



an den

EINWOHNERRAT EMMEN

68/11 Beantwortung der Interpellation von Karin Saturnino und Mitunterzeichnende namens der SP/Grüne Fraktion vom 15. November 2011 betreffend Systemwechsel bei Kindertagesstätten und Umstellung auf Betreuungsgutscheine

Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit der Interpellation 68/11 von Karin Saturnino und Mitunterzeichnenden werden dem Gemeinderat verschiedene Fragen im Zusammenhang mit der Einführung der Betreuungsgutscheine für die familienergänzende Kinderbetreuung und dem damit verbundenen Systemwechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung unterbreitet.

1. Ausgangslage

Die Bedeutung der familienergänzenden Kinderbetreuung hat in den vergangenen Jahren zusammen mit dem gesellschaftlichen Wandeln an Bedeutung gewonnen. Oft wollen beide Elternteile auch nach der Geburt ihrer Kinder zumindest teilweise im Berufsleben verbleiben, vielfach aus freien Stücken und oft auch aus finanzieller Notwendigkeit. Deshalb ist das Angebot an Krippen-, Hort- und anderen Betreuungsplätzen im vergangenen Jahrzehnt gesamtschweizerisch stark gewachsen. Daneben werden Betreuungsaufgaben aber auch noch von Verwandten oder Bekannten übernommen. Die Vorteile einer familienergänzenden Kinderbetreuung lassen sich einleitend und stichwortartig kurz wie folgt zusammenfassen:

Vorteile Kinder

- Kinder brauchen den Umgang und die Auseinandersetzung mit anderen Kindern
- Kinder kann eine altersgemässe Anregung und Förderung durch Fachpersonal helfen
- Kinder erlernen soziales Verhalten und aushandeln von Konflikten
- Kinder erhalten in Krippen einen bildungsmässigen Vorsprung

Vorteile Eltern / Kinder

- Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf
- Alleinerziehende benötigen ausserfamiliäre Kinderbetreuung
- Familien sind oft auf Zuverdienst des zweiten Elternteils angewiesen
- Familienergänzende Kinderbetreuung schafft Freiraum

Vorteile Wirtschaft/Arbeitgeber

- Familienergänzende Kinderbetreuung kann Arbeitskapazität der Eltern erhöhen
- Durch familienfreundliche Arbeitsbedingungen werden Arbeitnehmer an das Unternehmen gebunden (Firmentreue/Image-Gewinn)
- Geringere Kosten für Personalwechsel, Neueinstellungen, Einarbeitung und Schulung (kein Know-how-Verlust)

Vorteile Politik/Gemeinde

- Höhere Erwerbstätigkeit der Eltern führt zur Erhöhung des Sozial- und Steueraufkommens
- Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit eines Wirtschaftsstandortes für das Unternehmen durch ein gutes Betreuungsangebot
- Erhöhung der Attraktivität der Gemeinde für die Familie durch ein gutes Betreuungsangebot

Bereits seit Jahren engagiert sich deshalb die Einwohnergemeinde Emmen mit finanziellen Beiträgen für die Förderung und Stärkung des Betreuungsangebotes. Das bisherige System sah aber nur vor, dass lediglich zwei Institutionen pauschale Betriebsbeiträge erhalten haben. So haben im vergangenen Jahr gestützt auf den Voranschlag der Einwohnergemeinde Emmen die Kindertagesstätte Caracol Fr. 90'000.00 und der Verein Tageselternvermittlung Emmen Fr. 180'000.00 erhalten. In der KiTa Caracol wurden im vergangenen Jahr gegen 30 Emmen Kinder und über den Verein Tageselternvermittlung 70 Kinder betreut. Daneben sind aber durch private Organisationen weitere, nicht subventionierte Angebote von familienschulergänzender Betreuung aufgebaut worden. In den Kindertagesstätten Tournesol und Wunderfizz wurden im Jahr 2011 durchschnittlich je 15 Kinder betreut. Die KiTa Mondo Magico (Nachfolgeinstitution der KiTa im Al Ponte auf Luzerner Boden) sorgte für die Betreuung von 22 Kindern und in weiteren Einrichtungen in der Stadt Luzern sind weitere 25 Kinder aus der Gemeinde Emmen betreut worden.

2. Einführung Betreuungsgutscheine

Die Stadt Luzern hat am 1. April 2009 als erste Stadt in der Schweiz mit der Unterstützung des Bundes das Pilotprojekt Betreuungsgutscheine gestartet. Die Ergebnisse einer ersten externen Beurteilung zeigen auf, dass sich der Systemwechsel zu Betreuungsgutscheinen positiv auf die Angebotsentwicklung auswirkt und damit eine wichtige Voraussetzung für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf schafft. Gestützt auf die positiven Erfahrungen in der Stadt Luzern und auch der Einwohnergemeinde Horw hat sich auch die Einwohnergemeinde Emmen eingehend mit den Vor- und Nachteilen der Betreuungsgutscheine auseinandergesetzt. Deshalb ist bereits im Budget / AFIP 2011 - 2014 darauf hingewiesen worden, dass auch in der Einwohnergemeinde Emmen auf das Jahr 2012 die Einführung des Systems der Betreuungsgutscheine geprüft wird.

Im ersten Halbjahr 2011 hat der Bereich Jugend- und Familie die Grundlagen für die Einführung der Betreuungsgutscheine in der Gemeinde Emmen eingehend und umfassend geklärt. Dabei sind vor allem die bisherigen Erkenntnisse anderer Gemeinden und die finanziellen Auswirkungen vertieft abgeklärt worden. Als Grundsatz wurde aber auch festgehalten, dass die Eltern die freie Wahl haben sollten, in welcher Einrichtung ihr Kind betreut wird. Für die einen werden der geografische Standort, die Räumlichkeiten oder die Weitläufigkeit des Gartens entscheidend sein. Für andere die pädagogischen Ansätze und die zwischenmenschlichen Sympathien zu den Mitarbeitenden. Es sollte aber nicht so sein, dass ausschliesslich finanzielle Aspekte dazu führen, dass ein Kind nicht dort betreut werden kann, wo es seine Eltern für richtig halten. Im bisherigen System der Objektfinanzierung können die Eltern faktisch nicht frei entscheiden, in welcher KiTa ihr Kind sich aufhalten soll. Zudem müssen Eltern teils sogar froh darüber sein, wenn sie in den subventionierten KiTas überhaupt einen freien Platz erhalten. Die Einführung der Betreuungsgutscheine ermöglicht den Eltern den Betreuungsplatz für ihre Kinder frei zu wählen. Weiter begründet die Einführung der Betreuungsgutscheine für Emmer Familien eine Rechtsgleichheit. Vermindert wird zudem das Risiko der Familienarmut insbesondere bei alleinerziehenden Personen mit einem tiefen steuerbaren Einkommen. Die Systemänderung von der Objekt- zur Subjektfinanzierung hat sich in der Stadt Luzern sowie auch in der Gemeinde Horw bewährt. Die Einwohnergemeinde Emmen kann von diesen Erfahrungen profitieren.

Beim neuen System der Betreuungsgutscheine bezahlen die Erziehungsberechtigten die Differenz zwischen dem Gemeindebeitrag und den jeweiligen Vollkosten des Betreuungsangebots. Da die Tagesansätze für die Kinderbetreuung in den KiTas unterschiedlich hoch sind, ist es möglich, dass Eltern mit gleichem Einkommen in verschiedenen KiTas unterschiedliche Eigenleistungen entrichten müssen. Dadurch wird einerseits der Marktmechanismus stimuliert, andererseits ist es aber denkbar, dass die Eigenleistung der Erziehungsberechtigten aufgrund tiefer Tarife sehr gering wird. Das Beitragsmodell stellt jedoch sicher, dass die Eigenleistungen der Erziehungsberechtigten immer mindestens Fr. 20.00 pro Tag beträgt. Familienexterne Betreuung soll finanziell grundsätzlich nicht günstiger sein, als wenn die Kinder zuhause selbst betreut werden. Die Kosten für Essen und Pflegeprodukte, welche auch bei einer Betreuung zu Hause anfallen, sowie ein Beitrag an die Betreuungskosten werden den Erziehungsberechtigten daher in jedem Fall verrechnet. Babyplätze werden höher unterstützt als normale Betreuungsplätze. Mit dieser Unterscheidung wird berücksichtigt, dass Babyplätze betreuungsintensiver und daher auch kostenintensiver sind.

In der Region Luzern gibt es gegenwärtig rund 40 Kindertagesstätten. Die Gutscheine können bei allen KiTas in Emmen, der Stadt Luzern sowie der Agglomeration Luzern mit einer Betriebsbewilligung der Vormundschaftsbehörde, abgestützt auf den Qualitätsstandard des ehemaligen Sozialvorsteherverbandes des Kantons Luzern (SVL), eingelöst werden. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die KiTas, in denen Gutscheine eingelöst werden können, den geltenden Qualitätskriterien genügen. Weiter haben die Gutscheine auch bei der von der Gemeinde Emmen anerkannten Tageselternvermittlungsstelle Gültigkeit.

Der Gemeinderat Emmen hat in einer ersten Sitzung die Grundlagen für den Systemwechsel der Betreuungsgutscheine umfassend diskutiert. Dabei wurden dem Gemeinderat für die Umsetzung drei verschiedene Varianten für die Tarifgestaltung unterbreitet. Die erste Variante orientierte sich am System der Gemeinde Horw, die zweite Variante stammte aus der Gemeinde Hochdorf. Die dritte Variante beschränkte sich im Tarifsysteem auf die Verhinderung von Familienarmut. Aufgrund des Stabilisierungsprogrammes und den Vorgaben für das Budget 2012 entschied der Gemeinderat, den Systemwechsel auf den 1. Januar 2012 einzuführen und im Tarifsysteem die Minimalvariante umzusetzen. Nur damit konnte die Budgetvorgabe umgesetzt werden. Jede andere Lösung hätte erhebliche Mehrkosten verursacht. Der Gemeinderat hat an der Sitzung vom 15. Juli 2011 den definitiven Entscheid erlassen und den Bereich Jugend und Familie mit der Umsetzung und der Kommunikation beauftragt. Die Verordnung über die Ausgestaltung der Tarife lag bereits vor. Diese sollte aber erst nach der Genehmigung des Budgets 2012 vom Gemeinderat verabschiedet werden. Nach der Genehmigung des Budgets durch den Einwohnerrat Emmen wurden alle Unterlagen auf die Homepage der Gemeinde aufgeschaltet.

3. Finanzkompetenzen / Zuständigkeiten

Die Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung werden seit Jahren jeweils in der Produktegruppe Jugend- und Familienbetreuung ausgewiesen. Das genehmigte Budget ist die Rechtsgrundlage für die Finanzierung der Kinderbetreuung. Auch im Budget 2012 ist in dieser Produktegruppe der Finanzbedarf für die Erfüllung dieser Aufgabe ausgewiesen. Mit der Genehmigung des Budgets ist der Gemeinderat berechtigt, diese Gelder entsprechend zu verwenden. Die Ausgestaltung des Tarifsystems ist in einer vom Gemeinderat genehmigten Verordnung festgehalten.

4. Auswirkungen des Systemwechsels auf Institutionen

Bereits am 20. Januar 2011 fand in den Räumlichkeiten der Jugend- und Familienberatung eine erste Informationsrunde zum geplanten Systemwechsel zu den Betreuungsgutscheinen statt. An diesem Informationsgespräch nahmen die Geschäftsleitungen der Kindertagesstätten des Platzes Emmen sowie die Geschäftsführerin des Vereins Tageselternvermittlung teil. An diesem Gespräch wurde informiert, dass die Gemeinde Emmen per 1. Januar 2012 die Betreuungsgutscheine einführen will. Die bisher von Sockelbeiträgen profitierenden Institutionen, die KiTa Caracol und der Verein Tageselternvermittlung, wurden darüber informiert, dass ab Einführung der Betreuungsgutscheine der Sockelbeitrag wegfallen würden und stattdessen die Familien direkt von den Unterstützungsbeiträgen profitieren könnten. Damals haben alle anwesenden Parteien diesen Systemwechsel unterstützt. Die KiTa Caracol akzeptierte bereits die Gutscheine der Stadt Luzern. Untern anderem deshalb bedeutet auch die Einführung der Betreuungsgutscheine für die Kindertagesstätte Caracol keine unlösbare Aufgabe. Dabei ist auch zu bedenken, dass das Angebot des Caracol traditionell auf Familien mit wenig Einkommen oder Einelternfamilien ausgerichtet ist. Diese Maxime vertritt die Führung der Kindertagesstätte seit ihrer Gründung. Die Führung des Caracol hat denn auch im Grundsatz die Einführung des

Systems der Betreuungsgutscheine unterstützt. Dagegen ist die vom Gemeinderat erlassene Tarifstruktur kritisiert worden. Dies auch deshalb, weil das Caracol bereits über erste Erfahrungen mit dem neuen System der Betreuungsgutscheine verfügte (vgl. <http://www.kita-caracol.ch/>). Bisher schon wurden Betreuungsgutscheine der Stadt Luzern und der Gemeinde Horw akzeptiert. Nachdem die Leitung des Caracol am 17. August 2011 über die Details der Betreuungsgutscheine informiert wurde, fand am 26. September 2011 ein Informationsabend für die Eltern im Caracol statt. Somit kannten alle Eltern frühzeitig die Auswirkungen des Systemwechsels.

Im Frühling 2011 hat der Vorstand des Vereines Tageselternvermittlung Emmen mitgeteilt, dass er geschlossen zurücktreten werde. In enger Zusammenarbeit mit dem Vorstand hat die Einwohnergemeinde Emmen den Verein neu organisiert. Die Geschäftsführerin des Vereines wurde auf den 1. Januar 2012 neu von der Gemeinde angestellt. Dies vor allem auch, um die fachliche Führung zu optimieren und den geforderten Qualitätsstandards vermehrt zu genügen.

Der Systemwechsel stellt aus den Erfahrungen in der Stadt Luzern für die Betreuungseinrichtungen eine grosse Herausforderung dar. In Emmen sind sämtliche KiTa's rechtzeitig informiert worden. Zudem werden diese bei der Umsetzung oder allfälligen Problemen von der Gemeinde unterstützt. Der Gemeinderat wird gestützt auf die Ergebnisse des Stabilisierungsprogramms die eben erst eingeführte Tarifstruktur überprüfen. Zudem wird die Direktion Soziales und Vormundschaft dem Einwohnerrat mit separatem Bericht und Antrag einen entsprechenden Entwurf eines Reglementes zur Beratung und Beschlussfassung zuleiten.

5. Beantwortung der Fragen

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen können die Fragen der Interpellanten kurz wie folgt beantwortet werden:

- 1. Was für Auswirkungen - ausser der Verbesserung des Wettbewerbs unter den KiTa's - hat der Systemwechsel auf jene Institutionen, die bislang von der Gemeinde direkt subventioniert wurden? Werden sie in der Lage sein, ihren Betrieb ohne Einschränkungen weiterzuführen.*

Die KiTa Caracol hat bereits im Jahr 2011 Betreuungsgutscheine der Stadt Luzern und der Einwohnergemeinde Horw akzeptiert und war deshalb mit dem neuen System bereits vertraut. Auch der Verein Tageselternvermittlung hatte genügend Vorbereitungszeit, um sich mit dem neuen Finanzierungssystem vertraut zu machen. Auch die bisherigen Erfahrungen mit der Abwicklung der eingegangenen Gesuche zeigen auf, dass genügend Zeit für den Systemwechsel zur Verfügung stand. Rein der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass die Einwohnergemeinde Horw den Systemwechsel innerhalb von nur zwei Monaten durchgeführt hat. Dies, ohne dass sich erhebliche Probleme ergeben hätten. Aufgrund des ständigen Erfahrungsaustausches unter den in den verschiedenen Gemeinden zuständigen Stellen konnte die Gemeinde Emmen davon ausgehen, dass der frühzeitig angekündigte Systemwechsel zu bewältigen ist. Darüber hinaus ist den

Institutionen immer wieder erklärt worden, dass bei Problemen gestützt auf die sonst schon enge Zusammenarbeit die Unterstützung der Gemeinde gewährleistet ist. Nicht absehbar sind die Auswirkungen der mit dem Systemwechsel verbundenen Wahlmöglichkeit der Eltern. Es ist durchaus möglich, dass die Eltern andere KiTa's für ihre Kinder suchen und die Auslastung zurückgehen könnte. Das bedingt aber einen flexibleren Umgang und eine genauere Planung durch die KiTa's. Das ist aber eine gewollte Auswirkung des neuen Systems. Nicht nur Eltern in subventionierten Institutionen sollten von der staatlichen Kinderbetreuung profitieren können. Das neue System ist für die anspruchsberechtigten Eltern gerechter und stellt die bestehenden und neuen Tagesstätten vor neue Herausforderungen. Die bisher subventionierten Institutionen werden dagegen dahingehend entlastet, dass der administrative Aufwand zur Berechnung des Tarifes entfällt. Denn es gilt für alle betreuten Kinder nur noch der kostendeckende Tages- oder Stundentarif.

2. *Welche Auswirkungen hat der Systemwechsel auf den Verein Tageselternvermittlung?*

Vorerst ist der Verein und vor allem die Vermittlungsstelle wieder in der Lage, sämtliche Anfragen für Tagesmütter zu behandeln. Solange genügend aufnehmende Familien zur Verfügung stehen, können solche Plätze auch kostendeckend vermittelt werden. Zuletzt musste der Verein aufgrund der beschränkten Mittel einen Vermittlungsstopp verfügen. Die ersten Erfahrungen mit dem Systemwechsel zeigen keine Risiken auf. Für verschiedene Familien hat der Systemwechsel aber finanzielle Mehrbelastungen zur Folge. In all diesen Fällen hat der Bereich Jugend und Familie die Auswirkungen detailliert geprüft und hat in besonderen Härtefällen auch Lösungen finden können.

3. *Warum kommen nur tiefe (und nicht auch mittlere) Einkommen in den Genuss der Betreuungsgutscheine?*

Das neue System der Betreuungsgutscheine verfügt nur über beschränkte finanzielle Mittel. Es ging darum, mit den gleichen Beträgen, welche bisher für die Kinderbetreuung zur Verfügung standen, den angestrebten Systemwechsel zu vollziehen. Eltern, welche keinen Anspruch haben, müssen in den Tagesstätten den Tarif selbst bezahlen. Das war aber auch bisher so und zwar unabhängig vom Einkommen. Nur wer einen subventionierten Betreuungsplatz erhielt, konnte von der staatlichen Förderung profitieren. Die ersten Erfahrungen zeigen auch den Effekt, dass viele Familien mit Anspruch auf Gutscheine gar weniger Aufwendungen selbst zu tragen haben.

4. *Wie viele Familien kommen mit dem neuen System in den Genuss der Betreuungsgutscheine und wie viele wären es, wenn der Maximalbetrag des massgebenden Einkommens analog der Stadt Luzern festgesetzt würde?*

Bis zur Beantwortung des vorliegenden Vorstosses sind gegen 60 Gesuche für Betreuungsgutscheine eingegangen. Bei der Planung des Systemwechsels ist mit rund 80 - 100 Gesuchen gerechnet worden. Es ist aber davon auszugehen, dass nach den ersten Rechnungsstellungen der Tagesstätten an die Eltern weitere Gesuche eingehen werden. Bei der Anwendung des Tarifsystems in der Gemeinde Emmen wären deutlich mehr Familien anspruchsberechtigt. Es ist jedoch nicht zu klären, wie viele Familien von diesem Angebot Gebrauch machen würden. Gestützt auf interne Berechnungen kann jedoch davon ausgegangen werden, dass bei der Einführung des Tarifmodells der Gemeinde Horw mit Kosten von ungefähr Fr. 680'000.00 zu rechnen gewesen wären. Bei der Einführung des Luzerner Modells wären nochmals deutlich höhere Kosten zu veranschlagen gewesen. Im Gegenzug ist immer auch zu bedenken, dass gemäss Studien die Investition in die Kinderbetreuung auch positive finanzielle Auswirkungen zur Folge haben, die jedoch für die Gemeinde Emmen aufgrund der aktuellen Datenlage nicht verifiziert werden können.

5. *Wie hoch beziffert sich der für die Betreuungsgutscheine veranschlagte Betrag im Budget 2012 (zum Vergleich: Wie hoch waren die bisherigen direkten Subventionen an den Verein Tageseltern und die KiTa Caracol?)*

Im Betriebsjahr 2011 hat die KiTa Caracol einen Pauschalbeitrag von Fr. 90'000.00 erhalten. Der Verein Tageselternvermittlung Emmen wurde von der Gemeinde Emmen im Jahr 2011 mit einem Beitrag von Fr. 180'000.00 unterstützt. Weiter ist auch zu erwähnen, dass im Rahmen der wirtschaftlichen Sozialhilfe nochmals rund Fr. 180'000.00 für Betreuungsplätze finanziert wurden. Gestützt darauf und die Planrechnungen sind im Budget für das Jahr 2012 Fr. 400'000.00 für die Betreuungsgutscheine eingesetzt worden, inklusive Administration.

Der Gemeinderat ist sich bewusst, dass ein höheres Tarifsysteem wünschenswert wäre. Unter Berücksichtigung der Finanzlage ist für das erste Jahr des neuen Systems auf eine Erhöhung der Staatsbeiträge an die Kinderbetreuung bewusst verzichtet worden. Der Gemeinderat wird aber die Auswirkungen des Systemwechsels eingehend prüfen und zusammen mit den Ergebnissen aus dem Stabilisierungsprogramm eine Tarifierfassung eingehend prüfen.

Emmenbrücke, 11. Januar 2012

Für den Gemeinderat

Dr. Thomas Willi
Gemeindepräsident

Patrick Vogel
Gemeindeschreiber