

## ANTRAG DES STADTRATES OPFIKON

SITZUNG VOM 09. Februar 2021  
SEITE 1 von 7

Totalrevision Verordnung Familien- und Schulergänzende Betreuung 5.2.2.4

---

Gestützt auf den Antrag des Stadtrates vom 9. Februar 2021 und auf Art. 34, Ziff. 5 der Gemeindeordnung

### BESCHLIESST DER GEMEINDERAT:

1. Der Totalrevision der Beitragsverordnung der Stadt Opfikon über die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung wird zugestimmt.
2. Mitteilung durch Protokollauszug an:
  - Stadtrat
  - Schulpflege
  - Sozialbehörde
  - Finanzvorstand
  - Schulpräsident
  - Vorsteherin Soziales
  - Schulverwaltung
  - Sozialabteilung
  - Gesamtschulleiter
  - Stadtkanzlei



# ANTRAG DES STADTRATES OPFIKON

SITZUNG VOM 09. Februar 2021  
SEITE 2 von 7

## BERICHT

### 1. Ausgangslage

Die Nachfrage nach familien- und schulergänzender Kinderbetreuung ist in den letzten Jahren stetig gestiegen. Die Gründe dafür sind vielfältig. Die Wirtschaft hat ein grosses Interesse, qualifizierte Frauen über die Schwelle der Familiengründung hinweg beschäftigen zu können. Dies ergibt eine win-win-Situation sowohl für Familie als auch Arbeitgebende. Ein gut ausgebautes Angebot an Kinderbetreuungsplätzen im Vorschul- und Schulbereich ist mitunter Standortvorteil einer Stadt und trägt zur deren Attraktivität bei. Familien im Bereich des Mittelstandes werden mit dem heutigen System zu wenig finanziell unterstützt, so dass die Höhe der zu übernehmenden Betreuungskosten Familien davon abhalten kann, eine Erwerbstätigkeit anzunehmen und die Kinder fremdbetreuen zu lassen. Die Anzahl an alleinerziehenden Eltern, die zum Ausüben einer Erwerbsarbeit auf einen Krippenplatz angewiesen sind, ist angestiegen. Ausdruck davon ist, dass das Sozialhilferisiko der Kategorie "Alleinerziehende" im Kanton Zürich gemäss Sozialbericht des Kantons Zürich von 2019 über die letzten Jahre zugenommen hat und heute mit 26.1% ausgesprochen hoch ist. Andererseits gibt es mehr Familien, die auf zwei Erwerbseinkommen angewiesen sind und deshalb beide Elternteile einer Arbeit nachgehen müssen.

Opfikon ist geprägt durch das spezielle Umfeld des Flughafens (Schichtarbeit, wechselndes Arbeits- und Kinderbetreuungs Pensum) sowie einen grossen Anteil strukturschwacher Familien. Die Sozialhilfequote in Opfikon ist nach wie vor eine der höchsten im Kanton Zürich (2019: 4.6%). Viele Kinder sprechen beim Schuleintritt wenig oder gar kein Deutsch. Der Anteil von Kindern nicht deutscher Muttersprache in den Schulen ist mit 86 Prozent einer der grössten in der Schweiz. Damit ergeben sich entsprechend hohe Anforderungen an die Integration, die Sicherstellung der Unterrichtsqualität und die Chancengleichheit. Eine qualitativ gute und bezahlbare familien- und schulergänzende Kinderbetreuung ist demzufolge sehr wichtig. In der Beitragsverordnung der Stadt Opfikon über die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung werden die Subventionen durch die Stadt Opfikon geregelt.

Die Abteilungen Schule und Soziales haben das Büro Communis GmbH, Luzern, damit beauftragt, eine Auslegeordnung vorzunehmen und dem Stadtrat verschiedene Varianten für eine Totalrevision der Beitragsverordnung vorzulegen. Mit Bericht vom 5. Januar 2021 erstattete das Büro Communis GmbH dem Stadtrat Bericht. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das jetzige System der familien- und schulergänzenden Betreuung die Bedürfnisse der Eltern, der Kinder sowie der Bereiche Schule und Soziales nicht mehr abdeckt.

Nicht betreuungsorientierte Angebote im Frühbereich (insbesondere die Spielgruppen) werden weiterhin als wichtige Massnahme zur Förderung von Sprache und Integration betrachtet, sind aber nicht Teil dieses Projektes.



# ANTRAG DES STADTRATES OPFIKON

SITZUNG VOM 09. Februar 2021  
SEITE 3 von 7

## 2. Strategische Ziele der Stadt im Bereich der Kinderbetreuung

Im Rahmen der Legislaturziele hielten der Stadtrat und die Schulpflege dazu Folgendes fest:

- Legislaturziele 2018-2022 des Stadtrats: Wir kennen die verschiedenen Situationen und Lebensphasen unserer Bevölkerung und helfen unseren Möglichkeiten entsprechend mit, diese zu bewältigen.
- Stadtentwicklung 2012+: G1 - Bevölkerungsstruktur: Opfikon ist für Menschen in allen Lebensphasen attraktiv. Seine Attraktivität für Familien fördert Opfikon durch attraktive Freizeitmöglichkeiten, Naherholungsräume, Bildungs- und Betreuungsangebote; ein familienfreundliches Wohnungsangebot und gute Verkehrsverbindungen.
- Strategische Ziele der Schulpflege 2018-2022: Tagesschule und Betreuung: Mit modularen Angeboten deckt die Schule die Bedürfnisse der Familien auf allen Schulstufen ab. An einem Standort wird eine Tagesschule geführt.

Durch die Totalrevision wird die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in Opfikon gestärkt. Es ist davon auszugehen, dass sich durch die Förderung von arbeits-tätigen und besserverdienenden Eltern die Steuererträge positiv entwickeln. Der Anreiz für Mütter und Väter, bald nach der Geburt wieder in den Arbeitsprozess einzusteigen und damit länger und nachhaltiger im Arbeitsmarkt integriert zu bleiben, ist für die Gesellschaft insgesamt erstrebenswert.

Familien- und schulergänzende Betreuungsangebote bieten mehr als nur Betreuung. Vielmehr können qualitativ hochwertige Angebote dazu beitragen, dass Kinder zusätzlich zur Förderung in der Familie gut auf das Leben vorbereitet werden. Insbesondere Kinder aus bildungsfernen Familien und Familien mit anderem Kulturhintergrund erhalten Impulse, welche die Chancen auf einen erfolgreichen Kindergartenstart (z. B. Deutschförderung, Verhalten in der Gruppe, Kulturtechniken wie der Umgang mit Hilfsmitteln) und einen erfolgreichen Schulbesuch (z. B. gesunde Verpflegung, ruhiges Umfeld zum Lösen von Hausaufgaben) verbessern.

Der Erwerb der deutschen Sprache kann bereits mit dem Besuch von Angeboten im Frühbereich unterstützt werden. Gemäss heutigem Wissensstand muss ein Kleinkind regelmässig, intensiv und langfristig gefördert werden. Eine deutschfördernde Umgebung (z. B. der Besuch einer Kindertagesstätte) kann markant dazu beitragen, eine adäquate Basis für die reguläre Einschulung zu erreichen.

Damit die Betreuungsangebote als Förderinstrumente dienen können, müssen sich die Erziehungsberechtigten das Angebot leisten können und es muss über eine hohe Qualität verfügen.

## 3. Gesetzliche Grundlagen

### Vorschulalter

Gemäss § 18 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes haben die Gemeinden die Aufgabe, ein bedarfsgerechtes Angebot an familienergänzender Betreuung im Vorschulalter sicher zu stellen und sich an der Finanzierung zu beteiligen. Die

**ANTRAG DES STADTRATES OPFIKON**

SITZUNG VOM 09. Februar 2021  
SEITE 4 von 7

Finanzierungspflicht ist nicht näher definiert, so dass die Gemeinden einen grossen Handlungsspielraum haben.

Den geltenden Versorgungs- und Finanzierungsauftrag will die Stadt Opfikon erfüllen, indem sie den erwerbstätigen Opfiker Familien den Besuch in einer geeigneten familienergänzenden Betreuungseinrichtung unabhängig von der finanziellen Situation der Eltern ermöglicht. Die Stadt unterstützt Eltern, nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit finanziell.

**Schulalter**

Der Versorgungsauftrag im Bereich der schulergänzenden Betreuung besteht seit mehreren Jahren. § 27 des Volksschulgesetzes und § 27 der Volksschulverordnung verpflichten die Gemeinden zu einem bedarfsgerechten schulergänzenden Betreuungsangebot. Eine Finanzierungspflicht der Gemeinde besteht nicht. Die Elternbeiträge dürfen höchstens kostendeckend sein.

Die Schule Opfikon bietet seit über 30 Jahren verschiedene Betreuungsangebote an. Das umfassende, modular nutzbares, schulergänzende Betreuungsangebot bewährt sich. Bei Bedarf vermittelt die Schule zudem Tagesfamilienplätze.

**4. Ziele der Vorlage**

In der vorliegenden Beitragsverordnung und den Ausführungsbestimmungen des Stadtrats werden die folgenden Punkte geregelt:

- Die Betreuung wird durch professionelle, stadteigene und private Anbieter sichergestellt. Die Qualitätsentwicklung der Angebote wird durch ein Anreizsystem (höhere Subvention) unterstützt.
- Die Stadt stellt mittels einer Zusammenarbeitsvereinbarung mit den Betreuungseinrichtungen sicher, dass die in der Beitragsverordnung festgehaltenen Qualitätsvorgaben eingehalten werden.
- Die Eltern erhalten Subventionen bis zu einem massgebenden Einkommen von CHF 120'000. Das massgebende Einkommen setzt sich zusammen aus dem steuerbaren Gesamteinkommen, zuzüglich 5% des steuerbaren Gesamtvermögens. Dadurch wird der Mittelstand besser unterstützt als bisher. Aktuell liegt die Obergrenze bei einem massgebenden Einkommen von CHF 100'000. Dieses setzt sich zusammen aus dem steuerbaren Einkommen zuzüglich 5% Vermögen.
- Die Stadt- und Elternbeiträge regelt der Stadtrat in den Ausführungsbestimmungen. Der minimale Elternbeitrag beträgt neu CHF 1.50 pro Betreuungsstunde, der heute bestehende Minimalbeitrag von CHF 25 pro Tag wird damit ersetzt.
- Der maximale Subventionsbeitrag pro Betreuungsstunde basiert auf den durchschnittlichen Betreuungskosten der Angebote in der Stadt Opfikon und beträgt derzeit CHF 12.30 bei Kindern unter 18 Monaten bzw. CHF 10.60 bei Kindern über 18 Monaten, in der schulergänzenden Betreuung CHF 8.00 und bei Tagesfamilien CHF 10.00 bzw. CHF 8.20. Er wird in regelmässigen Abständen durch den Stadtrat überprüft und angepasst.



## ANTRAG DES STADTRATES OPFIKON

SITZUNG VOM 09. Februar 2021  
SEITE 5 von 7

- Der maximale Beitrag wird neu bis zu einem massgebenden Einkommen von CHF 40'000 (bisher CHF 25'000) ausbezahlt und liegt damit auf der durchschnittlichen Schwelle der Sozialhilfe von CHF 40'000. Er sinkt linear bis auf CHF 1.00 bei einem massgebenden Einkommen von CHF 120'000. Darüber werden keine Beiträge ausbezahlt. Für Familien mit tiefen Einkommen (Working Poor) werden dadurch hohe Grundkosten in der Kinderbetreuung reduziert. Der Druck auf die Sozialhilfe wird gemildert und der Anreiz zur Fremdbetreuung gestärkt. Familien im Bereich des Mittelstandes werden stärker begünstigt.
- Im Vorschulbereich können die Eltern die Angebote in Kindertagesstätten und Tagesfamilien frei wählen. Im Schulbereich werden die Betreuungsangebote der Schule Opfikon und Tagesfamilien unterstützt.
- Die Auszahlung erfolgt neu über eine direkte Subvention an die Eltern, unabhängig von der Betreuungsinstitution. Leistungsvereinbarungen mit Anbieter/innen sind deshalb nicht mehr notwendig. Durch diese Abwicklung wird der Datenschutz gestärkt, da die Betreuungseinrichtungen keine Angaben zur Einkommenssituation der Eltern erhalten. Damit eine Angebotssteuerung möglich bleibt, werden mit Anbieter/innen Zusammenarbeitsvereinbarungen abgeschlossen, wenn sie die geforderten Bedingungen erfüllen.
- Die Einstufung in das neue Subventionsmodell erfolgt neu stufenlos. Bisher wurden die Subventionen in Schritten von CHF 5'000 des Einkommens berechnet. Dies generiert unerwünschte Schwelleneffekte. Das massgebende Einkommen wird wie bisher durch die Stadt festgelegt.
- Die Betreuungsinstitutionen verrechnen den Eltern neu die Vollkosten. Der bisher bestehende maximal subventionierte Tagestarif von CHF 115 für Kinder im Vorschul- respektive Schulalter und CHF 127.50 für Kinder bis 18 Monate wird aufgehoben.
- Eine gute Betreuungsqualität wirkt sich positiv auf die Entwicklung der Kinder sowohl im Vorschul- als auch im Schulalter aus und trägt dazu bei, dass die Kosten bei den schulischen Angeboten (z. B. Deutsch als Zweitsprache DaZ) nicht weiter ansteigen. Aktuell wird kein Anreiz, beziehungsweise keine Verpflichtung für eine qualitative Weiterentwicklung der Angebote formuliert (z. B. im Sinne eines anerkannten Labels für gute Krippen wie QualiKita des Verbands «kibesuisse»). In Kitas mit dem QualiKita-Label können zukünftig leicht höhere Subventionen ausbezahlt werden, um die mit der Qualitätssteigerung verbunden höheren Kosten auszugleichen. Dadurch werden qualitativ gute Krippen gefördert.
- Bei stadt eigenen Angeboten werden die Subventionen direkt mit den Kosten verrechnet. Bei privaten Angeboten werden die Subventionen direkt den Eltern ausbezahlt, wobei auch dort im Einzelfall Direktzahlungen an die Institution möglich sind.



# ANTRAG DES STADTRATES OPFIKON

SITZUNG VOM 09. Februar 2021  
SEITE 6 von 7

## 5. Kostenfolgen

### a) Familienergänzende Betreuung im Vorschulalter

Die Stadt Opfikon hat im Jahr 2020 an Familien mit 199 Kindern Subventionen an Betreuungsverhältnisse ausgerichtet. Die Kosten beliefen sich auf CHF 1'568'000. Subventioniert wurden Angebote in 12 ortsansässigen und 17 auswärtigen Krippen sowie die Angebote des Tagesfamilien-Vereins Opfikon-Glattbrugg. Für rund 190 betreute Kinder wurden keine Subventionen beantragt und/oder bewilligt.

### b) Schulergänzende Betreuung

Im Schuljahr 2019/2020 besuchten insgesamt 471 Schülerinnen und Schüler eine oder mehrere Betreuungsangebote der Schule, 16 eine Tagesfamilie und 22 eine private Kinderkrippe (auf Kindergartenstufe). Davon wurden 326 Betreuungsverhältnisse subventioniert. Die durch die Elternbeiträge nicht gedeckten und bei der Gemeinde verbleibenden Kosten (entspricht dem Umfang der Subvention) lagen in der Rechnung 2020 bei CHF 1'322'000.

### c) Total Kosten

Mit der Totalrevision ist mit Mehrkosten im Budget 2022 von total rund CHF 956'000 gegenüber dem Budget 2021 zu rechnen. In den darauffolgenden Jahren sind Veränderungen in den Kosten direkt von der Anzahl Betreuungsverhältnisse abhängig. Auch auf der Basis der bestehenden Beitragsverordnung ist aufgrund des Wachstums der Kinderzahlen von rund 5% pro Jahr und einer massvollen Erhöhung der Betreuungsquote von heute 28% im Frühbereich und 29.4% auf Kindergarten- und Primarstufe mit einer Kostensteigerung von rund 10% pro Jahr zu rechnen.

Von den zusätzlichen Kosten, die durch die Reduktion der Elternbeiträge entstehen, werden im Jahr 2022 durch Bundessubventionen voraussichtlich rund CHF 380'000 gedeckt, so dass sich die bei der Gemeinde verbleibenden Mehrkosten auf rund CHF 576'000 reduzieren werden.

	2018 in CHF	2019 in CHF	2020 Budget in CHF	2021 Budget in CHF	2022 in CHF	2023 in CHF
Kindertagesstätten	1 212 200	1 532 000	1 280 000	1 579 000	2 450 000	2 475 000
Tagesfamilien	179 000	210 000	199 000	199 000	200 000	202 000
schulergänzende Betreuung Horte	706 000	675 000	1 075 000	907 000	965 000	975 000
<b>Ausgaben für Betreuung</b>	<b>2 097 200</b>	<b>2 417 000</b>	<b>2 554 000</b>	<b>2 685 000</b>	<b>3 615 000</b>	<b>3 652 000</b>
Administration SEB	43 000	46 000	48 000	50 000	48 000	51 000
Administration FEB	44 000	46 000	62 000	74 000	102 000	85 000
<b>Ausgaben ohne Bundes- subventionen</b>	<b>2 184 200</b>	<b>2 509 000</b>	<b>2 664 000</b>	<b>2 809 000</b>	<b>3 765 000</b>	<b>3 788 000</b>
Bundessubventionen	30 000	0	0	90 000	380 000	110 000



# ANTRAG DES STADTRATES OPFIKON

SITZUNG VOM 09. Februar 2021  
SEITE 7 von 7

Ausgaben mit Bundes- subventionen	2 154 200	2 509 000	2 664 000	2 719 000	3 385 000	3 678 000
--------------------------------------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

## 6. Bundessubventionen

Der Bund unterstützt ab dem 1. Juli 2018 Kantone und Gemeinden, die ihre Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung ausbauen, um die Betreuungskosten der Eltern zu senken. Diese Finanzhilfen werden ausschliesslich den Kantonen gewährt, die ab Inkrafttreten der Gesetzesänderung ein Gesuch um finanzielle Unterstützung stellen können. Je stärker in einem Kanton die kantonalen und kommunalen Subventionen erhöht werden, desto höher fällt der Betrag des Bundes aus. Die Finanzhilfen sind auf drei Jahre begrenzt. Im ersten Jahr betragen sie 65%, im zweiten Jahr 35% und im dritten Jahr 10% der Subventionserhöhung. Der Kanton Zürich hat das Jahr 2020 als Referenzjahr und als erstes Beitragsjahr das Jahr 2021 festgelegt. Die Vorlage ist deshalb dringlich zu behandeln.

## 7. Antrag

Dem Gemeinderat wird beantragt, der Totalrevision der Beitragsverordnung der Stadt Opfikon über die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung zuzustimmen.

NAMENS DES STADTRATES

Präsident: Stadtschreiber:



Paul Remund



Willi Bleiker

