

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Schriftlichen Anfrage betreffend Auswirkungen der neuen Verordnung über die Kinderbetreuung im Vorschulalter, eingereicht von den Gemeinderätinnen G. Stritt (SP) und R. Keller (SP)

Am 27. Juni 2016 reichten die Gemeinderätinnen Gabi Stritt und Regula Keller namens der SP-Fraktion folgende Schriftliche Anfrage ein:

«Mit Weisung vom 9. April 2014 hat der GGR der neuen Verordnung über die Kinderbetreuung im Vorschulbereich sowie in den Tagesfamilien zugestimmt. Diese ist am 1. Januar 2015 in Kraft getreten. Neben verschiedenen notwendigen Anpassungen und Vereinfachungen wurde insbesondere das Finanzierungsmodell neu gestaltet. Der Stadtrat hat im zugehörigen Reglement Fr.92.00/Tag als maximalen städtischen Beitrag festgesetzt. Dazu kommt ein einkommensabhängiger Elternbeitrag, welcher minimal Fr. 15.00/Tag (= Vollkosten von Fr. 107.00) beträgt. Übersteigt der Tagestarif der Betreuungsinstitution die Summe aus dem Mindestbeitrag gemäss Art. 16 und dem maximalen städtischen Beitrag tragen die Erziehungsberechtigten die Mehrkosten unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Gemäss Weisung wurden damals bei 40% der Betreuungsinstitutionen der Stadt Winterthur der Tagestarif von Fr. 107.00 überschritten.

Die Auswirkungen der neuen Verordnung und des Reglements über die Kinderbetreuung im Vorschulbereich zeigen sich in der Rechnung 2015. Wurden im 2014 131'947 (100%) subventionierte Betreuungstage ausgewiesen, waren es im Jahr 2015 noch 105'518, was einer Abnahme von 20% entspricht. Im 2015 wurden 862 Betreuungsverträge abgeschlossen. Das sind im Vergleich zum Vorjahr 193 Verträge weniger. Somit hat eine kleinere Zahl von Familien von den Subventionen profitiert. Gleichzeitig hat die Stadt mit der neuen Regelung Einsparungen von ca. Fr. 323'000.00 erwirtschaftet.

Trotz Zuwachs der Bevölkerung und höherer Anzahl Kinder im Vorschulalter ist die Nachfrage nach Betreuungsplätzen zurückgegangen.

In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen

- *Wie hoch ist der prozentuale Anteil der Kinder im Vorschulalter, welche in subventionierten Betreuungsstrukturen der Stadt Winterthur betreut werden (Vergleich 2013 bis 2015)*
- *Bei wie vielen Kinderbetreuungsinstitutionen und Betreuungsplätzen in der Stadt Winterthur wird aktuell den von der Stadt als Grundlage verwendete Maximalbetrag von Fr. 107.00/Tag überschritten (absolute Zahl und Anteil an Einrichtungen bzw. angebotenen Betreuungsplätzen)?*
- *wie viele Eltern, welche Anrecht auf einen subventionierten Betreuungsplatz haben, müssen zusätzlich zum Elternbeitrag Mehrkosten erbringen, da der Volltarif der Betreuungsinstitution den Betrag von Fr. 107.00/Tag übersteigt?*
- *Wie hoch ist dieser Anteil an der Gesamtplatzzahl bzw. an der Gesamtzahl der Betreuungstage?*
- *Wie viele Betreuungstage in Kitas gab es 2015 auf Grund eines erhöhten Bedarfs nach früher Förderung oder sozialer Integration?*
- *Wie hat sich die neue Verordnung auf die Kitalandschaft und die Zahl der angebotenen Betreuungsplätze insgesamt ausgewirkt?»*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Die Verordnung über die Kinderbetreuung im Vorschulbereich sowie in Tagesfamilien der Stadt Winterthur (Kita-Verordnung), welche durch den Grossen Gemeinderat am 25. August

2014 erlassen wurde, berücksichtigte die im Projekt «effort 14+» vorgesehenen Sparmassnahmen (Nummern 5.011 und 5.058). Mit diesen Sparmassnahmen wurde vorgegeben, Einsparungen von insgesamt 834 000 Franken zu erzielen. Erreicht werden sollte dieses Ziel durch eine Reduktion des Wachstums der städtischen Beiträge und durch die Anpassung der Beitragsberechnung. Entsprechend schlug der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat vor, bis zu einem Mindesteinkommen der Eltern von 10 000 Franken den Minimaltarif von 15 Franken zu erheben und ab einem massgebenden Einkommen (satzbestimmendes steuerbares Einkommen zuzüglich 10 % des satzbestimmenden steuerbaren Vermögens) der Eltern von 85 000 Franken den vollen Tarif zu verrechnen. Der Grosse Gemeinderat beschloss anlässlich der Sitzung vom 25. August 2014, das Mindesteinkommen, welches zur Verrechnung des Minimaltarifs berechnete auf 20 000 Franken zu erhöhen. Im Gegenzug senkte er das maximale massgebende Einkommen, welches zu Beiträgen der Stadt Winterthur berechnete, von 85 000 Franken (Vorschlag Stadtrat) auf 75 000 Franken. Die zu erreichende Sparvorgabe wurde dabei nicht verändert.

Die Entwicklung des Bedarfs an Betreuungstagen nach der Einführung der neuen Verordnung und des neuen Reglements erfolgte nicht entsprechend den der Weisung zugrundeliegenden Annahmen. Es wurde mit einer bedarfsbedingten Zunahme der Betreuungstage bei tieferen städtischen Beiträgen pro Betreuungstag gerechnet, was zum Spareffekt führen sollte. In der Realität wurden im Jahre 2015 im Vergleich zum Vorjahr jedoch 26 429 subventionierte Betreuungstage, bzw. 20 %, weniger geleistet. In der Rechnung 2015 waren die städtischen Gesamtkosten 1 105 068 Franken, bzw. 12.5 %, tiefer als Ende 2014. Die durchschnittlichen städtischen Kosten pro Betreuungstag betrugen aber Fr. 4.73, bzw. 7 %, mehr als im früheren Beitragsmodell. Dies hat damit zu tun, dass der Tagestarif der Kitas heute über den verrechenbaren Vollkosten des früheren Modells liegt. Die Eltern übernehmen einen grösseren Anteil dieser Erhöhung.

Dass die Sparvorgabe mehr als erreicht wurde, ist auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- Die Tarifierhöhung betrifft Eltern mit Familieneinkommen im tieferen und mittleren Bereich. Ein Teil der Eltern, welcher mit dem früheren System Beiträge erhielt, zahlt aufgrund des neuen Berechnungssystems Vollkosten. Aber auch für beitragsberechnete Eltern ist die Beitragserhöhung im Familienbudget spürbar. Einige Eltern haben aufgrund der Kosten die Betreuungstage reduziert und organisieren die Kinderbetreuung anderweitig.
- Das neue Kita-Reglement definiert in Art. 3 die Anspruchsberechtigung klar und setzt sie in Abhängigkeit zu den Erwerbspensen der Eltern. Die früheren Bestimmungen sahen keine solche Regelung vor. Die klare Regelung und Überprüfung durch das Departement Schule und Sport führte bei vielen Kindern zu einer Reduktion des Betreuungspensums.
- Das neue Berechnungssystem basiert auf dem satzbestimmenden steuerbaren Elterneinkommen zuzüglich 10 % des satzbestimmenden steuerbaren Vermögens. Die benötigten Steuerdaten können heute durch das Departement Schule und Sport direkt aus der Datenbank des Steueramts abgerufen werden. Im früheren System erfolgte die Berechnung durch die Kitas aufgrund der durch die Eltern mitgebrachten Unterlagen zum Bruttoeinkommen. Dies war fehleranfällig.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

«Wie hoch ist der prozentuale Anteil der Kinder im Vorschulalter, welche in subventionierten Betreuungsstrukturen der Stadt Winterthur betreut werden (Vergleich 2013 bis 2015)»

Dem DSS ist nur die Anzahl Kinder bekannt, deren Betreuung durch städtische Beiträge unterstützt wird. Die Anzahl Kinder, deren Eltern Vollkosten zahlen, wird im System, welches das DSS gemeinsam mit den Kitas bewirtschaftet, nicht erfasst. Die folgenden Zahlen entsprechen also nicht dem Total aller betreuten Vorschulkinder.

Entwicklung der Kinderzahlen (Grundlage: Anzahl Betreuungsvereinbarungen in Kitas und Tagesfamilien):

Zeitpunkt	Jahrgänge der Kinder	Total aller Kinder dieser Jahrgänge	Anzahl Kinder mit städt. Beiträgen	%-Anteil am Total der Kinder
31.12.2013	2009 - 2013	5 764	989	17.15
31.12.2014	2010 - 2014	5 885	1 055	17.92
31.12.2015	2011 - 2015	6 039	862	14.27
Juni 2016	2012 – 6.2016	5 569	955	*

*nicht vergleichbar, da in der 2. Hälfte des Jahres die Anzahl der betreuten Kinder nicht parallel zur Geburtenrate steigt.

Zur Frage 2:

«Bei wie vielen Kinderbetreuungsinstitutionen und Betreuungsplätzen in der Stadt Winterthur wird aktuell den von der Stadt als Grundlage verwendete Maximalbetrag von Fr. 107.00/Tag überschritten (absolute Zahl und Anteil an Einrichtungen bzw. angebotenen Betreuungsplätzen)?»

Die Kosten eines Betreuungstags setzen sich zusammen aus dem einkommensunabhängigen Mindestbeitrag der Eltern von 15 Franken plus des Betrags von 92 Franken, den sich die Eltern und die Stadt abhängig vom Elterneinkommen teilen. Bei massgebenden Einkommen unter 20 000 Franken zahlt die Stadt den maximalen städtischen Beitrag von 92 Franken, bei massgebenden Elterneinkommen über 75 000 Franken zahlen die Eltern den Mindestbeitrag plus den Betrag von 92 Franken, insgesamt somit 107 Franken. Die Kitas legen ihre Tagesstarife selbst fest. Liegt nun der Tagestarif einer Kita über 107 Franken, so übernehmen die Eltern den darüber liegenden Betrag, unabhängig von ihrem Einkommen.

Bei 30 von insgesamt 39 Betreuungseinrichtungen (Standorte) mit subventionierten Plätzen, somit bei 77 % der Betreuungseinrichtungen, wird der Tagestarif von 107 Franken überschritten, bei 13 dieser 30 Einrichtungen allerdings nur um einen Franken (Tagestarif 108 Franken). Fünf Kitas mit subventionierten Plätzen (13 %) haben einen Tagestarif von weniger als 107 Franken, vier (10 %) einen Tagestarif von genau 107 Franken.

Die Anzahl Betreuungsplätze kann nicht ausgewiesen werden, da jeder Platz von mehreren Kindern besetzt wird. Im Folgenden wird deshalb die Anzahl Betreuungsvereinbarungen, welche der Kinderzahl entspricht, aufgeführt. Zeitpunkt: Juni 2016.

Die folgenden Zahlen betreffen nur Kitas (ohne Tagesfamilien):

Kitas	Anzahl subventionierte Betreuungsvereinbarungen	Prozentanteil (Total = 866)
30 Kitas > 107 Franken	660	76%
4 Kitas = 107 Franken	77	9%
5 Kitas < 107 Franken	129	15%
Total	866	

Zur Frage 3:

«Wie viele Eltern, welche Anrecht auf einen subventionierten Betreuungsplatz haben, müssen zusätzlich zum Elternbeitrag Mehrkosten erbringen, da der Volltarif der Betreuungsinstitution den Betrag von Fr. 107.00/Tag übersteigt?»

Per Ende Juni 2016 mussten insgesamt 577 Haushalte zusätzlich zum regulären Elterntarif einen Zusatzbeitrag bezahlen.

Zur Frage 4:

«Wie hoch ist dieser Anteil an der Gesamtplatzzahl bzw. an der Gesamtzahl der Betreuungstage?»

Per Ende Juni 2016 betrug das Total der möglichen Betreuungstage gemäss den Betriebsbewilligungen in Winterthurer Kitas 294 500 Tage pro Jahr, resp. durchschnittlich 24 541 Betreuungstage pro Monat. Die Auslastung, d.h. die Anzahl der tatsächlich geleisteten Betreuungstage, ist dem DSS nicht bekannt. Im Juni 2016 wurden 9 533 Betreuungstage durch die Stadt mitfinanziert. Bei 7 041 Betreuungstagen resp. knapp 74% aller subventionierten Betreuungstage mussten die Eltern einen Zusatzbeitrag entrichten.

Zur Frage 5:

«Wie viele Betreuungstage in Kitas gab es 2015 auf Grund eines erhöhten Bedarfs nach früher Förderung oder sozialer Integration?»

Im Laufe des Jahres 2015 wurden aufgrund des Bedarfs nach früher Förderung total 8 382 Betreuungstage geleistet. Dies sind knapp 8 % der insgesamt geleisteten 105 518 subventionierten Betreuungstage. Ein erhöhter Förderbedarf gem. Art. 3 Abs.1 Ziff. d) des Kita-Reglements (erhöhter Bedarf nach früher Förderung oder sozialer Integration) muss durch eine Fachstelle oder Fachperson schriftlich bestätigt werden. Solche Bestätigungen wurden von Kinderärzten und -ärztinnen, der Heilpädagogischen Frühberatung und der Fachstelle Frühförderung ausgestellt.

Zur Frage 6:

«Wie hat sich die neue Verordnung auf die Kitalandschaft und die Zahl der angebotenen Betreuungsplätze insgesamt ausgewirkt?»

Wie erwähnt, ist seit der Einführung der neuen Verordnung die Anzahl der subventionierten Betreuungstage zurückgegangen. Die durch die Krippenaufsicht bewilligte Anzahl Betreuungsplätze ist nicht gesunken, wohl aber die Auslastung der Kitas. Der massive Ausbau des Angebotes in den Jahren 2013 und 2014 durch die Ansiedlung neuer Trägerschaften und die Eröffnung neuer Standorte und weiterer Gruppen durch bestehende Trägerschaften wurde ab dem Jahre 2015 gestoppt. 2015 eröffneten noch je eine Trägerschaft eine neue Kita bzw. einen zusätzlichen Standort. Zwischen 2014 und 2016 haben zwei Kitas in Winterthur Konkurs angemeldet. Eine davon wurde danach geschlossen, die zweite wurde von einer anderen Trägerschaft übernommen. Eine weitere Trägerschaft hat sich aus Winterthur zurückgezogen. Viele Trägerschaften haben ihr Angebot wieder reduziert und Gruppen geschlossen. Die Konkurrenz unter den Kitas ist grösser, die Auslastung der einzelnen Kitas tiefer. Dies zeigt sich u.a. daran, dass sich die durch Kindergarteneintritte frei gewordenen Plätze nach den Sommerferien langsamer füllen. Die tiefe Auslastung und damit wegfallenden Einnahmen können bei Trägerschaften mit schwacher wirtschaftlicher Basis zum Problem werden. Einige Trägerschaften ohne subventionierte Plätze haben Leistungsvereinbarungen mit der

Stadt abgeschlossen, um ihre Auslastung durch subventionierte Plätze verbessern zu können. Verschiedene Kitas haben ihr Angebot angepasst und z.B. die Öffnungszeiten verlängert, das Alter der betreuten Kinder auf den Kindergarten ausgedehnt, Qualitätsprozesse umgesetzt und die Werbeanstrengungen verstärkt. Die Kita-Leiterinnen sind wesentlich stärker beschäftigt mit der Beratung interessierter Eltern.

Die Eltern sind durch die grosse Auswahl in einer komfortablen Situation, können sie doch den Standort und das Angebot frei wählen. Es gibt keine Wartezeiten mehr und wenn, nur falls sie bestimmte Tage in einer bestimmten Kita wünschen. Die Tarifierhöhung und die klarere Regelung und Kontrolle des Anspruchs auf städtische Beiträge haben allerdings anfänglich zu sehr vielen und heftigen Reaktionen von Seiten der Eltern geführt und dürften in der Folge beim beschriebenen Einbruch der Betreuungstage eine wesentliche Rolle gespielt haben. Viele Eltern mussten einzelne Betreuungstage kündigen oder die Betreuung in der Kita ganz aufgeben und sich anderweitig organisieren. Zahlen und Fakten zu Kündigungen und alternativen Betreuungslösungen liegen dem DSS nicht vor. Durch die reduzierte Betreuungsdauer (z.T. nur ein Tag pro Woche) schwanken die Gruppenzusammensetzungen in den Kitas stark und die Gruppen sind unruhiger.

Die Arbeitsteilung zwischen den Kitas und dem DSS zur Administration der Elternbeiträge und der städtischen Beiträge ist klarer und einfacher, als mit dem früheren System. Die Umstellung auf das steuerbare Einkommen als Berechnungsgrundlage und die Berechnung der Elternbeiträge durch das DSS führten für alle Beteiligten zu einer Verbesserung. Die Selbstdeklaration der Einkommen und die Beitragsberechnung durch die Kitas fielen weg. Der administrative Aufwand für die Kitas ist aber nicht wie erwartet gesunken, denn sie müssen verschiedene Belege der Eltern, u.a. Bescheinigungen der Erwerbstätigkeit durch die Arbeitgeber, einsammeln und ins gemeinsame System hochladen.

Die Entwicklung der Anzahl Betreuungsvereinbarungen (Antwort zu Frage 1) lässt ein Wachstum auf tieferem Niveau erwarten. Waren bis Ende 2015 im subventionierten Bereich noch 862 Betreuungsvereinbarungen abgeschlossen worden, waren es im Juni 2016 bereits 955. Durch die Eintritte in den Kindergarten im August wird die Zahl in der zweiten Hälfte 2016 weniger zunehmen. Trotzdem kann davon ausgegangen werden, dass nach dem Tiefststand von Ende 2015 aufgrund der höheren Geburtenzahlen wieder ein Wachstumstrend eingesetzt hat. Das Budget 2016 wird gemäss Hochrechnung von Ende Juni eingehalten werden.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon