

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 1. Juni 2016

437.

Schriftliche Anfrage von Walter Angst betreffend Ausbau des Angebots an subventionierten Krippenplätzen, Angaben zu den möglichen Anpassungen der heutigen Regelungen und Finanzierungsmodellen sowie zu den Ansprüchen der Eltern

Am 16. März 2016 reichte Gemeinderat Walter Angst (AL) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2016/87, ein:

Der Stadtrat stellt in Aussicht, bis Ende 2018 das Angebot an subventionierten Krippenplätzen an der Nachfrage auszurichten. Das heutige System des Einkaufs subventionierter Krippenplätze bei privaten Trägerschaften soll überprüft und vereinfacht werden (Medienmitteilung vom 3. März 2016).

Ich bitte den Stadtrat in diesem Zusammenhang um die Beantwortung der folgenden Fragen.

1. Ist es richtig, dass künftig alle Eltern, die Kinder in einer Kindertagesstätte betreuen lassen und Anspruch auf einen subventionierten Platz haben, einen sich an der finanziellen Leistungsfähigkeit orientierenden Elternbeitrag bezahlen sollen?
2. Ist damit auch ein Wechsel von der Objekt- (Einkauf von Betreuungsplätzen) zur Subjektfinanzierung (Mitfinanzierung der Betreuungskosten der Eltern) vorgesehen?
3. Soll dieser Wechsel mit der Einführung von Betreuungsgutscheinen realisiert werden?
4. Welche der heute geltenden Regeln, die Trägerschaften berechtigen, subventionierte Betreuungsplätze anzubieten, sollen bzw. könnten bei den geplanten Anpassungen abgeändert werden?
5. Welche der heute geltenden Regeln, die Eltern die Möglichkeit geben, einen subventionierten Betreuungsplatz zu nutzen, sollen bzw. könnten bei den geplanten Anpassungen abgeändert werden?
6. Würden subventionsberechtigte Eltern bei einem allfälligen Wechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung Reduktionen im gleichen Umfang wie heute erhalten?
7. Dem Vernehmen nach wird der Regierungsrat im Laufe des Jahres 2016 die Auszahlung der KKBB einstellen. Wieso soll der Wechsel von dem sich am bereitgestellten Budget hin zu einem sich am Bedarf orientierenden System erst auf Ende 2018 umgesetzt werden?
8. Im Budget 2016 sind 16 Millionen für Kleinkinderbetreuungsbeiträge eingestellt (Rechnung 2015 16,22 Mio.). Gemäss Medienmitteilung des Stadtrats wird für die Anpassung der subventionierten KiTa-Plätze an den Bedarf mit Mehrausgaben von 6,9 Mio. Franken gerechnet. Wie sind die Mehraufwendungen berechnet worden?
9. Wie hoch sind die heute anfallenden internen Kosten der Stadt für die Bereitstellung von subventionierten Krippenplätzen (Kontrollaufwand und Verwaltungskosten inkl. Personal)? Wie viele Ressourcen könnten für andere Aufgaben freigesetzt werden, wenn man zu einem einfacheren Subventionierungssystem wechseln würde?
10. Wie hoch sind die Nettoeinsparungen der Stadt Zürich im Zusammenhang mit der Abschaffung der KKBB und dem geplanten Vollausbau subventionierter Betreuungsplätze?
11. Die „Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Zürich“ (AS 410.130) ist vom Stadtrat in eigener Kompetenz erlassen worden. Ist davon auszugehen, dass der Wechsel des Finanzierungsmodells eine Anpassung der Verordnung nötig macht? Ist der Stadtrat bereit, diese Verordnungsänderung dem Gemeinderat zur Beschlussfassung zu unterbreiten?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Mit dem Strategieschwerpunkt «Lücken in der Kinderbetreuung schliessen» verfolgt der Stadtrat drei Zielsetzungen:

1. Schliessen der Lücken beim Angebot an subventionierten Kita-Plätzen.
2. Überprüfung des Finanzierungsmodells von subventionierten Kita-Plätzen.

3. Anpassungen der Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Zürich.

1. Schliessung der Lücken beim Angebot an subventionierten Kita-Plätzen

Durch die gezielte Erhöhung subventionierter Kita-Plätze ist das Gesamtangebot aller Kita-Plätze auf Stadtgebiet während der vergangenen Jahre stark angestiegen. Gleichzeitig konnte sichergestellt werden, dass die Plätze gut ausgelastet sind. Heute entspricht das Angebot ungefähr der Nachfrage. Bei den subventionierten Kita-Plätzen übersteigt die Nachfrage das Angebot aber weiterhin. Per 2016 liegt die Nachfrage rund 620 Plätze über dem tatsächlichen Angebot. Diesen Missstand möchte der Stadtrat bis Ende 2018 durch einen verstärkten Ausbau an subventionierten Kita-Plätzen beheben. Die Finanzierung wird durch die Abschaffung der Kleinkinderbetreuungsbeiträge (KKBB) durch den Kantonsrat per 1. April 2016 und die damit frei werdenden Mittel ermöglicht, vorbehaltlich der entsprechenden Zustimmung des Gemeinderats.

2. Überprüfung des Finanzierungsmodells von subventionierten Kita-Plätzen

Mit dem heutigen Finanzierungsmodell subventionierter Kita-Plätze bezieht das Sozialdepartement fest definierte Kita-Plätze (Einkauf von Plätzen) in einzelnen Kitas. Die Anzahl der zusätzlich zu vergebenden Kita-Plätze wird jährlich mit dem Budget durch den Gemeinderat genehmigt. Das Sozialdepartement verteilt die Kita-Plätze auf dieser Basis nach soziodemografischen Kriterien (d. h. an Kitas in Quartieren mit einem hohen Anteil von Kleinkindern, einem hohen Anteil von Personen mit tiefen steuerbaren Einkommen und einer tiefen Versorgungsquote mit subventionierten Kita-Plätzen). Diese Kontingentierung stösst bereits heute an Grenzen und verliert – bei der vom Stadtrat beschlossenen Ausfinanzierung von subventionierten Kita-Plätzen – für die Zukunft ihre Berechtigung: Die Steuerung wird bei einer Deckung der Nachfrage obsolet. Grundsätzlich sollen die Plätze dort bezogen werden, wo die entsprechende Nachfrage der Eltern besteht. Zudem schränkt der Einkauf von Kita-Plätzen in spezifischen Kitas die Wahlfreiheit der Eltern ein.

Der Bezug von subventionierten Kita-Plätzen mit entsprechenden Qualitätsanforderungen erfolgt heute durch standardisierte Leistungsvereinbarungen (Kontrakte) mit einzelnen Kitas. Mittels eines Normkostenmodells wird der Tarif pro subventioniertem Betreuungstag definiert. Die Subventionen gehen direkt an die Betreuungseinrichtung. Diese stellen den Eltern den – um die Subvention reduzierten – Elternbeitrag in Rechnung. Die Eltern sind aufgrund ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sowie des Prinzips der Vereinbarkeit von Familie und Beruf subventionsberechtigt. Das Prinzip der Vereinbarkeit besagt, dass die Eltern für subventionierte Plätze den Nachweis erbringen müssen, dass sie aufgrund ihrer Berufstätigkeit, Ausbildungssituation, zur Erhaltung der Vermittlungsfähigkeit oder aufgrund von sozialer Indikation auf eine Fremdbetreuung ihres Kindes bzw. ihrer Kinder angewiesen sind. Die Prüfung der Vereinbarkeit ist Aufgabe der Kitas.

Der Stadtrat hat sich mit den Vor- und Nachteilen verschiedener Finanzierungsmodelle auseinandergesetzt und auch den Wechsel von einer Objekt- zur Subjektfinanzierung geprüft. Der Vorteil des aktuellen Modells liegt in einem gesicherten Elternbeitrag aufgrund des Normkostensatzes. Bei einem Gutscheinmodell sind die Kitas frei in der Gestaltung der Preise, auch für subventionierte Plätze, womit der Elternbeitrag von den Preisen der einzelnen Kitas abhängig ist.

Aufgrund dieser Erwägungen plant der Stadtrat eine Weiterentwicklung des heutigen Finanzierungsmodells mit folgenden Anpassungen:

- Alle anspruchsberechtigten Eltern, die – in einer Kita mit einem Kontrakt – einen Kita-Platz finden oder bereits haben, erhalten diesen subventioniert.
- Die Kitas erhalten für subventionierte Betreuungsplätze weiterhin einen Normkostensatz.

- Die Stadt wird die Kostensatzberechnung vereinfachen.
- Alle Kitas mit einem Kontrakt können unbeschränkt anspruchsberechtigten Eltern einen subventionierten Platz anbieten.
- Die Kitas werden von der Prüfung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf entlastet. Der Anspruch auf subventionierte Betreuungstage wird neu von der Verwaltung überprüft.
- Die Stadt Zürich verzichtet auf die Steuerung der Verteilung von Betreuungsplätzen auf einzelne Kitas.

Dem Stadtrat ist bewusst, dass die Stadt beim aktuellen Modell darauf angewiesen ist, dass die Kitas dieses unterstützen und auch tatsächlich allen anspruchsberechtigten Eltern einen subventionierten Kita-Platz vergeben.

3. Anpassungen der Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Zürich

In der Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Zürich vom 17. April 2013 sowie deren Ausführungsbestimmungen sind die Berechtigungsgrundlagen und das Vorgehen für die Subventionierung von Betreuungsplätzen festgelegt. Diese gelten sowohl für die vorschulische Betreuung (Kita) als auch für die schulergänzende Betreuung (Mittagstisch und Hort). Anpassungen im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des bisherigen Finanzierungsmodells werden in die zu überarbeitende Verordnung Kinderbetreuung einfließen. Die Verordnung Kinderbetreuung wird vom Sozialdepartement in Zusammenarbeit mit dem Schul- und Sportdepartement entsprechend überarbeitet und soll dem Stadtrat Anfang 2017 vorgelegt und – nach Zustimmung – im Jahr 2017 dem Gemeinderat zur Genehmigung vorgelegt und per 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt werden.

Im Rahmen der geplanten Anpassungen sollen für den Bereich der vorschulischen Kinderbetreuung folgende Punkte in der Verordnung angepasst werden:

a) Anspruch auf Subventionierung eines Kita-Platzes

Denjenigen Eltern, die die entsprechenden Anspruchsvoraussetzungen erfüllen und einen Platz in einer subventionsberechtigten Kita finden, soll ein Anspruch auf die Subventionierung des Kita-Platzes zugesichert werden (Anpassung allgemeiner Teil der VO).

b) Normkostensatz und Berechnung der subventionswirksamen Faktoren vereinfachen

Die Berechnung des Kostensatzes soll dahingehend vereinfacht werden, dass der Berechnungs- und Kontrollaufwand für die Verwaltung reduziert werden kann und die Berechnung für die Kitas transparenter und einfacher wird (Anpassung Ausführungsbestimmungen der VO).

c) Prüfung Vereinbarkeit

Für subventionierte Plätze haben die Kitas von den Eltern einen Nachweis zu verlangen, dass diese aufgrund ihrer Berufstätigkeit, Ausbildungssituation oder zum Erhalt der Vermittlungsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt auf eine Fremdbetreuung angewiesen sind. Von der Überprüfung sollen die Kitas entlastet werden, diese soll in Zukunft durch die Verwaltung erfolgen (Erfüllung Postulat GR Nr. 2013/136 von Ursula Uttinger und Irene Bernhard) (Anpassung allgemeiner Teil der VO).

Nach diesen einleitenden Ausführungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Zu Frage 1 («Ist es richtig, dass künftig alle Eltern, die Kinder in einer Kindertagesstätte betreuen lassen und Anspruch auf einen subventionierten Platz haben, einen sich an der finanziellen Leistungsfähigkeit orientierenden Elternbeitrag bezahlen sollen»):

Ja. Dieser Anspruch soll – gemäss obigen Ausführungen – in der zu überarbeitenden Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Zürich per 1. Januar 2018 verankert werden.

Zu Frage 2 («Ist damit auch ein Wechsel von der Objekt- (Einkauf von Betreuungsplätzen) zur Subjektfinanzierung (Mitfinanzierung der Betreuungskosten der Eltern) vorgesehen?»):

Der Wechsel der Finanzierungsart besteht darin, dass bei den Kitas die Betreuungsplätze nicht mehr kontingentiert werden, sondern alle an anspruchsberechtigte Eltern vergebenen Plätze subventioniert werden (siehe dazu einleitende Bemerkungen).

Zu Frage 3 («Soll dieser Wechsel mit der Einführung von Betreuungsgutscheinen realisiert werden?»):

Nein, siehe Antworten zu Frage 2.

Zu Frage 4 («Welche der heute geltenden Regeln, die Trägerschaften berechtigen, subventionierte Betreuungsplätze anzubieten, sollen bzw. könnten bei den geplanten Anpassungen abgeändert werden?»):

Das heutige Kontingentierungsmodell soll aufgehoben werden und die Trägerschaften mit einem Kontrakt sollen unbeschränkt subventionierte Plätze anbieten können.

Zu Frage 5 («Welche der heute geltenden Regeln, die Eltern die Möglichkeit geben, einen subventionierten Betreuungsplatz zu nutzen, sollen bzw. könnten bei den geplanten Anpassungen abgeändert werden?»):

Alle anspruchsberechtigten Eltern, die einen Platz in einer subventionsberechtigten Kita finden, sollen diesen subventioniert erhalten.

Zu Frage 6 («Würden subventionsberechtigte Eltern bei einem allfälligen Wechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung Reduktionen im gleichen Umfang wie heute erhalten?»):

Vergleiche dazu die einleitenden Bemerkungen. Die Beibehaltung bzw. Weiterentwicklung des heutigen Modells soll auch künftig einheitliche Elternbeiträge für subventionierte Kita-Plätze garantieren. Dies im Gegensatz zu einem Gutscheinmodell, bei dem die Kitas in der Gestaltung ihrer Tarife frei wären, wodurch sich die Elternbeiträge teilweise erhöhen würden.

Zu Frage 7 («Dem Vernehmen nach wird der Regierungsrat im Laufe des Jahres 2016 die Auszahlung der KKBB einstellen. Wieso soll der Wechsel von dem sich am bereitgestellten Budget hin zu einem sich am Bedarf orientierenden System erst auf Ende 2018 umgesetzt werden?»):

Im November 2015 beschloss der Kantonsrat, die Ausrichtung der KKBB aufzuheben. Mit Beschluss des Regierungsrats im März 2016 wurden die Fristen definitiv festgelegt: Ab 1. April 2016 werden keine KKBB mehr gesprochen, die Übergangsfrist für laufende Gesuche dauert bis Ende September (letztmalige Auszahlungen Ende August 2016).

Die geplante – zusätzliche – Subventionierung von rund 620 Plätzen betrifft rund 1000 Kinder. Damit dieser Ausbau gelingt, ist das Sozialdepartement einerseits darauf angewiesen, dass die Kitas auch tatsächlich zusätzliche subventionierte Plätze vergeben. Andererseits müssen anspruchsberechtigte Eltern auch tatsächlich einen Antrag auf Subventionierung eines Platzes stellen. Dieser Ausbau benötigt erfahrungsgemäss eine gewisse Zeit und kann nicht innerhalb eines Jahres umgesetzt werden. Daher hat der Stadtrat einen gestaffelten Ausbau über drei Jahre vorgesehen. Zudem erfolgt – neben dem Ausbau – eine entsprechende Anpassung der Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung. Unter Berücksichtigung der dazu notwendigen Vorarbeiten und politischen Prozesse ist die Einführung der entsprechenden VO per 1. Januar 2018 geplant.

Zu Frage 8 («Im Budget 2016 sind 16 Millionen für Kleinkinderbetreuungsbeiträge eingestellt (Rechnung 2015 16,22 Mio). Gemäss Medienmitteilung des Stadtrats wird für die Anpassung der subventionierten KiTa-Plätze an den Bedarf mit Mehrausgaben von 6,9 Mio Franken gerechnet. Wie sind die Mehraufwendungen berechnet worden?»):

Die Mehrausgaben berechnen sich auf Basis der zusätzlich zu subventionierenden Kita-Plätzen sowie den Kosten je subventioniertem Kita-Platz. Für die Jahre 2016 bis 2018 zeigt sich die Berechnung wie folgt:

	2016 (BU inkl. ZK)	2017 (AFP)	2018 (AFP)	2019 (AFP)
Ausbau subv. Kita-Plätze gem. SSP	150	250	220	0
Durchschn. Kosten je subv. Kita-Platz (in Fr.)	18 760	18 480	17 640	17 640
Bruttoaufwand Ausbau gem. SSP pro Jahr (in Mio. Fr.)	5,3	4,6	3,9	0
Kumulierter Bruttoaufwand Ausbau gem. SSP (in Mio. Fr.)	5,3	9,9	13,8	13,8
Aufwandreduktion durch höhere durchschn. Elternbeiträge (kumuliert, in Mio. Fr.)	-2,5	-3,5	-6,9	-6,9
Nettoaufwand Ausbau gem. SSP kumuliert (in Mio. Fr.)	2,8	6,4	6,9	6,9

Durch die zusätzliche Subventionierung von Kita-Plätzen erhalten zunehmend Eltern einen vergünstigten Platz, deren Einkommen (nach Abzügen) nahe am Grenzbetrag von Fr. 100 000.– liegt. Damit sinken die durchschnittlichen Kosten je subventioniertem Kita-Platz und erhöhen sich die durchschnittlichen Elternbeiträge an subventionierte Kita-Plätze.

Zu Frage 9 («Wie hoch sind die heute anfallenden internen Kosten der Stadt für die Bereitstellung von subventionierten Krippenplätzen (Kontrollaufwand und Verwaltungskosten inkl. Personal)? Wie viele Ressourcen könnten für andere Aufgaben freigesetzt werden, wenn man zu einem einfacheren Subventionierungssystem wechseln würde?»):

Für die Bereitstellung von subventionierten Kita-Plätzen sind heute folgende Abteilungen bzw. Bereiche in der Stadtverwaltung zuständig:

Sozialdepartement, Kontraktmanagement, Frühbereich (Erstellen und Prüfen der Kontrakte mit Kitas, Prüfung der Gesuche um subventionierte Kita-Plätze): 4,5 Stellenwerte.

Sozialdepartement, Support Sozialdepartement, Team Elternbeitragsberechnung (Elternbeitragsberechnungen und Fakturierung, Subventionsabrechnungen mit privaten Kitas, Abrechnung der städtischen Kitas): 4,0 Stellenwerte.

Schul- und Sportdepartement, Schulamt, Team Elternbeiträge, Subventionen (Prüfung der Subventionsgesuche, Erstellen der Elternbeitragsfaktoren, sowohl für vorschulische als auch für schulergänzende Betreuung): 3,9 Stellenwerte.

Dazu kommt auch die Krippenaufsicht (Sozialdepartement), welche für die Betriebsbewilligung aller Krippen und privaten Horte auf Stadtgebiet und deren Aufsicht zuständig ist (also nicht nur für Krippen mit subventionierten Plätzen): 4,2 Stellenwerte.

Das Sozialdepartement prüft im Rahmen des SSP, wie durch ein vereinfachtes Subventionierungsmodell auch Abläufe vereinfacht und allenfalls Ressourcen eingespart werden können. Gleichzeitig bedeutet die geplante Subventionierung von zusätzlichen Kita-Plätzen auch einen höheren Abrechnungs- und Kontrollaufwand. Und die Übernahme der Überprüfung von «Vereinbarkeit von Familie und Beruf» durch die Verwaltung wird zu zusätzlichen Aufgaben führen. Insgesamt geht der Stadtrat davon aus, dass die geplante Subventionierung von zusätzlichen Kita-Plätzen ressourcenneutral erfolgen wird, allenfalls wird es innerhalb der einzelnen Bereiche zu Aufgaben- und Ressourcenverschiebungen kommen.

Zu Frage 10 («Wie hoch sind die Nettoeinsparungen der Stadt Zürich im Zusammenhang mit der Abschaffung der KKBB und dem geplanten Vollausbau subventionierter Betreuungsplätze?»):

Die Nettoeinsparungen können wie folgt berechnet werden:

	2016 (BU inkl. ZK)	2017 (AFP)	2018 (AFP)	2019 (AFP)
Aufwand KKBB gem. Budget und AFP (in Mio. Fr.)	16,0	16,0	16,0	16,0
Aufwand KKBB nach Abschaffung per 1.4.2016 (in Mio. Fr.)	9,7	0	0	0
Zusätzliche Sozialhilfekosten durch Wegfall KKBB (in Mio. Fr.)	1,2	4,8	4,8	4,8
Nettoeinsparungen durch Abschaffung KKBB (in Mio. Fr.)	5,1	11,2	11,2	11,2
Nettoaufwand Ausbau gem. SSP kumuliert (in Mio. Fr.)	2,8	6,4	6,9	6,9
Nettoauswirkungen auf Plafond SD (in Mio. Fr.)	-2,3	-4,8	-4,3	-4,3

Durch den Wegfall der KKBB werden einige der KKBB-Beziehenden Sozialhilfe beantragen. Der Stadtrat rechnet dabei mit zusätzlichen Sozialhilfekosten von 4,8 Millionen Franken pro Jahr (für das Jahr 2016 mit 1,2 Millionen Franken, da ab September 2016 keine KKBB mehr ausbezahlt werden). Insgesamt rechnet der Stadtrat mit Nettoeinsparungen gegenüber Budget und AFP von 2,3 Millionen Franken für das Jahr 2016, 4,8 Millionen Franken für das Jahr 2017 sowie jeweils 4,3 Millionen Franken für die Jahre 2018 und 2019.

Zu Frage 11 («Die „Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Zürich“ (AS 410.130) ist vom Stadtrat in eigener Kompetenz erlassen worden. Ist davon auszugehen, dass der Wechsel des Finanzierungsmodells eine Anpassung der Verordnung nötig macht? Ist der Stadtrat bereit, diese Verordnungsänderung dem Gemeinderat zur Beschlussfassung zu unterbreiten?»):

Gemäss Gemeindeordnung wird die Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Zürich vom Stadtrat erlassen und vom Gemeinderat genehmigt (Art. 2^{bis} Satz 2 GO). Nicht zu genehmigen hat der Gemeinderat die Ausführungsbestimmungen zur Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Zürich (VO KB; AS 410.130). Diese fallen gemäss Art. 1 Abs. 2 Satz 2 VO KB in die Kompetenz des Stadtrats. Die in den Anhängen 1–3 der VO KB festgehaltenen Ausführungsbestimmungen, die insbesondere die Höhe der Tarife im Vorschul- und Schulbereich festhalten, sind demnach von der Genehmigung durch den Gemeinderat ausgenommen.

Entsprechend wird der Stadtrat – im ersten Quartal 2017 – die geplanten Änderungen der Verordnung dem Gemeinderat zur Genehmigung vorlegen und ihn gleichzeitig über die in Kompetenz des Stadtrats fallenden Änderungen in den Ausführungsbestimmungen informieren.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti