

Pilotprojekt Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern

Die Stadt Luzern lancierte im April 2009 das Pilotprojekt Betreuungsgutscheine. Damit ist Luzern die erste Stadt in der Schweiz, welche die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulbereich mit Betreuungsgutscheinen unterstützt. Die Ergebnisse aus der externen Evaluation belegen, dass sich das Pilotprojekt positiv auf die Angebotsentwicklung auswirkt, und damit eine wichtige Voraussetzung für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf schafft.



Franziska Müller
Interface Politikstudien Luzern



Regula Wyrsch
Sozialdirektion Stadt Luzern

Am 1. April 2009 startete die Stadt Luzern das Pilotprojekt «Betreuungsgutscheine für die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulbereich». Die Projektdauer ist bis 31. Dezember 2012 festgelegt. Das Bundesamt für Sozialversicherungen unterstützt das Projekt mit einem Leistungsvertrag im Rahmen der Anstossfinanzierung des Bundes bis 31. März 2012.

Rechtsgleichheit dank Betreuungsgutscheinen

Vor dem Pilotprojekt unterstützte die Stadt Luzern fünf Kindertagesstätten (Kitas) sowie die Tageseltern-

vermittlungsstelle durch die öffentliche Hand. Dies auf der Basis von Leistungsverträgen (Objektfinanzierung). Von den Subventionen profitierten nur jene Eltern, welche das Glück hatten, einen Betreuungsplatz in einer Kita mit Leistungsvertrag oder über die Tageselternvermittlungsstelle zu erhalten.

Seit dem Systemwechsel erhalten alle Erziehungsberechtigten mit Kindern im Vorschulalter und mit Wohnsitz in der Stadt Luzern Betreuungsgutscheine, wenn sie folgende Bezugs-kriterien erfüllen:

- Die Erziehungsberechtigten verfügen über einen bestätigten Betreuungsplatz in einer im Pilotprojekt anerkannten Betreuungsinstitution.

Dieser muss in der Stadt oder in der Agglomeration Luzern liegen. So ist sichergestellt, dass die abgegebenen Gutscheine eingelöst werden.

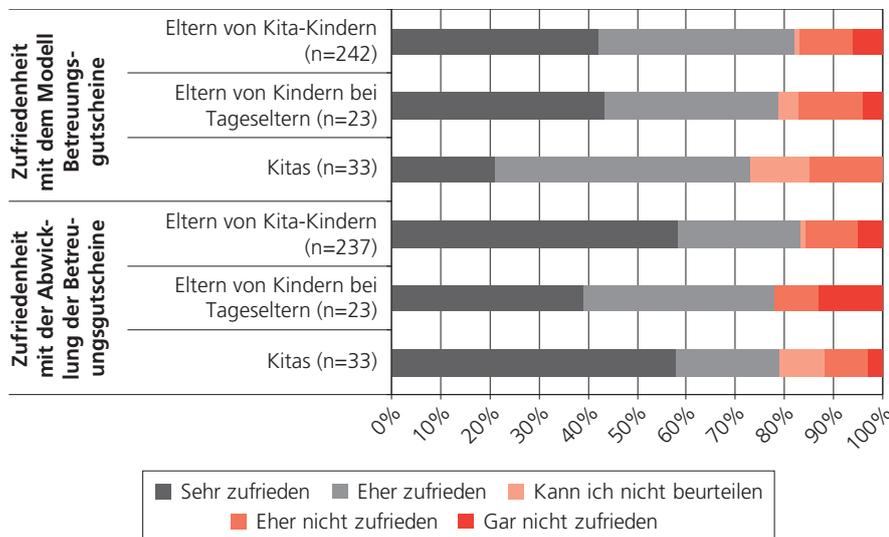
- Das steuerbare Einkommen des Haushalts liegt unter 100 000 Franken beziehungsweise unter 124 000 Franken bei Kindern unter 18 Monaten. Die Höhe der Gutscheine ist nach steuerbarem Einkommen abgestuft. Um Familien mit mehreren Kindern zu entlasten, wurde ein Bonus für Geschwister eingeführt (Fr. 10 pro Betreuungstag).
- Das Erwerbsspensum beträgt bei Alleinerziehenden mindestens 20 Prozent, bei Paaren mindestens 120 Prozent.

Die wichtigsten Ziele, welche die Stadt mit dem Systemwechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung mittels Betreuungsgutscheinen verfolgt, sind:

- **Herstellung der Rechtsgleichheit.** Mit dem neuen Modell sollen alle Stadtluzerner Eltern gleichberechtigt einen Gutschein erhalten. Alle bewilligten Kitas in und um die Stadt Luzern sowie die Tageselternvermittlung können diese Gutscheine entgegennehmen. Damit ist die Rechtsgleichheit sowohl zwischen den Eltern wie auch zwischen den Betreuungsinstitutionen hergestellt.
- **Umsetzung der familienpolitischen Leitsätze der Stadt Luzern.** Die Betreuungsgutscheine ermöglichen Eltern aller Einkommensklassen ihre erworbenen beruflichen Qualifikationen zu erhalten und weiterzuentwickeln. Sie helfen Familien ihre Existenz besser zu sichern, da beide Elternteile einer bezahlten Arbeit nachgehen können.

Das Projekt läuft seit zwei Jahren. Nachfolgend die wichtigsten Erkennt-

Zufriedenheit mit dem Modell und der Abwicklung der Betreuungsgutscheine G1



Quelle: schriftliche Befragung von Eltern und Kitas 2009 und 2011

nisse zur Umsetzung sowie zu den Wirkungen des Pilotprojekts.¹

Erfolgreiche Etablierung der Betreuungsgutscheine

Die Betreuungsgutscheine haben bei den Eltern, den beteiligten Kitas, der Tageselternvermittlung, der Verwaltung der Stadt Luzern sowie bei VertreterInnen der Politik eine hohe Akzeptanz erreicht. Das Gutscheinmodell wird als faire und praktikable Lösung zur finanziellen Unterstützung von Eltern mit Kindern in ausserfamiliärer Betreuung wahrgenommen. Diese positive Haltung gegenüber dem Modell ist nicht selbstverständlich, da zu Beginn diverse Ängste bestanden. Bedenken der Kitas, dass Eltern die finanziellen Mittel zweckentfremden oder dass der administrative Aufwand erhöht wird, wurden nicht bestätigt.

Dass dieses Modell eine so hohe Akzeptanz erreicht hat, hängt sicherlich auch damit zusammen, dass gutscheinberechtigte Eltern die positiven Auswirkungen direkt zu spüren bekommen. Sei es durch die Wahlfrei-

heit der Kita oder durch den finanziellen Nutzen. Die Stadt Luzern arbeitete zudem mit grossem Engagement daran, pragmatische Übergangslösungen für jene Eltern und Kitas zu finden, welche vom alten zum neuen System wechseln mussten. Härtefälle wurden flexibel gehandhabt und notwendige Modellanpassung speditiv vorgenommen. Kitas, die Tageselternvermittlung sowie die betroffenen Eltern wurden in einem laufenden Prozess auf die Umstellung vorbereitet und während der Umstellung begleitet. Diese Vorgehensweise unterstützte die erfolgreiche Einführung der Betreuungsgutscheine.

Steuerung der Kosten auch mit Betreuungsgutscheinen möglich

Die Einführung eines neuen Subventionierungsmodells war zu Beginn mit einem Mehraufwand für die öffentliche Hand verbunden. Instrumente und Know-how bezüglich der Beurteilung der Gesuche und der Auszahlung der Gutscheine mussten aufgebaut werden. Nach der Einfüh-

rung der Betreuungsgutscheine ist der Verwaltungsaufwand nun geringer als im Vergleich mit der Bewirtschaftung von Leistungsvereinbarungen mit vielen verschiedenen Betreuungsinstitutionen. Dies liegt vor allem daran, dass sich die Stadt nicht mit den betriebswirtschaftlichen Details der Kitas auseinandersetzen muss, und der Vollzug hauptsächlich über die Eltern abgewickelt wird.

In der Diskussion um Betreuungsgutscheine wurde verschiedentlich die Kritik laut, dass die öffentliche Hand mit dem Wechsel von einem angebotsorientierten zu einem nachfrageorientierten Subventionierungsmodell die Ausgaben nicht mehr steuern kann. Die Ergebnisse des Pilotprojekts Luzern widerlegen diese Befürchtung. Eine Steuerung der Ausgaben bei einem Modell mit Betreuungsgutscheinen ist gezielt möglich. Beispielsweise kann mit der Festlegung der Grenze der Bezugsberechtigung (Höhe des steuerbaren Einkommens) gesteuert werden, ob eher untere Einkommen oder auch der Mittelstand mit Subventionen unterstützt werden sollen. Dabei ist die Planung der Ausgaben auf der Basis von Hochrechnungen in einem Gutscheinsystem von grosser Bedeutung.

Die Grundqualität in den Betreuungsinstitutionen ist gesichert

Durch die neu entstandene Marktsituation ist die Stadt verstärkt in der Qualitätsprüfung und -entwicklung gefordert. Dem Thema «Qualität» wurde von Projektbeginn an ein besonderes Gewicht beigemessen. Mit dem Gutscheinsystem ist deshalb die Qualitätsprüfung und -entwicklung

¹ Weitere Informationen sind folgenden Berichten zu entnehmen: Müller, Franziska; Dolder, Olivier; Bürgi, Mirjam (2011): Evaluation des Pilotprojekts Betreuungsgutscheine für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Luzern. Bericht Stadt Luzern (2011): Pilotprojekt Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern 1.4.2009 bis 31.1.2011. www.betreuungsgutscheine.stadt Luzern.ch

Vergleich der Kosten im Modell «Leistungsvertrag» mit dem Modell «Betreuungsgutscheine»

T1

	Leistungsvertrags- Modell 2008	Modell Betreuungs- gutscheine 2010
Jährliche Vollzugskosten pro subventioniertem Platz	Fr. 1505.–	Fr. 1266.–
Jährliche Kosten für Aufsicht und Bewilligung (inkl. Qualitätsentwicklung) pro Kita	Fr. 1136.–	Fr. 2679.–

Quelle: Finanzdaten der Stadt Luzern 2008 und 2010

(inkl. Aufsichts- und Bewilligungsabklärungen) der städtischen Verwaltung ausgebaut worden. Dieser Schritt erweist sich als wichtige Begleitmassnahme.

Genügend bezahlbare Betreuungsplätze

«Die Anzahl Betreuungsplätze in Luzern steigern und damit die Vereinbarkeit von Familie und Beruf fördern», dies ist das zentrale Ziel des Pilotprojekts. Dieses Ziel wurde inzwischen zweifelsfrei erreicht. In der Stadt Luzern stehen Ende 2010 622 Betreuungsplätze zur Verfügung. Dies sind rund 60 Prozent mehr als vor zwei

Jahren. 2008 gab es nur 145 subventionierte Plätze in der Stadt Luzern. Durch die Marktöffnung wurde mit jedem neu geschaffenen Platz in einer Kita in der Stadt Luzern oder Agglomeration auch ein potenziell subventionierter Platz geschaffen. So verfügten die Stadtluzerner Kinder per Ende 2010 über 597 Plätze in der Stadt Luzern sowie 256 Plätze in der Agglomeration, die subventionsberechtigt sind. Die Konsequenz ist, dass Wartelisten in den Kitas verschwunden sind.

Der quantitative Angebotsausbau ist nicht nur auf die Einführung der Betreuungsgutscheine zurückzuführen. Auch ohne Betreuungsgutscheine hätte die Stadt rund 100 zusätzliche subventionierte Plätze schaffen wol-

len. Eine Steigerung des Platzangebots in diesem Ausmass wäre aber mit einem alleinigen Ausbau des Leistungsvertragssystems in dieser kurzen Zeit nicht realisierbar gewesen.

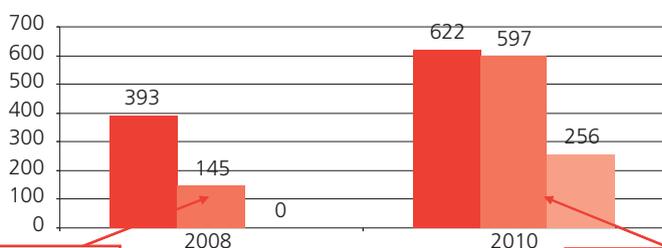
Das Modell Betreuungsgutschein führt insgesamt zu einer stärkeren marktwirtschaftlichen Freiheit der Anbietenden. Das Potenzial an möglichen Kundinnen und Kunden in Gemeinden mit einem Gutscheinmodell ist höher als in Gemeinden ohne Betreuungsgutscheine. Es ist für Anbietende von Kinderbetreuung attraktiv, in der Stadt Luzern ein Angebot zu schaffen oder auszubauen.

Auswirkungen auf die Betreuungsinstitutionen

Infolge des Systemwechsels waren die Betreuungsinstitutionen in den letzten zwei Jahren mit vielen, zum Teil neuen Aufgaben beschäftigt. Im Vordergrund stand vielerorts die Beschäftigung mit betriebswirtschaftlichen Aspekten. Die einen Kitas wurden durch eine rückläufige Auslastung infolge der Umstellung gefordert. Andere Kitas befassten sich mit dem Ausbau an Plätzen. Wiederum andere Kitas haben Umstrukturierungen im Bereich der Trägerschaft diskutiert respektive vollzogen. Kommt hinzu, dass die Kitas heute mehr Lernende ausbilden als noch vor zwei Jahren, was ebenfalls mit einem Zusatzaufwand verbunden ist. Zudem waren die Kitaleitungen durch das wachsende Angebot sowie den ausgetrockneten Arbeitsmarkt mit Stellenbesetzungen und Personalsuche stark absorbiert. Verschiedene Kitas berichten, dass sie sich nun, nachdem etwas Ruhe eingeleitet sei, verstärkt dem Thema der «Angebotsqualität» widmen wollen.

Entwicklung des Platzangebots

G2



210 Kinder mit einer Subvention in Kitas

457 Kinder mit einem Betreuungsgutschein in Kitas

- Anzahl Plätze in der Stadt Luzern insgesamt
- Anzahl subventionsberechtigte Plätze in der Stadt Luzern
- Anzahl subventionsberechtigte Plätze in der Agglomeration Luzern

Quelle: Monitoring-Daten der Stadt Luzern 2008 und 2010

Eltern wählen den Betreuungsplatz für ihr Kind selber aus

Die Marktöffnung verschafft den Eltern eine neue Position. Sie sind nicht mehr darauf angewiesen, ihr

Kind in einer subventionierten Kita betreuen zu lassen, sondern können frei eine Wahl treffen. Viele Eltern besuchen heute mehrere Betreuungsinstitutionen, bevor sie sich für ein Angebot entscheiden. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen haben sich in den letzten zwei Jahren die Ansprüche der Eltern an die Kitas erhöht.

Auf Seite der Anbietenden sind erst wenige sichtbare Reaktionen auf den verstärkten Wettbewerb erfolgt. Vereinzelt haben die Kitas ihr Angebot etwas flexibler gestaltet. Die Qualitätsentwicklung in den Betreuungseinrichtungen wird durch die fachliche Begleitung der Stadt unterstützt und gefördert. Bei vielen Anbietenden ist das Bewusstsein vom Inhalt und Zweck der Qualitätsentwicklung gewachsen. Dieses Bewusstsein und das diesbezüglich erworbene Know-how gilt es verstärkter im Betreuungsalltag einzubringen.

Familienergänzende Kinderbetreuung zahlt sich aus

Die Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung leistet einen wesentlichen Beitrag an die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Mehrheit der Eltern in der Stadt Luzern müsste ohne Betreuungsgutscheine ihre Erwerbstätigkeit reduzieren. Die erhöhte Erwerbstätigkeit zahlt sich für die Familien sämtlicher Einkommensklassen finanziell aus. Dank den Betreuungsgutscheinen kann eine Familie im Durchschnitt rund 10 000 Franken mehr Einnahmen erzielen, als dies ohne Betreuungsgutscheine der Fall wäre. Neben dem rein monetären Gewinn ist auch der immaterielle Nutzen (Anerkennung der Familie/Gesellschaft, Verbleib im Arbeitsmarkt, Ausgleich zum Familienleben) wertvoll.

Aus Sicht der Stadt Luzern zahlt sich die Subventionierung der fami-

lienergänzenden Kinderbetreuung vor allem bei Familien mit tiefem Einkommen aus. Es kann damit verhindert werden, dass eine Familie auf Sozialhilfe angewiesen ist. Kurzfristig betrachtet, sind die Einnahmen und Ausgaben für die Stadt Luzern in etwa gleich gross. Längerfristig betrachtet wird die Stadt Luzern jedoch regelmässig von den höheren Steuereinnahmen profitieren. Hinzu kommen weitere nicht bezifferbare Nutzenaspekte, wie beispielsweise die durch die Fremdbetreuung geförderte Integration. Insgesamt kann von einem positiven Kosten-Nutzen-Verhältnis für die Stadt Luzern ausgegangen werden.

Familienpolitische Impulse auf die Betreuungslandschaft in der Zentralschweiz

Durch die Einführung von Gutscheinen in der Stadt Luzern wurden auch die umliegenden Gemeinden mit diesem neuen Subventionierungssystem konfrontiert. Horw und Hochdorf sind auf das Modell Betreuungsgutscheine umgestiegen. Kriens und Emmen wollen Betreuungsgutscheine im Jahre 2012 einführen. In Altdorf (UR) werden seit 1.1.2011 Betreuungsgutscheine ausbezahlt und in Freienbach (SZ) erfolgt die Umstellung ab Mitte 2012. Weitere Gemeinden, Städte und Kantone liessen sich über das Projekt und die Umsetzung orientieren. Ohne Zweifel hat das Pilotprojekt Impulse zur Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung in der Zentralschweiz ausgelöst.

Die Erfahrungen der Stadt Luzern, Horw und Hochdorf zeigen, dass die Einführung von Betreuungsgutscheinen sowohl in einem städtischen Gebiet, in der Agglomeration wie auch in einer ländlich geprägten Gemeinde funktioniert. Ein Subventionierungsmodell mit Betreuungsgutscheinen ist folglich mit verschiedenen Ausgangslagen einführbar.

Vom Pilotprojekt in den ordentlichen Betrieb

Das Pilotprojekt Betreuungsgutscheine läuft bis Ende 2012. Die Erfahrungen zeigen, dass die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung ein zentrales Element einer zukunftsgerichteten Familienpolitik ist. Zudem ist die Tatsache, dass es freie, bezahlbare Betreuungsplätze in Kindertagesstätten und bei Tageseltern gibt, für die Stadt Luzern ein Standortvorteil für Familien und Arbeitgeber. Zurzeit werden die gesetzlichen Grundlagen für die definitive Einführung der Betreuungsgutscheine ab 1. Januar 2013 erarbeitet.

Die Stadt Luzern wird sich noch bis Ende der Pilotphase mit folgenden Themen auseinandersetzen:

- Sammeln von weiteren Erfahrungen mit den Betreuungsgutscheinen
- Qualitätsentwicklung: Definition, Abgrenzung Aufsicht und Bewilligung
- Betreuungsgutscheine bei Tageseltern: Bewilligung für Tageselternvermittlungen
- Vermehrter Einbezug der Arbeitgeber
- Konzept zur Unterstützung von Projekten in Kitas und bei der Tageselternvermittlung

Franziska Müller, lic. rer. soc., Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.
E-Mail: mueller@interface-politikstudien.ch

Regula Wyrsch, dipl. Sozialarbeiterin FH, Stadt Luzern, Sozialdirektion, Leiterin Kinder Jugend Familie, Luzern.
E-Mail: regula.wyrsch@stadtluzern.ch