



Protokollauszug vom

30.11.2022

Departement Schule und Sport / Bereich Familie und Betreuung:

Förderung der inklusiven Betreuung von Kindern im Vorschulalter mit Beeinträchtigungen in Kitas und Tagesfamilien sowie weitere Änderungen am Reglement über die Kinderbetreuung im Vorschulbereich sowie in Tagesfamilien der Stadt Winterthur (Kita-Reglement)

IDG-Status: öffentlich

SR.22.845-1

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Das Reglement über die Kinderbetreuung im Vorschulbereich sowie in Tagesfamilien der Stadt Winterthur (Kita-Reglement) wird gemäss Beilage geändert.
2. Die Änderungen gem. Ziff. 1 treten per 1. Januar 2023 in Kraft.
3. Für die notwendige Beratung und Unterstützung der Kitas durch die Heilpädagogische Frühberatung wird zu Lasten des Marie-Eggenberger-Fonds (Konto 221052) ein Betrag von 40 000 Franken bewilligt. Der Departementsvorsteher Schule und Sport wird ermächtigt, den Betrag auf Antrag der Heilpädagogischen Frühberatung in Halbjahrestranchen freizugeben.
4. Die Medienmitteilung wird gemäss Beilage genehmigt.
5. Die Stadtkanzlei wird in Zusammenarbeit mit dem Departement Schule und Sport beauftragt, die Änderung des Reglements über die Kinderbetreuung im Vorschulbereich sowie in Tagesfamilien der Stadt Winterthur (Kita-Reglement) mit Rechtsmittelbelehrung (Rekurs an den Bezirksrat) amtlich zu publizieren und den Erlass bzw. die Änderung in die Erlasssammlung aufzunehmen und im Internet aufzuschalten.
6. Mitteilung an: Departement Schule und Sport, Bereich Familie und Betreuung, Departementsstab; Departement Kulturelles und Dienste, Fachstelle Diversity Management; Departement Finanzen, Finanzamt; Finanzkontrolle; Stadtkanzlei.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'A. Simon', with a stylized, cursive script.

A. Simon

Begründung:

1. Förderung der inklusiven Betreuung von Kindern im Vorschulalter mit Beeinträchtigungen in Kitas und Tagesfamilien

1.1 Ausgangslage

Das Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, BRK, SR 0.109) und das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention, KRK, SR 0.107), beide von der Schweiz ratifiziert, garantieren das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung, auf Gleichbehandlung und Schutz vor Diskriminierung und auf Betreuung bei Behinderungen. Auch die Bundesverfassung postuliert ein Gleichheits- und Diskriminierungsverbot. Wenn man allerdings den Zugang zur Kinderbetreuung für Kinder mit Beeinträchtigungen im Vorschulalter betrachtet, so sind diese Rechte längst nicht verwirklicht. Das Angebot und die Finanzierung der Kinderbetreuung im Vorschulalter sind in der Schweiz generell sehr unterschiedlich und für Eltern willkürlich geregelt. Für Kinder mit Behinderungen gilt dies in verstärktem Ausmass. Auch in Winterthur bestehen Ungerechtigkeiten im Kita-Finanzierungssystem bei der Betreuung von Kindern mit Behinderungen. Dies bedeutet konkret eine Diskriminierung der Kinder, welche von früher Förderung ausgeschlossen sind und Diskriminierung (meistens) ihrer Mütter, welche oft die Erwerbsarbeit aufgeben müssen, mit allen negativen Folgen wie Armutsgefährdung, Belastung des Sozialsystems, unzureichende Altersvorsorge. Hinzu kommt, dass viele Eltern mit behinderten Kindern stark belastet sind und dringend auf Entlastung angewiesen wären.

«Procap Schweiz», der Verband von und für Menschen mit Behinderungen, zeigt in einem Bericht aus dem Jahr 2021¹ die Situation der familienergänzenden Betreuung für Kinder mit leichten und mit schwereren Behinderungen auf und bewertet die Verbesserungsbemühungen. Für Winterthur wird bei Kindern mit schwereren Behinderungen Handlungsbedarf festgestellt. Schwerere Behinderung bedeutet «eine Ausprägung, die eine aufwändigere Betreuung benötigt, welche aber durchaus inklusiv erfolgen kann» (S. 53). Winterthur gehört zu den Gemeinwesen, bei denen «Verbesserungspotenzial bei der Anzahl verfügbarer Betreuungsplätze, der vollständigen Finanzierung der behinderungsbedingten Mehrkosten sowie der Formalisierung eines einheitlichen Systems» besteht. (S. 54).

¹ Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen. Eine Analyse der Nachfrage, des Angebots und der Finanzierungsmechanismen – für Kinder mit Behinderungen im Vorschulalter in der Schweiz: Procap Schweiz, aktualisierte Version vom 29. Juni 2021, nachfolgend: Bericht Procap; abrufbar unter: <https://www.procap.ch/angebote/beratung-information/politik/projekt-gleichstellung-in-der-familienerganzenden-betreuung-fuer-kinder-mit-behinderungen/>

Die Studie «Verpflichtungen der Stadt Winterthur zur Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK) in ausgewählten Bereichen» vom Juni 2021, welche das Zentrum für Sozialrecht der ZHAW im Auftrag des Departements Kulturelles und Dienste zur Beantwortung des Postulats betr. «Umsetzung der UN-Behindertenkonvention in Winterthur» (GGR-Nr. 2020.55) erstellte, äussert sich ebenfalls zur Situation der Kinderbetreuung im Vorschulalter und macht folgende Empfehlung:

«Empfehlung 13: Evaluation des Projekts Kita Plus, sowie Verankerung eines Rechts auf Nachteilsausgleich

Wir empfehlen, das Projekt Kita Plus nach Ablauf der Pilotphase zu evaluieren und ein nachhaltiges Angebot zu schaffen, das auf einer soliden gesetzlichen Grundlage und Finanzierung beruht. Wichtig ist dabei, dass Kindern mit Behinderungen unabhängig vom Einkommen und Vermögen ihrer Eltern ein gleichwertiges Betreuungsangebot zur Verfügung steht, welches auch bei einem behinderungsbedingten Mehraufwand in der Betreuung der Kinder für die Eltern keine zusätzliche finanzielle Beteiligung abverlangt [...]»

Mit den vorliegenden Anpassungen des Kita-Reglements sollen einerseits die geforderten Verbesserungen für die Betreuung von Kindern mit Beeinträchtigungen erreicht werden und andererseits wird die Gelegenheit zu mehreren Aktualisierungen und Praxisanpassungen des Kita-Reglements aus dem Jahr 2014 wahrgenommen.

1.2 Rechtliche Grundlagen

Die Behindertenrechtskonvention bezweckt, den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten sowie die Achtung ihrer Würde zu fördern. Art. 24 BRK garantiert zudem das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung.

Nach Art. 2 der Kinderkonvention ist die Schweiz verpflichtet, zu gewährleisten, dass alle Kinder ohne jede Diskriminierung alle in der Kinderrechtskonvention festgelegten Rechte geniessen. Aufgrund dieser Verpflichtung müssen geeignete Massnahmen ergriffen werden, um alle Formen der Diskriminierung, auch aufgrund von Behinderung, zu verhindern. Die Kinderrechtskonvention präzisiert sodann in Artikel 23 die Rechten von Kindern mit Behinderungen.

Die Bundesverfassung (BV, SR 101) postuliert in Art. 8 Abs. 1 das Gleichheitsgebot und in Abs. 2 das Diskriminierungsverbot.

Die Verfassung des Kantons Zürich (KV, LS 101) legt in Art. 11 den Anspruch von Menschen mit einer Behinderung auf den Zugang zu Einrichtungen und Leistungen fest. Im Sonderpädagogik-Konkordat (LS 410.32), dem der Kanton Zürich beigetreten ist, wurden sonderpädagogische Massnahmen und Angebote auch für Kinder vor der Einschulung vereinbart, dies wurde insbesondere mit der Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen im Vor- und Nachschulbereich (SPMV, LS 852.12) umgesetzt. Das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG, LS 852.1) überträgt den Gemeinden die Aufgabe, für ein bedarfsgerechtes Angebot an familienergänzender Betreuung für Kinder im Vorschulalter zu sorgen, was die Betreuung von Kindern mit Beeinträchtigungen einschliesst.

1.3 Anspruch auf einen inklusiven Betreuungsplatz ohne Mehrkosten für die Eltern

Procap Schweiz hat die Frage, ob gestützt auf das kantonale Recht ein inklusiver Betreuungsplatz einklagbar sei, juristisch klären lassen. Demgemäss seien mit Bezug auf Art. 18 KJHG Aufsichtsbeschwerden möglich, falls die Kinderbetreuung das Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf verfolgt und die Gemeinwesen den Bedarf an familienergänzender Betreuung für Kinder mit Behinderungen nicht abdecken würden (vgl. Bericht Procap 2021, S. 42). Zur Frage, ob betreffend die Betreuung in einer Kindertagesstätte mit dem Ziel der individuellen Förderung eines Kindes mit einer Behinderung ein einklagbares Recht bestehe, kommt ein Rechtsgutachten im Auftrag der Stiftung «Kifa Schweiz» zu folgendem Schluss: *«Das heisst, dass Kinder mit besonderen Bedürfnissen dann ein einklagbares Recht darauf haben, eine Kindertagesstätte (integrativ) zu besuchen, wenn der Sonderschulbedarf für den Besuch der Kindertagesstätte und die Beratung durch das Fachpersonal in dem dafür vorgesehenen Zuweisungsverfahren festgestellt wurde. Kinder mit Behinderungen haben bereits ab Geburt Anspruch auf Sonderschulung.»* (vgl. Bericht Procap S. 42). Wenn also in Winterthur die Heilpädagogische Frühberatung als Fachorganisation dem Kind einen Sonderschulbedarf attestiert (§ 29 Abs. 1 lit. a KJHG), hat das Kind Anspruch auf einen Kita-Platz. Dass den Erziehungsberechtigten in diesem Fall kein höherer Beitrag verrechnet werden darf, als Erziehungsberechtigten von nicht behinderten Kindern, folgt aus dem Diskriminierungsverbot nach Art. 8 Abs. 2 BV. Betreffend die eng mit dem Schulungsbedarf verknüpften Betreuungs- und Förderanteile ist aufgrund der gemäss Art. 19 und 62 BV festgelegten Unentgeltlichkeit der Sonderschulung ebenfalls von einer Unentgeltlichkeit dieser Anteile auszugehen.

1.4 Teilnahme der Stadt Winterthur am Projekt «KITAplus» zur Förderung der inklusiven Betreuung von behinderten Kindern

Die Abteilung Kinderbetreuung im Vorschulalter (DSS, Bereich Familie und Betreuung) beteiligt sich seit anfangs 2021 am Projekt «KITAplus» der Stiftung «Kifa». Generelle Projektziele sind:

- die Teilhabe von Kindern mit Beeinträchtigungen an der Gesellschaft zu fördern;

- die frühzeitige Integration und erfolgreiche inklusive Förderung in Kitas auch für Kinder mit stärkeren Beeinträchtigungen zu ermöglichen;
- die Eltern von Kindern mit Beeinträchtigungen durch wohnortnahe Betreuungsangebote zu entlasten und sie bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu unterstützen.

Im Rahmen von «KITAplus» werden Eltern und das Kita-Personal von Heilpädagoginnen und Heilpädagogen der Heilpädagogischen Frühberatung HPF Winterthur geschult und begleitet. Die speziell ausgebildeten Früherziehenden verfügen über fundiertes Fach- und Erfahrungswissen über die Integration von Kindern mit besonderen Bedürfnissen in Kitas. Dabei werden die Bedürfnisse der Kinder und Eltern ebenso berücksichtigt, wie die Bedürfnisse der Kindertagesstätten. «KITAplus» wird in bestehenden Strukturen (Regelstrukturen) umgesetzt. Es werden keine neuen Angebote geschaffen. Voraussetzung für die Aufnahme bei «KITAplus» ist, das Vorliegen einer medizinischen Indikation. Damit wird ein «besonderes Bedürfnis» ausgewiesen und die professionelle Fachbegleitung sichergestellt. Die Teilnahme an «KITAplus» ist für Eltern und Kitas freiwillig. Ein Konzept für die Stadt Winterthur ist parallel zur Teilnahme am Projekt in Erarbeitung.

Im Verlauf des ersten Pilotjahres zeigte sich, dass die Übernahme von behinderungsbedingten Mehrkosten im aktuellen Kita-Reglement ungenügend geregelt ist. So werden diese Mehrkosten bei Kindern mit stärkeren Beeinträchtigungen durch die Stadt nicht gedeckt. Zudem werden sie nur abgegolten, wenn die Eltern Anspruch auf städtische Beiträge haben (z.Z. bis zu einem steuerbaren Einkommen von 100'000 Franken). Die Einschränkungen für den Zugang zu Kinderbetreuung für schwer behinderte Kinder sind dadurch so gravierend, dass die Weiterführung des Projekts «KITAplus» an diesem Punkt scheiterte. Das verfassungsmässige Gebot der Behindertengleichstellung sowie das Diskriminierungsverbot und die weiteren gesetzlichen Anforderungen sind mit den geltenden städtischen Rechtsgrundlagen nicht umsetzbar. Gleiches gilt für die Empfehlung aus dem Bericht zum Postulat (vgl. GGR- Nr. 2020.55). Eine Anpassung des Kita-Reglements ist daher dringend notwendig und entscheidet darüber, ob die Stadt mit der Weiterführung von «KITAplus» die verfassungsmässigen Rechte von Kindern mit Beeinträchtigungen berücksichtigt oder nicht.

1.5 Aktuelle Situation in Winterthur und Fehler im Finanzierungssystem

Im Jahr 2021 wurden 34 Kinder mit Beeinträchtigungen, deren Eltern oder Erziehungsberechtigte Anspruch auf städtische Beiträge haben, in verschiedenen Winterthurer Kitas inklusiv betreut. Es handelt sich dabei um Kinder mit leichten Behinderungen (leichter Entwicklungsrückstand, leichter Pflegebedarf, Trisomie 21 ohne zusätzliche körperliche oder psychische Beeinträchtigung). Entsprechend Art. 12 Abs. 1 Kita-Reglement wird der höhere Betreuungsaufwand durch höchstens das 1.5-fache des maximalen städtischen Beitrags abgegolten. Das 1.5-fache bedeutet: Die

Eltern zahlen ihren einkommensabhängigen Elternbeitrag wie alle Eltern. Die Stadt übernimmt den städtischen Beitrag wie bei allen Kindern, zahlt aber zusätzlich noch die Hälfte des maximalen städtischen Beitrags zur Abgeltung des erhöhten Betreuungsbedarfs. Derzeit beträgt der maximale städtische Beitrag 92 Franken pro Tag. Die Stadt übernimmt die Hälfte, also 46 Franken pro Tag für den erhöhten Betreuungsaufwand von Kindern mit leichten Behinderungen. Die Kosten für die 34 Kinder betragen 2021 rund 115 000 Franken.

Dieser Mechanismus der Abgeltung des erhöhten Betreuungsaufwandes ist richtig. Das 1.5-fache des maximalen städtischen Beitrags deckt jedoch die Betreuungskosten der Kita für Kinder mit schweren und Mehrfachbehinderungen nicht. Diese Kinder brauchen mehr und besser oder anders qualifiziertes Betreuungspersonal, ausserdem entsteht höherer Koordinationsbedarf mit Eltern und Fachstellen sowie Beratungs- und Unterstützungsbedarf durch die Heilpädagogische Frühberatung. Diese Kosten werden unter den «behinderungsbedingten Mehrkosten» subsumiert, welche für schwerer beeinträchtigte Kinder ein Mehrfaches der Betreuungskosten eines nicht beeinträchtigten Kindes ausmachen können. Für einzelne Kinder können die Trägerschaften (in Winterthur insbesondere die Brühlgut-Stiftung) in Notfällen die Mehrkosten aus eigenen oder Drittmitteln tragen. Andere Kinder können keine Kita besuchen, obwohl sie Förderung benötigen würden und die Eltern entlastet werden müssten. Bei der Trägerschaft fallen ausserdem noch weitere behinderungsbedingte Mehrkosten an, nämlich für die Ausstattung der Räume, allfällige bauliche Anpassungen und Hilfsmittel, für die sie ebenfalls aufkommen oder Drittmittel generieren muss. Diese Situation ist diskriminierend und nicht länger haltbar.

Erziehungsberechtigte ohne Anspruch auf städtische Beiträge haben gemäss dem aktuellen Kita-Reglement keinen Anspruch auf die Übernahme von behinderungsbedingten Mehrkosten durch die Stadt. Aufgrund der hohen Kosten dieser behinderungsbedingten Mehrkosten ist ihnen der Zugang zur Kinderbetreuung deshalb i.d.R. verwehrt, was eine Ungleichbehandlung von Erziehungsberechtigten mit und solchen ohne Kinder mit Beeinträchtigungen bedeutet. Die aktuellen Regelungen widersprechen dem Behindertengleichstellungsgebot gemäss internationalem, nationalem und kantonalem Recht und sollen deshalb angepasst werden.

1.6 Die neuen Regelungen im Einzelnen

Art. 4a (neu) und 12 (bisher, neu formuliert)

Der Anpassungsbedarf am Kita-Reglement besteht in zwei Bereichen: bei den Anforderungen an Kitas, welche Kinder mit Beeinträchtigungen betreuen (neuer Art. 4a, vgl. Ziff. 1.5 a) und bei den städtischen Beiträgen für Kinder mit Beeinträchtigungen (Art. 12, vgl. Ziff. 1.5 b):

a) Art. 4a des Kita-Reglements, Anforderungen an Kitas, welche Kinder mit Beeinträchtigungen betreuen

Eine Kita, welche Kinder mit Beeinträchtigungen betreut, muss dazu besondere Anforderungen erfüllen: Das Personal braucht Weiterbildung und fachliche Qualifikation im Hinblick auf die speziellen Bedürfnisse der betreuten Kinder und das eigene Verhalten mit dieser vulnerablen Gruppe, es braucht ständigen Austausch und Beratung durch die Heilpädagogische Frühberatung HPF und die Räume müssen zugänglich sein und sich für die Bedürfnisse des Kindes eignen. Diese und weitere Themen, welche durch die besondere Aufgabe entstehen, sollen durch die Kita im Rahmen eines Inklusionskonzepts geklärt werden.

Die Reglementsanpassung verlangt von den Kitas nur ein Inklusionskonzept, wenn sie schwer- und mehrfachbehinderte Kinder und/oder gleichzeitig mehrere Kinder mit Beeinträchtigungen in derselben Gruppe betreuen. Es ist nicht zu erwarten, dass viele Kitas Inklusionskonzepte entwickeln und die anspruchsvolle Aufgabe erfüllen werden. Bisher werden einzelne schwer- und mehrfach behinderte Kinder in den Kitas der Brühlgut-Stiftung und allenfalls der SalZH betreut und privat finanziert. Kinder mit leichteren Beeinträchtigungen sollen wie bisher in verschiedenen Kitas und Gruppen integrativ betreut werden, wozu kein Inklusionskonzept nötig ist. In Tagesfamilien werden bisher keine schwer- und mehrfachbehinderte Kinder betreut. Sollte sich eine Tagesfamilie dazu entscheiden, müsste sie ihre besondere Qualifikation dafür nachweisen.

Das Inklusionskonzept soll einen Anhang zur Leistungsvereinbarung bilden und seine Umsetzung von der Kita-Aufsicht im Rahmen ihrer gesetzlichen Tätigkeit überprüft werden.

b) Art. 12 des Kita-Reglements, städtische Beiträge für Kinder mit Beeinträchtigungen

Mit den Anpassungen in Art. 12 wird die Stadt die behinderungsbedingten Zusatzkosten von Kindern mit schweren oder mehrfachen Behinderungen übernehmen, wenn deren Höhe durch eine Fachorganisation (Heilpädagogische Frühberatung oder Sozialpädiatrisches Zentrum des KSW, SPZ) bestätigt wird. Am Beitragsmodell wird dadurch nichts verändert: Die Erziehungsberechtigten von Kindern mit Beeinträchtigungen zahlen denselben einkommensabhängigen Beitrag, wie Erziehungsberechtigte von Kindern ohne Beeinträchtigung. Indem die Stadt die behinderungsbedingten Mehrkosten trägt, wird die Betreuung dieser Kinder überhaupt erst ermöglicht.

Der städtische Beitrag an die behinderungsbedingten Mehrkosten ist beim doppelten maximalen städtischen Beitrag von derzeit 92 Franken plafoniert, beträgt also maximal 184 Franken. Zählt man den regulären subventionierten oder nicht subventionierten Elternbeitrag von 107 Franken (Normkosten) dazu, so beträgt der maximale Beitrag für ein Kind mit Beeinträchtigung 291 Franken pro Tag. Kinder, für die ein noch höherer Betreuungsschlüssel erforderlich wäre, können

kaum mehr inklusiv betreut und gefördert werden. Die Plafonierung ermöglicht zudem eine Kostenkontrolle.

1.7 Folgekosten

Wie eingangs erwähnt, wurden 2021 34 Kinder mit Beeinträchtigungen in Winterthurer Kitas betreut, dies während durchschnittlich sieben Monaten, was 20 Kindern entspricht, die 12 Monate betreut worden wären. Durch die bessere Abgeltung der behinderungsbedingten Mehrkosten an die Kitas und die Ausdehnung der städtischen Leistungen auf Eltern ohne bisherigen Anspruch auf städtische Beiträge, wird mit einer Erhöhung des Bedarfs um zehn leicht behinderte Kinder gerechnet. Die neue Regelung ermöglicht zudem die Finanzierung der Betreuung von schwer- und mehrfachbehinderten Kindern, die bisher keine Kita besuchen konnten. Procap rechnet aufgrund der Erfahrungen damit, dass von allen betreuten Kindern mit Behinderungen ein Viertel schwerere Behinderungen aufweist. Deshalb wird hier mittelfristig mit zehn Kindern gerechnet.

Kostenschätzung bei einer Betreuung von 2.5 Tagen pro Woche und 50 Wochen pro Jahr:

	Kosten bisher	Kosten zusätzlich
20 leicht behinderte Kinder, behinderungsbedingte Mehrkosten von Fr. 46 pro Tag	115 000	
Zusätzlich 10 leicht behinderte Kinder, behinderungsbedingte Mehrkosten von Fr. 46 pro Tag		57 500
Zusätzlich 10 schwer behinderte Kinder, behinderungsbedingte Mehrkosten von Fr. 115 pro Tag (Durchschnittswert)		143 750
Total Mehrkosten pro Jahr		201 250

Die Kosten sind im Budget 2023 eingestellt.

2. Weitere Aktualisierungen und Praxisanpassungen des Kita-Reglements

Die vorgesehene Änderung des Kita-Reglements bietet die Gelegenheit, einige zusätzliche Anpassungen an dem seit Januar 2015 geltenden Reglement vorzunehmen:

Art. 3 Abs. 1a, Anspruchsberechtigung

Bereits zu Beginn der Umsetzung des Kita-Reglements anfangs 2015 stellte sich heraus, dass für das Pensum der Erwerbstätigkeit der Erziehungsberechtigten ein Nachweis des Arbeitgebers verlangt werden muss. Dazu soll nun eine Rechtsgrundlage ins Reglement eingefügt werden. Ein spezieller Fall bilden Selbstständige, welche neben der Selbstdeklaration des Pensums die Aktivität ihrer Firma durch die SVA bestätigen lassen müssen.

Art. 3 Abs. 3, Anspruchsberechtigung

Einige Anpassungen am Reglement betreffen Erziehungsberechtigte mit sehr tiefen Einkommen. Für sie bestehen aktuell verschiedene Zugangshürden zur Kinderbetreuung. Dass Eingewöhnungstage nicht subventioniert werden, ist in der Praxis verbreitet. Mit diesem zusätzlichen Absatz wird die Situation geklärt.

Art. 8 Abs. 2, städtischer Beitrag an die Betreuung in Kitas

Depots können für Familien mit tiefen Einkommen prohibitiv wirken. Primär sollen die Kitas im Gespräch davon überzeugt werden, bei diesen Familien auf ein Depot zu verzichten. Wenn dies nicht gelingt, soll die Stadt das Depot (z.Z. zwischen 0 und 700 Franken) übernehmen und nach Abschluss des Betreuungsverhältnisses von der Kita zurückfordern. Damit entstehen der Stadt grundsätzlich keine Kosten.

Art. 14a, Pflichten der Erziehungsberechtigten

Neu wird hier die Meldepflicht auch bei Änderungen der familiären Verhältnisse, des Arbeitspensums und des Wohnorts eingefügt. Die Ergänzungen werden zur Klärung eingefügt, weil ihr Fehlen in der Praxis oft zu Fragen und grossem Erklärungsbedarf geführt hat.

Art. 16 Abs. 2, Nachforderung

Die in Abs. 2 neu vorgesehene Regelung war bisher nicht schriftlich festgehalten, entspricht jedoch der Praxis seit Erlass des Reglements. Weil dies immer wieder zu Fragen und ungehaltenen Reaktionen von Eltern führte, soll die bisherige Praxis nun explizit im Reglement festgehalten werden.

Art. 17 Abs. 2, Nichtbeanspruchung der Betreuung

Wenn Eltern bei längerer Abwesenheit (z.B. Mutterschaftsurlaub, Reise) den Kitaplatz besetzen wollen, werden keine städtischen Beiträge bezahlt. Die Einstellung der Zahlung städtischer Beiträge soll aber erst nach einem Monat erfolgen, weil die Kita den Betreuungsplatz i.d.R. nicht sofort wiederbesetzen kann.

Art. 24 Abs. 2, Härtefallklausel

Das geltende Finanzierungsmodell ist besonders für Erziehungsberechtigte mit sehr tiefen Einkommen problematisch. Bereits ab einem steuerbaren Einkommen von 20'000 Franken beträgt der Mindestbeitrag mehr als 15 Franken pro Tag, wobei der allfällige Kita-abhängige Zusatzbeitrag dabei nicht einberechnet ist. Gemäss der aktuellen Regelung können zwar insbesondere der Bedarf nach früher Förderung und sozialer Integration oder die Krankheit der/des betreuenden Erziehungsberechtigten zu einer Härtefallberechtigung führen. Dies ist allerdings ungerecht, weil

so viele andere, z.B. erwerbstätige Erziehungsberechtigte in prekären Situationen, keine Reduktion aufgrund eines Härtefalles erhalten. In den untersten Einkommenskategorien knapp über der Sozialhilfe sollen alle Erziehungsberechtigten das Anrecht auf eine Reduktion aufgrund eines Härtefalls haben. Deshalb soll der 2. Absatz ersatzlos gestrichen werden.

Art. 25 Abs. 1 und 3, Indexierung

Massgebend für eine allfällige Anpassung soll neu der Stand im Juni (bisher August) des Zürcher Index der Konsumentenpreise (ZIK) sein, dies um für eine allfällige Anpassung genügend Zeit für die Umsetzung zu haben.

Die Folgearbeiten von Veränderungen der Tarif-Parameter sind auf Seiten der Administration im DSS, aber auch bei den Kitas selbst sehr hoch. Die Inflationsbereinigung soll deshalb erst erfolgen, wenn sich der Aufwand lohnt.

Art. 26 Abs. 2 Auskunftspflicht der Eltern

Die zuständigen Mitarbeitenden des Departements Schule und Sport, Fachstelle Kinderbetreuung im Vorschulalter, sind berechtigt zur Einsicht in die Steuer- und Familiendaten.

3. Entnahme aus dem Marie Eggenberger-Fonds zur Finanzierung der Beratung und Unterstützung für inklusive Kitas durch die Heilpädagogische Frühberatung

Ein weiteres Problem, das sich während der Arbeit am Projekt «KITAplus» zeigte, sind die nicht finanzierten Stunden für Beratung und Unterstützung der Kitas durch die Heilpädagogische Frühberatung für schwer beeinträchtigte Kinder. Durch Beratung und Unterstützung mit dem Kind in der Kita wird das Personal der Kitas angeleitet, die spezifischen Bedürfnisse der schwer beeinträchtigten Kinder wahrzunehmen und sie individuell zu betreuen und fördern. Es handelt sich dabei um spezialisierte und individualisierte Tätigkeiten, welche Kita-Leitungen und Betreuungspersonen aufgrund ihrer Ausbildung und Erfahrung noch nicht beherrschen, die aber zu einer spezifischen Ausrichtung der Kita beitragen und ihr ermöglichen, auch langfristig Kinder mit Beeinträchtigungen zu integrieren. Der kantonal festgelegte Umfang der heilpädagogischen Leistungen (§ 8 der Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen im Vor- und Nachschulbereich, SPMV, LS 852.12) sieht die Beratung der Kitas nicht vor, hierbei handelt es sich um sonderpädagogische Massnahmen direkt für das Kind (vgl. ABI 2020-06-05, S. 53).

Weil es sich um eine nationale und kantonale Finanzierungslücke handelt, setzen sich die Behindertenorganisationen gem. mündlichen Informationen derzeit auf beiden Ebenen für eine Lösung dieses Problems ein. Es ist allerdings nicht bekannt, ob, wann und wie eine Lösung gefunden wird. Um eine fachkundige, inklusive Betreuung in Winterthur sicherzustellen und die vorstehend

beschriebene Diskriminierung zu verhindern, muss deshalb zumindest für eine Übergangszeit eine eigene Finanzierung in Form einer Entnahme aus dem Marie Eggenberger-Fonds sichergestellt werden. Der Zweck des Fonds lautet «zugunsten behinderter Kinder» und eine Entnahme für die Beratung und Unterstützung der Kitas durch die Heilpädagogische Frühberatung entspricht dem Zweck. Der Fonds enthielt Ende 2021 356 992.15 Franken. Der Betrag von 40'000 Franken reicht für die Stunden für Beratung und Unterstützung für 1 - 1.5 Jahre. Dabei wird mit jährlich 35 Stunden der Heilpädagogischen Frühberatung zum Preis von Fr. 176.50 für schwer- und mehrfachbehinderte Kinder gerechnet. Die Annahme basiert auf fünf Kindern, welche kurzfristig in einer Kita integriert werden können. Entsprechend sei für die notwendige Beratung und Unterstützung der Kitas durch die Heilpädagogische Frühberatung zu Lasten des Marie-Eggenberger-Fonds (Konto 221052) ein Betrag von 40 000 Franken zu bewilligen. Der Departementvorsteher Schule und Sport sei zu ermächtigen, den Betrag auf Antrag der Heilpädagogischen Frühberatung in Halbjahrestranchen freizugeben.

4. Zur Rolle des Kantons

Im Kanton Zürich ist die Bildungsdirektion, Amt für Jugend und Berufsberatung, AJB, sowohl für die Kinderbetreuung, als auch für die sonderpädagogischen Massnahmen im Vor- und Nachschulbereich zuständig. Wie bei der Kinderbetreuung generell beruft sich das AJB auch bei der Finanzierung der behinderungsbedingten Mehrkosten auf die Zuständigkeit der Gemeinden für die Finanzierung gem. Kinder- und Jugendhilfegesetz. Zwei Kantonsratsvorstösse zur ungenügenden und ungleichen Versorgungslage mit integrativer Betreuung innerhalb des Kantons Zürich wurden durch den Regierungsrat entsprechend unverbindlich beantwortet (vgl. KR-Nr. 141/2021, Anfrage «Betreuungsmöglichkeiten für Kinder mit Beeinträchtigungen im Vorschulalter» sowie KR-Nr. 234/2021, «Familienergänzende Betreuung von Kindern mit Behinderungen – Konsequenzen für den Kanton Zürich»).

Anfangs Juli 2022 gab der Regierungsrat Anpassungen am Kinder- und Jugendhilfegesetz in die Vernehmlassung. Die Änderungen ermöglichen eine Mitfinanzierung der bisher durch Eltern und Gemeinden getragenen Kosten für die Kinderbetreuung im Vorschulalter durch den Kanton. Vorgesehen ist eine kantonale Beteiligung eines Drittels von 35 % der Gesamtkosten für die Kinderbetreuung, worin auch die behinderungsbedingten Mehrkosten enthalten seien.

Unter Federführung der Sicherheitsdirektion erarbeitet der Kanton einen Aktionsplan zur Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention. Für den Bereich der Frühen Kindheit ist wiederum das AJB zuständig. Die Texte des internen Entwurfs deuten nicht darauf hin, dass der Kanton eine aktivere Rolle übernehmen will.

5. Externe und interne Kommunikation

Die Medienmitteilung ist gemäss Beilage zu genehmigen.

Die Trägerschaften der Kindertagesstätten mit integrierten Kindern und die Heilpädagogische Frühberatung sind in die Projektarbeiten involviert und informiert. Andere Trägerschaften von Kitas und beteiligte Fachstellen werden mit separatem Schreiben informiert. Betroffene Eltern werden durch die Kitas oder die Fachstellen informiert.

Beilagen:

1. Synopse: kommentierte Gegenüberstellung des bisherigen Reglements und der beantragten Anpassungen
2. Gesetzestext zum Entwurf des Reglements (Lexwork)
3. Entwurf Medienmitteilung