



**Stadt
Luzern**
Kinder Jugend Familie

Pilotprojekt Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern

Abschlussbericht
per 31. März 2012



Inhaltsverzeichnis	Seite
Vorwort	3
1 Ausgangslage	5
2 Ziele und Zielerreichung der Systemumstellung	6
3 Das System der Betreuungsgutscheine	7
3.1 Vom Antrag bis zur Auszahlung	7
3.2 Bedingungen zum Bezug von Betreuungsgutscheinen	8
3.3 Bedingungen für die Betreuungsinstitutionen	8
4 Umsetzung des Systems der Betreuungsgutscheine	9
4.1 Vollzug/Abwicklung der Betreuungsgutscheine	10
4.1.1 Systemumstellung/Übergangslösungen	10
4.1.2 Anpassungen im Pilotprojekt	11
4.2 Qualität der Kinderbetreuung	12
4.3 Kommunikation	14
4.3.1 Kommunikationsmassnahmen	14
4.3.2 Zielgruppenspezifische Aktivitäten	15
4.3.2.1 Eltern und Betreuungseinrichtungen	15
4.3.2.2 Für Arbeitgebende	15
4.4 Finanzen	16
5 An wen werden Betreuungsgutscheine ausbezahlt?	17
6 Auswirkungen der Systemumstellung und Erfahrungen	18
6.1 Entwicklung des Angebots	19

7	Auswirkungen und Erfahrungen aus Sicht der Evaluation	20
7.1	<i>Kosten-Nutzen-Verhältnis</i>	20
7.1.1	<i>Lohnt es sich für Familien, familienergänzende Kinderbetreuung zu beanspruchen, um das Erwerbsspensum zu erhöhen?</i>	20
7.1.2	<i>Wie viel Geld fließt wieder an die Gemeinde zurück?</i>	21
7.1.3	<i>Bestätigen sich die Angaben aus der letztjährigen Analyse oder gibt es Entwicklungen, welche 2011 noch nicht zu erkennen waren?</i>	21
7.2	<i>Entwicklung der Angebotsvielfalt</i>	22
7.2.1	<i>Wie hat sich das Angebot an Betreuungsplätzen zwischen 2009 und 2012 qualitativ verändert?</i>	22
7.2.2	<i>Welche weiteren qualitativen Veränderungen in den Kindertagesstätten konnten festgestellt werden?</i>	22
7.2.3	<i>Wie reagieren Eltern auf freie Plätze?</i>	22
7.3	<i>Engagement der Arbeitgebenden</i>	23
7.3.1	<i>Wie unterstützen Arbeitgeber/-innen die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und wie informieren sie sich darüber?</i>	23
7.3.2	<i>Wie wird das Modell der Betreuungsgutscheine von Arbeitgeber/-innen im Raum Luzern beurteilt? Welches Informationsbedürfnis haben sie?</i>	24
7.3.3	<i>Gibt es Hinweise darauf, dass Arbeitgeber/-innen ihr bisheriges Engagement zugunsten von Kindertagesstätten in Frage stellen aufgrund der Tatsache, dass es nun in Luzern genügend freie Betreuungsplätze gibt?</i>	24
8	Zu beachtende Punkte für eine erfolgreiche Einführung der Betreuungsgutscheine	25
8.1	Budgetierung, finanzielle Steuerung	26
8.2	Steuerbares Einkommen als Berechnungsgrundlage und direkter Zugriff auf das Steuerprotokoll	26
8.3	Offenes Tarifsysteem	26
8.4	Qualitätssicherung und -entwicklung	27
9	Ausblick aus Sicht der Stadt Luzern	28

Vorwort



Ruedi Meier
Stadtrat/Sozialdirektor



Regula Wyrsh
Projektleiterin Betreuungsgutscheine
Dienstchefin Kinder Jugend Familie

Im September 2007 lancierte der damalige Innenminister Pascal Couchepin die Betreuungsgutscheine zur Unterstützung der Kinderbetreuung. Der Bundesrat erhoffte sich „mit dem Wechsel des Finanzierungsprinzips den Wettbewerb zwischen den Anbietern zu fördern und neue Dynamik ins System der ergänzenden Kinderbetreuung zu bringen.“ (NZZ online, 2. September 2007).

Im Jahre 2008 stimmte der Grosse Stadtrat von Luzern dem Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Einführung der Betreuungsgutscheine zu. Luzern war damit die erste Schweizer Stadt, die dieses neue Unterstützungssystem umsetzte.

Rückblickend auf die dreijährige Pilotphase kann festgestellt werden, dass Luzern dank der Betreuungsgutscheine heute über genügend bezahlbare Betreuungsplätze im Vorschulbereich verfügt und sich die Diskussion von der Quantität auf die Qualität der Betreuung verlagert hat.

Eltern können ihren Betreuungsplatz wählen und auf die Bedürfnisse des Kindes abstimmen. Zwischen den Anbietenden spielt der Wettbewerb und fördert damit Entwicklung und Qualität. Dies hilft Eltern, Beruf und Familie zu verbinden, und ist ein gewichtiger Standortvorteil.

Das Pilotprojekt „Betreuungsgutscheine für die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter“ wurde am 1. April 2009 mit einer Projektdauer bis 31. Dezember 2012 gestartet und findet zunehmend mehr Nachahmer. Die Einführung des Systems der Betreuungsgutscheine konnte auch dank der wertvollen Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sozialversicherung sowie dessen finanzieller Unterstützung realisiert werden. Das Bundesamt für Sozialversicherung unterstützte das Projekt aus den Mitteln der Anstossfinanzierung für innovative Projekte in der Kinderbetreuung.

Nach der klaren Zustimmung (72,9 %) des Stadtluzerner Stimmvolks am 17. Juni 2012 wird das System der Betreuungsgutscheine nun per 1. Januar 2013 definitiv eingeführt.

Auch in Zukunft muss der Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung grosses Gewicht zugemessen werden. Die Übergänge vom Vorschul- in den Schulbereich sind noch besser zu gestalten, und die Verfügbarkeit von genügend Betreuungsplätzen im Schulbereich muss innovativ angegangen werden.

Der vorliegende Bericht gilt als Abschlussbericht des „Pilotprojekts Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern“. Er soll im ersten Teil einen Überblick über das System sowie die gemachten Erfahrungen während der ersten drei Jahre in der Stadt Luzern geben. Dieser Teil ist bewusst kurz gehalten. Im zweiten Teil (Anhang) werden die Punkte vertieft behandelt sowie Daten, Statistiken und Umsetzungshilfen für andere Gemeinwesen zur Verfügung gestellt. Die aktuellen Dokumente sind auf der Webseite der Stadt Luzern abrufbar.

Ruedi Meier
Stadtrat/Sozialdirektor

Regula Wyrsh
Projektleiterin Betreuungsgutscheine
Dienstchefin Kinder Jugend Familie

Luzern, 30. Juni 2012

1 Ausgangslage

Im Januar 2008 stimmte der Grosse Stadtrat dem Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung zu, und am 23. Oktober 2008 nahm das Parlament den Bericht 31/2008 zum Pilotprojekt Betreuungsgutscheine zur Kenntnis. Damit konnte das Pilotprojekt Betreuungsgutscheine gestartet werden. Mit Betreuungsgutscheinen sollten nicht mehr nur einzelne ausgewählte Institutionen von einer staatlichen Subventionierung mittels Leistungsvereinbarungen (Objektsubventionierung) profitieren, sondern alle Erziehungsberechtigten unter den gleichen Voraussetzungen für die familienergänzende Betreuung ihrer Kinder direkt eine finanzielle Unterstützung (Subjektsubventionierung) erhalten.

Vor dem Pilotprojekt „Betreuungsgutscheine für die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter“ wurden fünf Kindertagesstätten sowie die Tageselternvermittlungsstelle durch die Stadt Luzern finanziell unterstützt. Geregelt waren diese Unterstützungen durch Leistungsvereinbarungen. Alle anderen rund 20 Kindertagesstätten konnten keine vergünstigten Plätze anbieten. Einige Eltern hatten somit das Glück, vergünstigte Plätze in einer der fünf Kindertagesstätten oder bei Tageseltern über die Tageselternvermittlung zu erhalten. Alle Anderen zahlten in den übrigen Einrichtungen die vollen Kosten selber. Der Ansturm auf die subventionierten Plätze war entsprechend gross und die Wartelisten lang.

Mit dem Projektauftrag sowie der Umsetzung wurde die Dienstabteilung Kinder Jugend Familie der Sozialdirektion beauftragt. Im Folgenden wird zum einfacheren Leseverständnis jeweils von der Stadt Luzern gesprochen.

Als rechtliche Grundlage wurde eine Verordnung¹ erarbeitet, welche die Grundzüge der Betreuungsgutscheine enthielt, ein EDV-Programm erstellt sowie die entsprechenden Formulare, administrativen Abläufe und die Information und Kommunikation wurden erarbeitet. Knapp fünf Monate später, am 1. April 2009 startete das Pilotprojekt mit der ersten Auszahlung von Betreuungsgutscheinen an die Eltern.

¹ Verordnung über das Pilotprojekt Betreuungsgutscheine für Kinder im Vorschulalter vom 12. November 2008; städtische Rechtssammlung Nr. 5.4.2.3.6

2 Ziele und Zielerreichung der Systemumstellung

Sämtliche im Voraus gesetzten Ziele konnten im Pilotprojekt erfüllt werden. Die Tatsache, dass es freie, bezahlbare Betreuungsplätze in Kindertagesstätten gibt, ist für die Stadt Luzern, für Familien und Arbeitgebende ein Standortvorteil:

Ziel	Beschreibung
Umsetzung der familienpolitischen Leitsätze des Stadtrates	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Das Modell Betreuungsgutscheine stösst bei sämtlichen beteiligten Akteursgruppen auf breite Akzeptanz. ▪ Die Investition in die familienergänzende Kinderbetreuung zahlt sich aus – sowohl für die Eltern wie auch für die öffentliche Hand. ▪ Das Pilotprojekt löste eine regionalpolitische Impulswirkung in Bezug auf die Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung aus. Es zeigt sich, dass die Einführung von Betreuungsgutscheinen sowohl in der Stadt, der Agglomeration als auch auf dem Land funktioniert.
Wiederherstellung der Rechtsgleichheit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alle Eltern erhalten zu gleichen Bedingungen finanzielle Unterstützung der öffentlichen Hand für die familienergänzende Kinderbetreuung.
Vereinfachung der Verwaltungsabläufe	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Umstellung von der Objekt- zur Subjektfinanzierung entlastet die öffentliche Hand im Vollzug und fordert sie verstärkt im Bereich Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle.
Stärkung der Nachfragemacht der Eltern	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Betreuungsgutscheine stärken die Eigenverantwortung und den Einfluss der Eltern.
Anpassung/Ausbau des Angebots	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Für die Eltern von Kindern im Vorschulalter stehen heute in und um Luzern genügend bezahlbare Betreuungsplätze zur Verfügung. Die durch die Systemumstellung erfolgte Marktöffnung leistet dazu einen wesentlichen Beitrag.

Tabelle 1: Zielsetzungen und Erreichung im Pilotprojekt Betreuungsgutscheine

3 Das System der Betreuungsgutscheine

3.1 Vom Antrag bis zur Auszahlung

Ein Betreuungsgutschein ist eine finanzielle Unterstützung für die familienergänzende Betreuung von Kindern im Vorschulalter. Für Familien, die ihre Kinder bei Tagesfamilien betreuen lassen, werden die Betreuungsgutscheine auch im Schulalter gesprochen.

Der Ablauf ist in der Abbildung 1 wie folgt beschrieben: Zuerst suchen die Eltern einen Betreuungsplatz in einer im Pilotprojekt anerkannten Betreuungsinstitution (1). Sobald ihnen dieser bestätigt wurde, stellen sie einen Antrag auf Betreuungsgutscheine bei der Stadt (2). Nach Prüfung der Bezugsbedingungen teilt die Stadt der Familie die Gutscheinhöhe mit (3). Die Betreuungsgutscheine werden den Eltern monatlich für den kommenden Monat direkt überwiesen. Die Eltern wiederum zahlen der Betreuungseinrichtung den vollen Tarif.

Die Betreuungseinrichtungen verrechnen allen Eltern den gleichen Tarif, unabhängig davon, ob eine Familie Betreuungsgutscheine erhält oder nicht. Die Höhe des Tarifs bestimmt jede Einrichtung selber. Dies schafft mehr Transparenz bei den Kosten. In begründeten Ausnahmefällen bewilligt die Stadt eine Auszahlung der Betreuungsgutscheine direkt an die Betreuungsinstitution.

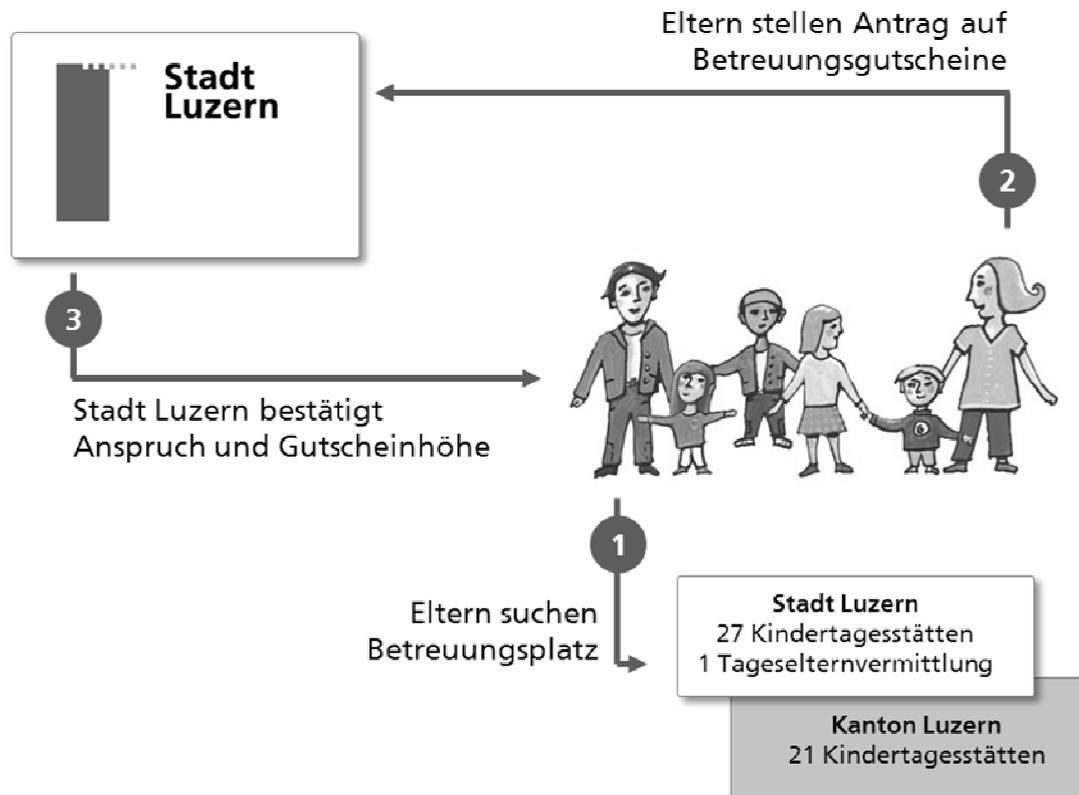


Abbildung 1: System der Betreuungsgutscheine

3.2 Bedingungen zum Bezug von Betreuungsgutscheinen

Alle Erziehungsberechtigten mit Kindern im Vorschulalter ab dem vierten Lebensmonat bis zum Kindergarteneintritt und mit Wohnsitz in der Stadt Luzern erhalten Betreuungsgutscheine, sofern sie die folgenden Bezugskriterien erfüllen (Stand 2012):

- Die Erziehungsberechtigten verfügen über einen bestätigten Betreuungsplatz in einer im Pilotprojekt anerkannten Betreuungsinstitution. So ist sichergestellt, dass die abgegebenen Gutscheine eingelöst werden.
- Das steuerbare Einkommen des Haushalts liegt unter Fr. 100'000.–, beziehungsweise unter Fr. 124'000.– bei Kindern unter 18 Monaten. Die Höhe des Gutscheins ist nach steuerbarem Einkommen abgestuft.
- Das Erwerbsspensum beträgt bei Alleinerziehenden mindestens 20 Prozent, bei Paaren mindestens 120 Prozent.

3.3 Bedingungen für die Betreuungsinstitutionen

Die Bewilligung zur Führung einer Kindertagesstätte wird in der Stadt Luzern durch den Stadtrat als Vormundschaftsbehörde ausgestellt. Grundlagen für die Erteilung einer Bewilligung sind die Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO) sowie die Qualitätskriterien des Verbandes der Luzerner Gemeinden. Zudem müssen die Voraussetzungen gemäss Verordnung über das Pilotprojekt Betreuungsgutscheine für Kinder im Vorschulalter erfüllt sein (siehe Anhang 4f). Die Stadt erstellt eine schriftliche Vereinbarung mit der Betreuungsinstitution, die die Entgegennahme von Betreuungsgutscheinen sowie die Meldepflicht der Institutionen bei Änderungen regelt (siehe Anhang 4c). Für die Tageselternvermittlung gelten separate Qualitätsstandards.

Für weitere Ausführungen zum System der Betreuungsgutscheine wird auf das Merkblatt im Anhang 4a verwiesen (Betreuungsgutscheine: Fragen und Antworten zu Anspruch und Auszahlung).

4 Umsetzung des Systems der Betreuungsgutscheine

Wie jede Systemumstellung verlangte auch die Einführung der Betreuungsgutscheine Anpassungen der Abläufe. Nach nur fünfmonatiger Vorbereitung wurden am 1. April 2009 die ersten Betreuungsgutscheine an die Eltern ausbezahlt.

In der Vorbereitungsphase mussten die organisatorischen Grundlagen wie Bezugsberechtigungsbedingungen, Abläufe, Prozesse intern wie extern, die Kommunikation, der Aufbau und Ablauf der Administration sowie die dafür notwendige Informatiklösung zur Erfassung, Verarbeitung und Verwaltung der Daten erarbeitet werden.

Um einen möglichst reibungslosen Ablauf der Auszahlungen sowie der Verwaltung der Daten zu gewährleisten, wurde das städtische Buchhaltungsprogramm Navision um das Modul Betreuungsgutscheine erweitert. Dieses Modul beinhaltet neben dem ordentlichen Geldfluss ein Datenmanagementsystem basierend auf MS Office (Word und Excel) mit Adressverwaltung, Archivierung, Serienbriefen usw. Die Gewährung des direkten Zugriffs auf die für die Abwicklung notwendigen Daten der Einwohnerkontrolle sowie des Steueramtes (Steuerprotokoll) vereinfachen das Abklärungsverfahren im Vollzug wesentlich.



Ein Schwerpunkt der Vorarbeiten umfasste auch die aktive Begleitung der bisher unter Leistungsverträgen laufenden Einrichtungen. Neben Beratung und Begleitung der Institutionen erleichterten die finanziellen Zusatzleistungen in der Übergangsphase die Umstellung sehr. Die Zusammenarbeit wurde gestärkt, und es wurde gemeinsam nach Lösungen für individuelle Probleme gesucht. Heute zeigt sich, dass alle fünf Institutionen ihren festen Platz im nun geöffneten Markt gefunden haben. Eine Übersicht der anfallenden Aufgaben bei der Systemumstellung in Luzern ist im Anhang 2 ersichtlich.

Neben den Kindertagesstätten wurde auch mit der Tageselternvermittlung eine adäquate Lösung erarbeitet damit ihr System und die Abläufe der Betreuungsgutscheine zusammenpassten. Die Betreuung durch Tageseltern und Kindertagesstätten ist nun für Eltern gleichwertig zugänglich. Im Gegensatz zu den Kindertagesstätten wird bei Tageseltern nicht mit Tages- oder Halbtagesgutscheinen gerechnet, sondern mit Gutscheinen pro Betreuungsstunde.

Ab Beginn der Vorarbeiten wurde das Pilotprojekt Betreuungsgutscheine von Interface Politikstudien Beratung, Luzern, extern begleitet und evaluiert. Der abschliessende Evaluationsbericht ist als separates Dokument im Anhang 5 ersichtlich. Im Anhang 1 ist zudem die Projektorganisation der Pilotphase dargestellt.

4.1 Vollzug/Abwicklung der Betreuungsgutscheine

4.1.1 Systemumstellung/Übergangslösungen

Bei der Einführung der Betreuungsgutscheine war es wichtig, neben den organisatorischen und administrativen Abläufen auch die beteiligten Akteure so gut als möglich bei der Systemumstellung zu begleiten und zu unterstützen. Vor allem für die bisher subventionierten Kindertagesstätten, aber auch die Tageselternvermittlung war die Systemumstellung eine einschneidende Veränderung. Aus diesem Grund wurden zwei Arbeitsgruppen gebildet, in denen die Stadt Luzern die Leitung übernahm. In der ersten, bestehend aus Vertretenden der früheren Kindertagesstätten mit Leistungsvereinbarungen und der Tageselternvermittlung, schaute die Stadt Luzern mit ihnen neben der Abwicklung und Umsetzung spezifisch den Übergang in das neue System an und gestaltete diesen aktiv mit ihnen. In der zweiten Arbeitsgruppe aus bisher nicht subventionierten Kindertagesstätten besprach die Stadt Luzern die Abwicklung und Umsetzung des Pilotprojekts mit den Einrichtungen.

Da die monatlichen und manchmal sogar wöchentlichen Betreuungspensen der Kinder bei Tagesfamilien sehr variieren, wurde anders als bei den Kindertagesstätten mit der Tageselternvermittlung eine Auszahlung an die Vermittlungsstelle vereinbart. Die Tageselternvermittlung stellt den Eltern monatlich eine Rechnung gemäss Betreuungsvereinbarung aus, abzüglich des Betreuungsgutscheines. Einmal jährlich werden zwischen der Stadt und der Tageselternvermittlung die Veränderungen abgerechnet.

Aus Sicht der Stadt Luzern hat es sich bewährt, auch die Tageseltern über das System der Betreuungsgutscheine abzurechnen. Die Erweiterung der Bezugsberechtigung auch für Schulkinder ist für die Stadt sehr vorteilhaft. Dadurch besteht die Möglichkeit zur Überbrückung von Kapazitäts-

engpässen in der additiven Tagesschule der Stadt. Auch bieten Tageseltern Betreuungszeiten an, die die additive Tagesschule nicht abdeckt (Abend- und Nachtbetreuung).

Wie bereits erwähnt, wurden für die bis anhin mit Leistungsvereinbarung subventionierten Institutionen, aber auch für Eltern mit tiefen Einkommen, die ihre Kinder bisher in einer dieser Einrichtungen betreuen liessen, wo nötig finanzielle Übergangslösungen bis Ende 2010 geleistet. Es handelte sich vorwiegend um Einbussen infolge Wegfall des Rabatts für Geschwister, welcher per 1. Januar 2010 in Form eines Bonus für Geschwister wieder eingeführt wurde. Der finanzielle Aufwand für die Übergangslösungen an Eltern vom April 2009 bis Ende 2010 betrug Fr. 212'806.–.

4.1.2 Anpassungen im Pilotprojekt

Nach den ersten Erfahrungen im Pilotprojekt wurden aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse, Anpassungen und Optimierungen vorgenommen. So wurde wie bereits erwähnt auf den 1. Januar 2010 ein finanzieller Bonus für betreute Geschwister eingeführt, damit die Betreuung auch für Familien mit mehreren Kindern bezahlbar blieb.

Um die steigende Nachfrage nach Fachpersonal durch den Ausbau der Plätze zu unterstützen, wurden die Beiträge pro Ausbildungsplatz von jährlich maximal Fr. 8'000.– auf Fr. 10'000.– erhöht. Nach weiteren Erfahrungen konnten ein Jahr später zudem die Betreuungsgutscheine für tiefe Einkommen angepasst werden. Analysen hatten gezeigt, dass 50 Prozent der Betreuungsgutscheine beziehenden Familien ein steuerbares Einkommen von unter Fr. 50'000.– vorwiesen; 25 Prozent gar von unter Fr. 30'000.–. Da für den Bezug von Betreuungsgutscheinen eine Erwerbstätigkeit vorausgesetzt wird, gehören viele der Betroffenen in den Bereich der Working-Poor. In bestimmten Fällen wäre es für die Betroffenen lukrativer, auf eine Arbeitsleistung zu verzichten und die Kinder selber zu betreuen. Für die Stadt Luzern könnte dies bedeuten, dass solche Personen der Sozialhilfe zur Last fallen. Details zu den Anpassungen sind im Anhang 3 zu finden.

Eine weitere Anpassung erfolgte für die beteiligten Betreuungsinstitutionen. Die Verordnung zum Pilotprojekt Betreuungsgutscheine wurde mit folgendem Absatz ergänzt (Art. 1 Abs. 5): „Institutionen, die am Projekt teilnehmen, müssen im Alltag mindestens zur Hälfte die deutsche Sprache verwenden und über ein Sprachförderungskonzept verfügen.“ Damit wollte die Stadt Luzern erreichen, dass fremdsprachige Kinder, die im Vorschulalter familienergänzend betreut werden, beim Eintritt in den Kindergarten über gute Deutschkenntnisse verfügen.

4.2 Qualität der Kinderbetreuung

Durch die Marktsituation hat die Qualität der Kinderbetreuung bei den Eltern, den Betreuungsinstitutionen sowie bei der Stadt eine neue Bedeutung erhalten. Die Stadt Luzern verlieh dieser Thematik von Anfang an viel Aufmerksamkeit. Die Bewilligungsrichtlinien zur Führung einer Kindertagesstätte oder einer Vermittlungsstelle für Tageseltern wurden überarbeitet und erhielten durch das System der Betreuungsgutscheine mehr Gewicht. Weiter wurde in einer interdisziplinären Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen aus den Betreuungseinrichtungen ein gemeinsames Qualitätsverständnis und Qualitätsbewusstsein in den Betreuungsinstitutionen entwickelt und gefördert (siehe Anhang 4d).

Seit Beginn des Pilotprojekts werden halbjährlich stattfindende Qualitätsdialoge mit den Kindertagesstätten und der Tageselternvermittlung durchgeführt. Dabei stehen die Vernetzung und der Austausch unter den Betreuungseinrichtungen im Mittelpunkt. Aktuelle Herausforderungen im Kindertagesstätten- und Tageselternalltag werden diskutiert und Vorgehensweisen erarbeitet. Zusätzlich zu diesen Aktivitäten wird der Qualitätsentwicklung bei den Betreuungseinrichtungen in der begleitenden Evaluation des Pilotprojekts eine grosse Bedeutung beigemessen.



Aufsicht und Bewilligung / Qualitätsrichtlinien

Mit Einführung der Betreuungsgutscheine waren die Institutionen neuen Anforderungen ausgesetzt. Um dieser Situation gerecht zu werden, wurden die Qualitätskriterien für Kindertagesstätten im Kanton Luzern des Verbandes Luzerner Gemeinden in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden überarbeitet (siehe Anhang 4g).

Die Frage der Qualitätsentwicklung und -überprüfung stellte sich auch bei den Tageseltern und der Tageselternvermittlung. Im neuen Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote, welches am 1. Januar 2013 in Kraft tritt (siehe Anhang 4e), benötigt die Tageselternvermittlung eine Bewilligung.

Die Qualitätsrichtlinien für Tageselternvermittlungen aus dem Jahre 2003 wurden in Zusammenarbeit mit Vertretungen aus dem Verband Luzerner Gemeinden sowie dem Verband Tagesfamilien Zentralschweiz überarbeitet. Dieser Entwurf wird nun vom Kanton Luzern sowie dem Verband Luzerner Gemeinden noch überprüft. Die Stadt Luzern wird ihre Vorbereitungsarbeiten für die Bewilligungserteilung basierend auf dieser Grundlage durchführen (siehe Anhang 4h).

Im Pilotprojekt wurden die Erziehungsberechtigten darüber informiert, wie sie die Qualität der Einrichtungen vergleichen können, worauf sie achten sollen und mit welchen Fragen sie bei einem Besuch der Einrichtung etwas über deren Qualität erfahren können. Als Unterstützung steht den Eltern die Infobroschüre „Mein Kind in guten Händen“ zur Verfügung.

Für die Aufsichts- und Bewilligungsabklärungen wurde ein Stellenplanmodell entwickelt, welches den Personalbedarf in Kindertagesstätten gemäss den Vorgaben der Qualitätsrichtlinien aufzeigt. Dieses Modell wird mittlerweile von mehreren Gemeinden und Einrichtungen genutzt.

Für das langfristige Qualitätsmanagement in den Betreuungsinstitutionen liegt ein Entwurf eines Konzepts vor. Bei der Erarbeitung wurde auf die bereits vorhandenen Grundlagen des Orientierungsrahmens der Schweizerischen UNESCO-Kommission sowie auf das Qualitätslabel von KiTaS eingegangen.

In einem weiteren Konzept wird die Strategie der Ausrichtung von Förderbeiträgen im Bereich der Kinderbetreuung (gemäss Art. 18 des Reglements über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote) festgehalten werden sowie die Schwerpunktsetzung basierend auf den vorhandenen Mitteln definiert werden. Der vorliegende Entwurf wird bis Ende 2012 ausgearbeitet und verabschiedet.

4.3 Kommunikation

Die Nachfrage nach Informationen über das Pilotprojekt Betreuungsgutscheine war von Anfang an gross. Neben den Eltern und betroffenen Institutionen zeigten auch Kantone, Gemeinden und Institutionen aus der ganzen Schweiz sehr grosses Interesse und Bedarf an Informationen. Der Kommunikation und Information wurde ab der Lancierung des Pilotprojekts eine grosse Bedeutung beigemessen und mit einem separaten Kommunikationskonzept Rechnung getragen.

4.3.1 Kommunikationsmassnahmen

Für das Pilotprojekt Betreuungsgutscheine wurde die Website www.betreuungsgutscheine.stadt Luzern.ch aufgeschaltet. Über diese Seite informierte die Stadt Luzern über das Pilotprojekt Betreuungsgutscheine. Für die Eltern steht ein Gutscheinrechner zur Verfügung, der aufgrund der persönlichen Daten die Höhe der Betreuungsgutscheine aufzeigt. Neben regelmässigen Informationen via Internet, in den Medien, in Briefform an die Eltern und an die Betreuungseinrichtungen oder via Arbeitsgruppen wurde in der Anfangsphase auch eine Hotline für die Eltern eingerichtet, welche über die üblichen Bürozeiten hinaus besetzt war.

Auch künftig werden alle wichtigen Informationen zum Anspruch und zur Auszahlung der Betreuungsgutscheine unter www.betreuungsgutscheine.stadt Luzern.ch zur Verfügung stehen. Auf dieser Homepage können auch die aktuellen Merkblätter in Frage- und Antwortform zu den Themen Anspruch und Auszahlung der Betreuungsgutscheine sowie zur Projekteinführung, Qualität und zur Situation in der Stadt Luzern heruntergeladen werden (Merkblätter Stand 2012, siehe Anhang 4a und 4b).

Um dem Stadtrat und der Luzerner Bevölkerung die Entwicklungen und Auswirkungen des Pilotprojekts aufzeigen zu können, erstellte die Stadt Luzern regelmässig einen Statusbericht. Im Rahmen der aktiven inhaltlichen Information von Betroffenen und Interessierten während des Pilotprojekts wurde zirka halbjährlich ein Infoletter verschickt, der über die Umsetzung des Pilotprojekts informierte.

Als weitere Kommunikationsmassnahme wurde nach gut eineinhalb Jahren Projektphase im September 2010 eine Fachtagung zum System der Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern durchgeführt. Über 180 Interessierte aus der Deutsch- und Westschweiz nahmen teil. Die grosse Nachfrage zeigte, dass das neue System der Betreuungsgutscheine und somit die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf schweizweit ein hochaktuelles politisches Thema ist. Die rege Berichterstattung in der ganzen Schweiz bestätigt dies.

Die Stadt Luzern wurde von verschiedenen Kantonen und Gemeinden wie beispielsweise Kanton Wallis, Bern und Aarau eingeladen. Sie konnte in Gremien, an Fachpodien und bei Verbänden mit Referaten über das System, die Erfahrungen und Auswirkungen der Betreuungsgutscheine berichten.

4.3.2 Zielgruppenspezifische Aktivitäten

4.3.2.1 Eltern und Betreuungseinrichtungen

Neben einem Informationsflyer, einer Übersichtskarte über die Betreuungsangebote sowie einem Merkblatt mit Fragen und Antworten zum System der Betreuungsgutscheine wurden die Eltern und die Betreuungseinrichtungen als wichtigste Zielgruppen spezifisch informiert und auf dem Laufenden gehalten. Im Vorfeld zur Einführung der Betreuungsgutscheine wurden sie schriftlich sowie zusätzlich an einer Veranstaltung direkt über das Pilotprojekt informiert. Wie bereits erwähnt, stand den Eltern in der Anfangsphase abends eine telefonische Hotline zur Verfügung. Erstinformationen und Abklärungen mit den Eltern werden auch heute noch zu einem Grossteil als fester Bestandteil der Abwicklung der Betreuungsgutscheine telefonisch ausgeführt. Für Eltern mit Migrationshintergrund wurde die Fachstelle FABIA, Fachstelle für die Beratung und Integration von Ausländerinnen und Ausländern, beauftragt, zusätzlich als Auskunftsstelle zu agieren.

4.3.2.2 Für Arbeitgebende

Eine weitere wichtige Zielgruppe sind die Arbeitgebenden. Die Stadt Luzern ist der Ansicht, dass die familienergänzende Kinderbetreuung in der Verantwortung von Eltern, Betreuungseinrichtungen, Staat und Arbeitgebenden liegt. In Zusammenarbeit mit Arbeitgebervertretern, der Zentralschweizer Industrie- und Handelskammer und der Wirtschaftsförderung der Stadt Luzern wurde die mögliche Unterstützung durch die Arbeitgebenden immer wieder thematisiert und kommuniziert.

Im Dezember 2011 wurden rund zehn Arbeitgebende aus der Stadt Luzern zu einem Informations- und Austausch Anlass eingeladen. Dabei wurden allgemeine Informationen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf abgegeben sowie das System der Betreuungsgutscheine vorgestellt und die Stadt Luzern konnte auch die Bedürfnisse und Anliegen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung erfragen.

Im Herbst 2012 werden verschiedene Arbeitgebende in einem weiteren Anlass ihre Modelle für ihre Mitarbeitenden zur Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung vorstellen. Darauf aufbauend wird die Stadt Luzern gemeinsam mit ihnen Best-Practice-Modelle erarbeiten, die anderen Arbeitgebenden anschliessend zur Verfügung gestellt werden können.

Eine wichtige Aussage der Arbeitgebenden war der Wunsch nach einem einheitlichen Finanzierungssystem. Als erster Schritt zur Harmonisierung der Abläufe trafen sich Vertretungen aller Gemeinden mit Betreuungsgutscheinen im Kanton Luzern im Juni 2012, um die Abwicklung und Information zu vereinheitlichen und zu vereinfachen.

Als weiterer Schritt initiierte die Stadt Luzern, dass bei der Überarbeitung der Homepage www.kinderbetreuung.lu.ch ein Bereich zur Information für Arbeitgebende eingerichtet wird. Diese Homepage wird vom Kanton Luzern unterhalten und gibt Auskunft über das Angebot und freie Plätze im ganzen Kanton. Die Überarbeitung wird bis Ende 2012 abgeschlossen sein.

Um die Anliegen und Erwartungen der Arbeitgebenden noch besser zu kennen, wurden in der abschliessenden Evaluationsphase des Pilotprojekts zehn Interviews zu dieser Thematik mit Arbeitgebenden durchgeführt (siehe Anhang 5 Evaluationsbericht Interface Politikstudien Beratung, Kapitel 4).

4.4 Finanzen

Von April 2009 bis März 2012 wurden Fr. 8'128'543.– in Form von Betreuungsgutscheinen sowie Übergangslösungen an Eltern von Fr. 212'806.– und Fr. 363'450.– an Kindertagesstätten ausbezahlt.

Weitere Kosten entstanden im Pilotprojekt für die Bereiche Betreuungsgutscheine, Ausbildungsbeiträge, Administration, EDV-Lösung, Informationsmaterial, Tagung, Verstärkung der Aufsicht und Bewilligung, Qualitätsdialoge, Arbeitsgruppe Qualität, Projektbegleitung und die Evaluation. Das Bundesamt für Sozialversicherungen unterstützte das Projekt insgesamt mit Fr. 3'325'000.–.

Finanzielle Beiträge	2009 Apr-Dez	Fusion Littau-Luzern 1.1.2010	2010	2011	2012 Jan-Mär	Total
Betreuungsgutscheine	1'473'900		2'678'875	3'148'228	827'540	8'128'543
Übergangslösungen an Eltern	92'000		120'806	--	--	212'806
Übergangslösungen an Kindertagesstätten	192'800		170'650	--	--	363'450
Ausbildungsbeiträge an Betreuungseinrichtungen	239'200		375'000	442'198	121'250	1'177'648
Total Auszahlung	1'997'900		3'345'331	3'590'426	948'790	9'882'447

Begleitende Arbeiten	2009 Apr-Dez	Fusion Littau-Luzern 1.1.2010	2010	2011	2012 Jan-Mär	Total
Personalkosten Vollzug	98'771		96'155	114'651*	30'585*	340'162
Zusatzkosten (Projektleitung, Controlling, Information, Weiterentwicklung Qualität)	285'474		218'844	236'305	60'236	800'859
EDV-Programm Vollzug	55'516		38'315	17'326	1'728	112'885
Externe Projektbegleitung / Evaluation	219'397		175'000	79'378	40'000	513'775
Total Kosten begleitende Arbeiten	659'158		528'314	447'660	132'549	1'767'681

*inkl. Mutterschaftsvertretung

Finanzielle Beiträge	2009 Apr-Dez	Fusion Littau-Luzern	2010	2011	2012 Jan-Mär	Total
Total Kosten Pilotprojekt	2'657'058		3'873'645	4'038'086	1'081'339	11'650'128
Beteiligung des Bundesamts für Sozialversicherungen	768'000		1'145'000	1'117'000	295'000	3'325'000
Hochrechnung/Budget	3'070'000		4'770'000	4'790'000	1'240'000	13'870'000

Tabelle 2: Finanzielle Übersicht Pilotprojekt Betreuungsgutscheine per 31. März 2012

5 An wen werden Betreuungsgutscheine ausbezahlt?

	2009	Fusion Littau Luzern	2010	2011
Kinder mit Betreuungsgutscheinen in Kindertagesstätten	486		457	494
Kinder mit Betreuungsgutscheinen bei Tagesfamilien über die Tageselternvermittlung	126		108	102
Anteil Kinder mit Betreuungsgutscheinen aller betreuten Kinder	–	61 %	61 %	

Tabelle 3: Übersicht Kinder mit Betreuungsgutscheinen (Quelle: Monitoringbericht Kinderbetreuung 2011)

Per Ende 2011 wurden an Eltern von 494 Kindern in Kindertagesstätten sowie Eltern von 102 Kindern bei Tagesfamilien Betreuungsgutscheine ausbezahlt. Dies entsprach 61 Prozent aller Stadtluzerner Kinder, die im Vorschulalter familienergänzend betreut wurden. Wie die Tabelle 3 zeigt, ist der prozentuale Anteil der Kinder aus Familien mit Betreuungsgutscheinen zwischen 2010 und 2011 stabil geblieben. Ebenfalls stabil geblieben ist, dass die Hälfte dieser Betreuungsgutscheine beziehenden Familien ein massgebendes steuerbares Einkommen von unter Fr. 50'000.– vorweisen, wie das bereits im Jahr 2010 der Fall war (siehe Abschnitt 4.1.2). Ein Viertel aller Eltern hat ein steuerbares Einkommen von unter Fr. 30'000.–, wie die Abbildung 2 zeigt.

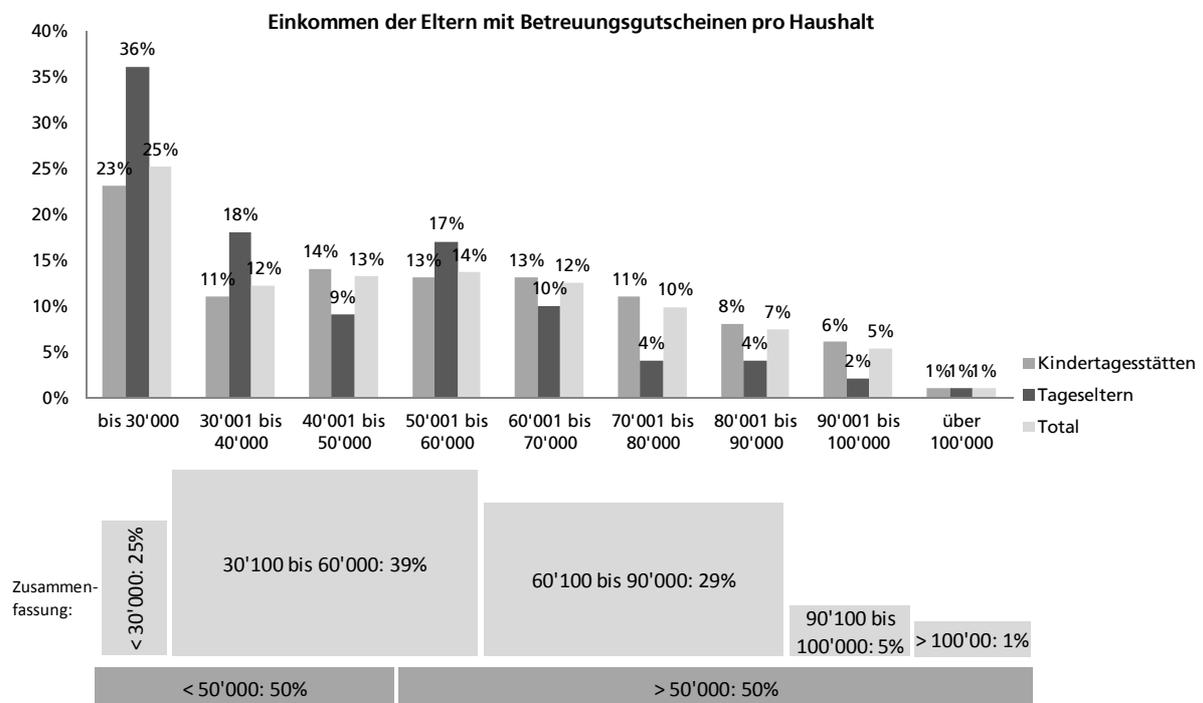


Abbildung 2: Einkommen der Eltern pro Haushalt mit Betreuungsgutscheinen nach Kindertagesstätten, Tageseltern und Anteil Total (Quelle: Monitoringbericht Kinderbetreuung 2011)

6 Auswirkungen der Systemumstellung und Erfahrungen

Das Projekt Betreuungsgutscheine führte dazu, dass es für Kindertagesstätten attraktiver wurde, eine Einrichtung auf dem Platz Luzern zu eröffnen oder ihr bestehendes Angebot auszubauen. In der Stadt Luzern gibt es heute genügend bezahlbare Betreuungsplätze in Kindertagesstätten. Zu Wartefristen kommt es nur noch vereinzelt, wenn ein Kind an einem bestimmten Tag in einer bestimmten Kindertagesstätte betreut werden soll.

Bei einigen Kindertagesstätten hat sich der administrative Aufwand verringert, da sie sich nicht mehr um das Einkommen der Eltern kümmern müssen, was sowohl von den Kindertagesstätten als auch den Eltern als positiv oder gar entlastend empfunden wird.



6.1 Entwicklung des Angebots

Das Pilotprojekt startete mit 22 Kindertagesstätten und der Tageselternvermittlung der Frauenzentrale Luzern. Per 31. März 2012 waren 27 Kindertagesstätten und eine Tageselternvermittlung aus der Stadt Luzern sowie 21 Kindertagesstätten aus anderen Gemeinden im Pilotprojekt integriert.

Eine Betriebskindertagesstätte hat nicht am Pilotprojekt teilgenommen. Insgesamt standen somit per Ende März 2012 den Eltern aus der Stadt Luzern 996 gutscheinberechtigte Betreuungsplätze, davon 636 in der Stadt Luzern und 20 bis 30 Plätze bei Tageseltern über die Tageselternvermittlung, zur Verfügung (2008: 145 subventionierte Betreuungsplätze). Insgesamt erhöhte sich das Platzangebot in Kindertagesstätten in der Stadt Luzern bis Anfang 2012 um 62 Prozent auf 635 Plätze (2008: 393 Plätze).

		2008	2009	Fusion Littau-Luzern 1.1.2010	2010	2011
Kinder- tagesstätten	Einrichtungen Stadt Luzern	22	23		28	28
	Plätze Stadt Luzern	393	514		622	635
	Einrichtungen mit Betreuungsgutscheinen in der Stadt Luzern	–	22		27	27
	Plätze mit Betreuungsgutscheinen in der Stadt Luzern 2008: Anzahl subventionsberechtigte Plätze in Kindertagesstätten	145	484		597	610
	Einrichtungen mit Betreuungsgutscheinen im Kanton Luzern	–	13		17	21
	Plätze mit Betreuungsgutscheinen im Kanton Luzern	–	210		256	360
	Anzahl genutzte subventionierte Plätze*	145	194		206	207
Tageseltern- vermittlung	Tageseltern	–	42		45	49
	Plätze (alle mit Betreuungsgutscheinen)	29	27		27	26

*Modell Betreuungsgutscheine: Anzahl Kinder mit Betreuungsgutscheinen multipliziert mit durchschnittlichem wöchentlichem Betreuungspensum in Prozent

Tabelle 4: Übersicht Angebotsentwicklung 2008 bis 2011

Bei den Betreuungsinstitutionen konnte beobachtet werden, dass durch die verändernde Angebots- und Nachfragesituation in der Stadt Luzern das Interesse an konkreter Zusammenarbeit untereinander gestiegen ist. Drei Kindertagesstätten schlossen sich in einer gemeinsamen Trägerschaft zusammen. Die städtische Kindertagesstätte Eichhörli war eine dieser Institutionen. Die Stadt Luzern führt seit 2011 keine eigenen Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter mehr.

7 Auswirkungen und Erfahrungen aus Sicht der Evaluation

Das Projekt wurde extern durch Interface Institut für Politikstudien Beratung, Luzern, evaluiert und begleitet. Zwischen Juli 2009 und April 2012 wurden Erhebungen bei Kindertagesstätten, der Tageselternvermittlung, den Eltern und Arbeitgebenden aus der Stadt Luzern in Form von telefonischen und persönlichen Kurzinterviews sowie Fragebogen durchgeführt. Ziel dieser Erhebungen war, die Beurteilung der Qualität und der Abwicklung sowie die Wirkungen der Betreuungsgutscheine zu erfassen. Zusätzlich zur Befragung dieser externen Akteure umfasste die Evaluation eine jährlich stattfindende interne Selbstevaluation der zuständigen Personen der Stadt Luzern im Sinne einer lernenden Organisation. Auf der Basis dieser seit Anfang des Pilotprojekts gewonnenen Daten wurde im August 2010 der Zwischenbericht der Evaluation und per Ende Januar 2011 ein Abschlussbericht zur ersten Phase des Projekt erstellt. Per Ende Juni 2012 wurde ein weiterer externer Evaluationsbericht erstellt. Alle Berichte sind ersichtlich und abrufbar unter: www.betreuungsgutscheine.stadtluzern.ch.

Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse aus dem im separaten Anhang 5 vollständig aufgeführten Evaluationsbericht per Juni 2012 auszugsweise zitiert.

Die Verlängerung der Evaluation des Pilotversuchs Betreuungsgutscheine Stadt Luzern um ungefähr ein Jahr ermöglicht es, wichtige Fragen aus einer mittelfristigen Optik, drei Jahre nach Start der Betreuungsgutscheine, zu analysieren. Die Fragen stehen erstens im Zusammenhang mit dem Kosten-Nutzen-Verhältnis der familienergänzenden Kinderbetreuung für die Eltern und für die Stadt Luzern. Zweitens geht es um Fragen bezüglich der Veränderung der Angebotsvielfalt durch die Einführung der Betreuungsgutscheine. Drittens wird das Engagement von Arbeitgebenden in der Stadt Luzern zugunsten von Kindertagesstätten oder ähnlichen Einrichtungen aufgrund der Tatsache thematisiert, dass es nun in Luzern genügend freie Plätze gibt.

7.1 Kosten-Nutzen-Verhältnis

7.1.1 Lohnt es sich für Familien, familienergänzende Kinderbetreuung zu beanspruchen, um das Erwerbsspensum zu erhöhen?

Aus finanzieller Sicht lohnt es sich für die Eltern, familienergänzende Kinderbetreuung zu beanspruchen, um das (gemeinsame) Erwerbsspensum zu erhöhen. Dies zeigt auch die Kosten-Nutzen-Analyse für das Jahr 2010. Dank den Betreuungsgutscheinen kann eine Familie – im Vergleich zu einer hypothetischen Situation ohne Subvention der familienergänzenden Kinderbetreuung – ihr Erwerbsspensum erhöhen. Das zusätzliche Erwerbseinkommen, das dank dem höheren Erwerbsspensum erwirtschaftet wird (inklusive der höheren Beiträge an die 1. und 2. Säule sowie die Sozialversicherungen), übersteigt den Verlust von weggefallenen Sozialhilfeleistungen und ausbleibenden Prämienverbilligungen deutlich. Konkret konnte eine Familie mit einem durch Betreuungsgutscheine unterstützten Kind im Jahr 2010 zwischen 6'900 und 15'200 Franken mehr Einnahmen erzielen, als dies ohne Betreuungsgutscheine der Fall gewesen wäre.

7.1.2 Wie viel Geld fliesst wieder an die Gemeinde zurück?

Aus Sicht der Stadt Luzern ist grundsätzlich von einem positiven Kosten-Nutzen-Verhältnis auszugehen. Der Nutzen für die Stadt Luzern ergibt sich dadurch, dass die Ausgaben für die Betreuungsgutscheine durch eingesparte Sozialhilfekosten und durch zusätzliche Steuereinnahmen aufgrund des erhöhten Erwerbseinkommens der Familien kompensiert werden. Wird von einer Minimalhypothese und der damit verbundenen Annahme ausgegangen, dass die Eltern ihr Erwerbsumsatz bei einem Wegfall von Betreuungsgutscheinen durchschnittlich nur um 24 Prozent reduzieren müssten, dann ergeben sich zwar deutliche Mehraufwendungen für die Stadt Luzern im Umfang von rund 1,62 Millionen Franken jährlich. Wir denken jedoch, dass eher von der Maximalhypothese ausgegangen werden kann, welche mit einem Plus von 1,40 Millionen Franken rechnet. Vor allem zwei Gründe sind dafür verantwortlich: Erstens wurde für die Berechnung des Minimalnutzens eine sehr defensive Annahme bezüglich der Reduktion des Arbeitspensums gemacht. Vergleichbare Studien gehen von deutlich stärkeren Reduktionen aus. Folglich dürfte der effektive Nutzen für die Stadt Luzern wesentlich höher liegen, als er sich unter der Annahme der Minimalhypothese ergibt. Zweitens schliessen unsere Berechnungen längerfristige positive Effekte nicht ein. So kann längerfristig beispielsweise von höheren Steuereinnahmen ausgegangen werden, die dank positiver Lohnentwicklung bei den Eltern aufgrund höherer Berufstätigkeit während der Elternzeit ermöglicht werden. Auch gilt es, positive Integrationswirkungen zu berücksichtigen, die längerfristig zu Minderkosten führen.

7.1.3 Bestätigen sich die Angaben aus der letztjährigen Analyse oder gibt es Entwicklungen, welche 2011 noch nicht zu erkennen waren?

Die 2012 durchgeführte Analyse bestätigt die Ergebnisse des Evaluationsberichts von 2011.² Allerdings fällt der Nutzen sowohl für die Familien als auch für die Gemeinde geringer aus als 2011 errechnet. Dies hat vor allem drei Gründe: Erstens war das Durchschnittseinkommen im aktuellen Datensatz tiefer als im Vorjahr. Das tiefere Durchschnittseinkommen dürfte vor allem die Folge der besseren Datenqualität sein, die für die aktuelle Analyse zur Verfügung stand. Wegen des tieferen Durchschnittseinkommens fallen die berechneten Steuereinnahmen tiefer aus. Zweitens wurde im Jahr 2010 der Geschwisterbonus eingeführt, was zu Mehrausgaben seitens der Stadt führte. Drittens fallen die Einsparungen bei den Sozialhilfeleistungen tiefer aus. Hier dürfte die angepasste Sozialhilfeberechnung eine korrigierende Wirkung nach unten gehabt haben.

² Müller, Franziska; Dolder, Olivier; Bürgi, Mirjam (2011): Evaluation des Pilotprojekts Betreuungsgutscheine für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Luzern, Luzern

7.2 Entwicklung der Angebotsvielfalt

7.2.1 Wie hat sich das Angebot an Betreuungsplätzen zwischen 2009 und 2012 qualitativ verändert?

Die Befragung der Leitungen von 17 Kindertagesstätten in der Stadt Luzern hat zwar keine wesentlichen Entwicklungen in der Angebotsvielfalt aufgezeigt. Öffnungszeiten, Betriebsferien, Preise, Essen und auch pädagogische Konzepte oder angebotene Sprachen haben sich nur wenig verändert. Die Erhebung hat aber verschiedene kleinere Entwicklungen zutage gefördert, welche in der Summe einer nicht zu vernachlässigenden qualitativen Angebotsentwicklung gleichkommen. Erwähnenswert sind insbesondere folgende Aspekte: Zwischen 2009 und 2012 haben mehrere Kindertagesstätten den Mindestbetreuungsumfang aufgehoben oder gelockert. Weiter mussten drei Kindertagesstätten nicht schliessen, was dazu beitrug, dass auch in Quartieren mit Familien vorwiegend aus tieferen Einkommensschichten Betreuungsplätze angeboten werden können. Zudem bedeuten der quantitative Ausbau des Platzangebots und dabei insbesondere die Eröffnung einer neuen Kindertagesstätte immer auch eine gewisse Steigerung der Angebotsvielfalt. Weiter ist eine verstärkte Nachfrage-Sensibilisierung bei den befragten Kindertagesstätten festzustellen. Es zeichnet sich eine Tendenz hin zu einer bewussteren Nachfrageorientierung der Angebote ab.

7.2.2 Welche weiteren qualitativen Veränderungen in den Kindertagesstätten konnten festgestellt werden?

Ein wichtiges Resultat der vorliegenden Untersuchung ist die Tatsache, dass die Professionalität und das Qualitätsbewusstsein in den Kindertagesstätten in den letzten drei Jahren zugenommen haben. Diese Entwicklung wird von den Verantwortlichen der Kindertagesstätten in Zusammenhang mit der Einführung von Betreuungsgutscheinen gebracht. Erstens mussten die Kindertagesstätten dank den Gutscheinen weniger Ressourcen für die Administration einsetzen und hatten so mehr Zeit, sich um die Qualitätsentwicklung zu kümmern. Zweitens hat die Einführung der Betreuungsgutscheine generell den finanziellen Spielraum der Kindertagesstätten erhöht, zum Beispiel, indem ein Säuglingstarif eingeführt wurde oder die Leistungen zugunsten von Lernenden abgegolten werden. Drittens werden die Informations- und Beratungsangebote zur Qualitätsentwicklung der Stadt Luzern, welche zusammen mit den Betreuungsgutscheinen eingeführt wurden, positiv erwähnt. Schliesslich haben auch die zunehmende Erfahrung der Beteiligten sowie das generelle Wachstum der Kindertagesstätten einen positiven Einfluss auf die Qualitätsentwicklung gehabt.

7.2.3 Wie reagieren Eltern auf freie Plätze?

Die Erhebungen zeigten, dass die Eltern die Kindertagesstätte nach Einführung der Betreuungsgutscheine nicht häufiger wechseln als zuvor. Falls es zu einem Wechsel kommt, ist in den meisten Fällen nach wie vor der Standort entscheidend. Hingegen gibt es Hinweise darauf, dass Eltern vor dem Eintritt ihrer Kinder in eine Kindertagesstätte heute ungezwungener die verschiedenen Betreuungsangebote prüfen.

7.3 Engagement der Arbeitgebenden

7.3.1 Wie unterstützen Arbeitgeber/-innen die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und wie informieren sie sich darüber?

Der Grossteil der befragten Arbeitgeber/-innen ist überzeugt davon, dass die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ein wichtiges bis sehr wichtiges Thema innerhalb ihres Unternehmens ist. Nur Unternehmen, die auf diesen Aspekt achten würden, hätten Chancen qualifiziertes Personal zu halten.

Ob und in welchem Umfang Unternehmungen sich jedoch mit konkreten Massnahmen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie engagieren, hängt massgeblich vom Unternehmenstyp ab. Während personenbezogene Dienstleistungsbetriebe, wie Reinigungsfirmen, Hotels oder Restaurants, insbesondere Teilzeitarbeit und flexible Arbeitszeiten anbieten, gehen Unternehmen im administrativen Dienstleistungsbereich gelegentlich weiter und offerieren ihren Mitarbeitenden auch Telearbeit, einen verlängerten Mutterschaftsurlaub oder sie sind bereit, individuelle Lösungen zu suchen. In industriellen Unternehmen sind Teilzeitarbeit oder flexible Arbeitszeiten weniger verbreitet, zumal dort oftmals in erster Linie Männer tätig sind. Internationale Unternehmen orientieren sich in diesen Fragen dagegen oft an den Gewohnheiten im Ursprungsland, die in der Tendenz häufig über die Standards bezüglich der Unterstützung zur Vereinbarkeit von



Beruf und Familie in der Schweiz hinausgehen. Interessant ist, dass etliche befragte Unternehmen die Massnahmen, welche sie zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie anbieten, nicht schriftlich festgehalten und den Arbeitnehmenden abgegeben haben.

Die befragten Unternehmen informieren sich zum Thema Vereinbarkeit von Beruf und Familie – wenn überhaupt – mittels Austausch mit anderen Personalverantwortlichen, Materialien der Stadt und des Kantons oder Artikeln aus Zeitschriften von Berufsverbänden oder Personalfachzeitschriften. Die Untersuchung weist auf ein Interesse der Arbeitgebenden an weiteren Informationen hin. Als wertvoll würde beispielsweise ein Austausch unter den Arbeitgebenden vergleichbarer Branchen erachtet, da diese Betriebe mit ähnlichen Problemen und Herausforderungen konfrontiert sind.

7.3.2 Wie wird das Modell der Betreuungsgutscheine von Arbeitgeber/-innen im Raum Luzern beurteilt? Welches Informationsbedürfnis haben sie?

Die befragten Vertreter/-innen der Arbeitgebenden sind unterschiedlich gut über die Betreuungsgutscheine informiert. Das System der Betreuungsgutscheine an sich wird aber grundsätzlich sehr positiv beurteilt. Generell scheint jedoch eine grosse Verunsicherung darüber zu herrschen, in welchen Gemeinden Betreuungsgutscheine bezogen werden können und in welchen (noch) nicht.

Mehr als die Hälfte der befragten Unternehmen hat explizit zum Ausdruck gebracht, dass sie durchaus bereit wäre, ihren Mitarbeitenden Informationen über die Betreuungsgutscheine zukommen zu lassen. Dazu müsste die Stadt Luzern jedoch aktiv auf sie zukommen. Die Arbeitgebenden sind generell auch bereit, Informationen an ihre Mitarbeitenden abzugeben. Das Informationsmaterial müsste jedoch unbedingt nicht nur in deutscher Sprache zur Verfügung stehen. Als sehr wünschenswert wird zudem eine Koordination zwischen den Gemeinden mit Betreuungsgutscheinen erachtet, damit die Informationen gebündelt übermittelt werden könnten. Die unterschiedliche Handhabung der Betreuungsgutscheine in den Gemeinden wurde mehrfach kritisiert, da davon ausgegangen werden kann, dass die Mitarbeitenden eines Unternehmens in unterschiedlichen Gemeinden wohnen. Die verschiedenen Politiken der Gemeinden erschweren die einheitliche Kommunikation.

7.3.3 Gibt es Hinweise darauf, dass Arbeitgeber/-innen ihr bisheriges Engagement zugunsten von Kindertagesstätten in Frage stellen aufgrund der Tatsache, dass es nun in Luzern genügend freie Betreuungsplätze gibt?

Bisher haben die befragten Unternehmen ihr Engagement zugunsten der Vereinbarkeit von Beruf und Familie aufgrund der Einführung von Betreuungsgutscheinen in der Stadt Luzern nicht verändert. Ob sich das Engagement in Zukunft verändern wird, ist schwer abzuschätzen und kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht beantwortet werden. Bisher handelte es sich bei den Betreuungsgutscheinen erst um ein Pilotprojekt. Zudem wiesen die Unternehmen auch darauf hin, dass sie nicht nur Angestellte beschäftigen, welche in der Stadt Luzern wohnen. Dies würden sie bei ihrem Engagement bezüglich Vereinbarkeit von Beruf und Familie ebenfalls berücksichtigen.

8 Zu beachtende Punkte für eine erfolgreiche Einführung der Betreuungsgutscheine

Die Erfahrungen in der Stadt Luzern zeigen, dass das System der Betreuungsgutscheine sich nicht nur für Städte eignet, sondern auch für kleinere Gemeinden oder Kantone ein sehr praktikables Modell zur Unterstützung familienergänzender Kinderbetreuung sein kann. Wie jede Systemumstellung muss auch bei den Betreuungsgutscheinen zuerst neues Know-how aufgebaut werden. Bei den Betreuungsgutscheinen geht es dabei vor allem um die Beurteilung der Gesuche und die Auszahlung der Gutscheine. Ist die Einführung erfolgt, zeigt sich, dass der Verwaltungsaufwand bescheidener ausfällt, als wenn Leistungsvereinbarungen mit vielen verschiedenen Betreuungsinstitutionen teilweise über die Gemeindegrenze hinaus bewirtschaftet werden müssen, da die Abwicklung hauptsächlich über die Eltern geschieht. Auch für die Betreuungsinstitutionen ist der administrative Aufwand geringer, da sie nicht mit verschiedenen Gemeinden Leistungsverträge mit unterschiedlichen Subventionsmodellen aushandeln müssen.

Die wichtigsten Erfahrungen und Regelungen können aus den bereits erwähnten Merkblättern entnommen werden (siehe Anhang 4a und 4b), sowie sind nach den Erfahrungen der Stadt Luzern für eine erfolgreiche Einführung zudem folgende Punkte zu beachten:



8.1 Budgetierung, finanzielle Steuerung

Für die Planung der Ausgaben ist aussagekräftiges Zahlenmaterial notwendig, auf dessen Basis Hochrechnungen über die Kostenentwicklung erstellt werden können. In Luzern liegen die Hochrechnungen bezüglich der Kostenentwicklung über den tatsächlichen Ausschüttungen der öffentlichen Hand. Eine Steuerung der Ausgaben bei einem System mit Betreuungsgutscheinen ist damit sehr gezielt möglich. Beispielsweise kann mit der Festlegung der Grenze der Bezugsberechtigung (Höhe des steuerbaren Einkommens) gesteuert werden. Gemeinden können somit auch auf der Basis bisheriger Gemeindebudgets Betreuungsgutscheine einführen und die Kostenentwicklung planen.

8.2 Steuerbares Einkommen als Berechnungsgrundlage und direkter Zugriff auf das Steuerprotokoll

In der Stadt Luzern wird, neben der familienexternen Berufstätigkeit, das steuerbare Einkommen als Faktor für die Bezugsberechtigung von Betreuungsgutscheinen verwendet. Dies hat sich aus verschiedenen Gründen sehr bewährt: Einerseits wird eine Gleichbehandlung aller Antragstellenden in der Handhabung für die Berechnung gewährleistet, und die Abwicklungsstelle der Betreuungsgutscheine muss keine zusätzlichen Kontrollen über die Richtigkeit der gemachten Angaben zum Einkommen machen, da die Prüfung durch das Steueramt erfolgt. Die Erfahrung bestätigt die Annahme, dass durch diese Trennung keinerlei Diskussionen über die Berechnungsgrundlagen geführt werden müssen. Der direkte Zugriff durch die Abwicklungsstelle der Betreuungsgutscheine auf das Steuerprotokoll trägt zu einer schlanken Administration bei, da dadurch zum Teil komplizierte Berechnungen (beispielsweise bei Arbeitsverträgen mit variablem Einsatz, Stundenlohnbasis oder bei mehreren Arbeitsverträgen, Zuschlägen und unterjährigem Stellenwechsel usw.) entfallen. Für den Bezug von Betreuungsgutscheinen in der Stadt Luzern wurde festgehalten, dass die vorliegende rechtskräftige Steuerveranlagung so aktuell wie möglich sein muss, jedoch nicht älter als zwei Jahre sein darf. Bei Veränderungen von mehr als 25 Prozent des steuerbaren Einkommens gibt es die Möglichkeit einer Selbsteinschätzung, die bis zur definitiven Steuerveranlagung als Basis genommen wird. Abweichungen werden dann entsprechend verrechnet oder vergütet.

8.3 Offenes Tarifsysteem

Für Kindertagesstätten ist das System der Betreuungsgutscheine sehr attraktiv. In Luzern sind aus diesem Grund neue Kindertagesstätten eröffnet worden, da ihre potenzielle Zielgruppe sich plötzlich auf alle Eltern ausweitet. Durch die Subvention in Form von Betreuungsgutscheinen und das wachsende Angebot können die Eltern ihren Betreuungsplatz zunehmend frei wählen. Die Kindertagesstätten beginnen ihre Stärken und Besonderheiten zu entwickeln und sich in diesem Feld zu positionieren. Damit dies für die Kindertagesstätten attraktiv bleibt, ist es gemäss der Erfahrung in der Stadt Luzern wichtig, dass die Institutionen ihre Tarife frei bestimmen können. Um eine gewisse Mindestqualität zu gewährleisten und Dumpingpreise zu umgehen, empfiehlt sich lediglich die Festlegung eines Mindesttarifs.

8.4 Qualitätssicherung und -entwicklung

Die Einführung von Betreuungsgutscheinen und damit eine Marktöffnung erfordert eine professionelle Qualitätssicherung durch die öffentliche Hand. Luzern hat bereits bei der Konzeptentwicklung der Betreuungsgutscheine diesem Aspekt ein grosses Gewicht beigemessen. Dies hat sich bewährt. Mit dem Gutscheinsystem ist ein Aufbau von Kompetenzen in der Qualitätsüberprüfung und bei der Unterstützung der Qualitätsentwicklung in den Institutionen erfolgt.

9 Ausblick aus Sicht der Stadt Luzern

Nachdem das Stadtluzerner Stimmvolk der Einführung des neuen Reglements über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote am 17. Juni 2012 zugestimmt hat, erfolgen bis Ende 2012 die Abschlussarbeiten für die Überführung des Pilotprojekts in den Regelbetrieb.

Dazu gehören die Ausarbeitung der Verordnung zum Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote sowie die Abklärungen zur Erteilung einer Bewilligung an die Tageselternvermittlung. Zusätzlich werden ein Konzept für die Ausrichtung der Unterstützungsmassnahmen von Förderangeboten sowie ein weiteres Konzept zur langfristigen Ausgestaltung der Qualitätssicherung und –entwicklung für die Kinderbetreuungsinstitutionen fertiggestellt, verabschiedet und ab 2013 umgesetzt.

Die Stadt Luzern ist überzeugt, mit dem Pilotprojekt Betreuungsgutscheine schweizweit wichtige Impulse zur Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung gegeben zu haben.

Die Dienstabteilung Kinder Jugend Familie dankt allen beteiligten Institutionen, den Eltern, dem Bundesamt für Sozialversicherung, dem Kanton Luzern, dem Stadtrat und dem Parlament sowie allen Mitarbeitenden, die mitgeholfen haben, dass dieses Projekt zu einem Erfolg wurde.

Weitere Informationen:

Regula Wyrsh, Dienstchefin Kinder Jugend Familie
Claudia Huser, Leiterin Vorschulalter
Erika Roos, Leiterin Finanzen und Administration

Stadt Luzern
Sozialdirektion
Kinder Jugend Familie
Kasernenplatz 3, Postfach 7860
6000 Luzern 7
041 208 87 05
betreuungsgutscheine@stadtluzern.ch
www.betreuungsgutscheine.stadtluzern.ch