

Sitzung Nr. 06/22-23 vom 29. November 2022

Protokollauszug

Schulergänzende Betreuung, Horte und Mittagstische

B2.1.

Diskussionsgeschäft einheitliche Kinderbetreuungsverordnung und einheitliches Elternbeitragsreglement der Stadt Dübendorf für Kinderkrippen, Tagesstrukturen und Tagesfamilien

50

Ausgangslage

Gemeinderätin Angelika Murer Mikolasek (glp/GEU) und 17 Mitunterzeichnende reichten am 16. Januar 2019 das Postulat "*Elternbeiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung*" ein.

Der Stadtrat wurde aufgefordert, Bericht und Antrag für eine Anpassung des Tarifsystems bzw. des Elternreglements für die Elternbeiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung (Kinderkrippen und Tageseltern) zu erstellen, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu fördern, dass Dübendorfer Familien nicht aus finanziellen Gründen gezwungen seien, auf Erwerbstätigkeit zu verzichten, und negative Erwerbsanreize vermieden werden.

Der Stadtrat ist nach eingehender Befassung zum Schluss gekommen, dass es für die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf einer ganzheitlichen Lösung bedarf, welche die Altersspanne vom Kleinstkind bis zum Abschluss der Primarschule umfasst. Er hat deshalb dem Sozialvorstand den Auftrag erteilt, eine Lösung auszuarbeiten, die sowohl die Betreuungsverhältnisse in Kinderkrippen, Tagesstrukturen und Tagesfamilien umfasst und einheitlich regelt.

Eine Arbeitsgruppe bestehend aus Ivo Hasler, Petra Spinas, Karin Zulliger, Claudia Schoch, Marcel Rüegg und der externen Begleitung Sergio Tassinari hat in der Folge sowohl eine neue Kinderbetreuungsverordnung (VO KiBe) als auch ein Elternbeitragsreglement (EBR) erarbeitet.

Dieses gemeinsame Vorgehen entspricht auch der bisherigen Praxis. Auch für die aktuellen Reglemente wurde damals eine Arbeitsgruppe eingesetzt, um die einheitliche Handhabung rund um die Subventionierung von Betreuungsplätzen in Dübendorf sicherzustellen.

Erwägungen

Die neue Kinderbetreuungsverordnung (KiBe Vo, vgl. B1)

Die VO KiBe legt fest, wie die steuerpflichtigen Eltern von Dübendorf mit Bedarf an familien- und schulergänzender Kinderbetreuung unterstützt werden sollen. Zudem ist festgehalten, in welchen Betreuungseinrichtungen kommunale Unterstützungsleistungen vorgesehen sind. Da Dübendorf ein gutes Betreuungsangebot sowohl bei den Kinderkrippen wie auch bei den Tagesstrukturen und bei der Tagesfamilienbetreuung hat, sollen in erster Linie Betreuungsverhältnisse in Betreuungseinrichtungen mit Standort Dübendorf mit kommunalen Mitteln unterstützt werden (vgl. VO KiBe §1 Abs. 3). Nur wenn die Nachfrage mit diesen Betreuungseinrichtungen nicht gedeckt werden kann, sollen auch Eltern unterstützt werden, die ihre Kinder in einer Betreuungseinrichtung ausserhalb von Dübendorf betreuen lassen.

Die VO KiBe findet keine Anwendung bei Betreuungsverhältnissen in Spielgruppen, beim Nanny-Modell sowie weiteren Betreuungsangeboten (Kinderhütendienste, Babysitting), da diese die Vereinbarkeit von Familie und Beruf nicht im erforderlichen Umfang gewährleisten.

Dem Stadtrat ist es ein wichtiges Anliegen, dass er die kommunalen Unterstützungsleistungen aktiv steuern kann. Dem Gemeinderat wird deshalb die VO KiBe zum Beschluss vorgelegt. Darin ist vorgesehen, dass der Gemeinderat dem Stadtrat die Kompetenz erteilt, das Tarifreglement zu erlassen und insbesondere auch anzupassen.

Solche Anpassungen haben auch Auswirkungen auf den Bereich der Tagesstrukturen der Primarschule Dübendorf. Bisher war die Primarschulpflege für Anpassungen im Elternbeitragsreglement für Tagesstrukturen allein zuständig. Die künftigen Anpassungen des Stadtrates sollen deshalb immer in Absprache mit der Primarschulpflege vorgenommen werden.

Ein zentrales Element des Tarifreglements ist die Definition der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Dübendorfer Eltern. Gesucht war eine Definition, die gerecht ist, wenig Missbräuche zulässt, mit wenig Aufwand ermittelt werden kann und bei allen drei Betreuungsarten angewendet werden kann. Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern folgendermassen zu definieren (vgl. VO KiBe §8 Abs. 2):

Steuerbares Einkommen + Anteil des steuerbaren Vermögens + Einkaufsbeiträge in die 2. Säule (BVG) + Liegenschaftsabzüge vermindert um den Pauschalbeitrag.

Die Familienkonstellation (Anzahl Elternteile und Anzahl unterstützungspflichtige Kinder) sollen wie bereits in der aktuellen Tarifordnung angemessen berücksichtigt werden. Wegleitend sind die SKOS-Richtlinien in Verbindung mit den gemäss Steuergesetz zulässigen Abzügen einer Familie. Damit wird eine zentrale Forderung der Postulanten umgesetzt.



Um unterstützungsberechtigt zu sein, müssen Eltern bei der Betreuung von Kindern im Vorschulalter den Nachweis der Vereinbarkeit von Familie und Beruf erbringen. Konkret bedeutet dies, dass ein Arbeitspensum von mindestens 120% ausgewiesen werden muss. Bei der Betreuung von Kindern im Schulalter ist dieser Nachweis nicht erforderlich, da dies bereits heute bei den städtischen Tagesstrukturen kein Kriterium ist. Der Dienstleiter schulergänzende Betreuung und die Leiterin Bildung empfehlen, dies so weiter zu führen. Der Stadtrat wird im Elternbeitragsreglement zudem festlegen, was einer Arbeitstätigkeit gleichgestellt ist (vgl. Entwurf EBR §2) und wann Erziehungsberechtigte davon befreit sind aufgrund einer von einer Fachstelle festgestellten Sozialen Indikation.

Das geplante Elternbeitragsreglement (EBR, vgl. Entwurf in Beilage, B2)

Der Stadtrat plant, ein Elternbeitragsreglement EBR (vgl. Beilage Entwurf EBR 2023) zu beschliessen, welches in Abhängigkeit des massgebenden Einkommens eine lineare Abschöpfung vorsieht. Jeder Franken mehr an wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit hat einen Einfluss auf den Elternbeitrag. Damit verschwinden die Stufen und damit auch die Schwelleneffekte, die im heutigen Reglement bestehen. Gleichzeitig sind im EBR ein paar wenige Parameter festgelegt, die es dem Stadtrat ermöglichen, die kommunalen Beiträge aktiv zu steuern.

Um die unterschiedliche Kostenintensität der Betreuungsmodule in den Kinderkrippen, Tagesstrukturen und bei der Tagesfamilienbetreuung miteinander in Beziehung zu setzen, wird das teuerste Betreuungsmodul – Ganztagesbetreuung in Kinderkrippen - als Referenzwert festgelegt und mit drei Parametern festgelegt:

- Einstufung 100% des Referenzwertes
- Minimaler Elternbeitrag
- Maximaler Elternbeitrag

Alle anderen möglichen Betreuungsmodule, die die Eltern in Kinderkrippen, bei den Tagesstrukturen oder bei der Tagesfamilie wählen können, werden aufgrund ihrer Finanzintensität mit einem Prozentsatz festgelegt.

Innerhalb des festgelegten minimalen und maximalen Elternbeitrages steigen die effektiven Elternbeiträge in Abhängigkeit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit linear an. Die Festlegung eines minimalen Elternbeitrages ist wichtig, um Eltern, die ihre Kinder nicht familien- und schulergänzend betreuen lassen, nicht zu benachteiligen.

Neben diesen Parametern muss noch der Abschöpfungsgrad als weiterer zentraler Parameter festgelegt werden. Der Abschöpfungsgrad sagt aus, wieviel vom ermittelten massgebenden Gesamteinkommen in die Berechnung des Elternbeitrages miteinbezogen wird. Der Abschöpfungsgrad ist vergleichbar mit dem Steuersatz im Steuergesetz.

Mit diesem Modell kann der Stadtrat seine Absicht umsetzen, dass die kommunalen Mittel aktiv und mit ein paar wenigen Parametern gesteuert werden können. Die wichtigsten Parameter sind der minimale und maximale Elternbeitrag sowie der Abschöpfungsgrad.

Wird der minimale Elternbeitrag angehoben, trifft dies Eltern in wirtschaftlich moderaten Verhältnissen.

Wird der minimale Elternbeitrag gesenkt, profitieren diese Eltern von tieferen Elternbeiträgen, es steigen die städtischen Subventionen. Wird der Abschöpfungsgrad angehoben, trifft das eher Eltern in guten bis sehr guten wirtschaftlichen Verhältnissen, es sinken die Subventionen.

Es ist geplant auf der stadteigenen bzw. schuleigenen Website einen KitaRechner aufzuschalten wie ihn bereits eine ganze Anzahl von anderen Gemeinden haben, vgl. dazu www.kitarechner.ch. Der Vorteil ist, dass die Eltern den voraussichtlichen einkommensabhängigen Elternbeitrag selbständig (aber unverbindlich) berechnen können und so die Stadtverwaltung bzw. die Schulverwaltung durch Anfragen über mögliche städtische Beiträge entlasten können.

Zentrale Fachstelle für subventionierte Betreuungsplätze

Bisher bearbeiten zwei unterschiedliche Verwaltungsstellen den Bereich der familien- und schulergänzenden Betreuung. Neu soll eine Fachstelle die Federführung haben. So kann sichergestellt werden, dass das EBR einheitlich ausgelegt und die Subventionen einheitlich festgesetzt werden. Aufgrund des Bearbeitungsvolumens scheint die Fachstelle bei der Primarschule geeigneter, da sie bereits jetzt für die städtischen Tagesstrukturen zuständig ist und entscheidend mehr Betreuungsverhältnisse berechnet. Dies setzt die Bereitschaft der Schulpflege voraus. Es ist gemäss getätigten Abklärungen möglich, die bereits bestehende Datenbank Scolaris auszubauen, um die Berechnung der Subventionen effizient und effektiv zu erbringen. Bei einer möglichen Zusammenführung der Verwaltungsarbeit in einer Fachstelle kann der Aufgabenbereich folgendermassen stichwortartig umschrieben werden (detailliert vgl. B3):



- Controllingaufgaben:
 - Kontraktmanagement
 - Finanzplanung und Finanzsteuerung
 - Reporting
 - Allgemeine Aufgaben
- Sekretariatsaufgaben:
 - Kontrolle und Berechnung der Elternbeiträge
 - Elterninformationen

Innerhalb der skizzierten Aufgabenbereiche gibt es Arbeiten, die von einer qualifizierten Sekretariatsstelle bewältigt werden können und Arbeiten, die durch eine Controllingstelle ausgeführt werden müssen. Die Zusammenlegung der bisherigen beiden Stellen in der Stadt- bzw. Schulverwaltung bietet synergetisches Optimierungspotential. Für den langfristigen Stellenbedarf dieser neuen zentralen Fachstelle ist nach aktueller Einschätzung und unter Berücksichtigung dieses Optimierungspotentials davon auszugehen, dass für die Steuerung und die Administration folgende künftige Stellenwerte notwendig sind:

- Controllingstelle 0.3 Stellenwerte
- Qualifizierte Sekretariatsarbeit 0.7 Stellenwerte

Bei der konkreten Umsetzung des Stellenplans würden die gesamten Stellenprozente der Fachstelle bewilligt. Die effektiv eingesetzten personellen Ressourcen würden wie bis anhin im Bereich der Tagesstrukturen dann dem effektiven Bedarf folgend eingesetzt.

Hinweis: Bei den familienergänzenden Betreuungsverhältnissen werden der Abschluss der Elternbeitragsvereinbarungen, die Rechnungsstellung und das Inkasso der Elternbeiträge weiterhin durch die privaten Leistungserbringer erbracht. Eine korrekte Berechnung der Elternbeiträge durch die Stadt Dübendorf hat unmittelbare Folgen auf die Berechnung der Subventionen, da die Elternbeiträge und die Subventionen in subjektfinanzierten Beitragsmodellen in direktem Zusammenhang stehen. Diese Aufgabe muss von einer zentralen Stelle erledigt werden. Bei den schulergänzenden Betreuungsverhältnissen bleiben sämtliche Aufgaben wie bis anhin innerhalb der Schulverwaltung bestehen.

Kostenschätzung

Gesamtsituation schul- und familienergänzendes Betreuungsangebot:

Im Jahr 2021 hat die Stadt Dübendorf für die drei Betreuungsarten rund 1.23 Mio. an Subventionen geleistet.

Subventionen bei Betreuungsverhältnisse in Kinderkrippen, Tagesfamilien und in den Tagesstrukturen im Jahr 2021	
Kitas (inkl. städt. Kita Zwinggarten)	CHF 293'500
Tagesfamilien	CHF 107'000
Tagesstrukturen (inkl. kalkulatorischer Raumaufwand)	CHF 830'000
TOTAL 2021	CHF 1'230'500

Im Budget 2022 sind für die drei Betreuungsarten folgende Beträge eingestellt:

Betreuungsart	Beiträge
Kinderkrippen	CHF 310'000
Tagesfamilien	CHF 200'000
Tagesstrukturen der Stadt (ohne Raumaufwand)	CHF 768'000
TOTAL	CHF 1'268'000

Mit der Einführung der neuen Kinderbetreuungsverordnung und dem Elternbeitragsreglement ist davon auszugehen, dass die Subventionen für Betreuungsverhältnisse von Kindern im Vorschulalter steigen werden. Die Kostenschätzung geht davon aus, dass sich die heute aufgewendeten rund CHF 510'000 (Kitas und Tagesfamilien) mittelfristig (2-5 Jahre) verdoppelt und langfristig (6-10 Jahre) vervierfacht. Bei den Tagesstrukturen schätzt man mittelfristig rund 1.2 Mio. und langfristig rund 1.5 Mio. städtische Subventionen. Die Kostendeckung durch Elternbeiträge bei den Tagesstrukturen dürfte sich sowohl mittelfristig als auch langfristig zwischen 60-70% bewegen. Die Umsetzung des einheitlichen Elternbeitragsreglements hat für das Budget der schulergänzenden Tagesstrukturen somit folgenden Einfluss: Die Aufwände ergeben sich nach wie vor dem Bedarf entsprechend. Die Ressourcen werden behutsam eingesetzt. Die Erträge ergeben sich nach wie vor aufgrund der Auslastung und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Kunden. Nach dem die Kostendeckung durch Elternbeiträge in den letzten 8-10 Jahren bei durchschnittlich 80% lag, dürfte diese sich künftig mit dem neuen Elternbeitragsreglement, wie oben erwähnt, bei 60-70% einpendeln. Grundsätzlich ist eine detaillierte Prognose allerdings sehr schwierig zu treffen. Es kann nicht vorausgesagt werden, wie die tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnisse der Familien sind, welche die schulergänzende Betreuung anmelden bzw. buchen.



Terminplan für die Umsetzung

Die Inkraftsetzung ist per 1. Januar 2024 geplant. Sollte dieser Termin nicht eingehalten werden können, wäre der nächstmögliche Start auf Beginn des Schuljahres 2024/25 zu legen. Die neu geschaffene Fachstelle muss ihre Arbeit drei Monate vor Inkraftsetzung aufnehmen, damit alle Betreuungsverhältnisse rechtzeitig an die neuen Verhältnisse angepasst werden können. Die Kosten für diese Stelle sind im Budget 2023 nicht enthalten.

Fragen an die Primarschulpflege

1. Ist die Primarschulpflege mit dem vorliegenden Entwurf der Kinderbetreuungsverordnung einverstanden?
Ja
2. Ist die Primarschulpflege mit dem vorliegenden Entwurf des Elternbeitragsreglements einverstanden?
Ja
3. Unterstützt die Primarschulpflege die Übernahme des Leads bei der Subventionierung und Steuerung des ganzen Bereichs der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung (Kitas, Tagesfamilien und Tagesstrukturen) mit der neuen Fachstelle?
Ja
4. In Abhängigkeit zu Frage 3:
Ist die Primarschulpflege mit der Konkretisierung des Stellenbedarfs der neuen Fachstelle einverstanden?
Ja
5. Ist die Primarschulpflege damit einverstanden, dass der Stadtrat in Koordination mit der Primarschule, schlussendlich die Tarifstruktur für die Stadt Dübendorf festsetzt?
Ja
6. Unterstützt die Primarschulpflege die geplante Inkraftsetzung per 1.1.2024?
Ja
7. Gibt es weitere Aspekte zu beachten?
Nein