Stadt Dübendorf

Stadtrat

A N T R A G

des Stadtrates vom 29. Juni 2023

GR Geschäfts-Nr. 30/2023

Beschluss des Gemeinderates

betreffend

Kinderbetreuungsverordnung
Postulat Angelika Murer Mikolasek und 17 Mitunterzeichnende "Elternbeiträge an die Familienergänzende Kinderbetreuung

---

Der Gemeinderat,

in Kenntnis eines Antrages des Stadtrates vom 29. Juni 2023, gestützt Art. 15 der Gemeindeordnung vom 26. September 2021

b e s c h l i e s s t :

1. Die Kinderbetreuungsverordnung (KiBeVO) wird gutgeheissen.

2. Das Postulat von Angelika Murer Mikolasek und 17 Mitunterzeichnende «Elternbeiträge an die Familienergänzende Kinderbetreuung» wird abgeschrieben.

3. Für die Vorbereitung der Umsetzung der KiBeVO werden gemäss den Erwägungen für das Jahr 2024 einmalige Kosten von Fr. 70'000 genehmigt.

4. Für die Unterstützung von Betreuungsverhältnissen in Kindertagesstätten werden ab dem ersten Betriebsjahr die vom Gemeinderat mit Beschluss vom 5. Dezember 2016 bewilligten Mittel von maximal Fr. 550'000.00 eingesetzt.

5. Die Unterstützung von Betreuungsverhältnissen bei den Tagesfamilien wird neu nach dem Modell der Subjektfinanzierung und im Rahmen der bisherigen bewilligten Kredite festgelegt. Für das erste volle Betriebsjahr steht damit ein maximaler Kredit von Fr. 350'000.00 zur Verfügung.

6. Die Unterstützung der Tagesstrukturen bleibt unverändert im Rahmen des Beschlusses der Volksabstimmung vom 29. November 2020.

7. Das bisherige vom Gemeinderat festgelegte Elternbeitragsreglement (Beschluss Nr. 128 vom 5. Dezember 2016) wird mit der Inkraftsetzung der Kinderbetreuungsverordnung ausser Kraft gesetzt.

8. Der Stadtrat bestimmt die Inkraftsetzung der Verordnung und wird mit dem Vollzug beauftragt.

9. Unter Vorbehalt der Festsetzung der Kinderbetreuungsverordnung durch den Gemeinderat wird der Stadtrat mit dem Erlass und der Umsetzung des Elternbeitragsreglements beauftragt.

WEISUNG

Inhaltsverzeichnis

Ausgangslage 4
Erwägungen 5
1. Vorgeschichte 5
2. Grundsätzliche Überlegungen 6
3. Die wichtigsten Inhalte der Kinderbetreuungsverordnung (KiBeVO, 25.4.23, Akten) 6
4. Zusammenarbeit mit den Betreuungsanbietern 7
5. Das geplante Elternbeitragsreglement (vgl. Entwurf EBR Stand 25.4.2023, Akten) 8
6. Auswirkungen auf die Verwaltung 9
7. Benchmark des Krippenbereichs mit ausgewählten kantonalzürcherischen Gemeinden 11
8. Bestehende Kostendächer für die verschiedenen Betreuungsarten 12
9. Terminplan für die Umsetzung (Stand 25.4.2023) 13
10. Ausserkraftsetzung von bisherigen Rechtsgrundlagen 14
11. Schlussfolgerungen 14

Ausgangslage

Gemeinderätin Angelika Murer Mikolasek (glp/GEU) und 17 Mitunterzeichnende reichten am 16. Januar 2019 nachfolgendes Postulat ein:

"Elternbeiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung"

Der Stadtrat wird 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 sind, auf Erwerbstätigkeit zu verzichten, und negative Erwerbsanreize vermieden werden. Zu überprüfen sind dabei insbesondere:

- *eine stärkere Berücksichtigung der Mehrkosten des zweiten Kindes und weiterer Kinder*
- *die Berücksichtigung des Pensums bzw. der Anzahl notwendigen Betreuungstage in Bezug auf den Subventionsansatz*

Zu berücksichtigen sind Lösungen unter Einhaltung des bestehenden Kostendachs (wobei die heute bestehenden Subventionen nicht gekürzt werden dürfen), als auch solche mit einer Erhöhung des Kostendachs.

Anzugeben sind auch die für Dübendorf erwarteten Kosten entsprechender Massnahmen (unter Berücksichtigung der Anzahl mutmasslich betroffenen Familien).

Begründung:

Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist sowohl für die Einzelnen als auch für die Gesellschaft wichtig. Sie dient der Chancengleichheit, Gleichberechtigung, Lohngleichheit und der Selbstbestimmung. Dass beide Eltern berufstätig sind, liegt auch im Interesse des Staates. So machen entsprechende Investitionen volkswirtschaftlich Sinn (weniger Altersarmut, weniger Sozialkosten, höhere Steuereinnahmen, Bekämpfung des Fachkräftemangels sowie von Standortnachteilen, Chancengerechtigkeit der Kinder).

Nach ausführlicher Analyse der Elternbeiträge der Stadt Dübendorf sowie einem detaillierten Vergleich mit anderen Städten (Uster, Zürich, Bern, Luzern) konnten verschieden Mängel bzw. Fehlanreize im heutigen Tarifsystem der Stadt Dübendorf festgestellt werden. Alles in allem lohnt sich die Erwerbstätigkeit des zweiten Elternteils für viele Familien in Dübendorf nicht, bzw. sie zahlen sogar drauf (vom zweiten Einkommen verbleibt ein Negativ-Saldo, die Eltern haben bei Erwerbstätigkeit beider weniger Geld zur Verfügung, als wenn nur einer arbeiten würde).

Dies ist insbesondere bei mehreren Kindern der Fall. So bezahlt beispielsweise eine Familie mit (auf 200% gerechnet) maximal möglichen Haushaltseinkommen von brutto Fr. 150'000.00 jährlich mehr als Fr. 5'000.00 drauf, wenn das zweite Elternteil mit einem 60%-Pensum arbeiten geht, als wenn dieses Elternteil gar nicht arbeiten würde – und dies ohne Berücksichtigung der aufgrund des Zweiteinkommens erhöhten Steuern. Bei einem 40%-Pensum resultiert gerade mal ein Ertrag von rund Fr. 700.00, womit aufgrund erhöhter Steuerlast ebenfalls ein Minus-Saldo verbleibt. Dieser Effekt entsteht dadurch, dass das zweite Kind in Dübendorf bei der Bemessung des massgebenden Einkommens mit einem zusätzlichen Abzug von lediglich Fr. 3'000.00 berücksichtigt wird, obwohl bereits ein einziger Krippentag/Woche/Kind rund Fr. 6'000.00 pro Jahr kostet. In allen verglichenen Gemeinden ist dieser Abzug für das zweite Kind durch die Steuerabzüge pro Kind (Fr. 10'300.00 inkl. Versicherungsabzug) bereits "automatisch" um ein Vielfaches stärker berücksichtigt als in Dübendorf.

Weiter führt die fehlende Berücksichtigung des Erwerbspensums bzw. der Anzahl benötigter Betreuungstage dazu, dass sich oft ein höheres Erwerbspensum der Familie (bspw. 160%) nicht mehr lohnt bzw. aus finanziellen Gründen gar unmöglich wird, weil damit die Grenze der Subventionsberechtigung überschritten wird, während bei einem tieferen (bspw. 120%) Pensum und entsprechend tieferem Gesamteinkommen noch Subventionen bezogen werden können. Die finanzielle Situation einer Familie ist indes nicht dieselbe, wenn Fr. 90'000.00 mit 120 Stellenprozenten und einem Betreuungstag erwirtschaftet werden, als wenn hierfür 200 Stellenprozente und fünf Betreuungstage nötig sind.

Im Ergebnis führt dies dazu, dass viele Eltern von den Subventionen nicht oder in unzureichendem Mass erfasst werden, obwohl sie mit ihrem Zweit-Einkommen die Betreuungskosten nicht oder nur kaum decken können.

Diese Effekte sind bei keiner der verglichenen Städte vorhanden. Das zweite Kind wird i.d.R. deutlich stärker berücksichtigt: Es wird entweder auf das steuerbare Einkommen abgestellt, wodurch automatisch deutlich höhere (steuerliche) Kinderabzüge pro Kind miteinfliessen, oder die Kinderabzüge sind deutlich höher. Auch die Höhe des Erwerbspensums bzw. die Anzahl der notwendigen Betreuungstage stellt in anderen Städten folgerichtig ein Kriterium für die Berechnung des Ansatzes dar. Selbst im bürgerlich dominierten Luzern, welche Stadt insgesamt von den verglichenen Städten am wenigsten subventioniert und ursprünglich "Vorbild" war für unser System, gibt es keine der erwähnten negativen Erwerbsanreize.

Das Modell von Bern zeigt, dass ein faires Berechnungssystem nicht kompliziert sein muss: Die Berechnung des Tarifs erfolgt mittels einfachem Online-Tool anhand der Kriterien Einkommen, Familiengrösse, Anzahl Betreuungstage (vgl. https://www.bern.ch/themen/iinder-jungendliche-und-familie/kinderbetreuung/tagesstaetten-fuer-kleinkinder-kitas/tarifrechner). Die entsprechende Berechnungsformel könnte auch für Dübendorf eine zweckmässige Lösung sein, unabhängig davon, wie hoch die Subventionsbeiträge schliesslich ausfallen sollen.

Die erwähnten Systemfehler bzw. Fehlanreize bestehen in ähnlicher Weise auch in Bezug auf die Elternbeiträge für die schulergänzenden Angebote. In diesem Bereich sind die Auswirkungen aufgrund der grundsätzlich geringeren Kosten jedoch etwas geringer. Zudem gelten bezüglich der schulergänzenden Betreuungsangebote etwas andere Voraussetzungen als bezüglich der familienergänzenden Betreuungsangebote. Darum beschränkt sich vorliegendes Postulat (vorerst) auf die familienergänzenden Betreuungsangebote."

Erwägungen

1. Vorgeschichte

Der Gemeinderat überwies das Postulat von Angelika Murer Mikolasek am 6. Mai 2019 zur Beantwortung an den Stadtrat. Der Stadtrat hat zu eingereichten Postulaten gestützt auf Art. 49 der Geschäftsordnung des Gemeinderates Dübendorf (heute: Art. 35 Abs. 1) innert sechs Monaten, d.h. im vorliegenden Fall bis spätestens 6. November 2019, schriftlich Bericht zu erstatten. Nach mündlicher Zustimmung von Angelika Murer Mikolasek zur beantragten Fristerstreckung bis 20. November 2019 erfolgte eine erste Beantwortung des Postulats mit Stadtratsbeschluss Nr. 19-448 vom 5. Dezember 2019.

Für eine erweiterte Beurteilung des Elternbeitragsreglements wurde der Vergleich mit einem grundlegend anderen Modell, der Stadt Dietikon, vorgenommen und dem Gemeinderat beantragt, das Postulat bis auf Weiteres aufrecht zu erhalten. Die zweite Beantwortung des Postulats erfolgte mit Stadtratsbeschluss Nr. 21-148 vom 22. April 2021. Eine dritte Beantwortung mit einem detaillierten Plan zur Umsetzung erfolgte am 17. März 2022 (Stadtratsbeschluss Nr. 22-136).

2. Grundsätzliche Überlegungen

Der Stadtrat ist nach eingehender Diskussion zum Schluss gekommen, dass es für die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in Dübendorf 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 wie auch Tagesfamilien umfasst und einheitlich regelt.

Die ausgearbeitete Kinderbetreuungsverordnung (KiBeVO), die dem Gemeinderat zur Verabschiedung vorgelegt wird, legt die zentralen politischen Grundsätze für diese drei Betreuungsarten fest. Die Verordnung regelt, welche Betreuungsverhältnisse in welchen Betreuungsarten mit städtischen Mitteln unterstützt werden. Der gewählte Ansatz ist der einer Subjektfinanzierung. Die Erziehungsberechtigten (= Steuerpflichtige der Stadt Dübendorf) sollen sich in erster Linie mit einkommensabhängigen Elternbeiträgen an den Kosten beteiligen.

Um die Effizienz der Ermittlung der Subventionen zu erhöhen, ist in der KiBeVO auch eine Definition der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit integriert worden. Der Stadtrat schlägt aus verwaltungsökonomischen Gründen und um Missbräuchen vorzubeugen vor, sich bei der Definition der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auf das steuerbare Einkommen und einen Teil des steuerbaren Vermögens sowie zwei weiteren Komponenten abzustellen. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Subventionen auch transparent festgelegt werden können. Das neue Konzept des Elternbeitragsreglements muss sicherstellen, dass die Tarifordnung steuerbarer wird als heute. Dies wird erreicht, indem ausgehend von einem Referenzwert für das teuerste Modul alle anderen möglichen Module zu diesem in Beziehung gesetzt werden. So kann der Stadtrat inskünftig durch die Veränderung einiger weniger Parameter, das Verhältnis von Elternbeiträge und Subventionen verändern. Um die Transparenz für die Eltern zu erhöhen, soll auf der stadteigenen Website ein KitaRechner aufgeschaltet werden, der es den Eltern ermöglicht, unverbindlich die Elternbeiträge zu ermitteln.

Zusammenlegung in einer Verwaltungsabteilung: Heute werden die Subventionen in zwei Abteilungen bearbeitet. Die Abteilung Soziales ist zuständig für die Subventionen von Betreuungsverhältnissen in Kitas und bei den Tagesfamilien, die Primarschule ist zuständig für die Führung und die Subventionierung bei den Tagesstrukturen. Mit der ganzheitlichen Lösung soll die Zuständigkeit in einer Abteilung zusammengefasst werden. Es bietet sich an, die Abwicklung über die Primarschule zu realisieren. Die Abteilung Soziales soll weiterhin für die Aufsicht- und Bewilligung von privaten Kitas und bei den Tagesfamilien fungieren.

3. Die wichtigsten Inhalte der Kinderbetreuungsverordnung (KiBeVO, 25.4.23, Akten)

Die KiBeVO 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 in Dübendorf ein gutes Betreuungsangebot sowohl bei den Kinderkrippen wie auch bei den Tagesstrukturen und bei der Tagesfamilienbetreuung besteht, sollen in erster Linie Betreuungsverhältnisse in Betreuungs-

einrichtungen mit Standort Dübendorf mit kommunalen Mitteln unterstützt werden (vgl. KiBeVO §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 Subventionen für die Betreuungsverhältnisse bei Tagesfamilien fussen auf der Urnenabstimmung vom 2. Juni 2002. Der in Dübendorf ansässige Tageselternverein hatte eine Defizitgarantie von Fr. 350'000.00 zugesichert. Der Tageselternverein hat sich im Jahr 2022 aufgelöst. Der Stadtrat hat mit dem Tagesfamilienverein Zürich Oberland (TFZO) eine neue Leistungsvereinbarung unterzeichnet. Betreuungsverhältnisse bei Tagesfamilien werden seither kommunal mit Subjektbeiträgen unterstützt, das heisst, dass in erster Linie die Elternbeiträge ermässigt werden. Die Beitragsleistungen an die subventionierten Betreuungsverhältnisse bei Tagesfamilien sollen neu durch die KiBeVO geregelt werden. Gemäss dem Gutachten von Prof. Dr. Isabelle Häner ist dies zulässig, da der Grundsatz der Zweckgebundenheit nicht verletzt wird. Der vom Stadtrat mit Beschluss Nr. 21-439 vom 28. Oktober 2021 vorgenommene Wechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung ist «eine Projektanpassung im Rahmen des unveränderten oder nur unwesentlich veränderten Zwecks» (vgl. Akten Gutachten Häner, Punkt 21, 27).

Die KiBeVO findet keine Anwendung bei Betreuungsverhältnissen in Spielgruppen, beim Nanny-Modell sowie weiteren Betreuungsangeboten (Kinderhütedienste, Babysitting, Betreuung durch Verwandte).

Wie bereits in der dritten Beantwortung des Postulats festgehalten, ist es dem Stadtrat ein wichtiges Anliegen, dass er die kommunalen Unterstützungsleistungen aktiv steuern kann. Dem Gemeinderat wird deshalb die KiBeVO zum Beschluss vorgelegt. Darin ist vorgesehen, dass der Gemeinderat dem Stadtrat die Kompetenz erteilt, das Tarifreglement zu erlassen und insbesondere auch anzupassen. 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 und bei allen drei Betreuungsarten angewendet werden kann. Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern folgendermassen zu definieren (vgl. KiBeVO §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) soll angemessen berücksichtigt werden. Wegleitend sind die SKOS-Richtlinien in Verbindung mit den gemäss Steuergesetz zulässigen Abzüge 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. Bei der Betreuung von Kindern im Schulalter ist dieser Nachweis nicht erforderlich, da dies bereits heute bei den städtischen Tagesstrukturen kein Kriterium ist. Der Stadtrat wird im Elternbeitragsreglement festlegen, was einer Arbeitstätigkeit gleichgestellt ist (vgl. Entwurf EBR §2) und wann Erziehungsberechtigte davon befreit sind aufgrund einer von einer Fachstelle festgestellten Sozialen Indikation.

4. Zusammenarbeit mit den Betreuungsanbietern

Es ist geplant, mit den Betreuungseinrichtungen mit Standort Dübendorf eine Kooperationsvereinbarung abzuschliessen. In dieser Vereinbarung wird festgehalten, welche Spielregeln in der Zusammenarbeit gelten sollen. Mit einer solchen Vereinbarung kann auch der Zahlungsfluss optimiert und

verwaltungsökonomisch für alle Beteiligten festgelegt werden. Ziel ist, dass die Betreuungseinrichtungen den Eltern nur den einkommensabhängigen Elternbeitrag in Rechnung stellen. Die Subventionen für die einzelnen Kinder werden - in einem noch zu bestimmenden Rhythmus - von der Stadtverwaltung direkt an die Betreuungseinrichtungen ausgerichtet.
Die Betreuungseinrichtungen haben so den Vorteil, dass das Debitorenrisiko minimiert wird. Die Eltern haben den grossen Vorteil, dass sie nicht die ganzen Betreuungskosten vorschiessen müssen und die Stadtverwaltung hat den Vorteil, dass die Berechnung nicht jeden Monat mit allen Elternteilen abgerechnet werden muss.

5. Das geplante Elternbeitragsreglement (vgl. Entwurf EBR Stand 25.4.2023, Akten)

Der Stadtrat plant, ein Elternbeitragsreglement EBR (vgl. Akten Entwurf EBR 2023 sowie das Elternbeitragsreglement kurz erklärt) 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 unerwünschten 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 ins Verhältnis Referenzwert gesetzt. Daraus ergibt sich automatisch der minimale und maximale Elternbeitrag für das entsprechende Betreuungsmodul bei der jeweiligen Betreuungsart.

Ein Beispiel zur Erläuterung:

		Elternbeitrag		**Max. Unterstützungsbeitrag**
Modul in	**Einstufung**	**Minimal**	**Maximal**	
Kinderkrippen				
Ganztagesbetreuung in Kinderkrippe **(REFERENZWERT)**	**100%**	**23.00**	**120.00**	**97.00**
Halbtagesbetreuung in Kinderkrippe	70%	16.10 70% von Fr. 23.00	84.00 70% von Fr. 120.00	67.90

Tagesstrukturen				
Spätnachmittagsbetreuung	21.25%	4.89 21.25% von Fr. 23.00	25.50 21.25% von Fr. 120.00	20.61

Tagesfamilien				
Betreuungsstunde Tages-familie	10%	2.30 10% von Fr. 23.00	12.00 10% von Fr. 120.00	9.70

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.

Setzt der Stadtrat das neue Elternbeitragsreglement in Kraft, wird das bisherige Elternbeitragsreglement für Kindertagesstätten (GR-Beschluss-Nr. 128/2016) ausser Kraft gesetzt.

Das Elternbeitragsreglement für die Tagesstrukturen liegt gemäss §34 des Gemeindegesetzes in der Kompetenz der Primarschulpflege. Die Primarschulpflege war in der Erarbeitung des vorliegenden Projektes insbesondere bei der Kinderbetreuungsverordnung und dem neuen Elternbeitragsreglement massgeblich beteiligt. Sie hat an der Sitzung vom 29. November 2022 mit Geschäft 50 den Willen zum Ausdruck gebracht, dass sie die ganzheitliche Sichtweise der schul- und familienergänzenden Kinderbetreuung sowie die Steuerung des ganzen Bereichs in einer Verwaltungsabteilung grundsätzlich gutheisst. Die Primarschulpflege hat weiter beschlossen, dass sie damit einverstanden ist so wie in §5 Abs. 3 KiBeVO festgehalten, beim Erlass, bei Änderungen oder bei der Aufhebung des Elternbeitragsreglements ein Vetorecht zu haben Eine solche Regelung ist auch gemäss dem juristischen Gutachten zulässig (vgl. Akten Häner-Gutachten, Punkt 18, ii)

6. Auswirkungen auf die Verwaltung

Bisher bearbeiten zwei unterschiedliche Verwaltungsstellen den Bereich der familien- und schulergänzenden Betreuung mit unterschiedlichen Reglementen. Neu soll eine Stelle 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. Bereits heute werden die Beiträge mittels einer Datenbank gesteuert, die durch eine Programmerweiterung auch auf die weiteren Betreuungsverhältnisse ausgeweitet werden kann. Die Primarschulpflege unterstützt die Stossrichtung des ganzen Projektes. Sie benötigt entsprechende Stellenwerte für die Umsetzung.

Bei der Abteilung Soziales fallen die bisherigen Subventionsberechnungen weg. Gemäss der per 2021 durchgeführten und bis dato geltenden Erhebungen in der Abteilung Soziales sind für die Erfüllung der Aufgaben im Zusammenhang mit der Subventionierung von familienergänzenden Kinderbe-

treuungsstätten 21 Stellenprozente vorgesehen. Bezogen auf das Jahr 2022 war dies nicht ausreichend, es mussten rund 34% dafür aufgewendet werden.

Im erläuternden Bericht ist der Aufgabenbereich der Verwaltungsarbeit im Detail beschrieben.

Es ist davon auszugehen, dass für die Steuerung und die Administration innerhalb der Stadtverwaltung ab dem 1. August 2024 folgende Stellenwerte notwendig sind:

Controllingstelle	0.3 Stellenwerte
Qualifizierte Sekretariatsarbeit	0.7 Stellenwerte

Die 0.3 Stellenwerte für die Controllingstelle fallen bereits ab dem 1. Februar 2024 an. Diese Stelle wird verantwortlich sein für die notwendigen Vorbereitungsaufgaben. An Vorbereitungsaufgaben fallen an: Programmierung der Datenbank scolaris, Entwicklung der Informationsunterlagen für die Eltern, Verhandlungen der Kooperationsvereinbarungen mit den aktuell 15 Betreibern von Kitas und mit dem Tagesfamilienverein Zürich Oberland.

Aufgrund der neuen Aufgabenzuteilung und vor dem Hintergrund, dass mehr Erziehungsberechtigte als heute Subventionierungsgesuche stellen werden, ergeben sich in der Verwaltung (Bildungsabteilung) jährlich wiederkehrende Kosten und einmalige Kosten bis zum Inkrafttreten der KiBeVO:

Personalkosten ab 1.8.2024		
Controllingstelle 30% (inkl. Sozialleistungen)	Fr. 41'700	
Sekretariat 70% (inkl. Sozialleistungen)	Fr. 77'100	
Total Personalaufwand I		Fr. 118'800
./. Wegfall Sachbearbeitung Abt. Soziales, 21%		Fr. -22'000
./. Wegfall Sachbearbeitung Schulergänzende Betreuung 10%		- 10'000
Total Personalaufwand II		**Fr. 96'800**

Einmalige Ausgaben (1.2. – 31.7.2024)		
Programmierung scolaris	Fr. 12'000	
Bereitstellung Arbeitsplatz	Fr. 8'000	
Vorbereitung Umsetzung: Personalkosten Februar bis Juli 2024	Fr. 50'000	
Total Übriger Sachaufwand/Betriebsaufwand		**Fr. 70'000**

Bewilligt der Gemeinderat die Kinderbetreuungsverordnung, dann sind sowohl die Kinderbetreuungsbeiträge wie auch die Verwaltungskosten als gebundene Ausgaben anzusehen. Die für die Umsetzung der KiBeVO notwendigen Stellen müssen deshalb nicht speziell beantragt werden.

Hinweis: Der Abschluss der Elternbeitragsvereinbarungen, die Rechnungsstellung für die einkommensabhängigen Elternbeiträge, das Inkasso der einkommensabhängigen Elternbeiträge bei den privaten Kinderkrippen und beim Tagesfamilienverein erfolgt weiterhin durch die privaten Leistungserbringer.

7. Benchmark des Krippenbereichs mit ausgewählten kantonalzürcherischen Gemeinden

Die Stadt Dübendorf hat im Vergleich mit den Gemeinden Wetzikon, Dietikon, Bülach und Uster, die alle in etwa die gleiche Bevölkerung haben, den höchsten Versorgungsgrad an Krippenplätzen (vgl. Benchmark Kinderkrippen). Bei den Subventionen richtet die Stadt Dübendorf im Vergleich zu Dietikon und Uster deutlich weniger Unterstützungsleistungen aus.

FINANZECKWERTE FÜR BENCHMARK KINDERKRIPPEN

KRITERIUM	VOLKETSWIL	BÜLACH**	WETZIKON*	DÜBENDORF	DIETIKON	USTER
EINWOHNER/INNEN am 31.12.2020	18'851	21'973	25'038	29'854	27'855	35'295
ANZAHL KINDER IM ALTER VON 0-4 am 31.12.2020	977	1'275	1'358	1'527	1'697	1'738
STEUERKRAFT PRO EINWOHNER/IN 2020	3'230	2'567	2'326	3'068	2'261	3'021
SUBVENTIONEN IM JAHR 2020	182'679	296'000	477'000	269'587	1'500'000	1'687'000
SUBVENTIONEN PRO KIND 0 - 4/im Jahr	187	232	351	177	884	971
ANZAHL KRIPPENPLÄTZE AM STANDORT, ohne Tagesfamilien	93	252	190	550	229	407
Annahme: Φ Betreuungsdauer pro Woche	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
potentielles Angebot für Kinder in Kitas	186	504	380	1'100	458	814
Versorgungsgrad	19.0%	39.5%	28.0%	72.0%	27.0%	46.8%

8. Bestehende Kostendächer für die verschiedenen Betreuungsarten

Die drei Betreuungsarten werden bisher auf der Basis von verschiedenen Beschlüssen finanziert.

Betreuungsverhältnisse bei Tagesfamilien

Die Subventionen bei den Betreuungsverhältnissen bei den Tagesfamilien gehen zurück auf den Volksentscheid aus dem Jahr 2002 (Gemeindeabstimmung vom 2. Juni 2002, Erhöhung des jährlichen wiederkehrenden Kredites an den Tageselternverein Dübendorf auf maximal Fr. 350'000.00 per 1. Januar 2003). Der Tageselternverein hat sich im Jahr 2022 aufgelöst. Der Stadtrat hat mit dem Tageselternverein Züricher Oberland (TFZO) im Jahr 2022 eine Leistungsvereinbarung unterzeichnet und gleichzeitig den Wechsel zur Subjektfinanzierung vorgenommen (vgl. Stadtratsbeschluss Nr. 21-439 vom 28. Oktober 2021). Gemäss dem juristischen Gutachten ist der Volksabstimmungsbeschluss aus dem Jahr 2002 nach wie vor gültig.

Betreuungsverhältnisse in Kitas

Der Gemeinderat beschloss mit Beschluss-Nr. 128/2016 betreffend Subventionierte familienergänzende Angebote der Stadt Dübendorf, Evaluation/Weiterführung per 1. Januar 2017 für die Subventionierung von Betreuungsverhältnissen in Kitas ein jährliches Kostendach von Fr. 550'000.00.

Betreuungsverhältnisse in den kommunal geführten Tagesstrukturen

Die Unterstützungsbeiträge bei den Tagesstrukturen wurden vom Souverän am 29. November 2020 letztmals festgelegt. Der Souverän hat mit dieser Volksabstimmung den Tagesstrukturen neben den bereits bewilligten Mitteln von rund Fr. 2'000'000.00 einen Zusatzkredit von Fr. 3'000'000.00 gewährt. Die Vorlage berücksichtigt die Weiterentwicklung der Tagesstrukturen bis ins Jahr 2030. Der Bruttoaufwand der Tagesstrukturen wird bei Vollausbau bei Fr. 5'045'000.00 liegen. Die Eltern beteiligen sich mit rund 66% an diesen Kosten. Der Nettoaufwand liegt somit bei rund Fr. 1'715'000.00. Die Nettoausgaben liegen aktuell noch tiefer.

<u>Auswirkungen</u>

Für die Umsetzung der KiBeVO und deren finanzielle Auswirkungen können in einem ersten Schritt die bisherigen bewilligten Kredite verwendet werden.
Bei den Kitas ist im ersten Jahr der Umsetzung von einem Kredit von Fr. 550'000.00 auszugehen.
Bei der Tagesfamilienbetreuung soll weiterhin der Kredit aus dem Jahr 2002 seine Gültigkeit haben mit einem Kredit von maximal Fr. 350'000.00 pro Jahr.
Eine Prüfung der Erhöhung des Kostendachs wie im Postulat gefordert, macht aus Sicht des Stadtrates erst Sinn, wenn erste Erfahrungen mit dem neuen Modell vorliegen und auf handfeste Zahlen abgestützt werden kann.

Der Kredit für die Tagesstrukturen muss selbständig bleiben, da die Tagesstrukturen kommunal geführt und nach dem Bruttoprinzip abgerechnet werden.

Mittelfristiger Ausblick

Ebene Kanton Zürich: Der Regierungsrat des Kantons Zürich beabsichtigt, sich an den Kosten der kommunalen Subventionen zu beteiligen. Im Rahmen der Revision des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) schlägt er vor, sich mit einem Drittel an den Kosten der Gemeinden bzw. Städte zu beteiligen. Die Vernehmlassung zum KJHG ist im Dezember 2022 abgeschlossen worden. Gemäss Auskunft der zuständigen kantonalen Stellen wird die Vorlage zu Beginn des Jahres 2024 beim Kantonstat beantragt.

Ebene Bund: Der Bund beabsichtigt sich mit dem Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) ebenfalls an der Finanzierung zu beteiligen. Die neue Rechtsgrundlage soll das bisherige Impulsprogramm ablösen, welches am 31. Dezember 2024 ausläuft. Der Bund wird in erster Linie die Elternbeiträge ermässigen. Es kann aber heute noch nicht gesagt werden, wie hoch die Mitfinanzierung des Bundes sein wird.

9. Terminplan für die Umsetzung (Stand 25. April 2023)

Für die Erarbeitung der verschiedenen Dokumente werden die nachfolgenden Meilensteine festgelegt.

Thema	**Termin**
Vernehmlassung bei der Schulpflege zu Rechtsgrundlagen und zur neuen Aufgabenteilung	Erfolgte im November 2022
Verabschiedung der Kinderbetreuungsverordnung (KiBeVO) und des provisorisch Elternbeitragsreglements (EBR) im Stadtrat	bis Ende Juni 2023
Information der Betreuungseinrichtungen durch Stadtrat	August 2023
Bearbeitung und Verabschiedung der KiBeVO im Gemeinderat	bis Ende November 2023
Fakultatives Referendum (60 Tage)	Bis Ende Januar 2024
Hinweis: Für eine Inkraftsetzung auf den 01.08.2024 muss die Vorlage spätestens Ende Dezember 2023 vom Gemeinderat verabschiedet werden	
Vorbereitung der Umsetzung durch Bildungsabteilung, Verhandlungen mit den Betreuungseinrichtungen, Anpassung der Datenbank für Abwicklung der administrativen Prozesse, Information der Eltern, u.a.m.	Ab Januar 2024 bis 31.7.2024
Definitive Festlegung des EBR durch Stadtrat	Februar 2024
KiBeVO und EBR in Kraftsetzung	1. August 2024

10. Ausserkraftsetzung von bisherigen Rechtsgrundlagen

Mit der Einführung der KiBeVO werden verschiedene Rechtsgrundlagen zu Tarifreglementen ausser Kraft gesetzt. Es sind dies, das vom Gemeinderat mit Beschluss-Nr. 128/2016 vom 5. Dezember 2016 beschlossene Elternbeitragsreglement für Betreuungsverhältnisse in Kindertagesstätten und das Elternbeitragsreglement «Schulergänzende Angebote» erlassen von der Primarschulpflege vom 20.1.2009 und alle im Folgenden erfolgten Anpassungen.

Die Primarschulpflege, die gemäss Gemeindeordnung zuständig für den Erlass der Elternbeiträge bei den Tagesstrukturen ist, hat an der Sitzung vom 29. November 2022 mit Geschäft 50 den Willen zum Ausdruck gebracht, das bisherige eigene Elternbeitragsreglement vom 20. Januar 2009 ausser Kraft zu setzen und inskünftig das neue Elternbeitragsreglement anzuwenden.

11. Schlussfolgerungen

Mit dem vorliegenden Antrag werden die Bereiche «familien- und schulergänzende Kinderbetreuung für Kinder im Vorschulalter und Kinder bis zum Ende der Primarschule» in der Stadt Dübendorf einheitlich geregelt. Für die schulergänzende Kinderbetreuung hat der Souverän bereits im Jahr 2020 einem bedarfsgerechten schulergänzenden Betreuungsangebot zugestimmt. Für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist es deshalb notwendig, dass in Dübendorf ein neues Finanzierungsmodell für die Subventionierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung eingeführt wird.

Mit dem neuen Modell wird dem Anliegen der Postulanten weitgehend Rechnung getragen. Die Berechnung der Elternbeiträge wird gegenüber heute deutlich vereinfacht und auf das steuerbare Einkommen und einem Teil des steuerbaren Vermögens sowie zwei Komponenten, die als Steuerschlupflöcher gelten, abgestimmt. Die Familiengrösse wird dabei angemessen berücksichtigt. Diese Veränderungen können nicht wie von den Postulanten gefordert im bestehenden Modell modifiziert werden, sondern führen zu einem Modellwechsel.

Eine Anpassung der Elternbeiträge wirkt sich auf die Standortattraktivität der Stadt Dübendorf positiv aus; gerade in jungen Familien haben insbesondere gut ausgebildete Mütter das Bedürfnis, zumindest in Teilzeit arbeitstätig zu bleiben, um einerseits ihre Ausbildung weiter nutzen zu können und den Anschluss im Berufsleben nicht zu verlieren. Andererseits haben sie so auch die Möglichkeit, das Familienbudget aufzubessern, was im Endeffekt zu höheren Steuereinnahmen führt. Auch Frauen, welche sich für ein paar Jahre "Familienzeit" entschieden haben, können den Wiedereinstieg ins Berufsleben besser bewerkstelligen, wenn sie die Kinder während ihrer Abwesenheit gut betreut wissen. Sind sie zu lange nicht mehr arbeitstätig, sind ihre Ausbildungen veraltet oder sie finden keine Stelle aus Mangel an Berufserfahrung.

Die Anpassung der Subventionierung ist zudem für Familien, in welchen beide Elternteile arbeiten müssen oder für alleinerziehende Väter oder Mütter, eine finanzielle Entlastung. Auch die Schule profitiert indirekt von einer Erhöhung der Unterstützungsbeiträge. Haben die Erziehungsberechtigten bessere Betreuungskonditionen, ist die Bereitschaft höher, die Institutionen zu nutzen, was wiederum die Sozialisierung und Entwicklung der Kinder positiv beeinflusst und ihnen den Schulstart erleichtert. Dies wird sich im Kindergarten positiv auswirken; fremdsprachige Kinder, welche regelmässig die Angebote einer Kindertagesstätte besuchen, erleben in der Regel einen besseren Schulstart und können sich einfacher in einen Klassenverbund einfügen, was wiederum das Schulsystem entlastet.

Nicht zu vergessen ist dabei, dass die Ausgaben im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung einen volkswirtschaftlichen Nutzen generieren, der schon in verschiedenen Studien bestätigt wurde. Die Studie des Büro-Bass ermittelte ein Nutzen von 1 : 3 bis 4, d.h. dass sich jeder investierte Franken bis zu 3 bis 4 Mal für Gemeinden, Kantone und Bund auszahlt. Der Nutzen für die Gemeinde wurde mit einem Return of Invest von 1 : 1,6 ermittelt. Es kann davon ausgegangen werden, dass das vorgeschlagene Modell für die Finanzen der Stadt Dübendorf mindestens saldoneutral ist.

Wird die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtert, können Eltern vermehrt erwerbstätig sein. Auch sind Familien mit zwei Einkommen sozial besser abgesichert und im Falle einer Trennung oder der Arbeitslosigkeit eines Elternteils weniger häufig auf Sozialhilfe angewiesen. Auch die Wirtschaft profitiert vom bestehenden Betreuungsangebot, weil dadurch mehr Fachkräfte zur Verfügung stehen und vor allem Mütter ihre Pensen weniger stark reduzieren.

Das neue Modell soll inskünftig von einer Verwaltungsabteilung geführt werden. Damit wird der Verwaltungsaufwand für die Abwicklung der Subventionen und das Controlling effizient gestaltet und optimiert.

Aus diesen Gründen empfiehlt der Stadtrat im Einvernehmen mit der Primaschulpflege dem Gemeinderat, für die Stadt Dübendorf ein neues Modell für die Subventionierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung einzuführen und die vorliegende Kinderbetreuungsverordnung per 1. August 2024 in Kraft zu setzen. Gleichzeitig sind die für die Umsetzung der neuen Grundlagen notwendigen Kosten im Budget 2024 zu genehmigen und die künftigen finanziellen Auswirkungen in den Budgets der Folgejahre vorzusehen.

Antrag

Dem Gemeinderat wird beantragt:

1. Die Kinderbetreuungsverordnung (KiBeVO) wird gutgeheissen.

2. Das Postulat von Angelika Murer Mikolasek und 17 Mitunterzeichnende «Elternbeiträge an die Familienergänzende Kinderbetreuung» wird abgeschrieben.

3. Für die Vorbereitung der Umsetzung der KiBeVO werden gemäss den Erwägungen für das Jahr 2024 einmalige Kosten von Fr. 70'000.00 genehmigt.

4. Für die Unterstützung von Betreuungsverhältnissen in Kindertagesstätten werden ab dem ersten Betriebsjahr die vom Gemeinderat mit Beschluss vom 5. Dezember 2016 bewilligten Mittel von maximal Fr. 550'000.00 eingesetzt.

5. Die Unterstützung von Betreuungsverhältnissen bei den Tagesfamilien wird neu nach dem Modell der Subjektfinanzierung und im Rahmen der bisherigen bewilligten Kredite festgelegt. Für das erste volle Betriebsjahr steht damit ein maximaler Kredit von Fr. 350'000.00 zur Verfügung.

6. Die Unterstützung der Tagesstrukturen bleibt unverändert im Rahmen des Beschlusses der Volksabstimmung vom 29. November 2020.

7. Das bisherige vom Gemeinderat festgelegte Elternbeitragsreglement (Beschluss Nr. 128 vom 5. Dezember 2016) wird mit der Inkraftsetzung der Kinderbetreuungsverordnung ausser Kraft gesetzt.

8. Der Stadtrat bestimmt die Inkraftsetzung der Verordnung und wird mit dem Vollzug beauftragt.

9. Unter Vorbehalt der Festsetzung der Kinderbetreuungsverordnung durch den Gemeinderat wird der Stadtrat mit dem Erlass und der Umsetzung des Elternbeitragsreglements beauftragt.

Dübendorf, 29. Juni 2023

Stadtrat Dübendorf

André Ingold
Stadtpräsident

Mathias Vogt
Stadtschreiber

GR Geschäfts-Nr. 30/2023

Kinderbetreuungsverordnung
Postulat Angelika Murer Mikolasek und 17 Mitunterzeichnende "Elternbeiträge an die Familienergänzende Kinderbetreuung

---

Wir beantragen Zustimmung unter Berücksichtigung der Änderungen gemäss separatem GRPK-Beschluss vom 9. April 2024.

8600 Dübendorf, 9. April 2024

Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission

Paul Steiner
Präsident

Rico Roffler
Sekretär Stv.

Dieser Antrag wird unter Berücksichtigung der Änderungen gemäss separatem Beschluss vom 9. April 2024 zum Beschluss erhoben.

8600 Dübendorf, 6. Mai 2024

Gemeinderat Dübendorf

Patrick Schärli
Präsident

Rico Roffler
Sekretär Stv.

Rechtskräftig

gemäss Bescheinigung des
Bezirksrates Uster
vom 17. Juni 2024

Aktenverzeichnis

GR Geschäft-Nr. 30/2023

Kinderbetreuungsverordnung
Postulat Angelika Murer Mikolasek und 17 Mitunterzeichnende "Elternbeiträge an die Familienergänzende Kinderbetreuung

---

1. Weisung vom 29. Juni 2023
2. Stadtratsbeschluss Nr. 23-319 vom 29. Juni 2023
3. Erläuternder Bericht zum Antrag des Stadtrates
4. Kinderbetreuungsverordnung (KiBeVO)
5. Entwurf Elternbeitragsreglement (Stand 25. April 2023)
6. Beschluss-Nr. 113 vom 27. Juni 2023 der Schulpflege zu Neuregelung der administrativen Abläufe in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung und Ausserkraftsetzung des von der Schulpflege erlassenen Elternbeitragsreglement
7. Elternbeitragsreglement familienergänzende Angebot vom 5. Dezember 2016, gültig seit 1. Januar 2017
8. Elternbeitragsreglement schulergänzende Angebote vom 20. Januar 2009, mit Revision vom 3. März 2015, gültig seit 17. August 2015
9. Stadtratsbeschluss Nr. 21-439 vom 28. Oktober 2021 betreffend Auflösung Tageselternverein Dübendorf
10. Beschluss der Schulpflege vom 29. November 2022; Diskussionsgeschäft zu einheitlicher Kinderbetreuungsverordnung und zu einheitlichem Elternbeitragsreglement
11. Das Elternbeitragsreglement (EBR) kurz erklärt
12. Juristisches Gutachten von Prof. Dr. Isabelle Häner vom 28. April 2023
13. Entwurf Kooperationsvereinbarung Stadt Dübendorf und private Betreuungsanbieter
14. Bass-Studie volkswirtschaftlicher Nutzen
15. CS-Studie zu den Krippenkosten im Kanton Zürich
16. Reporting Tagesstrukturen April 2023