



an den

EINWOHNERRAT EMMEN

45/19 Beantwortung der Interpellation Maria-Rosa Saturnino, Jasmin Stangl und Barbara Fas namens der SP Fraktion vom 17. Dezember 2019 betreffend Qualität in Emmer Kindertagesstätten

Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

A. Wortlaut der Interpellation

Familienergänzende Kinderbetreuung in der Form von Kindertagesstätten ermöglichen es immer mehr Familien, dass beide Elternteile erwerbstätig sein können. Die familienergänzende Kinderbetreuung befindet sich in einem dynamischen Wandel: Anschubfinanzierungen des Bundes, verbesserte Qualitätskriterien, Ausbildungsvorschriften, Veränderung der Trägerschaften, etc. Die Stadt Luzern hat sich in diesem Kontext zu einem überregionalen Kompetenzzentrum für familienergänzende Kinderbetreuung entwickelt. Gemäss ihren Geschäftsberichten übernimmt die Stadt Luzern nicht nur die Aufsicht und Bewilligung für städtische Kindertagesstätten, sondern als interkommunale Dienstleistung auch in weiteren Luzerner Gemeinden. Auch die Gemeinde Emmen hat in der Vergangenheit Leistungen im Bereich "Abklärungen Aufsicht / Bewilligung Kitas / Tagesfamilienorganisationen" bezogen¹.

In der Folge der Teilrevision des Reglements über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote hat die Stadt Luzern die städtischen Qualitätsrichtlinien für eine qualitativ gute familienergänzende Kinderbetreuung angepasst. Von den bisherigen Qualitätsrichtlinien des VLG hat sich der Stadtrat wie folgt abgegrenzt: "Diese Richtlinien sind in einer Zeit entstanden, in welcher sich das Angebot in der Stadt und der Region im Aufbau befand. In der Zwischenzeit hat sich das Angebot verstetigt, und die Qualitätsanforderungen an die Kitas haben sich mit der Praxiserfahrung verändert. Die Qualitätsrichtlinien des VLG sind daher nicht mehr zeitgemäss und bedürfen einer Anpassung."² Seit 1. Januar 2019 verfügt die Stadt Luzern deshalb über angepasste Qualitätsrichtlinien³.

¹ Geschäftsbericht 2018 der Stadt Luzern, S. 46:

https://www.stadtluzern.ch/docn/2174798/Geschaeftsbericht_Jahresrechnung_2018_ohne_Anhang.pdf

² B+A 23/2017, S. 17 : <https://www.stadtluzern.ch/politbusiness/750188>

³ https://www.stadtluzern.ch/docn/1565614/Qualitatsrichtlinien_KITAS_2019.pdf

Die SP Emmen stellt in diesem Zusammenhang folgende Fragen:

1. Wie sieht die Leistungsvereinbarung zwischen der Gemeinde Emmen und der Stadt Luzern in Bezug auf die oben genannten Dienstleistungen zur Aufsicht und Bewilligung von Kitas und Tagesfamilienorganisationen aus?
2. Welche Qualitätskriterien werden angewandt, die neuen Richtlinien der Stadt Luzern oder jene des VLG?
3. Wenn die neuen Richtlinien angewandt werden: Wurden die Eltern über diese Änderungen informiert?
4. Wie sehen die Leistungsvereinbarungen mit den Kindertagesstätten auf Emmer Boden aus und gelten diese Vereinbarungen für alle Kitas?
5. Wer kontrolliert, ob die Qualitätsrichtlinien eingehalten werden und in welchem Abstand?

B. Stellungnahme des Gemeinderates

1. Einleitung

1.1. Rechtliche Voraussetzungen

Der Bund regelt die Betreuung von Kindern ausserhalb des Elternhauses seit 1977 in der Eidgenössischen Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO). Sie gilt für Kindertagesstätten, private Horte und Tagesfamilien. Zuständig für die Umsetzung der PAVO sind die Kinderschutzbehörden (Art. 2, Abs. 1 lit. a PAVO). Die Kantone können die Bewilligung und Aufsicht anderen geeigneten Behörden oder Stellen übertragen und zusätzlich eigene Bestimmungen erlassen, die über die PAVO hinausgehen (Art. 3 Abs. 1 PAVO).

Der Kanton Luzern regelt in der kantonalen Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern die Zuständigkeit für die Bewilligung und Aufsicht von Betreuungseinrichtungen, die tagsüber geöffnet sind. Für Kindertagesstätten, private Horte und Tagesfamilien sind die Gemeinden zuständig (§ 1 kPAVO), für Betreuungsangebote, die Kinder auch nachts und an Wochenenden betreuen (Kinderheime, Pflegefamilien) der Kanton (§ 3 kPAVO).

Der Kanton Luzern regelt zudem im Ausführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch (EG ZGB) die Meldepflicht von Mitarbeitenden privater Institutionen bezüglich der Hilfs- und Schutzbedürftigkeit eines Kindes (§ 46 Abs. 2 EG ZGB). Im Kanton Luzern haben Mitarbeitende von privaten Betreuungsangeboten wie Kitas und privaten Horten bereits heute eine Meldepflicht.

Die PAVO bestimmt, dass beim Entscheid über die Erteilung, den Entzug einer Bewilligung oder bei der Ausübung der Aufsicht vorrangig das Kindeswohl zu berücksichtigen ist (Art 1a Abs. 1 PAVO). Für die Aufsichtsbehörde und die Trägerschaften familienergänzender Angebote gilt deshalb, dass das Kindeswohl über allen anderen Interessen steht.

1.2. Unterschiede Qualitätsrichtlinien VLG und Stadt Luzern

Bereits im Jahre 2010 hat der Verband Luzerner Gemeinden (VLG) die gesetzlichen Anforderungen aufgenommen und hat diese in den Qualitätsrichtlinien für Kindertagesstätten im Kanton Luzern erlassen. Ziel dieser Richtlinien war und ist es, dass alle Kitas im Kanton Luzern gleich behandelt werden können. Die Qualitätsrichtlinien des VLG basieren auf entwicklungspsychologischen und sozialpädagogischen Erkenntnissen und orientieren sich an den Bedürfnissen der Kinder. Es handelt sich dabei um Aussagen zur Strukturqualität und nicht um Aussagen zur Prozess- oder Ergebnisqualität. Gleichzeitig erwähnt der VLG, dass seine Qualitätsrichtlinien als Minimalstandard zu verstehen sind.

Aufgrund der Tatsache, dass die Stadt Luzern nicht mehr Mitglied des VLG ist, und aufgrund der in den vergangenen Jahren erfolgten Entwicklungen, hat die Stadt eigene Qualitätsrichtlinien für die Bewilligung und Aufsicht von Kindertagesstätten in der Stadt Luzern erarbeitet. Grundsätzlich sind die Qualitätsrichtlinien des VLG und der Stadt Luzern in groben Zügen vergleichbar. Die Qualitätsrichtlinien der Stadt Luzern gehen in einigen Bereichen etwas weiter als diejenigen des VLG.

Bei der Stadt Luzern sind die Anforderungen an die Leitung einer Kita detaillierter dargestellt. Die Stadt Luzern verlangt für die Leitungsperson explizit eine fachspezifische Führungsweiterbildung sowie eine zweijährige Berufserfahrung in der Betreuung. Zudem stellt die Stadt Luzern in ihren Richtlinien die Forderung, dass jede Trägerschaft mindestens eine Betreuungsperson mit einem anerkannten Abschluss auf Tertiärniveau (z.B. HF Kindererziehung, HF Sozialpädagogik) beschäftigt. Eine Ausbildung als Fachmann/-frau Betreuung (FaBe) reicht laut den Richtlinien der Stadt Luzern nicht mehr aus, um eine Kita zu leiten. Gleichzeitig verlangen die Richtlinien der Stadt Luzern, dass die Trägerschaft sämtliche betriebswirtschaftlichen Kenntnisse ausweisen muss.

Die VLG Richtlinien sprechen bei der Trägerschaft lediglich davon, dass die Form der Trägerschaft rechtlich und organisatorisch definiert, die Abgrenzung zwischen Trägerschaft und Leitung der Kita geregelt und schriftlich festgehalten sein muss. Die Anforderung einer tertiären Ausbildung wird nicht explizit erwähnt. Erst ab der Bereitstellung von 16 Plätzen ist eine höhere Ausbildung notwendig. Ebenso findet der Ausweis der betriebswirtschaftlichen Fähigkeiten des Managements keinen Eingang in die VLG-Richtlinien. Diese definieren lediglich die einzureichenden Unterlagen und setzen voraus, dass deren Erarbeitung auch tatsächlich fachmännisch erfolgt. Einen weiteren Unterschied finden wir bei den Praktikanten. Während die VLG Richtlinien lediglich definieren, dass Praktikanten und Praktikantinnen als nicht ausgebildet gelten, definieren die Richtlinien der Stadt Luzern, dass die Vorpraktika für eine Berufslehre im Bereich Betreuung maximal ein Jahr dauern dürfen. Ein weiterer massgebender Unterschied besteht darin, dass die VLG Richtlinien bei der Lohnfestsetzung auf die Empfehlungen der Kitas hinweist während die Qualitätsrichtlinien der Stadt Luzern gänzlich auf Lohnvorgaben verzichten, da sie diese als rechtlich unzulässig beurteilen.

Da die Richtlinien des VLG auf das Jahr 2010 zurückgehen ist anzunehmen, dass diese in absehbarer Zeit überarbeitet werden dürften, und dass sich dabei auch eine Angleichung derselben an den erhöhten Standard der Stadt Luzern ergeben könnte.

2. Beantwortung der Fragen

Zu den gestellten Fragen der Interpellanten nimmt der Gemeinderat wie folgt Stellung:

1. Wie sieht die Leistungsvereinbarung zwischen der Gemeinde Emmen und der Stadt Luzern in Bezug auf die oben genannten Dienstleistungen zur Aufsicht und Bewilligung von Kitas und Tagesfamilienorganisationen aus?

Die aktuelle Leistungsvereinbarung zwischen der Gemeinde Emmen und der Stadt Luzern besteht seit dem 01. Januar 2017. Darin geregelt sind einerseits die Aufgaben der Abklärungsstelle. In den Aufgaben enthalten sind die Grundpauschalen, das Leistungspaket und weitere Kosten und Leistungen. Die Leistungsvereinbarung gibt andererseits aber auch Auskunft über den Ablauf der Abklärungen und die dazugehörigen Zuständigkeiten. Wann erfolgt der Beginn einer Abklärung, wie wird diese durchgeführt und wie ist die Bewilligungs- und Aufsichtspflicht geregelt. Ein weiteres Kapitel befasst sich mit der Abrechnung und den Kosten. Speziell erwähnen wir hier die Qualitätssicherung, da es sich dabei um den Inhalt dieser Interpellation handelt. Im Kapitel Qualitätssicherung wird definiert, dass die Dienstleistungen von qualifiziertem Fachpersonal angeboten werden muss. Die Stadt Luzern verpflichtet sich dabei, der Qualitätssicherung einen hohen Stellenwert einzuräumen. Sie stützt sich in ihrer Arbeit auf anerkannte fachliche Erkenntnisse und Methoden sowie auf transparente und entwicklungsfähige Konzepte. Zudem verpflichtet sich die Stadt Luzern, die Abklärungsberichte im Vieraugenprinzip zu überprüfen. Die vertraglichen Rahmenbedingungen sowie die rechtlichen Grundlagen für die fachliche Erbringung der Leistungen runden die Leistungsvereinbarung ab. Bevor die Leistungsvereinbarung mit den Unterschriften abgeschlossen wird, sind die Vereinbarungsdetails mit der Leistungsübersicht der Gemeinde/Behörde und den abzuklärenden Einrichtungen definiert. Sobald die Stadt Luzern ihre Abklärungen vorgenommen hat, fasst sie diese sowie ihre Beurteilung und Empfehlung in einem Bericht zusammen, welcher der Gemeinde dann als Grundlage für die zu erteilende Bewilligung oder Verlängerung dient.

2. Welche Qualitätskriterien werden angewandt, die neuen Richtlinien der Stadt Luzern oder jene des VLG?

Aktuell werden die VLG-Qualitätsrichtlinien angewandt. Diese stellen das Kind und sein Wohlergehen ins Zentrum. Die VLG-Qualitätsrichtlinien werden vom Kanton als Grundlage und zwingende Voraussetzung betrachtet, um Institutionen, die eine Anstossfinanzierung beantragen, zu unterstützen. Die VLG-Richtlinien erwähnen auch, dass die Gemeinden des Kantons Luzern die Möglichkeit haben, die Abklärungen von Kitas im Rahmen ihrer Aufsicht durch die Stadt Luzern ausführen zu lassen. Dabei ist eine entsprechende Anpassung der bestehenden Leistungsvereinbarung gemäss den neuen Qualitätsrichtlinien der Stadt Luzern jederzeit möglich. Wie bereits in der Einleitung erwähnt, können wir davon ausgehen, dass auch die Qualitätsrichtlinien des VLG in naher Zukunft angepasst werden könnten. Zudem wird auch die Stadt Luzern in absehbarer Zeit über Erfahrungswerte mit dem Umgang der

neuen Qualitätsrichtlinien verfügen. Wir gehen davon aus, dass bei einer Überarbeitung der Qualitätsrichtlinien des VLG eine Anpassung an die strengeren Richtlinien der Stadt Luzern erfolgen könnte. Die Unterschiede zwischen den Qualitätsrichtlinien der Stadt Luzern und des VLG haben wir in der Einleitung kurz skizziert. Wir machen auch darauf aufmerksam, dass die strengeren Richtlinien der Stadt Luzern Auswirkungen auf die Kostenstruktur der Kitas haben können. Vor allem die strengeren Richtlinien der Stadt Luzern bei der Ausbildung der Mitarbeitenden und der Trägerschaft haben direkte finanzielle Auswirkungen. Wir geben zu bedenken, dass laut unseren bisherigen Erfahrungen die Kitas in der Gemeinde Emmen nicht ausgelastet sind. Ob die Kitas die finanziellen Auswirkungen vor allem im Personalbereich ohne weiteres tragen können, ist im heutigen Zeitpunkt mit einem grossen Fragezeichen verbunden. Die Kitas in der Gemeinde Emmen kämpfen bereits heute mit finanziellen Herausforderungen.

Es ist dem Gemeinderat wichtig, einen hohen Qualitätsstandard der Kitas für die Familien und deren Kindern zu gewährleisten. Dies wird auch mit den Qualitätsrichtlinien des VLG garantiert. Dass die Stadt Luzern bei ihren Leistungen aber auch ihre eigenen Richtlinien im Blickfeld hat, ist für die Gemeinde Emmen nur von Vorteil.

3. Wenn die neuen Richtlinien angewandt werden: Wurden die Eltern über diese Änderungen informiert?

Die Stadt Luzern wendet bei der Überprüfung der Kitas in Emmen aktuell die VLG-Kriterien an. Daher hat sich eine Information der Eltern nicht aufgedrängt. Wenn Neuerungen oder Änderungen eingeführt werden, liegt es im Interesse der Gemeinde, dass diese flächendeckend allen Kitas kommuniziert werden. Diesbezüglich würde die zuständige Stelle innerhalb der Gemeindeverwaltung den Austausch mit den Kitaleitungen suchen. Die Mitteilungen an die Eltern ist jedoch durch die entsprechende Kita-Leitung vorbehalten, da die Gemeinde Emmen aus datenschutzrechtlichen Gründen keine Kenntnisse über Namen, Adressen, E-Mails oder Telefonnummern der Eltern, deren Kinder eine Kita besuchen besitzt. Sofern die Kita-Leitungen Unterstützung durch die gemeindeeigene Fachstelle benötigten, werden wir diese gerne im Rahmen unserer Möglichkeiten bieten.

4. Wie sehen die Leistungsvereinbarungen mit den Kindertagesstätten auf Emmer Boden aus und gelten diese Vereinbarungen für alle Kitas?

Es bestehen zwischen der Gemeinde Emmen und den Kindertagesstätten keine separaten Leistungsvereinbarungen. Die zuständige Stelle innerhalb der Gemeindeverwaltung ist sehr daran interessiert, mit allen Kitas, die sich im unmittelbaren Einzugsgebiet der Gemeinde Emmen befindenden, Kontakte zu pflegen. Dazu gehören auch die Kita Bienehuus und die Kita Mondo Magico, welche zwar nicht auf Emmer Gemeindegebiet, aber dennoch in Emmen bestens bekannt und beliebt sind. Diese beiden Kitas werden weder durch die Gemeinde Emmen bewilligt noch beaufsichtigt. Beide Kitas erfahren ihre Betreuung durch die für sie

zuständige Gemeinden Ebikon (Bienehuus, auf Gemeindegebiet Ebikon liegend) bzw. durch die Stadt Luzern (Mondo Magico, welche in Reussbühl beheimatet ist).

5. Wer kontrolliert, ob die Qualitätsrichtlinien eingehalten werden und in welchem Abstand?

Nach der Pflegekinderverordnung (PAVO) vom 19. Oktober 1977 (Stand 20. Juni 2017), Abschnitt 4. Heimpflege, und gemäss der bestehenden Leistungsvereinbarung mit der Stadt Luzern werden die Kindertagesstätten jährlich durch die Stadt Luzern besucht.

Bei der erstmaligen Prüfung der Betriebsbewilligung kommt nachstehender Bewilligungsablauf zur Anwendung:

- | | |
|-----------|---|
| Gesuch | Die Trägerschaft muss mindestens sechs Monate vor Eröffnung ein Gesuch zur Erteilung einer Betriebsbewilligung stellen. Das Gesuchformular und alle notwendigen Beilagen sind der Stadt Luzern einzureichen. |
| Prüfung | Nach Eingang des Gesuchs wird geprüft, ob die Qualitätsrichtlinien des VLG sowie die Bewilligungsvoraussetzungen der PAVO für den Betrieb erfüllt sind. Anschliessend findet im Beisein der Trägerschaft ein angemeldeter Besuch in den Räumen der Betreuungseinrichtung statt. Zur Abklärung wird ein Bericht erstellt. |
| Entscheid | Die Trägerschaft erhält in der Regel eine unbefristete Bewilligung. Wenn wesentliche Qualitätsanforderungen nicht voll erfüllt sind, kann eine Bewilligung befristet und/oder mit Auflagen versehen werden. Die Bewilligung legt unter anderem fest, wie viele Plätze angeboten bzw. wie viele Kinder pro Tag gleichzeitig betreut werden dürfen. |
| Auflagen | Der Trägerschaft können Auflagen gemacht werden, wenn Qualitätsanforderungen nicht (mehr) erfüllt sind. Die Bewilligung wird entsprechend geändert. Werden Auflagen nicht erfüllt, können auch Bussen erteilt oder die Bewilligung kann entzogen werden. |

Für die Aufsicht ist gemäss Leistungsvereinbarung mit der Stadt Luzern folgender zeitlicher Ablauf vorgesehen:

- | | |
|--------|---|
| Jahr 1 | - Erstbewilligung (einmalig)
- Prüfung der Dokumente und angemeldeter Besuch |
| Jahr 2 | - Unangemeldeter Besuch
- Gegebenenfalls Prüfung von Auflagen
- Erstellen eines Kurzprotokoll mit Situationsbeschreibung und Empfehlung zuhanden der Gemeinde sowie der Einrichtung.
- Weiterführende Abklärungen unterliegen der Verantwortung der zuständigen Gemeinde. Die Pflegekinderaufsicht der Gemeinde Emmen besucht dabei ebenfalls einmal pro Jahr die Kindertagesstätten. Meistens meldet sich die |

zuständige Person beim jährlichen Besuch an. Kommen Ungereimtheiten während der Abklärung zum Vorschein, kommt es vor, dass ein unangemeldeter Besuch von zwei Mitarbeitenden stattfindet.

Ansprechpartner und Bewilligungsinstanz für die Kitas bleibt die Gemeinde Emmen. Die Stadt Luzern handelt im Auftrage der Gemeinde Emmen. Bei der Prüfung der Kitas wird in der Regel ein Schwergewicht auf die Betreuung der Kinder, auf den Personalschlüssel sowie auf die Ausbildung des Personals gelegt. Zudem wird auch immer wieder speziell auf die bestehenden Räumlichkeiten geachtet. Sind die Räume kinderfreundlich eingerichtet, wird für ein angenehmes Raum- und Lärmklima gesorgt, bestehen genügend Aussenräume mit Spielmöglichkeiten, wird der Betreuungsschlüssel eingehalten? Solche Fragen werden geklärt. Ein wichtiger Punkt ist auch die finanzielle Situation der Kita, welche durch die Stadt und die Gemeinde Emmen geprüft wird.

Wir dürfen an dieser Stelle festhalten, dass die Zusammenarbeit zwischen der Stadt Luzern, den Kitas und der Gemeinde Emmen sehr gut ist. Für die Gemeinde Emmen ist die Zusammenarbeit bei der Prüfung von Betriebsbewilligungen und Betriebsverlängerungen mit der Stadt Luzern ein echter Gewinn. Die Stadt Luzern hat bei der Überprüfung von Kitas grosse Erfahrung.

Emmenbrücke, 12. Februar 2020

Für den Gemeinderat

Ramona Gut-Rogger
Gemeindepräsidentin

Michael Kost
Gemeindeschreiber-Stv.