



## **Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat**

vom 27. Oktober 2021

GR Nr. 2021/411

### **Sozialdepartement, Bericht zur Situation zwei Betriebsjahre nach Inkrafttreten der Teilrevision der Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Zürich (VO KB), Rückzug einer Weisung, Bericht an den Gemeinderat und Änderung der Ausführungsbestimmungen der VO KB, Anpassung der Höhe des Normkostensatzes**

#### **1. Zweck der Vorlage**

Mit der am 1. Januar 2018 in Kraft getretenen revidierten Verordnung Kinderbetreuung (VO KB) wurde das Finanzierungsmodell für die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulbereich angepasst. Wesentliche Neuerungen waren neben der Aufhebung der Kontingentierung von subventionierten Kitaplätzen vor allem die Einführung eines vereinfachten Normkostenmodells sowie Normöffnungszeiten und -tage für alle Kitas, die einen Kontrakt mit dem Sozialdepartement (SD) haben.

Mit der Zustimmung zur Revision hat der Gemeinderat am 31. Mai 2017 einen Bericht angefordert, der nach zwei Betriebsjahren Auskunft über die Auswirkungen der neuen Verordnung auf die Situation der Kitas gibt. Diese Berichterstattung hat sich aufgrund der Ausnahmesituation infolge der Pandemie verspätet und erfolgte deshalb zeitlich verzögert mit der Weisung GR Nr. 2021/265 im Juni dieses Jahres.

Um einen unabhängigen Blick auf die betriebliche Situation der Kitas zu erhalten, hat das SD die Firma KPMG mit einer Analyse der Auswirkungen des neuen Finanzierungsmodells in der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die Kitas in der Stadt Zürich beauftragt. Die ausführliche Analyse basierte auf durch KPMG erhobenen Daten von rund 60 Prozent der Trägerschaften und über 50 Prozent der Kitas der Stadt sowie auf Daten zur Anzahl Betreuungsplätze, Öffnungszeiten und Kostensätzen, die KPMG vom SD zur Verfügung gestellt wurden. Die Analyse wurde im April 2021 durch KPMG fertig gestellt und war die Grundlage für die Einschätzungen des SD zur Situation der Kitas, die im Bericht an den Gemeinderat festgehalten wurde.

Im Nachgang zur Veröffentlichung der Unterlagen erreichten das SD und KPMG vereinzelt Rückfragen bzw. Hinweise seitens der Trägerschaften der Kitas. Neben individuellen Verständnisfragen wurden mitunter die Datengrundlagen zur Berechnung der Vollkosten je Betreuungsplatz/Tag hinterfragt. Konkret ging es um die Diskrepanz zwischen betriebenen und bewilligten Betreuungsplätzen sowie die Konsistenz der Angaben von gewichteten versus ungewichteten Betreuungsplätzen/-tagen in der Online-Umfrage, welche im Zuge der Studie bei den Kitas durchgeführt wurde (Selbstauskunft). In der Folge wurde zwischen dem SD und KPMG eine Überprüfung dieser Datengrundlagen sowie die Evaluation allfälliger Auswirkungen auf die Berechnung der Vollkosten je Betreuungsplatz/Tag im Normkostenmodell (90%-Auslastung der Betreuungsplätze) sowie in der Ist-Kostenberechnung vereinbart. Zur Prüfung wurden 61 Trägerschaften im September 2021 von KPMG kontaktiert. Die Ergebnisse der Überprüfung wurden von KPMG in einem ergänzenden Bericht vorgelegt.



2/13

Mit der vorliegenden neuen Vorlage zieht der Stadtrat die Weisung mit Beilage vom 16. Juni 2021 (GR Nr. 2021/265) zurück und informiert den Gemeinderat über die Situation zwei Betriebsjahre nach Inkrafttreten der Teilrevision der Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Zürich (VO KB, AS 410.130) per 1. Januar 2018.

Aufgrund der Erkenntnisse aus der Überprüfung durch KPMG ist zudem eine Anpassung der Höhe des Normkostensatzes angezeigt. Die Höhe des Normkostensatzes ist in den Ausführungsbestimmungen zur VO KB geregelt, die der Stadtrat in eigener Kompetenz erlässt.

## **2. Rechtsgrundlage**

Am 12. März 2008 hat der Stadtrat in Ausführung von Art. 2<sup>bis</sup> Gemeindeordnung (AS 101.100) die VO KB erlassen (Stadtratsbeschluss [STRB] Nr. 268/2008). Am 18. Januar 2017 hat der Stadtrat eine Teilrevision der VO KB per 1. Januar 2018 beschlossen (STRB Nr. 27/2017). Der Gemeinderat hat die Teilrevision am 31. Mai 2017 genehmigt (GR Nr. 2017/8) und die Dispositivziffer 2. d) hinzugefügt. Die neue Dispositivziffer 2.d) lautet:

Der Stadtrat legt dem Gemeinderat rechtzeitig und spätestens nach Ablauf von zwei Betriebsjahren einen ausführlichen Bericht zur Situation der neuen Verordnung unter Berücksichtigung der folgenden Punkte vor:

- Veränderung der Anzahl subventionierten und nicht subventionierten Plätze
- Auswirkungen des Normkostenbeitrags von Fr. 120.–
- Auswirkungen der Normöffnungstage (240 Tage) und -zeiten (11,5 Stunden)
- Durchmischung der Kinder in den Kitas
- Qualität, Betreuungsschlüssel (qualifiziertes und unqualifiziertes Betreuungspersonal, Anzahl Lernende, Anzahl PraktikantInnen) und Löhne der Kitas

## **3. Ausgangslage**

### **3.1 Zweck der Teilrevision der VO KB per 1. Januar 2018**

Der Stadtrat hatte im Oktober 2015 den Strategieschwerpunkt (SSP) «Lücken in der Kinderbetreuung schliessen» als einen von sechs Strategieschwerpunkten festgelegt. Dieser Strategieschwerpunkt beinhaltete die Finanzierung des Ausbaus der fehlenden subventionierten Plätze in Kindertagesstätten (Kitas) sowie die Überprüfung des heutigen Subventionsmodells im Hinblick auf den geplanten Ausbau (STRB Nr. 130/2016).

Aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse aus der Überprüfung des Finanzierungsmodells im Vorschulbereich drängte sich eine Teilrevision der VO KB auf. Die veränderten Bestimmungen sollten eine Vereinfachung des Finanzierungsmodells, die Zusicherung des Subventionsanspruchs an die Eltern und die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit mit privaten Trägerschaften bewirken. Die Zusammenarbeit zwischen der Verwaltung und den privaten Anbietern sollte für alle Beteiligten, also für die Stadt, die Eltern wie auch für die Einrichtungen möglichst einfach geregelt werden.



### **3.2 Finanzierungsmodell**

Mit der Teilrevision der VO KB per 1. Januar 2018 wurde das Finanzierungsmodell im Vorschulbereich angepasst. Die vorherigen Leistungsvereinbarungen (Kontrakte) mit den privaten Trägerschaften hielten fest, wie viele subventionierte Plätze einzelne Kitas anbieten durften. Im neuen Finanzierungsmodell ist es den Einrichtungen nun grundsätzlich möglich, alle bewilligten Betreuungsplätze zu den mit der Stadt vereinbarten Bedingungen subventioniert anzubieten. Eine Angebotspflicht der Kitas besteht jedoch nicht. Der Kostensatz pro Betreuungstag für die einzelnen Einrichtungen lässt sich mit dem neuen Finanzierungsmodell wesentlich einfacher festsetzen. Das Finanzierungsmodell in der schulischen Betreuung blieb grundsätzlich unverändert.

### **3.3 Vereinfachtes Normkostenmodell**

Neu wurde mit der Teilrevision VO KB auch ein vereinfachtes Normkostenmodell eingeführt. Das vorherige Modell berechnete für jede Kita einen individuellen Normkostensatz, bestehend aus einem Grundansatz, einem Faktor Öffnungszeiten, sechs Struktur Faktoren und einem Raumkostenzuschlag. Seit 2018 gilt der Normkostensatz von Fr. 120.– pro Tag, bei einer Normöffnungszeit von 11,5 Stunden pro Tag sowie 240 Öffnungstagen pro Jahr. Für Kinder bis 18 Monate (Säuglinge) erfolgt ein Zuschlag von Fr. 50.– pro Tag.

Die Anzahl der bewilligten Betreuungsplätze sowie die effektive Belegung mit Säuglingen bzw. Kleinkindern in den einzelnen Gruppen einer Kita und damit die gewählte Kitastruktur, wirkt sich unterschiedlich auf Kosten und Erträge aus. Tiefere Kosten in einem Bereich können höhere Kosten in anderen Bereichen auffangen.

Die Raumkosten sind mit dem vorher geltenden Maximum von Fr. 3000.– pro Platz und Jahr einkalkuliert (10 Prozent über dem Durchschnittswert im Jahr 2016). Durch die Pauschalierung der Raumkosten führen tiefere Raumkosten nicht mehr zu einer Senkung des individuellen Kostensatzes.

Bei einer Auslastung von 90 Prozent deckt der Normkostensatz von Fr. 120.– die Kosten bei allen Kitastrukturen. Eine höhere Auslastung als 90 Prozent erhöht den finanziellen Spielraum, während eine tiefere Auslastung diesen einschränkt oder zu Verlusten führen kann.

### **3.4 Anspruch der Eltern**

Für jedes Kind mit Bedarf steht ein Betreuungsplatz zur Verfügung. Verfügen die Eltern über einen subventionsberechtigten Platz und erfüllen sie die finanziellen Voraussetzungen oder die Anforderungen auf soziale oder sprachliche Integration ihres Kindes, so haben sie seit dem 1. Januar 2018 in dem Umfang, in dem eine familienergänzende Kinderbetreuung aufgrund der konkreten beruflichen und familiären Verhältnisse notwendig ist, einen Anspruch auf eine finanzielle Beteiligung an den Betreuungskosten. Die Auszahlung der finanziellen Beteiligung erfolgt von der Stadt direkt an die private Trägerschaft, welche den Eltern die Kitakosten abzüglich der städtischen Subventionierung in Rechnung stellt.

### **3.5 Zusammenarbeit mit privaten Trägerschaften**

Das vereinfachte Normkostenmodell bewirkte eine Verminderung des administrativen Aufwands für die Kitas und die städtische Verwaltung. Daneben hat die Stadt per 2018 die



4/13

Überprüfung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf übernommen, die zuvor von den Kitas durchgeführt werden musste.

#### **4. Auswirkungen der teilrevidierten VO KB auf die Situation der Kitas in der Stadt Zürich**

Das SD hat die KPMG mit einer Analyse der Auswirkungen des neuen Finanzierungsmodells in der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die Kitas in der Stadt Zürich beauftragt<sup>1</sup>. Der vorliegende ausführliche Bericht basiert auf durch KPMG erhobenen Daten von rund 60 Prozent der Trägerschaften und über 50 Prozent der Kitas der Stadt Zürich sowie auf Daten zur Anzahl Betreuungsplätze, Öffnungszeiten und Kostensätzen, die KPMG vom SD zur Verfügung gestellt wurden.

Aufgrund des Ergebnisberichts KPMG und des Addendums zum Ergebnisbericht sowie der dem SD jährlich einzusendenden Jahresrechnungen und Revisionsberichte aller Kita-Trägerschaften mit subventionierten Plätzen, lassen sich die vom Gemeinderat geforderten Aussagen wie folgt zusammenfassen:

##### **4.1 Veränderung der Anzahl subventionierter und nicht-subventionierter Plätze**

Bereits Mitte 2016 wurde die Kontingentierung von subventionierten Kita-Plätzen aufgehoben. Seither können alle Betreuungsplätze in einer Kita mit Kontrakt mit dem SD subventioniert angeboten werden (STRB Nr. 130/2016).

##### **Entwicklung der Betreuungsplätze 2016–2019**

Die nachfolgende Tabelle<sup>2</sup> zeigt den Anteil der subventionierten Kita-Plätze am Gesamtangebot der Kita-Plätze in der Stadt Zürich.

<b>Angebote Kita-Plätze</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Kita-Plätze total	9 599	10 331	10 860	11 331
Subventionierte Kita-Plätze	3 591	3 945	4 199	4 545
Nicht subventionierte Kita-Plätze	6 008	6 386	6 661	6 786
Anteil subventionierter Kita-Plätze	37 %	38 %	39 %	40 %

Das Gesamtangebot an (bewilligten) Kita-Plätzen ist vom Jahr 2016 bis zum Jahr 2019 um insgesamt 1732 Plätze bzw. um 18 Prozent angestiegen. Der Anteil subventionierter Plätze am Gesamtangebot der Kita-Plätze ist von 37 Prozent im Jahr 2016 auf 40 Prozent im Jahr 2019 angestiegen.

<sup>1</sup> KPMG: Sozialdepartement der Stadt Zürich: Analyse der Auswirkungen des neuen Finanzierungsmodells in der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die Kitas in der Stadt Zürich.

<sup>2</sup> Daten gemäss Report Kinderbetreuung 2019.



## Entwicklung der Auslastung 2016–2019

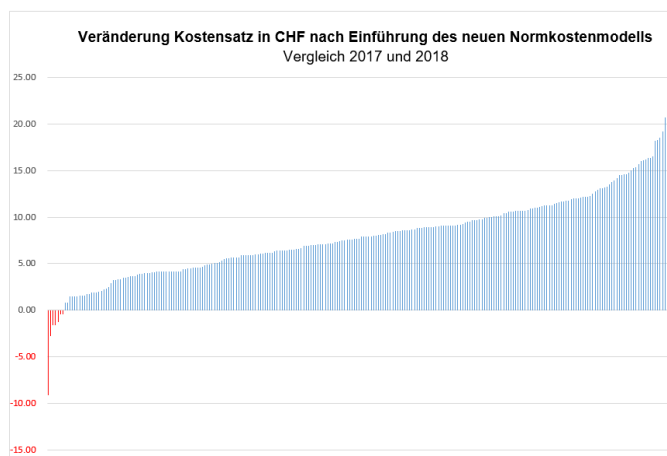
Der Ergebnisbericht KPMG und das Addendum dazu zeigen, wie sich das laufende Wachstum der neu geschaffenen Kita-Plätze auf die Auslastung auswirkt.

Auslastung der Kita-Plätze	2016	2017	2018	2019
Kita-Plätze total	9 599	10 331	10 860	11 331
durchschnittliche Auslastung <sup>3</sup>	83 %	85 %	84 %	84 %
Belegte Kita-Plätze total	8 006	8 740	9 079	9 189
Belegte subventionierte Kita-Plätze	3 591	3 945	4 199	4 545
Belegte nicht-subventionierte Kita-Plätze	4 415	4 795	4 880	4 644
Anteil subventionierter Kita-Plätze an belegten Plätzen	45 %	45 %	46 %	49 %

Es wird sichtbar, dass die durchschnittliche Auslastung<sup>4</sup> bereits im Jahr 2016 nur 83 Prozent betragen hat. Trotzdem ist das Gesamtangebot seither um mehr als 1700 Plätze bzw. mehr als 17 Prozent erhöht worden, wodurch die Auslastung weiterhin tief geblieben ist. Der Anteil subventionierter Plätze an den effektiv belegten Plätzen ist von 45 Prozent im Jahr 2017 auf 49 Prozent im Jahr 2019 angestiegen. Während die Anzahl der belegten subventionierten Kita-Plätze stark angestiegen ist, blieb die Zahl der belegten nicht-subventionierten Plätze relativ konstant.

### 4.2 Auswirkungen des Normkostenbeitrags von Fr. 120.– sowie der Normöffnungstage und -zeiten

Von den 259 Kitas, die vor und nach der Einführung von Normöffnungstagen und -zeiten einen Kontrakt hatten, erhöhte sich der Kostensatz für 252 Kitas und reduzierte sich für sieben Kitas (Vergleich 31. Dezember 2017 mit 31. Dezember 2018).



<sup>3</sup> Gemäss Ergebnisbericht KPMG und Addendum zum Ergebnisbericht.

<sup>4</sup> Bei den an der Erhebung KPMG teilnehmenden Kitas.



Die nachfolgende Tabelle zeigt die durchschnittlichen Kostensätze und Öffnungszeiten der privaten Kitas mit subventionierten Plätzen in den Jahren 2016–2019.

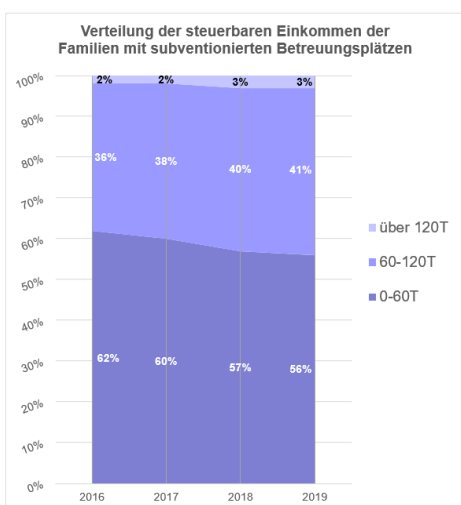
Kitas mit subventionierten Plätzen <sup>5</sup>	2016	2017	2018	2019
Durchschnittlicher Kostensatz	110.68	110.95	118.95	119.11
Durchschnittliche Öffnungstage/Jahr	245.5	245.6	243.0	243.2
Durchschnittliche Öffnungszeiten/Tag	11.3	11.3	11.4	11.4

Mit der Festlegung des neuen Normkostensatzes sind die durchschnittlichen Kostensätze der Kitas von Fr. 110.68 im Jahr 2016 auf Fr. 119.11 im Jahr 2019 um über acht Franken pro Tag und Platz angestiegen (bzw. um 7,5 Prozent).

Die Einführung von Normöffnungstagen und -zeiten hat sich kaum auf das Angebot ausgewirkt. Weiterhin bieten die Kitas durchschnittlich leicht mehr als die subventionierten 240 Öffnungstage pro Jahr an, während die durchschnittliche tägliche Öffnungszeit annähernd auf die subventionierten 11,5 Stunden angestiegen ist.

#### 4.3 Durchmischung der Kinder in den Kitas 2016–2019

Die Durchmischung der Kinder in den Kitas kann in Bezug auf die finanziellen Verhältnisse von Familien mit subventionierten Kita-Plätzen erhoben werden. Hier zeigt sich eine leichte Verschiebung des Anteils an Familien mit steuerbaren Einkommen zwischen 20 000 und 60 000 Franken im Jahr 2017 zu Familien mit steuerbaren Einkommen zwischen 80 000 und 120 000 Franken im Jahr 2019. Diese Verschiebung hat bereits im Jahr 2017 eingesetzt, mit der Aufhebung der Kontingentierung der subventionierten Plätze (ab Mitte 2016). So lange die subventionierten Plätze kontingentiert waren, sind diese vor allem Eltern mit sehr tiefen und tiefen Einkommen zugutegekommen. Mit der Aufhebung der Kontingentierung konnten vermehrt auch Familien aus dem Mittelstand – im Rahmen der unveränderten finanziellen Anspruchskriterien – von subventionierten Kita-Plätzen profitieren.



<sup>5</sup> Daten gemäss eigenen Auswertungen und Bewilligungen der Krippenaufsicht



Die Anzahl der Kitas, die mit dem SD einen Kontrakt abgeschlossen haben und subventionierte Betreuungsplätze anbieten, hat zugenommen. Aus dieser Entwicklung lässt sich ebenfalls auf eine stärkere Durchmischung in den Kitas schliessen. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Anzahl Kitas mit Kontrakt von 2016–2019:

Kitas in der Stadt Zürich	2016	2017	2018	2019
Anzahl Kitas total	299	318	329	339
Anzahl Kitas mit Kontrakt <sup>6</sup>	250	272	297	308
Anteil der Kitas mit Kontrakt	84 %	86 %	90 %	91 %

#### 4.4 Qualität, Betreuungsschlüssel und Löhne der Kitas

##### Qualität

Ziel der Teilrevision der VO KB per 1. Januar 2018 war vorderhand der quantitative Ausbau an subventionierten Kita-Plätzen in der Stadt Zürich bei gleichzeitiger Sicherung der Betreuungsqualität gemäss den gesetzlichen Anforderungen<sup>7</sup>. Mit dem geltenden Finanzierungsmodell wird die Qualität der Betreuung wie folgt gesteuert: Für den Abschluss eines Kontrakts ist die Erfüllung der gesetzlichen Qualitätsanforderungen des Kantons Voraussetzung. Die Kitas müssen über eine Betriebsbewilligung verfügen und die Auflagen der Krippenaufsicht vollumfänglich erfüllen. Die städtische Krippenaufsicht ist für eine wirksame Qualitätssicherung verantwortlich. Die Qualitätskontrollen erfolgen mindestens alle zwei Jahre. Die fortgesetzte Nichteinhaltung der gesetzlichen Qualitätsanforderungen führt zur Auflösung des Kontrakts. Die Qualität der familienergänzenden Kinderbetreuung lässt sich nur sehr beschränkt quantitativ messen, weshalb der Bericht von KPMG keine Aussagen dazu machen kann.

Aktuell werden einerseits vermehrt Forderungen zur Verbesserung der Qualität in Kindertagesstätten formuliert (vgl. u. a. GR Nr. 2020/35 (Motion): Erweiterung der Rechtsgrundlage für die Auszahlung von Objektbeiträgen an Einrichtungen privater Anbieter für Kinder im Vorschulalter, Änderung der VO KB, GR Nr. 2020/40 (Motion): Massgebliche und generelle Erhöhung der Qualität in den subventionierten Kinderbetreuungseinrichtungen, Änderung der VO KB oder Qualitätsinitiative in der familienergänzenden frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung im Kanton Zürich). Andererseits haben sich kürzlich die übergeordneten Vorgaben verändert: Am 1. August 2020 traten die neuen Bestimmungen im Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) zur Bewilligungspflicht für Krippen und die Verordnung über die Tagesfamilien und Kindertagesstätten (V TaK, LS 852.14) in Kraft (RRB Nr. 546/2020) und lösten die Richtlinien über die Bewilligung von Kinderkrippen vom 5. September 2014 ab. Bezüglich Betreuungsschlüssel, Qualifikation des Personals und räumlicher Verhältnisse wurde damit auf kantonaler Ebene dereguliert.

<sup>6</sup> Die Anzahl ist inklusive städtische Kitas, die auch subventionierte Betreuungsplätze anbieten.

<sup>7</sup> Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO), Verordnung über die Bewilligungen im Bereich der ausserfamiliären Betreuung vom 25. Januar 2012 (V BAB) und Richtlinien über die Bewilligung von Kinderkrippen vom 5. September 2014 (Krippenrichtlinien).



Auf städtischer Ebene ist es das Ziel, die Kitas über das Finanzierungsmodell vermehrt zu Qualitätsmassnahmen zu bewegen. Dies wird zwingend mit Mehrkosten für die Stadt Zürich verbunden sein und ist deshalb via Teilrevision der VO KB und Leistungsvereinbarungen (Kontrakte) zu steuern.

### **Betreuungsschlüssel**

Der Betreuungsschlüssel definiert, für wie viele Kinder jeweils eine Betreuungsperson in der unmittelbaren Betreuungsarbeit zu jedem Zeitpunkt zur Verfügung steht. Das Alter der Kinder sowie die Qualifikation der Mitarbeitenden haben Einfluss auf den gesetzlich vorgegebenen Betreuungsschlüssel. Es gibt keine Hinweise auf eine massgebliche Veränderung des Betreuungsschlüssels im Beobachtungszeitraum.

### **Entwicklung des Anteils der Praktikantinnen und Praktikanten**

Der Anteil der Praktikantinnen und Praktikanten in Stadtzürcher Kitas ist von 2016 auf 2019 deutlich zurückgegangen, während derjenige der Lernenden und vor allem der Fachpersonen Betreuung entsprechend angestiegen ist. Auf den Anteil der Lernenden hat die gelockerte Praxis des kantonalen Berufsinspektors bezüglich Anzahl Lehrstellen pro Gruppe vermutlich grösseren Einfluss als die revidierte VO KB. Das neue Finanzierungsmodell hat die von Fachorganisationen empfohlene Abkehr von Praktikumsstellen und die Schaffung dringend benötigter Lehrstellen unterstützt.

### **Lohnentwicklung des Kita-Personals 2014–2019**

KPMG hat bei den Trägerschaften die durchschnittlichen Brutto-Jahreslöhne<sup>8</sup> pro Funktion pro Vollzeitäquivalent erhoben<sup>9</sup>. Die Bruttolohnsumme über alle Funktionen und über alle Trägerschaften ist über die Jahre 2016–2019 um 2,7 Prozent angestiegen, ähnlich auch dem Verlauf des schweizerischen Lohnindex im Dienstleistungssektor (+ 2,6 Prozent) in diesem Zeitraum. Die Lohnentwicklung der wichtigsten Funktionen ist in der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

<b>Funktion<sup>10</sup></b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Fachperson Betreuung	60 400	61 500	62 000	62 600
Team-/Gruppenleitung	66 900	66 500	68 100	68 700
Kitaleitung	87 800	90 300	90 000	90 000
Geschäftsleitung <sup>11</sup>	104 900	103 600	104 400	107 300

Die Durchschnittslöhne sind im Betrachtungszeitraum insgesamt leicht gestiegen, am stärksten diejenigen der Fachpersonen Betreuung und Team-/Gruppenleitungen. Bei den Fachpersonen Betreuung sowie den Team- und Kitaleitungen ist die Streubreite relativ

<sup>8</sup> Es handelt sich überall um Bruttolöhne inklusive Arbeitnehmerbeiträge an die Sozialversicherungen. Die Arbeitgeberbeiträge sind nicht enthalten.

<sup>9</sup> Hinweis: Angaben zu einzelnen Funktionen wurden teilweise nur von wenigen Trägerschaften gemacht, was die Repräsentanz der Daten einschränkt.

<sup>10</sup> Ausgebildetes Personal: Jeweils Mittelwert bei 10 Prozent mit und 90 Prozent ohne Abschluss HF KE (Annahme, kleine Stichproben mit HF KE gemäss Bericht KPMG)

<sup>11</sup> Inkl. Eigentümerinnen/Inhaberinnen und Eigentümer/Inhaber





klein, die Löhne der Geschäftsleitungen hingegen zeigen eine grosse Streuung. Diese Gruppe umfasst einerseits Eigentümerinnen/Inhaberinnen und Eigentümer/Inhaber mit Löhnen zwischen 80 000 und 100 000 Franken (ähnlich dem Grossteil der Kitaleitungen). Andererseits enthält sie Geschäftsleitungen sehr grosser Trägerschaften mit vielen Kitas und weit höheren Löhnen.

Die tertiäre Ausbildung Dipl. Kindererzieherin / Kindererzieher HF (HF KE) führt bei der Geschäftsleitungsfunktion zu einem durchschnittlich um 23 Prozent, bei den Teamleitungen um 6 Prozent und bei den Fachpersonen Betreuung um ein Prozent höheren Lohn, während die Löhne der Kitaleitungen mit HF KE durchschnittlich um 6 Prozent tiefer liegen als ohne diese Ausbildung. Das kann darauf hindeuten, dass der Abschluss HF KE den Fachpersonen Betreuung zu einem relativ raschen Aufstieg in der Hierarchie verhilft, der nicht immer gleich rasch zu den Durchschnittslöhnen der jeweiligen Funktion führt.

Aus dem Bericht von KPMG lässt sich anhand der zur Verfügung stehenden Daten kein wesentlicher Einfluss des neuen Finanzierungsmodells auf die Lohnentwicklung erkennen.

Der Vollständigkeit halber sind in der nachfolgenden Tabelle die Mindestlohnvorgaben gemäss Art. 18<sup>bis</sup> VO KB und die im Normkostenmodell hinterlegten Bruttolöhne dargestellt. Sie gelten unverändert seit 2018.

Funktion	Mindestlohn	Normkostenmodell
Fachperson Betreuung	54 600	72 300
Team-/Gruppenleitung	54 500	72 300
Kitaleitung	75 400	90 300
Geschäftsleitung <sup>12</sup>	75 400	90 300

Die von KPMG erhobenen Bruttolöhne der Fachpersonen Betreuung liegen 15 Prozent über den Mindestlohnvorgaben und 15 Prozent unter den im Normkostenmodell hinterlegten Bruttolöhnen. Diejenigen der Team-/Gruppenleitungen liegen 26 Prozent über den Mindestlohnvorgaben und 5 Prozent unter den im Normkostenmodell berechneten Löhnen. Bei den Kitaleitungen entsprechen die erhobenen Bruttolöhne ziemlich genau den im Normkostenmodell berechneten Löhnen und liegen 19 Prozent über den Mindestlöhnen. Die erhobenen Bruttolöhne der Geschäftsleitungen liegen 42 Prozent über den Mindest- und 19 Prozent über den im Normkostenmodell berechneten Löhnen. Die Löhne der Fachpersonen Betreuung und der Team-/Gruppenleitungen fallen betriebswirtschaftlich am stärksten ins Gewicht, da sie den grössten Teil der Personalkosten ausmachen.

#### 4.5 Betriebserfolg und Erträge

Aufgrund des zu hohen Aufwands für die Trägerschaften wurde von einer Erhebung der detaillierten Kostenrechnungen für die Jahre 2016–2018 abgesehen. Deshalb enthält der Bericht von KPMG keinen Jahresvergleich der durchschnittlichen täglichen Vollkosten und des Betriebserfolgs der teilnehmenden 61 Trägerschaften.

<sup>12</sup> Inkl. Eigentümerinnen/Inhaberinnen und Eigentümer/Inhaber



10/13

Ein Vergleich des Betriebserfolgs kann mit den dem SD vorliegenden Jahresrechnungen der Trägerschaften mit subventionierten Kita-Plätzen aufgezeigt werden. Deren Anzahl ist von 124 im Jahr 2016 auf 138 im Jahr 2019 angestiegen.

Die nachstehende Tabelle zeigt den Anteil der Trägerschaften mit einem Gewinn in den Jahren 2016–2019.

Entwicklung Betriebserfolg	Anteil Trägerschaften mit Gewinn			
	2016	2017	2018	2019
Erhebung Sozialdepartement (SD)	60 %	57 %	68 %	60 %

Der deutliche Anstieg von Trägerschaften mit Gewinn im Jahr 2017 auf das Jahr 2018 deutet auf eine stark positive Auswirkung der Anhebung der Kostensätze mit der neuen VO KB hin. Die Einnahmen einer Kita bestehen zur Hauptsache aus Betreuungserträgen. Gehen diese aufgrund einer tieferen Auslastung zurück, verringern sich die Ausgaben in der Regel wesentlich weniger stark. Das Normkostenmodell der VO KB berücksichtigt eine Auslastung von 90 Prozent.

Je nach Struktur der Kita (Anzahl bewilligter Betreuungsplätze und effektive Belegung mit Säuglingen bzw. Kleinkindern in den einzelnen Gruppen einer Kita) unterscheiden sich die Betreuungserträge. Je mehr Plätze in einer Gruppe bewilligt werden können, desto mehr Betreuungsertrag kann bei gleichen oder ähnlichen Kosten erzielt werden. Die Personalkosten steigen aufgrund der sprungfixen Kosten durch den vorgeschriebenen Betreuungsschlüssel nur unwesentlich, wie sich auch die Kosten für Infrastruktur und die übrigen Betriebskosten durch eine grössere Anzahl betreuter Kinder in einer Gruppe kaum ändern.

#### 4.6 Kostenstruktur und durchschnittliche tägliche Vollkosten für einen Kita-Platz

Je nach Struktur der Kita (Anzahl bewilligter Betreuungsplätze und effektive Belegung mit Säuglingen bzw. Kleinkindern in den einzelnen Gruppen einer Kita) unterscheiden sich die Anteile der zu deckenden Personal-, Raum- und Betriebskosten am Kostensatz. Bei Kitagruppen mit mehr bewilligten Plätzen verteilen sie sich auf mehr Kostensätze, was zu sinkenden Kostenanteilen führt. Bei einer Auslastung von 90 Prozent deckt der Normkostensatz von Fr. 120.– diese Kosten bei allen Kitastrukturen.

In den beiden nachfolgenden Tabellen werden die Anteile am Kostensatz bzw. den Vollkosten gemäss Bericht von KPMG an zwei Beispielen je gemäss Normkostenmodell (mit einer Auslastung von 90 Prozent) und Erhebung KPMG (mit einer Auslastung von 84 Prozent) aufgelistet. Den Personalkosten liegen die Vorgaben der Krippenaufsicht für die gewählte Kitastruktur und die Durchschnittslöhne gemäss Normkostenmodell und Erhebung KPMG zugrunde.

Kita mit 2 Standardgruppen mit 11 Plätzen (Gruppe 1: 7 Säuglinge Gruppe 2: 11 Kleinkinder)	Normkostensatz in Fr. (Auslastung 90 %)	Kostensatz Erhebung KPMG in Fr. Auslastung 84 %)
Personalkosten	81	76
Raumkosten	13	14



11/13

Betriebskosten	13	13
Kosten für fehlende Auslastung	12	19
<b>Gewinn / Verlust (-)</b>	<b>1</b>	<b>-1</b>
<b>Total</b>	<b>120</b>	<b>121</b>

<b>Kita mit 2 Zürcher Gruppen mit 12,5 Plätzen</b> (je Gruppe 3 Säuglinge und 8 Kleinkinder)	<b>Normkostensatz in Fr.</b> (Auslastung 90 %)	<b>Kostensatz Erhebung KPMG in Fr.</b> Auslastung 84 %)
Personalkosten	72	69
Raumkosten	13	13
Betriebskosten	12	12
Kosten für fehlende Auslastung	12	19
<b>Gewinn</b>	<b>11</b>	<b>8</b>
<b>Total</b>	<b>120</b>	<b>121</b>

Die Tabellen zeigen, dass die von KPMG erhobene durchschnittliche Auslastung von 84 Prozent je nach durch die Trägerschaften gewähltem Modell zu einem Verlust von Fr. 1.– bis zu einem Gewinn von Fr. 8.– pro Tag und Platz führt.

Unter Anwendung der dem Finanzierungsmodell zugrundeliegenden Auslastung von 90 Prozent zeigt sich, dass 53 Prozent der Kitas normierte Vollkosten pro Tag und Betreuungsplatz von weniger als Fr. 120.– ausweisen. Der Durchschnitt der Vollkosten der an der KPMG-Erhebung teilnehmenden Kitas liegt mit Fr. 121.– etwas über dem durchschnittlichen Kostensatz gemäss Kontrakten aller subventionierten Kitas von Fr. 119.11 (Stand 2019). Die Vollkosten der Kitas in der Stadt Zürich können bei einer Auslastung von 90 Prozent mit dem Normkostensatz von Fr. 120.– nicht vollständig gedeckt werden.

Der durchschnittliche Betriebsverlust im Jahr 2019 von Fr. 10 000.– ist wesentlich beeinflusst durch fünf Kitas mit sehr grossen ausgewiesenen Verlusten. Der Median über alle Kitas liegt bei einem ausgeglichenen Ergebnis. Es ist zu vermuten, dass die Gründe für diese Verluste nicht auf die revidierte VO KB zurückzuführen sind.

Seit 1. August 2020 erlauben die neuen Bestimmungen im KJHG zur Bewilligungspflicht für Krippen und der Verordnung über die Tagesfamilien und Kindertagesstätten (V TaK, LS 852.14) die Betreuung eines zusätzlichen Kindes pro Gruppe. Dadurch verteilen sich die Kosten auf mehr Betreuungsplätze. Entsprechend sinken die Kosten pro Platz und der finanzielle Spielraum der Kitas erhöht sich zusätzlich.

#### **4.7 Erhöhung des Normkostensatzes**

Vor diesem Hintergrund ist eine Erhöhung des Normkostensatzes gemäss A. Anhang 1 Bst. B Ziff. 1 zur Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt



12/13

Zürich (VO KB, AS 410.130) um Fr. 1.– auf Fr. 121.– zur Deckung der Vollkosten bei einer Auslastung von 90 Prozent bereits vor der geplanten Teilrevision der VO KB per 1. Januar 2024 zu begründen. Durch diese Anpassung ergeben sich in Anbetracht der zurzeit subventionierten Betreuungsplätze von Vorschulkindern in privaten Einrichtungen Mehrkosten von rund 1 Million Franken pro Jahr. Aufgrund der Auswirkungen der Pandemie wird das erwartete und budgetierte Wachstum bei den subventionierten Betreuungsplätzen für die Jahre 2021 und 2022 voraussichtlich nicht eintreten. Für das Jahr 2021 wird aktuell sogar ein leichter Rückgang erwartet. Aufgrund der dadurch entstehenden Budgetunterschreitung für 2022 werden die Mehrkosten mit dem eingestellten Budgetentwurf 2022 finanzierbar sein. Die Änderung der Ausführungsbestimmungen zur VO KB soll auf den 1. Januar 2022 in Kraft treten.

## 5. Fazit

Der Kitamarkt in der Stadt Zürich ist sehr dynamisch. Mit der Subventionierung von Betreuungsplätzen gemäss VO KB konnte die Stadt erfolgreich ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot im Vorschulbereich erreichen. Wie der Bericht von KPMG feststellt, ist das neue Finanzierungsmodell zielführend und verfügt über keine wesentlichen Konstruktionsfehler. Mit dessen Einführung wurde es attraktiver, subventionierte Plätze anzubieten und der Anteil der subventionierten Plätze an den belegten Betreuungsplätzen ist weiter angestiegen. Dadurch konnte vermehrt auch der Mittelstand von subventionierten Betreuungsplätzen profitieren. Die Einführung von Normöffnungstagen und -zeiten hat sich kaum auf das Angebot ausgewirkt. Die durchschnittlichen Öffnungsstunden pro Tag sind leicht angestiegen, während die Öffnungstage in etwa stabil geblieben sind. Der durchschnittliche Kostensatz hat sich um Fr. 8.– erhöht. Dies hat für die meisten Kitas zu einer deutlichen Erhöhung der Erträge geführt. Die Lohnentwicklung entsprach dem Verlauf des schweizerischen Lohnindex im Dienstleistungssektor. Die erhobenen Bruttolöhne der Fachpersonen Betreuung und Team-/Gruppenleitungen liegen deutlich unter den im Normkostenmodell hinterlegten Bruttolöhnen. Die durchschnittlichen Vollkosten pro Tag pro Betreuungsplatz liegen bei einer Auslastung von 90 Prozent bei Fr. 121.–. 54 Prozent der Kitas haben bei dieser Auslastung Vollkosten von weniger Fr. 121.–. Da die durchschnittlichen Vollkosten aber leicht über dem aktuellen Normkostensatz liegen, hält der Stadtrat eine Erhöhung um Fr. 1.– per 1. Januar 2022 für gerechtfertigt.

Weil 2018 und 2019 in der Stadt Zürich weitere 1000 Betreuungsplätze in Kitas geschaffen wurden und die Auslastung der Kitas dadurch 2019 weiterhin auf tiefem Niveau geblieben ist, haben sich die Betriebsergebnisse teils verschlechtert. Das wachsende Überangebot an Kita-Plätzen stellt ein betriebswirtschaftliches Problem dar.

Das Normkostenmodell in der aktuellen VO KB soll sicherstellen, dass die gesetzlichen Qualitätsanforderungen erfüllt werden können. Der Stadtrat ist aber der Meinung, dass es zusätzliche Qualitätsvorgaben braucht, um eine angemessene Qualität sicherzustellen. Diese sollen in einer revidierten VO KB definiert und der zusätzliche Aufwand über das Finanzierungsmodell abgegolten werden.



13/13

## **6. Ausblick: Anpassung der VO KB und Fokus auf Qualität und Anstellungsbedingungen**

Aufgrund verschiedener politischer Vorstösse (GR Nr. 2020/35 (Motion): Erweiterung der Rechtsgrundlage für die Auszahlung von Objektbeiträgen an Einrichtungen privater Anbieter für Kinder im Vorschulalter; GR Nr. 2020/44 (Motion), Massgebliche und generelle Erhöhung der Qualität in den subventionierten Kinderbetreuungseinrichtungen; GR Nr. 2020/43 (Postulat), Elternbeiträge senken), für deren Umsetzung innerhalb von zwei Jahren eine Rechtsgrundlage vorliegen muss, wird der Stadtrat dem Gemeinderat eine Teilrevision der VO KB beantragen. Nach dem starken quantitativen Ausbau bei der Subventionierung von Kita-Plätzen in der Stadt, soll folglich in den kommenden Jahren der Fokus auf die Qualitätsentwicklung und die Verbesserung der Anstellungsbedingungen des Betreuungspersonals gelegt werden und in der VO KB die Grundlagen für das Umsetzen dieser Ziele im Finanzierungsmodell geschaffen werden. Bereits seit 2020 führt das SD ein Projekt, das den Ausbau der Qualität und die Verbesserung der Anstellungsbedingungen in den Stadtzürcher Kitas zum Ziel hat und dessen Resultate in die Überarbeitung der VO KB einfließen werden. Bis im Herbst 2022 sollen konkrete Massnahmen erarbeitet werden, die sich über die VO KB umsetzen und finanzieren lassen. Bei der Prüfung der demnächst vorliegenden Varianten werden verschiedene Fachorganisationen und Kita-Trägerschaften miteinbezogen werden. Ende 2022 wird der Stadtrat dem Gemeinderat die entsprechende teilrevidierte VO KB zur Beratung vorlegen. Die Teilrevision soll per 1. Januar 2024 in Kraft treten.

**Dem Gemeinderat wird beantragt:**

**Unter Ausschluss des Referendums:**

- 1. Vom Ergebnisbericht zur Situation zwei Betriebsjahre nach Inkrafttreten der Teilrevision der Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Zürich (VO KB) und dem Addendum zum Ergebnisbericht zur Überprüfung wird Kenntnis genommen.**
- 2. Vom Rückzug der Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat vom 16. Juni 2021 (GR Nr. 2021/265) wird Kenntnis genommen.**

**Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Sozialdepartements übertragen.**

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin  
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin  
Dr. Claudia Cuche-Curti

# Sozialdepartement der Stadt Zürich

Analyse der Auswirkungen des neuen  
Finanzierungsmodells in der familien-  
ergänzenden Kinderbetreuung auf die Kitas  
in der Stadt Zürich

## Ergebnisbericht

Gültigkeit in Verbindung mit Addendum vom Oktober 2021

Zürich, April 2021

# Inhalt

<b>1. Management Summary</b>	<b>5</b>
<b>2. Projektauftrag und Vorgehen</b>	<b>7</b>
2.1. Projektauftrag	7
2.2. Vorgehen	7
<b>3. Ergebnisse der Datenanalyse</b>	<b>11</b>
3.1. Einführung	11
3.2. Anzahl betriebene Kitas je Trägerschaft	12
3.3. Betreuungsplätze und Auslastung	13
3.4. Preissetzung und Rabatte	16
3.5. Zusatzleistungen	21
3.6. Betriebsferienregelung	22
3.7. Vollzeitäquivalente	25
3.8. Lohnerhebung	29
3.9. Auswertungen Kostenrechnung	35
3.10. Vollkosten pro Betreuungsplatz	41
3.11. Fazit	44
<b>4. Handlungsempfehlungen</b>	<b>46</b>

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Online-Umfrage Teilnahme Trägerschaften und Kitas .....	9
Abbildung 2: Kostenrechnungs-Tool Teilnahme Trägerschaften und Kitas .....	9
Abbildung 3: Entwicklung Anzahl Trägerschaften und Kitas .....	11
Abbildung 4: Entwicklung durchschnittliche Anzahl Kitas je Trägerschaft (N=167) .....	12
Abbildung 5: Entwicklung Anzahl Kitas je Trägerschaft (N=167) .....	12
Abbildung 6: Entwicklung durchschnittliche Anzahl Betreuungsplätze je Trägerschaft (N=70) .....	13
Abbildung 7: Entwicklung durchschnittliche Anzahl Betreuungsplätze je Kita (N=70) .....	14
Abbildung 8: Entwicklung durchschnittliche Auslastung je Trägerschaft (N=45) .....	15
Abbildung 9: Entwicklung Aufteilung Betreuungsplätze der Trägerschaften (N=42) .....	15
Abbildung 10: Häufigkeit der Tarifabstufung der Trägerschaften nach Alter (N=70) .....	16
Abbildung 11: Entwicklung durchschnittliche Vollzahler-Tarife je Trägerschaft (N=67) .....	17
Abbildung 12: Verteilung Vollzahler-Tarife Säuglinge aus Sicht der Trägerschaften (N=67) .....	17
Abbildung 13: Verteilung Vollzahler-Tarife Kleinkinder aus Sicht der Trägerschaften (N=67) .....	18
Abbildung 14: Faktoren Berechnung Vollzahler-Tarife aus Sicht der Trägerschaften (N=70) .....	18
Abbildung 15: Anzahl Trägerschaften mit und ohne Abstufung der Vollzahlertarife (N=70) .....	19
Abbildung 16: Anteil Trägerschaften mit Rabatten und Häufigkeit der Rabattarten (N=70) .....	20
Abbildung 17: Anteil Trägerschaften gemäss gewährten Rabatten (N=43) .....	20
Abbildung 18: Anteil Trägerschaften mit bezahlten Zusatzleistungen (N=70) .....	22
Abbildung 19: Anteil Trägerschaften mit erweitertem Betreuungsangebot (N=70) .....	23
Abbildung 20: Anteil Kitas mit erweitertem Betreuungsangebot (N=186) .....	23
Abbildung 21: Anteil Trägerschaften mit erweitertem Betreuungsangebot für subventionierte Plätze (N=28) .....	24
Abbildung 22: Tarife der Trägerschaften für das erweiterte Betreuungsangebot für subventionierte Plätze (N=28) .....	24
Abbildung 23: Entwicklung Anteile Vollzeitstellen je Funktion je Trägerschaft (N=65) .....	26
Abbildung 24: Entwicklung der Vollzeitstellen mit Abschluss HF KE aus Sicht Trägerschaften (N=65) .....	27
Abbildung 25: Entwicklung Einsatz Vollzeitstellen mit Abschluss HF KE aus Sicht der Trägerschaften (N=65) .....	27
Abbildung 26: Entwicklung Betreuungsschlüssel je Trägerschaft (N=65) .....	28
Abbildung 27: Entwicklung Löhne Geschäftsleitung & Krippenleitung je Trägerschaft (N=30; N=3; N=41; N=13) .....	29
Abbildung 28: Entwicklung Lohnverteilung Geschäftsleitung der Trägerschaften (N=30) .....	30
Abbildung 29: Entwicklung Lohnverteilung Krippenleitung der Trägerschaften (N=41) .....	30
Abbildung 30: Entwicklung Löhne Team-/Gruppenleitung und FaBe je Trägerschaft (N=36; N=10; N=45; N=6) .....	31
Abbildung 31: Entwicklung Lohnverteilung Team-/Gruppenleitung der Trägerschaften (N=36) .....	31
Abbildung 32: Entwicklung Lohnverteilung FaBe der Trägerschaften (N=45) .....	32
Abbildung 33: Entwicklung Löhne weitere Funktionen je Trägerschaft (N=27; N=16; N=30; N=8) .....	32
Abbildung 34: Entwicklung weitere Funktionen je Trägerschaft (N=50; N=49; N=21) .....	33
Abbildung 35: Einflussfaktoren für überdurchschnittliche Lohnkosten der Trägerschaften .....	34
Abbildung 36: Zusammensetzung Ertrag der Kitas (N=173) .....	35
Abbildung 37: Zusammensetzung Aufwand der Kitas (N=173) .....	36
Abbildung 38: Personalaufwand pro Vollzeitstelle je Kita (N=172) .....	37
Abbildung 39: Infrastrukturaufwand pro m <sup>2</sup> je Kita (N=171) .....	37
Abbildung 40: Zusammensetzung Laufender Betriebsaufwand der Kitas (N=173) .....	38
Abbildung 41: Betriebsergebnis je Kita (N=161) .....	38
Abbildung 42: Verteilung Betriebsergebnisse der Kitas (N=161) .....	39
Abbildung 43: Ertrag der Trägerschaft pro Platz im Verhältnis zu den Betreuungsplätzen (N=61) .....	40
Abbildung 44: Vollkosten pro Tag pro Betreuungsplatz pro Kita (N=169) .....	41
Abbildung 45: Verteilung Vollkosten pro Tag pro Betreuungsplatz aller Kitas (N=169) .....	42
Abbildung 46: Vollkosten pro Tag pro Betreuungsplatz pro Kita (Auslastung 90%) (N=169) .....	43



# Glossar

<b>Begriff</b>	<b>Erklärung</b>
<b>Auslastung</b>	Anteil der belegten bezahlten Betreuungsplätze an der Gesamtzahl an betriebenen Betreuungsplätzen
<b>Belegter, bezahlter Betreuungsplatz</b>	Ein effektiv vertraglich vereinbarter bzw. verkaufter Betreuungsplatz
<b>Betreuungsplatz</b>	Ein betriebener Betreuungsplatz à 11.5 Stunden im Tag à 5 Tage in der Woche à 240 Tage im Jahr für ein Kleinkind (>18 Monate)
<b>Betreuungsplatz Säugling</b>	Entspricht in der Belegung dem 1.5-Fachen eines Betreuungsplatzes
<b>Erweitertes Betreuungsangebot</b>	Anzahl Öffnungstage >240 Tage pro Jahr
<b>Faktor</b>	Umrechnung des Tarifes pro Woche auf eine Monatspauschale
<b>normiert</b>	à 11.5 Stunden im Tag à 5 Tage in der Woche à 240 Tage im Jahr
<b>Trägerschaft</b>	Institution bzw. Organisation, welche als Betreiberin einer oder mehreren Kindertagesstätten (kurz Kitas) fungiert.
<b>Verlängerte Betreuungszeiten</b>	Betreuungszeiten >11.5 Stunden pro Tag

## 1. Management Summary

In der Stadt Zürich gilt seit dem 1.1.2018 ein neues Finanzierungsmodell für die Subventionierung von Betreuungsplätzen in Kindertagesstätten. Dieses führte im Wesentlichen zu einer Erhöhung der Normkosten und einer Vereinfachung bei der Festsetzung der Kostensätze. Die gegenständliche Untersuchung im Auftrag des Sozialdepartements der Stadt Zürich (SD) erstattet Bericht über die Auswirkungen der Einführung des neuen Finanzierungsmodells für die Subvention von Betreuungsplätzen in Kindertagesstätten und die damit zusammenhängenden Sachverhalte. Die durchgeführte Untersuchung fand im Zeitraum zwischen Februar bis Dezember 2020 statt.

Gemeinsam mit dem SD wurde hierzu ein Untersuchungsdesign abgestimmt (Schritt 1). Darauf basierend (Schritt 2) wurde im Zeitraum Mai bis Oktober 2020 eine Online-Umfrage und eine Abfrage von Kostenrechnungsdaten (Excel) bei den Kitas der Stadt Zürich durchgeführt und von einem intensiven digitalen Dialog begleitet. An den Umfragen haben sich rund 60% der Trägerschaften der Stadt Zürich, bestehend aus einer oder mehrerer Kitas, beteiligt. Auf Ebene der einzelnen Kita haben über 50% der Kitas der Stadt Zürich teilgenommen. Im Anschluss (Schritt 3) wurden alle Daten aus den Umfragen ausgewertet und bei Bedarf um beim SD bereits vorhandene Daten ergänzt. Alle Ergebnisse wurden konsolidiert und validiert sowie im vorliegenden Ergebnisbericht dokumentiert (Schritt 4). Der Fokus lag gemäss Projektauftrag auf den seitens des Gemeinderates gestellten Fragen.

Die Hauptergebnisse der Untersuchung können wie folgt zusammengefasst werden:

- Unter Anwendung der dem Finanzierungsmodell zugrundeliegenden Auslastung von 90%, zeigt sich, dass 56% der Kitas normierte Vollkosten pro Tag und Betreuungsplatz (bei 11.5 Stunden an 240 Öffnungstagen) von weniger als CHF 120 aufweisen. Wird die effektive Auslastung gemäss Online-Umfrage hinterlegt, resultiert ein normierter durchschnittlicher Vollkostensatz von CHF 130. Die Betriebsergebnisse der ausgewerteten 161 Kitas liegen mehrheitlich bei TCHF -60 bis +60.
- Die Löhne in den teilnehmenden Trägerschaften sind im Zeitraum 2016-2019 geringfügig gestiegen. Die grössten Zuwachsraten verzeichnet die Funktion «FaBe». Die Verteilung der Löhne zeigt jedoch grosse Unterschiede zwischen den einzelnen Trägerschaften, wobei von einem fixen Lohnsystem pro Trägerschaft ausgegangen wird. Der Abschluss HF KE weisst in der Tendenz (bei kleiner Stichprobe) einen positiven Einfluss auf den Lohn aus.
- Die Tarife für Vollzahler sind zwischen 2016 und 2019 insgesamt marginal gestiegen, wobei sich die Bandbreite (insbesondere bei der Gruppe Säuglinge) nur geringfügig veränderte. Tarifabstufungen sind nicht weit verbreitet, jedoch spielen Rabatte eine zunehmend wichtige Rolle. Die Anzahl bezahlter belegter Betreuungsplätze ist seit 2017 kontinuierlich gestiegen, wobei die belegten bezahlten subventionierten Plätze um 32% und die belegten bezahlten Vollzahler-Plätze um 48% zugenommen haben.
- Im Zeitverlauf hat sich die Zusammensetzung der Vollzeitstellen über die teilnehmenden Trägerschaften in Richtung höher qualifiziertes Personal (FaBe) und dessen Ausbildung (Lernende) verändert. Gemäss vorliegenden Zahlen hat dieser Trend bereits im Jahr 2017 begonnen und wird durch den im Kinder- und Jugendhilfegesetz definierten Betreuungsschlüssel getrieben. Aufgrund der Vorgaben (Anzahl Kinder pro Betreuungsperson) ist der Spielraum für Optimierungen beim Personal begrenzt.

Anhand der untersuchten Kostenrechnungen zeigt sich, dass die erzielten Erträge (ohne Mitgliederbeiträge und Spenden) für 52% der Kita-Betriebe ausreichend sind, um mindestens ein ausgeglichenes Betriebsergebnis zu erzielen. Ein Teil der negativen Betriebsergebnisse ist heute auf die tiefe effektive Auslastung zurückzuführen.

Es gibt keine Anzeichen dafür, dass das neue Finanzierungsmodell wesentliche nachteilige Auswirkungen zeigt. Eher setzten sich positive Entwicklungen im Betrachtungszeitraum fort. So kam es zu

- einer weiteren Ausweitung des Angebots (Anzahl Betreuungsplätze, Zusatzleistungen an verlängerten Öffnungszeiten etc.),
- einer Erhöhung des Qualifikationsniveaus der Betreuenden sowie
- einer Verbesserung des durchschnittlichen Betreuungsverhältnisses bei gleichzeitig stabilen Preisen für Vollzahler.

Während diese Entwicklungen auch im Kontext einer ausgebauten Anstossfinanzierung für Kita-Plätze zu sehen sind, kann zwei Jahre nach Einführung festgehalten werden, dass das **neue Finanzmodell in seiner heutigen Form** über keinen wesentlichen «Konstruktionsfehler», d.h. aus der Gesamtsicht heraus keine feststellbaren negativen Entwicklungen, verfügt und aus einer Gesamtsicht heraus **als zielführend beurteilt** werden kann.

Nichtsdestotrotz zeigen die Kostendaten auch, dass punktuell einzelne Kita-Betriebe bzw. Trägerschaften, welche mit der dynamischen Entwicklung nicht schritthalten können, womöglich längerfristig finanziell unter Druck geraten. In Folge sind weitergehende betriebliche Optimierungen anzustreben (z.B. Prozessoptimierungen, organisatorische Umstrukturierungen).

Als zusätzliches Ergebnis der Untersuchung empfiehlt KPMG die Weiterverfolgung folgender Massnahmen:

- Harmonisierung der Kita-Kostenrechnungen
- Durchführung periodischer standardisierten Datenerhebungen
- Aufbau eines minimalen Kennzahlen-Cockpit
- Aktive Befähigung von Kitas im finanziellen Bereich

## 2. Projektauftrag und Vorgehen

### 2.1. Projektauftrag

Per 1.1.2018 trat in der Stadt Zürich das neue Finanzierungsmodell für die Subvention von Betreuungsplätzen in Kindertagesstätten (Kitas) in Kraft. Gemäss Beschluss des Gemeinderates hat der Stadtrat nach Abschluss des zweiten Betriebsjahres nach Einführung Bericht zu erstatten.

Das Sozialdepartement der Stadt Zürich (SD) hat bei der Erarbeitung des neuen Finanzierungsmodells den Normkostensatz für einen Kitaplatz für ein Kleinkind über 18 Monaten für 11.5 Stunden pro Tag an 240 Tagen pro Jahr auf CHF 120 festgelegt.

Die Auswirkungen der Einführung des neuen Finanzierungsmodells, insbesondere der darin definierten Normkosten, sollen nun durch eine vergleichende Analyse der Situation vor und nach der Einführung ermittelt und ausgewertet werden. Dabei sind insbesondere die folgenden Fragestellungen zu beantworten:

- Wie hat sich die Einführung des neuen Finanzierungsmodells auf die Kitas in der Stadt Zürich ausgewirkt?
- Wie hoch sind die durchschnittlichen täglichen Vollkosten für einen Kitaplatz bei 11.5 Stunden pro Tag und 240 Tagen pro Jahr?
- Wie haben sich die Löhne in Kitas entwickelt?
- Wie hat sich die Einführung des neuen Finanzierungsmodells auf die Vollzahler in den Kitas ausgewirkt?
- Wie hat sich die Einführung des neuen Finanzierungsmodells auf die personelle Besetzung ausgewirkt?

In der Analyse sind städtische Daten, Informationen und Berichte sowie zu erhebende Daten von Kitas zu berücksichtigen. Des Weiteren sollen Handlungsbedarfe aufgezeigt und gegebenenfalls Empfehlungen für Anpassungen des Finanzierungsmodells formuliert werden. Die Ergebnisse sind in Berichtsform zu dokumentieren.

Die vorliegende Untersuchung beinhaltet explizit keine Prüfung von Jahresrechnungen bzw. Kostenrechnungen der Kitas im Sinne einer Revisionstätigkeit. Ebenfalls nicht Bestandteil der Untersuchung ist eine juristische Beurteilung des Finanzierungsmodells.

### 2.2. Vorgehen

Die Evaluation des Projektes „Analyse der Auswirkungen des neuen Finanzierungsmodells in der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die Kitas in der Stadt Zürich“ wurde von KPMG im Zeitraum Februar bis Dezember 2020 durchgeführt.

Zur Beantwortung der Fragestellungen wurde ein Vorgehen in **vier Arbeitsschritten** gewählt:

#### **Schritt 1: Design**

- Im Rahmen des Kick-offs wurden die Ziele der Untersuchung festgelegt und die Vorgehensweise zur Durchführung der Analyse gemeinsam mit SD abgestimmt. Ebenso wurde die Kommunikation gegenüber den Kitas definiert.
- Die Instrumente zur Datenerhebung wurden durch KPMG in Zusammenarbeit mit dem SD aufgesetzt sowie zur Validierung in einem Testlauf an drei Kitas versendet. Die entsprechenden Rückmeldungen wurden berücksichtigt.
- Die Datenerhebung bei den Kitas erfolgte über zwei mit SD abgestimmte Instrumente: Online-Umfrage und Erhebung Kostenrechnungs-Tool in Excel.

## Schritt 2: Datenerhebung

Zur Teilnahme an der Datenerhebung wurden alle Kitas eingeladen, welche, Stand 31.12.2019, von der Stadt Beiträge erhalten oder von ihr geführt werden. Es wurden somit **169 Trägerschaften** und **344 Kitas** in der Stadt Zürich zur **Teilnahme** an der Studie **eingeladen**.

Mit der **Online-Umfrage** wurden bei den Kitas folgende Eckwerte erhoben:

- Betriebliche Daten: Anzahl betriebene Kitas, Anzahl Betreuungstage
- Auslastung und Anteil Vollzahler: Anzahl belegte, verrechnete Betreuungstage
- Vollzahler-Tarife / Durchmischung: Anzahl Betreuungsplätze für Säuglinge und Kleinkinder, durchschnittlicher Vollzahler-Tarif pro Betreuungstag
- Preissetzung und Rabatte: tiefste und höchste durchschnittliche Vollzahler-Tarife pro Betreuungsplatz für Säuglinge und Kleinkinder, Rabattarten sowie Höhe der gewährten Rabatte
- Bezahlte Zusatzleistungen
- Betriebsferienregelung
- Stellenerhebung angestelltes Personal im Jahresdurchschnitt in Vollzeitäquivalenten
- Lohnerhebung pro Funktion pro Vollzeitäquivalent

Die Fragenabschnitte in der Online-Umfrage beziehen sich auf verschiedene Zeiträume. Ein Teil der Daten wurde für die Jahre 2016 bis und mit 2019 abgefragt. Einen weiteren Teil der Daten wurden nur für die Jahre 2016 und 2019 erhoben. Schliesslich wurde ein dritter Teil der Daten nur für das Jahr 2019 abgefragt.

Mit dem **Kostenrechnungs-Tool** in Excel wurden bei den Kitas folgende (Erfolgsrechnungs-)Positionen für das Jahr 2019 erhoben:

- Ertragsarten: Elternbeiträge, Städtische Beiträge / Subventionen, Mitgliederbeiträge und Spenden, Verkäufe und Dienstleistungen, Sonstige Erträge, Erlösminderungen / Rabatte, Finanzertrag
- Aufwandsarten: Personalaufwand, Laufender Betriebsaufwand, Infrastrukturaufwand, Sonstiger Aufwand, Finanzaufwand

Die unterschiedlichen Zeiträume der Datenabfrage wurde aus Rücksicht auf die Kitas gewählt, um unnötigen Aufwand in der Datenaufbereitung zu vermeiden.

Den Ablauf der Untersuchung betreffend wurden alle Trägerschaften durch SD über das Projekt und die Datenerhebung vorgängig informiert. Danach wurden der Link zur Online-Umfrage sowie dem Kostenrechnungs-Tool seitens KPMG an die Kitas versandt. Alle weiteren relevanten Informationen und Anleitungen für das korrekte Ausfüllen der beiden Befragungsinstrumente waren direkt im jeweiligen Tool aufgeführt.

Die Befragung fand zwischen dem 25. Mai 2020 (Versand des Mails mit dem Link zur Online-Umfrage und dem Kostenrechnungs-Tool) und dem 12. Oktober 2020 (letzte Eingabe) statt. Am 2. Juli 2020 wurde den Kitas ein Erinnerungsschreiben per Mail zugestellt. Am 20. Juli 2020 wurde die Eingabefrist verlängert und den Kitas nochmals eine Erinnerungsschreiben per Mail zugestellt. Während der Datenerhebung wurden seitens KPMG vier Fragerunden für die Kitas durchgeführt.

Zusätzlich zu den durch KPMG erhobenen Daten greift die Studie an ausgewählten Stellen auch auf die durch das SD periodisch erhobenen Betriebsdaten zurück bzw. integriert diese vergleichend.

Insgesamt können Datensätze von **70 Trägerschaften mit 186 Kitas**, die an der **Online-Umfrage teilgenommen** haben, verwendet werden. Von den 70 Trägerschaften haben **61 Trägerschaften mit 173 Kitas** auch das **Kostenrechnungs-Tool** ausgefüllt, welche alle in den Auswertungen berücksichtigt werden können. Weitere drei Trägerschaften haben nur das Kostenrechnungs-Tool ausgefüllt.

Wie die nachstehenden Grafiken zeigen, liegt auf Stufe Trägerschaft für die Online-Umfrage eine Rücklaufquote von 41% und das Kostenrechnungs-Tool eine von 38% vor. Auf Stufe Kita liegt die Rücklaufquote bei

54% bzw. 50%. Die Datengrundlage ist demnach statistisch ausreichend und entspricht einer repräsentativen Stichprobe aller Trägerschaften und Kitas, um aussagekräftige Auswertungen zu machen.

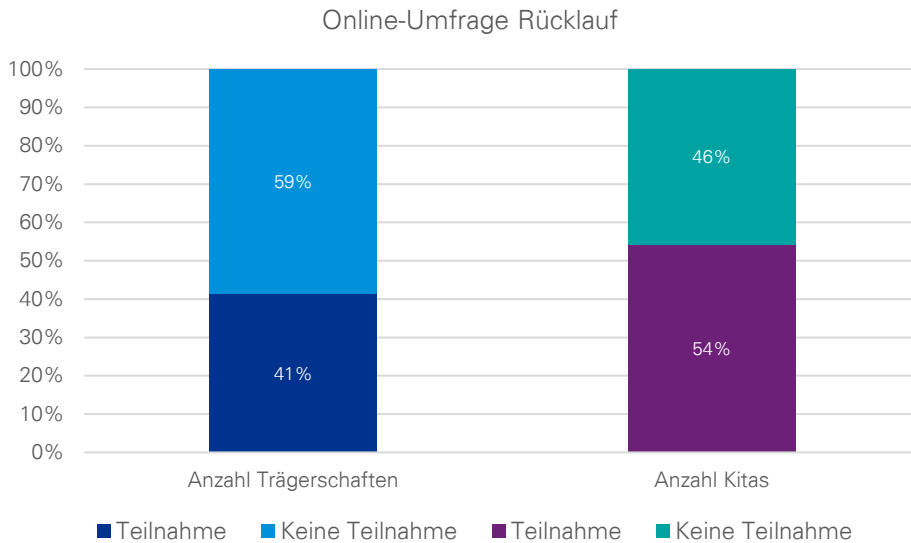


Abbildung 1: Online-Umfrage Teilnahme Trägerschaften und Kitas

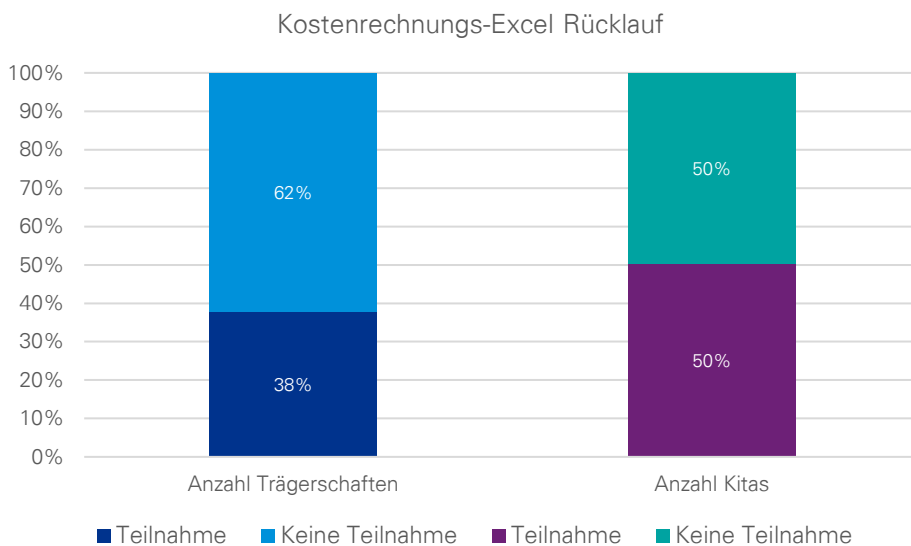


Abbildung 2: Kostenrechnungs-Tool Teilnahme Trägerschaften und Kitas

### Schritt 3: Analysen

- Nach Ende der Datenerhebung wurden Plausibilitätsprüfungen sowie Datenbereinigung ggf. unter Rücksprache mit den involvierten Kitas durchgeführt.
- Hernach erfolgte eine Auswertung der relevanten Kennzahlen/Analysen auf Basis der erhobenen Daten:
  - o Vollkostenanalyse
  - o Lohnanalyse
  - o Gewinnanalyse
  - o Betreuungsschlüssel
  - o Qualifikation der Mitarbeitende
  - o Auslastung und Angebotsanalyse
  - o Kundenanalyse

Wesentlich ist, dass die im Wege der Selbstauskunft von den Kitas erhaltenen Daten aus der Online-Umfrage sowie dem Kostenrechnungs-Tool zur Qualitätssicherung im Hinblick auf Vollständigkeit, Plausibilität und Konsistenz analysiert wurden.

Bei der *Vollständigkeitsüberprüfung* wurde geschaut, ob die Online-Umfrage und das Kostenrechnungs-Tool komplett ausgefüllt wurden. Bei der Online-Umfrage war aufgrund der unabhängigen Fragenabschnitte eine vollständige Beantwortung des Fragebogens nicht zwingend notwendig, jedoch wurde darauf geachtet, dass die Mehrheit der abgefragten Daten angegeben wurde. Die *Plausibilitätsprüfung* beinhaltet die Analyse der angegebenen Daten auf sinnvolle Werte. Dies umfasste z.B. die Angaben der Vollzeitstellen, wonach Werte von 100 Vollzeitstellen FaBe für eine Trägerschaft mit einer Kita als unplausibel erachtet wurden. Für Werte, welche in der Plausibilitätsprüfung Auffälligkeiten zeigten, wurden individuelle Nachfragen bei den betreffenden Kitas gemacht und die Angaben verifiziert bzw. der entsprechende Datensatz bereinigt. Die *Konsistenzanalyse* deckte insbesondere eine grobe Beurteilung der Angaben über mehrere Jahre im Kontext der jeweiligen Kita ab, wonach bei einem Wachstum der Trägerschaft über die vier Jahre auch ein Anstieg in den Vollzeitstellen erwartet wurde.

Eine gesamthafte Prüfung der korrekten individuellen Abgrenzungen zwischen den Kostenarten und Kostenstellen einer einzelnen Kita konnte logischerweise nicht erfolgen.

#### **Schritt 4: Berichterstellung**

Im Rahmen der Erstellung des vorliegenden Ergebnisberichtes wurden alle Zahlen, Daten, Fakten konsolidiert und in schriftlicher Form festgehalten. Die Schlussfolgerungen in diesem Bericht basieren auf den Auswertungen der vorliegenden Daten. Aus Anlass der aktuellen Situation wird darauf hingewiesen, dass die Datengrundlage in diesem Bericht aus der Zeit vor Corona her stammt. Mögliche Effekte der Corona-Krise sind darin nicht abgebildet.

An dieser Stelle wird allen teilnehmenden Trägerschaften für die grosse Unterstützung und die aufgewendete Zeit bei der Erhebung der notwendigen Daten gedankt.

### 3. Ergebnisse der Datenanalyse

#### 3.1. Einführung

Vorangehend zur Datenanalyse aus Umfrage und Kostenrechnungs-Tool im Verlauf dieses Kapitels, zeigt die nachfolgende Darstellung die Entwicklung der Anzahl Trägerschaften und Kitas für die Jahre 2016 bis 2019 anhand der Betriebsdaten im Sinne einer Betrachtung des Gesamtmarktes.

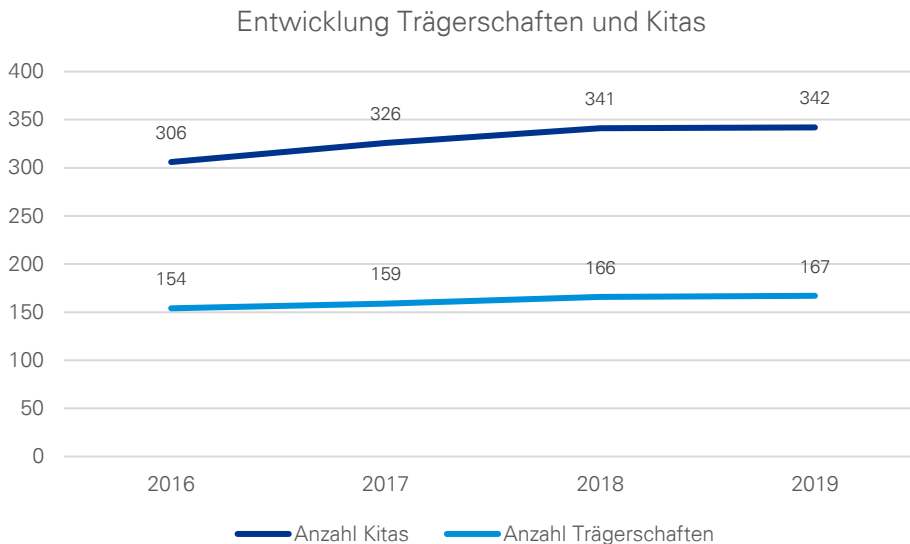


Abbildung 3: Entwicklung Anzahl Trägerschaften und Kitas

Im Zeitraum 2016 bis 2018 sind die Anzahl Trägerschaften um rund 7.8% gestiegen, von 2018 bis 2019 um nur 0.6%. Diesem Trend folgend sind auch die Anzahl Kitas von 2016 bis 2018 stark, um 11.4%, und von 2018 bis 2019, geringer, um 0.3%, angestiegen. Es zeigt sich somit, dass sich das Angebotswachstum seit 2016 kontinuierlich reduziert.

Diese Entwicklung widerspiegelt sich in der Tendenz auch in den erhobenen Daten der 70 Trägerschaften, die an der Online-Umfrage teilgenommen haben.

Nachfolgend werden die Ergebnisse der **Datenanalyse** aus Online-Umfrage und Kostenrechnungs-Tool in Form von **9 Themenkreisen** dargestellt:

- Anzahl betriebene Kitas je Trägerschaft
- Betreuungsplätze und Auslastung
- Preissetzung und Rabatte
- Zusatzleistungen
- Betriebsferienregelung
- Vollzeitäquivalente
- Lohnerhebung
- Auswertungen Kostenrechnung
- Vollkosten pro Betreuungsplatz



### 3.2. Anzahl betriebene Kitas je Trägerschaft

#### Entwicklung Anzahl betriebene Kitas je Trägerschaft

In der Stadt Zürich hat sich die durchschnittliche Anzahl betriebene Kitas je Trägerschaft in den letzten vier Jahren wie folgt entwickelt:

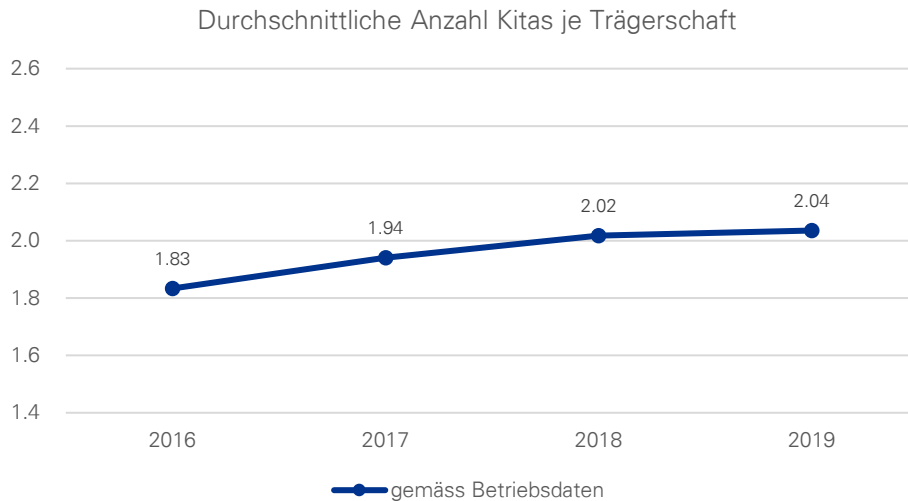


Abbildung 4: Entwicklung durchschnittliche Anzahl Kitas je Trägerschaft (N=167)

Die Anzahl Kitas je Trägerschaft ist über die vier Jahre von 1.83 in 2016 um 11% auf 2.04 in 2019 angestiegen. Auch gemäss Betriebsdaten lag mit 6% das Wachstum in 2017 am höchsten (2018: 4%, 2019: 1%).

Werden die Trägerschaften in die drei Kategorien

- kleine Trägerschaften (1 Kita)
- mittlere Trägerschaften (2-9 Kitas) und
- grosse Trägerschaften (ab 10 Kitas)

unterteilt, ergibt sich folgendes Bild:

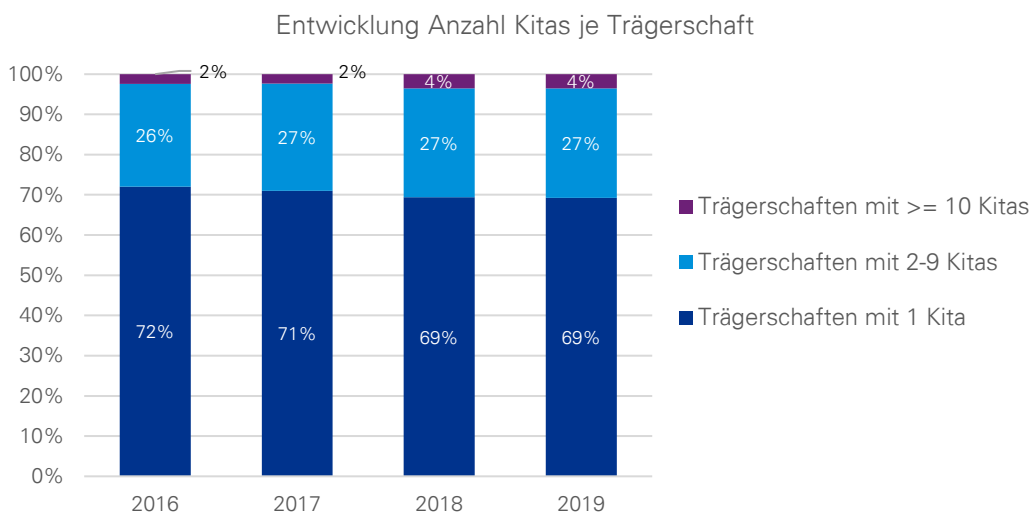


Abbildung 5: Entwicklung Anzahl Kitas je Trägerschaft (N=167)

Die Säulen zeigen die Verteilung der Trägerschaften gemäss Betriebsdaten im Zeitraum 2016-2019. Der Anteil Trägerschaften mit einer Kita macht etwas mehr als 2/3 aus und war in den letzten vier Jahren weitgehend konstant. Weitere ca. 30% der Trägerschaften haben zwischen 2-9 Kitas. Der Anteil Trägerschaften mit mindestens 10 Kitas ist gering, jedoch von 2016 bis 2019 von 2% auf 4% angestiegen.

### Interpretation

Im Grundsatz lässt sich keine direkte Auswirkung des neuen Finanzierungsmodells auf die Anzahl Kitas je Trägerschaft beobachten. Die Zunahme der durchschnittlichen Anzahl Kitas je Trägerschaft gemäss Betriebsdaten und die Verschiebung von kleineren zu mittleren bzw. von mittleren zu grossen Einheiten lassen insbesondere auf Wachstumsstrategien einzelner Trägerschaften schliessen. Allgemein ist aufgrund einer zunehmenden Professionalisierung der Kindertagesbetreuung von einem Trend zu grösseren Einheiten im Markt auszugehen. Die nur geringfügige Veränderung der Anzahl Kitas je Trägerschaften seit 2018 gegenüber den zwei vorangehenden Jahren deutet jedoch darauf hin, dass sich dieser Trend im Kontext der Entwicklung des Gesamtmarktes abschwächt.

## 3.3. Betreuungsplätze und Auslastung

### Entwicklung Anzahl Betreuungsplätze

Die Anzahl Betreuungsplätze für Säuglinge vs. Kleinkinder wurde für die beiden Jahre 2016 und 2019 erhoben. Die durchschnittliche Anzahl Betreuungsplätze **je Trägerschaft** hat sich – gemäss Online-Umfrage – in den letzten vier Jahren wie folgt entwickelt:

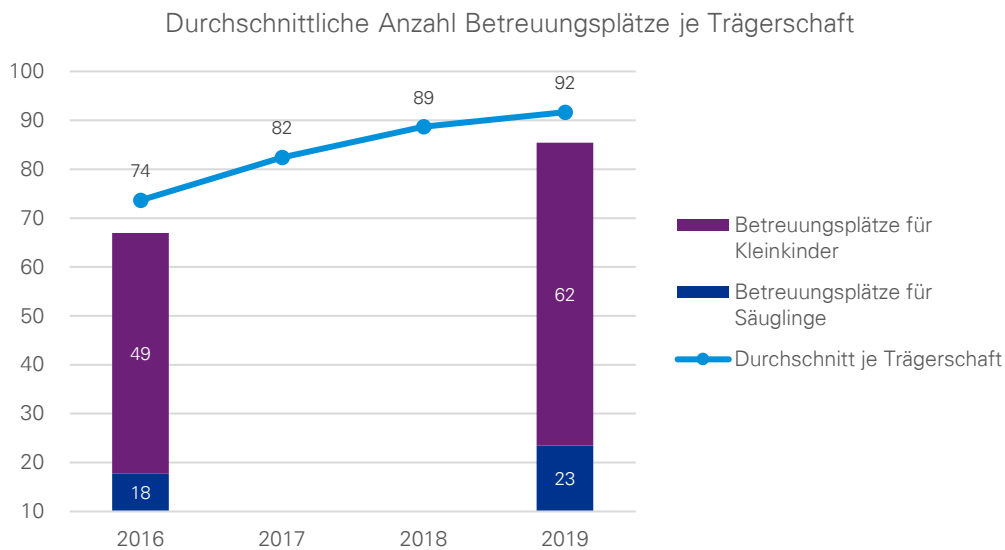


Abbildung 6: Entwicklung durchschnittliche Anzahl Betreuungsplätze je Trägerschaft (N=70)

Die durchschnittliche Anzahl Betreuungsplätze je Trägerschaft ist von 74 im Jahr 2016 auf 92 im Jahr 2019 angestiegen, was einem Wachstum von insgesamt 23% über die vier Jahre entspricht. Die durchschnittliche Anzahl Betreuungsplätze für Säuglinge ist von 2016 auf 2019 um 33%, die Anzahl Betreuungsplätze für Kleinkinder um 26% angestiegen.

Die durchschnittliche Anzahl Betreuungsplätze **pro Kita** hat sich – auf Basis der Online-Umfrage – in den letzten vier Jahren wie folgt entwickelt:

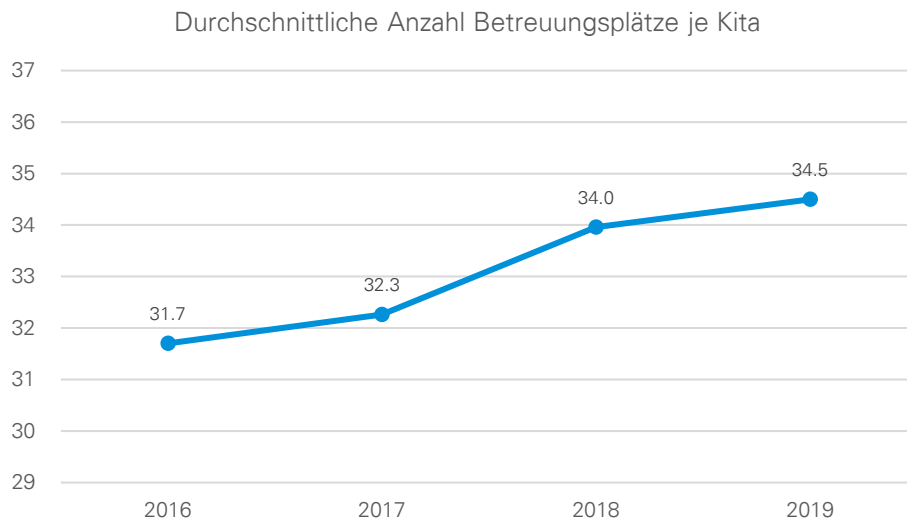


Abbildung 7: Entwicklung durchschnittliche Anzahl Betreuungsplätze je Kita (N=70)

Die durchschnittliche Anzahl Betreuungsplätze je Kita ist von 2016 bis 2019 um insgesamt 9% angestiegen. Die Daten zeigen von 2016 (31.7) auf 2017 (32.3) ein geringfügiges Wachstum der Anzahl Betreuungsplätze je Kita von 1.7%. Von 2017 auf 2018 steigt die Anzahl Betreuungsplätze je Kita um rund 5% (von 32.3 auf 34.0). Im Jahr 2019 steigt die Anzahl abermals geringfügig auf 34.5 (plus 1.6%).

### Interpretation

Das Wachstum der **Anzahl Betreuungsplätze** auf Stufe Trägerschaft bestätigt die oben festgestellte Entwicklung hin zu grösseren Einheiten. Dieser Trend setzt sich auch auf Stufe der Kitas fort, wo ebenfalls ein Anstieg der durchschnittlichen Anzahl Betreuungsplätze zu beobachten war. Überproportional gestiegen ist zudem die durchschnittliche Anzahl Betreuungsplätze für Säuglinge je Trägerschaft, da seit 2014/2015 Standardgruppen mit flexibler Alterszusammensetzung bewilligt werden. Demnach konnte bis 2019 eine Befriedigung der Nachfrage im Segment Säuglinge erreicht werden.

Keine der obigen Entwicklungen lässt eindeutige Schlüsse hinsichtlich eines wesentlichen Einflusses des neuen Finanzierungsmodells zu. Die Zunahme der durchschnittlichen Anzahl Betreuungsplätze pro Kita 2017/2018 kann allenfalls mit Optimierungsbestrebungen im Rahmen der Einführung des neuen Finanzierungsmodell erklärt werden, stellt jedoch in dieser Ausprägung keinen langanhaltenden Effekt dar (vgl. Entwicklung 2018 auf 2019).

### Entwicklung Auslastung

Die **durchschnittliche Auslastung** der **Trägerschaften** über die letzten vier Jahre ergibt folgendes Bild:

### Durchschnittliche Auslastung der Trägerschaften

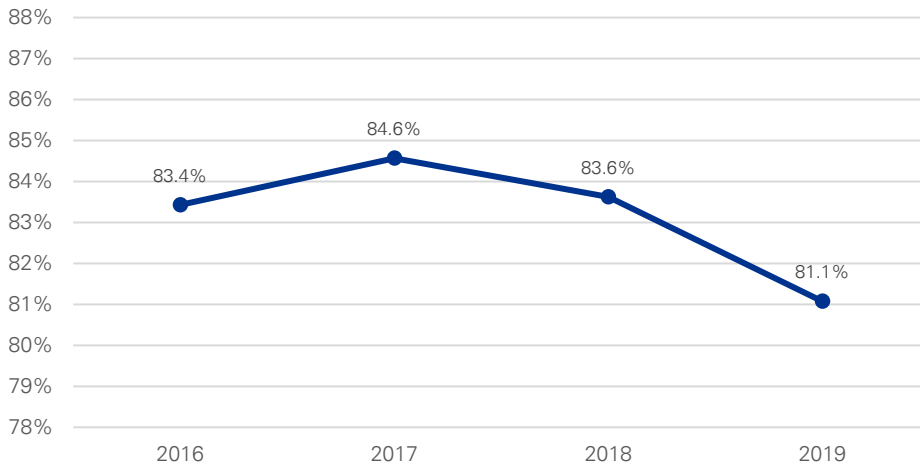


Abbildung 8: Entwicklung durchschnittliche Auslastung je Trägerschaft (N=45)

Die Auslastung ist von 2016 bis 2019 insgesamt um 3% gesunken. Die Auslastungsdaten zeigen zwei entgegengesetzte Tendenzen. Einerseits zeigt sich ein steigender Trend zwischen 2016 und 2017, wo die Auslastung 85% erreicht. Andererseits wird zwischen 2018 und 2019 ein sinkender Trend ausgewiesen, wonach die Auslastung im Jahr 2019 bei 81% zu liegen kommt.

Der Anteil der **belegten bezahlten Vollzahler-Plätze je Trägerschaft** hat sich im Vergleich zu den subventionierten Plätzen wie folgt entwickelt:

### Aufteilung belegte, bezahlte Betreuungsplätze

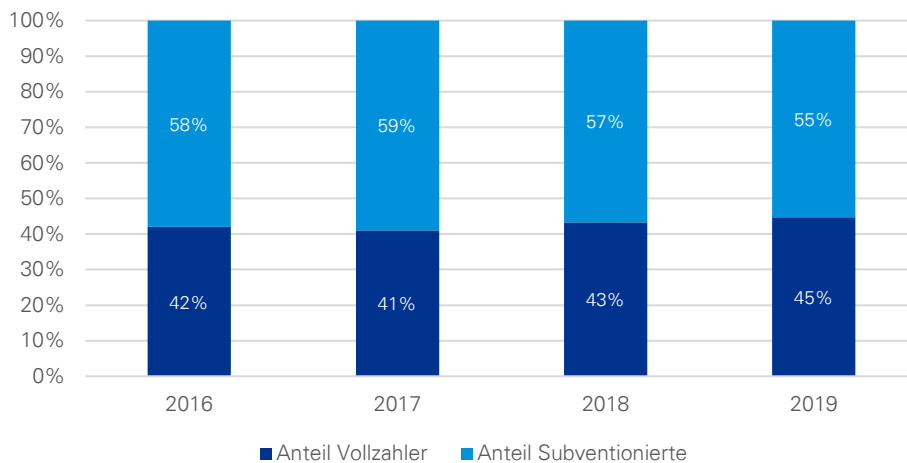


Abbildung 9: Entwicklung Aufteilung Betreuungsplätze der Trägerschaften (N=42)

Im Verhältnis ist der Anteil der belegten bezahlten Vollzahler-Plätze von 2016 auf 2017 um 1% gesunken. Danach ist der Anteil im Jahr 2018 um 2%, im Jahr 2019 abermals um 2% angestiegen. Insgesamt ist der Anteil Vollzahler-Plätze somit um 6% gestiegen.

Der Anteil der belegten bezahlten subventionierten Plätze ist seit 2017 um 4% gesunken. Absolut betrachtet ist die Anzahl belegter subventionierter Plätze in diesem Zeitraum dennoch angestiegen.

### Interpretation

Da das Gesamtvolumen an Betreuungsplätzen im Markt wächst, kann von plausiblen Umfragewerten bei den teilnehmenden Trägerschaften ausgegangen werden. Die steigende Auslastung von 2016 bis 2017 ist durch die Kontingentsfreigabe im Sommer 2016 zu erklären. Danach stand es den Trägerschaften offen, wie viele subventionierte Plätze sie vergeben wollen. Unter der Annahme, dass keine betrieblichen Ineffizienzen entstanden sind, lässt die Entwicklung der **durchschnittlichen Auslastung** nach 2017 drauf schliessen, dass das zusätzliche Angebot an Plätzen nicht vollumfänglich genutzt wird. Dies würde den Schluss zulassen, dass bei den teilnehmenden Trägerschaften das Angebot an Kita-Plätzen die aktuell gegebene Nachfrage übersteigt.

Hinweis: Generell bestand bei der Datenerhebung zu den belegten bezahlten Betreuungsplätzen für einige Trägerschaften eine grosse Herausforderung, wonach die Daten teilweise manuell berechnet oder gar nicht beziffert werden konnten.

### 3.4. Preissetzung und Rabatte

Die Daten zur Preissetzung und den Rabatten wurden für die beiden Jahre 2016 und 2019 erhoben.

#### Tarifabstufung nach Alter

Die angewendeten Altersgrenzen bei der Tarifabstufung zwischen den Tarifen für Säuglinge vs. Kleinkinder hat sich bei den Trägerschaften wie folgt entwickelt:

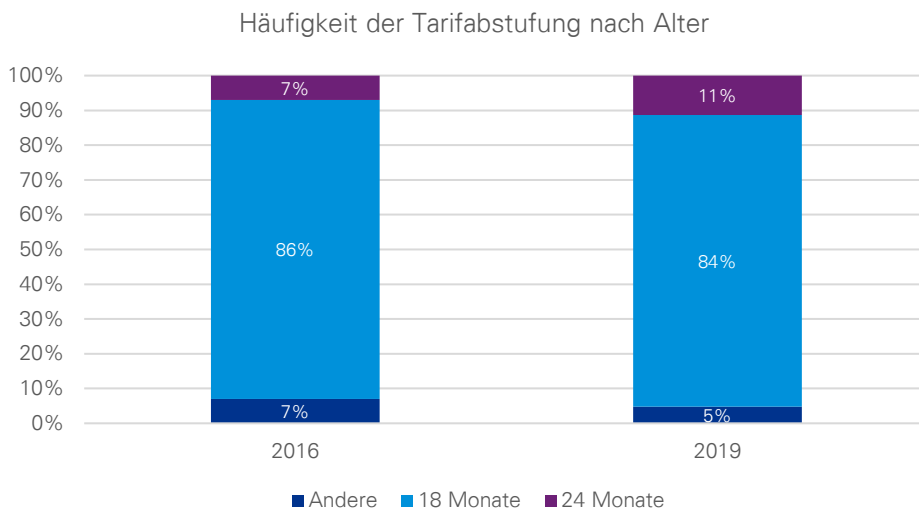


Abbildung 10: Häufigkeit der Tarifabstufung der Trägerschaften nach Alter (N=70)

Im 2016 (n=57) und im Jahr 2019 (n=62) wurde bei über 80% der Trägerschaften vorherrschend eine Tarifabstufung für die Betreuung von Kindern im Alter von 18 Monaten vorgenommen. Der Anteil Trägerschaften, welche eine Abstufung bei einem Alter von 24 Monaten vornimmt, ist von 7% im Jahr 2016 auf 11% im Jahr 2019 gestiegen. Andere Abstufungen (3, 4, 20 oder 29 Monate) werden noch von lediglich 5% der Trägerschaften verwendet. Das Finanzierungsmodell sieht einen Zuschlag auf den Normkostensatz von CHF 50 pro Tag für Kinder <18 Monate vor, wobei die Elternbeiträge altersunabhängig sind.

#### Vollzahler-Tarife

Die nachfolgenden Auswertungen zeigen die Entwicklungen der Tarife vor allfällig gewährten Rabatten auf. Die **durchschnittlichen Vollzahler-Tarife** zeigen gemäss Umfrage bei der Trägerschaft folgende Veränderung zwischen den Jahren 2016 und 2019:

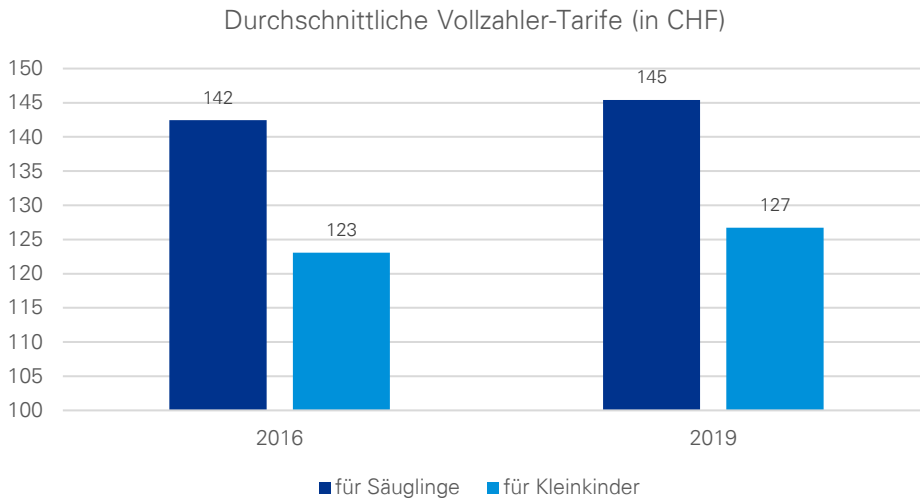


Abbildung 11: Entwicklung durchschnittliche Vollzahler-Tarife je Trägerschaft (N=67)

Die durchschnittlichen Vollzahler-Tarife für Säuglinge sind zwischen 2016 (n=62) und 2019 (n=67) um CHF 3 (2%) gestiegen. Die durchschnittlichen Vollzahler-Tarife für Kleinkinder sind zwischen 2016 (n=63) und 2019 (n=68) um CHF 4 (3%) gestiegen.

Die **Verteilung der Vollzahler-Tarife** ist in den folgenden beiden Grafiken (Säuglinge bzw. Kleinkinder) abgebildet. Das untere Ende der Box widerspiegelt das 1. Quartil, der horizontale Strich entspricht dem Median und das obere Ende der Box bildet das 3. Quartil ab. Die beiden vertikalen Striche zeigen die Spannweite zum Minimal- bzw. Maximalwert an.

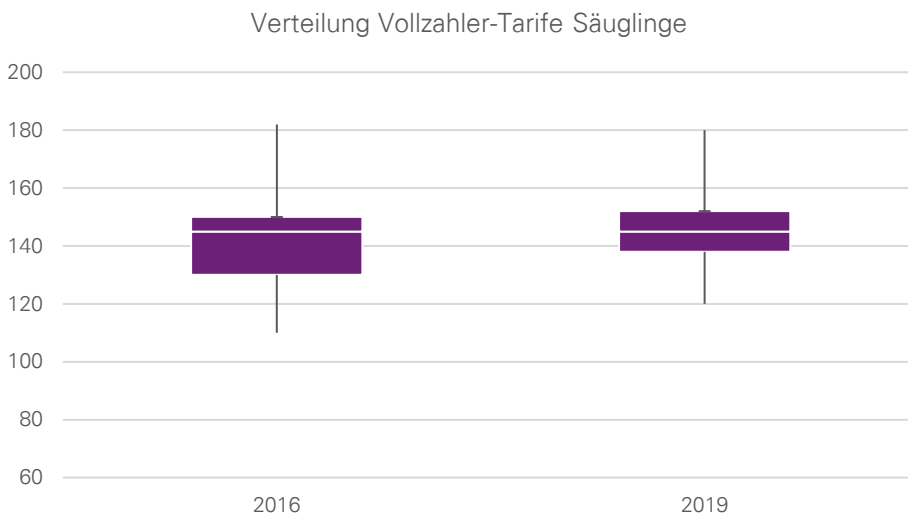


Abbildung 12: Verteilung Vollzahler-Tarife Säuglinge aus Sicht der Trägerschaften (N=67)

Die **Vollzahler-Tarife für Säuglinge** variieren zwischen CHF 110 und CHF 182 im Jahr 2016 bzw. CHF 120 und CHF 180 im Jahr 2019. Insgesamt hat sich die Tarifspanne um CHF 10 reduziert (kleinere Box in 2019). Der Median liegt in beiden Jahren unverändert bei CHF 145. 50% der Vollzahler-Tarife für Säuglinge liegen zwischen CHF 130-150 im Jahr 2016 und zwischen CHF 138-152 im Jahr 2019. Somit gab es eine leichte Verschiebung nach oben. 25% der Vollzahler-Tarife für Säuglinge liegen unter CHF 130 respektive CHF 138 und 25% der Vollzahler-Tarife für Säuglinge liegen über CHF 150 respektive CHF 152.

Verteilung Vollzahler-Tarife Kleinkinder

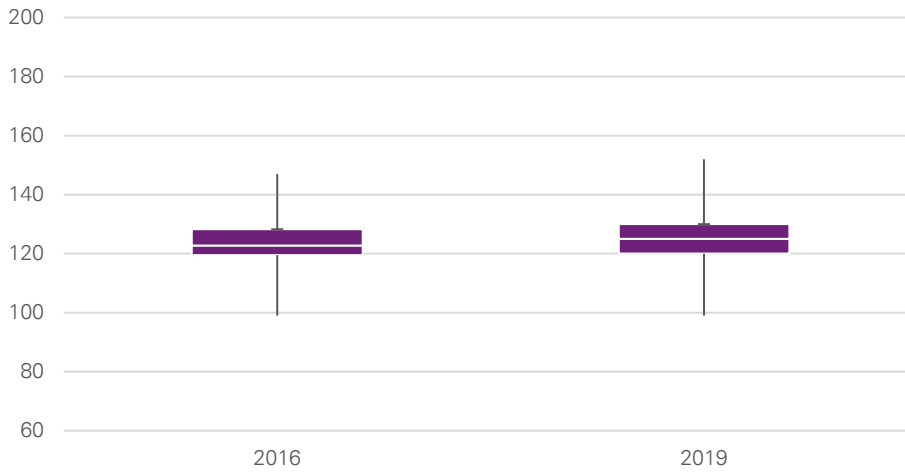


Abbildung 13: Verteilung Vollzahler-Tarife Kleinkinder aus Sicht der Trägerschaften (N=67)

Die **Vollzahler-Tarife für Kleinkinder** variieren zwischen CHF 99 und CHF 147 im Jahr 2016 bzw. CHF 99 und CHF 152 im Jahr 2019. Insgesamt hat sich die Tarifspanne um CHF 5 erhöht (grössere Box in 2019). Der Median liegt bei CHF 123 im Jahr 2016 und CHF 125 im Jahr 2019, sprich 50% der Tarife sind kleiner oder gleich CHF 123 bzw. CHF 125. 50% der Vollzahler-Tarife für Kleinkinder liegen zwischen CHF 120 und 128 im Jahr 2016 und zwischen CHF 120 und 130 im Jahr 2019. Somit gab es eine leichte Verschiebung um CHF 2 nach oben. 25% liegen unter CHF 120 in beiden Jahren und 25% liegen über CHF 128 bzw. CHF 130.

### Berechnungsfaktor Monatstarif

Die Umrechnung des Tarifes pro Woche auf eine Monatspauschale für Vollzahler findet gängigerweise mittels eines fixen **Faktors** statt. Dieser unterscheidet sich jedoch je Kita, teilweise signifikant, weshalb geprüft wird, wie sich diese verhalten. Die Untersuchung zeigt, dass von 2016 bis 2019 wesentliche Veränderungen stattgefunden haben:

Angewandte Faktoren für die Vollzahlertarif-Berechnung

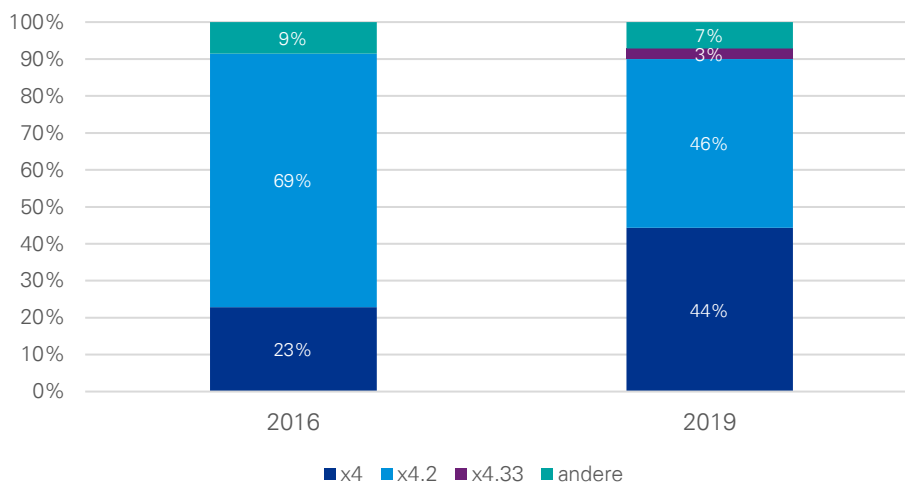


Abbildung 14: Faktoren Berechnung Vollzahler-Tarife aus Sicht der Trägerschaften (N=70)

Für die Berechnung des Monatstarifs für die Betreuungsplätze von Vollzahlern wurde von 69% der Trägerschaften im Jahr 2016 (n=70) am häufigsten der Faktor 4.2 verwendet, wie es für die Elternbeitragsberechnung im alten Finanzierungsmodell galt. Im Jahr 2019 (n=70) wurde mit einem Anteil von 46% der Trägerschaften immer noch am häufigsten der Faktor 4.2 verwendet. Die Anwendung des Faktors 4.0, der im neuen Finanzierungsmodell zur Elternbeitragsberechnung verwendet wird, ist jedoch von 23% im Jahr 2016 auf 44% im Jahr 2019 gestiegen. Demnach haben viele Trägerschaften den Faktor 4.0 auch für die Vollzahler übernommen, mit 46% bleibt die Mehrheit aber beim Faktor 4.2.

Unter den befragten Trägerschaften gab es keine Anwendung des Faktors 4.33 im Jahr 2016. Im Jahr 2019 verwenden nunmehr 3% der Trägerschaften den Faktor 4.33. Gemäss Umfrage verwenden 7% der Trägerschaften im Jahr 2019 einen „anderen“ Faktor. Die unter „andere“ enthaltenen Faktoren bewegen sich von 4.0 bis 4.25.

### Abstufungen der Vollzahler-Tarife

Eine Abstufung der Vollzahler-Tarife wurde nach zwei Komponenten für die beiden Jahre 2016 (n=70) und 2019 (n=70) bei den Trägerschaften abgefragt. So wurde untersucht, ob eine **Abstufung nach den einzelnen Wochentagen** (Montag, Dienstag etc.) bzw. eine **Abstufung nach der Anzahl gebuchter Betreuungstage** vorgenommen wurde. Die folgende Grafik fasst die Anzahl Trägerschaften mit und ohne Abstufung nach den beiden Komponenten zusammen:

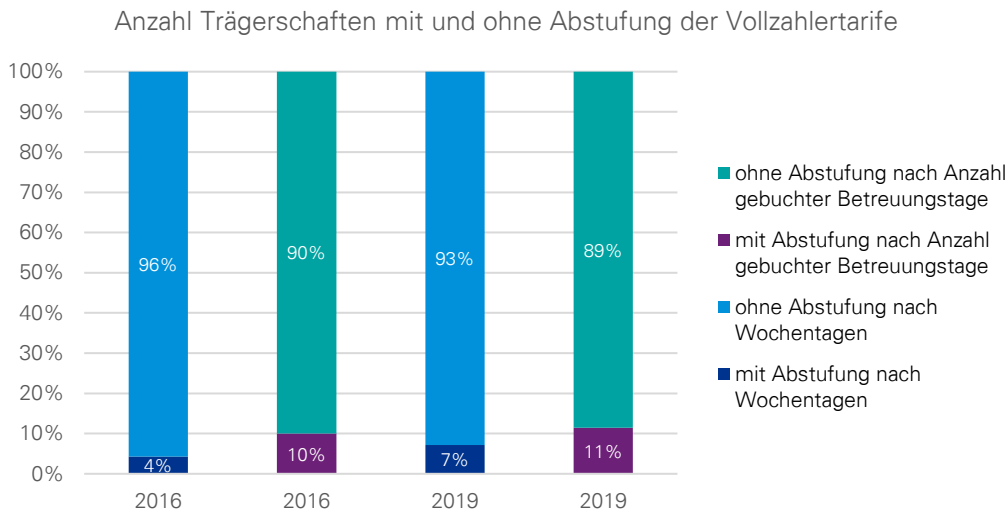


Abbildung 15: Anzahl Trägerschaften mit und ohne Abstufung der Vollzahlertarife (N=70)

Es zeigt sich, dass nur wenige Trägerschaften Abstufungen der Vollzahler-Tarife gewährten. Eine Abstufung nach Wochentagen nahmen nur 4% der Trägerschaften im Jahr 2016 bzw. 2019 vor. Eine Abstufung nach der Anzahl gebuchter Betreuungstage kommt mit ca. 10% etwas häufiger vor. Wie oben veranschaulicht (Abbildung 11), zeigt der Vergleich der Jahre 2016 und 2019, dass die Tarife leicht angestiegen sind. Dies gilt auch für die Tarife mit einer Abstufung nach Wochentagen bzw. nach der Anzahl gebuchter Betreuungstage.

### Rabatte

Nachfolgend wird die Entwicklung im Bereich der Rabatte aufgezeigt, wobei die Trägerschaften die Rabatte auf die im obenstehenden Abschnitt dargestellten Tarife gewähren.

Die Abbildung zeigt die Entwicklung der Anzahl Trägerschaften mit und ohne Rabatte sowie die Häufigkeit der gewährten Rabattarten im Jahr 2016 (n=70) im Vergleich zum Jahr 2019 (n=70):



### Anteil Trägerschaften mit Rabatten und Häufigkeit der Rabattarten

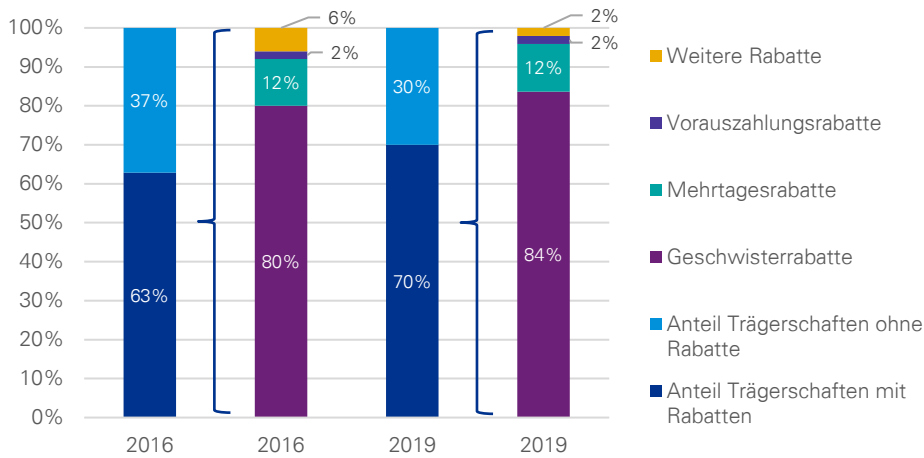


Abbildung 16: Anteil Trägerschaften mit Rabatten und Häufigkeit der Rabattarten (N=70)

Im Jahr 2016 boten 63% der teilnehmenden Trägerschaften Rabatte an, im Jahr 2019 sind es 70%, was absolut eine Zunahme von 5 Trägerschaften ausmacht. Im Jahr 2016 boten 7 Trägerschaften mehr als eine Rabattart an, im Jahr 2019 waren es 6 Trägerschaften.

Am häufigsten wird der Geschwisterrabatt (80% der Trägerschaften bieten diese Rabattart) gewährt, gefolgt von den Mehrtagesrabatten (12%). Der Vorauszahlungsrabatt kommt in beiden Jahren nur bei 2% der Trägerschaften zum Einsatz. Weitere Rabatte werden gewährt bei Absenzen der Kinder, die länger als 1 Monat dauern oder bei Ferienabwesenheit der Kinder, sowie für eine halbjährliche Vorauszahlung.

Die **Höhe der gewährten Rabatte** bewegt sich nach eigenen Angaben der Trägerschaften zwischen 2% und 55%. Aufgrund der grossen Bandbreite wurden die Trägerschaften in die drei Kategorien gewährte Rabatte kleiner als 10%, gleich 10% und grösser als 10% eingeteilt:

### Anteile der Trägerschaften gemäss gewährten Rabatten

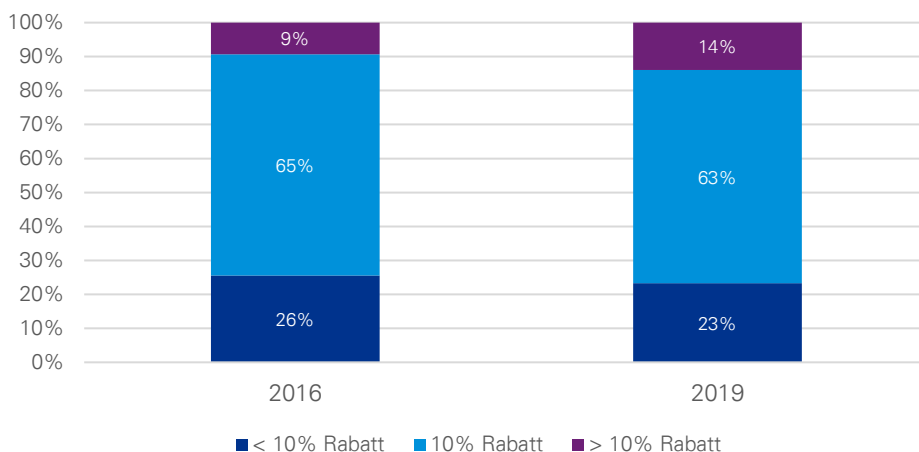


Abbildung 17: Anteil Trägerschaften gemäss gewährten Rabatten (N=43)

Im Jahr 2016 gewähren 26% der Trägerschaften Rabatte weniger als 10%, 65% der Trägerschaften gewähren 10% Rabatt, und 9% der Trägerschaften gewähren mehr als 10% Rabatt. Im Jahr 2019 sind die Anteile

der Trägerschaften, die Rabatte geringer als 10% und in Höhe von 10% gewähren leicht gesunken. Hingegen hat der Anteil Trägerschaften, die mehr als 10% Rabatt geben, zugenommen.

### **Interpretation**

Die **Tarifabstufung nach Alter** zeigt, dass über 80% der Trägerschaften die Abstufung analog dem Finanzierungsmodell bei 18 Monaten vornehmen. Der Anteil Trägerschaften, die bei 24 Monaten eine Abstufung vornehmen ist leicht angestiegen, jedoch ist nur eine Trägerschaft darunter zu finden, die eine Anpassung von 18 Monaten (Jahr 2016) auf 24 Monaten (Jahr 2019) gemacht hat. Es ist in Folge nicht von einer verbreiteten Einkommensoptimierung der Trägerschaften über die Tarifabstufungen auszugehen.

Allgemein lässt sich festhalten, dass die **Tarife für Vollzahler** zwischen 2016 und 2019 insgesamt nur wenig gestiegen sind. Darüber hinaus veränderte sich auch das Preisgefüge nur geringfügig, wobei (verstärkt noch bei der Gruppe Säuglinge) die Bandbreite an Tarifen bei den teilnehmenden Trägerschaften hoch bleibt. Allgemein ist im Betrachtungszeitraum kein wesentlicher Veränderungstrend festzustellen, welcher nicht mit einem Teuerungsausgleich erklärt werden könnte. Eine starke Erhöhung von Vollzahlertarifen zur Kompensation von Einbussen durch das neue Finanzierungsmodell kann somit ausgeschlossen werden.

Beim **Faktor** für die Berechnung des **Monatstarifs** für die Vollzahler gab es von 2016 bis 2019 wesentliche Veränderungen. Der Anteil Trägerschaften, welche den Faktor 4.0 anwenden ist von 23% (Jahr 2016) auf 44% (Jahr 2019) gestiegen. Hier ist eine Tendenz zur Harmonisierung des Faktors für Vollzahler analog dem neuen Finanzierungsmodell, wo der Faktor subventionierte Betreuungsplätze von 4.2 auf 4.0 angepasst wurde, erkennbar.

Die **Abstufung von Tarifen** bleibt selten, der Einsatz von **Rabatten** ist jedoch weit verbreitet und im Betrachtungszeitraum stärker gestiegen. Allgemein ist zu beobachten, dass die Anwendung dieser Mittel – zur Steigerung der Attraktivität der betreffenden Trägerschaften bzw. Betreuungsplätze auf dem Markt – in der Tendenz leicht zunehmen.

Mit Ausnahme der Verschiebungen beim verwendeten Faktor zur Berechnung des Monatstarifs zeigen sich im Bereich Preissetzung und Rabatte gemäss Umfrage bei den Trägerschaften keine wesentlichen Veränderungen, welche auf einen Einfluss des neuen Finanzierungsmodells schliessen lassen.

## 3.5. Zusatzleistungen

Unter Zusatzleistungen werden verlängerte Betreuungszeiten, abweichend von den Normöffnungszeiten 11.5 Stunden verstanden, welche nachfolgend erörtert werden. Im Gegensatz dazu, erfolgt in Kapitel 3.6 eine Analyse des Angebots bei abweichenden Normöffnungstagen von 240 Tagen. Die Daten zu Zusatzleistungen wurden für die beiden Jahre 2016 und 2019 erhoben.

### **Verlängerte Betreuungszeiten**

Trägerschaften können verlängerte Betreuungszeiten (>11.5 Stunden) für private Betreuungsplätze gegen Entgelt anbieten. Erst seit 2018 ist dies auch für subventionierte Betreuungsplätze möglich. Zuvor war dies für subventionierte Plätze gratis, da der Elternbeitrag fix war.

Bei den Trägerschaften wurde erhoben, ob die verlängerten Betreuungszeiten gegen Entgelt auch für subventionierte Betreuungsplätze gelten und ob die verlängerten Betreuungszeiten an allen Standorten angeboten werden. Die Umfrage (n=70) ergab folgende Resultate:

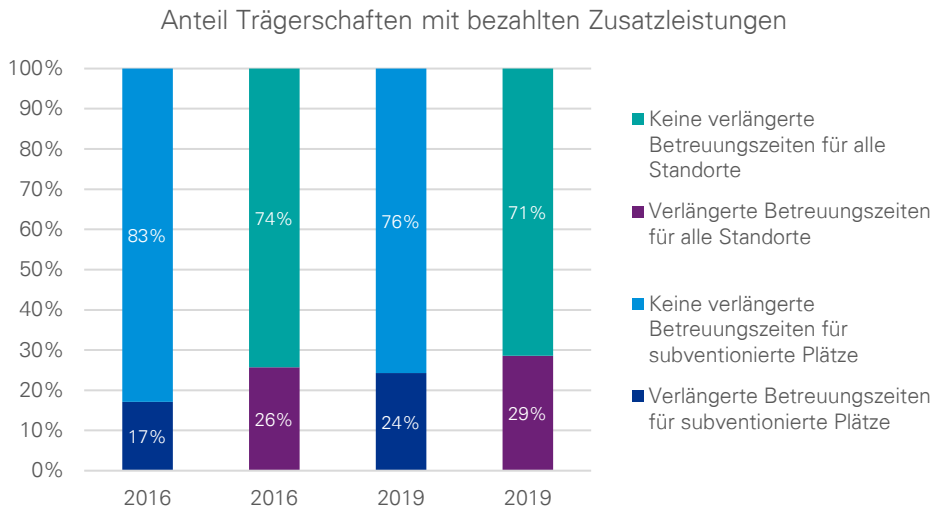


Abbildung 18: Anteil Trägerschaften mit bezahlten Zusatzleistungen (N=70)

Der Anteil Trägerschaften mit verlängerten Betreuungszeiten für subventionierte Plätze ist um 7%-Punkte von 17% im Jahr 2016 auf 24% im Jahr 2019 gestiegen. Der Anteil Trägerschaften mit verlängerten Betreuungszeiten für alle Standorte ist von 26% um 3%-Punkte auf 29% im Jahr 2019 angestiegen.

### Interpretation

Der Anteil an Trägerschaften mit verlängerte Betreuungszeiten ist gestiegen. Es besteht die Möglichkeit, dass die Einführung des neuen Finanzierungsmodells den Kitas ein Anreiz war, über **verlängerte Betreuungszeiten** zusätzliche Einnahmen zu generieren. Aufgrund der doch geringen Veränderungen ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass ausschliesslich andere Gründe, wie z.B. die Nachfrage seitens der Kunden, diese Veränderung bewirkt haben.

### 3.6. Betriebsferienregelung

In Folge wird das erweiterte Betreuungsangebot (Öffnungstage > 240 Tage), sowie das Betreuungsangebot in den Betriebsferien analysiert (vs. Kapitel 3.5 verlängerte Betreuungszeiten (>11.5 Stunden). Die Daten zur Betriebsferienregelung wurden für das Jahr 2019 (n=70) erhoben.

#### Erweitertes Betreuungsangebot

Als Normöffnungstage der Kitas wurde in Abstimmung mit SD eine Anzahl von 240 Tagen definiert. Unter dem erweiterten Betreuungsangebot wird eine Überschreitung der Normöffnungstage von 240 Tagen verstanden. Die Trägerschaften wurden befragt, ob im Jahr 2019 solch ein erweitertes Betreuungsangebot bestand und ob es an allen Standorten bestand. Die Auswertungen der Umfrage zeigen folgend Ergebnisse:

### Anteil Trägerschaften mit erweitertem Betreuungsangebot

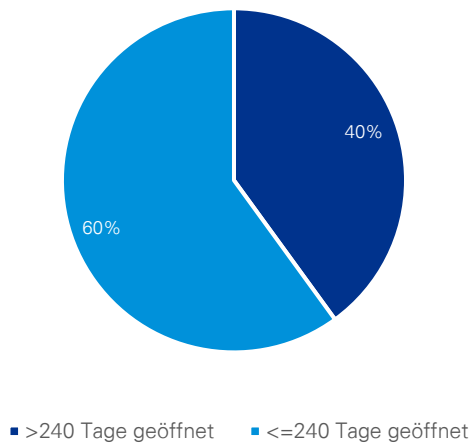


Abbildung 19: Anteil Trägerschaften mit erweitertem Betreuungsangebot (N=70)

### Anteil Kitas mit erweitertem Betreuungsangebot

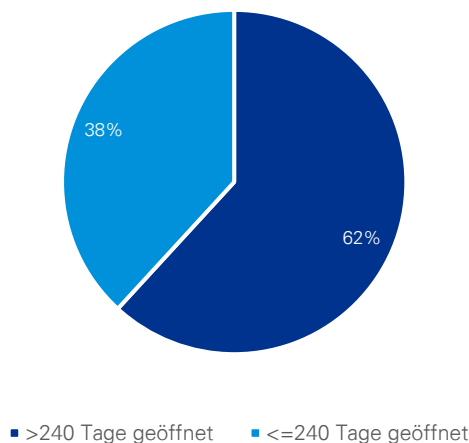


Abbildung 20: Anteil Kitas mit erweitertem Betreuungsangebot (N=186)

Die obenstehenden Grafiken zeigt, dass 40% der Trägerschaften ein erweitertes Betreuungsangebot, sprich mehr als 240 Tage geöffnet, haben. Diese teilen sich auf in 57% kleine Trägerschaften (1 Kita), 29% mittlere (2-9 Kitas) und 14% grosse Trägerschaften (ab 10 Kitas). Auf Stufe Kitas sind es 62% aller Kitas, die ein erweitertes Betreuungsangebot haben. Eine Auswertung der Daten auf Ebene der einzelnen Kitas zeigt, dass in den Jahren 2016 und 2017 über 80% aller Kitas ein Betreuungsangebot >240 Tage hatten (Quelle: Betriebsdaten).

Weiterführend wurden die Trägerschaften befragt, ob dieses **erweiterte Betreuungsangebot auch für subventionierte Betreuungsplätze** zur Verfügung steht und ob der subventionierte Tarif verrechnet wurde. Es zeigt sich folgendes Ergebnis:

### Anteil Trägerschaften mit erweitertem Betreuungsangebot

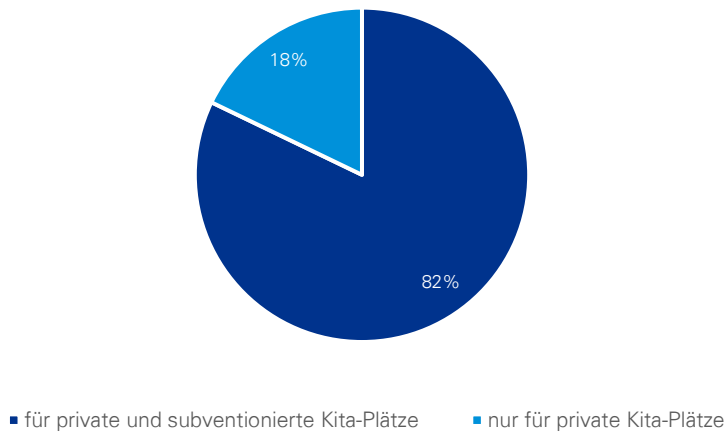


Abbildung 21: Anteil Trägerschaften mit erweitertem Betreuungsangebot für subventionierte Plätze (N=28)

### Tarife des erweiterten Betreuungsangebots für subventionierte Plätze

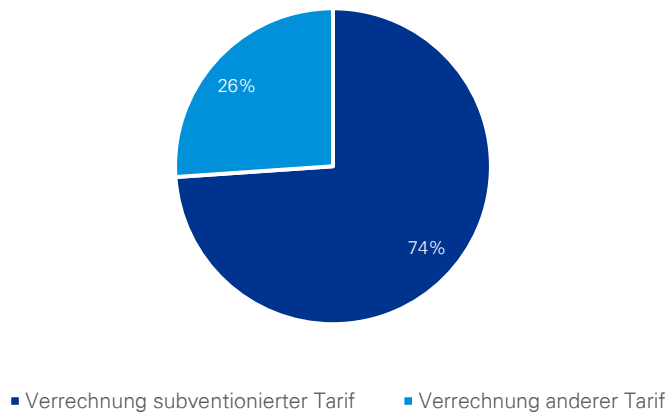


Abbildung 22: Tarife der Trägerschaften für das erweiterte Betreuungsangebot für subventionierte Plätze (N=28)

Das erweiterte Betreuungsangebot stand bei 82% der Trägerschaften (n=28) auch für subventionierte Kita-Plätze zur Verfügung, wobei diese zu rund dreiviertel den subventionierten Betrag verrechneten. Nur 6 der an dieser Frage teilnehmenden Trägerschaften (n=23), sprich 26%, verrechneten einen anderen als den subventionierten Betrag (davon 3 Trägerschaften höhere Tarife).

### Betreuungsangebot in Betriebsferien

Neben dem erweiterten Betreuungsangebot ausserhalb der Normöffnungstage können Trägerschaften auch in den **Betriebsferien Betreuungsangebote** anbieten. Bei den Trägerschaften (n=70) wurde erhoben, ob im Jahr 2019 ein solches Betreuungsangebot bestand und ob es auch für subventionierte Betreuungsplätze zur Verfügung stand.

Die Antworten zeigen, dass 10% der Trägerschaften, sprich 7 Trägerschaften, zusätzlich über ein Betreuungsangebot während den Betriebsferien verfügen. Davon boten 5 Trägerschaften dieses auch für subventionierte Betreuungsplätze an.

Weiterführend wurde abgefragt, ob für subventionierte Betreuungsplätze auch für das erweiterte Betreuungsangebot in den Betriebsferien der **subventionierte Tarif** verrechnet wurde. Dabei zeigte sich, dass für entsprechende Angebote teils höhere und teils tiefere Tarife als der subventionierte Tarif verrechnet wurden.

Zudem wurden bei den 7 Trägerschaften, die ein Betreuungsangebot in den Betriebsferien anboten, die **Vollzahler-Tarife** für das **erweiterte Betreuungsangebot in den Betriebsferien** im Jahr 2019 erhoben. Dabei zeigt sich kein einheitliches Bild über die verrechneten Tarife.

### **Interpretation**

Gemäss Umfrage steht das **erweiterte Betreuungsangebot** bei 40% der Trägerschaften und 62% der Kitas zur Verfügung. Entgegen der Erwartung, dass grosse Trägerschaften öfter ein erweitertes Betreuungsangebot haben als kleine Trägerschaften, lässt sich hierzu kein Zusammenhang zwischen der Grösse der Trägerschaft und dem Angebot feststellen. Ein Vergleich mit den Betriebsdaten vor Einführung des neuen Finanzierungsmodells legt nahe, dass der Anteil an Kitas, welche ein entsprechendes erweitertes Betreuungsangebot anbieten, zurückgegangen ist (rund -10%).

Ein **Betreuungsangebot in den Betriebsferien** existiert nur bei 10% der teilnehmenden Trägerschaften.

## 3.7. Vollzeitäquivalente

Neben der Erhebung tätigkeitsbezogener Daten wurden auch zentrale Kennzahlen zum Personal abgefragt. Im Detail wurde bei den Trägerschaften eine Stellenerhebung des angestellten Personals pro Funktion im Jahresdurchschnitt in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) für die Jahre 2016 bis 2019 (n=65) vorgenommen.

Die funktionsbezogene Erhebung des angestellten Personals im Jahresdurchschnitt in Vollzeitäquivalenten über die Jahre 2016 bis 2019 umfasst folgende Funktionen:

- Geschäftsleitung (inkl. Eigentümer / Inhaber)
- Administration / Sekretariat / Buchführung
- Krippenleitung
- Team- / Gruppenleitung
- Fachmann / -frau Betreuung (FaBe)
- Lernende
- Praktikantinnen und Praktikanten
- Angestelltes Personal Reinigung
- Angestelltes Personal Küche / Kantine
- Sonstige Spezialisten (z.B. Heilpädagogen, Qualitätsmanager)
- Sonstiges angestelltes Personal

Die Auswertungen zeigen, dass die **Anzahl Vollzeitstellen** im Durchschnitt über **alle Trägerschaften** über die Jahre von 2016 bis 2019 um 21%, durchschnittlich 7% pro Jahr, angestiegen ist, wobei das grösste Wachstum mit 11% im Jahr 2017 stattfand (2018: 4%, 2019: 6%).

Die Anzahl Vollzeitstellen des **qualifizierten Personals** (Krippenleitung, Team-/Gruppenleitung, FaBe und Sonstige Spezialisten) ist insgesamt um 27%, die des **unqualifizierten Personals** (Lernende, Praktikantinnen und Praktikanten sowie Sonstiges angestelltes Personal) ist insgesamt um 17% angestiegen.

Die Resultate über die Entwicklung der Anteile der Vollzeitstellen je Funktion über die Jahre 2016 bis 2019 sind der folgenden Abbildung zu entnehmen:

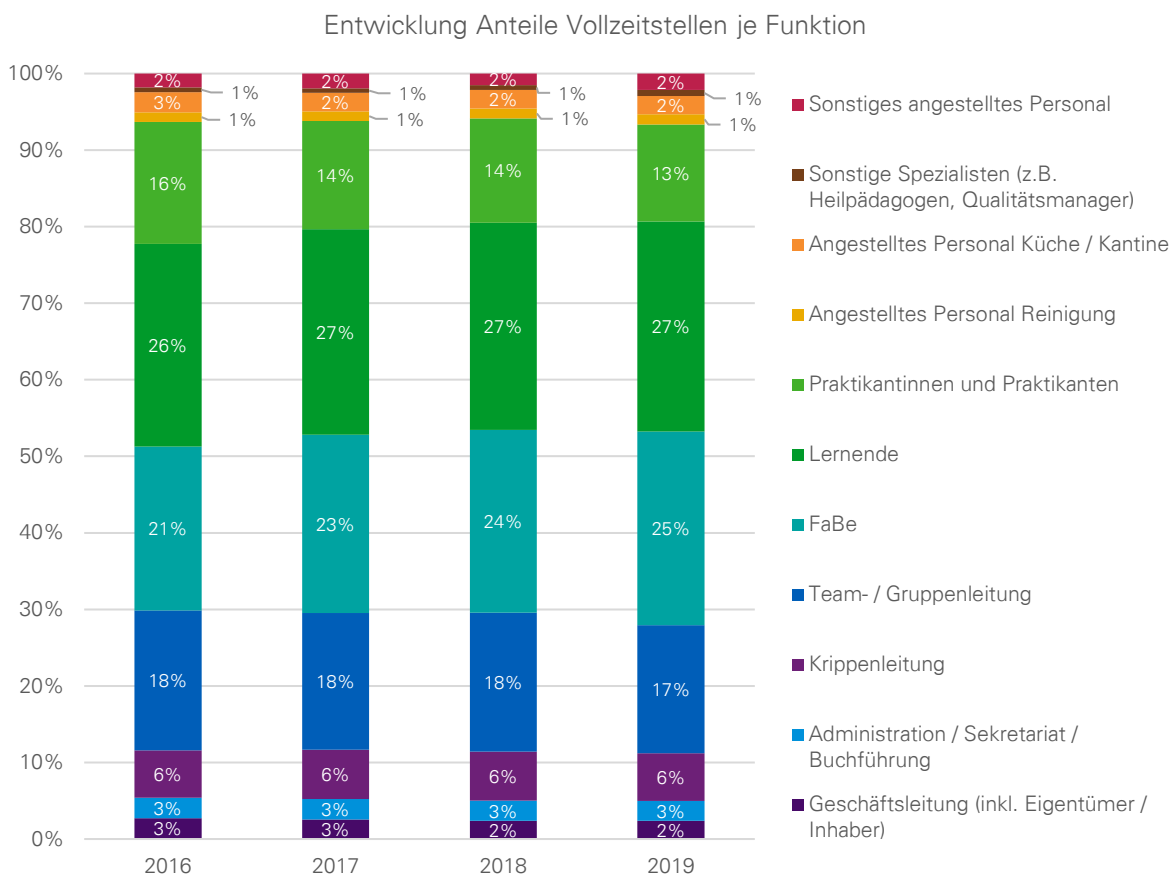


Abbildung 23: Entwicklung Anteile Vollzeitstellen je Funktion je Trägerschaft (N=65)

Das Personal in den Trägerschaften setzt sich zu einem Grossteil aus den Funktionen «FaBe» und «Lernende» zusammen. Der Anteil der Funktionen FaBe und Lernende am Gesamtpersonalbestand betrug in 2016 47%. Über die betrachteten vier Jahre ist der Anteil FaBe und Lernende bis in 2019 leicht auf 52% angestiegen. Bei den Praktikums- Vollzeitstellen sowie den Team-/Gruppenleitungs-Vollzeitstellen ist im Betrachtungszeitraum hingegen ein leichter Anteilrückgang, um jeweils 1% bzw. 3%, festzustellen. Alle weiteren Funktionen weisen stabile Anteile über die Jahre aus.

Werden Trägerschaften nach Grösse differenziert betrachtet, so können weitere Erkenntnisse gewonnen werden: Es zeigt sich, dass insbesondere Trägerschaften mit nur einer Kita höhere Anteile an Vollzeitstellen für die Funktionen «Geschäftsleitung», «Team-/ Gruppenleitung» sowie (im Jahr 2019) «sonstiges angestelltes Personal» ausweisen, jedoch keine «sonstigen Spezialisten» haben (bzw. diese mit sehr geringen Pensen angestellt sind). Kleine Trägerschaften weisen zudem einen vergleichsweise tieferen Anteil an Vollzeitstellen «FaBe» und «Lernende» aus. Mittlere (2-9 Kitas) und grosse Trägerschaften (ab 10 Kitas) treiben den Trend zu mehr Lernenden und einer Reduktion von Praktikantinnen und Praktikanten.

### Interpretation

Im Zeitverlauf hat sich die **Zusammensetzung der Vollzeitstellen** über die teilnehmenden Trägerschaften **in Richtung höher qualifiziertes Personal (FaBe) und dessen Ausbildung (Lernende)** verändert. Gemäss vorliegenden Zahlen hat dieser Trend jedoch bereits im Jahr 2017 begonnen und kann daher nicht direkt mit der Einführung des neuen Finanzierungsmodells in Verbindung gebracht werden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass dies aus der Weiterentwicklung einzelner mittlerer und grosser Trägerschaften und einer allgemein zunehmenden Professionalisierung der Kitas (auch getrieben durch den Wandel im Bildungssystem, steigenden Wettbewerb und die Ansprüche der Eltern, vgl. Betreuungsschlüssel) resultiert.

### Vollzeitäquivalente Höhere Fachschule Kindererzieher/in (HF KE)

Seit mehreren Jahren gibt es die Ausbildung Höhere Fachschule Kindererzieher/in (HF KE). Der Einsatz von Absolventen in Funktionen von Kitas hat sich in den letzten Jahren verändert. Gemäss Umfrage ist die Anzahl VZÄ im Zeitraum 2016-2019 von 91 VZÄ auf 130 VZÄ angestiegen (entspricht 43%):

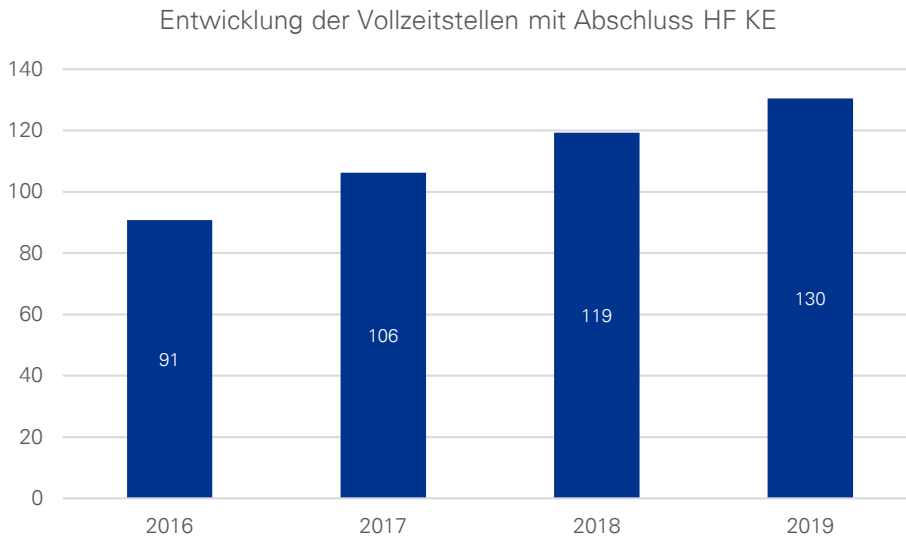


Abbildung 24: Entwicklung der Vollzeitstellen mit Abschluss HF KE aus Sicht Trägerschaften (N=65)

Die Verteilung dieser VZÄ auf die verschiedenen Funktionen hat sich in den vier Jahren wie folgt entwickelt:

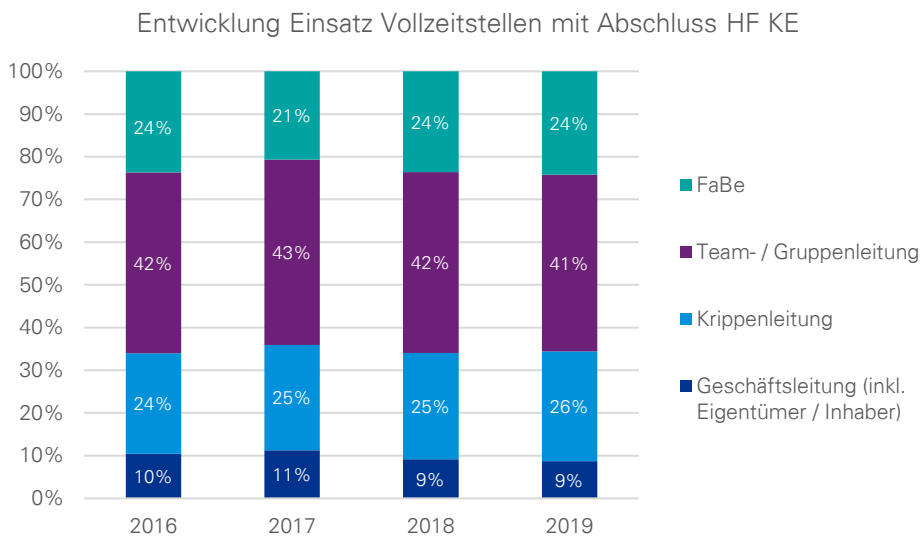


Abbildung 25: Entwicklung Einsatz Vollzeitstellen mit Abschluss HF KE aus Sicht der Trägerschaften (N=65)

Mitarbeitende mit einem Abschluss HF KE werden mit einem Anteil von über 40% (in allen Jahren) am häufigsten als «Team-/ Gruppenleitung» eingesetzt. Mit rund 25% (in allen Jahren) werden die Mitarbeitenden als «Krippenleitung» oder «FaBe» eingesetzt. Der Einsatz als «Geschäftsleitung» kommt nur bei rund 10% vor und war leicht rückläufig.

### Interpretation

In Summe liegt das **Beschäftigungswachstum der Anzahl Vollzeitstellen mit Abschluss HF KE** in den teilnehmenden Trägerschaften über die betrachtete Vierjahresperiode bei rund 43%, nimmt jedoch in den letzten Jahren im Vergleich zu früheren Jahren nicht mehr im gleichen Umfang zu.



## Betreuungsschlüssel

Der Betreuungsschlüssel definiert für wie viele Kinder eine Betreuungsperson in der Kita zur Verfügung steht (Anzahl Kinder je VZÄ). Gemäss der bis am 31. Juli 2020 gültigen Richtlinien über die Bewilligung von Kinderkrippen (Krippenrichtlinien) Ziffer 3.2 hat eine Kindergruppe in der Regel elf Plätze. Kinder bis zum 19. Lebensmonat belegen 1.5 Plätze. In jeder Gruppe muss eine ausgebildete Betreuungsperson anwesend sein. Sind mehr als sieben Plätze belegt, muss eine zweite Betreuungsperson anwesend sein.

KPMG hat auftragskonform keine Erhebung der Kundenstruktur vorgenommen. Daher wird für eine annäherungsweise Berechnung des Betreuungsschlüssels für die Jahre 2016 bis 2019 die Anzahl belegte bezahlte Betreuungsplätze sowie die verfügbaren Kategorien an Personal herangezogen (VZÄ qualifiziertes Personal: Krippen-, Team-/Gruppenleitung, FaBe, sonstige Spezialisten, VZÄ unqualifiziertes Personal: Lernende, Praktikanten und sonstiges angestelltes Personal).

Die Entwicklung dieses approximativ berechneten Betreuungsschlüssels über den Betrachtungshorizont ist in nachfolgender Grafik dargestellt:

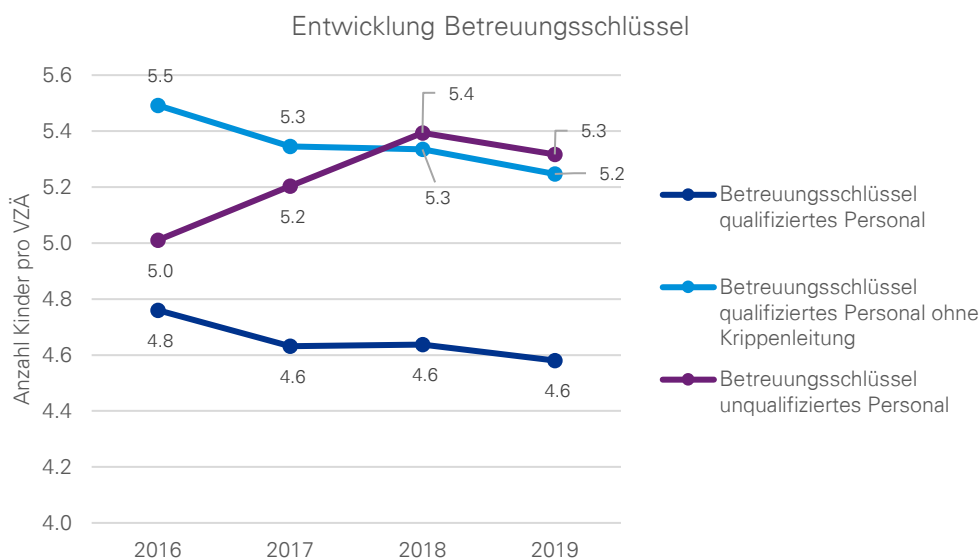


Abbildung 26: Entwicklung Betreuungsschlüssel je Trägerschaft (N=65)

Hinweis: Bei einer Vollzeitstelle Krippenleitung wird bei der Betreuung von einer Gruppe von einem Pensum von 20-30% ausgegangen, welches nicht für die Betreuung eingesetzt wird. Daher wurde der Betreuungsschlüssel qualifiziertes Personal einmal mit und einmal ohne Krippenleitung dargestellt.

Wie die näherungsweise Auswertung zeigt, ist der Betreuungsschlüssel qualifiziertes Personal (mit und ohne Krippenleitung), sprich die Anzahl Kinder, die pro qualifizierte Betreuungsperson betreut wurden, leicht gesunken. Hingegen ist der Betreuungsschlüssel beim unqualifizierten Personal leicht gestiegen.

## Interpretation

Aus der **Entwicklung der Vollzeitstellen qualifiziertes Personal, insbesondere FaBe** (vgl. Abbildung 23), wird ersichtlich, dass deren Anteil in den letzten Jahren gestiegen ist und insgesamt **mehr qualifiziertes anstelle von unqualifiziertem Personal** bei der Kinderbetreuung eingesetzt wird. Mögliche Treiber dieser Entwicklung, welche nicht zuletzt höhere Personalkosten verursachen, sind ein Wandel im Bildungssystem, grösserer Wettbewerb zwischen den Kitas sowie gestiegene Anforderungen seitens der Eltern.

### 3.8. Lohnerhebung

Zu den Vollzeitäquivalenten wurden auch die durchschnittlichen Jahreslöhne pro Funktion pro Vollzeitäquivalent bei den Trägerschaften abgefragt. *Hinweis:* Angaben zu einzelnen Funktionen wurden teilweise nur von wenigen Trägerschaften gemacht, was die Repräsentanz der Daten einschränkt.

Die Erhebung der durchschnittlichen Bruttojahreslöhne pro Funktion in Vollzeitäquivalenten über die Jahre 2016 bis 2019 umfasst folgende Funktionen:

- Geschäftsleitung (inkl. Eigentümer / Inhaber)
- Geschäftsleitung (inkl. Eigentümer / Inhaber) mit Abschluss HF KE
- Krippenleitung
- Krippenleitung mit Abschluss HF KE
- Team- / Gruppenleitung
- Team- / Gruppenleitung mit Abschluss HF KE
- FaBe
- FaBe mit Abschluss HF KE
- Administration / Sekretariat / Buchführung
- Angestelltes Personal Reinigung
- Angestelltes Personal Küche / Kantine
- Sonstige Spezialisten (z.B. Heilpädagogen, Qualitätsmanager)
- Lernende
- Praktikantinnen und Praktikanten
- Sonstiges angestelltes Personal

Die Auswertungen zeigen, dass die **Bruttolohnsumme** über alle Funktionen und über alle Trägerschaften über die Jahre 2016 bis 2019 um 2.7% angestiegen ist. Gemäss schweizerischem Lohnindex des Bundesamts für Statistik belief sich die Nominallohnerhöhungen im tertiären Sektor von 2016 bis 2019 auf 2.6%. Damit ist der Verlauf der Lohnentwicklung der Trägerschaften ähnlich zum schweizerischen Lohnindex im Dienstleistungssektor.

Die Resultate zur Entwicklung der durchschnittlichen Bruttojahreslöhne pro Funktion und Vollzeitstelle sowie deren Verteilung über die Jahre 2016 bis 2019 sind in nachfolgenden Abbildungen dargestellt:

#### Geschäftsleitung und Krippenleitung

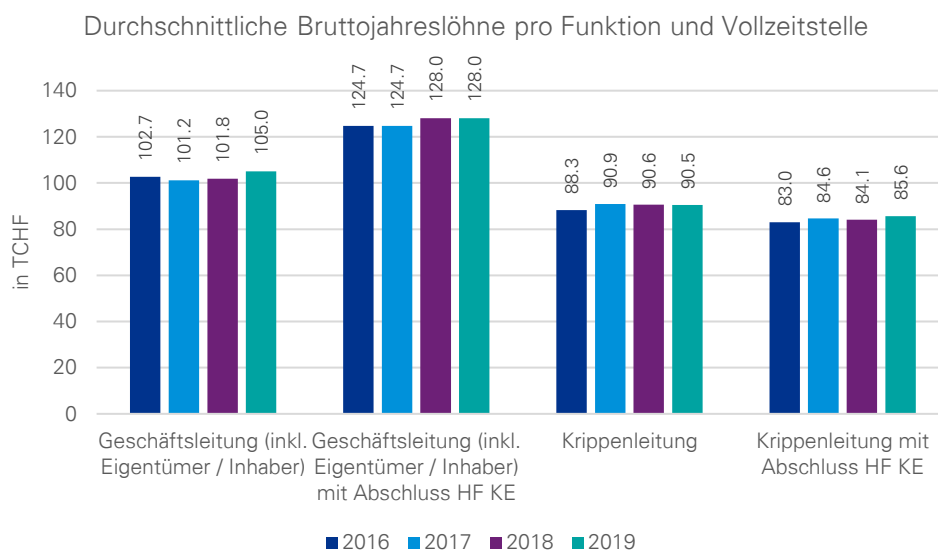


Abbildung 27: Entwicklung Löhne Geschäftsleitung & Krippenleitung je Trägerschaft (N=30; N=3; N=41; N=13)

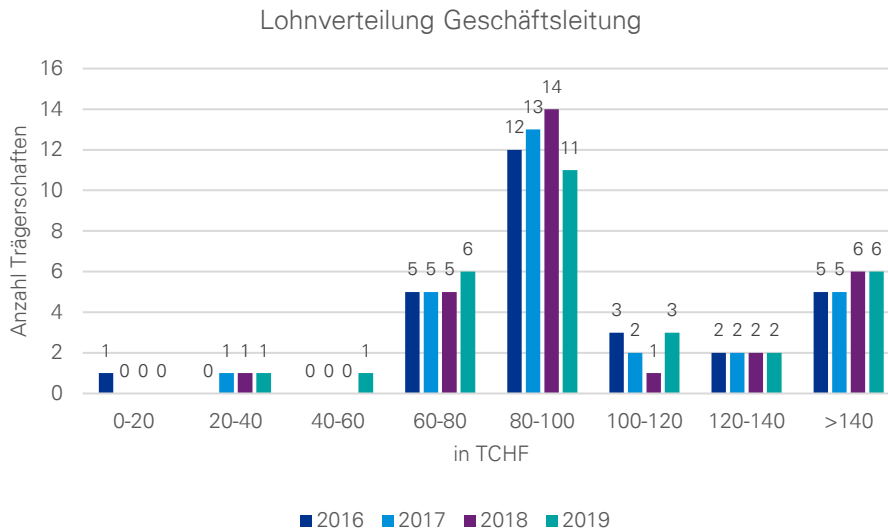


Abbildung 28: Entwicklung Lohnverteilung Geschäftsleitung der Trägerschaften (N=30)

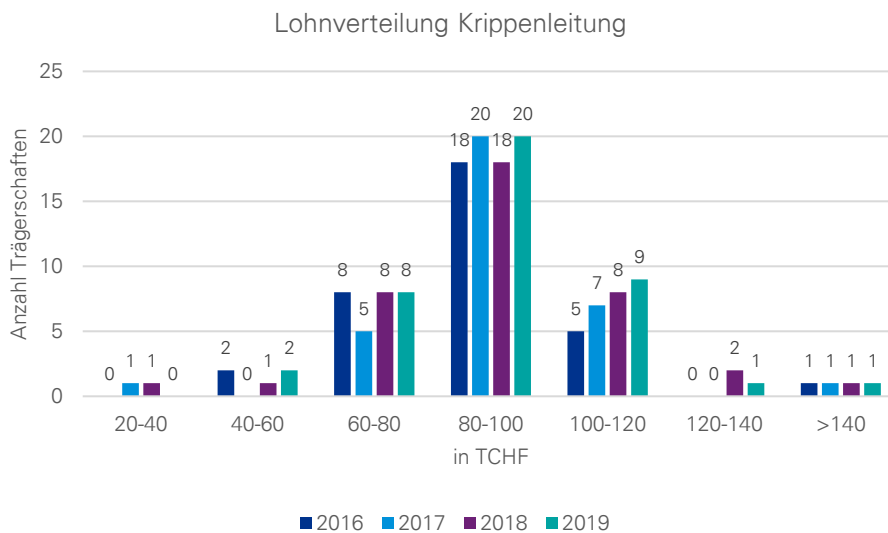


Abbildung 29: Entwicklung Lohnverteilung Krippenleitung der Trägerschaften (N=41)

Wie die Abbildung 27 zeigt, lagen die Bruttojahreslöhne «Geschäftsleitung» in den letzten vier Jahren zwischen TCHF 101-105 und diese sind von 2016 bis 2019 insgesamt um 2.3% gestiegen. Die Bruttojahreslöhne «Geschäftsleitung mit Abschluss HF KE» lagen höher, und zwar bei TCHF 124-128. Sie sind um 2.7% gestiegen. Die Bruttojahreslöhne «Krippenleitung» bewegen sich zwischen TCHF 88-91 und sind über die letzten vier Jahre insgesamt um 2.5% gestiegen. Schliesslich betragen die Bruttojahreslöhne «Krippenleitung mit Abschluss HF KE» TCHF 83-86 und sind um 3.2% gestiegen. Die tieferen Löhne bei «Krippenleitung mit Abschluss HF KE» im Vergleich zu «Krippenleitung» sind womöglich auf den Dienstaltersunterschied zurückzuführen, da es den Abschluss HF KE erst seit wenigen Jahren gibt.

Die **Lohnverteilung der Geschäftsleitungen** gemäss Abbildung 28 zeigt die grösste Streuung. Am häufigsten liegen die Löhne zwischen TCHF 80-100.

Die **Lohnverteilung der Krippenleitung** in Abbildung 29 zeigt, dass die Löhne ebenfalls am häufigsten zwischen TCHF 80-100 liegen. Es ist jedoch eine steigende Anzahl an Vollzeitstellen im Lohnniveau TCHF 100-120 zu beobachten. Eine Erklärung für die tiefen Lohnangaben in den Intervallen von TCHF 20-40 und TCHF

40-60 liefern die Aussagen von Kita-Leitungspersonen, wonach sich diese nur einen sehr geringen bis gar keinen Lohn auszahlen.

### Team-/Gruppenleitung und FaBe

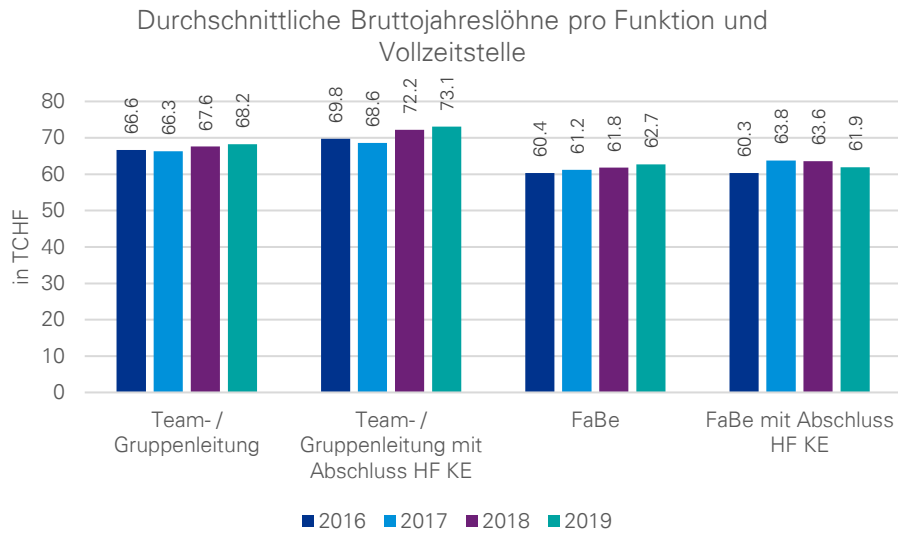


Abbildung 30: Entwicklung Löhne Team-/Gruppenleitung und FaBe je Trägerschaft (N=36; N=10; N=45; N=6)

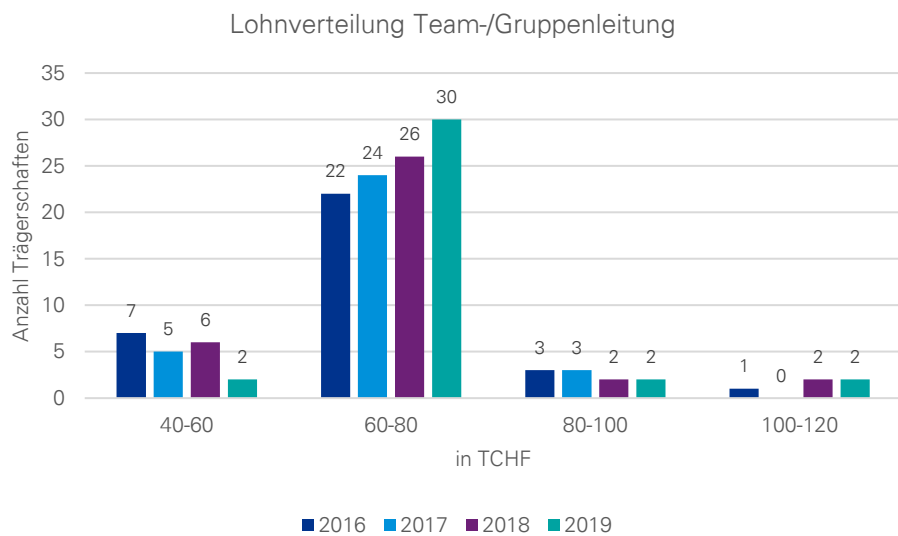


Abbildung 31: Entwicklung Lohnverteilung Team-/Gruppenleitung der Trägerschaften (N=36)

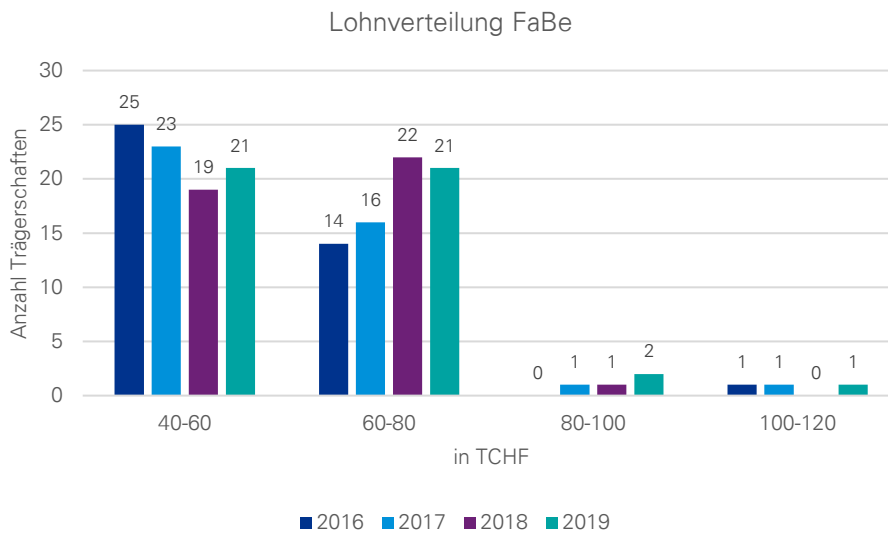


Abbildung 32: Entwicklung Lohnverteilung FaBe der Trägerschaften (N=45)

Wie die Abbildung 30 zeigt, lagen die Bruttojahreslöhne «Team-/Gruppenleitung» für die letzten vier Jahre zwischen TCHF 66-68 und sind insgesamt um 2.4% gestiegen. Die Bruttojahreslöhne «Team-/Gruppenleitung mit Abschluss HF KE» lagen leicht höher zwischen TCHF 69 und 73 und sind um 4.8% gestiegen. Die Bruttojahreslöhne «FaBe» bewegten sich zwischen TCHF 60 und 63 und sind über die letzten vier Jahre insgesamt um 3.9% gestiegen. Die Bruttojahreslöhne «FaBe mit Abschluss HF KE» bewegen sich zwischen TCHF 60-64 und sind um 2.6% gestiegen. Demnach kann von einem geringen Lohneffekt durch den Abschluss HF KE bei der Funktion FaBe ausgegangen werden.

Wie die **Lohnverteilung Team-/Gruppenleitungen** in Abbildung 31 zeigt, ist eine steigende Anzahl im Lohnniveau zwischen TCHF 60-80 zu beobachten.

Die **Lohnverteilung FaBe** zeigt dieselbe Tendenz in der Lohnverteilung: eine Verschiebung vom Lohnniveau TCHF 40-60 zu TCHF 60-80 (siehe Abbildung 32).

## Weitere Funktionen

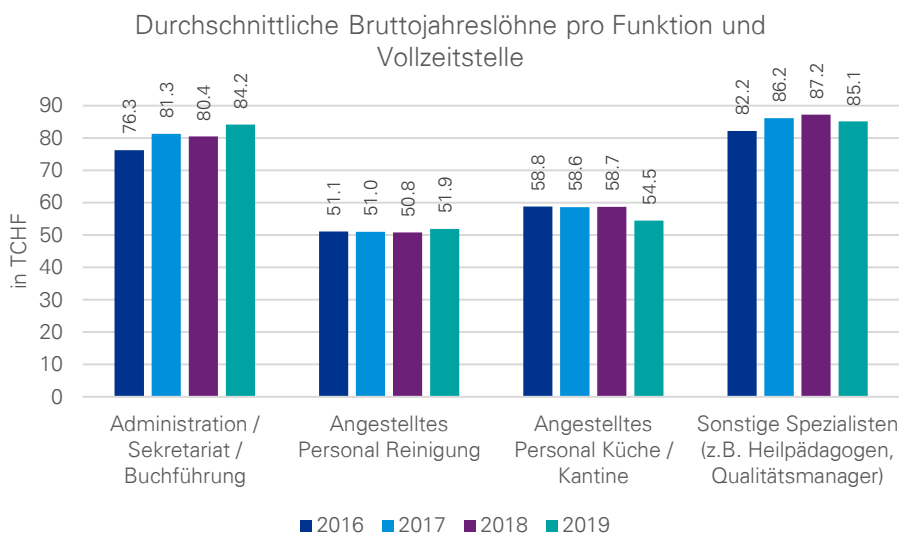


Abbildung 33: Entwicklung Löhne weitere Funktionen je Trägerschaft (N=27; N=16; N=30; N=8)

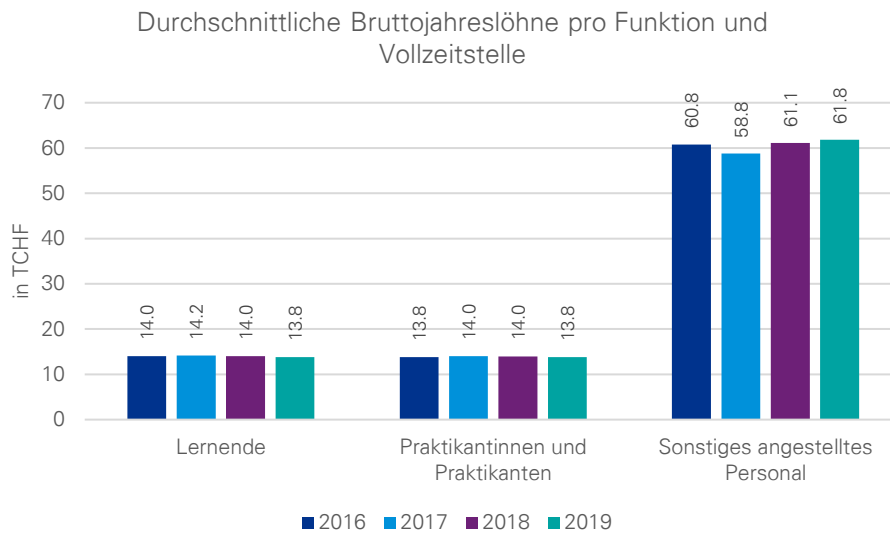


Abbildung 34: Entwicklung weitere Funktionen je Trägerschaft (N=50; N=49; N=21)

Die Bruttojahreslöhne «Administration / Sekretariat / Buchführung» haben sich in den letzten vier Jahren zwischen TCHF 76 und 84 bewegt und sind insgesamt um 10.4% gestiegen. Die Bruttojahreslöhne «Angestelltes Personal Reinigung» lagen konstant bei rund TCHF 51. Die Bruttojahreslöhne «Angestelltes Personal Küche / Kantine» schwankten zwischen TCHF 55-59 und sind über die letzten vier Jahre um 7.3% gesunken. Die Bruttojahreslöhne «Sonstige Spezialisten» bewegten sich zwischen TCHF 82-87 und sind um 3.5% gestiegen.

Die Bruttojahreslöhne «Lernende und Praktikantinnen und Praktikanten» sind über die vier Jahre konstant geblieben. Die Bruttojahreslöhne «Sonstiges angestelltes Personal» schwankten zwischen TCHF 59-62 und sind um 1.7% angestiegen.

### Interpretation

Die **Durchschnittslöhne** sind im Betrachtungszeitraum in den teilnehmenden Trägerschaften insgesamt gesehen **nur geringfügig gestiegen**. «FaBe» verzeichneten die grössten Zuwachsraten, was sich durch eine erhöhte Nachfrage (Betreuungsschlüssel, Beschäftigtenanteil) erklären lässt. Bei der Funktion «Geschäftsleitung» liegt der häufigste Durchschnittslohn in der gleichen Einkommenskategorie wie bei der Funktion «Krippenleitung», was jedoch mit teilweise geringen Gehältern bei den Geschäftsleitungen in kleinen Trägerschaften erklärbar ist. Die **teilweise beträchtlichen Varianzen** im Bereich «Administration / Sekretariat / Buchführung» sind insbesondere auf unterschiedliche Aufgabenwahrnehmungen in den Trägerschaften bzw. unterschiedliche Qualifikationen in einzelnen Funktionen zurückzuführen. Insgesamt zeigt die Verteilung der Durchschnittslöhne grosse Unterschiede zwischen den einzelnen Trägerschaften, wobei gemäss Trägerschaftsinformationen von einem fixen Lohnsystem pro Trägerschaft ausgegangen wird.

Obwohl die durchschnittlichen Lohnangaben zum Abschluss HF KE auf einer kleinen Stichprobe basieren, kann in der Tendenz von einem positiven Einfluss auf den Lohn ausgegangen werden. Die Löhne und Lohnentwicklungen der weiteren Funktionen sind nicht signifikant auffällig. Allgemein kann auf der vorliegenden Datenbasis **kein wesentlicher Einfluss des neuen Finanzierungsmodells auf die Lohnentwicklung** erkannt werden.

### Lohnkosten beeinflussende Faktoren

Schliesslich wurden die Trägerschaften befragt, ob ihre Lohnkosten im Vergleich zu anderen Trägerschaften durch einen oder mehrere der nachfolgenden Faktoren überdurchschnittlich beeinflusst werden:

- Verkürzte Lehre für Erwachsene
- Teure Praktikantinnen und Praktikanten
- Betriebszugehörigkeit / Berufserfahrung

Hinweis: Die drei Faktoren wurde als Auswahl vorgegeben.

Die Resultate sind in der folgenden Abbildung zusammengefasst:

Einflussfaktoren für überdurchschnittliche Lohnkosten

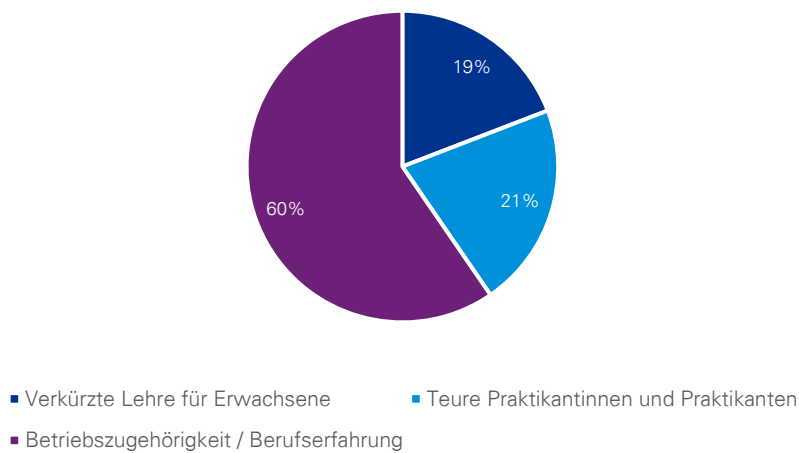


Abbildung 35: Einflussfaktoren für überdurchschnittliche Lohnkosten der Trägerschaften

Insgesamt haben 36 von 70 Trägerschaften (51 %) angegeben überdurchschnittlich hohe Lohnkosten zu haben. 60% dieser Trägerschaften führen die höheren Löhne auf lange Betriebszugehörigkeit bzw. lange Berufserfahrung zurück. Jeweils rund 20% sind auf die Verkürzte Lehre für Erwachsene sowie Teure Praktikanten (z.B. Hochschul-Praktikanten) zurückzuführen.

### Interpretation

Generell kann davon ausgegangen werden, dass alle **Trägerschaften in etwa ähnlich stark** von den drei genannten Faktoren (Verkürzte Lehre für Erwachsene, Teure Praktikanten, Betriebszugehörigkeit / Berufserfahrung) **beeinflusst** sind. Eine Aufschlüsselung der betroffenen Trägerschaften nach ihrer Grösse ergibt keine zusätzlichen Erkenntnisse.

### 3.9. Auswertungen Kostenrechnung

Wie eingangs beschrieben haben 61 Trägerschaften mit 173 Kitas an der Umfrage zu den Kostenrechnungsdaten für das **Jahr 2019** teilgenommen. Von einer Erhebung der vorangehenden Jahre wurde aufgrund des zu hohen Aufwandes seitens der Leistungserbringer abgesehen. Nachfolgend werden die Ergebnisse aus der Analyse dieser – im Wege der Selbstauskunft bereitgestellten – Kostenrechnungen zusammenfassend dargestellt.

In den folgenden Abschnitten wird die **Ertrags- sowie Aufwandsseite der einzelnen Kita-Betriebe** genauer analysiert:

#### Ertragsseite

Der Ertrag der untersuchten Kitas setzt sich für das Jahr 2019 durchschnittlich wie folgt zusammen:

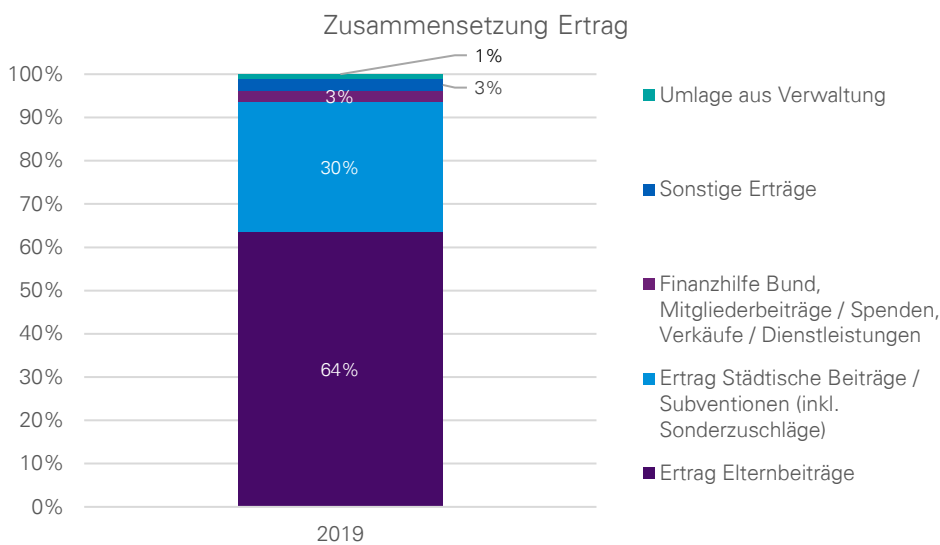


Abbildung 36: Zusammensetzung Ertrag der Kitas (N=173)

Wie die Abbildung 36 zeigt, stammt fast 2/3 des Ertrags aus Elternbeiträgen, gefolgt von ca. 1/3 aus Städtischen Beiträgen. Die Finanzhilfe Bund beträgt geringe 0.8%, die Mitgliederbeiträge & Spenden machen 1.2% des Ertrages aus und die Verkäufe & Dienstleistungen belaufen sich auf 0.6% (diese drei Positionen zusammen betragen lediglich rund 3% des Ertrages).

Aufgrund ihrer geringen Höhe wurden die folgenden Positionen nicht abgebildet: Erlösminderungen & Rabatte (0.1%), Finanzertrag (0.1%) und Umlagen aus Infrastruktur (0.04%).



## Aufwandsseite

Der Aufwand der untersuchten Kitas setzt sich für das Jahr 2019 durchschnittlich wie folgt zusammen:

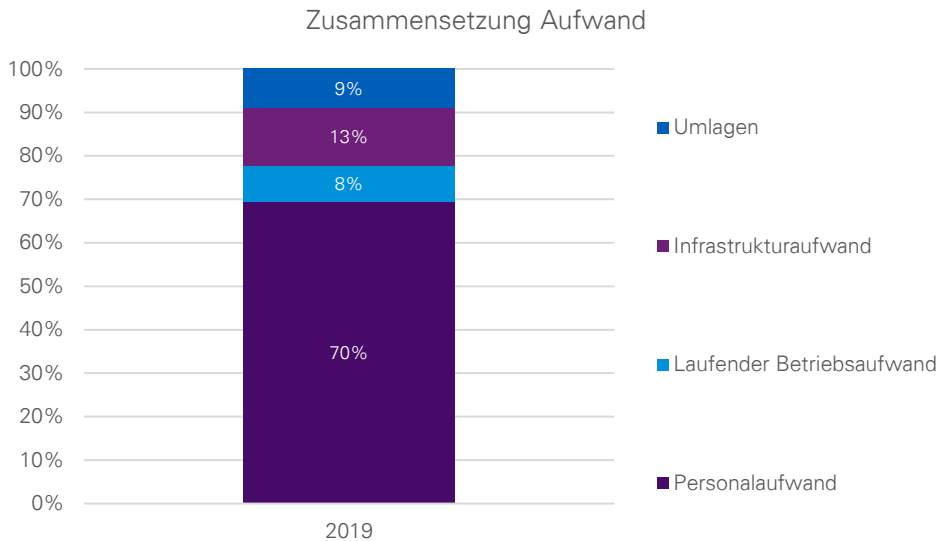


Abbildung 37: Zusammensetzung Aufwand der Kitas (N=173)

Der Personalaufwand umfasst die Bruttolöhne aller Mitarbeitenden, den gesamten Sozialversicherungsaufwand des Arbeitgebers, den Aus- und Weiterbildungsaufwand sowie den sonstigen Personalaufwand und macht rund 70 % des Gesamtaufwandes aus.

Der Laufende Betriebsaufwand setzt sich aus dem Aufwand Küche & Kantine, Reinigungsaufwand, Werbeaufwand, geringwertige Anschaffungen, Unterhalt & Reparaturen, Betriebs- & Verwaltungsaufwand, IT-Aufwand und Abschreibungen zusammen und beträgt rund 8% des Gesamtaufwandes.

Der Infrastrukturaufwand beinhaltet den Mietaufwand, den sonstigen Raumaufwand sowie Abschreibungen auf Immobilien und macht rund 13% des Gesamtaufwandes aus.

Die Umlagen umfassen solche aus der Verwaltung und der Infrastruktur und machen rund 9% des Gesamtaufwandes aus.

Aufgrund ihrer geringen Höhe wurden die folgenden Positionen nicht abgebildet: Sonstiger Aufwand (0.3%) und Finanzaufwand (0.05%).

Im Folgenden wird der gesamte **Personalaufwand** den Vollzeitstellen gegenübergestellt:

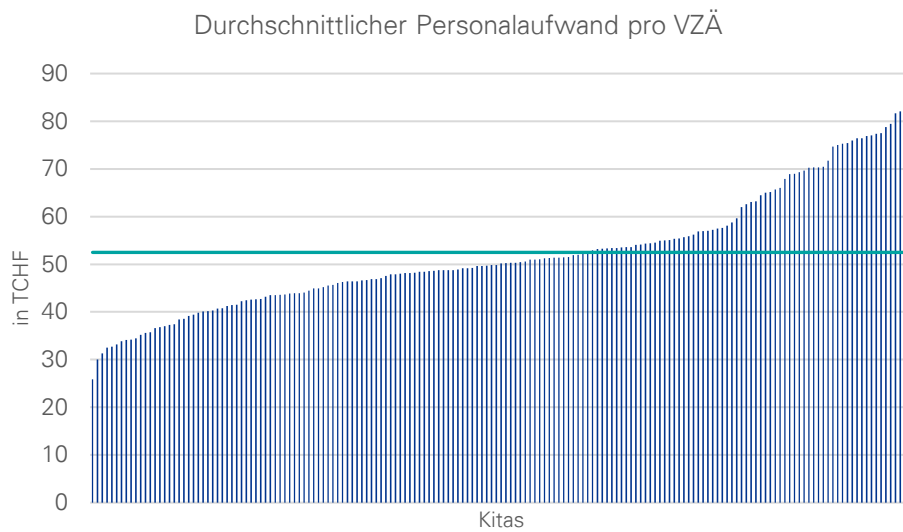


Abbildung 38: Personalaufwand pro Vollzeitstelle je Kita (N=172)

Gemäss Abbildung 38 bewegt sich der durchschnittliche Personalaufwand pro VZÄ je Kita zwischen TCHF 26 und TCHF 86. Der Durchschnitt über alle Kitas liegt bei TCHF 53.

Diese Zahlen liegen in den Bandbreiten der angegebenen Bruttojahreslöhne pro Funktion und Vollzeitstelle gemäss Lohnerhebung in der Online-Umfrage und sind somit gesamthaft als plausibel zu erachten. Wie in Kapitel 3.8 erwähnt, können tiefe durchschnittliche Personalaufwände pro VZÄ mit teilweise geringen Gehältern bei den Inhaberinnen und Inhabern in kleinen Trägerschaften erklärbar sein. Extremwerte wurden vorangehend aus der Analyse ausgeschlossen.

Die zweitgrösste Position, der **Infrastrukturaufwand**, wird der Betriebsfläche in Quadratmetern gegenübergestellt, woraus sich folgendes Bild ergibt:

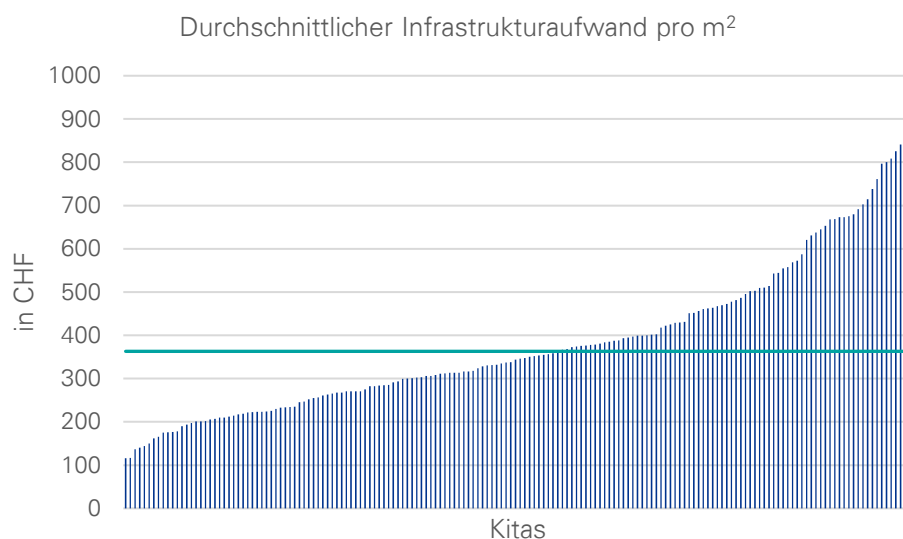


Abbildung 39: Infrastrukturaufwand pro m<sup>2</sup> je Kita (N=171)

Der Infrastrukturaufwand der Kitas bewegt sich zwischen CHF 116 und CHF 883 pro Quadratmeter. Der Durchschnitt des Infrastrukturaufwandes pro Quadratmeter liegt bei CHF 363. Auch hier wurden die Daten vorangehend von Ausreissern aufgrund unvollständiger Datenangaben bereinigt. Beim Infrastrukturaufwand zeigen sich grosse Kostenunterschiede, welche durch teilweise sehr unterschiedliche Gebäulichkeiten (Lage,

Ausstattung etc.) erklärt werden können. Des Weiteren ist davon auszugehen, dass Kitas mit verhältnismässig geringem Infrastrukturaufwand ggf. keine marktüblichen Mietpreise zahlen (z.B. Kitas in Liegenschaften von Vereinen, Stiftungen etc.).

Eine weitere Aufwandskomponente ist der **Laufende Betriebsaufwand**. Eine Aufteilung in kleine (1 Kita), mittlere (2-9 Kitas) und grosse Trägerschaften (ab 10 Kitas) zeigt folgendes Bild:

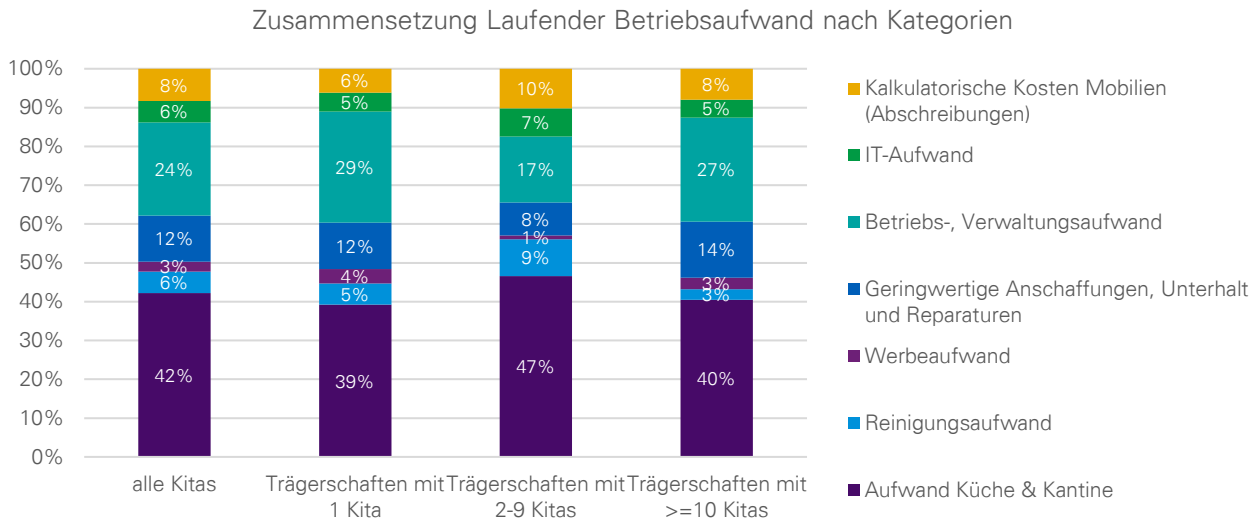


Abbildung 40: Zusammensetzung Laufender Betriebsaufwand der Kitas (N=173)

Wie die obenstehende Abbildung zeigt, entfallen 42% des Laufenden Betriebsaufwandes über alle Kitas auf die Küche und Kantine, gefolgt von 24% für Betrieb / Verwaltung und 12% für Anschaffungen, Unterhalt und Reparaturen.

### Betriebsergebnis

Die nachfolgenden Grafiken bilden die Betriebsergebnisse ohne Mitgliederbeiträge und Spenden von 161 Kitas sowie deren Verteilung für 2019 ab:

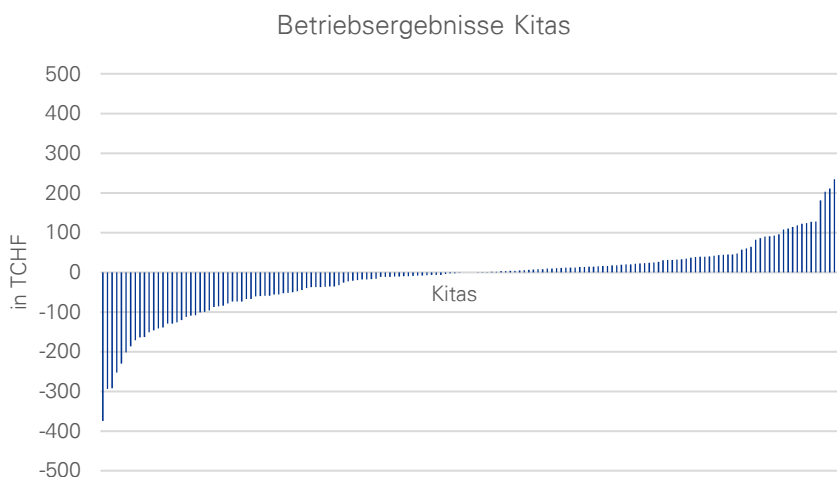


Abbildung 41: Betriebsergebnis je Kita (N=161)

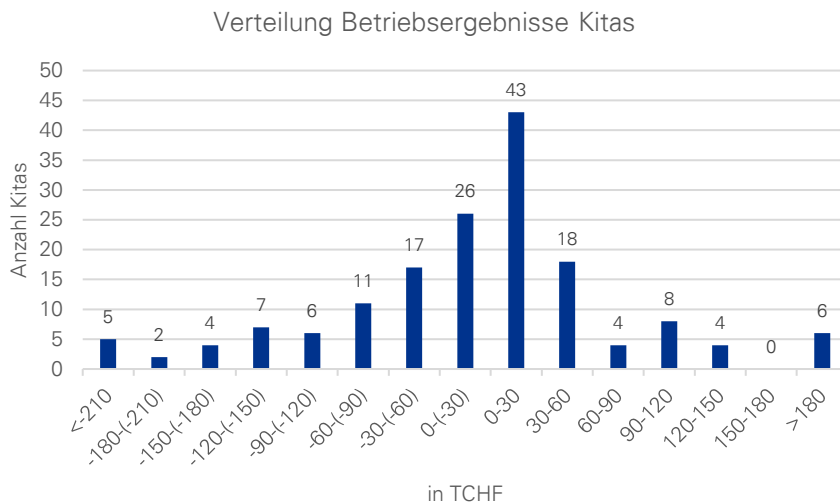


Abbildung 42: Verteilung Betriebsergebnisse der Kitas (N=161)

Die Abbildung 41 stellt die Betriebsergebnisse der Kitas dar. Die Betriebsergebnisse der 161 Kitas liegen zwischen TCHF -374 bis TCHF 436. Die Abbildung 42 zeigt dann die Verteilung in die jeweiligen Intervalle (z.B. 43 Kitas haben ein Betriebsergebnis zwischen TCHF 0-30). Daraus lässt sich erkennen, dass 83 Kitas (Intervalle TCHF 0 bis >180) und somit rund 52% der Kitas ein positives betriebliches Ergebnis erzielt haben. Der Median über alle Kitas liegt bei TCHF 0. Das durchschnittliche Betriebsergebnis liegt bei einem Verlust von TCHF -10 (wesentlich beeinflusst durch 5 Kitas mit Verlusten TCHF <-210). Die Verteilung zeigt, dass 104 (65%) von insgesamt 161 Kitas ein Betriebsergebnis zwischen TCHF-60 und +60 erzielt haben.

Obwohl die Verteilungskurve Abbildung 42 leicht nach links verschoben (mehr Kitas zwischen TCHF -90-0, als zwischen TCHF 0-90) scheint, ist kein Anzeichen auf „Earning Management“, d.h. auf eine aktive bzw. bewusste Verzerrung des betrieblichen Erfolgs (z.B. mittels Sonstiger Aufwände) zu erkennen. Bei einem Grossteil der Kitas kann der Betriebserfolg daher als ausgeglichen erachtet werden („schwarze oder rote Null“), was auch durch die 52% der Kitas mit einem positiven betrieblichen Ergebnis bestätigt wird.

Unter zusätzlicher Berücksichtigung von Mitgliederbeiträgen und Spenden verfügen 54% der Kitas über ein positives betriebliches Ergebnis.

### Interpretation

Die Analyse der Daten zur Kita-Kostenrechnung der teilnehmenden Trägerschaften zeigt, dass die Zusammensetzung der eingereichten Ertrags- und Kostenzahlen plausibel ist. Es ergibt sich insgesamt gesehen **ein im Durchschnitt ausgeglichenes, bis leicht positives Betriebsergebnis je Kita**.

Kostenseitig ist das Personal der wesentliche Kostentreiber der Kitas, gefolgt vom Infrastrukturaufwand. Des Weiteren zeigen die Auswertungen eine grosse Varianz zwischen den einzelnen Kitas. Auch die Unterscheidung der Kitas nach ihrer Grösse offenbart Unterschiede in den Kostenstrukturen, welche jedoch nicht abschliessend geklärt werden können. Es ist davon auszugehen, dass die Kostenstrukturen stark mit der Betriebssituation und den internen Abläufen der jeweiligen Kitas zusammenhängen. Des Weiteren ist die Verteilung der Betriebsergebnisse auch in Zusammenhang mit der aktuellen (tiefen) Auslastungssituation zu betrachten (vgl. Abbildung 8).

Nachfolgend wurde auf **Ebene der Trägerschaften** wesentliche Zusammenhänge zwischen Leistungsmenge (ausgedrückt in der Anzahl Betreuungsplätze) und der Ertragskomponenten dargestellt. Hinweis zur Darstellung: sechs Trägerschaften mit jeweils mehr als 200 Betreuungsplätzen werden aus darstellungstechnischen Gründen in der Graphik nicht gezeigt. Diese folgen jedoch der gleichen Beziehung.

Der **Ertrag der Trägerschaften** pro Betreuungsplatz im Verhältnis zur gesamten Anzahl Betreuungsplätze zeigt für das Jahr 2019 folgendes Bild:

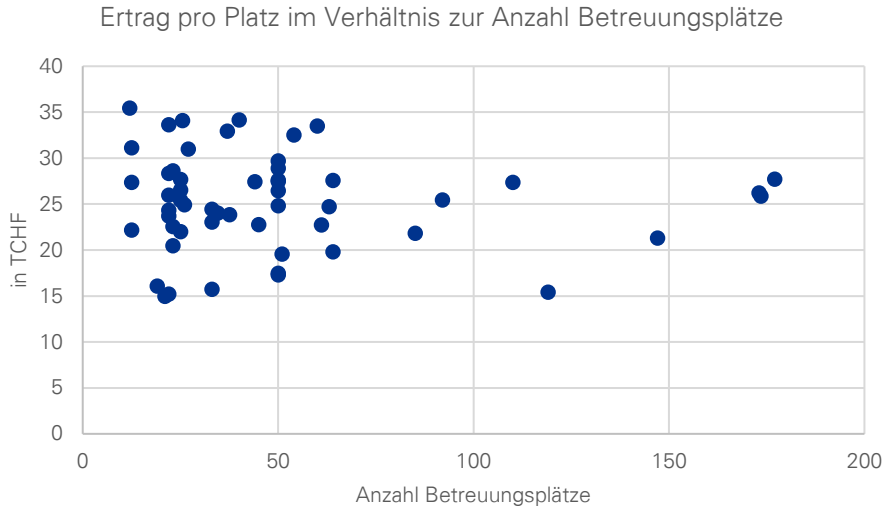


Abbildung 43: Ertrag der Trägerschaft pro Platz im Verhältnis zu den Betreuungsplätzen (N=61)

Die Analyse der **Erträge pro Platz** auf Ebene Trägerschaft zeigt eine Spannweite zwischen TCHF 15 bis TCHF 35. Wie in Abbildung 43 ersichtlich, ist die Ertragsspanne bei Trägerschaften mit einer geringen Anzahl an Betreuungsplätzen am höchsten.

Durch statistische Analysen auf Ebene Trägerschaften konnte bestätigt werden, dass der Ertrag einer Trägerschaft im Wesentlichen durch die Anzahl Betreuungsplätze und die Höhe der Vollzahlertarife erklärt ist. Weitere Ertragskomponenten, wie z.B. Spenden, haben keinen signifikanten Einfluss.

Das **Betriebsergebnis** auf **Stufe Trägerschaft** kann hingegen statistisch nicht durch signifikante Einflussfaktoren erklärt werden. Grund für die mangelnde statistische Signifikanz sind letzten Endes fehlende erklärende Variablen. Dies ist vor allem damit zu begründen, dass die einzelnen Trägerschaften sehr unterschiedlich sind (Betriebsergebnis, Auslastung, Kostenstruktur etc.) und nicht mit einem gemeinsamen Model erklärt werden können. Eine differenzierte Betrachtung von Trägerschaften (z.B. Einteilung in Gruppen gemäss Organisationsstruktur) würde gegebenenfalls weitere Aufschlüsse über jeweils signifikante Einflussfaktoren liefern. Da die Aussagekraft für die Grundgesamtheit dadurch jedoch wieder stark eingeschränkt wird, wurde darauf verzichtet.

### Interpretation

*Ertragsseitig treibt die Anzahl Betreuungsplätze und die Höhe der Vollzahlertarife gemäss Online-Umfrage die Einnahmen – unabhängig von Grösse oder Auslastung, während das Betriebsergebnis davon weitgehend unbeeinflusst bleibt. Dies legt nahe, dass sich Skaleneffekte nur beschränkt realisieren lassen und hinsichtlich Betriebsergebnis insbesondere die Betriebsführung eine wesentliche Rolle spielt.*

### 3.10. Vollkosten pro Betreuungsplatz

Es folgt nun die Berechnung der **durchschnittlichen Vollkosten pro Tag und Betreuungsplatz**. Einerseits erfolgt die Berechnung der Vollkosten auf Basis der berechneten Auslastung pro Kita. Andererseits erfolgt die Vollkostenberechnung basierend auf der im Finanzierungsmodell hinterlegten Auslastung von 90%. Dabei ist die Annahme hinterlegt, dass die Vollkosten pro Betreuungsplatz fix sind und sich mit einer höheren Auslastung pro Betreuungsplatz reduzieren.

Die durchschnittlichen Vollkosten pro Tag pro Betreuungsplatz bei 240 Öffnungstagen sowie 11.5 Öffnungsstunden pro Kita unter Berücksichtigung der Auslastung (gemäss Online-Umfrage) sind in der folgenden Grafik abgebildet. Die Angaben zu den Betreuungsplätzen der Kitas wurde aus den Betriebsdaten entnommen. Eine Aufteilung der Betreuungsplätze in Säuglinge sowie Kleinkinder ist nicht möglich, da die entsprechenden Daten nicht erhoben wurden. Insofern umfasst die Auswertung die Betreuungsplätze für alle Kinder.

Abbildung 44 zeigt die Vollkosten pro Tag pro belegter bezahlter Betreuungsplatz im Verhältnis zur gesamten Anzahl belegter bezahlter Betreuungsplätze der Kita. Die durchschnittliche **Auslastung liegt bei 81%**.

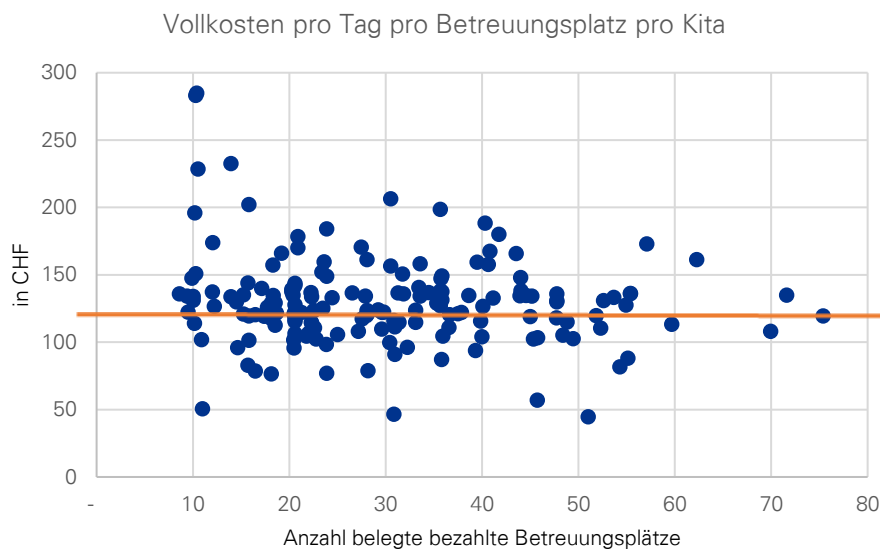


Abbildung 44: Vollkosten pro Tag pro Betreuungsplatz pro Kita (N=169)

Daraus ist erkennbar:

- 37% der Kitas haben tiefere Vollkosten als CHF 120 (Punkte unterhalb der orangen Linie).
- 63% der Kitas haben Vollkosten über CHF 120 (Punkte oberhalb der orangen Linie).
- Die durchschnittlichen Vollkosten über alle Kitas betragen CHF 130.

Höhere Kosten können verschiedene Ursachen haben, wie ein überdurchschnittlicher Betreuungsschlüssel oder ein höherer Anteil an Betreuungsplätze für Säuglinge. Da 52% der Kitas jedoch über ein positives betriebliches Ergebnis verfügen, kann davon ausgegangen werden, dass die höheren Kosten auch durch höhere Einnahmen gedeckt sind.

Zudem zeigt Abbildung 44, dass kleine Trägerschaften die teuersten Betreuungsplätze sowie die grösste Bandbreite an Vollkosten haben.

Abbildung 45 zeigt die Verteilung der Vollkosten pro Tag pro Betreuungsplatz.

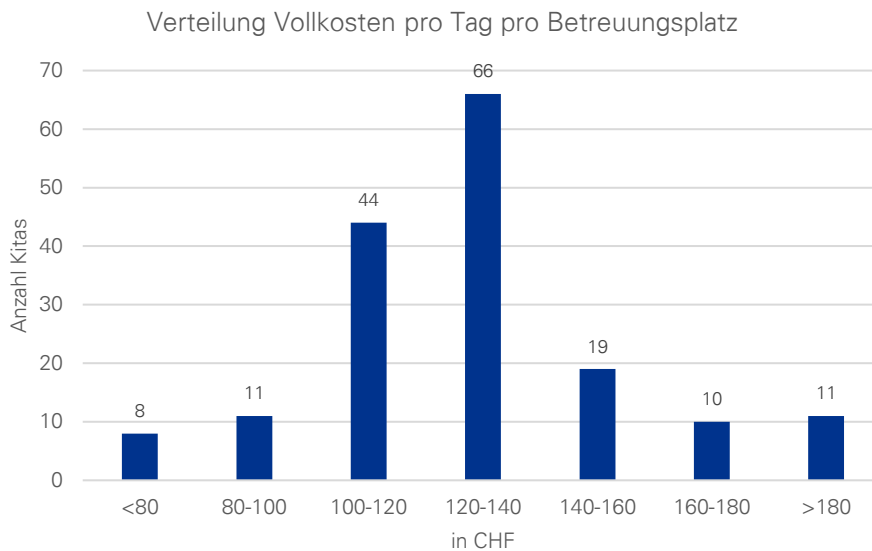


Abbildung 45: Verteilung Vollkosten pro Tag pro Betreuungsplatz aller Kitas (N=169)

Von den 161 Kitas haben rund 40% (=63 Kitas) (Intervalle CHF <120) Vollkosten pro Tag pro Betreuungsplatz von unter CHF 120.

Hinweis zu den Daten: Zwei kleine Kitas weisen die höchsten Vollkostenwerte pro Tag pro Betreuungsplatz aus. Bei der einen Kita können die hohen Vollkosten auf den hohen durchschnittlichen Personalaufwand pro VZÄ zurückgeführt werden. Bei der anderen Kita ist weder der durchschnittliche Personalaufwand pro VZÄ noch der durchschnittliche Infrastrukturaufwand pro Quadratmeter auffällig hoch.

Anhand statistischer Auswertungen wurden der Einfluss des Personalaufwandes, Laufender Betriebsaufwand, Infrastrukturaufwand, Betriebsergebnis, Anzahl Vollzeitäquivalente, die Betriebsfläche in Quadratmetern sowie die Auslastung auf die Vollkosten eruiert. Die Ergebnisse dieser Auswertungen zeigen, dass ein sehr geringer positiver Einfluss des Personalaufwandes und ein sehr geringer negativer Einfluss der Auslastung auf die Vollkosten bestehen. Weitere Faktoren zeigen keinen Zusammenhang auf.

Die Gründe für die mangelnde Erklärbarkeit der Unterschiede der Vollkosten sind analog Kapitel 3.9.

Wird nun die dem Finanzierungsmodell hinterlegte **Auslastung von 90%** zur Berechnung der Vollkosten pro Tag pro Betreuungsplatz bei 240 Öffnungstagen sowie 11.5 Öffnungsstunden pro Kita verwendet, resultiert eine wesentliche Verschiebung der Vollkosten. Abbildung 46 zeigt die Vollkosten pro Tag pro belegter bezahlter Betreuungsplatz im Verhältnis zur gesamten Anzahl belegter bezahlter Betreuungsplätze der Kita.

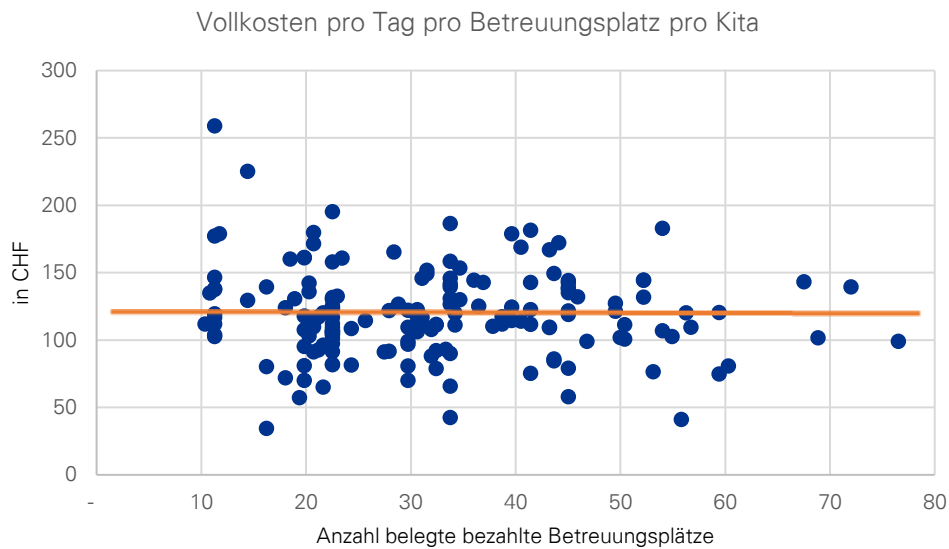


Abbildung 46: Vollkosten pro Tag pro Betreuungsplatz pro Kita (Auslastung 90%) (N=169)

Daraus ist erkennbar:

- 56% der Kitas haben tiefere Vollkosten als CHF 120 (Punkte unterhalb der orangen Linie).
- 44% der Kitas haben Vollkosten über CHF 120 (Punkte oberhalb der orangen Linie).
- Die durchschnittlichen Vollkosten über alle Kitas betragen CHF 119.

### Interpretation

Die Berechnung der normierten durchschnittlichen Vollkosten pro Tag und belegter bezahlter Betreuungsplatz ergibt einen Durchschnittssatz von CHF 130, welcher leicht über dem aktuell gültigen Normkostensatz von CHF 120 liegt. Dabei ist festzuhalten, dass rund 63% der Kitas über dem Normwert liegen. Bei einer anvisierten Auslastung von 90% erreichen 56% der Kitas Vollkosten von weniger als CHF 120. Demnach liegt ein wesentlicher Hebel zur Verbesserung der Ergebnisse der Kitas in der Optimierung ihrer Auslastung.



### 3.11. Fazit

Die zur Beantwortung der wesentlichen Fragen des Projektauftrages durchgeführte Online-Umfrage ergibt Erkenntnisse zur Entwicklung von Trägerschaften und Kitas in den Jahren 2016-2019. Des Weiteren ergeben die, auf Basis der Selbstauskunft, erhobenen Daten aus der Kostenrechnung erstmalig ein breit abgestütztes Bild der Ertrags- und Kostenstruktur von Kitas in der Stadt Zürich. Nachfolgend werden die wesentlichen Erkenntnisse anhand der Schlüsselfragen zusammengefasst:

#### **Wie hoch sind die durchschnittlichen täglichen Vollkosten für einen Kitaplatz bei 11.5 Stunden pro Tag und 240 Tagen pro Jahr? Wie hoch ist das jährliche Betriebsergebnis?**

Unter Anwendung der dem Finanzierungsmodell zugrundeliegenden Auslastung von 90%, zeigt sich, dass 56% der Kitas normierte Vollkosten pro Tag und Betreuungsplatz (bei 11.5 Stunden an 240 Öffnungstagen) von weniger als CHF 120 aufweisen. Wird die effektive Auslastung gemäss Online-Umfrage hinterlegt, resultiert ein normierter durchschnittlicher Vollkostensatz von CHF 130. Die Betriebsergebnisse der ausgewerteten 161 Kitas liegen mehrheitlich in der Spanne von TCHF +60 bis -60

#### **Wie haben sich die Löhne in Kitas entwickelt?**

Die Löhne in den Trägerschaften sind im Zeitraum 2016-2019 um 2.7% gestiegen. Die grössten Zuwachsraten verzeichnete die Funktion «FaBe». Die Verteilung der Löhne zeigt jedoch grosse Unterschiede zwischen den einzelnen Trägerschaften. Der Abschluss HF KE zeigt in der Tendenz (bei kleiner Stichprobe) einen positiven Einfluss auf den Lohn.

#### **Wie hat sich die Einführung des neuen Finanzierungsmodells auf die Vollzahler in den Kitas ausgewirkt?**

Die Tarife für Vollzahler sind zwischen 2016 und 2019 insgesamt nur marginal gestiegen, wobei sich die Bandbreite der Tarife (insbesondere bei der Gruppe Säuglinge) nur geringfügig veränderte. Eine starke Erhöhung von Vollzahlertarifen zur Kompensation von Einbussen durch das neue Finanzierungsmodell kann somit ausgeschlossen werden. Tarifabstufungen sind nicht weit verbreitet, jedoch spielen Rabatte eine zunehmend wichtige Rolle.

#### **Wie hat sich die Einführung des neuen Finanzierungsmodells auf die personelle Besetzung ausgewirkt?**

Im Zeitverlauf hat sich die Zusammensetzung der Vollzeitstellen über die Trägerschaften in Richtung höher qualifiziertes Personal (FaBe) und dessen Ausbildung (Lernende) verändert. Gemäss vorliegenden Zahlen hat dieser Trend bereits im Jahr 2017 begonnen. Möglicherweise hat das neue Finanzierungsmodell diesen Trend begünstigt, um dem Wandel im Bildungssystem, grösseren Wettbewerbsdruck und höheren Ansprüchen der Eltern gerecht zu werden. Aufgrund der Vorgaben (Anzahl Kinder pro Betreuungsperson) ist der Spielraum für Optimierungen beim Personal begrenzt.

#### **Wie hat sich die Einführung des neuen Finanzierungsmodells auf die Kitas in der Stadt Zürich ausgewirkt?**

Anhand der untersuchten Kostenrechnungen zeigt sich, dass die erzielten Erträge für 52% der Kita-Betriebe ausreichend sind, um ein ausgeglichenes Ergebnis zu erzielen. Da eine Datenerhebung für das Jahr 2016 als nicht praktikabel beurteilt wurde, ist ein direkter Vergleich der Ertragssituation der Kitas mit der Vergangenheit nicht möglich. Jedoch gibt es keine Anzeichen dafür, dass das neue Finanzierungsmodell wesentliche nachteilige Auswirkungen zeigt. Eher setzten sich positive Entwicklungen im Betrachtungszeitraum fort. So kam es zu

- einer weiteren Ausweitung des Angebots (Anzahl Betreuungsplätze, Zusatzleistungen an verlängerten Öffnungszeiten etc.),
- einer Erhöhung des Qualifikationsniveaus der Betreuenden sowie
- eine Verbesserung des durchschnittlichen Betreuungsverhältnisses bei gleichzeitig stabilen Preisen für Vollzahler.

Zwei Jahre nach Einführung kann somit festgehalten werden, dass das Finanzierungsmodell über keinen wesentlichen «Konstruktionsfehler» verfügt.

Vielmehr ist davon auszugehen, dass der Markt als wesentlicher Treiber von Veränderungen anzunehmen ist. So ist angebotsseitig eine Zunahme von (entgeltlichen) Zusatzleistungen und ein stärkerer Wettbewerb unter den Kitas (z.B. durch mehr Rabatte) zu beobachten. Nichtsdestotrotz zeigen die Kostendaten auch, dass punktuell einzelne Kita-Betriebe bzw. Trägerschaften, welche mit der dynamischen Entwicklung nicht schritthalten können, womöglich längerfristig finanziell unter Druck geraten. In Folge sind weitergehende betriebliche Optimierungen anzustreben (z.B. Prozessoptimierungen, organisatorische Umstrukturierungen).

## 4. Handlungsempfehlungen

Die durchgeführten Datenerhebungen und Auswertungen sowie der Dialog mit den Trägerschaften haben verschiedene Verbesserungspotenziale aufgezeigt, welche zur Unterstützung der Rolle des SD als Aufsichtsorgan (Krippenaufsicht) und Leistungsbesteller (subventionierte Betreuungsplätze) zielführend sind.

Nach Auffassung von KPMG, sind insbesondere verbesserte Monitoring-Aktivitäten notwendig, um die weitere Entwicklung der Kita-Landschaft in der Stadt Zürich zu beobachten und bei Bedarf geeignete Massnahmen zu definieren. Hierzu werden folgende Handlungsempfehlungen vorgeschlagen:

- **Harmonisierung der Kita-Kostenrechnungen:** Um die Definition eines Normkostensatzes zukünftig methodisch stringent abzubilden und die Transparenz über dessen Festlegung auch seitens der Leistungserbringer zu erhöhen, ist die Harmonisierung der Kita-Kostenrechnungen im Sinne eines (einfach umsetzbaren) Kostenrechnungsstandards zielführend.
- **Durchführung periodische Datenerhebungen:** Zur Stärkung der Datenbasis für die Monitoring-Aktivitäten durch das SD werden reguläre Erhebungen der Kostenrechnung, von Stellen- & Löhnen oder spezifischen weiteren Kennzahlen gemäss Vorgabe SD als zielführend erachtet. (Hinweis: Dabei ist darauf zu achten, dass diese mit vertretbarem Aufwand für die Leistungserbringer z.B. durch Verteilung auf einen Mehrjahres-Rhythmus etc. ausgestaltet werden)
- **Aufbau eines minimalen Kennzahlen-Cockpit:** Basierend auf den Erfahrungen während der Datenerhebungsphase sollte eine Professionalisierung der Administration v.a. kleiner Trägerschaften angestrebt werden. Um dies zu erreichen, ist der Aufbau eines Cockpit, unter Einbezug der bisher von der Krippenaufsicht angeforderten Daten und Kennzahlen (vgl. oben), zielführend.
  - o **Auslastung:** Die Auslastung ist eine wichtige Kennzahl und ein Steuerungsinstrument für Ertrags- und Kostenoptimierung. (Hinweis: Angaben zur Auslastung im Sinne der belegten bezahlten Betreuungsplätze waren für viele Trägerschaften nur unter grossen Aufwand anzugeben oder zu schätzen, da diese Zahlen teilweise nicht erhoben oder ausgewertet werden)
  - o **Betreuungsschlüssel:** Integration des im Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHK) §18d definierten Betreuungsschlüssel sowie gegebenenfalls des neuen Ansatzes von kibesuisse bei den Richtlinien für Kindertagesstätten (Betrieb als Ganzes) und Fokus auf der «Relation Betreuungsperson-Kind», sprich dem Betreuungsschlüssel.
  - o **Qualitätsmerkmale:** Integration von qualitativen Elementen (z.B. Kunden-Zufriedenheits-Index etc.) einer Trägerschaft zur besseren Interpretation der mehrheitlich quantitativen Daten und zudem für Vergleiche zwischen den Trägerschaften.
- **Aktive Befähigung von Kitas:** Im Dialog mit den verschiedenen Trägerschaften zeigte sich eine hohe Diversität unter den Kitas in Bezug auf ihren (finanz-)administrativen Reifegrad. Durch gezielte Coaching-Aktivitäten kann das Niveau einzelner Trägerschaften erhöht und eine nachhaltige Professionalisierung erreicht werden (mit entsprechend positiver Auswirkung auf die Gesamtentwicklung).

[kpmg.ch/socialmedia](https://kpmg.ch/socialmedia)



[kpmg.com/app](https://kpmg.com/app)



Dieser Bericht ist ausschliesslich für den Gebrauch und zur Information des Sozialdepartements der Stadt Zürich (SD) bestimmt. Er stützt sich auf spezifische Tatsachen und Umstände gemäss einer zwischen KPMG und dem SD abgeschlossenen Vereinbarung und ist nicht für den Gebrauch durch Dritte gedacht. Diese können sich nicht darauf verlassen.

KPMG International erbringt keine Dienstleistungen für Kunden. Mitgliedfirmen von KPMG können KPMG International oder andere Mitgliedfirmen des KPMG Netzwerks gegenüber Dritten nicht verpflichten. Ebenso kann KPMG International ihre Konzerngesellschaften oder Mitgliedfirmen Dritten gegenüber nicht verpflichten.

© 2021 KPMG AG, eine Schweizer Aktiengesellschaft, ist eine Tochtergesellschaft der KPMG Holding AG. KPMG Holding AG ist Mitglied der globalen KPMG-Organisation unabhängiger Firmen, die mit KPMG International Limited, einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung englischen Rechts, verbunden sind. Alle Rechte vorbehalten.

Zürich, Oktober 2021

**Addendum zum Ergebnisbericht – Analyse der Auswirkungen des neuen Finanzierungsmodells in der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die Kitas in der Stadt Zürich**

KPMG hat im Auftrag des Sozialdepartements der Stadt Zürich (SD) eine Studie zu den Auswirkungen des neuen Finanzierungsmodells in der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die Kitas in der Stadt Zürich erstellt. Der dazugehörige Bericht wurde am 1. April 2021 dem SD zugestellt und von diesem zusammen mit dem Stadtratsbeschluss am 23. Juni 2021 veröffentlicht.

**Inhalte der Überprüfung**

Im Nachgang zur Veröffentlichung der Unterlagen erreichten das SD und KPMG vereinzelt Rückfragen bzw. Hinweise seitens der Trägerschaften der Kitas. Neben individuellen Verständnisfragen wurden mitunter die Datengrundlagen zur Berechnung der Vollkosten je Betreuungsplatz/Tag hinterfragt. Konkret ging es um die Diskrepanz zwischen betriebenen und bewilligten Betreuungsplätzen sowie die Konsistenz der Angaben von gewichteten versus ungewichteten Betreuungsplätzen/-tagen in der Online-Umfrage, welche im Zuge der Studie bei den Kitas durchgeführt wurde (Selbstauskunft).

In Folge wurde zwischen dem SD und der KPMG eine Überprüfung spezifisch dieser Datengrundlagen sowie die Evaluation allfälliger Auswirkungen auf die Berechnung der Vollkosten je Betreuungsplatz/Tag im Normkostenmodell (90%-Auslastung der Betreuungsplätze) sowie in der Ist-Kostenberechnung vereinbart.

Zur Prüfung obenstehender Inhalte wurden 61 Trägerschaften von KPMG kontaktiert. In Absprache mit der Auftraggeberin erstattet KPMG nachfolgend Bericht über die entsprechende Überprüfung.

**Ergebnisse der Überprüfung**

Die Überprüfung seitens KPMG zeigte geringfügige Differenzen zwischen **bewilligten und betriebenen Betreuungsplätzen** bei 14 bzw. 23% der kontaktierten Trägerschaften. Es wurden gegenüber der ursprünglich verwendeten Datengrundlage Abweichungen in beide Richtungen festgestellt. Die aggregierten Veränderungen zeigten netto 100.5 Betreuungsplätze weniger betrieben als bewilligt. Diese machen in Summe rund -1.6% der betriebenen Betreuungsplätze der Erhebung aus.

Folgende Gründe wurden für Abweichungen zwischen bewilligten und betriebenen Betreuungsplätzen identifiziert:

- Einzelne Kitas haben aufgrund betrieblicher Faktoren (z.B. Neueröffnung, Auslastungssteuerung) real weniger Plätze betrieben als bewilligt
- Betriebsbewilligungen lassen vereinzelt eine Flexibilität betreffend Anzahl betriebenen Betreuungsplätze zu; jedoch wird dies in den Betriebsdaten SD nicht abgebildet
- Abweichung in Betriebsdaten (1 Kita; ursprünglich falsche Angabe in Datenbank SD; nach Datenübergabe an KPMG angepasst)
- Spezialsituationen (z.B. Gewichtung Übernachtungsangebot)

Die KPMG-Überprüfung der Konsistenz der Angaben von **gewichteten versus ungewichteten Betreuungsplätzen und -tagen** (gemäss Online-Umfrage) zeigte Veränderungen bei 16 bzw. 26% der kontaktierten Trägerschaften. In Verbindung mit den betriebenen Betreuungsplätzen hat dies Auswirkungen auf die durchschnittlichen Auslastungen der Trägerschaften.

Es resultiert eine geringfügige Verbesserung der Auslastung auf 83.5% (vorher 81.1%), welche insbesondere durch folgende Faktoren bestimmt wird:

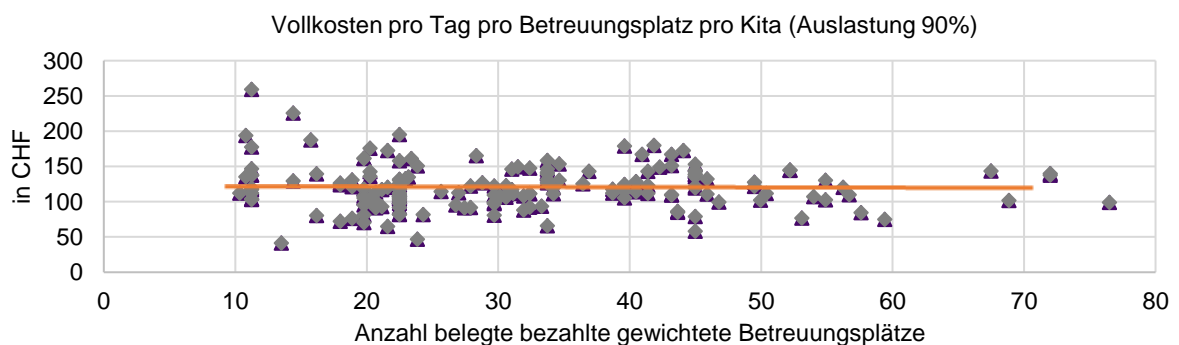
- Nachträgliche Neugewichtung der Betreuungsplätze
- Neuinformation d.h. zusätzliche Datenbereitstellung seitens Trägerschaft
- Nachträgliche Korrektur d.h. eingereichte Daten wurden seitens Trägerschaft revidiert

Zusätzlich meldete 1 Trägerschaft im Rahmen der aktuellen Überprüfung nachträglich einen höheren Betriebsaufwand für das Jahr 2019. Obwohl eine Kostenkorrektur vor dem Hintergrund eines bereits vorliegenden Ergebnisberichts zu hinterfragen ist, waren diese grundsätzlich glaubhaft und wurden entsprechend berücksichtigt.

#### Auswirkungen auf die durchschnittlichen Vollkosten

Treiber für die Vollkosten je Betreuungsplatz/Tag im **Normkostenmodell** (90%-Auslastung der Betreuungsplätze) sind die betriebenen Betreuungsplätze je Kita. Abgeleitet aus den vorgängig dargestellten Prüfungsergebnissen ergibt sich bei 90%-Auslastung (Normkostenmodell; relevante Basisdaten 2019) eine Erhöhung um rund 2 CHF (+1.7%) von ursprünglich 119 CHF auf nunmehr 121 CHF. Der aktuelle Vergütungssatz für subventionierte Betreuungsplätze liegt bei 120 CHF.

Untenstehende Abbildung zeigt die Vollkosten pro Tag pro belegtem bezahlten gewichteten Betreuungsplatz pro Kita mit der dem Finanzierungsmodell hinterlegten Auslastung von 90%.



Gegenüber dem KPMG Bericht vom 1. April 2021 ergeben sich folgende Veränderungen:

- Aktualisierte KPMG Berechnung 22. September 2021: 121 CHF (vorher: 119 CHF)
- 53% der Kitas haben tiefere Vollkosten als CHF 120 (Punkte unterhalb der orangenen Linie; vorher: 56%).
- 47% der Kitas haben Vollkosten über CHF 120 (Punkte oberhalb der orangenen Linie; vorher: 44%).

Hinweis: bei einer Anpassung des Vergütungssatzes für subventionierte Betreuungsplätze auf neu 121 CHF (durchschnittliche Vollkosten) ergibt sich für 54% der Kitas eine kostendeckende Vergütung.

In der **Ist-Kostenberechnung** der Vollkosten je Betreuungsplatz/Tag ist zusätzlich zu den betriebenen Betreuungsplätzen je Kita die durchschnittliche Auslastung je Trägerschaft von Relevanz. Abgeleitet aus den vorgängig dargestellten Prüfungsergebnissen (Ist-Kostenberechnung; Auslastung 83.5%; relevante Basisdaten 2019) bleibt dieser Kostensatz jedoch unverändert bei 130 CHF.

Gegenüber dem KPMG Bericht vom 1. April 2021 ergeben sich folgende Veränderungen:

- Aktualisierte KPMG Berechnung 22. September 2021: 130 CHF (vorher: 130 CHF)

### **Schlussfolgerung & Implikationen für den KPMG-Bericht**

Die Vollkosten je Betreuungsplatz je Tag steigen im Normkostenmodell gemäss aktueller Überprüfung nur marginal (von 119 CHF auf 121 CHF), was keine wesentliche Veränderung gegenüber den ursprünglichen Ergebnissen darstellt.

Die Ist-Kostenberechnung bleibt aufgrund gegenläufiger Effekte (weniger betriebene Betreuungsplätze, jedoch höhere Auslastung) faktisch unverändert bei 130 CHF.

Demzufolge können die wesentlichen Ergebnisse gemäss KPMG Bericht vom 1. April 2021 auch nach nochmaliger aktueller Überprüfung als bestätigt angesehen werden.

Aus diesem Grund hält KPMG an den Grundaussagen zum heutigen Finanzierungsmodell gemäss Bericht vom 1. April 2021 fest (vgl. Management Summary S. 5/6):

- «... Es gibt keine Anzeichen dafür, dass das neue Finanzierungsmodell wesentliche nachteilige Auswirkungen zeigt.»
- «... kann zwei Jahre nach Einführung festgehalten werden, dass das neue Finanzmodell in seiner heutigen Form über keinen wesentlichen «Konstruktionsfehler», d.h. [...] aus einer Gesamtsicht heraus als zielführend beurteilt werden kann.»

### **Abschliessende Hinweise**

Die im KPMG-Bericht angewendete Methodik zur Berechnung der Vollkosten je Betreuungsplatz/Tag (vgl. Berechnungsformeln im Anhang) orientiert sich am aktuellen Finanzierungsmodell der Stadt Zürich für subventionierte Kita-Plätze. Mögliche Unschärfen können sich u.a. durch die (Über-/Unter-)Gewichtung von Säuglingen, Kindern mit besonderen Bedürfnissen oder Abweichungen gegenüber der Normqualität (z.B. besserer Betreuungsschlüssel, höhere Qualifikationen oder teurere Infrastrukturen) ergeben.

Die durchgeführte Überprüfung fokussierte ausschliesslich relevante Basisdaten für das Jahr 2019. Nach Auffassung von KPMG sind Anpassungen an den im Bericht enthaltenen Mehrjahresbetrachtungen (Trends) nicht angezeigt, da diese in ihrer Konsistenz nicht wesentlich beeinträchtigt sind und unabhängig von den Ergebnissen der aktuell durchgeführten Überprüfung ihre Gültigkeit behalten.

Berechnungsformel Vollkosten je Betreuungsplatz/Tag (Normkostenmodell):

**Normierte Kosten je Öffnungstag**

---

**Gewichtete, belegte Betreuungstage bei 90%**

**Normierte Kosten** = Betriebsaufwand je Kita / Öffnungstage (Kita) x Normöffnungstage / Öffnungsstunden (Kita) x Normöffnungsstunden / Normöffnungstage

**Gewichtete, belegte Betreuungstage bei 90% Auslastung** = Betriebene Betreuungsplätze x Normauslastung (90%)

*Hinweis: Sofern keine Rückmeldung erfolgte wurden die bewilligten Betreuungsplätze gemäss Betriebsdaten SD als betriebene Betreuungsplätze herangezogen.*

Fiktives Rechenbeispiel: 
$$\frac{1'000'000 / 248 \times 240 / 11 \times 11.5 / 240 = \mathbf{4'216}}{46 \times 90\% = \mathbf{41.4}} = \mathbf{102 \text{ CHF je BP/Tag}}$$

Betriebsaufwand = 1 Mio. CHF  
 Bewilligte bzw. betriebene Betreuungsplätze = 46 Plätze  
 Öffnungstage = 248 Tage  
 Öffnungsstunden = 11 Stunden

Normauslastung = 90% Tage  
 Normöffnungstage = 240  
 Normöffnungsstunden = 11.5 Stunden

Berechnungsformel Auslastung je Trägerschaft:

**Belegte, verrechnete Betreuungstage**

---

**Belegbare Betreuungstage**

**Belegte, verrechnete Betreuungstage** = gewichtete bzw. ungewichtete Betreuungstage je Trägerschaft

**Belegbare Betreuungstage** = gewichtete bzw. ungewichtete betriebene Betreuungsplätze je Trägerschaft x Öffnungstage je Trägerschaft

Fiktives Rechenbeispiel: 
$$\frac{\mathbf{5'500}}{25 \times 245 = \mathbf{6'125}} = \mathbf{89.8\%}$$

Gewichtete bzw. ungewichtete Betreuungstage = 5'500 Tage  
 Gewichtete bzw. ungewichtete betriebene Betreuungsplätze = 25 Plätze

Öffnungstage = 245 Tage

*Hinweis: für die Öffnungstage je Trägerschaft wurden die Betriebsdaten SD herangezogen*