

Ausserfamiliäre Kinderbetreuung, Einführung eines Betreuungsgutschein-systems

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Parlamentarierinnen und Parlamentarier

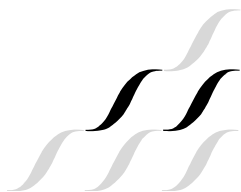
Im Rahmen des Legislaturprogrammes 2019 – 2023 hat sich der Stadtrat zum Ziel gesetzt, in Arbon moderne Strukturen bei der familienergänzenden Betreuung zu schaffen. In einem Projekt wurden die bestehenden Strukturen analysiert und ein Vorschlag zur Erneuerung ausgearbeitet.

Mit dem nun vorliegenden Reglement zum Bezug von Betreuungsgutschriften kann ein einfaches und transparentes Subventionierungssystem präsentiert werden. Die Kundenfreundlichkeit für Eltern wird erhöht und für Betreuungseinrichtungen werden nachhaltige Voraussetzungen geschaffen.

Mit dieser Botschaft beantragt Ihnen der Stadtrat das *Reglement zum Bezug von Betreuungsgutschriften für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Arbon* zu genehmigen.

Inhalt

1. Sachverhalt	2
1.1 Ausgangslage / Projektbeschrieb	2
1.2 Entscheidungskompetenz zur Verabschiedung des Regelwerks	2
2. Erwägungen	3
2.1 Wahl des Subventionierungsmodells	3
2.2 Festlegung Tarifsysteem	4
2.3 Kostenprognose	5
2.4 Definition neuer Prozesse	6
3. Antrag	6



1. Sachverhalt

1.1 Ausgangslage / Projektbeschrieb

Mit Beschluss vom 2. Juni 2020 lancierte der Stadtrat ein Projekt zur Modernisierung des Subventionierungssystems im Bereich der familienergänzenden Betreuung.

Folgende Projektziele wurden festgehalten:

- a) Analyse des Status Quo bei der familienergänzenden Betreuung, insbesondere in Bezug auf die Subventionszahlungen.
- b) Vereinfachung und Vereinheitlichung des Subventionierungssystems zur Erhöhung der Kundenfreundlichkeit und Verbesserung der Strukturen für die Betreuungseinrichtungen.

Für eine fachlich fundierte Neukonzipierung des Subventionierungssystems wurde einerseits eine Steuergruppe mit den wichtigsten Partnerorganisationen bei der familienergänzenden Betreuung eingesetzt. Zusätzlich wurde das luzernische Beratungsunternehmen Interface als externe Projektunterstützung beauftragt. Die Steuergruppe bestand aus Vertretenden der Primarschule Arbon und Frasnacht, des Vereins Kinderhaus und der Politischen Gemeinde.

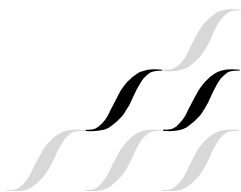
In verschiedenen Arbeitsschritten, Sitzungen und Workshops während einer Dauer von rund zwölf Monaten konnten folgende Meilensteine erarbeitet werden:

- Analyse des gewachsenen Subventionierungssystems
- Evaluation verschiedener Subventionierungsmodelle
- Entwicklung eines einheitlichen, einkommensabhängigen Tarifsystems
- Kostenprognosen
- Definition der Prozesse im angepassten Subventionierungsmodell
- Erstellung eines beschlussfähigen Regelwerks; zum Regelwerk gehört:
 - a) Reglement zum Bezug von Betreuungsgutschriften für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung
 - b) Verordnung des Stadtrates zum Reglement zum Bezug von Betreuungsgutschriften für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung
 - c) Verkürztes Reglement zur Verabschiedung in den Schulgemeinden
 - d) Vereinbarung zur Zusammenarbeit zwischen den Primarschulgemeinden und der Politischen Gemeinde

1.2 Entscheidungskompetenz zur Verabschiedung des Regelwerks

Gemäss Art. 17 i.V.m. Art. 33 der Gemeindeordnung (GO) verfügt das Stadtparlament über rechtsetzende Befugnisse und erlässt Reglemente in allen Stadtangelegenheiten. Eingeschränkt werden die Kompetenzen durch die Finanzbefugnisse. Gemäss Art. 7 GO ist bei jährlich wiederkehrenden Ausgaben über CHF 100'000.-- eine obligatorische Volksabstimmung durchzuführen.

Aktuell rechnet die Politische Gemeinde im Jahr 2022 mit Kosten für die familienergänzende Betreuung von insgesamt CHF 455'000.--. Die Kostenprognosen für das Betreuungsgutscheinssystem ergeben demgegenüber Kosten von CHF 440'000.--. Dies entspricht Minderkosten von CHF 15'000.--. Auch gegenüber den effektiven Kosten von 2021 (CHF 424'116.--) betragen die erwarteten Mehrkosten des Betreuungsgutscheinsystems weniger als CHF 100'000.--. Einzig wenn man die Subventionen der Betreuung im Vorschulbereich isoliert betrachtet, könnten die Mehrkosten an das Kinderhaus Arbon auf knapp über CHF 100'000.-- ansteigen.



Abklärungen mit dem Kanton haben ergeben, dass im vorliegenden Fall die rechtsetzende Befugnis des Parlaments höher zu gewichten ist, als die Beschränkung durch die Finanzkompetenz. Weil aber die prognostizierten Mehrkosten im vorschulischen Bereich die Schwelle von CHF 100'000.-- jährlich wiederkehrender Kosten überschreiten könnten, ist es folgerichtig den Parlamentsbeschluss dem fakultativen Referendum gem. Art. 9 GO zu unterstellen.

Das heisst, das *Reglement zum Bezug von Betreuungsgutschriften für die familienergänzende Kinderbetreuung* ist durch das Stadtparlament zu verabschieden. Die Verabschiedung der Ausführungsbestimmungen (*Verordnung zum Reglement zum Bezug von Betreuungsgutschriften für die familienergänzende Kinderbetreuung*) obliegen dem Stadtrat. Die Verordnung wird dem Parlament vorgelegt, damit ein detailliertes Bild über das Betreuungsgutschriftenmodell möglich ist.

Das verkürzte Reglement wurde ausschliesslich für die Schulgemeinden erstellt. Ihrerseits müssen sie das Subventionierungsmodell und das Tarifsysteem ebenfalls verabschieden, da sie die Hälfte der Subventionsbeiträge mitfinanzieren.

Die Leistungsvereinbarung zwischen den Schulgemeinden und der Politischen Gemeinde wird in der Kompetenz der jeweiligen Exekutive verabschiedet, sobald die Inkraftsetzung des Betreuungsreglements beschlossen ist.

2. Erwägungen

Im Konzept zur Subventionierung der familienergänzenden Betreuung in der Stadt Arbon und dem Reglement, bzw. der Verordnung zum Bezug von Betreuungsgutschriften für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Arbon sind drei Einflussgrössen von zentraler Bedeutung.

- Wahl des Subventionierungsmodells
- Festlegung des Tarifsystems
- Definition neuer Prozesse

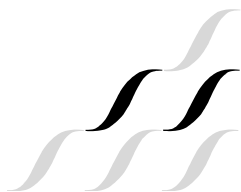
2.1 Wahl des Subventionierungsmodells

Aktuell zahlt die Politische Gemeinde bei der familienergänzenden Betreuung Subventionen an das Kinderhaus Arbon sowie an die Primarschulgemeinden Arbon und Frasnacht.¹

An das Kinderhaus wird eine Mischung aus Objektfinanzierung und Subjektfinanzierung gezahlt. Das heisst, einerseits erhält das Kinderhaus einen fixen Sockelbeitrag, andererseits beteiligt sich die Politische Gemeinde an den einkommensabhängigen Tarifen.

Bei den Primarschulgemeinden Arbon und Frasnacht beteiligt sich die Politische Gemeinde mit einer Defizitgarantie. Das heisst, die Primarschulen wenden ein einkommensabhängiges Tarifsysteem bei der Berechnung des Elternbeitrages für die Kinderbetreuung an. Das daraus entstehende Betriebsdefizit wird zu je 50 % von der jeweiligen Schulgemeinde und der Politischen Gemeinde finanziert.

¹ Zusätzlich werden Subventionen an den Verein Tageseltern Mittel- und Oberthurgau gezahlt. Aufgrund der nicht vergleichbaren Tarifstruktur und der mengenmässig geringeren Bedeutung sind diese Subventionen bei der Neukonzipierung des Subventionssystems vollständig auszuklammern.



Die heute angewendeten Subventionierungsmodelle weisen gewichtige Nachteile auf, welche durch die Einführung von Betreuungsgutscheinen wettgemacht werden können.²

Gewachsenes System	Betreuungsgutscheine
Keine konsequente Ausrichtung auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern	Einkommen und Vermögen entscheiden durchgehend über die Höhe der Subvention
Fehlende Transparenz gegenüber den Eltern betr. Mitfinanzierung der öffentlichen Hand	Eltern kennen Volltarife und Subventionshöhe
Eltern erhalten je nach Betreuungsorganisation (Vorschulbereich, schulergänzender Bereich) unterschiedlich hohe Beiträge	Subventionshöhe ist unabhängig von der Betreuungsorganisation
Auswahl der Betreuungseinrichtung im Vorschulbereich ist eingeschränkt	Freie Wahl der Betreuungseinrichtung im Vorschulbereich
Schwierigere Steuerung von Angebot und Nachfrage (Auslastung der Gruppen vs. Wartelisten)	Schwankungstauglichkeit Ist im Kinderhaus für abgebende Eltern nicht unmittelbar ein Platz am Wunschtage frei, können die Erziehungsberechtigten auf andere Kitas beispielsweise am Arbeitsort oder in der Nachbargemeinde ausweichen.
Keine klaren Spielregeln für neue Kitas	Gleichwertige und transparente Bedingungen auch für neue Marktteilnehmende

Aufgrund der gewichtigen Vorteile bei einem subjektfinanzierten Betreuungsgutschein-System hat sich der Stadtrat für dieses Subventionierungsmodell entschieden.

2.2 Festlegung Tarifsysteem

Bei der Festlegung des Tarifsystems bestehen folgende zentrale Parameter:

- Höhe Vollkostentarif
- Minimalbeitrag
- Einkommens- und Vermögensobergrenze

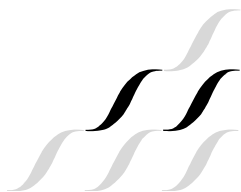
Es besteht das Ziel das Tarifsysteem so auszugestalten, dass die Höhe der Subventionszahlungen förderlich sind für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Gleichzeitig muss aber ein verträglicher Umgang mit den öffentlichen Geldern gewährleistet bleiben.

Zudem muss der Vollkostentarif so angelegt werden, dass ein nachhaltiger Betrieb möglich ist. Aus dem Vollkostentarif müssen Betreuungseinrichtungen die laufenden Kosten und Betriebskapital für Investitionen erwirtschaften.

In Absprache mit dem Kinderhaus und den Primarschulen wurde ein Vollkostentarif von CHF 115.-- ermittelt. Dies entspricht einem zurückhaltenden, aber konkurrenzfähigen Tarif. Es ist anzumerken, dass sich ein Vergleich des Vollkostentarifs mit anderen Gemeinden oder Betreuungseinrichtungen als schwierig erwiesen hat.³ Die veröffentlichten Tarife von Betreuungseinrichtungen beinhalten oftmals Subventionen, welche nicht ausgewiesen sind und daher in Bezug auf die Vollkosten keine echte Transparenz besteht.

² Vgl. Konzept Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung Arbon, S. 35

³ Vgl. Konzept Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung Arbon, S. 26



Als Minimalbetrag wurde in der Projektsteuergruppe ein Betrag von CHF 30.-- als angemessen beurteilt. Das heisst, auch Eltern, welche über weniger monatliches Einkommen als die minimal angesetzten CHF 20'000.-- verfügen, haben pro Betreuungstag einen Beitrag von CHF 30.-- zu zahlen.

Gleichzeitig wurde festgelegt, dass Eltern mit einem massgebenden Einkommen von über CHF 120'000.-- nicht von Subventionen profitieren sollen. Es ist ihnen zumutbar den Volltarif zu zahlen. Zwischen Minimal- und Maximaleinkommen wurde eine lineare Reduktion der Subventionen in 2'000-er Schritten beschlossen. Das heisst, wenn sich das massgebende Einkommen um CHF 2'000.-- reduziert, reduziert sich die Höhe der Subvention pro Betreuungstag ebenfalls linear um jeweils CHF 1.70.

2.3 Kostenprognose

Die Kostenauswirkungen des Tarifsystems gem. Kapitel 2.2 sind in der Tabelle zusammengefasst.

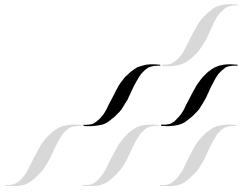
	Rechnung 2020	Rechnung 2021	Budget 2022	Gutscheinsystem
Subventionen an Kinderhaus	189'964.--	203'652.50	230'000.--	305'000.--
Subventionen an schulergänzende Betreuung	171'972.--	220'462.70	225'000.--	135'000.--
Total städtische Subventionen	361'936.--	424'115.20	455'000.--	440'000.--
Anteil Subventionen Primarschulgemeinde	171'972.--	220'462.70	225'000.--	135'000.--
Gesamtsubventionen Stadt und Schule	533'908	644'577.90	680'000.--	575'000.--

Im Vergleich mit den Jahren 2020 und 2021 ist also insgesamt für die Politische Gemeinde mit einer leichten Kostensteigerung zu rechnen. Im neuen Betreuungsgutscheinsystem wird insbesondere das Kinderhaus von erhöhten Subventionen profitieren. Die Subventionen für die Primarschulen fallen geringer aus, da sie im Status Quo von einem ungleich grosszügigeren Tarifsystem profitieren. Mit der Neukonzipierung der Betreuungsgutscheine gibt es also eine gewollte Umverteilung der Subventionen von der schulergänzenden Betreuung zur vorschulischen Betreuung.

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die Subventionen des Kinderhauses immer zu knapp bemessen waren. Mehrfach mussten zusätzliche Zahlungen/Kredite an das Kinderhaus geleistet werden, damit der Alltagsbetrieb und übergeordnete Vorschriften (Brandschutz) eingehalten werden konnten.

Im Projekt hat sich herausgestellt, dass trotz einer Kürzung der Subventionen im schulergänzenden Bereich die Auswirkungen auf die einzelnen Eltern wenig spürbar sind.⁴

⁴ Vgl. Konzept Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung Arbon, S. 25



2.4 Definition neuer Prozesse

Die Abwicklung der Subventionszahlungen kann grundsätzlich auf zweierlei Arten vollzogen werden. Entweder dezentral über die jeweiligen Betreuungseinrichtungen oder zentral über eine verantwortliche Organisation (Stadtverwaltung).

Die dezentrale Abwicklung über die Betreuungseinrichtungen ist zwar für die Politische Gemeinde mit weniger Aufwand verbunden, sie weist aber gewichtige Nachteile auf.

Zum einen haben die Betreuungseinrichtungen Einsicht in sensible Einkommens- und Vermögensdaten der abgebenden Eltern. Dies ist weder notwendig, noch wünschenswert. Zum anderen sind die Betreuungseinrichtungen selber für die Berechnung der Höhe der Subvention zuständig. Dadurch kommt es zu unterschiedlicher Praxis bei der Berechnung der Höhe der Betreuungsgutscheine. Zudem ist eine dezentrale administrative Abwicklung als insgesamt ineffizienter zu beurteilen. Denn verschiedene Organisationen müssen eigene Systeme für die Administration der Betreuungsgutscheine etablieren und gewünschte Skaleneffekte werden nicht erzielt.

Die genannten Nachteile werden durch die zentrale Administration der Betreuungsgutscheine ausgeschlossen. Mit der Ansiedelung bei der Stadtverwaltung wird die Verantwortung nicht nur einer neutralen Stelle übertragen, sondern es können bei der Abklärung der Finanzsituation Synergien mit der Steuerverwaltung genutzt werden.

Je nach Pflichtenheft der gutschein-ausgebenden Stelle sind unterschiedliche Ressourcen notwendig. Der Stadtrat spricht sich für eine vorsichtige Herangehensweise aus. Die Stelle soll eine vorwiegend administrative Funktion (Anmeldung, Berechnung Gutscheine, Abrechnung) übernehmen. Verzichtet man auf proaktive Beratung, Öffentlichkeitsarbeit, Vernetzung, etc. rechnet der Stadtrat mit 30 zusätzlichen Stellenprozenten. Zu den Sachkosten von CHF 440'000.-- gem. Kapitel 2.3 ist dementsprechend mit zusätzlichen Personalkosten von rund CHF 30'000.-- zu rechnen.

3. Antrag

**Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Parlamentarierinnen und Parlamentarier**

Der Stadtrat beantragt Ihnen, dem *Reglement zum Bezug von Betreuungsgutschriften für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Arbon* zuzustimmen.

Ulrich Nägeli

Daniel Bachofen

Arbon, 22. März 2022