

Interessengemeinschaft Umsetzung NFA

Ein Projekt von DOK,
CURAVIVA, INSOS, Integras

Kanton Zürich
c/o Behindertenkonferenz
Kanton Zürich
Kernstrasse 57
8004 Zürich
T 043 243 40 00
E info@bkz.ch

3. Oktober 2006

Gesetz über die Finanzierung der Jugendhilfe und Sonderschulung (FiG) Vernehmlassungsantwort

Grundsätzliches zur Vorlage:

- Wir äussern uns detailliert zu den Kinder mit Behinderung betreffenden §. Grundsätzlich sind aber auch familienergänzende Massnahmen zu unterstützen, da sie Integration fördern.
- Die verschiedenen von der Vorlage betroffenen Verbände der Trägerorganisationen wurden im Vorfeld befriedigend begrüsst.
- Da die Verordnung noch nicht steht, gibt es bezüglich Umsetzung noch viele offene Fragen.
- Von uns gemachte Vorschläge zum FiG, welche auf Gesetzesstufe nicht berücksichtigt werden können, bitten wir zuhanden der noch auszuarbeitenden Verordnung vorzumerken.

Folgen des neuen Finanzierungsgesetzes auf die Finanzierung der Sonderschulung

Voraussetzungen / Vorüberlegungen:

Gemäss Vorgaben sollte das Finanzierungsgesetz, das die bisherige Finanzierung durch die IV im Rahmen der NFA-Umsetzung neu regeln muss, folgenden Grundsätzen folgen:

- Sonderschulung sollte ein Teil der Volksschule sein (Rahmenvereinbarung EDK; Vernehmlassungsentwurf Juni 2006)
- Sonderschulung muss unentgeltlich sein (Bundesverfassung)
- Sonderschulung muss sowohl als „Integrative Sonderschulung“ als auch im Rahmen einer „sonderschulischen Einrichtung“ möglich sein (VSG Kanton Zürich; Rahmenvereinbarung EDK)
- Integrative Sonderschulung sollte bevorzugt werden (Rahmenvereinbarung EDK; Gleichstellungsartikel BV; Behindertengleichstellungsgesetz)

- Sonderschulung dauert von der Geburt bis maximal zum vollendeten 20. Altersjahr, enthält also explizit auch Früherziehungs- und Therapiemassnahmen ab Geburt (Bundesverfassung; Rahmenvereinbarung EDK)
- Sinnvoll ist, wenn ein möglichst grosser Anteil der Kosten vom Kanton getragen wird und der Beitrag der Gemeinden eher klein gehalten wird, da insbesondere in kleinen Gemeinden die Stigmatisierung einer Familie gross werden kann, wenn sie ein Gemeindebudget massiv belastet.

Gesetzesvorlage des Kantons / Gesamtübersicht:

Der Kanton Zürich regelt gemäss Entwurf vom Juni 2006 die Finanzierung der Sonderschulung im Rahmen eines neuen Gesetzes, das „Jugendhilfe und Sonderschulung“ neu regelt. In dieser Gesetzesvorlage werden Schulfinanzierung und Jugendhilfe-Finanzierung gemeinsam geregelt. Damit werden zwei sehr unterschiedliche Angebote im selben Gesetz verbunden:

- Schulung (auch Sonderschulung) ist ein Angebot, das jedem Kind/Jugendlichen in der Schweiz gleichermassen angeboten werden muss
- Die Jugendhilfe ist subsidiär organisiert, d.h. sie kommt da zum Zug, wo Familie und Schule nicht genügend greifen und wird in der Regel im Einzelfall organisiert und finanziert.

Einerseits kann damit, dass Sonderschulung und Jugendhilfe im selben Gesetz geregelt ist, die gesamte Finanzierung der Unterstützung von Kindern und Jugendlichen mit besonderen Bedürfnissen in einem einzigen Gesetz Rechnung getragen werden. Andererseits entstehen aber auch klare Kritikpunkte.

Diskussions- und Kritikpunkte zur neuen Finanzierungsregelung:

Jugendhilfe und Sonderschulung:

Die Forderung, dass alle Kosten der Schulung in einem einzigen Gesetz geregelt würden (Sonderschulung als ein Teil der Volksschule) ist explizit nicht berücksichtigt. Grundsätzlich muss die Frage gestellt werden, ob Jugendhilfemassnahmen (subsidiäre Massnahmen) und Schulmassnahmen sinnvoll im selben Gesetz geregelt werden, wenn die Finanzierung der Volksschule daneben in einem separaten Gesetz geregelt wird.

Insbesondere in kleinen Gemeinden müssen die zusätzlichen Gelder für die „teilstationäre Einrichtung“ von der Gemeinde gesprochen werden analog zu Geldern für Heimplatzierungen. Dies ist diskriminierend für diese Kinder und Familien und rückt die Sonderschulung in den Bereich der „Jugendhilfe“. Dies wirkt in folgenden Punkten stark so:

- Unterschiedliche Finanzierung Sonderschulung:
§ 8, Abs. 2 benennt die Sonderschulung als „stationäre und teilstationäre Massnahme“ und verlangt auch, dass diese von den Versorgern (Gemeinden) besonders finanziert wird, indem 1/3 der Kosten für Schülerinnen und Schüler, die eine sonderschulische Einrichtung besuchen, zusätzlich von den Versorgern (Gemeinden) übernommen werden müssen. Dagegen steht im VSG des Kantons Zürich, dass im Rahmen der Regelschule eine Ganztagesbetreuung von der Schule angeboten (und finanziert) werden muss. In der Regelschule wird dabei nicht von „teilstationärer Einrichtung“ gesprochen und auch nicht von „Jugendhilfe“. Wird dies im Sonderschulbereich gemacht, wirkt dies diskriminierend für Schülerinnen und Schüler, die auf eine sonderschulische Einrichtung angewiesen sind.
Gemäss § 4 wird die integrative Sonderschulung ganz durch den „Fonds“ gedeckt, die Schulung im Rahmen der sonderschulischen Einrichtung aber nicht. Dies entspricht einerseits den Forderungen der Rahmenvereinbarung nach Lenkungsmassnahmen in Richtung „integrative Sonderschulung“. Leider diskriminiert dieselbe Massnahme aber

Schülerinnen und Schüler, die auf eine sonderschulische Einrichtung angewiesen sind. Die beiden Formen der Sonderschulung stehen damit nicht gleichwertig nebeneinander.

- HFE:
Gemäss Bundesverfassung und Rahmenvereinbarung der EDK sollte die Früherziehung (HFE) eine „Sonderschulmassnahme“ sein. In der Gesetzesvorlage ist sie unter „Sonderschulmassnahmen“ explizit nicht erwähnt und muss daher als Massnahme im Bereich der „Jugendhilfe“ vermutet werden. Damit wird der Forderung, dass Früherziehung als Sonderschulmassnahme jedem Kind offen stehen sollte, nicht entsprochen.
- Kompetenzzentren:
Die Finanzierung der Leistungen von Kompetenzzentren im Bereich der Früherziehung, der Beratung und/oder spezialisierten Therapie in Regelklassen ist im Entwurf nicht geregelt. Im Sinne einer Gleichbehandlung durch die diversen Anbieterstellen (frei schaffend, Angebot spezialisierte Stelle oder Kompetenzzentrum) muss in der Verordnung diese Leistungserbringung auf gleiche Grundlage gestellt werden.

→ Folgerungen:

- Jede Form der Sonderschulung soll vollumfänglich aus dem Fonds finanziert werden.
- Sonderschulung im Rahmen von Tagesschulangeboten soll nicht als „teilstationäre Massnahme“ bezeichnet werden, sondern analog zu den geforderten Tagesstrukturen in der Regelschule (gemäss VSG) als Tagesschul-Struktur, die allen SchülerInnen gleichermaßen offen steht.
- Heilpädagogische Früherziehung sowie alle weiteren Beratungs- und Unterstützungsmassnahmen gehören gemäss Bundesverfassung und Rahmenvereinbarung der EDK zur Sonderschulung. In § 4 wird aber als Sonderschulmassnahme einzig die integrative Sonderschulung erwähnt. Diese Tatsache widerspricht eindeutig den Vorgaben der BV und der Rahmenvereinbarung. Die anderen Massnahmen sollen explizit in den Gesetzestext eingefügt werden.

Finanzierung der Sonderschulung:

- Die Absicht, Kosten über einen Fonds zu finanzieren, der von den Gemeinden nach einem Schlüssel geüffnet wird, führt dazu, dass die Kosten für die Sonderschulung solidarisch getragen werden.
- Verteilung der Kosten auf Kanton und Gemeinden:
Die Berechnungen am Beispiel der HP Zürich zeigen auf, dass Gemeinden mit eigenen, kommunalen Sonderschulen mit der neuen Regelung in bedeutendem Masse höhere Anteile an der Finanzierung der Sonderschulung übernehmen müssten als bisher. Es fehlt der Hinweis auf die Ausgestaltung der Speziallösung für die Stadt Zürich.

→ Folgerungen:

- Die Finanzierung der Kosten über einen solidarisch geüffneten Fonds wird sehr begrüsst.
- Wir unterstützen die Förderung der integrativen Angebote, lehnen aber eine Diskriminierung der Sonderschulung ab.

Anmerkungen zu einzelnen §:

<p>A. Grundlagen</p> <p>Bedarfsplanung</p>	<p>§ 2.</p>	<p>Es ist grundsätzlich begrüßenswert, wenn der Kanton für den stationären, teilstationären und ambulanten Bereich den Bedarf an Betreuungs- und Schulplätzen erfasst und die Angebote koordiniert. Dies darf allerdings nicht nur unter finanzpolitischen Aspekten geschehen. Der Kanton ist auf ein <u>bedarfsgerechtes</u> Angebot verpflichtet. Dabei handelt es sich einerseits um die Verpflichtung, die entsprechenden Angebote zu sichern, andererseits aber auch um den Anspruch jedes Einzelnen, ein solches Angebot nutzen zu können (BV und BehiG)</p>
<p>C. Finanzierung durch Kanton und Gemeinden</p> <p>1. Abschnitt: Ambulante Jugendhilfe, integrierte Sonderschulung und Schulpsychologie</p>		<p>Wir schlagen aus den bereits dargelegten Gründen eine Entflechtung der Bereiche Jugendhilfe und Sonderschulung vor.</p> <p>Die verschiedenen Möglichkeiten von integrativer und Sonderschulung sollen sorgfältig ausgestaltet und finanziell angemessen dotiert werden.</p> <p>Die Schulungswünsche von Eltern von Kindern mit Behinderung sind zu berücksichtigen.</p>
<p>Kostenverteiler</p>	<p>§ 4.1 b.</p>	<p>s. unser vorgängig gemachter Vorschlag zur grundsätzlichen Entflechtung der Bereiche Jugendhilfe und Sonderschulung.</p> <p>Ergänzen: „...die integrierte Sonderschulung, <u>Sonderschulung als Einzelunterricht, der durch Kompetenzzentren erbrachten Therapie- und Beratungsleistungen und Heilpädagogische Früherziehung, sowie die damit zusammenhängenden Transportleistungen (Schüler, Fachpersonen im ambulanten Einsatz),“</u></p>
	<p>§ 4.2</p>	<p>Ergänzend schlagen wir vor, dass für die ganzen zu finanzierenden Massnahmen ein <u>Pool</u> gebildet wird (wie bei § 8 vorgeschlagen).</p> <p>Durch die Pool-Lösung könnte die starke finanzielle Belastung kleiner Gemeinden vermieden werden. Da in Gemeinden mit kleinem Budget Kostenverursacher oft kenntlich sind, könnte damit auch die Stigmatisierung einzelner Familien / Kinder vermieden werden.</p>

<p>2. Abschnitt: Stationäre und teilstationäre Jugendhilfe und Sonderschulung</p> <p>Beitragsberechtigung</p>	<p>§ 5.1 + 2</p>	<p>Die Bedingungen für eine Beitragsberechtigung müssen klar definiert werden und dürfen nicht nur von finanziellen Ueberlegungen abhängen. Es besteht die Befürchtung, dass mit der Formulierung „und mit seiner Bedarfsplanung übereinstimmen“ der Anspruch auf eine angemessene Schulung und Erziehung geschmälert wird. Die angesprochene Bedarfsplanung darf nicht zum Sparinstrument verkommen.</p> <p>Es ist zu beachten, dass neben den bisherigen Angeboten auch neu beratende und unterstützende Angebote aufgeführt werden. Zu ergänzen ist auch die Zulassung freischaffender Leistungserbringer.</p>
<p>Kostenbeiträge</p>	<p>§ 6.1</p>	<p>Mittels langfristiger Finanzplanung ist sicherzustellen, dass die Globalbudgets keinen für die Trägerschaften für die Planungssicherheit nachteiligen Schwankungen unterstehen.</p> <p>Bei den meisten Behinderungen sowie dem daraus folgenden Schulungs- und Betreuungsbedarf handelt es sich um langandauernde Situationen. Die Mittel für die benötigten Massnahmen sollten also nicht dem Auf und Ab der jede Legislatur neu abgebildeten politischen Situation unterliegen, sondern langfristig gesichert werden.</p>
	<p>§ 6.2</p>	<p>Wir unterstützen die Regelung mittels Leistungsvereinbarung.</p>
<p>Finanzierungspool</p>	<p>§ 8.2</p>	<p>Wir begrüssen die Einrichtung eines Finanzierungspools sehr. Dass dieser nur 2/3 der Kosten deckt, halten wir hingegen für nachteilig.</p> <p>Wir schlagen vor, dass die Sonderschulung dem Abschnitt 1, § 4. unterstellt und entsprechend im Verhältnis von 60 % Kanton zu 40 % Gemeinden finanziert wird. Andernfalls sind unbedingt Vorkehren zu treffen, damit diese Finanzierungsregelung keinesfalls dazu führt, dass in einzelnen Gemeinden Kinder mit bestimmten Behinderungsarten resp. Schulungsbedarf aus Kostengründen diskriminiert werden.</p> <p>s. unser vorgängig gemachter Vorschlag zur</p>

		grundsätzlichen Entflechtung der Bereiche Jugendhilfe und Sonderschulung.
Kostenbeiträge aufgrund von interkantonalen Vereinbarungen	§ 10.	Ausnahmsweise sollte auch der Schul-Besuch von Kindern mit Wohnsitz im Kanton Zürich in Kantonen, die allenfalls keiner Vereinbarung unterstehen, gewährleistet sein.
D. Finanzierung durch die Gemeinden Kostentragung durch Gemeinden	§ 12.	s. unser vorgängig gemachter Vorschlag zur grundsätzlichen Entflechtung der Bereiche Jugendhilfe und Sonderschulung. Sonst schlagen wir vor, die Sonderschulung als Einzelunterricht dem 1. Abschnitt § 4 zu unterstellen und entsprechend zu finanzieren. Sollten die Kosten auf die Gemeinden überwältzt werden, so müssen Massnahmen getroffen werden, um die Benachteiligung von Kindern, die Sonderschulung als Einzelunterricht benötigen, zu verhindern.
F. Gebühren Gebühren nach Aufwand und Pauschalgebühren	§ 15.	Es ist stossend, dass auch für Massnahmen, die Familien oder Trägerschaften nicht freiwillig eingegangen oder verursacht haben, Gebühren erhoben werden. Diese sind zu streichen. Falls sie aufrechterhalten werden, sind sie unbedingt sozialtariflich abzustufen.

ANHANG		
a. Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005		
Schulpsychologischer Dienst	§ 19.2	Wir erachten das Führen einer zentralen Fachstelle und regionaler Kompetenzzentren als sehr wichtig.
Kosten der Sonderschulung	§ 64.2	Wir befürworten, dass der notwendige Schülertransport unentgeltlich ist und durch den Finanzierungspool finanziert wird Ebenso müssen die Reisekosten, die im Rahmen der Durchführung einer ambulanten Sonderschul-Massnahme anfallen, vom Kanton abgegolten werden (analog jetzige IV-Regelung).
	§ 64.3	Wir schlagen vor, die Beiträge an die Verpflegungskosten sozialtariflich abzustufen.
b. Gesetz über die Jugendhilfe vom 14. Juni 1981		
Familienergänzende Betreuung	§ 17.	Wir befürworten das Einrichten von familienergänzender Betreuung, da diese die Integration von Kindern mit Behinderung begünstigt.

IG Umsetzung NFA Kanton Zürich:
Ursula Zbinden