



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Bericht

an den Grossen Stadtrat von Luzern
vom 20. August 2008 (StB 759)

B 31/2008

Pilotprojekt Betreuungsgutscheine für Kinder im Vorschulalter

**Vom Grossen Stadtrat
mit zwei überwiesenen
Protokollbemerkungen zustimmend
zur Kenntnis genommen am
23. Oktober 2008**

Bezug zur Gesamtplanung 2008–2012

Leitsatz C:	Luzern fördert das Zusammenleben aller.
Stossrichtung C1:	Die Stadt fördert die Eigenverantwortung und stärkt die Handlungskompetenzen der Bewohnerinnen und Bewohner. Damit beugt sie sozialen und gesundheitlichen Problemen vor.
Stossrichtung C2:	Die Stadt stellt ein flexibles und vielfältiges Grundangebot an Beratungs- und Unterstützungsmassnahmen sicher. Dies ermöglicht allen Bewohnerinnen und Bewohnern ein Leben in sozialer Sicherheit.
Fünfjahresziel C1.1:	Die Stadt betreibt mit den Angeboten und Dienstleistungen in den Bereichen Kinder, Jugend und Familie eine aktive Familienpolitik.
Projektplan:	L58016 Familienergänzende Kinderbetreuung Vorschul- und Schulbereich

Leitsätze der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik

Grundsätze

Die Stadt Luzern will eine kinder-, jugend- und familienfreundliche Stadt sein.

Die Stadt verfolgt eine aktive und bedarfsgerechte Kinder-, Jugend- und Familienförderung.

Sie baut dabei auf den Ressourcen, Potenzialen und der Eigenverantwortung der Kinder, Jugendlichen und Familien auf und unterstützt sie – wo nötig – gemeinsam mit Partnern im privaten und kirchlichen Bereich.

Erwerbstätigkeit

Die Stadt fördert die Vereinbarkeit von Familie und Beruf – auch mit dem Ziel, dass Eltern und Kinder genügend Familienzeit zur Verfügung haben.

Übersicht

Mit dem Bericht und Antrag 34 vom 13. September 2006 und dem Bericht und Antrag 1 vom 9. Januar 2008 hat der Grosse Stadtrat von der Strategie und Umsetzung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung in der Stadt Luzern zustimmend Kenntnis genommen. Zudem hat er dem Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter zugestimmt, welche zu einem Anstieg der jährlichen Ausgaben in diesem Aufgabenbereich von rund 2,6 Mio. Franken (2008) auf 4,7 Mio. Franken im Jahre 2012 führen wird. Auf dieser Basis finanziert die Stadt Luzern ausgewählte Kindertagesstätten (Kita) mittels Vereinbarung von Leistungsverträgen. Dieses Vorgehen trägt zur Ausweitung des Betreuungsangebots in der Stadt Luzern bei und sichert vielen Familien einen erschwinglichen Betreuungsplatz.

Die gezielte Unterstützung ausgewählter Kitas hat jedoch den Nachteil, dass auf diese Weise nur jene Erziehungsberechtigten von den Subventionen der Stadt profitieren, welche das Glück haben, einen Betreuungsplatz in einer Kita mit Leistungsvertrag zu erhalten. Erziehungsberechtigte in denselben wirtschaftlichen Verhältnissen, welche ihr Kind in einer Kita ohne Leistungsvertrag betreuen lassen, müssen die ganzen Kosten selber tragen. Dies führt zu einer Rechtsungleichheit. Zudem können die Erziehungsberechtigten im heutigen System kaum Einfluss nehmen auf das Angebot der Kitas mit Leistungsvertrag, weil die Leistungen zwischen Kita und Stadt ohne Einbezug der Erziehungsberechtigten vereinbart werden.

Der Stadtrat möchte daher zum Modell von Betreuungsgutscheinen zur Finanzierung der Kinderbetreuung im Vorschulalter übergehen. Dieses Modell soll die Nachteile des geltenden Finanzierungsmodus beseitigen. Dabei erhalten alle Erziehungsberechtigten in Abhängigkeit vom steuerbaren Einkommen und Erwerbssumme einen Gutschein zur Betreuung ihrer Kinder, falls ein Betreuungsplatz vorhanden ist. Der Betreuungsgutschein kann bei allen Kitas mit einer Betriebsbewilligung eingelöst werden. Die Erziehungsberechtigten können durch den Gutschein das Betreuungsangebot weitgehend frei wählen. Der Stadtrat von Luzern möchte daher per 1. April 2009 ein solches, in der Schweiz erstmaliges Pilotprojekt im Vorschulbereich lancieren. Die Stadt Luzern kann dabei von einer finanziellen Unterstützung des Bundes im Umfang von rund 2,5 Mio. Franken profitieren. Der Bund ist nämlich daran interessiert, dass die Idee der Betreuungsgutscheine in der Schweiz in der Praxis erprobt wird. Er hat daher im August 2007 die Verordnung über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung so ergänzt, dass er sich während dreier Jahre mit maximal 30 Prozent an den Kosten von Pilotprojekten für Betreuungsgutscheine in Kantonen und Gemeinden beteiligen kann.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Ausgangslage	5
2 Ausgestaltung des Pilotversuchs in Luzern	7
2.1 Anspruchsgruppen	7
2.2 Anforderungen an Anbieter	7
2.3 Höhe der Betreuungsgutscheine	8
2.4 Verfahrensablauf	10
2.5 Finanzfluss für Betreuungsgutscheine	11
2.6 Qualitätskontrolle und Evaluation	12
3 Finanzielle Auswirkungen	14
3.1 Finanzübersicht	15
4 Antrag	17

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Ausgangslage

Ausgehend vom Leitsatz „Luzern fördert das Zusammenleben aller“ legte der Grosse Stadtrat von Luzern im Rahmen der städtischen Gesamtplanung die familienpolitischen Stossrichtungen fest.¹ Dazu gehört unter anderem die Existenzsicherung und die Erleichterung der Erwerbstätigkeit. Zu diesen Anliegen hat der Stadtrat 2006 folgende Leitsätze der städtischen Kinder-, Jugend- und Familienpolitik verabschiedet:²

Existenzsicherung	„Die Stadt unterstützt gezielt Familien in wirtschaftlich schwierigen Situationen, um ihnen ein Leben in grösstmöglicher Eigenverantwortung zu ermöglichen.“
Erwerbstätigkeit	„Die Stadt fördert die Vereinbarkeit von Familie und Beruf – auch mit dem Ziel, dass Eltern und Kinder genügend Familienzeit zur Verfügung haben.“

Mit B+A 34 vom 13. September 2006 und B+A 1 vom 9. Januar 2008 hat der Grosse Stadtrat von der Strategie und der Umsetzung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung in der Stadt Luzern zustimmend Kenntnis genommen. Zudem hat er dem Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter zugestimmt, welche zu einem Anstieg der jährlichen Ausgaben in diesem Aufgabenbereich von rund 2,6 Mio. Franken (2008) auf 4,7 Mio. Franken im Jahre 2012 führen wird. Auf dieser Basis finanziert die Stadt Luzern ausgewählte Kindertagesstätten (Kitas) mittels Vereinbarung von Leistungsverträgen. Dadurch hat die Stadt zur Ausweitung des Betreuungsangebots beigetragen und vielen Familien einen erschwinglichen Betreuungsplatz ermöglicht.

Die gezielte Unterstützung ausgewählter Kitas hat jedoch den Nachteil, dass auf diese Weise nur jene Eltern von den Subventionen der Stadt profitieren, welche das Glück haben, einen Betreuungsplatz in einer Kita mit Leistungsvertrag zu erhalten. Eltern in denselben wirtschaftlichen Verhältnissen, welche ihr Kind in einer Kita ohne Leistungsvertrag betreuen lassen, müssen die ganzen Kosten selber tragen. Dies führt zu einer Rechtsungleichheit. Zudem können die Eltern im heutigen System kaum Einfluss nehmen auf das Angebot der Kitas mit

¹ Gesamtplanung 2008–2012, Leitsatz C.

² Leitsätze der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik der Stadt Luzern; verabschiedet vom Stadtrat im Januar 2006.

Leistungsvertrag, weil die Leistungen zwischen Kita und Stadt ohne Einbezug der Eltern vereinbart werden.

Die Stadt Luzern möchte daher zu einem anderen Modell zur Finanzierung der Kinderbetreuung übergehen. Dieses soll die Nachteile des geltenden Finanzierungsmodus beseitigen. Ein solches Modell stellt das System der Betreuungsgutscheine dar. Dabei wird den Eltern in Abhängigkeit von Einkommen und Erwerbsspensum ein Gutschein zur Betreuung ihrer Kinder abgegeben, der bei allen Kitas mit einer Betriebsbewilligung eingelöst werden kann.

Der Bundesrat ist daran interessiert, dass die Idee der Betreuungsgutscheine in der Schweiz in der Praxis erprobt wird. Er hat daher im August 2007 die Verordnung über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung ergänzt, so dass sich der Bund neu während dreier Jahre mit maximal 30 Prozent an den Kosten von Pilotprojekten für Betreuungsgutscheine in Kantonen und Gemeinden beteiligen kann.³ Der Stadtrat von Luzern möchte ein solches Pilotprojekt im Vorschulbereich lancieren. Er verfolgt damit insbesondere folgende Zielsetzungen:

- **Wiederherstellung der Rechtsgleichheit:** Alle Erziehungsberechtigten mit Wohnsitz in der Stadt Luzern sollen in Abhängigkeit von Einkommen und Berufstätigkeit im gleichen Umfang von der Unterstützung der öffentlichen Hand bei der familienergänzenden Kinderbetreuung profitieren.
- **Vereinfachung der Bürokratie:** Heute vereinbart die Sozialdirektion mit jeder Kita einen Leistungsvertrag, der den spezifischen Gegebenheiten dieser Institution und dem Umfang der geleisteten Betreuung Rechnung trägt. Dieses Verfahren ist aufwändig. Es soll durch die direkte Unterstützung der Erziehungsberechtigten vereinfacht werden.
- **Die Stärkung der Nachfragemacht der Eltern:** Die Eltern sollen bei der Wahl der Kindertagesstätte ihre Bedürfnisse besser ausdrücken können. Sie wählen einen Betreuungsplatz aus, welcher ihren Wünschen, zum Beispiel bezüglich Standort, Kosten, Öffnungszeiten, pädagogischen Konzepten usw. am besten entspricht.
- **Anpassung des Angebots:** Sämtliche Anbieter stehen fortan unter gleichen Bedingungen in einem Wettbewerb. Es ist zu erwarten, dass sie auf das Nachfrageverhalten der Eltern reagieren, indem sie ihr Angebot bedürfnisgerecht ausgestalten.
- **Ausbau des Betreuungsangebots:** Die Gutscheine schaffen einen höheren Bedarf an Betreuungsplätzen, was den Ausbau des Angebots weiter vorantreiben wird.
- **Umsetzung der familienpolitischen Leitsätze des Stadtrates:** Die Leitsätze der städtischen Kinder-, Jugend- und Familienpolitik betreffend Existenzsicherung von Familien und Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sollen umgesetzt werden.

³ Schweizerischer Bundesrat 2007: Verordnung über Finanzhilfe für familienergänzende Kinderbetreuung vom 9. Dezember 2002 (Stand am 1. Oktober 2007).

2 Ausgestaltung des Pilotversuchs in Luzern

Der Pilotversuch mit Betreuungsgutscheinen soll ab 1. April 2009 auf dem ganzen Stadtgebiet durchgeführt werden. Nachfolgend werden die wichtigsten Elemente der Ausgestaltung beschrieben:

2.1 Anspruchsgruppen

Grundsätzlich sollen ab 1. April 2009 alle Erziehungsberechtigten mit Wohnsitz in der Stadt Luzern mit Kindern im Vorschulalter ab dem vollendeten dritten Lebensmonat bis zum Kindergarten Eintritt bezugsberechtigt sein, welche die Anspruchskriterien erfüllen. Ab Januar 2010 werden zusätzlich die Erziehungsberechtigten von Kindern im Vorschulalter aus Littau berechtigt sein, Betreuungsgutscheine zu beziehen. Bedingung für die Bezugsberechtigung ist in jedem Fall, dass die Erziehungsberechtigten über einen anerkannten Betreuungsplatz für ihr Kind / ihre Kinder in der Stadt Luzern oder in der Agglomeration verfügen bzw. einen Platz von einer Kita zugesichert haben. Diese Bedingung stellt sicher, dass nur Gutscheine ausgegeben werden, die auch eingelöst werden können. Zudem erhalten nur Haushalte mit einem massgebenden Einkommen⁴ von unter Fr. 100'000.– Betreuungsgutscheine. Dabei muss das Erwerbsspensum bei Alleinerziehenden 20 oder mehr Prozent und bei Paaren 120 oder mehr Prozent betragen. Aufgrund von Planungsberechnungen ist davon auszugehen, dass rund 600 Kinder in Zweieltern- und rund 220 Kinder in Einelternhaushalten in der Stadt Luzern bezugsberechtigt sein werden. Dazu kommen ab 2010 490 Kinder aus Littau. Von diesen Anspruchsberechtigten werden jedoch nicht alle einen Kitaplatz benötigen.

2.2 Anforderungen an Anbieter

In der Stadt Luzern gibt es gegenwärtig in 20 Kitas rund 393 Betreuungsplätze für zirka 780 Kinder (Stand Juni 2008). Von diesen Kindern stammen rund 448 aus der Stadt Luzern. Die Gutscheine sollen einerseits bei allen Kitas der Stadt Luzern sowie den Gemeinden von Luzern plus sowie der Agglomeration Luzern mit einer Betriebsbewilligung der Vormundschaftsbehörde, abgestützt auf den Qualitätsstandard des Sozialvorsteher-Verbandes des Kantons Luzern (SVL), eingelöst werden können.⁵ Die Stadt führt eine Liste der Betreuungsinstitutionen, bei denen die Betreuungsgutscheine eingelöst werden können. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Kitas, in denen Gutscheine eingelöst werden können, den geltenden Qualitätskriterien genügen. Andererseits sollen die Gutscheine auch bei einer von der Stadt

⁴ Das massgebende Einkommen umfasst das steuerbare Einkommen und 5 % des steuerbaren Vermögens, wenn dies höher als Fr. 300'000.– ist.

⁵ Zur Agglomeration Luzern und Luzern plus zählen folgende Gemeinden: Kriens, Littau, Rothenburg, Ebikon, Emmen, Buchrain, Dierikon, Root, Honau, Gisikon, Adligenswil, Udligenswil, Meggen, Horw, Schwarzenberg, Malters.

Luzern anerkannten Tageselternvermittlungsstelle Gültigkeit haben. Gegenwärtig gibt es in der Stadt Luzern eine derartige Stelle.

2.3 Höhe der Betreuungsgutscheine

Die Höhe der Betreuungsgutscheine orientiert sich an den heutigen Subventionierungssätzen. Allerdings sollen Betreuungsplätze für Kleinkinder im Alter von 3 bis 18 Monaten stärker subventioniert werden als die übrigen Plätze. Zusätzlich erhalten Kitas, die qualifiziertes Betreuungspersonal ausbilden, einen Beitrag für ihre diesbezüglichen Aufwendungen. Mit der speziellen Unterstützung von Babyplätzen und von Ausbildungsleistungen wird spezifischen Anliegen der Kitas gezielt Rechnung getragen. Die Ausbildungsleistungen erhalten nur Kitas in der Stadt Luzern.

Auf der Grundlage der Angaben im Antragsformular sowie der Daten der städtischen Steuerverwaltung berechnet die Sozialdirektion den Anspruch auf Betreuungsgutscheine. Massgeblich dafür sind einerseits das steuerbare Einkommen und andererseits das Erwerbsspensum. Ersteres bestimmt die Subventionshöhe des Anspruchs pro Tag. Letzteres den Umfang des Anspruchs auf subventionierte Betreuungstage. Der Anspruch wird den Erziehungsberechtigten schriftlich mitgeteilt.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Abstufung der Subventionen nach Einkommensklassen pro Betreuungstag und Kind auf. Die Subvention richtet sich nach dem Erwerbsspensum und nach dem steuerbaren Einkommen. Diese Beiträge sind jedoch nicht die Vollkosten der Kindertagesstätten/Tageseltern. Wir gehen davon aus, dass Eltern einen Beitrag von mindestens Fr. 15.– pro Tag selber leisten müssen. Der maximale Beitrag an die Eltern beträgt bei Kindern von 3 bis 18 Monaten Fr. 107.–, bei Kindern über 18 Monate bis Eintritt Kindergarten Fr. 77.–. Der Beitrag wird gekürzt, wenn der minimale Elternbeitrag in einer Kita, welche tiefe Vollkosten bzw. tiefe Tarife hat, auf unter Fr. 15.– sinken würde.

Kitas in der Stadt Luzern, welche qualifizierte Ausbildung betreiben, erhalten Ausbildungsbeiträge von jährlich Fr. 800.– pro Betreuungsplatz. Pro auszubildende Person werden maximal Fr. 8'000.– pro Jahr vergütet.

Steuerbares Einkommen*	Gutscheinbeiträge pro Tag für Kinder ab 3 bis 18 Monate	Gutscheinbeiträge pro Tag für Kinder ab 18 Monaten bis Übertritt Kindergarten
–20'000 Fr.	107 Fr.	77 Fr.
21'001–24'000 Fr.	104 Fr.	74 Fr.
24'001–28'000 Fr.	101 Fr.	71 Fr.
28'001–32'000 Fr.	97 Fr.	67 Fr.
32'001–36'000 Fr.	93 Fr.	63 Fr.
36'001–40'000 Fr.	88 Fr.	58 Fr.
40'001–44'000 Fr.	83 Fr.	53 Fr.
44'001–48'000 Fr.	78 Fr.	48 Fr.
48'001–52'000 Fr.	74 Fr.	44 Fr.
52'001–56'000 Fr.	70 Fr.	40 Fr.
56'001–60'000 Fr.	66 Fr.	36 Fr.
60'001–64'000 Fr.	62 Fr.	32 Fr.
64'001–68'000 Fr.	58 Fr.	28 Fr.
68'001–72'000 Fr.	54 Fr.	24 Fr.
72'001–76'000 Fr.	50 Fr.	20 Fr.
76'001–80'000 Fr.	46 Fr.	16 Fr.
80'001–84'000 Fr.	43 Fr.	13 Fr.
84'001–88'000 Fr.	40 Fr.	10 Fr.
88'001–92'000 Fr.	37 Fr.	7 Fr.
92'001–100'000 Fr.	34 Fr.	4 Fr.

* Beträgt das steuerbare Vermögen des Haushaltes mehr als Fr. 300'000.–, so werden zusätzlich 5 Prozent des Vermögens zum steuerbaren Einkommen addiert, um das massgebende Einkommen zu ermitteln.

Bei einem Vergleich der Subventionsbeiträge im Pilotversuch mit den heutigen Beiträgen gilt es Folgendes zu beachten:

In einer Kita, in welcher der Tarif pro Betreuungstag heute beispielsweise Fr. 103.– beträgt, profitieren die Eltern im heutigen System von einer maximalen Subvention von Fr. 88.–. Im Pilotversuch werden sie noch Fr. 77.– für ein Kind über 18 Monate erhalten. Die Kita hat aber die Möglichkeit, ihre Tarife für einen Betreuungstag so anzupassen, dass die Eltern annähernd dieselben Kosten an die Betreuung ihres Kindes übernehmen wie im heutigen System. Diese Tarifanpassung kann aus zwei Gründen erfolgen:

- Die anerkannte Kita, welche Ausbildungen anbietet, erhält neu pro Platz einen Ausbildungsbeitrag von maximal Fr. 8'000.– pro Jahr, welcher zur Ermässigung der Tarife eingesetzt werden kann.
- Die erhöhten Beiträge an Eltern mit Kleinkindern unter 18 Monaten erlauben es den Kitas, zwei Tarife einzuführen: einen ermässigten Tarif für Eltern mit Kindern über 18 Monaten und einen erhöhten Tarif für Kleinkinder unter 18 Monaten (z. B. Fr. 95.– für ein Kind über 18 Monaten und Fr. 120.– für ein Kleinkind unter 18 Monaten).
- Diejenigen Eltern, deren Kinder bisher subventionierte Plätze belegten, werden mit dem Gutscheinsystem, je nach Tarif der Kita, möglicherweise mehr bezahlen müssen.
- Eltern mit einem gemeinsamen Erwerbsumsatz unter 120 Prozent erhalten keine Subventionen mehr.

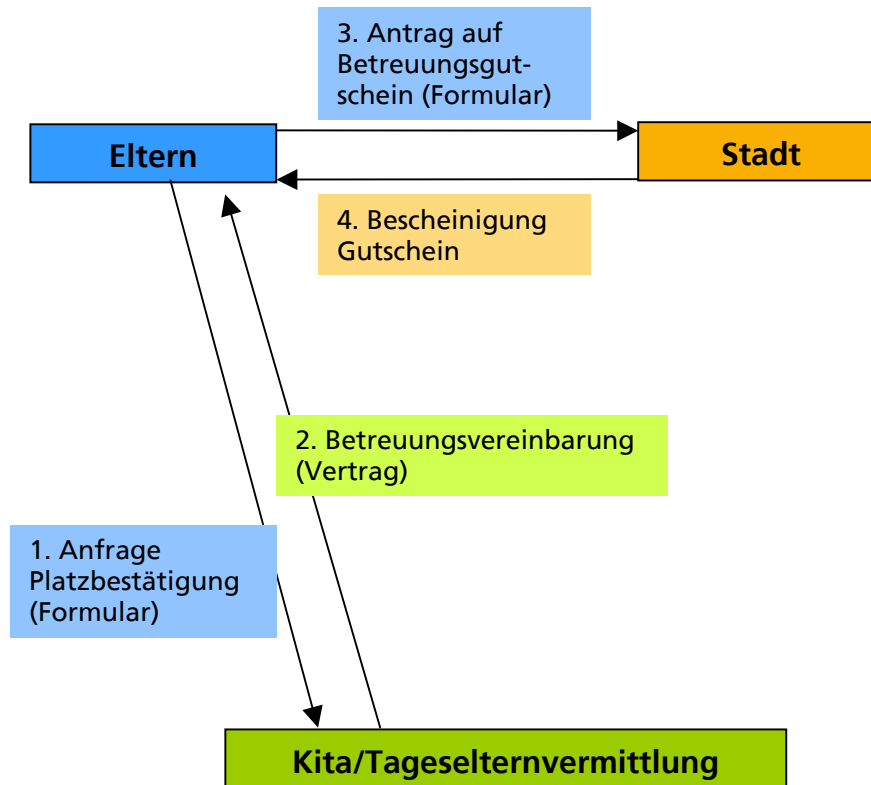
Wie bisher bezahlen die Erziehungsberechtigten die Differenz zwischen dem Subventionsbetrag und den jeweiligen Vollkosten des Betreuungsangebots. Da die Tagesansätze für die Kinderbetreuung in den Kitas unterschiedlich hoch sind, ist es möglich, dass Eltern mit gleichem Einkommen in verschiedenen Kitas unterschiedliche Eigenleistungen entrichten müssen. Dadurch wird einerseits der Marktmechanismus stimuliert. Andererseits ist es aber denkbar, dass die Eigenleistung der Erziehungsberechtigten aufgrund tiefer Tarife sehr gering wird. Das Subventionsmodell stellt jedoch sicher, dass die Eigenleistungen der Erziehungsberechtigten immer mindestens Fr. 15.– beträgt. Familienexterne Betreuung soll finanziell nicht günstiger sein, als die Kinder zu Hause zu betreuen. Die Kosten für Essen und Pflegeprodukte, welche auch bei einer Betreuung zu Hause anfallen, sowie ein Beitrag an die Betreuungskosten werden den Erziehungsberechtigten daher in jedem Fall verrechnet.

2.4 Verfahrensablauf

Es ist vorgesehen, dass alle Eltern, die möglicherweise zum Bezug von Betreuungsgutscheinen berechtigt sind, per Brief sowie über die Medien über den Pilotversuch orientiert werden. Zudem haben sie über die Internetseite der Stadt die Möglichkeit, sich über den Pilotversuch zu informieren und ihren Subventionsanspruch anhand eines Gutscheinrechners zu schätzen.

Die Eltern suchen sich selbst einen Betreuungsplatz ihrer Wahl in der Stadt oder der Agglomeration Luzern. Haben sie diesen gefunden, lassen sie sich diesen von der Kita bzw. der Tageselternvermittlungstelle auf einem Formular der Stadt bestätigen. Das Formular hält unter anderem den vereinbarten Betreuungsumfang sowie die Vollkosten für den Betreuungsplatz fest. Danach stellen die Eltern bei der Stadt Antrag für einen Betreuungsgutschein. Notwendig sind insbesondere Angaben zum Erwerbsumfang und zum Erwerbseinkommen. Personen, welche bei der Arbeitslosenversicherung gemeldet sind oder sich in einer Ausbildung befinden, haben ebenfalls Anspruch auf Betreuungsgutscheine, es gelten aber spezielle Regelungen. Die Stadt prüft die Angaben zur Erwerbstätigkeit stichprobenweise.

Nachfolgend zeigen wir auf, in welchen Schritten die Antragstellung erfolgt:



Das folgende Beispiel illustriert die Art der Berechnung:

Familie X hat ein Erwerbsspensum von 140 Prozent und ein steuerbares Einkommen von Fr. 70'000.–. Aufgrund des Erwerbsspensums hat die Familie Anspruch auf zwei subventionierte Betreuungstage pro Woche. Die Höhe des Einkommens bestimmt die Höhe der Subvention pro Tag. In diesem Fall Fr. 24.– für ein Kind über 18 Monate bzw. Fr. 54.– für ein Kind bis 18 Monate. Monatlich erhält Familie X einen Betreuungsgutschein im Wert von Fr. 189.– ($24 \cdot 236 \cdot 40 \% : 12$) für ein Kind über 18 Monate bzw. Fr. 425.– ($54 \cdot 236 \text{ Tage} \cdot 40 \% : 12$) für ein Kind bis 18 Monate.

2.5 Finanzfluss für Betreuungsgutscheine

Der Finanzfluss wird in der Regel über die Eltern abgewickelt. Dadurch bleibt das Verfahren für die Eltern transparent und nachvollziehbar. Die Eltern spüren die öffentliche Unterstützung direkt. Das Modell hat zudem den Vorteil, dass Daten der Eltern über Einkommen und

Erwerbspensum bei der Stadt bleiben, so dass der Datenschutz sichergestellt wird. Der Gutschein kann jedoch direkt an die Betreuungsinstitutionen ausbezahlt werden:

- Erstens dann, wenn die Eltern den Gutscheinbetrag nicht fristgerecht an die Kita oder die Tageselternvermittlung weitergeleitet haben. Für diesen Fall wird ein einfaches Antragsverfahren vorbereitet.
- Zweitens dann, wenn dies in der Betreuungsvereinbarung so vorgesehen ist. Die Kitas oder die Tageselternvermittlung können die Überweisung des Gutscheins an die Betreuungsinstitution in Absprache mit den Eltern vereinbaren.

Die Kita bzw. Tageselternvermittlungsstelle stellt den Eltern monatlich die Vollkosten in Rechnung. Die Eltern bezahlen diese Rechnung. Wenn ihnen ein Betreuungsgutschein zugesprochen wurde, erhalten sie die entsprechende Monatstranche automatisch von der Stadt zugestellt. Dies stellt sicher, dass die Eltern die Betreuungskosten nicht bevorschussen müssen und dass die mittels Betreuungsgutscheinen ausbezahlten Mittel zweckgerichtet eingesetzt werden. Die Kitas beziehungsweise die Tageselternvermittlung sowie die Eltern informieren die Stadt, wenn das Betreuungsverhältnis aufgelöst oder verändert wird. Es ist vorgesehen, dass Veränderungen von Erwerbseinkommen und Erwerbspensen der Erziehungsberechtigten jährlich aufgrund der Steuerdaten berücksichtigt werden. Die Eltern werden verpflichtet, erhebliche Veränderungen ihres Einkommens bzw. ihres Erwerbspensums, soweit dies für den Anspruch auf Betreuungsgutscheine relevant ist, der Stadt unverzüglich zu melden.

Das System der Betreuungsgutscheine wird alle Haushalte – auch jene, welche wirtschaftliche Sozialhilfe beanspruchen – gleich behandeln. Die wirtschaftliche Sozialhilfe hat bisher je nach Angebot sowohl subventionierte als auch nicht subventionierte Plätze finanziert. In Zukunft soll die Unterstützung mit Gutscheinen nach folgendem Prinzip erfolgen: Müssen Eltern ihr Kind / ihre Kinder aus sozialen Gründen fremdbetreuen lassen, bezahlt die Sozialhilfe vollumfänglich die anfallenden Betreuungskosten. Wird auf Grund von Erwerbsarbeit (bzw. Aus- oder Weiterbildung oder Arbeitslosigkeit) externe Betreuung in Anspruch genommen, kommt eine Unterstützung mittels Gutscheinen zur Anwendung. Die Sozialhilfe wird somit nicht stärker belastet als bisher.

2.6 Qualitätskontrolle und Evaluation

Bereits heute erfüllen sowohl die Kitas und die Tageselternvereinigung, die bisher Subventionen erhalten haben, als auch die Kitas ohne Subventionen Bewilligungskriterien, welche abgestützt sind auf Qualitätsstandards des Sozialvorsteher-Verbandes des Kantons Luzern (SVL). Dabei handelt es sich ausschliesslich um Kriterien der Strukturqualität. Es sind dies beispielsweise das Ausbildungsniveau der Erzieherinnen, die Gruppengrösse, die Altersmischung der Gruppe, der Erzieher-Kind-Schlüssel, die Anzahl und Grösse der Räumlichkeiten. An diesen Vorgaben wird sich nichts ändern. Da mit der Einführung von Betreuungsgutscheinen der

marktwirtschaftliche Druck auf die Kitas grösser wird, besteht jedoch die Gefahr, dass diese Bewilligungskriterien unter Umständen nicht vollumfänglich eingehalten werden. Aus diesem Grund wird im Pilotversuch von Seiten der Stadt der Überprüfung der Einhaltung der Bewilligungskriterien mehr Gewicht beigemessen. Zudem wird die Qualitätskontrolle auch über die Nachfrage durch die Erziehungsberechtigten stattfinden:

- Erstens bedeutet dies, dass dem Bewilligungsverfahren sowie der regelmässigen Kontrolle der Erfüllung der Bewilligungskriterien mehr Beachtung geschenkt werden muss als bisher. Dazu sind die entsprechenden Ressourcen eingeplant. Allerdings sollen weiterhin keine pädagogischen Standards in diese Überprüfung einbezogen werden. Zum einen stehen heute keine solchen allgemein akzeptierten Standards zur Verfügung. Zum anderen würde dies einen grossen administrativen Aufwand für die Stadt und die Kitas bedingen.
- Zweitens soll die Kompetenz der Eltern erweitert werden, die Qualität unterschiedlicher Betreuungsangebote differenziert zu beurteilen. Bereits zum jetzigen Zeitpunkt wird von den Erziehungsberechtigten verlangt, die Qualität einer Kita/Tageselternvermittlung zu beurteilen, wenn sie bestimmen, in welche Kita/Tageselternvermittlung ihr Kind / ihre Kinder gehen soll/en. Das Pilotprojekt sieht vor, den Erziehungsberechtigten zusätzliche Instrumente und Informationen in die Hand zu geben, wie sie die Qualität der Kitas/Tageselternvermittlung vergleichen können, worauf sie achten können und welche Fragen sie bei einem Besuch der Kita/Tageselternvermittlung stellen können, um etwas über deren Qualität zu erfahren. Dazu sind geeignete Informationsmassnahmen vorgesehen (Flyer mit Checklisten, Veranstaltungen, Informationsstelle).
- Drittens soll der Entwicklung der Qualität der Betreuungseinrichtungen in der begleitenden Evaluation eine grosse Bedeutung beigemessen werden. Positive und negative Folgen der Betreuungsgutscheine auf die Strukturqualität sowie auf die pädagogische Qualität der Kitas/Tageselternvermittlung sollen dabei bereits während der Pilotphase sichtbar gemacht werden, um gegebenenfalls rechtzeitig Massnahmen ergreifen zu können.

Generell wird der begleitenden Evaluation des Pilotversuchs hohe Bedeutung beigemessen. Sie hat zum Ziel, die Projektleitung und den Stadtrat laufend über die Entwicklung des Projekts zu orientieren und sicherzustellen, dass allenfalls notwendige Anpassungen am Pilotversuch umgehend eingeleitet werden. Zudem soll sie den Bund, die interessierten Kantone und Gemeinden sowie die Öffentlichkeit über die Wirkungen des Pilotversuchs orientieren. Unter anderem sollen folgende Fragen systematisch verfolgt werden:

- Bewährt sich das gewählte Vollzugskonzept? Wie gross ist der Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit der Einführung von Betreuungsgutscheinen?
- Wie entwickeln sich die Vollkosten der familienexternen Kinderbetreuung?
- Wie reagieren die Anbieter von Kitaplätzen und Plätzen bei Tageseltern auf die Betreuungsgutscheine und auf die Bedürfnisse der Eltern? Welchen Einfluss hat das neue Modell auf die Situation der Angestellten der Kitas?

- Welchen Einfluss haben die Betreuungsgutscheine auf die Qualität der Betreuung (Strukturqualität, pädagogische Qualität)?
- Wie wird das System von den Eltern beurteilt?
- Wie entwickeln sich die Nachfrage und das Angebot nach Betreuungsplätzen?
- Welche volkswirtschaftlichen Auswirkungen hat die Einführung von Betreuungsgutscheinen?
- Wie entwickelt sich der Finanzbedarf für die Stadt Luzern?

3 Finanzielle Auswirkungen

Die Berechnungen des Gutscheinmodells gehen von den Subventionen gemäss Bericht und Antrag vom Januar 2008 aus.⁶ Es sind dies für das Jahr 2009 2,93 Mio. Franken für Kinder in Kitas und schätzungsweise rund Fr. 372'500.– für vorschulpflichtige Kinder bei Tageseltern. Dazu kommen Administrationskosten im Umfang von Fr. 261'000.–.

Der Bund wird das Pilotprojekt Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern zwischen dem 1. April 2009 und dem 31. Januar 2011 mit jeweils 30 % der Ausgaben für die Kinderbetreuung unterstützen. Es kann mit einem Betrag von insgesamt rund 2,5 Millionen Franken gerechnet werden. Die nachfolgende Darstellung zeigt, dass der mit dem B+A vom Januar 2008 gesprochene Gesamtkredit von 15,9 Mio. Franken⁷ für die Jahre 2009 bis 2012 nicht vollständig ausgeschöpft wird. Die Berechnungen schliessen die Tatsache ein, dass ab 2010 die Kinder aus Littau ebenfalls anspruchsberechtigt sind. Allerdings ist der Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung in Littau weitgehend unbekannt, weshalb eine grobe Schätzung vorgenommen werden musste. Für Littau basieren die Berechnungen auf einer Nachfrage von 15 Prozent im Jahr 2010 und 20 Prozent im Jahr 2011. Diese Nachfrage entspricht in etwa derjenigen der Stadt Luzern zum heutigen Zeitpunkt.⁸

Die Nettoausgaben für die Jahre 2009 bis 2012 bewegen sich insgesamt im Rahmen, der mit dem Bericht und Antrag 1/2008 bewilligt wurde. Im Jahre 2012 sind die Ausgaben (sofern die gemachten Schätzungen betreffend Beanspruchung der Betreuungsgutscheine eintreffen) jedoch um knapp 0,7 Mio. Franken höher als gemäss bisherigem Modell vorgesehen. Allerdings profitieren von diesen Mitteln auch deutlich mehr Kinder als gemäss altem Modell; der städtische Aufwand pro subventioniertes Betreuungsverhältnis ist im neuen Modell tiefer als

⁶ B+A 1/2008 vom 9. Januar 2008: „Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Luzern“, vom Grossen Stadtrat mit Änderung beschlossen am 13. März 2008.

⁷ Bei den Tageseltern wurde nur das Budget für die vorschulpflichtigen Kinder berücksichtigt.

⁸ Die Bedarfsschätzungen für die Stadt Luzern lehnen sich an die Angaben gemäss Bericht und Antrag über familien- und schulergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Luzern vom Januar 2008 an. Für die Kostenberechnungen des Pilotversuchs wurde jedoch mit einer etwas stärkeren Nachfrage bis 2012 gerechnet. Diese Anpassung basiert auf der Annahme, dass im Pilotversuch mehr Kinder Anspruch auf finanzielle Unterstützung erhalten, was die Nachfrage nach externen Betreuungsangeboten zusätzlich steigern dürfte.

im alten. Was die Gesamtkosten angeht, bedeuten die Mehrausgaben im letzten Planjahr aber natürlich auch, dass die Basis für die Weiterführung ab 2013 entsprechend höher liegen wird.

Die Stadt Luzern verfügt aber weiterhin über Möglichkeiten, die Gesamtausgaben in diesem Bereich zu steuern, zum Beispiel wenn sich die Nachfrage deutlich stärker entwickelt als erwartet oder aus anderen Gründen eine Senkung der Gesamtkosten erforderlich ist. Systemwidrig wäre es, einzelne Anbieter, welche über die nötige Bewilligung verfügen, vom Recht auszuschliessen, Betreuungsgutscheine entgegenzunehmen. Hingegen kann die Stadt die Subventionshöhe der Betreuungsgutscheine anpassen oder die Anspruchsvoraussetzungen (z. B. Erwerbsspensum) ändern.

3.1 Finanzübersicht

Die nachfolgende Finanzübersicht enthält die Kennzahlen zur Ist-Situation und zur Entwicklung mit dem Pilotprojekt Betreuungsgutscheine. In der Spalte A sind die mit dem B+A 1/2008 vom Grossen Stadtrat für das Vorschulalter gesprochenen Kredite festgehalten. Sie beinhalten auch die Beiträge an die Spielgruppen zur Sprachförderung sowie bei den Tagesfamilien die Aufwendungen für Kindergarten- und Schulkinder. Schulkinder bei Tageseltern und Spielgruppen sind nicht in das Pilotprojekt Betreuungsgutscheine involviert. Die Spalte B zeigt deshalb den für das Pilotprojekt Betreuungsgutscheine relevanten Teil des Aufwandes gemäss B+A 1/2008 für die Betreuung von Vorschulkindern in Kindertagesstätten und bei Tageseltern auf.

Legende zu den einzelnen Spalten

- A Finanzbedarf gemäss B+A 1/2008 inkl. Schulkinder bei Tageseltern und Spielgruppen
- B Finanzbedarf gemäss B+A 1/2008 exkl. Schulkinder bei Tageseltern und Spielgruppen
- C Gesamtaufwand für das Pilotprojekt Betreuungsgutscheine (Subventionen, Administration, Evaluation usw.)
- D Bundesbeiträge
- E Effektiver Finanzbedarf für die Stadt Luzern für die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter mit dem Projekt Betreuungsgutscheine abzüglich Bundesbeiträge.
- F Schätzung der Nachfrage der familienergänzenden Kinderbetreuung in Kindertagesstätten und bei Tageseltern gemäss Wartelisten, geschätzter Geburtenentwicklung sowie Nachfrageentwicklung im bisherigen System
- G Schätzung der Nachfrage der familienergänzenden Kinderbetreuung in Kindertagesstätten und bei Tageseltern gemäss geschätzter Geburtenentwicklung und Nachfrageentwicklung im Pilotprojekt.

Ein Vergleich vom heutigen System zum Finanzierungssystem mit dem Projekt Betreuungsgutscheine ergibt sich durch die Gegenüberstellung der Spalten B und E.

Jahr	A Finanzbedarf gemäss B+A 1/2008 inkl. Schulkinder bei Tages- eltern und Spielgruppen in Mio. Fr.	B Finanzbedarf gemäss B+A 1/2008 exkl. Schulkinder bei Tageseltern und Spielgrup- pen in Mio. Fr.	C Pilotversuch Subventionen und Admini- stration in Mio. Fr. ² und LV bis März 09	D Geschätzter Bundesbei- trag in Mio. Fr. ³	E Finanzbedarf der Stadt Luzern in Mio. Fr.	F Geschätzte Anzahl sub- ventionierter Kinder in Kitas/bei Ta- geseltern gemäss B+A 1/2008 ¹	G Geschätzte Anzahl Kin- der mit An- spruch auf BG in Kitas / bei Tageseltern im Pilotpro- jekt ¹
2008	2.630	2.302	2.702	0.120	2.582	230/50	
2009	3.974	3.567	3.545	0.818	2.728	409/70	444/70
2010	4.417	3.953	4.586	1.316	3.270	447/83	566/85
2011	4.682	4.210	4.994	0.200	4.795	447/85	620/100
2012	4.657	4.185	4.844	0.000	4.844	447/85	620/100
Total	20.360	18.216	20.672	2.453	18.219		
Rahmen- kredit 2009 / 2012	17.727	15.914			15.637		

Differenz Jahre 2008–2012

–0.277

- 1 Bei den Tageseltern wurden nur die vorschulpflichtigen Kinder berücksichtigt.
- 2 Höhe der Subventionen für durchschnittlich 2,5 Tage Betreuung in einer Kita bzw. 1 Tag pro Woche bei Tageseltern (Kinder im Vorschulalter), wobei bei einem halben Betreuungstag mit der Hälfte gerechnet wurde.
- 3 Bundesbeitrag: 30 Prozent der Subventionen für die Monate April bis Dezember 2009, das ganze Jahr 2010 sowie für Januar des Jahres 2011.

4 Antrag

Der Stadtrat beantragt, vom vorliegenden Bericht über das Pilotprojekt Betreuungsgutscheine für Kinder im Vorschulalter (vom 1. April 2009 bis 31. Dezember 2012) Kenntnis zu nehmen.

Luzern, 20. August 2008

Urs W. Studer
Stadtpräsident



Toni Göpfert
Stadtschreiber

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht 31 vom 20. August 2008 betreffend

Pilotprojekt Betreuungsgutscheine für Kinder im Vorschulalter,

gestützt auf den Bericht der Sozialkommission,

in Anwendung von Art. 30 Abs. 1 lit. b der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

Der Bericht zum Pilotprojekt Betreuungsgutscheine für Kinder im Vorschulalter wird zur Kenntnis genommen.

Luzern, 23. Oktober 2008

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern

Rolf Hilber
Ratspräsident

Toni Göpfert
Stadtschreiber

