



Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates vom 13. Dezember 2010

358 13.08.00 Kinder und Jugendliche, Allgemeines
13.08.10 Kinderkrippe
13.08.20 Kinderbetreuung

Vorlage 26/2010: Antrag des Stadtrates auf Erlass einer Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Ausrichtung von Beiträgen (ersetzt Vorlage Nr. 46 vom 16. November 2009)

Referent des Stadtrates

Robert Welti
Ressortvorsteher Soziales

Weisung

A. Vorbemerkungen

Das Gemeindeparlament hat mit Beschluss vom 30. August 2010 die Vorlage 46/2009 vom 16. November 2009 betr. Genehmigung der Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Ausrichtung von Beiträgen zur Überarbeitung an den Stadtrat zurückgewiesen.

In den Beratungen des Gemeindeparlaments wurde geäußert, es seien Ausführungsbestimmungen des Kantons zur Volksabstimmung vom 13. Juni 2010 über die kantonale Volksinitiative „Kinderbetreuung Ja“ oder des kantonsrätlichen Gegenvorschlags zur Initiative abzuwarten. Nach Auskunft des Amtes für Jugend und Berufsberatung des Kantons Zürich seien „in der absehbaren Zukunft keine Ausführungsbestimmungen, Empfehlungen usw. für die Gemeinden zur familienergänzenden Kinderbetreuung zu erwarten. Das Jugendhilfegesetz befinde sich in einer Total-Revision und der Volksentscheid vom 13. Juni 2010 werde bei dieser Total-Revision berücksichtigt. Bis ein neues kantonales Jugendhilfe-Gesetz rechtskräftig vorliegen werde, könnten noch mehrere Jahre verstreichen. Die Gemeinden haben mit dem Ergebnis der Urnenabstimmung vom 13. Juni 2010 (Annahme des Gegenvorschlages) ein bedarfsgerechtes Angebot zu schaffen. Sie haben jedoch einen weitgehenden Ermessensspielraum.“

Weiter wurde im Gemeindeparlament ausgeführt, der Stadtrat bekomme eine „Carte blanche“. Die zu unterstützenden Krippen-Plätze und die Beiträge der Stadt müssten limitiert werden. Zu dieser Frage äussert sich das Gemeindeamt des Kantons Zürich: „Mit der Verordnung wird für die beitragsberechtigten Personen ein bedingter Anspruch auf kommunale Beiträge für die familienergänzende Kinderbetreuung geschaffen. Liegen gewisse Voraussetzungen für einen Beitrag vor, so ist die Gemeinde unmittelbar gestützt auf die Verordnung verpflichtet, einen Beitrag zu leisten. Die Höhe des Beitrags bemisst sich aufgrund der in der Verordnung bestimmten Kriterien sowie nach den Ausführungsbestimmungen. Mit dem skizzierten Beitragssystem wird die Gemeinde Schlieren durch kommunale Rechtssätze verpflichtet, die Beiträge auszurichten. Dabei dürfte weder sachlich, zeitlich noch örtlich ein erheblicher Ermessensspielraum bestehen.“

In der Überarbeitung wurden Strafbestimmungen sowie die Rückerstattungsverpflichtung bei Vermögensveränderungen zusätzlich in die Verordnung aufgenommen.

Nach nochmaliger Überprüfung kommt der Stadtrat zum Schluss, dass im Sinne einer Gleichbehandlung grundsätzlich alle Kinder von Massnahmen gemäss der zu erlassenden Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung profitieren sollen. Ebenso wird am Wechsel von der objekt- zur subjekt-orientierten Finanzierung festgehalten. Zurzeit besteht lediglich mit der Kinderkrippe Teddybär eine Leistungsvereinbarung. Eine sozial verträgliche Übergangslösung muss für diese Institution gesucht werden.



B. Ausgangslage: Organisation und Entwicklung der familienergänzenden Betreuung im Vorschulalter - gesellschaftlicher Wandel

In der Stadt Schlieren besteht seit 1952 die Kinderkrippe Teddybär mit 29 bewilligten Betreuungsplätzen, welche von einem privaten Verein geführt wird. Der Verein Arbeitgeberkrippen betreibt am Spital Limmattal eine weitere Kinderkrippe mit 18 Plätzen. Anfang Oktober 2009 eröffnete die Kimi AG in der Überbauung Giardino eine weitere Krippe mit 44 Plätzen. Eine weitere private Trägerschaft eröffnete in der Überbauung Cosmos die Krippe Fröschihaus mit rund 30 Plätzen im Endausbau.

Der gesellschaftliche Wandel führt dazu, dass immer mehr Eltern bzw. Erziehungsberechtigte auf Kinderbetreuungsplätze in Krippen, Horten und Tagesfamilien angewiesen sind. Es sind finanzielle Gründe (Working Poor usw.), aber auch die Auflösung eines traditionellen Familienverständnisses (Einelternfamilien, Wandel in Ausbildung und Berufstätigkeit von Frauen usw.), welche den Bedarf an familienergänzenden Betreuungsplätzen in den letzten Jahren auch in Schlieren spürbar anwachsen liessen. Der Mangel an familienergänzenden Kinderbetreuungsplätzen verschärft den Druck auf viele Familien. Gesundheitliche und psychosoziale Auswirkungen können die Folge davon sein. Angst vor potentieller Armut sowie erhöhter Mobilitäts- und Flexibilisierungsdruck verschärfen die Situation zusätzlich.

Zur familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter werden folgende Angebote gezählt:

- Babysitterdienste
- Hort für Kleinkinder
- Kinderhütendienst
- Kinderkrippen
- Tagesmütter/-eltern/-familien

Durch den Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung können Eltern bzw. Erziehungsberechtigte ihre familiären Aufgaben besser mit dem Berufsleben vereinbaren. Volkswirtschaftlich ist der Ausbau der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsangebote sinnvoll, vor allem auch weil es einerseits zu Einsparungen im Bereich Sozialhilfe und der Sonderschulung führt und andererseits die Aussicht auf zusätzliche Steuereinnahmen besteht.

Die Zahl der Einzelkinder nimmt zu. Familienergänzende Betreuung ermöglicht und fördert regelmässigen Kontakt zu andern Kindern unterschiedlichen Alters. Wenn Kinder allzu oft und zu lange sich selbst überlassen sind, sind sie überfordert und in ihrer Entwicklung eingeschränkt. Für das Wohlergehen der Kinder ist die Qualität der Betreuung innerhalb und ausserhalb der Familie ausschlaggebend. Familienergänzende Betreuung muss daher hohe Qualitätsstandards erfüllen. Jedes Kind braucht eine Betreuung, die seinen individuellen Bedürfnissen gerecht wird, unabhängig von der sozialen Herkunft und der ökonomischen Situation seiner Eltern oder Erziehungsberechtigten. Familienergänzende Betreuung ist gerade auch für Kinder mit Migrationshintergrund wichtig und hilfreich: Betreute Kinder bewältigen den Schuleintritt besser, weil die ersten Integrationsschritte bereits erfolgt sind.

Familienergänzende Kinderbetreuung ist in den vergangenen Jahren zu einem wichtigen Standortfaktor geworden. Berufstätige Mütter und Väter bevorzugen Gemeinden, in denen sie geeignete Betreuungsplätze für ihre Kinder finden. Gemeinden können sich als attraktive Standorte für Unternehmen präsentieren, wenn die Infrastruktur für qualifizierte Arbeitskräfte ein adäquates Umfeld bietet. Dazu gehören auch berufskompatible ausserfamiliäre Betreuungsangebote für Kinder.

C. Zielsetzung: Von der objektorientierten Finanzierung zur subjektorientierten Finanzierung

Die heutige finanzielle Regelung befriedigt nicht mehr: Seit 1993 wird die Kinderkrippe Teddybär mit einem jährlichen Beitrag zur Deckung des Betriebsdefizits unterstützt. Alle andern Anbieter von ausserfamiliären Betreuungsangeboten im Vorschulalter und Eltern bzw. Erziehungsberechtigte, welche ihr Kind in einem andern Betreuungsangebot in Schlieren platzieren, erhalten aufgrund der bestehenden Regelung keinen Beitrag der Stadt. Ausnahmen bilden Familien, welche Sozialhilfe beziehen: Aufgrund der Sozialhilfegesetzgebung erhalten diese Beiträge an die Kosten von Krippenplätzen, um grundsätzlich Erwerbstätigkeit zu ermöglichen und damit Sozialhilfekosten zu senken. Die Kinderkrippe Teddybär kann mit ihrem Angebot nur einen kleinen Teil des Bedarfs abdecken. Die Warteliste ist lang und es ist dem Zufall überlassen, wer in den Genuss eines subventionierten Betreuungsplatzes kommt.



Das heutige System der objektorientierten Finanzierung (Defizitgarantie) der Kinderkrippe Teddybär soll im Zusammenhang mit der kommenden Angebotserweiterung in ein subjektorientiertes Finanzierungsmodell der familienergänzenden Betreuung im Vorschulalter überführt werden. Konkret sollen nicht mehr Institutionen finanziell unterstützt werden, sondern direkt die Nutzerinnen und Nutzer von familienergänzenden Betreuungsangeboten. Die Stadt leistet also keine Defizitbeiträge an die Betreiber einer Kinderkrippe, sondern richtet ihre Beiträge aufgrund der Beitragsberechtigung der Familien oder Erziehungsberechtigten aus.

Ein Systemwechsel zur subjektorientierten Finanzierung gewährleistet den Anbietern von Betreuungsdienstleistungen gleiche Chancen auf dem Markt. Angebot und Nachfrage werden steigen. Alle Familien bzw. Erziehungsberechtigten, welche die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen, können Subventionen beantragen. Durch die Angebotserweiterung erhalten die Familien bzw. Erziehungsberechtigten bezüglich der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter mehr Wahlfreiheiten. Diese Angebotserweiterung durch private Anbieter kommt der Stadt entgegen, da im neuen Jugendhilfegesetz die Gemeinden zukünftig zum ausreichenden Angebot von ausserfamiliären Betreuungsplätzen verpflichtet werden sollen.

Die Betreuungseinrichtungen finanzieren sich über kostendeckende Tarife, welche von den Eltern bzw. Erziehungsberechtigten - gegebenenfalls unterstützt durch Gemeinderabatte gemäss der Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung - getragen werden. In der Verordnung sind die Anspruchsberechtigung sowie die Bemessungsgrundlagen und die Rabattstufen geregelt. In der vom Stadtrat zu erlassenden Ausführungsbestimmungen wird die administrative Abwicklung der Ausrichtung der Subventionen geregelt.

D. Bedarfsentwicklung

Parallel zur raschen Entwicklung im Wohnungsbau und der damit verbundenen erhöhten Angebotszahl von attraktiven Familienwohnungen steigt der Bedarf an familienergänzenden Kinderbetreuungsplätzen im Vorschulalter. Schlieren als Wohnstadt mit ausgezeichneter verkehrstechnischer Infrastruktur grenzt an das urbane Zürich und gilt als interessanter Wirtschaftsstandort. Wohnangebot und die hohe Zahl an Arbeitsplätzen in Schlieren begünstigen die Angebotsentwicklung von Krippenplätzen. Einzelne Arbeitgeber fördern dabei die Angebote von Krippenplätzen mit Vergünstigungen für die Kinder ihrer Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen.

Schlieren will als Wohnstadt für Familien begehrenswert und anziehend sein. Darum ist es wichtig, dass jede Familie sich unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Situation einen Betreuungsplatz in einer Kinderkrippe leisten kann. Mit einem Anstieg der durch die Stadt unterstützten Familien mit Wohnsitz in Schlieren, welche Betreuungseinrichtungen im Vorschulalter benutzen, ist zu rechnen. Angenommen wird, dass sich die Nachfrage an subventionierten Betreuungsplätzen im Vorschulalter mittelfristig auf rund 50 bis 60 entwickelt. Die übrigen Betreuungsplätze werden von Selbstzahlenden und/oder auswärts wohnhaften Eltern belegt.

E. Verordnung - Anspruchsberechtigung, Bemessungsgrundlagen

Die Anspruchsberechtigung einer Familie oder der Erziehungsberechtigten bezüglich Subventionierung familienergänzender Kinderbetreuungsangebote sowie die weiteren Bemessungsgrundlagen und die einkommens- und vermögensabhängigen Rabattstufen werden in der Verordnung geregelt.

F. Rabattmodell

In der Praxis existieren heute hauptsächlich drei Modelle:

- Normbeitragsmodell
- Betreuungsgutscheine
- Rabattmodell.

Das Normbeitragsmodell definiert die von den Familien bzw. den Erziehungsberechtigten zu leistenden Beiträge, das Rabattmodell hingegen legt die den Familien bzw. den Erziehungsberechtigten gewährten Rabatte fest. Das Modell der Betreuungsgutscheine bietet den Familien bzw. den Erziehungsberechtigten



die grösstmögliche Freiheit in der Wahl der Betreuungseinrichtung. Die Steuerungsmöglichkeiten der Stadt wären jedoch entsprechend klein. In der Praxis wird dieses Modell meist nur in Pilotprojekten angewendet. Das Rabattmodell ermöglicht einen kostengünstigen administrativen Aufwand; ist in der Anwendung mit privaten Anbietern praxiserprobt und ermöglicht der Stadt eine adäquate Angebotssteuerung.

Das Rabattmodell gewährt den Familien bzw. den Erziehungsberechtigten mit Anspruchsberechtigung Rabatte auf den kostendeckenden Preisen der Betreuungseinrichtungen. Die Höhe der Rabatte bemisst sich nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Der in der Verordnung vorgeschlagene Rabattsatz entspricht für einen 3-Personen-Haushalt ungefähr dem heutigen Tarifmodell der Kinderkrippe Teddybär. Die detaillierten Kriterien sind in der Verordnung festgelegt. Die Rabatte können in allen Betreuungseinrichtungen geltend gemacht werden, mit denen die Stadt eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen hat oder deren Angebote im Einzelfall anerkannt werden. Die Stadt kann für Betreuungsleistungen von Anbietern ohne Leistungsvereinbarung Maximalbeiträge festlegen.

G. Angebots- und Leistungssteuerung

Die Steuerung des subventionsberechtigten Angebots liegt im Ermessen und der Kompetenz des Stadtrates. Er kann mit Anbietern von familienergänzenden Kinderbetreuungsangeboten in Schlieren Leistungsvereinbarungen abschliessen. Die Leistungsvereinbarung regelt

- welche Leistungen der Betreiber im Auftrag der Stadt zu erbringen hat;
- welche Dienstleistungen des Betreibers für die Leistungsbezüger beitragsberechtigt sind;
- welche Bedingungen vom Betreiber bei der Leistungserbringung einzuhalten sind (z. B. Anzahl Babyplätze, Anzahl Plätze für behinderte Kinder, zusätzliche Betriebstage usw.);
- die Leistungssteuerung (Controlling) und Qualitätssicherung.

Je nach Bedarf kann der Stadtrat auswärtigen Anbietern von Betreuungsleistungen, welche institutionalisiert sind und über eine Betriebsbewilligung und einen entsprechenden Qualitätsnachweis verfügen (z. B. Tagesfamilien) und vergleichbare Tarifstrukturen aufweisen, anerkennen und beitragsberechtigte Eltern bzw. Erziehungsberechtigte bei der Nutzung ihrer Angebote unterstützen. Es besteht kein Anspruch auf Abschluss einer Leistungsvereinbarung bzw. Anerkennung.

Mit der Einschränkung des Kreises der beitragsberechtigten Betreuungsangebote kann der Stadtrat den Subventionsumfang steuern sowie Einfluss auf die Qualität und Kosten der Angebote der Betreuungseinrichtungen nehmen.

H. Kosten

Der Stadtrat hat gestützt auf die Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992 mit dem Kinderkrippenverein Schlieren am 14. November 1994 eine Vereinbarung abgeschlossen, wonach dem Verein „die Übernahme von maximal 70 % der anrechenbaren Ausgaben für den Betrieb der Kinderkrippe, höchstens aber in der Höhe des ausgewiesenen Defizits“ garantiert wird. Heute betragen die Kosten für 29 Betreuungsplätze in der Kinderkrippe Teddybär rund Fr. 300'000.--. Darüber hinaus leistet die Stadt im Rahmen der Sozialhilfegesetzgebung pro Jahr Sozialhilfe für Betreuungsplätze in der Höhe von rund Fr. 160'000.--.

Es wird angestrebt, dass die subjektbezogene Subventionierung von familienergänzenden Betreuungsplätzen mit der Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Ausrichtung von Beiträgen sowie den dazugehörigen Ausführungsbestimmungen etwa in der gleichen Grössenordnung von rund Fr. 10'000.-- pro Jahr und Betreuungsplatz bewegt. Mit der sich abzeichnenden mittelfristigen Angebotsweiterung auf rund 50 bis 60 subventionierte Betreuungsplätze sind jährliche Kosten von rund Fr. 600'000.-- verbunden.

Die erforderlichen Mittel für die subjektbezogene Subventionierung von familienergänzenden Betreuungsplätzen werden im jährlichen Voranschlag ausgewiesen.

I. Schlussbemerkungen

Die Ausdehnung der Betreuungsangebote, verbunden mit subjektorientierter Subventionierung, führen für die Stadt zu Mehrkosten und erhöhtem administrativem Aufwand. Gleichzeitig entsprechen ausreichende



und interessante familienergänzende Betreuungsangebote heutigen gesellschaftlichen Bedürfnissen und erweisen sich als Standortvorteile für eine attraktive und aufstrebende Wohn- und Arbeitsstadt.

Mit der bevorstehenden Revision des Jugendhilfegesetzes werden die Gemeinden zum Angebot und allenfalls zur Mitfinanzierung von familienergänzenden Betreuungsangeboten verpflichtet. Schlieren ist in der vorteilhaften Lage, dass parallel zur starken Angebotserweiterung im Wohnungsbau private Anbieter von familienergänzenden Betreuungsangeboten auf den Markt treten. Die Chancen dieser Entwicklung zu nutzen, ist mit dem Wechsel von der bisher objektorientierten Subventionierung (Krippe Teddybär) zur subjektorientierten Subventionierung von familienergänzenden Betreuungsangeboten verbunden. Als attraktive Wohngemeinde für junge Familien stärkt Schlieren mit dem Erlass der Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Ausrichtung von Beiträgen das soziale Netz in der Stadt und verschafft sich Standortvorteile durch bedürfnisgerechte, ortsgebundene Angebote.

J. Zuständigkeiten

Nach § 34 Ziffer 11 der geltenden Gemeindeordnung ist das Gemeindeparlament für den Erlass einer Verordnung von allgemeiner Bedeutung zuständig. Jährlich wiederkehrende Ausgaben von über Fr. 200'000.-- unterstehen gemäss § 38 Ziffer 2.2 der Gemeindeordnung dem obligatorischen Referendum (Urnenabstimmung). Nach der Genehmigung der neuen Verordnung durch die Stimmberechtigten wird der Beschluss vom 6. Dezember 1992 über die Gewährung einer jährlich wiederkehrenden Defizitgarantie an den Kinderkrippenverein Schlieren aufgehoben.

Antrag an das Gemeindeparlament:

1. Die Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Ausrichtung von Beiträgen wird genehmigt.
2. Der Stadtrat wird beauftragt, nach der Genehmigung der Verordnung durch die Stimmberechtigten Ausführungsbestimmungen über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Ausrichtung von Beiträgen zu erlassen.
3. Der Stadtrat wird, unter Vorbehalt der Zustimmung an der Urne, ermächtigt,
 - 3.1. den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung zu bestimmen
 - 3.2. mit Anbietern von familienergänzenden Kinderbetreuungsangeboten in Schlieren Leistungsvereinbarungen abzuschliessen und weitere Anbieter von Betreuungsleistungen (auswärtige Krippen, Tagespflegefamilien usw.), welche über eine Betriebsbewilligung verfügen und vergleichbare Tarifstrukturen aufweisen, anzuerkennen.
4. Der Beschluss gemäss Disp. 1. untersteht dem obligatorischen Referendum. Der Stadtrat wird beauftragt, die Urnenabstimmung anzuordnen und den Beleuchtenden Bericht an die Stimmberechtigten zu verfassen.
5. Bis zum Inkrafttreten der neuen Verordnung bleiben frühere Beschlüsse zur familienergänzenden Kinderbetreuung gültig.

Für richtigen Protokollauszug

STADTRAT SCHLIEREN
Präsident Schreiber

Toni Brühlmann Hansruedi Kocher

Versand: 16. Dezember 2010

Beilage:

Entwurf Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Ausrichtung von Beiträgen