

Evaluation des Pilotprojekts Betreuungsgutscheine
für die familienergänzende Kinderbetreuung in der
Stadt Luzern

Zwischenbericht 2010

Luzern, den 20. September 2010

Franziska Müller (Projektleitung Evaluation)
mueller@interface-politikstudien.ch

Mirjam Bürgi (Projektmitarbeiterin)
buergi@interface-politikstudien.ch

INHALTSVERZEICHNIS

ZUSAMMENFASSUNG	3
1.1 Fragestellungen und Datengrundlage	3
1.2 Ergebnisse	3
1.3 Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Betreuungsgutscheine	5
2 EINLEITUNG	7
2.1 Konzeptionelle Grundlagen	7
2.2 Ziele des Zwischenberichts der Evaluation	10
3 FRAGESTELLUNGEN UND DATENGRUNDLAGEN	12
4 EVALUATION DER UMSETZUNG	15
4.1 Beurteilung von Modellelementen	15
4.2 Umsetzung Subventionierungsmodell	19
4.3 Finanzbedarf	24
4.4 Qualitätskontrolle und -entwicklung	25
4.5 Kommunikation und Information	28
5 WIRKUNGEN BEI DEN ZIELGRUPPEN	31
5.1 Nachfrageentwicklung	31
5.2 Angebotsentwicklung	35
5.3 Unterstützung durch Arbeitgeber	39
6 GESAMTGESELLSCHAFTLICHE WIRKUNGEN	40
7 ERFAHRUNGEN AUS HORW UND HOCHDORF	42
7.1 Horw	42
7.2 Hochdorf	43
8 FAZIT UND EMPFEHLUNGEN	44
8.1 Umsetzung	44
8.2 Wirkungen	46
8.3 Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Betreuungsgutscheine	49
IMPRESSUM	51

ZUSAMMENFASSUNG

Die Stadt Luzern startete am 1. April 2009 das Pilotprojekt Betreuungsgutscheine für die familienergänzende Kinderbetreuung. Der Pilotversuch ist auf vier Jahre befristet und dauert noch bis Ende 2012. Luzern nimmt damit eine Vorreiterrolle für andere Gemeinden und Kantone ein. Der vorliegende Zwischenbericht soll etwas mehr als ein Jahr nach Einführung der Betreuungsgutscheine die Erfahrungen mit diesem Finanzierungsmodell aufzeigen sowie die Grundlagen für die Organisation der Subventionierung familienergänzender Kinderbetreuung in der Stadt Luzern nach Abschluss des Pilotversuches schaffen.

1.1 FRAGESTELLUNGEN UND DATENGRUNDLAGE

Basierend auf dem formativ begleitenden Ansatz fokussiert der vorliegende Zwischenbericht den Verlauf und Stand der bisherigen Umsetzung. Datengrundlage bilden projektrelevante Dokumente, Monitoringdaten, Protokolle verschiedener Gremien, Unterlagen zur Selbstevaluation der Arbeitsgruppen sowie schriftliche und telefonische Befragungen von Kindertagesstätten (Kitas), Tageseltern-Vermittlung (TEV) und Eltern.

1.2 ERGEBNISSE

Nachfolgend werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst.

Konzept

Das *Konzept* der Betreuungsgutscheine wird von den Eltern, Kitas und der Tageseltern-Vermittlung Stadt Luzern grundsätzlich positiv beurteilt. Die Anspruchsvoraussetzungen werden als angemessen bewertet und erlauben, dass nun mehr Eltern in den Genuss von Subventionen kommen als mit dem alten System. Auch die Höhe der Beiträge sowie der seit 1.1.2010 eingeführte Geschwisterbonus entsprechen den Vorstellungen der Eltern, Kitas und der Tageseltern-Vermittlung. Allerdings wurden Zweifel geäußert, ob für die untersten Einkommen die Gutscheine hoch genug sind, damit die Vereinbarkeit von Familie und Beruf auch von diesen Personen realisiert werden kann.

Umsetzung

Die *Umsetzung* hat sich sowohl bei der Verwaltung der Stadt Luzern als auch bei den Eltern, den Kitas und der Tageseltern-Vermittlung gut eingespielt. Für die Eltern sind das Anmeldeverfahren und die finanzielle Abwicklung zumeist problemlos zu bewältigen. Bedenken der Kitas, dass Eltern die finanziellen Mittel zweckentfremden oder der administrative Aufwand übermässig wird, konnten nicht bestätigt werden. Zudem wurden die mit der Stadt vereinbarten Übergangslösungen von den Eltern, den Kitas und der TEV geschätzt. Die anfänglichen Kommunikationsschwierigkeiten konnten überwunden und der Austausch sowie die gegenseitige Information unter anderem durch Klärung der Zuständigkeiten optimiert werden. Einzig für die Kitas mit vormaligem Leistungsvertrag und den von dieser Umstellung betroffenen Eltern sowie die Tageseltern-Vermittlung stellte die Umstellung auf das Gutscheinsystem eine Herausfor-

derung dar. Sie erforderte einige Anpassungen der Finanzplanung und der Trägerstrukturen. Zudem mussten sich die Einrichtungen auf die neu geschaffene Wettbewerbssituation und den direkten Vergleich mit den anderen Kitas einstellen. Die Unterstützung der Stadt für die Kitas und die TEV hat es jedoch ermöglicht, für diese Herausforderungen praktikable Lösungen zu finden.

Die Kosten für das Pilotprojekt Betreuungsgutscheine entsprechen dem Budget. So belaufen sich die Ausgaben für die Jahre 2008 und 2009 auf insgesamt rund 2,7 Millionen Franken. Hochrechnungen haben ergeben, dass auch im Jahr 2010 der Budgetrahmen eingehalten werden kann. Knapp drei Viertel der Aufwendungen wurden für die Kinderbetreuung direkt in Form von Betreuungsgutscheinen, Übergangslösungen für Eltern, Kitas, TEV sowie Ausbildungsbeiträgen für Lernende verwendet. Zudem hat sich der Bund mit rund 30 Prozent an den Projektkosten beteiligt.

Die Wettbewerbssituation machte es erforderlich, dass die *Qualitätsentwicklung* und *Qualitätskontrolle* intensiviert wurden. Die ergriffenen Massnahmen – wie die Arbeitsgruppe Qualität, die Qualitätsdialoge und die Unterstützung durch die Verantwortlichen der Aufsicht und Bewilligung – werden von den Kitas und der TEV geschätzt und haben sich bewährt.

Eine eingehende *Kommunikation und Information* aller beteiligten Zielgruppen ist ein wichtiges Anliegen der Stadt. Eltern wie auch die Verantwortlichen der Kitas und der Tageseltern-Vermittlung fühlten sich über die Betreuungsgutscheine gut informiert. Daneben nimmt der Bedarf nach Information der Öffentlichkeit, insbesondere anderer Gemeinwesen zu.

Wirkungen bei den Zielgruppen

Bezüglich der *Nachfrageentwicklung* konnten folgende Aspekte festgestellt werden:

- Derzeit ist sowohl eine stetige Zunahme der familienergänzend betreuten Kinder wie auch der ausbezahlten Gutscheine zu beobachten. So lag die Betreuungsquote für alle Kitakinder im Vorschulalter (auch jene ohne Betreuungsgutscheine), die in der Stadt Luzern betreut werden, 2009 bei 32 Prozent (2008: 26%). Aktuell werden für 591 Kinder (484 in Kitas und 107 bei Tageseltern) Betreuungsgutscheine ausbezahlt.
- Der Betreuungsumfang der Kinder hat in seiner Variabilität zugenommen. So gibt es nun mehr Eltern, die ihre Kinder zwischen 60 und 100 Prozent betreuen lassen, aber auch mehr Eltern, die ihr Kind nur einen Tag in die Kita bringen.
- Insbesondere hat die Zahl der Eltern in den mittleren Einkommensklassen (40'000 bis 80'000 Fr. steuerbares Einkommen) zugenommen, während der Anteil der Eltern in den unteren Einkommensklassen stabil geblieben ist.
- Kitas werden vor allem von Eltern mit einem tiefen (bis 20'000 Fr.) sowie höheren steuerbaren Einkommen (ab 70'000 Fr.) in Anspruch genommen. Eltern aus dem unteren Mittelfeld (20'000 bis 70'000 Fr. steuerbares Einkommen) lassen ihre Kinder tendenziell häufiger von Tageseltern betreuen.

- Bezüglich der Nachfrageentwicklung können keine Aussagen zu Kindern gemacht werden, deren Eltern über ein Einkommen von mehr als 100'000 Franken (respektive 124'000 Franken für Eltern mit Säuglingen) verfügen oder deren Eltern aus ideologischen Gründen auf eine Unterstützung mittels Betreuungsgutscheinen verzichten.

Bezüglich der *Angebotsentwicklung* konnten folgende Wirkungen festgestellt werden:

- Dieselben Voraussetzungen für die Eltern führten dazu, dass der Zugang zu den Kitas nun nicht mehr eingegrenzt ist. Es gibt genügend Kitaplätze für jedes Einkommen.
- Die langen Wartelisten wurden abgebaut. Gleichzeitig konnte ein Ausbau an Plätzen beobachtet werden. Dies führte dazu, dass einige Kitas nicht mehr voll ausgelastet sind. Zum Teil sind sie mit finanziellen Engpässen konfrontiert. Verschiedene Kitas suchen daher nach neuen Modellen zur Professionalisierung ihres Betriebes und neuen Trägerschaften.
- Die Ausbildungsbeiträge für die Lernenden schaffen Anreize, qualifiziertes Personal einzustellen. So konnten neue Lehrstellen geschaffen werden. Derzeit sind in der Stadt Luzern etwa 65 Plätze für Auszubildende vorhanden. Schliesslich wurde auch die interne Aus- und Weiterbildung bei der TEV ausgebaut.
- Insgesamt kann von einer hohen Akzeptanz bei Kitas, TEV und Eltern gegenüber dem Gutscheinsystem und dem Pilotprojekt gesprochen werden. Trotz einzelner Kritikpunkte evaluierten die telefonisch befragten Kitas und Eltern im Juni 2010 das Gutscheinmodell als überwiegend faire Lösung zur finanziellen Unterstützung von Eltern mit Kindern in familienergänzender Betreuung.

1.3 EMPFEHLUNGEN ZUR WEITERENTWICKLUNG DER BETREUUNGSGUTSCHEINE

Abschliessend werden vier Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Betreuungsgutscheine zuhanden der Stadt Luzern formuliert:

- 1) Bisherige Studien haben ergeben, dass die Betreuungsgutscheine für niedrige Einkommen zu tief sind. Das Gutscheinsystem unterstützt Familien, die von der Sozialhilfe abhängig sind oder finanziell nahe an der Sozialhilfe stehen, nicht ausreichend. Deshalb soll das Gutscheinsystem für die unteren Einkommen angepasst werden.
- 2) Die finanzielle Abwicklung der Gutscheine über die Eltern soll weiterhin gestärkt werden. Damit sollen die Eltern in die Verantwortung genommen und die Nachvollziehbarkeit der Gutscheine für Eltern erhöht werden und gleichzeitig die Kitas entlastet werden.
- 3) Die Kitas und die TEV sollen weiterhin in ihrer Qualitätsentwicklung gefördert werden. Dies vor dem Hintergrund, dass die Wettbewerbssituation auch mit Qualitätseinbussen einhergehen kann, wenn nicht rechtzeitig und kontinuierlich die Qualitätsentwicklung beobachtet und unterstützt wird.

- 4) Der Übergang vom Vorschulbereich zum Schulbereich ist ein wichtiges Thema. Das Angebot im vorschulischen Bereich deckt mittlerweile den Bedarf an Betreuungsplätzen in der Stadt Luzern. Die Stadt soll den Übergang vom Vorschulbereich zum Schulbereich begleiten und unterstützen, damit es beim Schuleintritt nicht zu Brüchen in der familienergänzenden Betreuung und damit in der Vereinbarkeit von Familie und Beruf kommt.

Luzern will eine kinder-, jugend- und familienfreundliche Stadt sein. Dies ist einer der zentralen Leitsätze der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, welche der Stadtrat im Januar 2006 verabschiedet hat. Gleichzeitig möchte man die Vereinbarkeit von Familie und Beruf weiter fördern. Vor diesem Hintergrund hat der Grosse Stadtrat im Januar 2008 dem Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung zugestimmt.¹ Da das bisherige Finanzierungssystem auf relativ aufwändigen Verhandlungen mit ausgewählten Betreuungsinstitutionen beruhte, suchte die Stadt nach einem neuen Finanzierungssystem. Gleichzeitig hat der Bund das Impulsprogramm zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung so angepasst, dass auch Pilotprojekte zur Einführung von Betreuungsgutscheinen vom Bund unterstützt werden können. Damit war die Grundlage für das Pilotprojekt geschaffen. Die Stadt Luzern startete am 1. April 2009 das Pilotprojekt Betreuungsgutscheine.² Der Pilotversuch ist auf vier Jahre befristet und dauert noch bis Ende 2012. Luzern nimmt damit eine Vorreiterrolle für andere Gemeinden und Kantone ein.

2.1 KONZEPTIONELLE GRUNDLAGEN

Bis zum Pilotprojekt Betreuungsgutscheine wurden in der Stadt Luzern ausgewählte Kindertagesstätten durch die öffentliche Hand auf der Basis von Leistungsverträgen mitfinanziert.³ Dieses Vorgehen sicherte vielen Familien einen erschwinglichen Betreuungsplatz zu. Die gezielte Unterstützung ausgewählter Kitas hatte jedoch den Nachteil, dass auf diese Weise nur jene Erziehungsberechtigten von den Subventionen der Stadt profitierten, welche das Glück hatten, einen Betreuungsplatz in einer Kita mit Leistungsvertrag zu erhalten. Erziehungsberechtigte in denselben wirtschaftlichen Verhältnissen, welche ihr Kind in einer Kita ohne Leistungsvertrag betreuen liessen, mussten die ganzen Kosten selber tragen. Dies führte zu einer Rechtsungleichheit. Weiter konnten die Eltern kaum Einfluss nehmen auf das Angebot der Kita mit Leistungsvertrag, weil die Leistungen zwischen Kita und Stadt ohne Einbezug der Erziehungsberechtigten vereinbart wurden.

2.1.1 WARUM BETREUUNGSGUTSCHEINE?

Mit dem Konzept der Betreuungsgutscheine fand man ein Modell, bei dem alle anspruchsberechtigte Eltern und Kitas in gleicher Weise von den finanziellen Unterstützungen der öffentlichen Hand profitieren können. Durch die versuchsweise Einführung von Betreuungsgutscheinen erhalten alle anspruchsberechtigten erwerbstätigen Eltern der Stadt Luzern (und seit 1.1.2010 auch die Eltern von Littau) einen Betreuungsgutschein der Stadt Luzern. Diesen können sie bei anerkannten Kindertagesstätten in der

¹ Stadt Luzern (2008): Bericht und Antrag an den Grossen Stadtrat von Luzern vom 9. Januar 2008 (StB 34). Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Luzern.

² Balthasar, Andreas; Feller-Länzlinger, Ruth; Müller, Franziska (2008): Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern. Konzeptionelle Grundlagen, Luzern; vgl. auch Bericht an den grossen Stadtrat vom 18. August 2008.

³ Diese Finanzierungsart wird als Objektfinanzierung (Objekt = Betreuungsinstitution) bezeichnet.

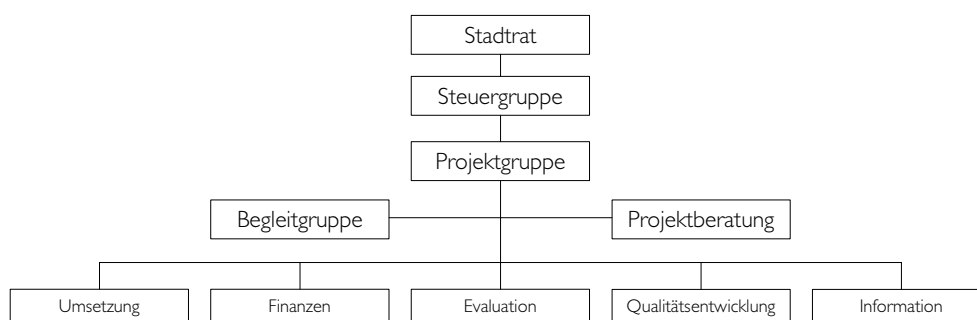
Stadt Luzern, in den Agglomerationsgemeinden und der Tageseltern-Vermittlung in der Stadt Luzern einlösen. Ziele der neuen Finanzierungsform sind demzufolge:

- *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.
- *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.
- *Vereinfachung der Administration:* Das Verfahren der Aushandlung von Leistungsverträgen der Sozialdirektion und den Kitas war sehr aufwändig. Die Subventionierung soll durch die direkte Unterstützung der Erziehungsberechtigten vereinfacht werden.
- *Umsetzung der familienpolitischen Leitsätze des Stadtrats:* Die Leitsätze der städtischen Kinder-, Jugend- und Familienpolitik betreffend Existenzsicherung von Familien und Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf werden umgesetzt.

2.1.2 PROJEKTORGANISATION

Das Pilotprojekt Betreuungsgutscheine wird in der Stadt Luzern im Auftrag des Stadtrates und unter der Verantwortung der Sozialdirektion, Abteilung Kinder Jugend Familie durchgeführt. Zudem beteiligt sich das Bundesamt für Sozialversicherungen fachlich und finanziell am Projekt. Des Weiteren haben sich die Gemeinden Horw und Hochdorf dem Pilotprojekt angeschlossen und Betreuungsgutscheine eingeführt. Dabei haben sich beide Gemeinden sowohl konzeptionell als auch im Vollzug stark auf das System der Stadt Luzern abgestützt (vgl. Kapitel 7).

D 2.1: Übersicht über die Projektorganisation



Eigene Darstellung.

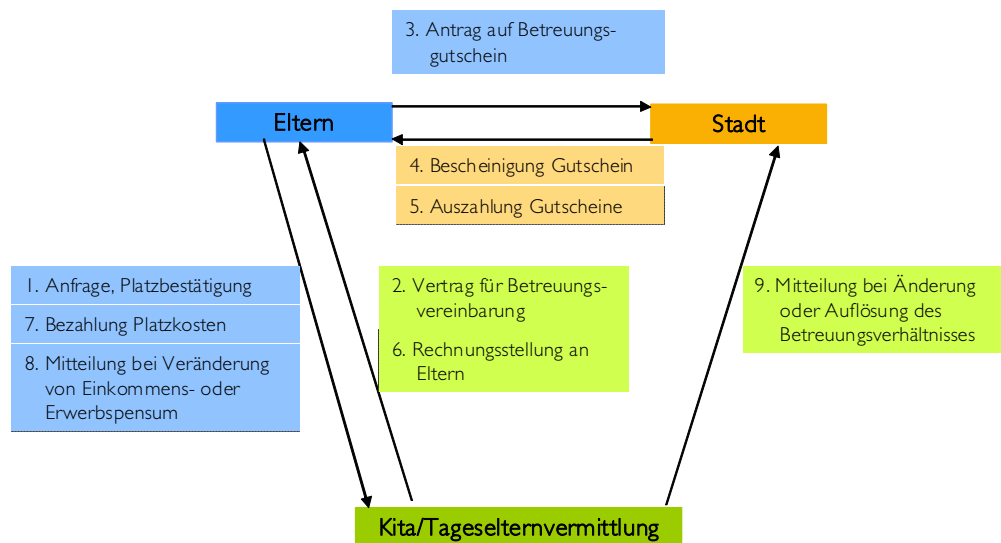
Die Projektorganisation der Stadt Luzern ist so angelegt, dass eine effiziente Bewältigung der Aufgaben ermöglicht wird. Der Stadtrat übernimmt dabei die Gesamtverantwortung. Der Steuergruppe wurde die strategische Verantwortung und Steuerung des Pilotprojekts übertragen. In der Projektgruppe sind Mitarbeitende der Abteilung Kinder Jugend Familie der Stadt Luzern sowie von Interface Politikstudien Forschung Beratung vertreten. Ihr Auftrag ist es, einerseits Grundlagen zur Konzeption und zur Einführung des Gutscheinsystems in der Stadt Luzern zu erarbeiten. Andererseits soll sie die Kommunikation direktionsintern, in die Stadtverwaltung, in die Politik sowie gegenüber Dritten und der Öffentlichkeit planen. Der Projektgruppe wurde eine Begleitgruppe zur Seite gestellt, in welcher neben den Mitgliedern der Projektgruppe, der Bund, der Kanton, die Verantwortlichen für die Gutscheine der Gemeinden Horw und Hochdorf sowie des Gemeindeverbands von LuzernPlus vertreten sind. Die Begleitgruppe hat eine beratende Funktion inne und wird von der Leiterin der Abteilung Kinder Jugend Familie der Stadt Luzern präsiert. Daneben unterstützt die Projektberatung (Interface Politikstudien Forschung Beratung) das Prozessmanagement sowie die Qualitätsentwicklung in der Umsetzung des Pilotprojekts und ist für die Evaluation verantwortlich. Schliesslich ist die Projektabwicklung in verschiedenen Arbeitsgruppen (Umsetzung, Finanzen, Evaluation, Qualitätsentwicklung und Information) organisiert.

2.1.3 ANTRAGSTELLUNG UND FINANZFLUSS

Das Prinzip der Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern beruht darauf, dass alle Erziehungsberechtigten, die über einen Wohnsitz in Luzern (ab 2010 einschliesslich Litau) verfügen, Betreuungsgutscheine für jedes Kind im Alter von vier Monaten bis zum Kindergartenentrtritt beanspruchen können. Bedingung ist, dass das Kind über einen Betreuungsplatz in einer anerkannten Kindertagesstätte oder bei einer anerkannten Tageselternvermittlungsstelle in der Stadt Luzern respektive in einer Gemeinde der Agglomeration verfügt. Der Anspruch auf Betreuungsgutscheine ist zudem vom Ausmass der Erwerbstätigkeit (Stellenprozente) abhängig. Im Minimum muss das Erwerbsspensum bei Alleinerziehenden 20 oder mehr Prozent und bei Paaren 120 oder mehr Prozent betragen. Neben erwerbstätigen Personen haben auch Personen in Aus- und Weiterbildungen sowie bei der Arbeitslosenversicherung anspruchsberechtigte Personen Anrecht auf Betreuungsgutscheine. Zudem sollen zur Bemessung der Höhe der Gutscheine das Einkommen sowie das Vermögen massgeblich sein. Damit die Qualität der Angebote gewährleistet werden kann, ist es nötig, dem Bewilligungsverfahren sowie der regelmässigen Kontrolle der Erfüllung der Bewilligungskriterien der Kitas und der Tageseltern-Vermittlung zusätzliche Beachtung zu schenken.

Die konkrete Ausgestaltung der Antragstellung und des Finanzflusses wird in der nachfolgenden Darstellung aufgezeigt (vgl. Darstellung D 2.2). Für den Antrag suchen sich die Eltern selbst einen Betreuungsplatz ihrer Wahl (1). Sie erhalten von der Kita respektive der Tageselternvermittlungsstelle eine Bestätigung, dass der Platz im gewünschten Ausmass zur Verfügung steht. Anschliessend wird ein Vertrag über das Betreuungsverhältnis abgeschlossen (2). Danach stellen die Eltern bei der Stadt Antrag für Betreuungsgutscheine (3). Die Stadt errechnet die Höhe der Betreuungsgutscheine auf der Basis des Erwerbsspensums – das den Umfang des Anspruchs bestimmt – sowie auf der Basis des steuerbaren Vermögens und Einkommens. Die Eltern erhalten von der Stadt eine Bescheinigung über die Gutscheinhöhe (4).

D 2.2: Übersicht über Antragstellung und Finanzfluss



Eigene Darstellung.

Wurden den Eltern die Betreuungsgutscheine zugesprochen, erhalten sie die entsprechende Monatstranche automatisch von der Stadt zugestellt (5). Wichtig dabei ist, dass die Stadt die Beiträge rechtzeitig ausbezahlt, bevor die Eltern die Rechnung der Kita oder der Tageselternvermittlungsstelle begleichen müssen. Dies stellt sicher, dass die Eltern die Betreuungskosten nicht bevorschussen müssen und dass die ausbezahlten Mittel zweckgerichtet eingesetzt werden. Die Kita respektive Tageselternvermittlungsstelle stellt den Eltern monatlich die Vollkosten in Rechnung (6). Die Eltern bezahlen diese Rechnung (7). Bezahlen die Eltern ihre Rechnung nicht, melden dies die Kitas oder die Tageselternvermittlungsstelle der Stadt umgehend. Diese stellt dann die Zahlungen an die Eltern ein, um eine zweckfremde Verwendung der Mittel zu vermeiden. Veränderungen bezüglich Erwerbseinkommen und Erwerbsspensum bei den Erziehungsberechtigten werden jährlich berücksichtigt. Die Eltern werden verpflichtet, erhebliche Veränderungen ihres Einkommens respektive ihres Erwerbsspensums der Stadt zu melden (8). Die Kitas ihrerseits melden der Stadt monatlich die Veränderungen des Betreuungsumfangs der Kinder. Zudem informieren sie die Stadt bei Auflösung des Betreuungsverhältnisses (9).

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

2.2 ZIELE DES ZWISCHENBERICHTS DER EVALUATION

Das Pilotprojekt wird wissenschaftlich evaluiert. Dieser Evaluation wird grosse Bedeutung beigemessen, da es sich beim Luzerner Pilotprojekt schweizweit um das erste Vorhaben handelt, welches die Idee der „Betreuungsgutscheine“ in der Praxis erprobt. Zwei Herangehensweisen bestimmen die Evaluation. Die Evaluation verfolgt einerseits einen *formativ begleitenden Ansatz*. Das „Lernen“ steht im Vordergrund. Die Evalua-

tionsergebnisse fliessen fortlaufend in die Optimierung des Projekts ein. Sämtliche relevanten Akteure sind in diesen Lern- und Optimierungsprozess einbezogen. Das Evaluationsteam moderiert diesen Prozess und bringt als verwaltungsexterner Partner (im Sinne eines „kritischen Freundes“) eine zusätzliche Optik in die Beurteilung und Interpretation des Projekts ein. Andererseits verfolgt die Evaluation einen eher *summativ bilanzierenden Ansatz*. Im Vordergrund steht hier die zusammenfassende Darstellung und Beurteilung der Leistungen und Wirkungen des Projekts gegen Projektende. Dazu gehört auch die Überprüfung, ob die Massnahme die Erwartungen und Zielsetzungen erfüllen konnte.

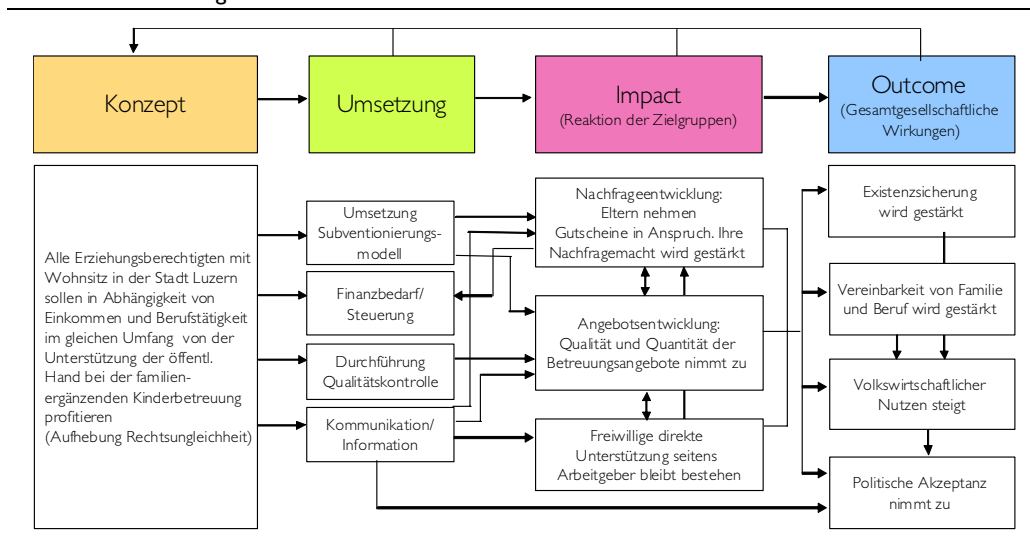
Der vorliegende Zwischenbericht dient daher in erster Linie dem „Lernen“ und verfolgt zwei Ziele:

- Etwas mehr als ein Jahr nach Einführung der Betreuungsgutscheine sollen die Erfahrungen mit diesem Finanzierungsmodell aufgezeigt werden.
- Es sollen die Grundlagen für die Organisation der Subventionierung familienergänzender Kinderbetreuung in der Stadt Luzern nach Abschluss des Pilotversuches geschaffen werden.

Zur Analyse des Pilotprojekts Betreuungsgutscheine greift die Evaluation auf das Modell des Politikzyklus zurück. Mit diesem Modell werden die Abläufe bei der Umsetzung des Projekts systematisch in Stufen gegliedert.⁴ Das Pilotprojekt Betreuungsgutscheine verfügt über konzeptionelle Grundlagen zur Ausgestaltung der Betreuungsgutscheine (Subventionierungsmodell, Umsetzungskonzept), welche die einstige Rechtsungleichheit aufheben. Die Stadt setzt diese Konzeption um, zahlt die Subventionen aus, trifft Massnahmen zur Qualitätskontrolle und informiert über das Projekt (Umsetzung). Das Projekt beeinflusst die Nachfrage und das Angebot im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung (Impact) und führt schliesslich auf einer gesamtgesellschaftlichen Ebene Wirkungen im Sinne der städtischen Kinder-, Jugend- und Familienpolitik herbei (Outcome).⁵

Darstellung D 3.1 zeigt das Wirkungsmodell des Pilotversuchs Betreuungsgutscheine.

D 3.1: Wirkungsmodell



Fragestellungen

Vor dem Hintergrund eines formativ begleitenden Ansatzes fokussiert der vorliegende Zwischenbericht den Verlauf und Stand der bisherigen Umsetzung und geht auf Schwierigkeiten im Umsetzungsprozess sowie Lösungsansätze ein.

- Von besonderem Interesse ist, inwiefern sich die *konzeptionellen Grundlagen*, namentlich das Subventionierungs- und das Umsetzungsmodell bewähren und welche Anpassungen vorgenommen werden müssen.

⁴ Balthasar, Andreas (2000): Evaluationssynthesen, Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen. LeGes – Gesetzgebung & Evaluation 11(1), S. 13–25.

⁵ Leitsätze der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik der Stadt Luzern; verabschiedet vom Stadtrat im Januar 2006.

- Bezüglich der *Umsetzung* wird aufgezeigt, wie der administrative Aufwand beurteilt wird, wie sich die Kosten während und gegebenenfalls nach dem Pilotprojekt verteilen, welche Qualitätskontrollen durchgeführt oder weiterentwickelt werden müssen und wie die relevanten Akteure informiert respektive in das Projekt einbezogen werden. Dabei wird jeweils auch auf mögliche Optimierungen eingegangen.
- Eine Beurteilung der *Wirkungen (Impact)* bei den verschiedenen Zielgruppen (Eltern, Betreuungseinrichtungen sowie Arbeitgeber) ist zum jetzigen Zeitpunkt nur teilweise möglich. Wo sich aber erste Veränderungen bezüglich Nachfrage- und Angebotsentwicklung abzeichnen, werden diese geschildert.
- Gesamtgesellschaftliche *Wirkungen (Outcome)* zum Beitrag der Betreuungsgutscheine zu der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, der Existenzsicherung, dem volkswirtschaftlichen Nutzen und der politischen Akzeptanz sind aufgrund der kurzen Projektlaufzeit noch nicht evaluierbar. Im vorliegenden Bericht ist es einzig möglich, erste Hinweise dazu aufzuführen.

Datengrundlagen

Der vorliegende Zwischenbericht beruht sowohl auf quantitativen als auch qualitativen Erhebungsinstrumenten:

- *Dokumente:* Sie geben Aufschluss über die Grundlagen, die Ausgestaltung und die Planung der Umsetzung des Pilotprojekts. Berücksichtigt wurden die Konzeptpapiere, die Statusberichte an den Stadtrat, das Kommunikationskonzept und die dazugehörigen internen Arbeitspapiere und -listen, die gesammelten Rückmeldungen zu den Qualitätsdialogen sowie Publikationen und Formulare auf der Homepage der Stadt Luzern.
- *Laufendes Monitoring der Systemdaten:* Daten, welche bei der Stadt im Rahmen des Umsetzungsprozesses anfallen, werden ausgewertet. Sie stammen aus dem Antragsformular für Eltern, dem Bestätigungsformular der Kita/Tageseltern-Vermittlung, dem Formular für die Ausbildungsbeiträge sowie aus Abrechnungen.
- *Protokolle der verschiedenen Gremien:* Es wurden die Protokolle der Begleitgruppe (9 Protokolle), der Qualitätsgruppe (6 Protokolle), der Projektgruppe (9 Protokolle) sowie die Gespräche mit der Tageseltern-Vermittlung (2 Protokolle, 3 Aktennotizen) berücksichtigt. Sie geben Aufschluss darüber, welche Überlegungen den geplanten und den umgesetzten Massnahmen und Entscheidungen zugrunde liegen.
- *Selbstevaluation:* Als weitere Datengrundlage wurde auf die Selbstevaluationen der mit der Umsetzung beauftragten Arbeitsgruppen (Umsetzung, Finanzen, Qualitätsentwicklung, Information) im Mai 2009 und im April 2010 zurückgegriffen. Dieses reflexive Instrument umfasst die Bewertung der Umsetzungsprozesse, der Leistungen und der dadurch bei den Zielgruppen ausgelösten Wirkungen und dient als Ausgangspunkt für notwendige Anpassungen und Massnahmen. Im Rahmen der Evaluation geben die Selbstevaluationen zudem Aufschluss über die Arbeitsweise der Projektleitung.

- *Schriftliche und telefonische Befragungen von Kitas/Tageseltern-Vermittlung und Eltern:* Mit diesen Instrumenten wurde die Sicht der beteiligten Institutionen und Eltern berücksichtigt:
 - Die Nullmessung erfolgte im März 2009 durch eine schriftliche Befragung bei sämtlichen bewilligten Kitas der Stadt Luzern und Agglomeration sowie mit einem separaten Fragebogen bei der Tageseltern-Vermittlung der Stadt Luzern. 27 Kitas der Stadt und Agglomeration Luzern haben sich an der Erstbefragung im März 2009 beteiligt.
 - Mit einer telefonischen Kurzbefragung im Mai/Juni 2010 wurden die Kitas sowie die Tageseltern-Vermittlung der Stadt Luzern nach ersten Erfahrungen und beobachteten Veränderungen befragt. Insgesamt haben 23 der angefragten 24 Kitas an der Befragung teilgenommen (eine Kita hat aufgrund temporärer Überlastung auf eine Stellungnahme verzichtet).
 - Eltern, welche ihr Kind in einer Einrichtung der Stadt Luzern betreuen lassen, wurden ebenfalls im März 2009 im Sinne einer Nullmessung schriftlich befragt. Mit einer Rücklaufquote von 61,3 Prozent (989 verteilte Fragebogen; 606 erhaltene Fragebogen) haben erfreulich viele Eltern teilgenommen.
 - Die Eltern wurden ebenfalls zu ihren Erfahrungen mit dem neuen Finanzierungsmodell im Juni 2010 mittels einer telefonischen Kurzbefragung interviewt. Befragt wurde eine Stichprobe von 22 Eltern. Bei der Auswahl der Eltern wurde darauf geachtet, dass möglichst aus allen Kitas Eltern vertreten sind. Ebenso wurden Eltern befragt, die von einem Geschwisterbonus, einem Säuglingsgutschein oder einer Übergangslösung profitieren und sowohl aus unteren, mittleren wie auch oberen Einkommensegmenten stammen. Zudem wurden drei Eltern befragt, die ihr Kind in einer Tagesfamilie betreuen lassen.

Das neue Finanzierungsmodell kommt seit über einem Jahr zur Anwendung. Bereits kann man auf erste Erfahrungen zur Umsetzung des neuen Modells zurückblicken. Ebenso wurden konzeptionelle Anpassungen nötig. Diese vorläufigen Ergebnisse sowie mögliche Optimierungen werden im Folgenden dargelegt.

4.1 BEURTEILUNG VON MODELLELEMENTEN

Das Pilotprojekt ist so angelegt, dass laufend Anpassungen am bestehenden Finanzierungsmodell vorgenommen werden können. Daher werden als erstes einzelne Umsetzungselemente und deren Beurteilung geschildert.

4.1.1 ANSPRUCHSVORAUSSETZUNGEN

Einkommensabhängige Betreuungsgutscheine werden derzeit allen Eltern mit Wohnsitz in Luzern und ab 2010 in Littau bis zu einem steuerbaren Einkommen von 100'000 Franken respektive von 124'000 Franken bei Eltern mit Säuglingen gewährt. Voraussetzung dazu sind ein Betreuungsplatz in einer Kita oder Tagesfamilie sowie ein Erwerbsspensum beider Eltern von mindestens 120 Prozent respektive 20 Prozent bei Alleinerziehenden.

Kitas erachten Anspruchsvoraussetzungen als angemessen

Die Anspruchsvoraussetzungen werden von Kitas als angemessen beurteilt. Besonders positiv hervorgehoben wurde, dass im Unterschied zur Situation vor April 2009 nun auch mehr Eltern mit einem mittleren Einkommen (40'000 bis 90'000 Fr.) von den Subventionen profitieren. Allerdings kritisierten vor allem Kitas, die zuvor über einen Leistungsvertrag verfügten, dass infolge der Unterstützung von mehr Eltern den einzelnen Familien weniger Subventionen zuteil werden. Zudem haben einige Kitas darauf hingewiesen, dass aus ihrer Sicht das Mindesterwerbsspensum von 120 Prozent für viele Eltern kaum erreichbar sei oder monatlich variierende Arbeitspensen zu wenig berücksichtigt würden. Die Kitas bedauerten schliesslich, dass Eltern, die ausserhalb der Stadt Luzern wohnen, keinen Anspruch auf finanzielle Unterstützung haben.

Tageseltern-Vermittlung schätzt die Möglichkeit flexibler Lösungen

Seitens der Tageseltern-Vermittlung zeigte man sich zufrieden mit den Anspruchsvoraussetzungen. Geschätzt wurden die hohe Flexibilität und das Entgegenkommen der Stadt bei Spezialanträgen.

Eltern sind mit Anspruchsvoraussetzungen mehrheitlich zufrieden

Drei Viertel aller befragten Eltern waren ebenfalls grundsätzlich zufrieden mit den Anspruchsvoraussetzungen. Sie erachteten die Grenze für den Bezug von Betreuungsgutscheinen (100'000 Fr. bei Kindern über 18 Monaten respektive 124'000 Fr. bei Kindern bis 18 Monaten) als sinnvoll. Vereinzelt wurde die Meinung vertreten, dass das massgebende Einkommen mit bis zu über 100'000 Franken zu hoch angesetzt sei. Stattdessen sollten tiefere Einkommensklassen noch stärker unterstützt werden. Zudem wurde begrüsst, dass auch Studierende oder Arbeitssuchende Anspruch auf Betreu-

ungsgutscheine hätten und die Stadt bei monatlich variablen Arbeitspensen flexible Lösungen ermögliche. Die Eltern schätzten es als sinnvoll ein, dass Paare ein Erwerbsum von 120 Prozent erreichen müssen, um Anspruch auf Betreuungsgutscheine zu haben. Einige Eltern hingegen kritisierten diese Auflage. Es wurde argumentiert, dass es auch bei einem niedrigen gemeinsamen Arbeitspensum Überschneidungen der Arbeitstage geben könne.

4.1.2 HÖHE DER BEITRÄGE

Ausgehend von den Subventionierungssätzen vor Einführung der Betreuungsgutscheine wurde die Höhe der Gutscheinbeiträge berechnet. Eltern müssen dabei einen Beitrag von mindestens 15 Franken pro Tag für die Betreuung selber leisten. Die Darstellung D 4.1 zu den Subventionen nach Einkommensklassen gibt Aufschluss über die Gutscheinbeiträge pro Betreuungstag beziehungsweise pro Stunde und Kind.

D 4.1: Übersicht über die Gutscheinbeiträge

Massgebendes Einkommen*	Gutscheinbeiträge pro Tag in Kindertagesstätten**		Gutscheinbeiträge pro Stunde bei Tageseltern-Vermittlung**	
	Kinder ab 3 bis 18 Monate	Kinder ab 18 Monaten bis Kindergarten	Kinder ab 3 bis 18 Monate	Kinder ab 18 Monaten
–20'000 Fr.	107 Fr.	77 Fr.	10.60 Fr.	8.00 Fr.
21'001–24'000 Fr.	104 Fr.	74 Fr.	10.60 Fr.	8.00 Fr.
24'001–28'000 Fr.	101 Fr.	71 Fr.	10.30 Fr.	7.70 Fr.
28'001–32'000 Fr.	97 Fr.	67 Fr.	9.80 Fr.	7.20 Fr.
32'001–36'000 Fr.	93 Fr.	63 Fr.	9.40 Fr.	6.80 Fr.
36'001–40'000 Fr.	88 Fr.	58 Fr.	8.90 Fr.	6.40 Fr.
40'001–44'000 Fr.	83 Fr.	53 Fr.	8.40 Fr.	6.00 Fr.
44'001–48'000 Fr.	78 Fr.	48 Fr.	7.90 Fr.	5.60 Fr.
48'001–52'000 Fr.	74 Fr.	44 Fr.	7.40 Fr.	5.20 Fr.
52'001–56'000 Fr.	70 Fr.	40 Fr.	6.90 Fr.	4.80 Fr.
56'001–60'000 Fr.	66 Fr.	36 Fr.	6.40 Fr.	4.40 Fr.
60'001–64'000 Fr.	62 Fr.	32 Fr.	5.90 Fr.	4.00 Fr.
64'001–68'000 Fr.	58 Fr.	28 Fr.	5.40 Fr.	3.60 Fr.
68'001–72'000 Fr.	54 Fr.	24 Fr.	5.00 Fr.	3.20 Fr.
72'001–76'000 Fr.	50 Fr.	20 Fr.	4.50 Fr.	2.70 Fr.
76'001–80'000 Fr.	46 Fr.	16 Fr.	3.90 Fr.	2.10 Fr.
80'001–84'000 Fr.	43 Fr.	13 Fr.	3.40 Fr.	1.60 Fr.
84'001–88'000 Fr.	40 Fr.	10 Fr.	2.90 Fr.	1.10 Fr.
88'001–92'000 Fr.	37 Fr.	7 Fr.	2.40 Fr.	0.60 Fr.
92'001–96'000 Fr.	34 Fr.	4 Fr.	2.10 Fr.	0.30 Fr.
96'001–100'000 Fr.	34 Fr.	4 Fr.	1.90 Fr.	0.30 Fr.
100'001–108'000 Fr.	24 Fr.	0 Fr.	1.70 Fr.	0.30 Fr.
108'001–116'000 Fr.	14 Fr.	0 Fr.	1.50 Fr.	0.00 Fr.
116'001–124'000 Fr.	4 Fr.	0 Fr.	1.50 Fr.	0.00 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.

** : Ab dem zweiten Kind werden zu diesen Beträgen jeweils Fr. 10.– pro Kind und Tag (in Kitas) respektive Fr. 1.– pro Kind und Stunde (bei TEV) hinzugerechnet (Geschwisterbonus).

Gutscheinhöhe für tiefe Einkommen zu niedrig

Bezüglich der Gutscheinhöhe bestand die Vermutung, dass Eltern mit tiefem Einkommen auf Sozialhilfe angewiesen sind, weil die Betreuungsgutscheine zu wenig hoch sind. Betroffenen könnte es daher als vernünftig erscheinen, auf eine Arbeitsleistung zu verzichten und die Kinder selber zu betreuen. Für die Stadt Luzern würde dies bedeuten, dass diese Personen der Sozialhilfe zur Last fallen würden. Die Studie von Balthasar, Gysin (2009) zu diesem Sachverhalt bestätigt diese Vermutung und weist darauf hin, dass eine Anhebung der Gutscheintarife die Problematik entschärfen würde.⁶

Kitas erachten Gutscheinhöhe als zu tief

Kitas hatten in den telefonischen Kurzbefragungen darauf hingewiesen, dass aus ihrer Sicht die Gutscheinhöhe für tiefere Einkommen noch zu gering sei. Aber auch für Eltern mit mittlerem Einkommen seien stärkere finanzielle Anreize nötig, damit die Kinderbetreuung in einer Kita attraktiv bleibe und nicht auf private Betreuung ausgewichen werden müsse. Bei der TEV hingegen ist man mit der Höhe der Beiträge zufrieden.

Eltern sind grundsätzlich zufrieden

Eltern schätzten es vor allem, dass die Betreuungsgutscheine aufgrund des steuerbaren Einkommens berechnet werden und die Höhe der Beiträge einkommensabhängig ist. Rund die Hälfte der Eltern empfand die Beiträge allerdings als ungenügend. Insbesondere für Eltern mit einem guten Einkommen waren diese zu tief angesetzt, sodass sich eine ausserfamiliäre Betreuung nur noch knapp lohnt. Einige Eltern haben aufgrund der zu geringen finanziellen Unterstützung das Pensum der Betreuung denn auch reduziert.

4.1.3 SÄUGLINGSGUTSCHEINE

Kleinkinder bis 18 Monate erhalten im Gutscheinmodell im Vergleich zu Kindern über 18 Monaten einen um 30 Franken erhöhten Gutschein. Der höhere Aufwand für Säuglinge wird mindestens um den Faktor 1,38 berücksichtigt und setzt sich zusammen aus Betreuungskosten sowie Aufwendungen für Raummiete, Verpflegung, Material und Administration. Den Einrichtungen wird damit die Einführung differenzierter Betreuungstarife ermöglicht.

Kitas und TEV begrüßen Säuglingsgutscheine

Grundsätzlich beurteilten eine Mehrheit der Kitaleitenden sowie die TEV eine Unterscheidung der Subventionen für Kleinkinder bis 18 Monate respektive ab 18 Monaten als zielführend. Mit der Systemumstellung haben einige Kitas neu einen Säuglingstarif eingeführt oder Tarifierpassungen vorgenommen. Gemäss Angaben der Kitas ist auch der umgekehrte Fall eingetroffen, wonach Eltern von den Gutscheinen für Säuglinge profitieren, die Kita aber keinen Zuschlag verrechnet. Gegenüber den Eltern sei die Beitragsunterscheidung zudem nicht immer einfach kommunizierbar, da Eltern den unterschiedlichen Aufwand in der Betreuung von Kleinkindern häufig unterschätzten. Die Höhe des Beitrags erachteten einzelne Kitas überdies als ungenügend, da ihrer Ansicht nach die anfallenden Kosten nicht gedeckt würden.

⁶ Balthasar, Andreas; Gysin, Basil (2009): Betreuungsgutscheine Stadt Luzern: Überlegungen zur Erhöhung der Betreuungsgutschein-Beträge bei tiefen Einkommen, Luzern.

Eltern sprechen sich für Säuglingsgutscheine aus

Die telefonisch befragten Eltern erachteten die höheren Tarife für Säuglinge als angemessen, da diese mehr Pflege, Zeit und Aufmerksamkeit beanspruchen und somit höhere Betreuungskosten verursachen.

4.1.4 GESCHWISTERBONUS

Geschwister erhielten zu Beginn des Pilotprojektes keine zusätzliche finanzielle Unterstützung. Nach eingehenden Diskussionen mit den beteiligten Akteuren hat sich die Stadt jedoch aus folgenden Gründen für einen Geschwisterbonus entschieden: Erstens haben Berechnungen aufgezeigt, dass es sich für Familien mit zwei oder mehreren familienergänzend betreuten Kindern aus finanzieller Hinsicht kaum lohnt, wenn beide Elternteile erwerbstätig sind. Das Zusatzeinkommen muss weitgehend für die Betreuungskosten sowie für Steuern und andere Abgaben aufgewendet werden.⁷ Zweitens entlastet der Geschwisterbonus vor allem auch die höheren Einkommen, weil er für alle Einkommensklassen gleich hoch ist. Jedes zweite und weitere Kind, das in der Kita oder bei Tageseltern betreut wird, erhält einen Bonus von 10 Franken pro Tag respektive 1 Franken pro Stunde bei den Tageseltern. Die Mehrkosten für den Geschwisterbonus werden jährlich auf rund 170'000 Franken geschätzt. Die Einführung eines Geschwisterbonus wurde auf 1.1.2010 getätigt.

Die Entlastung durch den Geschwisterbonus ist spürbar

Für die Kitas sowie die TEV ist der Geschwisterbonus eine sinnvolle Erweiterung des Gutscheinmodells. So berichteten Kitas, dass Eltern ohne Geschwisterbonus und bei steigenden Betreuungskosten beim zweiten Kind oftmals das Betreuungsverhältnis künden mussten. Mit dem Bonus könnten sich die Eltern auch bei steigenden Betreuungskosten weiterhin eine Kita leisten.

Hohe Akzeptanz der Eltern gegenüber Geschwisterbonus

Bei den Eltern ist die Akzeptanz des Geschwisterbonus noch höher. Selbst jene, die keinen solchen Rabatt bezogen, erachteten diese Zusatzleistung als sinnvoll. Die Preisreduktion stellt für Eltern, die mehrere Kinder in derselben Kita betreuen lassen, eine spürbare Entlastung dar.

4.1.5 ÜBERGANGSLÖSUNGEN

Einige Eltern werden mit dem neuen Modell nicht mehr im gleichen Ausmass unterstützt wie vor Einführung der Betreuungsgutscheine. Nachteile des Systemwechsels machten sich insbesondere bei jenen Eltern bemerkbar, die bis zur Einführung von Betreuungsgutscheinen subventionierte Plätze in einer Kita oder bei Tageseltern hatten. Um zu vermeiden, dass diese Eltern aus Kostengründen ihre Kinder aus einer Kita nehmen müssen, wurden individuelle Übergangslösungen gesucht. Der finanzielle Aufwand betrug bis Ende 2009 rund 180'000 Franken. Sie werden noch bis maximal Ende 2010 ermöglicht.⁸

⁷ Balthasar, Andreas; Gysin, Basil (2009): Betreuungsgutscheine Stadt Luzern: Überlegungen zur Erhöhung der Betreuungsgutschein-Beträge bei tiefen Einkommen, Luzern.

⁸ Vgl. Stadt Luzern (2008): Verordnung über das Pilotprojekt Betreuungsgutscheine vom 12. November 2008, Luzern. Artikel 13.

Kitas schätzen die Flexibilität der Stadt bezüglich Übergangslösungen. Von den Kitas wurde die Regelung von Übergangslösungen für bestimmte Eltern als besonders wichtig erachtet. Zudem prüft die Stadt aus ihrer Sicht die Gesuche von Eltern unbürokratisch. Den Eltern war jedoch nicht immer bewusst, dass sie von solchen Übergangslösungen profitierten.

4.1.6 AUSBILDUNGSBEITRÄGE

Der Personalmarkt für ausgebildete Betreuerinnen und Betreuer ist ausgetrocknet und gleichzeitig werden neue Betreuungsinstitutionen eröffnet, die qualifiziertes Personal brauchen. Ausbildungsplätze sind sehr gefragt (200 Bewerbungen auf einen Ausbildungsplatz), jedoch aufgrund der häufigen Absenzen und der Betreuungsintensität von Auszubildenden für die Institutionen finanziell äusserst unattraktiv. Im Sinne einer direkten finanziellen Unterstützung wurde daher den Kitas beim Start des Pilotprojekts maximal 8'000 Franken pro Auszubildende pro Jahr ausbezahlt. Der Beitrag wurde also an die Anzahl der vorhandenen Ausbildungsplätze und damit indirekt an qualifiziertes Personal gebunden. Mit dieser Einschränkung will die Stadt verhindern, dass Auszubildende angestellt werden ohne dass eine qualitativ angemessene Betreuung durch ausgebildetes Kitapersonal gewährleistet ist. Um aber dem steigenden Bedarf an Fachpersonal, insbesondere für die Betreuung von Kleinkindern unter 18 Monaten, noch besser Rechnung tragen zu können, wurde der Betrag per 1.1.2010 auf maximal 10'000 Franken pro Auszubildende erhöht. Auch die Tageseltern-Vermittlung hat von diesen Beiträgen profitiert.

Ausbildungsbeiträge schaffen Ausbildungsplätze

Für die Kitas schafften die Ausbildungsbeiträge einen wichtigen Anreiz, Lehrstellen zu schaffen und die Auszubildenden angemessen zu betreuen. Vier Kitas konnten dadurch bereits neue Ausbildungsplätze schaffen oder werden diese demnächst anbieten. Kitas, die bereits von den Ausbildungsbeiträgen profitierten, berichteten, dass die Unterstützung eine grosse finanzielle Entlastung sei. Darüber hinaus seien die Beiträge eine zusätzliche Motivation, den Auszubildenden ein hohes Ausbildungsniveau zukommen zu lassen. Jedoch wünschten sich zwei Kitaleitende, dass die finanzielle Unterstützung ausschliesslich pro Auszubildende und nicht zusätzlich pro Ausbildungsplatz berechnet würde, da die relevanten Kosten pro Person anfallen. Konkret würden die Ausbildungsbeiträge zur Kompensation des Personalausfalls der Auszubildenden verwendet. Dadurch hätte sich im Übrigen auch die Betreuungsqualität verbessert. Aber auch Reisespesen, Schulmaterial oder ausserordentliche Veranstaltungen der Auszubildenden würden mit den zusätzlichen Mitteln finanziert. Eine Kita investierte den Beitrag in die Aus- und Weiterbildung der Kitaleitung und der Mitarbeitenden. Allerdings berichteten auch drei Kitaleitende, dass sie über die Verwendung der Beiträge durch die Geschäftsleitung nicht informiert seien.

4.2 UMSETZUNG SUBVENTIONIERUNGSMODELL

In diesem Abschnitt gehen wir auf die Umsetzung und mögliche Optimierungen der Betreuungsgutscheine ein. Dabei wird die Umsetzung in der Verwaltung, in den Kitas, bei der Tageseltern-Vermittlung sowie bei den Eltern dargelegt und beurteilt.

4.2.1 UMSETZUNG IN DER VERWALTUNG

Im Oktober 2007 hat der Stadtrat von Luzern die Abteilung Kinder Jugend Familie (KJF) beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen sowie Interface Politikstudien Forschung Beratung, eine Grundlagenstudie zur Einführung von Betreuungsgutscheinen für Kinder im Vorschulalter zu erarbeiten. Am 23.10.2008 hat der Grosse Stadtrat mit Bericht und Antrag 31/208 der Einführung des Pilotprojektes zugestimmt. Schon am 1. April 2009 wurden die ersten Betreuungsgutscheine ausbezahlt. Innerhalb dieser kurzen Vorlaufzeit wurden Zuständigkeiten, Anspruchsvoraussetzungen, Umsetzungsprozesse, der Finanzfluss und Ähnliches festgelegt. Es konnte ein einfaches und gut verständliches System aufgebaut werden.

Umsetzung ist gut angelaufen

Aus Sicht der Mitarbeitenden der Abteilung KJF der Stadt Luzern war man mit der Vorbereitungsphase des Pilotprojekts insgesamt zufrieden. Förderlich haben sich gemäss der Selbstevaluation die gute Zusammenarbeit sowie die Möglichkeit, Änderungen laufend vorzunehmen, ausgewirkt. Die ausreichend zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen ermöglichten der Abteilung, auf Herausforderungen adäquat zu reagieren.

Verwaltungsinternes Wissensmanagement ist zentral

Im Projektverlauf wurden die für Projekte in dieser Grössenordnung notwendigen Kommunikations- und Planungsschritte angegangen. Konkret wurden die Zuständigkeiten und der Informationsfluss geregelt, eine neue Software erarbeitet und eingeführt sowie zusätzliches Personal eingestellt. Dabei hat sich herausgestellt, dass insbesondere die Organisation der Zusammenarbeit im Team sowie das verwaltungsinterne Wissensmanagement zentrale Faktoren für das Gelingen des Projektes darstellen. Deshalb wurde ein Verfahren festgelegt, wie die Sicherung von Informationen gewährleistet wird. Schliesslich sammelt das Projektteam laufend die Erfahrungen und Rückmeldungen verschiedener Akteure während der Umsetzung, um diese für die weiteren Schritte (z.B. Gesetzesentwicklung) nach dem Pilotprojekt nutzen zu können.

4.2.2 UMSETZUNG IN DEN KITAS

An dieser Stelle wird geschildert, wie die Umstellung auf das neue Finanzierungssystem von den Kitas beurteilt wird.

Regelmässiger Austausch hat sich bewährt

Eine gute Zusammenarbeit mit den Kitas und der Tageseltern-Vermittlung war für die Projektleitung die Voraussetzung einer erfolgreichen Umsetzung der Betreuungsgutscheine. In regelmässigen Sitzungen und Veranstaltungen wurde daher versucht, die Anliegen der verschiedenen Akteurgruppen aufzunehmen und gemeinsame Lösungen anzustreben. Interessierte Kitas wurden sowohl vor als auch während des Umsetzungsprozesses stark einbezogen. Trotzdem hat die Stadt auch im Austausch mit den Kitas Kommunikationsdefizite festgestellt. Die Stadt hat daraufhin eine entsprechende Anlaufstelle für Kitas geschaffen und die Ansprechpersonen für die spezifischen Themen (Finanzen, Umsetzung usw.) definiert.

Ehemals subventionierte Kitas benötigen besondere Unterstützung
Die Umstellung auf das neue System stellt gerade jene Kitas, welche zuvor von einem Leistungsvertrag mit der Stadt profitierten, vor grosse Herausforderungen. Um den Übergang vom alten zum neuen System auch für diese möglichst optimal zu gestalten, bot die Stadt während der Pilotphase finanzielle, administrative und fachliche Hilfe an. Bis Ende 2010 soll die schrittweise Ablösung vollzogen sein. Der regelmässige Informationsaustausch soll aber weiterhin gepflegt werden.

Anfängliche Befürchtungen der Kitas konnten weitgehend aufgefangen werden

Seitens der Kitas blickte man der Einführung der Betreuungsgutscheine mit gemischten Gefühlen entgegen. Viele Einrichtungen freuten sich auf das neue Finanzierungssystem, da mehr Kitas subventionierte Plätze anbieten konnten und mehr Eltern von der finanziellen Unterstützung profitierten. Andere, darunter viele Einrichtungen mit langjährigem Leistungsvertrag, vertraten eine kritisch-konstruktive Haltung gegenüber dem Pilotprojekt. Befürchtet wurde, dass mit dem neuen System die unterschiedlichen Bedürfnisse und Angebote der Kitas nicht angemessen berücksichtigt würden und Eltern sich die qualitativ guten und damit teureren Kitas nicht mehr leisten könnten. Damit verbunden war die Sorge der Kitas, dass es zu einer generellen Abnahme der Betreuungsqualität kommen würde. Hinsichtlich der finanziellen Abwicklung befürchteten die Kitas, dass die Eltern den Beitrag zweckentfremden und sie daher in finanzielle Engpässe geraten würden. Wie im Folgenden noch aufgezeigt wird, konnte auf die meisten dieser Probleme entsprechend reagiert werden.

Kitas sind zufrieden mit der Umsetzung

Wichtig bei der Reaktion auf diese Befürchtungen der Kitas war sicherlich die gute Zusammenarbeit und Kommunikation mit der Stadt vor und während des Pilotprojektes. Diese wurde von einer überwiegenden Mehrheit der Kitas als erfreulich bezeichnet. Die Mitarbeitenden der Abteilung KJF seien gut erreichbar, kompetent und würden auf die Bedürfnisse der Kitas eingehen. Auch die eigentliche Umsetzung der Betreuungsgutscheine verläuft aus Sicht der Kitas sehr gut. Für einige Kitas war unklar, welche Vertragsveränderungen (wie z.B. Neueintritte, Kündigungen oder Änderungen des Betreuungsspensums) sie monatlich an die Stadt melden sollen. Um das Meldeverfahren zu vereinfachen, wünschten sich einige Kitas eine Liste der Eltern, welche Gutscheine beziehen, damit die Kitas nur für diese Eltern allfällige Änderungen melden müssen.

Die Systemumstellung erfordert Ressourcen

Bei der Schnittstelle zwischen Eltern und Kitas verläuft die Umsetzung ebenfalls weitgehend reibungslos. Besonders geschätzt wurde, dass die Anmeldung nun Sache der Eltern ist und die sensiblen Daten von Eltern bei der Stadt verwaltet werden. Gleichwohl war die Systemumstellung für viele Kitas mit einem Mehraufwand verbunden, weil sie beim Start der Gutscheine alle Eltern gleichzeitig darin unterstützen mussten, die Anträge auszufüllen. Die Stadt hat deshalb allen Kitas einen finanziellen Beitrag zugesprochen. Zudem wünschten sich mehrere Kitas, dass die Subventionsbeiträge direkt an die Institutionen ausbezahlt würden, da einige Eltern ihren Zahlungen nicht fristgerecht nachkommen würden. Andere Kitas wiederum sahen es als Vorteil für die Eltern, wenn die Betreuungsgutscheine den Eltern ausbezahlt und der Datenschutz somit gewahrt werde. Für Kitas, die mit den Eltern vereinbarten, dass die Auszahlung

der Gutscheine vorwiegend direkt an die Institution erfolgt, bringt das Nebeneinander von zwei Auszahlungsweisen auch einen erhöhten administrativen Aufwand mit sich.

4.2.3 UMSETZUNG IN DER TAGESELTERN-VERMITTLUNG (TEV)

Zusätzlich zu den Kitas wurde das Gutscheinmodell auch bei der TEV eingeführt. In diesem Abschnitt wird daher aufgezeigt, wie diese die Umsetzungsphase und die Umsetzung beurteilt.

Klärungsbedarf und Systemanpassungen

Die Umstellung auf die Betreuungsgutscheine stellte die Tageseltern-Vermittlung vor verschiedene Herausforderungen. Diese Herausforderungen betrafen insbesondere die Tatsache, dass die TEV auch Angebote für Schulkinder führt sowie die Angebote auf Stundeneinheiten basieren. Die Auszahlung von Betreuungsgutscheinen wurde daher in der Hoffnung auf eine Systemvereinfachung auf das gesamte Angebot der Tageseltern-Vermittlung ausgeweitet. Im Projektverlauf führte dies allerdings zu Problemen bei der Ausgestaltung. Es zeigte sich, dass das auf Stunden basierte Angebot der TEV nicht mit Monatspauschalen kompatibel ist. Weiter mussten die Betreuungsgutscheine in Bezug auf die Bewertung der Wartestunden während der Blockzeiten (Schule), die Wochenendbetreuung sowie die Übernachtungspauschalen neu geregelt werden.

Anfangsphase war sehr ressourcenaufwändig

Aus Sicht der Tageseltern-Vermittlung ist man mit der Zusammenarbeit mit der Abteilung KJF zufrieden. Alle am Projekt Beteiligten haben sich stark engagiert. Das neue Anmeldeverfahren bedeutete für die TEV allerdings zunächst einen höheren Beratungsaufwand, da Eltern mit verschiedenen Fragen direkt an die TEV anstatt an die Stadt gelangten. Die Kommunikation mit den Eltern stellte zudem eine Herausforderung dar: Die höhere Eigenleistungen der Eltern infolge Wegfall des Geschwisterrabattes oder der Subventionierung der Wartestunden wurden irrtümlicherweise als höhere Tarife kommuniziert und sorgten für Verwirrung und Unsicherheiten bei den Eltern. Das Anpassen der Verträge mit den Eltern wurde als sehr zeitintensiv erlebt. Zudem brauchte es einige Zeit, bis sich die Eltern mit den verschiedenen Kommunikationswegen und Ansprechpartnern im Rahmen der Betreuungsgutscheine zu Recht gefunden haben. Mittlerweile stelle das neue System allerdings eine Erleichterung für die TEV dar, da sie den Anspruch der Eltern auf finanzielle Unterstützung nicht mehr selbst abklären müsse. Die Umstellung auf die Betreuungsgutscheine bedeutete für die TEV auch, dass Informatikressourcen neu zu beschaffen waren. Zur Bewältigung des hohen administrativen Aufwands standen der Tageseltern-Vermittlung zudem nur die bestehenden personellen Ressourcen zur Verfügung.

4.2.4 UMSETZUNG BEI DEN ELTERN

Die finanzielle Abwicklung der Betreuungsgutscheine läuft in der Regel über die Eltern und nicht über die Einrichtungen. Nur wenn die Eltern einwilligen, werden die Betreuungsgutscheine an die Institutionen direkt überwiesen. Damit wird der Datenschutz für Eltern gewahrt. Dieser veränderte Ablauf bedeutet für die Eltern, welche zuvor bereits von finanzieller Unterstützung profitierten, eine grosse Umstellung. Um die Eltern zu unterstützen, wurden seitens der Stadt verschiedene Hilfestellungen eingeführt. So wurde in der Anfangsphase eine Hotline (auch abends) für Eltern eingeführt. Des Wei-

tern wurden Eltern mit Migrationshintergrund beim Ausfüllen der Formulare durch die Fachstelle FABIA unterstützt.

Hohe Zufriedenheit der Eltern mit dem Anmeldeverfahren

Die Zufriedenheit der Eltern mit dem Antragsformular und den Anmeldebedingungen ist gross. Die Befragten schätzten die Möglichkeit, online auf das Formular zugreifen zu können. Das Ausfüllen war zumeist problemlos möglich – auch fremdsprachige Eltern gaben nicht häufiger Probleme an als deutschsprachige Eltern. Bei Schwierigkeiten oder Fragen leistete die Kita oder die Tageseltern-Vermittlung Unterstützung.

Direkte Auszahlung an Eltern funktioniert gut

Die Überweisung der finanziellen Unterstützung funktioniert laut der grossen Mehrheit der Eltern gut. Jedoch erfolgt die Auszahlung der Gutscheine gesamthaft gesehen nur in rund der Hälfte aller Fälle über die Erziehungsberechtigten, wie dies im Modell vorgesehen ist.

Zunehmende Auszahlung an Kitas

Von den Eltern mit Kindern in Kitas liessen sich im Juni 2010 44 Prozent die Betreuungsgutscheine direkt auszahlen (vgl. Darstellung D 4.2). Ein Drittel der Gutscheine wurde von den Kitas bezogen und ein Viertel ging an soziale Einrichtungen, welche die Eltern bei finanziellen Fragen unterstützen. Im Vergleich zum Juni 2009 zeigt sich, dass der Anteil der direkten Auszahlungen an Eltern von 51 auf 44 Prozent zurückgegangen ist. Der relativ hohe Anteil an Gutscheinen, die den Institutionen direkt ausbezahlt werden, ist damit zu erklären, dass ein Teil der Kitas mit ehemaligem Leistungsvertrag diesen Finanzfluss bevorzugt und deshalb mit den Eltern eine Abmachung diesbezüglich getroffen hat. Im Modell ist allerdings die direkte Überweisung an die Eltern vorgesehen. Die Bedeutung und die Vorteile der direkten Auszahlung an Eltern müssen daher wieder vermehrt kommuniziert werden, will man die Eltern weiterhin in ihrer finanziellen Verantwortung stärken. Es ist deshalb das erklärte Ziel der Stadt, bis Ende 2012 möglichst alle Gutscheine direkt den Eltern auszuzahlen.

D 4.2: Auszahlungsart für Eltern mit Kindern in Kitas

	Juni 2009	Dez. 2009	Jan. 2010	April 2010	Juni 2010
Erziehungsberechtigte	51%	51%	47%	45%	44%
Kitas	29%	27%	31%	32%	33%
Soziale Einrichtungen, die Eltern bei Finanzfragen unterstützen	20%	23%	22%	23%	24%

Quelle: Monitoring-Daten der Stadt Luzern.

Bei Eltern, welche ihr Kind von Tageseltern betreuen lassen, wurden die Gutscheine im Jahr 2010 zu 95 Prozent an die TEV überwiesen. Die TEV weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die hohen monatlichen Schwankungen die Berechnung der Betreuungsstunden im Voraus erschweren. Einige Eltern erhielten daher für das Jahr 2009 zu hohe Beiträge und mussten diese per Ende 2009 der Stadt Luzern zurückbezahlen. Um das Risiko von Rückzahlungen zu minimieren und gleichzeitig die Flexibilität der Betreuungszeiten zu erhalten, hat die TEV mit den Eltern inzwischen eine Vereinbarung für die Direktzahlung abgeschlossen. Aus Sicht der TEV hat sich die finanzielle Abwicklung damit eingespielt. Sie hält zudem fest, dass viele Eltern die Verant-

wortung über die finanzielle Abwicklung gerne abgegeben haben. Die befragten Eltern unterstützen diese Optik. So seien die Abrechnungen sehr unübersichtlich und der administrative Aufwand für sie hoch.

4.3 FINANZBEDARF

Die Kosten des Pilotprojekts Betreuungsgutscheine werden in Darstellung D 4.3 veranschaulicht. Darin sind die Ausgaben der Stadt Luzern für die Jahre 2008 und 2009 aufgeführt. Die Kosten des Pilotprojekts setzen sich folgendermassen zusammen:

- Der grösste Teil der finanziellen Mittel (rund 74%) fliesst in die Betreuung der Kinder sowie an die Institutionen. Diese knapp zwei Millionen Franken wurden für die Gutscheine, die Übergangslösungen sowie die Ausbildungsbeiträge aufgewendet. Darin eingeschlossen sind auch die Auszahlungen an die Eltern von Kindern im Schulalter, welche von Tageseltern betreut werden. Für diese Schulkinder wurden Gutscheine im Wert von 146'000 Franken ausbezahlt. Im ersten Quartal 2009 waren die Leistungsverträge mit den Kitas noch gültig, weshalb die Gutscheine nur zwischen dem 1. April und 31. Dezember 2009 ausbezahlt wurden. Die Aufwendungen für die Übergangslösungen bei Kitas und Eltern werden noch längstens bis Ende 2010 gewährt.
- Zudem wurden Aufwendungen für begleitende Arbeiten getätigt. Darunter fallen die Personalkosten für den Vollzug 2008–2009 (98'000 Fr.), die Zusatzkosten für Aufsicht und Bewilligung (63'000 Fr.) sowie die Einführung eines EDV-Programms zur Auszahlung der Gutscheine (55'500 Fr.).
- Schliesslich sind Kosten angefallen, die ausschliesslich auf den Pilotcharakter des Projekts zurückzuführen sind und teilweise auch auf Auflagen seitens des Bundes basieren. So wurden eine externe Projektbegleitung in Anspruch genommen, eine externe Evaluation durchgeführt, Beratungen für Kitas und TEV angeboten usw. Ein grosser Teil dieser Kosten wird nach Abschluss des Pilotprojekts wegfallen.

D 4.3: Kosten Pilotprojekt Betreuungsgutscheine Vorbereitungsphase bis Ende 2009

Beiträge an Eltern, Kitas und TEV		
Total Auszahlung Betreuungsgutscheine 1.4. - 31.12.2009		1'473'900.00
Total Auszahlung Übergangslösungen an Eltern 1.4. - 31.12.2009		92'000.00
Total Auszahlung Übergangslösungen an Kitas		192'800.00
Total Ausbildungsbeiträge an Kitas und TEV		239'200.00
Total Auszahlung an Eltern, Kitas und TEV	73.8%	1'997'900.00
Begleitende Arbeiten		
Personalkosten Vollzug 2008 - 2009	3.6%	98'000.00
Zusatzkosten Aufsicht und Bewilligung (Weiterentwicklung der Qualität) 2008 - 2009	2.3%	63'000.00
EDV-Programm für den Vollzug 2008 - 2009	2.0%	55'500.00
Externe Projektbegleitung, externe Evaluation, interne Projektbegleitung, Beratungen Kitas und TEV, Informationsveranstaltungen usw.	18.2%	493'600.00
Total Kosten des Pilotprojektes 2008-2009 inkl. Schulbereich TEV	100%	2'708'000.00

Quelle: Finanzdaten der Stadt Luzern.

Insgesamt wurden somit bis Ende 2009 finanzielle Mittel von rund 2,7 Millionen Franken ausgegeben. An der Finanzierung des Pilotprojekts Betreuungsgutscheine in der

Stadt Luzern hat sich neben der Stadt auch der Bund im Rahmen der Anstossfinanzierung beteiligt.⁹ Er gewährt während höchstens bis 31.1.2011 Beträge von bis zu 30 Prozent der Kosten des Pilotprojekts. Anrechenbar sind die Kosten für die Betreuungsgutscheine sowie die Projektdurchführung und die Evaluation. Insgesamt hat der Bund bisher rund 768'600 Franken für das Pilotprojekt bezahlt.¹⁰

Budget wurde eingehalten

Die Stadt Luzern hat im Jahr 2009 mit den rund 2,7 Millionen Franken weniger ausgegeben als im Budget 2009 zur Verfügung stand. Gründe dafür liegen einerseits in der Betreuungsgutscheinhöhe, die mit einer gewissen Vorsicht berechnet wurde. Andererseits wurde auch die voraussichtliche Anzahl betreuter Kinder in der Stadt Luzern für das Budget vorsichtigerweise höher eingeschätzt. Per 1.1.2010 wurde der Geschwisterbonus eingeführt und wurden die Ausbildungsbeiträge von maximal 8'000 Franken pro Jahr und Lernende/r auf 10'000 Franken erhöht. Zudem beanspruchen mehr Kinder Betreuungsgutscheine als im Jahr 2009. Gemäss Hochrechnungen dürften die Ausgaben trotz der Erhöhungen im 2010 das Budget ebenfalls nicht überschreiten.

4.4 QUALITÄTSKONTROLLE UND -ENTWICKLUNG

Die Befürchtung, dass mit der Einführung von Betreuungsgutscheinen die Qualität der Angebote abnehmen wird, war zu Beginn des Pilotprojekts stark verbreitet. Gleichzeitig bietet aber die Wettbewerbssituation für die Kitas die Möglichkeit, sich über die Qualität im Sinne einer unique selling position von den anderen Kitas abzuheben. Vor diesem Hintergrund wurde im Pilotprojekt der Stadt Luzern Fragen der Qualität von Anfang an eine hohe Bedeutung beigemessen. Sowohl die Qualitätskontrolle als auch die Unterstützung in der Qualitätsentwicklung wurden deshalb intensiviert. Konkret wurden folgende Massnahmen im bisherigen Verlauf des Pilotprojekts realisiert:

- Erstens stellt die Stadt Luzern Betreuungsgutscheine nur an Eltern aus, die ihre Kinder in einer Institution oder einer Tageselternvermittlungsstelle unter der Aufsicht der Stadt Luzern oder mit der Bewilligung durch eine Agglomerationsgemeinde betreuen lassen. Damit stellt die Stadt Luzern sicher, dass mit den Gutscheinen Betreuungsqualität gemäss den Richtlinien des Sozialvorsteher-Verbandes der Gemeinden des Kantons Luzern unterstützt wird.
- Zweitens hat sich im September 2008 die Arbeitsgruppe Qualität formiert. Sie setzt sich aus Personen der Verwaltung der Stadt Luzern und des Kantons Luzern sowie von Kitas respektive Tageseltern-Vermittlung zusammen. Ihre Aufgabe ist es, die Qualität der Kitas und der TEV im Rahmen des Pilotprojekts Betreuungsgutscheine zu beobachten und die Entwicklung der Betreuungsqualität zu unterstützen. Zudem wird durch diese Gruppe ein Qualitätsdialog mit den beteiligten Kitas und der TEV geplant und durchgeführt. Diese Qualitätsdialoge finden halbjährlich statt und haben zum Ziel, die Vernetzung und den Austausch unter den Kitas und der Tageseltern-Vermittlung zu fördern sowie Denkanstösse zu aktuellen Problemen im Kita- und Tageseltern(vermittlungs)-Alltag zu geben.

⁹ Verordnung über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, Änderung vom August 2007, Art. 14a.

¹⁰ 30 Prozent von 2'562'000 Fr. (Gesamtkosten von 2'708'000 Fr. abzüglich 146'000 Fr. für die Aufwendungen für die Schulkinder).

- Drittens hat die Stadt Luzern für die Verantwortlichen für Aufsicht und Bewilligung ein Stellenplanmodell entwickelt, das die Bedarfsplanung des Personals in den Kitas erleichtert. Zudem wurden die Qualitätsrichtlinien des Sozialvorsteher-Verbandes (Strukturqualität) von 2003 in einer Arbeitsgruppe mit anderen Gemeinden überarbeitet, um sie den Gegebenheiten der Kitalandschaft in der Stadt Luzern und im ganzen Kanton besser anzupassen. Allerdings wurde an den Qualitätskriterien selber nichts geändert.
- Viertens beschäftigt sich die Stadt Luzern mit den Qualitätsrichtlinien bei der Tageseltern-Vermittlung und steht dazu in engem Austausch mit den Verbänden auf zentralschweizerischer und schweizerischer Ebene.

Nachfolgend wird insbesondere auf die Qualitätsdialoge und die Unterstützung durch die Verantwortlichen für Aufsicht und Bewilligung eingegangen.

4.4.1 QUALITÄTSDIALOGE

Seit Beginn des Pilotprojekts haben insgesamt drei Qualitätsdialoge stattgefunden. Der erste Qualitätsdialog im Mai 2009 war mehrheitlich geprägt von Informationen über die Umsetzung sowie der Diskussion von Schwierigkeiten, die im Laufe der Umsetzung auftreten. Darüber hinaus wurden die Bedürfnisse an Unterstützung zum Thema Qualitätsentwicklung und zur Zusammenarbeit unter den Kitas geklärt. Am zweiten Qualitätsdialog im November 2009 wurden die Anforderungen sowie die Organisation der Berufsausbildung zum/r Fachmann/-frau Betreuung thematisiert. Dabei konnten die Teilnehmenden aus einem reichen Fundus an Materialien und Instrumenten zur Gestaltung der Ausbildung von Lernenden profitieren. Zudem wurden umfassende Informationen zur Validierung von Bildungsleistungen abgegeben. Diese Validierung spricht langjähriges Kitapersonal an, das über viel Erfahrung in der Betreuung von Kindern verfügt und einen Berufsabschluss in diesem Berufsfeld anstrebt.¹¹ Der dritte Qualitätsdialog fand im Mai 2010 statt und war der Ergebnisqualität gewidmet. Es wurden Beispiele diskutiert, wie die Kitas Rückmeldungen von Eltern und Mitarbeitenden über die Qualität ihrer Kita einholen können. An diesen Qualitätsdialogen haben jeweils zwischen 20 und 30 Personen aus Kitas und der Tageseltern-Vermittlung teilgenommen.

Inhalte, Frequenz und Dauer der Qualitätsdialoge werden geschätzt. Beim zweiten und dritten Qualitätsdialog wurden unmittelbar im Anschluss an die Veranstaltungen schriftliche Feedbacks von den Teilnehmenden eingeholt. Die Auswertungen dieser Feedbacks zeigen, dass die Teilnehmenden insgesamt sowohl mit der Durchführung als auch mit den Inhalten dieser beiden Qualitätsdialoge zufrieden waren. Die an diesen Qualitätsdialogen vermittelten Informationen über den aktuellen Stand des Projekts Betreuungsgutscheine wurden als ausreichend beurteilt. Weiter schätzten die Teilnehmenden die Referate als informativ und klar ein. Zudem waren die gewählten Themen aus Sicht der Kitas und der TEV relevant für den Betreuungsall-

¹¹ Erwachsene können den Abschluss einer beruflichen Grundbildung (Berufslehre) auch nachholen, ohne hierfür eine formale Bildung, d. h. eine eigentliche berufliche Grundbildung machen zu müssen. Das Berufsbildungsgesetz lässt für den Nachweis von Kompetenzen mehrere Möglichkeiten offen. Das Spektrum reicht von reglementierten, strukturierten Verfahren bis hin zu Verfahren, bei denen Bildungsleistungen individuell angerechnet werden.

tag. Die Teilnehmenden haben wertvolle Anregungen zu den Themen Qualität und Ausbildung erhalten und auch die vorgestellten Instrumente wurden als praktikabel und nützlich für die eigene Arbeit befunden. Somit scheinen die Kitas und die TEV zumindest kurzfristig einen Nutzen aus den bisherigen Qualitätsdialogen gezogen zu haben. Der zeitliche Rahmen sowie die Frequenz der Qualitätsdialoge wurden mehrheitlich als optimal und vereinzelt als zu gering (längere Dauer und höhere Frequenz) eingeschätzt.

Austausch und Diskussion zwischen den Kitas könnte ausgebaut werden. Trotz dieser grossen Zufriedenheit wurde insbesondere beim zweiten Qualitätsdialog die fehlende Zeit für Gespräche mit anderen Kitaleitungen und Trägerschaften sowie für Diskussionen allgemein bemängelt. Diese Rückmeldung wurde im dritten Qualitätsdialog berücksichtigt, worauf auch die Beurteilungen diesbezüglich besser ausfielen. Zudem gaben bei der telefonischen Befragung insbesondere kleinere Kitas an, dass sie den Personalausfall nicht kompensieren und daher nicht an den Qualitätsdialogen teilnehmen konnten. Sie waren aber zumeist über die Inhalte informiert, da allen die Protokolle zugeschickt werden.

Wirkungen bei Kitas: Transfer in den Kita-Alltag noch nicht sichtbar
Auf die Frage, welchen Einfluss die Veranstaltungen auf den Kita-Alltag hätten, stuften die Befragten diesen als eher gering ein. Die Ansprüche an die eigene Qualität seien ohnehin sehr hoch und Qualitätsentwicklung fände laufend statt. Vieles, was in den Veranstaltungen diskutiert würde, komme bereits zur Anwendung. Dennoch schätzten die Kitas, dass ihre Meinung angehört würde und ein Austausch mit anderen Kitas stattfinde. Die anfänglich geäusserte Befürchtung, die Betreuungsqualität könne aufgrund der Betreuungsgutscheine abnehmen, wurde von einigen Kitas auch während der telefonischen Befragung wiederholt. Für einige Kitas war es nämlich nicht nachvollziehbar, wie billigere Kitas die Betreuungsqualität aufrechterhalten können. Eine Kita hat weiter auch bezüglich der eigenen Einrichtung einen vorübergehenden Qualitätsabfall erwähnt, da sie vermehrt Säuglingsplätze anbietet und den damit verbundenen höheren Anforderungen noch nicht gerecht werden könne.

Wirkungen bei TEV: Anerkennung der Betreuung durch Tagesfamilien
Ein verstärktes Engagement der Stadt bezüglich Sicherung der Betreuungsqualität wird seitens der TEV grundsätzlich begrüsst und ist auch Ausdruck der Anerkennung der Betreuung in Tagesfamilien als eigenständige Form. Im Rahmen der Qualitätsdialoge erhielt die Stadt erstmals Einblick in die bereits bestehenden und eingesetzten Qualitätsrichtlinien und Arbeitsinstrumente zur Qualitätssicherung der TEV. Ziel ist es, gemeinsam die Strukturqualität sukzessive zu verfeinern. Dabei ist wichtig, dass die Anforderungen der Betreuung in der Tagesfamilie nicht mit den Anforderungen an eine/n ausgebildete/n Fachfrau/mann Betreuung gleichgesetzt werden.

4.4.2 AUFSICHT UND BEWILLIGUNG

Vor Einführung der Betreuungsgutscheine wurde die über die Bewilligungen hinausgehende Qualitätssicherung hauptsächlich über die Leistungsverträge mit Kitas geregelt. Mit den Betreuungsgutscheinen wurden nun die Tätigkeiten der Verantwortlichen für Aufsicht und Bewilligung über alle Kitas hinweg verstärkt. Dieser intensivierte Kontakt von Seiten der Stadt wurde von den Kitas als hilfreiche Unterstützung wahr-

genommen. Die Besuche einer fachkundigen Ansprechperson in den Einrichtungen wurden von den Kitas mehrheitlich als Beitrag zur Qualitätssicherung geschätzt. Nur vereinzelt fühlten sich die Kitas dadurch kontrolliert. Zusätzliche Unterstützung durch die Verantwortlichen für Aufsicht und Bewilligung wurde von den Kitas aber keine erwartet.

Dagegen würde eine von der Stadt initiierte gemeinsame Qualitätsentwicklung auf breite Unterstützung seitens der Kitas treffen. Erfreulich viele Kitaleitende erklärten sich spontan bereit, sich an einer solchen Arbeitsgruppe zu beteiligen und dort erarbeitete Standards mitzutragen. Damit könne nämlich die Betreuungsqualität gesichert und die Professionalisierung von Kitas und Personal weiter gefördert werden. Ein solches Qualitätslabel könne, so eine Kitaleitende, zudem für Marketingzwecke genutzt werden. Allerdings betonten Kitas mit besonderen pädagogischen Konzepten, dass ihre individuellen Unterschiede in angemessener Form berücksichtigt werden müssten.

4.5 KOMMUNIKATION UND INFORMATION

Die Kommunikation und Information über das Pilotprojekt Betreuungsgutscheine wurde gemeinsam mit der Abteilung Kommunikation der Stadt Luzern realisiert. In einem Kommunikationskonzept wurden die geeigneten Kommunikationsmassnahmen für die verschiedenen Zielgruppen festgelegt. Ziele dieses Kommunikationskonzepts sind:

- die Projektidee zu vermitteln und damit die Bekanntheit des Projekts zu steigern,
- Vertrauen in das Pilotprojekt zu schaffen,
- Erkenntnisse für die Projektanpassung zu gewinnen und
- die erfolgreiche Implementierung des Projekts zu erreichen.

Die Informationen über das Pilotprojekt Betreuungsgutscheine richten sich an verschiedenste Zielgruppen wie Eltern, Kitas, Tageseltern-Vermittlung, aber auch Stadtrat, Sozialkommission, Bund sowie interessierte Kantone, Gemeinden, Fachverbände und die Öffentlichkeit. Diese Zielgruppen sollen laufend über die Entwicklung des Pilotprojekts informiert werden. Gemäss Kommunikationskonzept ist der Begriff „Kommunikation“ nicht nur im Sinne von Information zu verstehen, sondern auch im Sinne von Dialog. Durch Massnahmen, die ein Feedback der Zielgruppen ermöglichen, können wertvolle Erkenntnisse gewonnen werden, die wiederum in das Pilotprojekt einfließen. Gerade, weil das Projekt schweizweit keinen Vergleich kennt, ist eine regelmässige Kommunikation für das Gelingen des Pilotprojekts von essentieller Bedeutung.¹²

¹² Vgl. Stadt Luzern (2010): Kommunikationskonzept Betreuungsgutscheine vom 14. April 2010, Luzern.

Die Stadt Luzern hat vor diesem Hintergrund folgende Kommunikationsmassnahmen geschaffen:

D 4.4: Kommunikationsmassnahmen

Massnahmen	Bemerkungen
Newsletter Betreuungsgutscheine	Information über Projektstand, erscheint 2x jährlich, Versand per E-Mail, breite Streuung.
Medienmitteilung	Nach Statusbericht an Stadtrat, 2x pro Jahr sowie wenn Projekt vertiefte Information durch Medien erfordert.
Medienorientierung („Pressekonferenz“)	Nach Meilensteinen, wenn Projekt breite und vertiefte Information der Öffentlichkeit erfordert.
Fachtagung/Infoabend	Information über Verlauf und Stand des Projekts für interessierte Fachleute, September 2010.
Artikel Stadtmagazin	Für ausführliche, erklärende Information, geeignet für Interviews, erscheint ca. 1x pro Jahr.
Elternbriefe	Direktinformation der Eltern über Projektstand, Neuerungen; Versand mit Antragstellung, mindestens 1x pro Jahr.
Begleitgruppensitzung	Information Stadtrat, Sozialkommission und Bund über Projektstand (Legitimation), 2x pro Jahr.
Infoveranstaltung für Eltern	Je nach Bedarf, Veranstaltung für Eltern in Littau über Projektstart im Herbst 2009.
Internet	< www.stadt Luzern.ch/betreuungsgutscheine > wird laufend mit neuen Informationen und Erkenntnissen aktualisiert.
Infopaket	Informationsmaterial inkl. Powerpoint-Präsentation für Vorträge und für externe Anfragen.
Artikel Fachzeitschriften und Publikumszeitschriften	Informationen zur Projektentwicklung, zur Steigerung der Bekanntheit; Bedienung der Publikums- und Fachzeitschriften erfolgt auf Anfrage und immer dann, wenn Medienmitteilungen zum Projekt verschickt werden.
Projektsitzungen: Qualitätsgespräche, Organisationsentwicklung, Netzwerk (Qualität)	Gespräche mit Kitas, Trägerschaften, TEV, Tageseltern: Information und Vertrauensbildung, nach Bedarf.
Informationen an andere Gemeinden und Verbände	Präsentationen und Gespräche mit interessierten Gemeinden und Verbänden.
Medien, Artikel, Reportagen	Medienberichte und Newslitereinträge in diversen Sparten.

Quelle: Kommunikationskonzept Betreuungsgutscheine der Stadt Luzern.

Alle Eltern, die möglicherweise zum Bezug von Betreuungsgutscheinen berechtigt sind, wurden per Brief über den Pilotversuch orientiert. 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 verwaltungsinterne Kommunikation innerhalb der Abteilung Kind Jugend Familie sowie mit anderen Abteilungen der Stadtluzerner Verwaltung wurde bereits in Abschnitt 4.2 dargelegt. Im Folgenden wird deshalb aufgezeigt, wie die Kommunikationsmassnahmen für Eltern, Kitas/TEV und die interessierten Kreise (Gemeinden, Städte, Kantone, Bund, Fachver-

bände, allgemeine Öffentlichkeit) beurteilt werden und wo Optimierungsbedarf besteht.

Eltern sind grossmehrheitlich ausreichend und umfassend informiert
Vor allem beim Start der Betreuungsgutscheine waren die Eltern eine der wichtigsten Zielgruppen der Information über die Betreuungsgutscheine. Um die Fragen der Eltern möglichst effizient zu beantworten, wurde im Frühling 2009 von der Stadt ein Beratungstelefon eingerichtet, das es Eltern erlaubt, Informationen über die Gutscheine aus erster Hand zu erhalten. Auch nach der Startphase bietet die Stadt telefonische Beratung für Eltern an. Der Rückgang an telefonischen Anfragen bei der Stadt deutet darauf hin, dass die Eltern inzwischen gut über die Betreuungsgutscheine informiert sind und die eingesetzten Kommunikationsmittel auf dem Internet den Bedürfnissen dieser Zielgruppe entsprechen. Die Kurzbefragung der Eltern zeigte, dass die Kommunikation mit der Stadt positiv beurteilt wurde. Der Kontakt mit der Abteilung Kind Jugend Familie der Stadt Luzern sei angenehm, das Team hilfsbereit, kompetent und flexibel (z.B. bei verspäteten Anmeldungen). Einige Eltern kritisierten hingegen, dass die Ansprechpersonen bei der Abteilung KJF teilweise schlecht erreichbar waren oder es unklar war, für welches Anliegen welche Zuständigkeiten und Ansprechpersonen bei der Tageseltern-Vermittlung respektive bei der Abteilung KJF waren.

Kitas sind gut informiert

Die Kommunikation mit den Kitas und der TEV war aus zwei Gründen wichtig. Einerseits waren diese direkt von der Finanzierungsumstellung betroffen. Andererseits haben sie eine wichtige Stellung als Vermittler zwischen Stadt und Eltern. Sie wurden daher schon vor der eigentlichen Einführung der Betreuungsgutscheine auf die Systemumstellung vorbereitet. Die regelmässigen Informationen der Stadt über den Stand des Projektes werden von den Kitas und der TEV sehr geschätzt. Jedoch wird bemängelt, dass die Informationen insbesondere zu Beginn zu kurzfristig erfolgten, sodass die Kitas und die TEV gegenüber den Eltern das Vorgehen nicht ausreichend kommunizieren konnten. Um auch zukünftig die Zusammenarbeit mit den Kitas und der TEV positiv zu gestalten und den indirekten Kontakt zu den Eltern zu pflegen, ist eine eingehende Information der Kitas und der TEV auch weiterhin wichtig (vgl. Abschnitt 4.2).

Interesse der Öffentlichkeit nimmt zu

Beim Start der Betreuungsgutscheine stand die Kommunikation mit der Öffentlichkeit nicht im Vordergrund. Im Projektverlauf nimmt nun aber der Bedarf nach Auskünften für interessierte Gemeinden und Kantone zu. Mit zunehmender Laufzeit des Projekts sind in der Stadt Luzern Erfahrungen mit diesem Finanzierungssystem vorhanden, die auch für andere Gemeinden interessant sind. Ein erster Schritt, um die Öffentlichkeit über das Pilotprojekt zu informieren, wird mit der Tagung Betreuungsgutscheine im September 2010 realisiert.

An dieser Stelle wird aufgezeigt, wie sich die Nachfrage und das Angebot an familienergänzender Betreuung in der Stadt Luzern durch die Betreuungsgutscheine verändert haben. Ausserdem wird die Unterstützung der Arbeitgeber thematisiert.

5.1 NACHFRAGEENTWICKLUNG

Die Betreuungsgutscheine haben die Nachfrage nach Betreuungsplätzen sowie finanzieller Unterstützungsleistung stark beeinflusst. Die Anzahl Kinder mit Betreuungsgutscheinen und Veränderungen der Betreuungspensen der Kinder sowie die Erwerbssituation der Eltern werden daher im folgenden Abschnitt geschildert.

5.1.1 ANZAHL KINDER MIT BETREUUNGSGUTSCHEINEN UND BETREUUNGSPENSEN

Im Folgenden wird dargelegt, wie sich die Anzahl der Kinder mit Betreuungsgutscheinen und die Betreuungspensen nach Einführung der Betreuungsgutscheine verändert haben.

Zunahme der Anzahl Kinder mit Betreuungsgutscheinen

Im Jahr 2009 lebten insgesamt 1'844 Kinder im Vorschulalter in der Stadt Luzern. Davon wurden 32 Prozent in den Kitas der Stadt Luzern betreut (2008: 26%).¹³ Von den in der Stadt Luzern wohnhaften Kindern erhielten Ende 2009 24 Prozent Betreuungsgutscheine. Davon sind gut ein Drittel Geschwister und 15 Prozent Säuglinge. Im Juni 2010 stellte die Stadt Luzern für 591 Kinder Betreuungsgutscheine (505 aus Luzern und 86 aus Littau) aus. Das sind 32 Prozent der Kinder im Vorschulalter. Vor Projektstart erhielten 367 Kinder in Kitas und bei Tageseltern Subventionen der Stadt. Im Vergleich zur Auszahlung im Juni 2009 hat die Anzahl Betreuungsgutscheine um 27 Prozent zugenommen. Der markanteste Anstieg mit 108 zusätzlichen Betreuungsgutscheinen wurde dabei von Dezember 2009 auf Januar 2010 verzeichnet. Diese Zunahme ist vorwiegend (rund 90 Kinder) auf den neu zur Stadt Luzern gehörenden Ortsteil Littau zurückzuführen. Zudem hat sich das neue System bei Eltern und Kitas etabliert und wird dadurch besser ausgeschöpft. Auch die Erholung der wirtschaftlichen Situation könnte dazu beigetragen haben, dass Eltern wieder eine Arbeit finden und Betreuung in Anspruch nehmen.¹⁴

¹³ Stadt Luzern: Familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Luzern. Monitoringbericht 2009, Luzern, 2009.

¹⁴ Die Auswahl der Eckdaten erfolgte aufgrund folgender Überlegungen: Die Ausgangssituation kurz nach Projektbeginn mit den ersten verfügbaren Zahlen (Juni 2009); die Situation Ende des Jahres (Dez. 2009); Angaben nach den Antragserneuerungen und dem Zusammenschluss mit Littau (Jan. 2010); Angaben ein Jahr nach Einführung der Gutscheine (April 2010); aktueller Stand (Juni 2010).

D 5.1: Am Pilotprojekt beteiligte Kinder

	Juni 2009	Dez. 2009	Jan. 2010	April 2010	Juni 2010
Kinder in Kitas	361	352	426	457	484
Kinder bei Tageseltern	105	85	119	111	107
Kinder Total	466	437	545	568	591

Quelle: Statistische Angaben Betreuungsgutscheine der Stadt Luzern.

Bei den Kitas macht sich die Zunahme von Kindern mit Gutscheinen in unterschiedlicher Form bemerkbar. So wurde im Rahmen der telefonischen Kurzbefragung von Kitas mit vorherigem Leistungsvertrag eine Abnahme der Anfragen von Eltern berichtet. Demgegenüber konnten die Kitas ohne vorherigen Leistungsvertrag häufiger eine Zunahme der Platzanfragen verzeichnen. Eltern haben folglich die Umstellung auf das neue System insofern vollzogen, als dass sie die Betreuungsgutscheine in sämtlichen Kitas der Stadt Luzern oder in Kitas der Agglomerationsgemeinden mit einer Bewilligung einlösen.

Höhere Schwankungen bei gleichbleibendem durchschnittlichen Betreuungspensum

Das durchschnittliche Betreuungspensum im Juni 2010 betrug für die Kitas gut zwei Tage pro Woche. Im Vergleich zum Juni 2009 hat das durchschnittliche Betreuungspensum leicht zugenommen. Von Tageseltern betreute Kinder befanden sich im Juni 2010 12,5 Stunden pro Woche in deren Obhut. Bei diesen zeigt sich eine leichte Abnahme der durchschnittlichen Betreuungszeit von 13,5 auf 12,5 Stunden pro Woche, die auf die Systemänderung und diesbezügliche Vertragsanpassungen zurückzuführen sind.¹⁵

D 5.2: Durchschnittliches Betreuungspensum der Kinder

	Juni 2009	Dez. 2009	Jan. 2010	April 2010	Juni 2010
Betreuungspensum in Kitas	42%	40%	43,8%	43,7%	44,5%
Betreuungspensum bei Tageseltern (Stunden pro Woche)	13,5 h	13,8 h	12,6 h	12,5 h	12,5 h

Quelle: Statistische Angaben Betreuungsgutscheine der Stadt Luzern.

Betrachtet man das durchschnittliche Betreuungspensum der Kinder etwas genauer, zeigt sich eine Zunahme der Streuung. Das bedeutet, dass es mehr Kinder gibt, die lediglich einen Tag in die Kita gebracht werden, aber auch dass der Anteil jener Kinder gestiegen ist, die ein Betreuungspensum von 60 bis 100 Prozent aufweisen. Die Zunahme an höheren Betreuungspensen ist insbesondere bei Eltern mit einem Einkommen von 50'000 bis 70'000 Franken zu beobachten. Dies deutet darauf hin, dass gerade für dieses Einkommenssegment die Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch die Betreuungsgutscheine erleichtert werden kann.

¹⁵ Da in diesen Zahlen die Schulkinder mit eingerechnet sind, ist die durchschnittliche Betreuungsdauer bei den von Tageseltern betreuten Kindern kleiner als bei Kitakindern.

Bezüglich der Nachfrageentwicklung können jedoch keine Aussagen zu Kindern gemacht werden, deren Eltern über ein Einkommen von mehr als 100'000 Franken (respektive 124'000 Fr. für Eltern mit Säuglingen) verfügen oder deren Eltern aus ideologischen Gründen auf eine Unterstützung mittels Betreuungsgutscheinen verzichten.

Kitas erachten Zunahme tiefer Betreuungspensen als Belastung. Aus Sicht der Kitas, insbesondere jener mit vormaligem Leistungsvertrag, fallen hauptsächlich die tieferen Betreuungspensen stärker ins Gewicht. Kitaleitende sind aus pädagogischen Überlegungen mit der Zunahme von 20-Prozent-Pensen unzufrieden: Solche Kinder müssten immer wieder neu in die Gruppe integriert werden und seien deshalb betreuungsintensiv. Aus Sicht der Geschäftsleitung werde jedoch argumentiert, dass dank der Kinder mit einzelnen Betreuungstagen immerhin die Auslastung der Plätze gewährleistet sei. Um den Anreiz zu erhöhen, die Kinder mehrere Tage in die Kita zu bringen, bietet eine Einrichtung (ohne vorhergehenden Leistungsvertrag) für mehrtätig betreute Säuglinge einen reduzierten Tarif an. Kitas erhoffen sich durch eine verstärkte Unterstützung des Mittelstands einen höheren durchschnittlichen Betreuungsumfang.

5.1.2 ERWERBSSITUATION UND EINKOMMEN DER ELTERN

Neben der Schilderung der Anzahl der Kinder mit Betreuungsgutscheinen und der Betreuungspensen nach Einführung der Betreuungsgutscheine wird in diesem Abschnitt aufgezeigt, wie sich die berufliche und finanzielle Situation der Eltern präsentiert.

Erwerbssituation der Eltern weitgehend konstant

Knapp drei Viertel der Gutscheine gingen im Juni 2010 an Zweielternhaushalte und 26 Prozent gingen an Einelternhaushalte. Das durchschnittliche Erwerbsspensum betrug dabei bei Zweielternhaushalten 151 Prozent und bei den Einelternhaushalten 70 Prozent. In 16 Prozent aller Haushalte üben Eltern eine selbstständige Tätigkeit aus, 13 Prozent befinden sich auf Stellensuche und in 11 Prozent besucht ein Elternteil eine Ausbildung. Diese Zusammensetzung hat sich im Vergleich zum Pilotbeginn bislang nicht wesentlich verändert.

Mehr Eltern aus höheren Einkommensklassen werden unterstützt

Im alten Finanzierungssystem hat vor allem die unterste Einkommensklasse von der finanziellen Unterstützung profitiert, weil die Kitas mit vormaligem Leistungsvertrag ihr Plätze prioritär mit Kinder von Eltern im untersten Einkommenssegment besetzten. Dieses Einkommenssegment profitiert auch mit den Gutscheinen am meisten von der Unterstützung der Stadt. Dank der Betreuungsgutscheine haben die Einkommensklassen mit 72'000 bis 80'000 Franken sowie jene mit über 100'000 Franken (nur bei Kindern unter 18 Monaten) steuerbarem Einkommen deutlich zugelegt. Diese Eltern, welche zuvor auch anspruchsberechtigt waren, aber keinen subventionierten Platz erhielten, können mit dem Gutscheinmodell nun ebenfalls ihre finanzielle Unterstützung einlösen.

Insbesondere für die fünf Kitas mit vormaligem Leistungsvertrag ist bei den mittleren, vor allem aber den steuerbaren Einkommen von über 100'000 Franken eine Zunahme an betreuten Kindern beobachtbar, obwohl letztere nur für Kinder unter 18 Monaten Gutscheine erhalten. Die Bandbreite an Eltern und damit die soziale Durchmischung nimmt in diesen Kitas offenbar zu.

Unterste Einkommen haben seit Einführung von Gutscheinen zugelegt Entsprechend des kaum veränderten durchschnittlichen Erwerbsspensums erweist sich auch die Einkommensverteilung der Gutscheinbezügler als relativ konstant. Einzig beim untersten steuerbaren Einkommen bis 20'000 Franken ist von April 2010 (15%) auf Juni 2010 (17%) eine Zunahme zu verzeichnen. Diese Entwicklung spiegelt sich auch im leicht sinkenden Median¹⁶ des steuerbaren Einkommens. Zudem beträgt der Anteil an Sozialhilfebezügern gleichbleibend 6 bis 8 Prozent.

D 5.3: Einkommensverteilung aller Haushalte mit Betreuungsgutscheinen

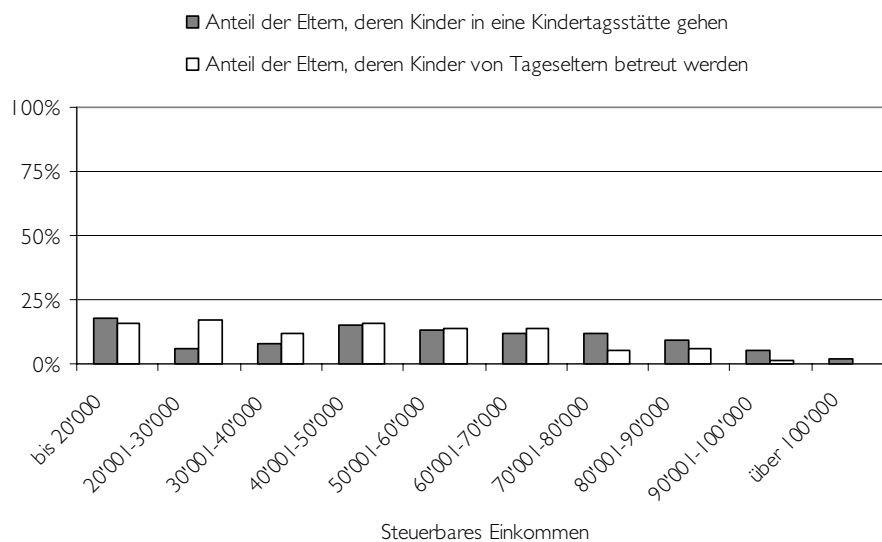
Steuerbares Einkommen	Juni 2010
Bis 20'000 Fr.	17%
20'001 bis 30'000 Fr.	8%
30'001 bis 40'000 Fr.	9%
40'001 bis 50'000 Fr.	16%
50'001 bis 60'000 Fr.	13%
60'001 bis 70'000 Fr.	13%
70'001 bis 80'000 Fr.	10%
80'001 bis 90'000 Fr.	8%
90'001 bis 100'000 Fr.	4%
Über 100'000 Fr.	2%
Median in Fr.	48'800

Quelle: Statistische Angaben Betreuungsgutscheine der Stadt Luzern.

Eltern mit Kindern bei Tageseltern weisen niedrigere Einkommen auf Betrachtet man die Einkommensverteilung nach Art der Betreuung der Kinder, fällt auf, dass das steuerbare Einkommen von Familien mit Kindern bei Tageseltern substantiell tiefer ist als bei Familien, deren Kinder eine Kita besuchen. So hat die Hälfte der Eltern mit Kindern in einer Kita mehr als 50'200 Franken steuerbares Einkommen gegenüber 42'100 Franken steuerbares Einkommen für Eltern mit Kindern in einer Tagesfamilie. Diese Situation illustriert auch die Darstellung D 5.4. Eltern mit einem steuerbaren Einkommen von 20'001 bis 70'000 Franken nehmen deutlich häufiger Tageseltern in Anspruch. Ab einem steuerbaren Einkommen von 70'000 Franken lassen Eltern ihre Kinder häufiger in einer Kita betreuen.

¹⁶ Beim Median liegt die Hälfte aller Fälle unterhalb respektive oberhalb eines bestimmten Wertes. Gegenüber dem Mittelwert, welcher den Durchschnitt bezeichnet, ist der Median weniger anfällig gegenüber Ausreissern.

D 5.4: Einkommensverteilung von Familien mit Kindern bei Tageseltern oder in Kitas



Quelle: Statistische Angaben Betreuungsgutscheine der Stadt Luzern.

Die Erklärung für diesen Unterschied liegt vermutlich in der hohen Flexibilität der Betreuung durch Tageseltern. Gerade Eltern aus tieferen Einkommensklassen arbeiten im Gastgewerbe, werden im Abendverkauf eingesetzt oder leisten Schichtarbeit zu unregelmässigen Zeiten wie etwa frühmorgens oder spätabends. In der Betreuung durch Tageseltern finden diese Eltern ein geeignetes Angebot, das im Unterschied zu den Kitas keine fixe Betreuungszeiten- und tage voraussetzt.

5.2 ANGEBOTSENTWICKLUNG

Durch die Einführung der Betreuungsgutscheine wollte man auch den Ausbau des Betreuungsangebots und die Anpassung der Angebote an die Bedürfnisse der Eltern fördern. Ob und in welche Richtung eine solche Veränderung stattgefunden hat, wird in diesem Abschnitt dargelegt.

Anzahl Kitas und Tageseltern steigend

Das Angebot an Betreuungsplätzen für Kinder im Vorschulalter hat in der Stadt Luzern in den letzten Jahren markant zugenommen. In den 28 Kitas der Stadt Luzern stehen aktuell 614 Betreuungsplätze zur Verfügung. Hinzu kommen die Plätze in der Agglomeration sowie bei den Tagesfamilien, welche jeweils nach Bedarf geschaffen werden.

D 5.5: Übersicht Kita- und Platzangebot in der Stadt Luzern

	Sept. 2007	Sept. 2008	Sept. 2009	Juni 2010
Kitas in der Stadt Luzern*	16	20	22	28**
Bewilligte Plätze in der Stadt Luzern	355	393	514	614

* Anzahl gemäss Betriebsbewilligungen. ** inkl. 4 Kitas in Littau/Reussbühl.

Quelle: Monitoring-Daten der Stadt Luzern.

Das Pilotprojekt startete im April 2009 mit 19 Kitas der Stadt Luzern, 7 Kitas der Agglomeration und der TEV. Mittlerweile nehmen 27 Kitas der Stadt Luzern, 17 Kitas der Agglomeration und die TEV am Pilotprojekt teil.

Wartelisten wurden aufgelöst

Als Folge der Betreuungsgutscheine haben sich die Wartelisten mit gewünschten Betreuungsplätzen stark reduziert. In gewissen Einrichtungen sind sie ganz verschwunden. Dazu beigetragen hat neben dem Ausbau des Platzangebotes die Möglichkeit, die Gutscheine neu in allen Kitas einzulösen. Der Andrang auf einzelne Kitas, welche zuvor über einen Leistungsvertrag verfügten, hat sich folglich gleichmässig auf das ausgebauten Angebot in mehr Kitas verteilt. Für Eltern bedeutet dies, dass sie die Kita gemäss den Bedürfnissen und nicht aufgrund der Verfügbarkeit aussuchen können. Davon profitieren auch jene Eltern, die selbst keine Gutscheine beanspruchen können.

Sinkende Auslastung fordert die Kitas, ihr Angebot anzupassen

Mit den Betreuungsgutscheinen entfällt die Bindung der subventionierten Plätze an eine bestimmte Kita. Insbesondere Kitas, welche zuvor über einen Leistungsvertrag verfügten und folglich bei Eltern aufgrund der vergünstigten Plätze begehrt waren, rund ein Jahr nach Einführung der Betreuungsgutscheine einen Rückgang der Auslastung verzeichnen. Die Reaktionen auf diese Entwicklung fielen jedoch unterschiedlich aus. Eine dieser Kitas hat beispielsweise das Angebot an Betreuungsplätzen reduziert. Eine andere Kita versucht, mit einem Ausbau an Plätzen höhere Einnahmen zu generieren. Eine weitere Kita nimmt mehr Säuglinge auf, um die unbesetzten Plätze besser auffüllen zu können. Die Kitas, welche zuvor keinen Leistungsvertrag hatten, haben die Zahl der Betreuungsplätze ausbauen oder zumindest halten können. Lediglich eine Kita hat ihr Angebot reduziert, macht dafür aber die Standortänderung und nicht die Systemumstellung verantwortlich.

Wenig Veränderung bei den Auswahlkriterien der Eltern

Mit dem Zugang der Eltern zu einem breiteren Angebot wird auch eine Veränderung bezüglich der Auswahlkriterien der Eltern vermutet. Bei der schriftlichen Elternbefragung im März 2009 waren die Wohnortnähe, das Konzept der Kita sowie die ansprechende Einrichtung und Umgebung die drei wichtigsten Gründe bei der Wahl einer Kita. In der telefonischen Kurzbefragung im Juni 2010 wurde die Wohnortnähe nach wie vor als das wichtigste Kriterium für die Wahl der Kita angegeben. Ebenso wichtig war den Befragten aber auch der persönliche Eindruck vom Kitapersonal, gefolgt von der Verfügbarkeit der Plätze (vor allem bei jenen Eltern, die die Kita schon vor Einführung der Gutscheine suchen mussten). Der Standort ist nach wie vor die wichtigste Entscheidungsgrundlage für die Kitawahl.

Haben sich Eltern einmal für eine Kita entschieden, so kann aufgrund der telefonischen Kurzbefragung vermutet werden, wechseln sie die Einrichtung kaum mehr. Lediglich zwei der telefonisch befragten Eltern haben aufgrund eines Umzugs eine neue Kita für ihre Kinder gesucht. So erstaunt es denn auch nicht, dass 99 Prozent der Eltern sehr (84%) oder eher (15%) zufrieden sind mit ihrer Kita. Ein Wechsel scheint für diese Eltern daher nicht notwendig. Die Nachfragemacht der Eltern kommt folglich vor allem bei der ersten Auswahl einer Kita zum Tragen. Als Druckmittel für strukturelle oder qualitätsbezogene Angebotsveränderungen wird die verbesserte Verhandlungsposition von Eltern derzeit (noch) nicht genutzt.

Wenig Veränderungen bei den Rahmenbedingungen

Rahmenbedingungen wie Öffnungszeiten oder Betriebsferien der verschiedenen Einrichtungen sind mehrheitlich unverändert geblieben. Wenn Anpassungen stattgefunden haben, so wurden diese zumeist unabhängig von den Betreuungsgutscheinen eingeführt, wie etwa die gekürzten Öffnungszeiten als Folge einer Betriebsanalyse oder die Einführung von Betriebsferien zur einfacheren Personalplanung. Lediglich eine Kita hat ihre Öffnungszeiten aufgrund der veränderten Elternzusammensetzung ausgeweitet. Aus Sicht der Eltern scheinen die Bedürfnisse damit jedoch nicht genügend abgedeckt. Einige Eltern wünschten sich nämlich flexiblere Strukturen, um die externe Betreuung ihrer Kinder befriedigend sicherstellen zu können.

Konstanter Anteil an Säuglingen mit Betreuungsgutscheinen

Durch die Betreuungsgutscheine hat sich der Andrang auf jene Kitas deutlich reduziert, welche zuvor über einen Leistungsvertrag verfügten. In der Folge haben sie das *Angebot für Säuglingsplätze* gemäss ihren Angaben teilweise massiv ausgebaut. Damit konnte einerseits die Auslastung der Plätze garantiert und der hohen Nachfrage nach Säuglingsplätzen entsprochen werden. Andererseits gelten die Säuglinge als anspruchsvoll und betreuungsintensiv. Für Kitas, welche zuvor einen unterdurchschnittlichen Säuglingsanteil aufwiesen, bedeutet die Anpassung auf deren Bedürfnisse eine grosse Umstellung der organisatorischen Abläufe sowie der pädagogischen Arbeit. Die jeweiligen Kitaleitenden verfolgten den höheren Säuglingsanteil in den Gruppen daher mit besonderer Besorgnis. Blickt man jedoch auf die Statistik, zeigt sich, dass der prozentuale Anteil an Säuglingen mit Betreuungsgutscheinen konstant bei 15 Prozent geblieben ist.

Soziale Durchmischung hat zugenommen

Vorwiegend positiv bewertet wurde hingegen die zunehmende *soziale Durchmischung* der Gruppen. Insbesondere Kitas, welche zuvor über keinen Leistungsvertrag verfügten, berichteten, dass sie neu auch Anfragen von Eltern aus tieferen Einkommenschichten erhielten. Des Weiteren hat eine zweisprachig geführte Kita festgestellt, dass vermehrt Kinder aus nicht zweisprachigen Familien ihre Einrichtung besuchen. Eltern nutzen bei der Wahl der ersten Kita offenbar vermehrt die Möglichkeit, diese nach besonderen Konzepten und Wünschen auszuwählen.

Elternarbeit bei eintägigem Betreuungspensum abgeschafft

Auf die Qualität der Elternarbeit scheinen die Betreuungsgutscheine keinen Einfluss auszuüben. Diese sei weitgehend im gleichen Rahmen wie bis anhin verlaufen. Die Quantität der Elternarbeit ist für Kitas aber anfänglich mit der Systemumstellung und später dem reduzierten durchschnittlichen Betreuungsumfang deutlich erhöht worden.

Als Reaktion auf diese Entwicklung haben Kitas die Elterngespräche für jene Eltern abgeschafft, die ihr Kind nur einen Tag betreuen lassen. Damit reduziert sich der Aufwand für die Kitas.

Angebot bei der TEV ist leicht gestiegen

Bei den Tageseltern hat das Angebot an Betreuungsplätzen gemäss Auskunft der TEV ebenfalls leicht zugenommen. Per 1.1.2010 wurde infolge der Gemeindefusion die TEV Littau integriert. Weil auch mit den Betreuungsgutscheinen die Schulkinder unterstützt werden, können weiterhin viele Kindergarten- und Primarschulkinder in Tagesfamilien betreut werden. Die Zusammensetzung der Kinder bei Tageseltern sei ansonsten jedoch gleich geblieben. Ebenfalls blieb der durchschnittliche Betreuungsumfang konstant. Unverändert blieb auch der Anteil jener Eltern, die auf unregelmässige Betreuungszeiten angewiesen sind, sowie jener der Alleinerziehenden. Demgegenüber beobachtet man bei der TEV eine Zunahme von Personen, die sich als Tageseltern zur Verfügung stellen. Darüber hinaus wurde festgestellt, dass die Bekanntheit der TEV durch die konsequente Erwähnung durch die Stadt und dank der vermehrten Werbung seitens der TEV erhöht werden konnte.

Bedarf an qualifiziertem Personal besteht nach wie vor

Wie bereits erwähnt, ist es momentan schwierig, auf dem Personalmarkt ausgebildetes Betreuungspersonal zu finden (vgl. Abschnitt 4.1.6). Dank der Ausbildungsbeiträge konnte die Stadt bereits einen Beitrag leisten, um neue Ausbildungsplätze zu schaffen. Allerdings erwähnten die Kitas auch, dass sie den ausbildungsbedingten Ausfall von Auszubildenden durch zusätzliches qualifiziertes Personal kompensieren würden. Zudem möchten sie vermehrt die Betreuungsqualität durch gut ausgebildetes Personal steigern. Im Gegenzug wurde der Anteil an Praktikantinnen reduziert. Weiter mussten – bedingt durch die Überprüfung der Qualitätsrichtlinien durch die Aufsicht und Bewilligung – vereinzelte Kitas den Anteil an qualifiziertem Personal erhöhen. All diese Faktoren deuten darauf hin, dass die Nachfrage nach qualifiziertem Personal weiter ansteigen wird. Es ist zu erwarten, dass allein durch die Ausbildungsbeiträge der Stadt die gesteigerte Nachfrage nach qualifiziertem Personal noch nicht ausreichend abgedeckt werden kann. Zusätzlich zu dem grossen Engagement der Stadt ist es daher nun an den Kitas, allenfalls in Zusammenarbeit mit dem Verband Kindertagesstätten der Schweiz (KiTaS) oder dem Bund, das Thema weiterhin im Auge zu behalten und gegebenenfalls Massnahmen zu ergreifen.

Trägerschaften erfahren einen Professionalisierungsschub

Verschiedene Kitas haben aufgrund der Einführung der Betreuungsgutscheine Schwierigkeiten mit der operativen sowie strategischen Führung ihrer Betriebe. Es wird immer anspruchsvoller, die Kitas fachlich, personell, finanziell und strategisch zu führen. Aufgrund der Beobachtungen trifft dies vor allem auf kleinere bis mittlere Betriebe zu. Während einige Betreuungseinrichtungen diese Umstellung gut bewältigen, haben andere mit Umstellungsproblemen zu kämpfen. Aus diesem Grund wird eine Zusammenarbeit in ausgewählten Bereichen der Administration oder des Personals bis hin zu einem Anschluss an eine Organisation, welche die Trägerschaft von Kitas übernimmt, unter den Kitas diskutiert, und es wurden erste Abklärungen getroffen.

5.3 UNTERSTÜTZUNG DURCH ARBEITGEBER

Bereits bei den Vorbereitungsarbeiten für das Pilotprojekt war klar, dass die Betreuungsgutscheine das Engagement der Arbeitgeber in der Kinderbetreuung nicht ablösen sollen. Die Gutscheine sollten so gestaltet sein, dass die freiwillige direkte Unterstützung durch die Arbeitgeber bestehen bleibt. Deshalb wurde insbesondere beim Start der Betreuungsgutscheine mit den Arbeitgebern das Gespräch gesucht. Von den 25 Kitas in der Stadt Luzern werden sechs Kitas von Arbeitgebern getragen. Ausser einer sind alle in das Pilotprojekt Betreuungsgutscheine eingebunden. Zudem haben insbesondere die Kitas mit vormaligem Leistungsvertrag Plätze, die vom Kanton Luzern für seine Mitarbeitenden eingekauft wurden. Schliesslich ist anzunehmen, dass weitere Arbeitgeber Kitaplätze einkaufen oder ihre Mitarbeitenden in anderer Form, wie zum Beispiel mittels Familien- oder Betreuungszulagen, bei den Aufwendungen für Kinderbetreuung unterstützen.

Beim Start des Pilotprojekts war es wichtig, mit den Trägern von Arbeitgeberkitas zu klären, dass die Betreuungsgutscheine ihre freiwilligen Zuwendungen nicht ablösen sollen. Zudem wurde vereinbart, dass die Arbeitgeber ihre Mitarbeitenden aus der Stadt Luzern im Hinblick auf ihre Unterstützung nicht benachteiligen werden. Die Gefahr, dass die Arbeitgeber sich von ihrem Engagement distanzieren könnten, besteht nach wie vor. Zudem wurde festgestellt, dass viele Arbeitgeber nicht wissen, dass die Stadt die Kinderbetreuung für ihre Bewohner/-innen finanziell unterstützt. Deshalb müssen die Arbeitgeber gezielt über die Gutscheine informiert werden. Im Verlauf des Pilotprojekts wurden deshalb verschiedene Aktivitäten in Bezug auf die Arbeitgeber lanciert. So wurde der Kontakt mit der Wirtschaftsförderung gesucht sowie Gespräche mit dem Kanton und der Universität geführt. Sowohl der Kanton als auch die Universität haben Interesse am Gutscheinmodell gezeigt. Weiter hat die Stadt eine Präsentation erarbeitet, die insbesondere aufzeigt, welches der Nutzen für die Arbeitgeber in ihrem Engagement für die Kinderbetreuung ihrer Mitarbeitenden über die Gutscheine hinaus sein könnte. Schliesslich ist geplant, mit dem Arbeitgeber- und mit dem Gewerbeverband das Gespräch zu suchen und die Betreuungsgutscheine auch in diesen Kreisen bekannt zu machen. Da die Betreuungsgutscheine nur bestimmte Einkommenssegmente berücksichtigen und die Ausgaben für Kinderbetreuung das Haushaltseinkommen einer Familie auch trotz Betreuungsgutscheinen belasten, haben die Arbeitgeber nach wie vor eine wichtige Rolle bei der Finanzierung von Kinderbetreuung. Vor diesem Hintergrund sind weitere Bemühungen um die Arbeitgeber dringlich.

Mit den Betreuungsgutscheinen wurde ein neues Finanzierungsmodell eingeführt, das die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie die Existenzsicherung für mehr Familien besser als bislang ermöglichen soll. In diesem Abschnitt wird der Frage nachgegangen, ob sich diese Ziele aufgrund der ersten Erfahrungen verwirklichen lassen.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf entwickelt sich positiv

Die Betreuungsgutscheine sollen für Eltern einen Anreiz respektive die Möglichkeit schaffen, das Betreuungspensum und die Berufstätigkeit erhöhen zu können. Im Antragsformular für Betreuungsgutscheine von 2009 wurden Eltern deshalb gefragt, inwiefern die Gutscheine einen Einfluss auf den Betreuungsumfang der Kinder ausübten. 12 Prozent aller Haushalte mit Gutscheinen gaben an, die Betreuung erweitern zu können.

D 6.1: Einfluss der Gutscheine auf den Betreuungsumfang

	Dezember 2009
Betreuungsumfang erweitert	12%
Betreuungsumfang verringert	7%
Keinen Einfluss	49%
Keine Angaben	32%

Quelle: Statistische Angaben Betreuungsgutscheine der Stadt Luzern.

Zudem wurden die Eltern gefragt, inwiefern die Gutscheine einen Einfluss auf die ausserfamiliäre Berufstätigkeit ausübten. Im Juni 2010 konnten 43 Prozent der Eltern dank der Betreuungsgutscheine ihre Berufstätigkeit erhalten. Der Umfang der Erwerbstätigkeit konnte dabei im gleichen Umfang beibehalten werden oder wurde allenfalls reduziert. 10 Prozent aller Eltern, die im Juni 2010 Gutscheine bezogen, gaben an, dass sie dank dieser ihre ausserfamiliäre Berufstätigkeit sogar erhöhen konnten (vgl. Darstellung D 6.2).

D 6.2: Einfluss der Gutscheine auf die ausserfamiliäre Berufstätigkeit

	Dez. 2009	Jan. 2010	April 2010	Juni 2010
Die ausserfamiliäre Berufstätigkeit konnte dank der Betreuungsgutscheine erhalten werden. Im selben Umfang oder reduziert.	56%	38%	41%	43%
Die ausserfamiliäre Berufstätigkeit konnte dank der Betreuungsgutscheine vergrössert werden.	10%	8%	10%	10%
Die Betreuungsgutscheine haben keinen Einfluss auf die ausserfamiliäre Berufstätigkeit.	34%	37%	35%	33%

Quelle: Statistische Angaben Betreuungsgutscheine der Stadt Luzern.

Dank der Gutscheine wird für jeden zehnten Haushalt eine Ausweitung der ausserfamiliären Berufstätigkeit ermöglicht. Die Aussagen zum Betreuungsumfang (vgl. Abschnitt 5.1) machen darüber hinaus deutlich, dass es seit der Einführung der Betreuungsgutscheine insbesondere bei der Einkommensklasse mit 50'000 bis 70'000 Franken steuerbarem Einkommen mehr Eltern gibt, die einen mittleren bis hohen Betreuungsumfang geltend machen. Damit lässt sich die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für diese Eltern zunehmend realisieren. Um aber fundiertere Aussagen zum Einfluss der Betreuungsgutscheine auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu machen, müssen die längerfristigen Entwicklungen abgewartet werden.

Existenzsicherung nicht zufriedenstellend erreicht

Sowohl Überprüfungen der Stadt Luzern als auch die telefonische Kurzbefragung der KITAS haben gezeigt, dass möglicherweise Eltern mit tiefem Einkommen nach wie vor auf Sozialhilfe angewiesen sind, weil die Betreuungsgutscheine zu wenig hoch sind. Somit ist die Existenzsicherung nicht gewährleistet und kann den Betroffenen den Anreiz geben, auf eine Arbeitsleistung zu verzichten und die Kinder selber zu betreuen. Aus diesem Grund muss eine Erhöhung der Gutscheine für die unteren Einkommen diskutiert werden. Inwiefern damit Familien ausreichend unterstützt werden, damit sie nicht von der Sozialhilfe abhängig werden, wird erst beim Abschluss des Pilotprojekts zu beantworten sein.

Noch keine gesicherten Erkenntnisse zu weiteren gesellschaftlichen Wirkungen

Welcher volkswirtschaftliche Nutzen aus den Gutscheinen gezogen werden kann oder wie hoch die politische Akzeptanz ist, kann derzeit nicht beurteilt werden. Die gesellschaftlichen Auswirkungen der Gutscheine sollen aber auch zukünftig im Blick behalten und bei Projektende wieder aufgegriffen werden.

Nach der Stadt Luzern haben im Jahr 2009 auch die Gemeinden Horw und Hochdorf Betreuungsgutscheine eingeführt. Erste Erfahrungen aus diesen Gemeinden werden an dieser Stelle geschildert.

7.1 HORW

Die Gemeinde Horw hat die Betreuungsgutscheine per 1. August 2009 eingeführt. Inhaltlich orientiert sich Horw stark am Konzept der Stadt Luzern. Im Unterschied zu Luzern werden keine erhöhten Gutscheine für Säuglinge ausbezahlt. Zudem entfällt der Anspruch bei einer Arbeitslosigkeit oder einer berufsbezogenen Weiterbildung. Ausnahmen können jedoch vom Gemeinderat bewilligt werden. Weiter werden Familien nur bis zu einem massgebenden Einkommen von 72'000 Franken unterstützt. Zur Abfederung finanzieller Engpässe wurden bis Ende 2009 noch Übergangslösungen gewährt.

Betreuungsgutscheine sind gut angelaufen

Die eigentliche Umsetzung läuft in Horw weitgehend problemlos. Mit 36 Kindern (25 in Kitas und 11 bei Tageseltern), die Betreuungsgutscheine in Anspruch nehmen, lag man allerdings unter den Erwartungen.¹⁷ Daneben zeigte sich, dass etwas mehr als 40 Prozent aller Kinder, welche Betreuungsgutscheine erhalten, die Kindertagesstätte Hopsassa in Horw besuchen. Knapp ein Drittel der Kinder besucht Tageseltern in Horw. Der verbleibende knappe Drittel der Kinder wird in Tagesstätten ausserhalb von Horw betreut. Die Familien dieser Kinder profitieren ganz konkret davon, dass sie selber die Kindertagesstätte auswählen können; was durch die Betreuungsgutscheine ermöglicht wird. Schliesslich haben mehr Eltern mit geringerem Einkommen und an der Grenze zur Sozialhilfe Betreuungsgutscheine beansprucht. Diese Tatsache ist aber systembedingt durch die Anspruchsberechtigung bis zu einem steuerbaren Einkommen von 72'000 Franken. Sie hat sich zudem nicht negativ auf die Kosten ausgewirkt.

Kitas und TEV auf gutem Weg

Auch seitens der neun beteiligten Kitas wird der Start des neuen Finanzierungssystems positiv beurteilt. Für die einzige Kita in Horw selbst, welche zuvor auch über einen Leistungsvertrag verfügte, war die Umstellung grösser. Die Einführung des neuen Finanzierungssystems wurde von dieser folglich kritischer beurteilt. Auch verzeichnete diese Kita zusätzliche Abgänge, was sich aber nicht negativ auf die finanzielle Situation auswirkte. Die Einbindung der TEV erfolgte in Horw ebenfalls deutlich problemloser als in Luzern. Indem nämlich die Aufgaben der TEV nach deren Vereinsauflösung von der Gemeinde übernommen wurden, wurde die finanzielle Abwicklung in die bestehenden Strukturen der Verwaltung überführt.

¹⁷ Balthasar, Andreas; Gysin, Basil; Müller, Franziska (2010): Evaluation Pilotprojekt Betreuungsgutscheine in der Gemeinde Horw, Luzern.

7.2 HOCHDORF

In der Gemeinde Hochdorf wurden Betreuungsgutscheine per 1. September 2009 eingeführt. Das Konzept lehnt sich ebenfalls eng an die Vorlage aus Luzern an. Wie Horw verfügt auch Hochdorf nur über einen Tarif, sieht also keinen Geschwisterbonus und keine Säuglingsgutscheine vor. Jedoch sind Eltern in einer berufsbezogenen Weiterbildung sowie mit gesundheitlichen oder psychischen Problemen gegen Vorweisen eines Arztzeugnisses ebenfalls anspruchsberechtigt. Als Grenze für Gutscheine wurde das steuerbare Einkommen bis 70'000 Franken plus 10 Prozent des steuerbaren Vermögens festgelegt.¹⁸

Umsetzung bewährt sich

Auch in Hochdorf ist das Projekt gut angelaufen. Rückfragen zu den Betreuungsgutscheinen gab es nur wenig. Es werden allerdings auch lediglich sieben Betreuungsverhältnisse unterstützt. Zudem wird die eigentliche Umsetzung in Hochdorf über das Sozialamt abgewickelt, da die Verwaltung über kein geeignetes Fachpersonal für Kinderbetreuung verfügt. Mit 3'000 Franken pro Monat ist auch das Budget im Vergleich zu den anderen Projektstandorten gering. Die Kosten entwickeln sich im Rahmen des Budgets.

Kitas und TEV haben die Systemumstellung gut vollzogen

Beteiligt am Projekt sind zwei Kitas sowie die TEV. Bedingt durch regionale Verpflichtungen mit weiteren Gemeinden stellt die TEV eine Besonderheit dieses Projektes dar. Wie in Luzern ist aber auch in Hochdorf die TEV beim Inkasso vor besondere Herausforderungen gestellt. Daher wurden die Eltern mit einer frühen und eingehenden Orientierung sowie einem angepassten Anmeldeformular auf die Veränderungen vorbereitet. Bei den Kitas haben zwei Kinder zu Tageseltern gewechselt, ansonsten wurden keine grösseren Veränderungen verzeichnet.¹⁹

¹⁸ Angaben aus dem Beschlussprotokoll Nr. 11 der Begleitgruppe vom Dienstag, 4. Mai 2010.

¹⁹ Ein Kita ist auf Grund äusserer Umstände aktuell auf der Suche nach einer neuen Trägerschaft, damit ihr Betrieb weiter geführt werden kann.

Nach über einem Jahr Laufzeit des Pilotprojekts kann auf erste Erfahrungen und Wirkungen zurückgeblickt werden. Im Sinne eines Fazits werden die wichtigsten Erkenntnisse zur Umsetzung sowie zu den Wirkungen zusammengefasst. Abschliessend werden Empfehlungen formuliert.

8.1 UMSETZUNG

Die Umsetzung hat sich gut eingespielt

Insgesamt hat sich die Umsetzung sehr gut eingespielt. Auf dem Weg zu einer anwendungsfreundlichen und reibungslosen Umsetzung waren *verwaltungsintern* einige – im Rahmen solcher Projekte jedoch übliche – Herausforderungen zu bewältigen. Insbesondere der Informationsfluss musste geregelt und personelle Ressourcen mussten an die verschiedenen Aufgaben angepasst werden. Als wichtige Unterstützung bei der Identifikation sowohl verwaltungsinterner Arbeitsprozesse als auch möglicher Schwierigkeiten bezüglich der Umsetzung erwies sich die regelmässige Selbstevaluation der Abteilung KJF. Mit Hilfe dieses Instrumentes konnten aktuelle Prozesse und dringender Handlungsbedarf schnell erfasst und eine frühzeitige Planung zukünftiger Schritte erreicht werden.

Die Umstellung vom alten Finanzierungssystem zum Gutscheinmodell ist nun auch bei den *Kitas und der TEV* vollzogen. Dabei war es wichtig, die Information gut zu planen. Zur erfolgreichen Bewältigung dieser Umstellung war es deshalb ein Anliegen der Stadt, eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Beteiligten und Betroffenen zu erreichen. Seitens der *Kitas* und der *TEV* wurde dieses Entgegenkommen sehr geschätzt. Die *Abwicklung der Betreuungsgutscheine* verläuft problemlos und ist auf das gute Projektmanagement der Stadt sowie das grosse Engagement der Mitarbeitenden der Stadt zurückzuführen. Die Zuständigkeiten seitens der Stadt sowie der *Kitas* sind geklärt und der finanzielle Ablauf festgelegt. Auch der anfänglich hohe Aufwand der *Kitas*, die Eltern über die Systemumstellung zu informieren und bei der Antragstellung zu unterstützen, hat sich inzwischen auf einen annehmbaren Umfang reduziert. Als arbeitsintensiv und damit als zusätzliche Belastung erweist sich für *Kitas* jedoch die monatliche Meldung über Vertragsänderungen. Es ist deshalb zu klären, ob eine solche Meldung notwendig ist und welche Informationen zu melden sind.

Herausfordernder Übergang für ehemals subventionierte Kitas

Die Ablösung von Leistungsverträgen war und ist für die betroffenen *Kitas* eine Herausforderung. Diese Umstellung gut und umsichtig zu begleiten, ist der Stadt ein grosses Anliegen, waren es doch diese Einrichtungen, die eine Pionierrolle in der Kinderbetreuung in der Stadt Luzern einnahmen. Allerdings erwies sich die Umstellung als nicht immer einfach. So erforderte die finanzielle Neuerung einige Anpassungen der Finanzplanung sowie der Trägerstruktur dieser *Kitas*. Zudem mussten sich die Einrichtungen auf die neu geschaffene Wettbewerbssituation und den direkten Vergleich mit den anderen *Kitas* einstellen. Diese Situation war für *Kitas*, welche zuvor über einen Leistungsvertrag verfügten, neu und ungewohnt. Der Umgang mit den Veränderungen

ist denn auch unterschiedlich gut gelungen. Einige Einrichtungen haben mit Schwierigkeiten zu kämpfen. Die Unterstützung und die enge Begleitung durch die Stadt erwiesen sich als zielführende Massnahmen. Jene Kitas, die sich gegenüber den Entwicklungen offen zeigten, scheinen die Ablösung von der direkten finanziellen Unterstützung von der Stadt aber gut bewältigen zu können.

Konzeptionelle Anpassungen bei der Tageseltern-Vermittlung notwendig

Die Tageseltern-Vermittlung stellt ein anderes Angebot als die Kitas: Es ist dezentral organisiert und wird nicht innerhalb von Institutionen angeboten. Es richtet sich zudem an Kinder im Vorschul- und Schulalter und weist eine hohe Flexibilität auf. Diese Charakteristiken führten dazu, dass die Abrechnungsmodalitäten des Gutscheinsystems für die TEV nicht 1:1 so wie bei den Kitas übernommen werden konnte. Die Ausarbeitung einer guten Lösung für alle Beteiligten (TEV, Stadt, Eltern) hat zudem entsprechend Zeit in Anspruch genommen. In intensiven Auseinandersetzungen und gegenseitigem Entgegenkommen konnte die Situation verbessert und die TEV ins Gutscheinsystem integriert werden. Der Vergleich mit Hochdorf und Horw macht zudem deutlich, dass diese administrativen Besonderheiten nicht nur in Luzern bestehen, sondern andere Gemeinden bei der TEV vor ähnliche Herausforderungen gestellt wurden.

Eltern bewältigen das neue Finanzierungssystem meist problemlos

Für die Eltern bedeutet die Umstellung auf das Gutscheinmodell, dass nun alle Anspruchsberechtigten von der finanziellen Unterstützung der öffentlichen Hand profitieren können. Im Gegenzug heisst dies aber auch, dass sie sich nun selber um die Auszahlung der Unterstützungsleistung bemühen müssen. Die Antragstellung ist jedoch so einfach, dass sie für Eltern zumutbar ist. Zudem steht die nötige Unterstützung (z.B. durch die Fachstelle FABIA für fremdsprachige Eltern oder das Beratungstelefon der Stadt) zur Verfügung. Wie die Rückmeldungen seitens der Eltern zeigten, stellt die administrative Abwicklung der Gutscheine keine Hürde für den Bezug dar.

Die Beobachtung und Entwicklung der Qualität haben sich bewährt

Die Qualität der Betreuung ist sowohl für die Stadt Luzern als auch für die Kitas und die TEV ein wichtiges Anliegen. Die ergriffenen Massnahmen wie die Arbeitsgruppe Qualität, die Qualitätsdialoge und die Unterstützung durch die Verantwortlichen der Aufsicht und Bewilligung werden von den Kitas und der TEV geschätzt und haben sich bewährt. Der enge Austausch mit den Institutionen über Qualität garantiert zudem, dass das Thema und seine vielfältigen Aspekte fortlaufend bearbeitet und diskutiert werden. So können Befürchtungen geäussert und Schwierigkeiten benannt werden und es kann gemeinsam nach Lösungen gesucht werden. Schliesslich sind die Institutionen gewillt, ihr Engagement in diesem Bereich noch zu verstärken, indem sie ihre Bereitschaft signalisierten, sich an der Entwicklung von Qualitätsstandards zu beteiligen und diese auch mitzutragen.

Kosten der Betreuungsgutscheine liegen im Rahmen des Budgets

Das Pilotprojekt kostete die Stadt Luzern 2008 und 2009 insgesamt rund 2,7 Millionen Franken. Darin eingeschlossen sind neben den Aufwendungen für die Kinderbetreuung wie Gutscheinbeiträge, Übergangslösungen für Eltern, Kitas und TEV auch Ausbildungsbeiträge, einmalige Ausgaben für EDV-Programme sowie Auslagen für interne

sowie externe Projektbegleitungen und die Evaluation. Die Stadt Luzern konnte ihr Budget vom Jahr 2009 einhalten. Es kann davon ausgegangen werden, dass auch das Budget vom Jahr 2010 nicht überschritten wird. Der finanzielle Spielraum ermöglicht es der Stadt Luzern, dass sie sich einerseits grosszügig gegenüber den Kitas und Eltern in ehemals subventionierten Kitas zeigen kann, was entscheidend zur Akzeptanz des Pilotprojekts bei diesen Zielgruppen beigetragen hat. Andererseits ist die Stadt Luzern in der Lage, die notwendigen Anpassungen am Finanzierungssystem vorzunehmen.

Befürchtungen über finanzielle Nachteile für Eltern und Kitas haben sich mehrheitlich nicht bestätigt

Vor Projektbeginn wurden verschiedene Bedenken geäussert, das neue Finanzierungsmodell könne finanziell nachteilige Entwicklungen für Kitas und Eltern mit sich bringen. So wurde verschiedentlich befürchtet, das neue Finanzierungsmodell könne preistreibend wirken und die *Eltern* finanziell übermässig belasten. Rückmeldungen aus den Kitas zeigen jedoch, dass es zu keiner massiven Preissteigerung gekommen ist. Allerdings haben einige Kitas neu einen Säuglingstarif eingeführt. Zudem ist es zu einer leichten Anhebung der Tarife gekommen, eine eigentliche Preisexplosion konnte bislang aber nicht beobachtet werden. Dies liegt unter anderem auch darin begründet, dass die maximale Gutscheinhöhe bei 77 respektive 107 Franken für Säuglinge pro Betreuungstag angesetzt wurde. Gleichwohl belastet die Einführung zusätzlicher Säuglingstarife sowie einkommensabhängiger Tarife in den Kitas jene Eltern, deren Einkommen knapp nicht zu Subventionen berechtigt. Für diese Eltern kann das Gutscheinmodell zu finanziellen Nachteilen führen. Die geplante schriftliche Befragung der Kitas zum Projektende wird über die Preisentwicklungen und deren Folgen für Eltern genauere Auskunft geben können.

Kitas befürchteten zudem, die Stadt würde sich aus der Verantwortung ziehen und sie sich selbst überlassen. Bisher hat noch keine Kita ihren Betrieb eingestellt. Einige Kitas suchen aber neue Wege der Trägerschaft. Zudem hat die Stadt in der Übergangsphase finanzielle Unterstützung geleistet. Die Befürchtungen über finanzielle Nachteile haben sich somit nicht bestätigt. Dennoch muss die finanzielle Entwicklung aller Kitas im Pilotprojekt weiterhin beobachtet werden.

8.2 WIRKUNGEN

Grösseres Angebot an Betreuungsplätzen

Die Betreuungsquote nimmt stetig zu und betrug für Kitakinder im Vorschulbereich, welche in der Stadt Luzern betreut werden, im Jahr 2009 32 Prozent (2008: 26%). Für Eltern ist damit, nebst der finanziellen Entlastung, die Schaffung von genügend subventionierten Betreuungsplätzen der am deutlichsten spürbare Effekt der Betreuungsgutscheine. Ihnen wird damit eine echte Auswahl an Kitas geboten. So positiv diese Entwicklung für Eltern ist, sie bringt für Kitas Schwierigkeiten mit sich. Diverse Kitas mussten beispielsweise tiefere Auslastungen in Kauf nehmen. Als Folge darauf haben einige den Anteil an Säuglingsplätzen erhöht oder die Mindestbetreuungszeit von zwei Tagen auf einen Tag reduziert. Dies könne sich gemäss der Kitaleitungen nachteilig auf die Betreuungsqualität auswirken, da Kinder, die nur einen Tag in der Kita anwesend sind, immer wieder neu in die Gruppe integriert werden müssen und deshalb betreu-

ungsintensiv sind. Inwiefern diese Befürchtungen zutreffen, muss anhand der Abschlussbefragung überprüft werden.

Zunahme an ausbezahlten Gutscheinen – konstantes durchschnittliches Betreuungspensum

Das Gutscheinmodell hat sich bei den Eltern etabliert. Diesen Schluss lässt zumindest die stetig steigende Anzahl an Gesuchen zu. Auf den Umfang des Betreuungspensums haben die Gutscheine derzeit aber noch kaum Einfluss. So beträgt das durchschnittliche Betreuungspensum der Kinder über die bisherige Projektlaufzeit immer etwa zwei Tage. Eine mögliche Erklärung für die konstanten Betreuungspensen könnte in der wirtschaftliche Situation und dem Fehlen geeigneter Teilzeitstellen liegen. Dies würde auch erklären, weshalb sich das durchschnittliche Erwerbspensum von Zweielternhaushalten ebenfalls unverändert knapp unter 150 Prozent hält. Allerdings hat sich die Bandbreite an Betreuungspensen ausgeweitet. So hat sowohl der Anteil der Eltern, die ihre Kinder zwischen 60 und 100 Prozent betreuen lassen, als auch der Anteil der Eltern, die ihre Kinder nur noch einen Tag in die Kita bringen, im Vergleich zur Situation vor dem Pilotprojekt zugenommen.

Ausbildungsbeiträge schaffen Anreize, neue Ausbildungsplätze einzurichten

Jede Kita erhält pro Ausbildungsplatz einen Ausbildungsbeitrag von maximal 10'000 Franken pro Jahr, pro Betreuungsplatz jedoch maximal 1'000 Franken pro Jahr. Dank dieser Beiträge war es bereits einigen Kitas möglich, neue Stellen für Auszubildende zu schaffen und die interne Aus- und Weiterbildung auszubauen. Darüber hinaus wurden die Auszubildenden konkret bei ausbildungsrelevanten Anschaffungen unterstützt. Allerdings sind nicht alle Kitaleitenden im Detail über die Verwendung der Ausbildungsbeiträge informiert. Indem die Ausbildungsbeiträge per 1.1.2010 erhöht wurden, wurde der finanzielle Anreiz für Kitas weiter gesteigert und ein Zeichen für den weiteren Ausbau von Ausbildungsplätzen und die Bedeutung von qualifiziertem Personal gesetzt. Auch die TEV hat Beiträge erhalten und konnte dadurch die interne Aus- und Weiterbildung der Tageseltern ausbauen.

Hohe Akzeptanz bei Kitas, TEV und Eltern

Die Betreuungsgutscheine haben bei den mit der Umsetzung betrauten Mitarbeitenden der Stadt Luzern, den beteiligten Kitas, der TEV und den Eltern eine hohe Akzeptanz erreicht. Trotz einzelner Kritikpunkte war von den im Juni 2010 telefonisch befragten Kitas und Eltern das neue Gutscheinmodell überwiegend als faire Lösung zur finanziellen Unterstützung von Eltern mit Kindern in familienergänzender Betreuung erachtet worden. Diese positive Haltung gegenüber dem Modell ist nicht selbstverständlich, herrschten doch zu Beginn diverse Ängste vor. Dass das Modell nun eine so hohe Akzeptanz erreicht hat, hängt sicherlich damit zusammen, dass für gutscheinberechtigte Eltern die positiven finanziellen Auswirkungen direkt spürbar wurden. Die hohe Akzeptanz gegenüber dem Modell ist aber auch den intensiven Bemühungen der Stadt zu verdanken, die Qualität durch die Tätigkeit von Verantwortlichen der Aufsicht und Bewilligung zu unterstützen sowie die Öffentlichkeit umfassend und regelmässig über die Entwicklungen zu informieren.

Betreuungsgutscheine in Horw und Hochdorf sind gut angelaufen

Mit Horw und Hochdorf haben neben der Stadt Luzern eine Agglomerationsgemeinde sowie eine ländliche Gemeinde mit Zentrumsfunktion Betreuungsgutscheine eingeführt. Wie der Vergleich zeigt, bewährt sich die Umsetzung der Betreuungsgutscheine an allen drei Projektstandorten. Die Kosten scheinen ebenfalls gut planbar und entwickeln sich gemäss den Erwartungen. Alle drei Standorte sind mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert:

- Erstens ist die *Einbindung von Kitas mit vorherigem Leistungsvertrag* schwierig. Je höher die Abhängigkeit der Kitas vom Leistungsvertrag war, desto stärker sind sie von zusätzlichen Abgängen betroffen. Bei ungenügender Vorbereitung auf die Umstellung sind diese Kitas von finanziellen Schwierigkeiten bedingt durch die tiefere Auslastung betroffen. Kitas mit vorherigem Leistungsvertrag brauchen daher zusätzliche Begleitung und Unterstützung bei der Umstellung auf das neue Finanzierungssystem.
- Zweitens stellt der *Einbezug der TEV* eine grosse Herausforderung dar. Je nach Umfang der betreuten Tagesfamilien und Professionalisierungsgrad der Organisation gestaltet sich die Einbindung in das neue Finanzierungssystem schwierig. Insbesondere das Inkasso stellte die TEV vor administrative und personelle Probleme. Eine umsichtige Begleitung in administrativen und finanziellen Belangen seitens der Verwaltung kann eine hilfreiche Entlastung für die TEV darstellen.
- Drittens ist schliesslich die *Grenze zwischen Sozialhilfe und Erwerbstätigkeit* von der Gutscheinhöhe beeinflusst. Wie die Beispiele aus Luzern und Horw zeigen, lohnt sich eine Erwerbstätigkeit je nach Höhe der ausgestellten Gutscheine nicht. Die Gutscheinhöhe und die unterstützten Einkommen müssen daher mit der Sozialhilfe abgestimmt werden.

8.3 EMPFEHLUNGEN ZUR WEITERENTWICKLUNG DER BETREUUNGSGUTSCHEINE

Das neue Finanzierungssystem hat sich mittlerweile gut eingespielt und genießt sowohl bei der Stadt, den Kitas, der TEV als auch bei den anspruchsberechtigten Eltern eine hohe Akzeptanz. Die Stadt und die Kitas haben ihre Administration an den neuen Finanzfluss angepasst. Die Eltern haben sich auf die freie Kitawahl und die finanzielle Unterstützung, unabhängig vom Zugang zu Kitas mit Leistungsvertrag, eingestellt. Für die Mehrheit der Kitas bringt das System nur Vorteile. Für alle Beteiligten wird eine Rückkehr zum alten Finanzierungsmodell damit immer unwahrscheinlicher.

Abschliessend werden vier Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Betreuungsgutscheine im Rahmen des Pilotprojektes zuhanden der Stadt formuliert.

1) Gutscheinsystem für untere Einkommen anpassen

Aus finanzieller Sicht befindet sich das Pilotprojekt in einer komfortablen Lage. Der Grossteil des Budgets kommt den Eltern in Form von Betreuungsgutscheinen zugute und bei den projektbezogenen Aufwendungen finden sich vorwiegend einmalige Finanzleistungen, welche nur in der Pilotphase auftreten. Momentan steht die Frage an, inwiefern das Gutscheinsystem Familien ausreichend unterstützt, die nahe an der Sozialhilfe stehen. Studien haben gezeigt, dass die Gutscheinhöhe für die untersten Einkommen zu niedrig angesetzt ist und demzufolge angepasst werden soll.

2) Finanzielle Abwicklung der Gutscheine über Eltern stärken

Das Gutscheinmodell sieht vor, dass Eltern die Beiträge von der Stadt beziehen und damit die Betreuungskosten für ihr(e) Kind(er) begleichen. Für die TEV hat es sich als einfacher erwiesen, von diesem Finanzfluss abzusehen und die finanzielle Abwicklung der Gutscheine zu übernehmen. Zudem lassen die meisten Eltern, deren Kind in einer Kita mit ehemaligem Leistungsvertrag betreut wird, die Betreuungsgutscheine an die Kita auszahlen. Dieser Finanzfluss entspricht jedoch nicht dem Gutscheinmodell, will man doch den Eltern aufzeigen, dass und in welcher Höhe sie von der Stadt bei der Kinderbetreuung unterstützt werden. Zudem ist die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Gutscheine für Eltern nicht mehr gewährleistet. Die Stadt arbeitet daraufhin, dass bis Ende des Pilotprojekts die Mehrheit der Eltern in den Kitas die Betreuungsgutscheine direkt von der Stadt erhält. Dazu ist es notwendig, dass die direkte Auszahlung der Gutscheine an die Eltern gestärkt wird. Gegenüber den Eltern müssen deshalb die Vorteile einer direkten Auszahlung vermehrt kommuniziert werden. Den Kitas muss deutlich gemacht werden, dass weder Zahlungsverzögerungen noch eine zweckentfremdete Nutzung der Gelder festgestellt werden konnte. Zudem bringt eine Direktzahlung an die Eltern auch für die Kitas Vorteile. Sie werden durch eine Zahlung der Gutscheine an die Eltern sowohl administrativ als auch bezüglich Datenschutz entlastet.

3) Qualitätsentwicklung weiter fördern

Vor Einführung der Betreuungsgutscheine wurden Bedenken geäußert, der zunehmende Wettbewerb führe zu Einbussen in der *Betreuungsqualität*. Diese Befürchtungen erwiesen sich mehrheitlich als ungerechtfertigt. Vielmehr ist eine allgemeine Diskussion über die Qualität in den Kitas und bei der TEV angeregt worden, welche seitens der Stadt inhaltlich durch den Qualitätsdialog sowie praktisch durch Ausbildungsbeiträge

mitgetragen wird. Die Stadt sollte sich dahingehend engagieren, die Qualitätsentwicklung insbesondere bezüglich der Prozess-, Ergebnis- und Trägerqualität auszubauen und die Professionalisierung des Kitapersonals zu fördern. Um die Betreuung durch Tageseltern als Element der familienergänzenden Kinderbetreuung mit hoher Flexibilität und Qualität zu stärken, steht die Stadt Luzern in der Verantwortung, die Qualitätsentwicklung der TEV in Zusammenarbeit mit der nationalen Dachorganisation voranzutreiben. Ebenso wichtig ist es, die Zusammenarbeit mit dem Verband Kindertagesstätten der Schweiz (KiTaS) zu suchen, um einerseits den Abgleich zwischen Qualitätsstandards der Luzerner Gemeinden sowie allfälligen Empfehlungen von KiTaS für die Kitas zu erleichtern. Andererseits bietet sich dadurch die Gelegenheit, das Know-how der Stadt in die nationale Qualitätsdiskussion einzubringen.

4) Übergang Vorschulbereich–Schulbereich thematisieren

Das Angebot im vorschulischen Bereich deckt mittlerweile den Bedarf an Betreuungsplätzen in der Stadt Luzern. Diese durchaus erfreuliche Entwicklung führt aber zu neuen Herausforderungen. So ist für Kinder, welche momentan in den Kitas betreut werden und bald das schulpflichtige Alter erreichen, das Betreuungsplatzangebot im schulischen Bereich noch nicht sichergestellt. Die Problematik wurde seitens der Stadt erkannt und aufgegriffen. Die Stadt soll nun diesen Übergang weiterhin begleiten und unterstützen, damit es beim Schuleintritt nicht zu Brüchen in der familienergänzenden Betreuung und damit bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf kommt.

IMPRESSUM

Franziska Müller, lic. rer. soc. (Projektleitung)

Franziska Müller hat an der Universität Bern Soziologie und öffentliches Recht studiert. Zusätzlich absolvierte sie ein Nachdiplomstudium Evaluation an der Universität Bern. Seit 2001 ist sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin bei Interface tätig. Im Rahmen von Evaluations- und Forschungsprojekten befasst sie sich mit dem Thema Soziale Sicherheit bei Invalidität und Erwerbslosigkeit sowie mit geschlechts- und migrationspezifischen Fragestellungen.

Mirjam Bürgi, lic. phil. I

Mirjam Bürgi hat an der Universität Zürich Soziologie, Publizistik und Kriminologie studiert. Als Primarlehrerin verfügt sie zudem über Unterrichtserfahrung auf allen Volksschulstufen. Seit 2008 arbeitet Mirjam Bürgi als wissenschaftliche Mitarbeiterin bei Interface im Bereich Bildung und Familie. Ihre Schwerpunkte sind Evaluationen und Bedarfsabklärungen im Bereich der Familienpolitik. So hat sie etwa an verschiedenen Projekten zur Erarbeitung von Grundlagen für die Umsetzung einer familienfreundlichen Politik in Gemeinden und Kantonen mitgearbeitet.

WEITERE INFORMATIONEN

INTERFACE

Politikstudien Forschung Beratung

Seidenhofstr. 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 (0)41 226 04 26

www.interface-politikstudien.ch

PROJEKTREFERENZ

Luzern, 20. September 2010

Projektnummer: P08-51