

Postulat Marbacher: Betreuungsgutscheine für die ausserfamiliäre Kinderbetreuung

Eingang: 30.10.2008

Zuständiges Departement: Umwelt- und Sicherheitsdepartement

Überweisung

An der Sitzung des Einwohnerrates vom 27. November 2008 wurde das Postulat dem Gemeinderat zur Berichterstattung überwiesen.

Bericht

Am 1. April 2009 startete in der Stadt Luzern das dreijährige Pilotprojekt Betreuungsgutscheine. 4 Monate später am 1. August 2009 startete in der Gemeinde Horw ebenfalls ein Pilotprojekt.

1. Situation der vorschulischen Kinderbetreuung in Kriens heute

Die Gemeinde Kriens finanziert mittels Leistungsvereinbarungen ausgewählte Kindertagesstätten (Kitas) und lässt gleichzeitig durch den Gemeinnützigen Frauenverein eine eigene Kindertagesstätte betreiben (Chinderhuus Bellpark). Die gezielte Unterstützung ausgewählter Kitas hat aber den Nachteil, dass auf diese Weise nur jene Eltern von den Subventionen profitieren, welche das Glück haben, einen Betreuungsplatz in einer Kita mit Leistungsvereinbarung 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 in diesem System kaum Einfluss nehmen auf das Angebot der Kitas mit Leistungsvertrag, weil die Leistungen zwischen Kita und der Gemeinde ohne Einbezug der Eltern vereinbart werden.

2. Welche Ziele werden mit den Betreuungsgutscheinen verfolgt?

Mit den Betreuungsgutschein erfolgt ein Systemwechsel von der Objektfinanzierung (Kita) zur Subjektfinanzierung (Eltern). Die Eltern erhalten einen Betreuungsgutschein, denn Sie in ihrer Kita nach Wahl einlösen. Sie sind nicht mehr gezwungen, einen Platz in einer Kita mit Leistungsvereinbarung zu suchen.

Mit dem Wechsel können folgende Ziele erreicht werden:

2.1 Wiederherstellung der Rechtsgleichheit

Alle Erziehungsberechtigten mit Wohnsitz in der Gemeinde sollen in Abhängigkeit von Einkommen und Berufstätigkeit im gleichen Umfang von der Unterstützung der öffentlichen Hand bei der familienergänzenden Kinderbetreuung profitieren.

2.2 Vereinfachung der Administration

Heute vereinbart das USD 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 direkte Unterstützung der Erziehungsberechtigten vereinfacht werden.

2.3 Die Stärkung der Entscheidungsfreiheit 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.

2.4 Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Anbieter

Sämtliche Anbieter stehen fortan unter gleichen Bedingungen in einem Wettbewerb. Es ist zu erwarten, dass sie auf das Nachfrageverhalten der Eltern/des Marktes reagieren, und ihr Angebot jederzeit bedürfnisgerecht ausgestalten.

2.5 Gleichbehandlung aller Kindertagesstätten

Die Aufteilung in subventionierte und nicht subventionierte Kitas fällt weg. Die Betreuungsgutscheine können in jeder bewilligten Kita eingelöst werden.

3. Wie funktioniert das System mit Betreuungsgutscheinen

Die Stadt Luzern und die Gemeinde Horw haben 2009 ein Pilotprojekt "Betreuungsgutscheine" lanciert. Die Rahmenbedingungen sind in den beiden Gemeinden teilweise unterschiedlich. Die wichtigsten Punkte des Projektes sind:

3.1 Anspruchsgruppen

Grundsätzlich sind alle Erziehungsberechtigten mit Wohnsitz in der entsprechenden Gemeinde mit Kindern im Vorschulalter ab dem vollendeten dritten Lebensmonat bis zum Kindergarteneintritt bezugsberechtigt, sofern sie die Anspruchskriterien erfüllen. Bedingung für die Bezugsberechtigung ist in jedem Fall, dass die Erziehungsberechtigten über einen anerkannten Betreuungsplatz für ihr Kind / ihre Kinder in der Stadt Luzern, in Horw 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 Einkommen von unter Fr. 100'000.00 (Luzern) bzw. Fr. 72'000.00 (Horw) Betreuungsgutscheine. Dabei muss das Erwerbsspensum bei Alleinerziehenden 20 oder mehr Prozent und bei Paaren 120 oder mehr Prozent betragen.

3.2 Anforderungen an Anbieter

In der Region Luzern gibt es gegenwärtig rund 40 Kindertagesstätten. Die Gutscheine können bei allen Kitas in Horw, der Stadt Luzern sowie der Agglomeration Luzern mit einer Betriebs-

bewilligung der Vormundschaftsbehörde, abgestützt auf den Qualitätsstandard des Sozialvorsteherverbandes des Kantons Luzern (SVL), eingelöst werden. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Kitas, in denen Gutscheine eingelöst werden können, den geltenden Qualitätskriterien genügen. Die Gutscheine sind auch bei der Tageselternvermittlungsstelle einlösbar. Bei den Tageseltern sind die Gutscheine aber eingeschränkt auf das Angebot der Gemeinde, d.h. in Luzern wohnhafte Person können diese nur in Luzern einlösen, in Horw wohnhafte nur in Horw.

3.3 Höhe der Betreuungsgutscheine

Die Höhe der Betreuungsgutscheine sind in den beiden Pilotgemeinden sehr unterschiedlich. Das Modell ermöglicht es, der Gemeindestruktur entsprechend die Gutscheinhöhen festzulegen. Die Stadt Luzern legt Wert darauf, dass insbesondere auch der Mittelstand in den Genuss von Betreuungsgutscheinen kommt und hat die Obergrenze bei einem steuerbaren Einkommen von Fr. 100'000.00 festgelegt. (Beträgt das steuerbare Vermögen des Haushaltes mehr als Fr. 300'000.00, so werden zusätzlich 5 Prozent des Vermögens zum steuerbaren Einkommen addiert, um das massgebende Einkommen zu ermitteln.)

Die Gemeinde Horw kam aufgrund der Resultate der eigenen, 2007 durch die Hochschule für Wirtschaft, IBR Institut für Betriebs- und Regionalökonomie erarbeiteten Studie zum Schluss, dass der finanzielle Nutzen für die Gemeinde am grössten ist, wenn vor allem die tiefen Einkommen ausreichend subventioniert werden. Aus diesem Grund endet die Subventionierung bei einem steuerbaren Einkommen von Fr. 72'000.00. (Zusätzlich werden in Horw ab einem steuerbaren Vermögen von Fr. 100'000.00 zusätzlich 5 Prozent des Vermögens zum Einkommen addiert.)

Beide Gemeinden erhöhen aber die Betreuungsgutscheine für Babys unter 18 Monaten. Dies aus dem Grund, dass Babys laut Qualitätstandart eineinhalb Plätze in einer Kita belegen und dadurch die Kosten höher sind. Die meisten Kitas verlangen entsprechend auch einen höheren Tarif für Babys unter 18 Monaten.

In beiden Gemeinden ist aber festgelegt, dass alle Eltern einen Mindestbeitrag von Fr. 15.00/Tag selber tragen müssen.

Beispiel 1: Mindestbeitrag Fr. 15.00:

Die Kita Waldfee in Horw verrechnet für Babyplätze unter 18 Mt. Fr. 115.00 pro Tag. Eine alleinerziehende Mutter mit einem steuerbaren Einkommen von unter Fr. 20'000.00 hätte Anrecht auf Gutscheine in der Höhe von Fr. 107.00. Da die Kosten für die Mutter unter Fr. 15.00 fallen würde, werden die Gutscheine auf Fr. 100.00 reduziert. Es müssen also mind. Fr. 15.00 Beahlt werden.

Beispiel 2: Art der Berechnung (Gutscheinhöhe gemäss Stadt Luzern)

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 (40%). 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.

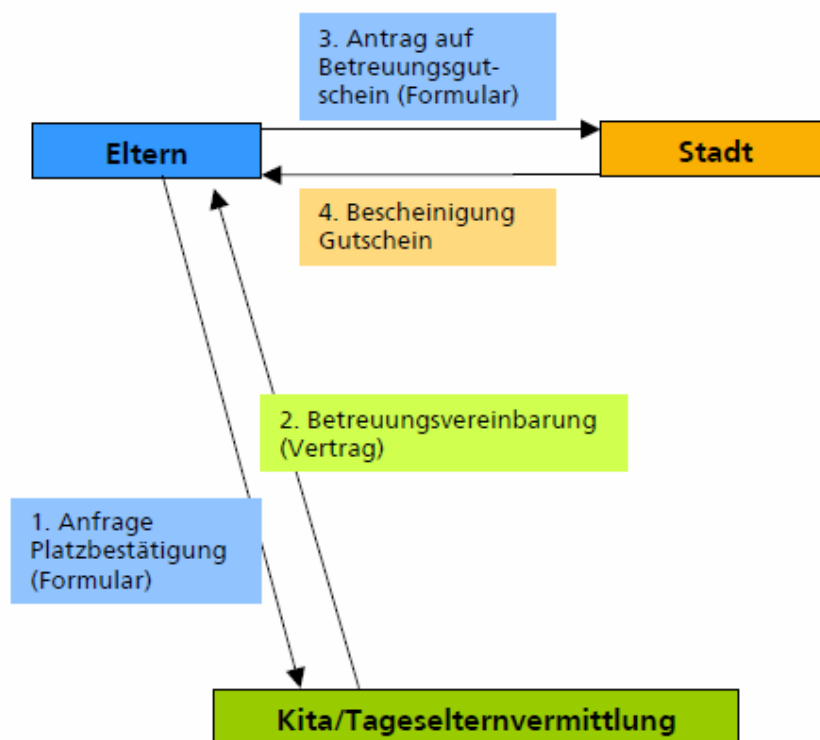
Gutscheinliste Horw und Stadt Luzern:

Massgebendes Einkommen	Kita 3 - 18 Mt.		Kita ab 18 Mt.		Tageseltern 3 - 18 Mt.		Tageseltern ab 18 Mt.	
	Gutschein pro Tag		Gutschein pro Tag		Gutschein pro Std.		Gutschein pro Std.	
	Luzern	Horw	Luzern	Horw	Luzern	Horw	Luzern	Horw
0 - 20'000	107	107	77	77	10.60	7.70	8.00	7.70
20'001 - 24'000	104	102	74	72	10.60	7.20	8.00	7.20
24'001 - 28'000	101	96	71	66	10.30	6.60	7.70	6.60
28'001 - 32'000	97	91	67	61	9.80	6.10	7.20	6.10
32'001 - 36'000	93	85	63	55	9.40	5.50	6.80	5.50
36'001 - 40'000	88	80	58	50	8.90	5.00	6.40	5.00
40'001 - 44'000	83	74	53	44	8.40	4.50	6.00	4.50
44'001 - 48'000	78	69	48	39	7.90	4.00	5.60	4.00
48'001 - 52'000	74	63	44	33	7.40	3.50	5.20	3.50
52'001 - 56'000	70	58	40	28	6.90	3.00	4.80	3.00
56'001 - 60'000	66	52	36	22	6.40	2.50	4.40	2.50
60'001 - 64'000	62	47	32	17	5.90	2.00	4.00	2.00
64'001 - 68'000	58	30	28	11	5.40	1.50	3.60	1.50
68'001 - 72'000	54	15	24	6	5.00	1.00	3.20	1.00
72'001 - 76'000	50		20		4.50		2.70	
76'001 - 80'000	46		16		3.90		2.10	
80'001 - 84'000	43		13		3.40		1.60	
84'001 - 88'000	40		10		2.90		1.10	
88'001 - 92'000	37		7		2.40		0.60	
92'001 - 96'000	34		4		2.10		0.30	
96'001 - 100'000	34		4		1.90		0.30	
100'001 - 108'000	24				1.70		0.30	
108'001 - 116'000	14				1.50			
116'001 - 124'000	4				1.50			

3.4 Administrativer Ablauf

Der administrative Ablauf ist in Luzern und Horw derselbe: Die Eltern suchen sich selbst einen Betreuungsplatz ihrer Wahl. Haben sie einen Platz gefunden, lassen sie sich diesen von der Kita bzw. der Tageselternvermittlungsstelle auf einem Formular bestätigen. Das Formular hält unter anderem den vereinbarten Betreuungsumfang sowie die Vollkosten für den Betreuungsplatz fest. Danach stellen die Eltern bei der Gemeinde Antrag für einen Betreuungsgutschein. Notwendig sind insbesondere Angaben zum Erwerbsspensum und zum Erwerbseinkommen. Die Gemeinde prüft die Angaben zur Erwerbstätigkeit.

Nachfolgend ist aufgezeigt, in welchen Schritten die Antragsstellung erfolgt:



3.5 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 Erwerbsumsatz bei der Gemeinde bleiben, so dass der Datenschutz sichergestellt wird. Die Kita bzw. Tageselternvermittlung 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 Gemeinde zugestellt. In Einzelfällen wird das Geld direkt an die Kita überwiesen.

In Horw ist das bei einem einzigen Gutscheine der Fall und dies auch nur, weil die Kita es so will. Bei Bezüger von Wirtschaftlicher Sozialhilfe WSH meldet sich das Sozialamt Horw, wenn es der Meinung ist, dass das Geld besser ans Sozialamt ausbezahlt wird statt an die Person. Dies ist aber auch nur bei wenigen WSH-Bezüger der Fall.

In Luzern ist die Direktzahlung an die Kita wie folgt geregelt:

- Wenn die Eltern den Gutscheinebetrag nicht fristgerecht an die Kita oder die Tageselternvermittlung weitergeleitet haben, kann die Institution der Stadt den Antrag stellen, den Betrag in Zukunft direkt zu überweisen. Für diesen Fall besteht ein einfaches Antragsverfahren.
- Weiter können die Kitas oder die Tageselternvermittlung die direkte Überweisung des Gutscheins an die Betreuungsinstitution in Absprache mit den Eltern vereinbaren.

Grundsätzlich vertreten Luzern und Horw die Haltung, dass das Inkasso das Problem der Kita ist. Die Kitas beziehungsweise die Tageselternvermittlung sowie die Eltern informieren die Gemeinde, wenn das Betreuungsverhältnis aufgelöst (z.B. wegen nichtbezahlter Rechnung) oder verändert wird. Die Höhe der Betreuungsgutscheine wird dementsprechend angepasst oder gestrichen.

Veränderungen von Erwerbseinkommen und Erwerbsumsatz der Erziehungsberechtigten werden jährlich aufgrund der Steuerdaten berücksichtigt. Die Eltern sind verpflichtet, erhebliche Veränderungen ihres Einkommens bzw. ihres Erwerbsumsatzes, soweit dies für den Anspruch auf Betreuungsgutscheine relevant ist, der Gemeinde unverzüglich zu melden.

3.6 Finanzielle Auswirkungen

Die beiden Pilotprojekte in Horw und Luzern zeigen, dass der Systemwechsel weitgehend kostenneutral durchgeführt werden kann. Schlussendlich kann die Gemeinde mit der Höhe der Betreuungsgutscheine den Finanzbedarf gut steuern.

Situation Stadt Luzern

Die Stadt Luzern schöpft den Gesamtkredit, welcher im Januar 2008 für die Objektfinanzierung bis in Jahr 2012 gesprochen worden ist, voraussichtlich mit dem Wechsel auf Subjektfinanzierung nicht aus. Ab 2013 wird aber mit höheren Kosten als beim bisherigen Modell gerechnet. Allerdings profitieren von diesen Mittel auch deutlich mehr Kinder als gemäss altem Modell. Die Stadt Luzern verfügt aber weiterhin die Möglichkeit, die Gesamtausgaben in diesem Bereich zu steuern. Die Stadt kann die Subventionshöhe der Betreuungsgutscheine anpassen oder die Anspruchsvoraussetzungen (z.B. Erwerbsumsatz ändern). Die aktuelle Tarifliste ist aufgrund der finanziellen Möglichkeiten erstellt worden.

Gemeinde Horw:

Auch in der Gemeinde Horw war der vorhandene Finanzrahmen die Grundlage für die Gutscheinhöhe. Horw hat aber mehr Wert darauf gelegt, dass die tiefsten Einkommen am meisten profitieren. Aufgrund dieser Voraussetzung war dann auch die Grenze bei Fr. 72'000.00 Einkommen erreicht. Die Zwischenauswertung zeigt jetzt, dass Horw den Kreditrahmen ebenfalls nicht ausschöpft. Statt mit den budgetierten Fr. 180'000.00 wird für 2010 mit Kosten von Fr. 120'000.00 gerechnet. Die Gemeinde prüft nun, ob die Obergrenze erhöht werden soll, da im jetzigen Modell der Mittelstand die vollen Kosten tragen muss. Der Mittelstand soll also entlastet werden.

Die Stadt Luzern und die Gemeinde Horw profitieren von einem Bundesbeitrag an das Pilotprojekt. Dieser beteiligt sich an den Kosten des Pilotprojektes mit 30%. Als Gegenleistung verlangt der Bund eine Projektauswertung, welche die Stadt Luzern und die Gemeinde Horw gemeinsam vornehmen. Die Gemeinde Kriens kann nach ersten Abklärungen nicht auf einen Bundesbeitrag hoffen. Der Bund sieht vor, nicht mehr explizit Pilotprojekte für die Einführung von Betreuungsgutscheinen zu unterstützen sondern allgemein Projekte mit Innovationscharakter. Und da sich die Gemeinde an den Vorlagen von Horw und Luzern orientieren, erfüllen die Krienser Betreuungsgutscheine die Bedingung "Innovation" nicht.

4. Schwierigkeiten bei der Einführung der Betreuungsgutscheine

In der Stadt Luzern wurden mit der Umstellung folgende Schwierigkeiten festgestellt. Um diese zu lösen sind teilweise Veränderungen vorgenommen worden:

4.1 Umstellung für die ehemaligen subventionierten Kitas

Für die Kitas und die Tageselternvermittlung, welche bisher mit der Stadt Luzern Leistungsverträge hatten, stellte die Umstellung eine besondere Anforderungen dar, weil sie sich neu eigenständiger behaupten müssen. Sie werden dabei von der Stadt fachlich und finanziell unterstützt. Bis Ende 2010 soll die schrittweise Ablösung erfolgt sein. Mehr Zeit für die Umstellung wäre für die betroffenen Institutionen sicherlich hilfreich gewesen.

4.2 Vereinzelte Tarifanpassungen nach oben

Für einen Teil der Eltern, welche einen Betreuungsplatz in einer subventionierten Kita hatten, brachte die Umstellung höhere Tarife mit sich. Bei diesen Eltern werden ebenfalls Übergangslösungen bis max. Ende 2010 geleistet. Die Stadt Luzern hat in den ersten 3 Monaten Fr. 570'000.00 an Betreuungsgutscheinen an die Eltern von 481 Kinder ausbezahlt und für Übergangslösungen rund Fr. 50'000.00 eingesetzt.

4.3 Babytarif

Kleinkinder bis 18 Monate erhalten im Gutscheinmodell im Vergleich zu Kinder über 18 Monaten einen um Fr. 30.00 höheren Gutschein. Dies ermöglicht den Betreuungseinrichtungen die Einführung differenzierter Betreuungstarife. Nach Ansicht von einigen Kitas sind die Gutscheine für Säuglinge jedoch zu tief. Eine Erhöhung des Zuschlags würde bewirken, dass die Institutionen ihre Preise für die Betreuung der Babys weiter erhöhen. Dies würde jedoch jene Einkommen belasten, die aufgrund des steuerbaren Einkommens keine Betreuungsgutscheine beanspruchen können. Zur Zeit wird auf eine Änderung verzichtet.

4.4 Geschwisterbonus

Das Betreuungsgutscheinsystem sah keinen Geschwisterbonus vor. Berechnungen haben aufgezeigt, dass es sich für Familien mit zwei und mehr familienexternen betreuten Kinder unter gewissen Umständen kaum lohnt, wenn beide Elternteile erwerbstätig sind. Das Zusatzeinkommen muss weitgehend für die Betreuungskosten sowie für Steuern und andere Abgaben aufgewendet werden. Als Massnahme wurde ein Geschwisterbonus von Fr. 10.00/Tag (Kita) bzw. 1.00/Std. (Tageseltern) eingeführt.

4.5 Beitrag an Ausbildungskosten

Die Stadt Luzern bezahlt pro Ausbildungsplatz pauschal Fr. 8'000.00 an die entsprechende Kita. Mit diesem Beitrag sollen die Kosten gedeckt werden, welche der Kita dank der Ausbildung entsteht. Mit diesem Förderbeitrag sollen jene Kitas belohnt werden, welche Personal ausbilden. Dies ist notwendig, da zur Zeit auf dem Arbeitsmarkt zuwenig Fachpersonal vorhanden ist. Die Auswertung in Luzern zeigt, dass scheinbar dieser Ausbildungsbetrag nicht ausreicht und dass dieser auf Fr. 10'000.00 erhöht werden soll.

5. Erfolge dank der Einführung der Betreuungsgutscheine

5.1 Die Ziele werden erfüllt

Die formulierten Ziele: Wiederherstellung der Rechtsgleichheit; Vereinfachung der Bürokratie; Stärkung der Nachfragemacht der Eltern und die Anpassung des Angebotes werden mit den Betreuungsgutscheinen erreicht.

5.2 Mehr Eltern/Kinder profitieren

Dank der Betreuungsgutscheine erhalten nun in der Stadt Luzern zusätzlich 114 Kinder, die bisher keine Unterstützung erhielten, Betreuungsgutscheine.

5.3 Keine Wartelisten mehr

Durch die Umstellung auf die Subjektfinanzierung haben sich die Wartelisten für KITA-Plätze aufgelöst. Die Eltern sind nicht mehr angewiesen auf einen Platz in einer bestimmten KITA, sondern sie können aus dem ganzen Angebot auswählen. Ein Betreuungsplatz ist nun auch in einer KITA erschwinglich, welche vorher nicht subventioniert war.

5.4 Die Abläufe sind vereinfacht

Horw und Luzern verwenden die gleichen Formulare und Prozesse, was den Aufwand für die Gemeinde reduziert. Es muss nicht alles neu erfunden werden.

5.5. Die Kosten sind im Griff

Die Kosten können mit der Gutscheinhöhe gesteuert werden.

6. Weiteres Vorgehen

Aufgrund der Erfahrungen der Stadt Luzern und der Gemeinde Horw ist der Gemeinderat zum Schluss gekommen, dass die Betreuungsgutscheine auch in Kriens eingeführt werden sollen.

Dabei sollen die folgende Leitplanken gelten:

- Die Betreuungsgutscheine sollen organisatorisch den Abläufen in Luzern und Horw angepasst sein.
- Die Kosten dürfen den bestehenden Budgetrahmen für die Kinderbetreuung nicht überschreiten.

In einer ersten Phasen sollen die Details erarbeitet werden:

- Wie hoch dürfen die Gutscheine sein, damit der Budgetrahmen eingehalten wird?
- Wie wird mit der bisher subventionierten Institutionen Chinderhuus Bellpark und Tagesplatzverein umgegangen?
- Ist ein Geschwisterbonus finanzierbar?
- Soll ein Beitrag an die Ausbildungskosten geleistet werden?
- Welche Auswirkung hat die Einführung auf die Administration?

Die Resultate dieser Abklärungen werden in einem Planungsbericht dem Einwohnerrat vorgelegt. Nach der Kenntnisnahme dieses Berichtes werden die Betreuungsgutscheine eingeführt. Der Gemeinderat regelt über eine Verordnung die Verteilung der Gelder.

Der Systemwechsel soll im Verlauf des nächsten Jahres vorgenommen werden.

7. Erledigung

Nachdem der Gegenstand des Postulats im Kompetenzbereich des Gemeinderates liegt, gilt es mit diesem Bericht als erledigt.

Kriens, 15. September 2010