienergänzenden Kinderbetreuung gerade für jüngere und gut ausgebildete Erwerbstätige eine wichtige Voraussetzung ist und bei der Wahl des Wohnorts ins Gewicht fällt.
- Bedarfsgerechte Kinderbetreuung verbessert die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Damit wird die Verfügbarkeit von Arbeitskräften erhöht, was für Unternehmen von Vorteil sein kann.

Gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis

- Generell führt die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu höherer Erwerbstätigkeit und damit zu höheren Steuereinnahmen. Gemäss einer Studie wird davon ausgegangen, dass pro investiertem Franken 3 bis 4 Franken zurückfliessen¹.
- Bei eher kurzer Abwesenheit vom Arbeitsmarkt bleiben die Lohn- und Aufstiegschancen intakt, was zu späterem höheren Einkommen und zusätzlichen Steuereinnahmen führen kann.

Verbesserte Soziale Sicherheit

- Durch die erhöhte Erwerbstätigkeit können Erziehungsberechtigte ihre wirtschaftliche Existenz nachhaltiger sichern, was längerfristig dazu führt, dass weniger Familien auf Sozialhilfe angewiesen sein werden.
- Zusätzlicher Verdienst trägt dazu bei, die Alterssicherung vermehrt aus eigener Kraft zu decken.

Nutzen für die Kinder

- Kinder erhalten zusätzliche Kontakte und Lernmöglichkeiten.
- Aufgrund früher Förderung erhöhen sich die Chancen für Kinder, zu Beginn der Schule bereits über einen hohen Grad sozialer Integration zu verfügen (v.a. Einzelkinder und Kinder ausländischer Herkunft).
- Kinder mit fremdsprachigem Hintergrund konnten sich bereits sprachlich integrieren und benötigen dadurch weniger separate Unterstützung in der Schule.
- Eine gute schulische Integration erhöht die Chancen auf bessere Leistungen, bessere Ausbildung und mehr Möglichkeiten für spätere berufliche Entwicklungen mit entsprechendem Einkommen.

¹ Sozialdepartement der Stadt Zürich (2001): Kindertagesstätten zahlen sich aus. Edition Sozialpolitik, Nr. 5a.

Umsetzung mittels Betreuungsgutscheinen

Um bei Bedarf so viele vorschulische Kindertagesplätze subventionieren zu können, wie effektiv notwendig sind, sind Betreuungsgutscheine die einfachste und gerechteste Variante. Erziehungsberechtigte können einen Platz ihrer Wahl innerhalb von Adliswil suchen und erhalten die ihnen dafür zustehende Subvention direkt von der Stadt. Dabei prüft und kontrolliert die innerhalb der Stadt zuständige Stelle die Anspruchsberechtigung nach zuvor klar definierten Kriterien.

Dies hat folgende Vorteile:

- Alle Erziehungsberechtigten mit entsprechendem Bedarf erhalten in Abhängigkeit von ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einen subventionierten Betreuungsplatz für ihre Kinder (Rechtsgleichheit der Erziehungsberechtigten).
- Für alle bewilligten Einrichtungen der vorschulischen Kinderbetreuung in der Stadt Adliswil bestehen die gleichen Voraussetzungen zur Vergabe von (subventionierten) Plätzen (Rechtsgleichheit der Einrichtungen).
- Die Rechnungsstellung bleibt für die Kindertagesstätten einfach, sie können die Vollkosten in Rechnung stellen. Damit sind Erziehungsberechtigte auch nicht verpflichtet, ihre finanzielle Situation der Krippe gegenüber offen zu legen (Persönlichkeitsschutz).
- Für die stadteigene Kinderkrippe gelten im Grundsatz die gleichen Rahmenbedingungen wie für private Kindertagesstätten.
- Eine Einführung von Betreuungsgutscheinen führt zur Ablösung der Leistungsvereinbarung mit dem Tageselternverein.

Betreuungsgutscheine wurden bereits in anderen umliegenden Gemeinden erfolgreich eingeführt oder deren Einführung ist beschlossen (z.B. Kilchberg, Horgen, Rüschlikon).

Modell der Subventionierung mittels Betreuungsgutscheinen

Per Ende 2017 wurden knapp 30 Prozent der Kinder im Vorschulalter in Adliswil familienergänzend betreut. Dies waren bei 1'121 Vorschulkindern insgesamt 334. Dabei wurden für 80 Kinder Subventionen ausgerichtet, 62 im Kinderhaus Werd, 18 beim Tageselternverein. Es ist anzunehmen, dass mit dem Bevölkerungswachstum sowie mit einer weiter zunehmenden Erwerbstätigkeit der Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung in den nächsten Jahren ansteigen wird. Daneben steigt die gesellschaftliche Akzeptanz bzgl. Fremdbetreuung. Mit der Öffnung der Subventionierung wird die Nachfrage nach familienergänzender Betreuung im Vorschulalter im Laufe der kommenden Jahre voraussichtlich zusätzlich steigen.

Aktuell verfügt Adliswil im Vergleich zu anderen Gemeinden über ein gutes und genügendes Angebot an vorschulischen Kindertagesstätten. Bei Einführung von Betreuungsgutscheinen ist mit der Zeit mit einer höheren Auslastung der bestehenden privaten Kindertagesstätten oder allenfalls deren Ausbau zu rechnen.

Es ist festzulegen, unter welchen Bedingungen Erziehungsberechtigte zum Erhalt von Subventionen berechtigt sein sollen und bis zu welcher Höhe. Grundsätzlich sind die subventionierten Betreuungstage daran zu koppeln, in welcher Höhe jemand erwerbstätig ist,

einer ausserhäuslichen Tätigkeit nachgeht (z.B. Ausbildung, Studium), auf der Suche danach ist (z.B. Arbeitssuche, Anmeldung Arbeitslosenkasse) oder ob und in welchem Umfang eine Betreuung aus sozialen Gründen notwendig erscheint.

Der Stadtrat hat sich dafür ausgesprochen, zur Berechnung des Anspruchs für die vorschulische wie auch die schulische Betreuung vom steuerbaren Einkommen sowie einem Anteil des Vermögens auszugehen. Die Maximalgrenze, bei der noch eine Subventionierung erfolgen soll, liegt bei der schulischen Betreuung bei einem massgebenden Einkommen von CHF 94'999. Für die vorschulische Betreuung sind die gleichen Ansätze vorzusehen.

Das massgebende Einkommen beruht auf dem steuerbaren Einkommen sowie einem Anteil am Vermögen, wobei ab einem Vermögen von CHF 300'000 keine Betreuungsgutscheine mehr ausgerichtet werden sollen.

Der Stadtrat beabsichtigt, die Höhe der Betreuungsgutscheine wie folgt zu bemessen:

Stufen	Massgebendes Einkommen in Franken	Subvention f. Kita pro Tag / Kinder über 18 Monate	Subvention f. Kita pro Tag / Kinder bis 18 Monate	Subvention f. Tageseltern pro Stunde / Kinder über 18 Monate	Subvention f. Tageseltern pro Stunde / Kinder bis 18 Monate
1	bis 31'999	95	105	9.00	11.00
2	ab 32'000	93	103	8.80	10.80
3	ab 34'000	91	101	8.60	10.60
4	ab 36'000	88	98	8.40	10.40
5	ab 38'000	85	95	8.20	10.20
6	ab 40'000	82	92	8.00	10.00
7	ab 42'000	79	89	7.80	9.80
8	ab 44'000	76	86	7.60	9.60
9	ab 46'000	73	83	7.40	9.40
10	ab 48'000	70	80	7.20	8.20
11	ab 50'000	67	77	7.00	9.00
12	ab 52'000	64	74	6.80	8.70
13	ab 54'000	61	71	6.60	8.40
14	ab 56'000	58	68	6.40	8.10
15	ab 58'000	55	65	6.20	7.80
16	ab 60'000	52	62	6.00	7.50
17	ab 62'000	49	59	5.80	7.20
18	ab 64'000	46	56	5.60	6.90
19	ab 66'000	43	53	5.40	6.60
20	ab 68'000	40	50	5.20	6.30
21	ab 70'000	37	47	5.00	6.00
22	ab 72'000	34	44	4.70	5.70
23	ab 74'000	31	41	4.40	5.40
24	ab 76'000	28	38	4.10	5.10
25	ab 78'000	25	35	3.90	4.80
26	ab 80'000	23	31	3.60	4.50
27	ab 82'000	20	27	3.30	4.20

28	ab 84'000	17	23	3.10	3.90
29	ab 86'000	14	19	2.80	3.60
30	ab 88'000	11	15	2.50	3.30
31	ab 90'000	8	11	2.20	3.00
32	ab 92'000	5	7	1.90	2.70
33	ab 94'000	2	3	1.60	2.40
34	ab 95'000	0	0	0	0

Für Erziehungsberechtigte, die heute von Subventionen im Kinderhaus Werd profitieren, wird die Umstellung zu einer Anpassung der Subventionen und teilweise zu etwas geringeren Beiträgen führen – weiterhin jedoch so, dass es sich lohnt, zu arbeiten. Dafür erhalten mehr Familien auch aus dem Mittelstand Unterstützung bei der Finanzierung der Ausgaben für Kindertagesstätten; so entsteht ein neuer Anreiz zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Entwicklung von Bedarf und Kosten

Bei einer wachsenden Zahl von Kindern im Vorschulalter sowie einem Anstieg der Betreuungsquote von aktuell 29.8 auf 33 und langfristig 37 Prozent ist mit folgenden Ausgaben für die Stadt Adliswil zu rechnen:

	Einkommensgrenze (massgebendes Einkommen) bei 94'999 Franken		
	Erstes Jahr (Stand Ende 2017)	Zweites Jahr	längerfristig
Anzahl Adliswiler Kinder im Vorschulalter	1'121	1'236	1'351
Betreuungsquote	29.8 %	33.0 %	37.0 %
Anzahl betreuter Adliswiler Kinder	334	408	500
Anzahl Kinder mit Anspruch auf Subvention	112	149	190
Subventionsbeitrag (exkl. Sozialhilfefälle)*	595'623	792'277	1'060'649

Quelle: Interface Politikstudien Forschung und Beratung

Dabei ist bei Familien, deren Einkommen und Vermögen unter dem Existenzminimum liegt und die auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen sind, von der Ausrichtung von Betreuungsgutscheinen abzusehen, da die Gesamtkosten ohnehin von der öffentlichen Hand getragen werden. Dies wird heute bereits so gehandhabt und wird ebenfalls bei der Berechnung der Kosten für die schulergänzende Betreuung umgesetzt.

Unter der Annahme, dass sich die Zahl der zu betreuenden Kinder tatsächlich entsprechend der Prognose entwickelt, ist längerfristig (mehrere Jahre) ein Aufwand von bis zu CHF 1'061'000 für Betreuungsgutscheine möglich. Dabei entfallen gleichzeitig die für die heutige Subventionierung für Plätze im Kinderhaus Werd und beim Tageselternverein bereitgestellten finanziellen Mittel von rund CHF 450'000, was die längerfristigen Mehrkosten auf bis zu CHF 611'000 jährlich reduziert.

Um auf die in der Beratung der ersten Vorlage im Grossen Gemeinderat aufgeworfenen Bedenken in Bezug auf ein ungebremses Kostenwachstum einzugehen, wird der maximale Bruttobetrag im Gemeindeerlass definiert und es wird damit eine verbindliche Obergrenze für die Ausgaben festgehalten. Daneben ist die Ausrichtung von Betreuungsgutscheinen vorerst auf 10 Jahre zu beschränken, um bei einem allfälligen Antrag auf Weiterführung dannzumal den Bedarf sowie mögliche gesetzliche Veränderungen berücksichtigen zu können.

Aufwand und Kosten für die Administration

Mit der Einführung von Betreuungsgutscheinen ist eine Stelle zu schaffen, die die Prüfung des Anspruchs, die Ausgabe der Gutscheine, die Bewirtschaftung der Fälle sowie telefonische Auskünfte vornimmt. Gemäss Erfahrung anderer Gemeinden ist mit 0.25 Stellenprozenten pro Fall zu rechnen, für Adliswil ergibt das einen Bedarf von rund 30 - 50 Stellenprozenten. Zum Zeitpunkt der Einführung von Betreuungsgutscheinen wird die Fallzahl vermutlich noch nicht sehr stark steigen. Der Aufwand bei Einführung und erstmaliger Durchführung wird jedoch höher sein (Einführung entsprechender Software, Erarbeitung von Formularen und Abläufen, Kommunikation) als bei eingespielter Routine. Es ist daher ein Aufwand von vorderhand 40 Stellenprozenten einzuplanen, wobei diese tatsächlich erst bei Bedarf auszuschöpfen sind. Im Übrigen ist davon auszugehen, dass durch den Wegfall der Berechnung der individuellen Subventionen im Kinderhaus Werd die heute dort für Administration eingesetzten Stellenprozente um ca. 5 - 10 % reduziert werden können.

Daneben entstehen Kosten für die Anschaffung und die Betreibung einer geeigneten Betreuungsapplikation. Sinnvollerweise wird die heute von der Schule bereits benutzte Applikation Scholaris erweitert. Die Kosten belaufen sich einmalig auf CHF 12'250 (inkl. MwSt.) und jährlich wiederkehrend auf CHF 550 (inkl. MwSt.).

Gesamtkosten

Kosten CHF, auf CHF 1'000 gerundet	Erstes Jahr	Zweites Jahr	längerfristig
Betreuungsgutscheine längerfristig	596'000	792'000	1'061'000
Administration (Vollkosten inkl. Betreuungsapplikation)	70'000	70'000	70'000
Total Kosten insgesamt	666'000	862'000	1'131'000
abzgl. bisherige Kosten	450'000	450'000	450'000
Total Mehrkosten	216'000	412'000	681'000

Da es sich bei der Finanzierung von Betreuungsgutscheinen um eine neue Ausgabe handelt, ist von einem Gesamtbetrag von CHF 1'131'000 auszugehen und nicht von den Mehrkosten gegenüber heute. Bei Annahme werden jedoch zeitgleich mit der Einführung die bisherigen Kosten für die Subventionierung für Platzierungen im Kinderhaus Werd bzw. im Tageselternverein von total rund CHF 450'000 entfallen.

Beiträge Dritter sind keine vorgesehen.

Zuständigkeit

Anlässlich der ersten Behandlung des Vorhabens im Grossen Gemeinderat vom 7. November 2018 stellte sich unter anderem die Frage, ob die Einführung von Betreuungsgutscheinen durch die Legislative abschliessend beschlossen werden könne (vorbehältlich eines fakultativen Referendums) oder ob ein Entscheid an der Urne vorzusehen sei.

Überlegungen dazu waren, dass für die Einführung von Betreuungsgutscheinen einerseits ein Gemeindeerlass notwendig ist, über dessen Gutheissung oder Ablehnung nach Art. 32 Ziff. 10 der Gemeindeordnung Adliswil die Legislative (Grosser Gemeinderat) zu entscheiden hat. Andererseits entstehen durch die Einführung wiederkehrende Kosten für die Stadt Adliswil in der Höhe von maximal CHF 1'130'000. Über Kosten in dieser Höhe ist, sofern sie nicht gebunden sind, gemäss Art. 33a Ziff. 6 an der Urne zu entscheiden. Da es sich zudem um einen wichtigen Entscheid handelt, der auch von der Bevölkerung getragen werden sollte, entschied sich der Stadtrat dafür, eine Volksabstimmung vorzusehen. Er stützte sich dabei unter anderem auch auf das Vorgehen in der Gemeinde Horgen, bei dem der Entscheid zur Einführung von Betreuungsgutscheinen an der Urne erfolgte. Das Gemeindeamt bestätigte telefonisch, dass dieses Vorgehen möglich sei.

Nachdem das Geschäft zur Einführung von Betreuungsgutscheinen in der damaligen Fassung im Grossen Gemeinderat an der Sitzung vom 7. November 2018 an der Ausgabenbremse gescheitert war, wurde zur Klärung des Abstimmungsprozederes eine schriftliche Stellungnahme des Gemeindeamtes des Kantons Zürich eingeholt.

Dieses hält in seinem Antwortschreiben vom 18. Februar 2019 fest, dass ein Vorgehen, wie es Horgen zur Einführung von Betreuungsgutscheinen gewählt hat, zulässig ist.

Gleichzeitig bestätigt das Gemeindeamt, dass es sich bei der Einführung von Betreuungsgutscheinen um einen wichtigen Rechtssatz handelt, der durch das Gemeindeparlament zu beschliessen ist gemäss Art. 32 Ziff. 10 GO (i.V. m. § 4 Abs. 2 GG). Dieser Beschluss untersteht dann einem fakultativen Referendum (Art. 14 lit. f GO). Die Prüfung des Entwurfs für den Gemeindeerlass zur Einführung von Betreuungsgutscheinen durch das Gemeindeamt ergab, dass den „Vollzugsbehörden weder sachlich, örtlich noch zeitlich ein erheblicher Ermessensspielraum“ mehr verbleiben würde und die Folgekosten damit als gebunden zu betrachten seien.

Das Gemeindeamt bestätigt des Weiteren, dass es grundsätzlich zulässig erscheint, aufgrund des kommunalen Regelungsspielraums bei der Umsetzung einer bedarfsgerechten Kinderbetreuung von § 18 KJHG durch Betreuungsgutscheine eine Regelung zur Begrenzung der Folgekosten einzubauen.

Über die Einführung von Betreuungsgutscheinen entscheidet daher der Grosse Gemeinderat. Die Rahmenbedingungen für die Ausrichtung von Betreuungsgutscheinen sowie die Begrenzung der Folgekosten sind in einem Gemeindeerlass zu regeln. Die genaue Höhe der individuellen Betreuungsgutscheine innerhalb des definierten Rahmens, den Umgang mit Spezialfällen sowie die konkrete Abwicklung hält der Stadtrat in einem Behördenerlass (Ausführungsbestimmungen) fest.

Die Kosten sind im Budget noch nicht enthalten.

Auf Antrag des Ressortvorstehers Soziales fasst der Stadtrat, gestützt auf Art. 32 Ziff. 10, Art. 41, Art. 47 Ziff. 12 und Art. 47a Ziff. 6 der Gemeindeordnung der Stadt Adliswil, folgenden

Beschluss:

- 1 Der Einführung von Betreuungsgutscheinen zur subjektorientierten Unterstützung der vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung in Kindertagesstätten per 1. August 2020 wird zugestimmt.
- 2 Dem Gemeindeerlass zum Bezug von Betreuungsgutscheinen für die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter wird zugestimmt.
- 3 Vorbehältlich der Zustimmung durch den Grossen Gemeinderat werden gebundene Ausgaben in der Höhe von jährlich CHF 1'061'000 zulasten Konto 702.3637.00/7021700 sowie CHF 70'000 zulasten Konto 702.3010.00/7021700 bewilligt.
- 4 Der Stellenplan des Ressorts Soziales wird ab 2020 um 40 Stellenprozente erhöht.
- 5 Für die zur Umsetzung notwendige Software Scholaris wird ein Verpflichtungskredit von brutto CHF 12'250 inkl. MwSt. gemäss Offerte der Firma PMI.AG vom 9. Mai 2018 zulasten Konto 061.3118.00/61150 bewilligt.
- 6 Dem Grossen Gemeinderat werden folgende Anträge unterbreitet:
 - 6.1 Der Einführung von Betreuungsgutscheinen zur subjektorientierten Unterstützung der vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung in Kindertagesstätten per 1. August 2020 wird zugestimmt.
 - 6.2. Der Gemeindeerlass zum Bezug von Betreuungsgutscheinen für die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter wird bewilligt.
 - 6.3 Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum.
- 7 Das Ressort Soziales wird mit dem Vollzug dieses Beschlusses beauftragt.
- 8 Zu diesem Beschluss wird eine Medienmitteilung publiziert.
- 9 Dieser Beschluss ist öffentlich, sobald die Medienmitteilung publiziert wurde.

10 Mitteilung an:

- 10.1 Grosser Gemeinderat
- 10.2 Stadtrat
- 10.3 Sozialkommission
- 10.4 Ressortleiterin Soziales
- 10.5 Ressortleiter Finanzen

Stadt Adliswil
Stadtrat

Farid Zeroual
Stadtpräsident

Gregor Matter
Stadtschreiber a.i.