



Volksschulamt Kanton Zürich
 Vernehmlassung sonderpädagogisches Konzept
 Walchestrasse 21
 Postfach
 8090 Zürich

sonderpaedagogisches@vsa.zh.ch

Datum 3. April 2010

Zuständig **Stellungnahme der CVP (Kanton Zürich) zur Vernehmlassung des sonderpädagogischen Konzepts des Kantons Zürichs**
 Thema

Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für Ihre Aufforderung zur Vernehmlassung, der wir hiermit gerne nachkommen.

Die CVP unterstützt grundsätzlich die integrative Grundhaltung des neuen Volksschulgesetzes, im Speziellen das Recht aller Kinder an der grösstmöglichen Teilhabe und Teilnahme am gesellschaftlichen Leben.

Die Integration in eine Regelklasse darf aber nicht als einzige Option angesehen werden, die bestenfalls begründete Ausnahmen zulässt. „Gemässigte“ Integration in Form von vollständigen oder partiellem Unterricht in Kleinklassen, Förderzentren, aber auch Integration durch Wahlmöglichkeiten zugunsten vermehrter Ressourcenorientierung sowie flexible Mischformen verschiedener Schulungsformen usw. könnten für alle Kinder eine Chance darstellen.

Integrative Schulungsformen stellen für Lehrpersonen und Klassen bereits heute einen gewichtigen Belastungsfaktor dar. Dieses Problem könnte durch noch weitergehende Integration vor allem von verhaltensauffälligen Kindern massiv verschärft werden. Jede weitere Integration darf die Belastung der Lehrpersonen und Klassen nicht weiter erhöhen. Vor allem dürfte der Koordinationsaufwand nicht weiter wachsen.

Das nun vorliegende sonderpädagogische Konzept des Kantons orientiert sich an den vom Bildungsrat verabschiedeten Leitsätzen; der Einfluss der knappen finanziellen Ressourcen verwässert diese Grundsätze jedoch unverkennbar.

Die CVP begrüsst grundsätzlich den haushälterischen Umgang mit den finanziellen Mitteln. Der Spargedanke darf aber nicht Ausgangspunkt und Motivation für die Umsetzung der Integration sein. Integration ist für uns eine Grundhaltung einer Gesellschaft und kein Sparinstrument. Soll die Integration gelingen und allen Kindern eine adäquate Förderung zugestanden werden, wie dies das Gesetz auch vorsieht, so sind sowohl die finanziellen, wie auch die personellen Ressourcen, sowie die notwendige Infrastruktur zur Verfügung zu stellen. Diesen Auftrag haben, durch die Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) die Kantone. Mit dem vorliegenden sonderpädagogischen Konzept delegiert der Kanton Zürich die Kosten und die Aufgaben an die Gemeinden weiter. Der Kanton übernimmt lediglich Steuerungs- und Kontrollfunktion, indem er den kantonalen Verwaltungsapparat ausbauen möchte und nur einen kleinen Teil des Versorgerauftrags (Sonderschulen mit kantonalem Versorgungsauftrag) selber übernimmt. Mit der Schaffung einer Fachstelle „Verstärkte Massnahmen“, die für die Zuweisung in die kantonale Sonderschule zuständig ist, wird der Eindruck geweckt, dass es sich hier um ein zusätzliches Steuerungsinstrument handelt, dass die Kosten des Kantons regulieren soll.

Wir lehnen ebenfalls jeden Ausbau des kantonalen Verwaltungsapparates ab, da Synergien und Einsparungen auf Verwaltungsebene gesucht werden müssen und nicht bei den Unterstützungsleistungen unserer Volksschule und somit bei der Unterstützung der Kinder.

Aus den oben ausgeführten Gründen lehnt die CVP des Kantons Zürich das vorliegende sonderpädagogische Konzept ab.

Nachfolgend finden Sie unsere Erwägungen zu den einzelnen Kapiteln:

1. Ausgangslage

Die Ausgangslage zeichnet ein einseitiges Bild. Sie spricht von den steigenden Zahlen im Sonderschulbereich. Sie lässt mögliche Ursachen ausser Acht. Dadurch entsteht der Eindruck, dass Kinder Fördermassnahmen erhalten haben, die ungerechtfertigt waren. Diese Zahlen sagen jedoch nur aus, dass 40 % aller Primarschüler nur mit einer sonderpädagogischen Massnahme den Anforderungen der Primarschule gerecht werden konnten. Es wird die Vorstellung geweckt, dass eine integrativere Schule einen kostensenkenden Einfluss hat. Echte Integration ist jedoch eine Grundhaltung einer Gesellschaft und ein Gesetzesauftrag und kein Kostenregelungsinstrument.

Nach Meinung der CVP müsste bei Kindern mit (potentiellen) Verhaltensauffälligkeiten, die heute in Sonderschulen unterrichtet würden, auch Ursachenbekämpfung betrieben werden.

Eltern müssten vermehrt in die Verantwortung für die Erziehung ihrer Kinder genommen werden. Und die Schule müsste allen Kindern entsprechend ihren Ressourcen Erfolgserlebnisse in der Gemeinschaft ermöglichen.

Ressourcenorientierung statt Defizitorientierung ist wohl ein Ziel des sonderpädagogischen Konzeptes. Zusätzliche Bezugspersonen könnten aber eine übertriebene Individualisierung präjudizieren, was Erfolgserlebnisse im Klassenverband erschwert.

2. Auftrag und Zielsetzung

Die Zielsetzung; dass Kinder grundsätzlich nach Möglichkeit in der Regelschule gefördert werden und die Regelschule dazu gestärkt und unterstützt wird, ist unumstritten. Die Mittel müssen jedoch vollumfänglich der Regelschule zur Verfügung gestellt werden. Mit der Schaffung einer Kantonalen Fachstelle „Verstärkte Massnahmen“ fliessen Mittel in die kantonale Verwaltung und nicht zu den Kindern. Durch die Einführung eines standardisierten Abklärungsverfahrens, einer Fachstelle SPD, der Limitierung der Sonderschulplätze und der kantonalen Fachstelle für Schulbeurteilung hat der Kanton bereits mehr als genügend Steuerungsinstrumente zur Verfügung. Die Fachstelle für Schulbeurteilung kann beauftragt werden gewisse Punkte in ihre Evaluation der Sonderschulen aufzunehmen. Der Grundsatz, die bisherigen finanziellen Mittel qualitativ verbessert einzusetzen, kann nicht bedeuten, diese Mittel in die Verwaltung umzulagern. Einsparungen und Synergienutzung sollen vor allem in der Verwaltung geprüft werden.

Wenn das neue sonderpädagogische Konzept des Kantons Zürich erst nach der Übergangsfrist von drei Jahren eingeführt werden kann, so bedeutet dies ein Zugeständnis, dass die Leistungen und der Umfang nicht mehr im vergleichbaren Umfang und Qualität zur Verfügung stehen werden. Das neue sonderpädagogischen Konzept sollte jedoch nicht bereits auf einem Leistungs- oder Qualitätsabbau basieren.

3. Pädagogische Ausrichtung

Verabschiedung Leitsätze durch Bildungsrat (Feb 2005): Leitsatz 10:

„Die zur Verfügung stehenden Ressourcen werden effizient und wirkungsorientiert eingesetzt.“ Dieser Leitsatz beinhaltet keinen Sparauftrag. Das ganze Sonderpädagogische Konzept wird von Seite Kanton nun als „Sparübung“ durchgeführt (Abbau Plätze Sonderschulen), daher orientiert sich der Konzeptentwurf nicht am Leitsatz „mit den **bisherigen** finanziellen Mitteln qualitativ verbessert.“

Verantwortlichkeit von Kanton und Gemeinden: Leitsatz 4/5

„Der Kanton gestaltet und steuert das sonderpädagogische Angebot, die Gemeinden setzen um und stellen die Umsetzung sicher“. Mit der Zustimmung zum NFA geht die Sonderschulung vom Bund an die Kantone über. Die Unterscheidung zwischen kantonaler Sonderschule und gemeindeeigenen Sonderschulen anhand der Ausbildung der eingesetzten Fachpersonen ist zu wenig greifbar. Hier müssen klarere Unterscheidungskriterien eingesetzt werden. Mit dem vorliegenden Konzept kann der Kanton die kantonalen Sonderschulplätze regulieren und reduzieren und somit die Verantwortung und die Kosten an die Gemeinden übergeben. Kinder bleiben jedoch sonderschulbedürftig mit oder ohne Platz. Der Kanton muss hier in der Verantwortung stehen, genügend, dem Bedarf entsprechend kantonale Sonderschulplätze anzubieten.

Leitsatz 9. Fachleute im sonderpädagogischen Bereich

„Im sonderpädagogischen Bereich tätige Personen sind den Anforderungen entsprechend ausgebildet“. Der Kanton muss im Konzept zu einer langfristig Planung verpflichtet werden, indem er genügend Ausbildungsplätze und Anreize schafft, für genügend ausgebildete Fachpersonen. Eine Anpassung der Ausbildungsanforderungen dieser Fachpersonen, wie dies heute in der Volksschule der Fall ist, wegen Personalmangel sollte nicht länger zulässig sein. Dem steten Herunterschrauben von Anforderungen zu Lasten der Volksschule muss entschieden entgegen

getreten werden. Dies gefährdet die Qualität unserer starken Volksschule. Hier müsste ergänzt werden: Stehen der Regelschule nicht genügend Fachpersonen zur Verfügung muss der Kanton zusätzliche Sonderschulplätze schaffen.

Die Anzahl Bezugspersonen für die Kinder könnte mit der Umsetzung des sonderpädagogischen Konzeptes weiter erhöht werden. Dies widerspricht anerkannten pädagogischen Anliegen sowie politischen Vorgaben. Die Stellung der Klassenlehrerperson könnte weiter ausgehöhlt werden. Eine Vorgabe für weitere integrative Schulung müsste sein, die Anzahl Bezugspersonen zu senken.

4. Die Angebote im Überblick

4.1 Sonderpädagogische Angebote

Assistenz:

Die Einführung der Möglichkeit von Assistenzpersonen erachten wir als sinnvoll, jedoch darf diese Aufgabe nicht mit Freiwilligenarbeit gekoppelt werden. Auch diese Personen erhalten von der Schule einen Vertrag. Damit kann die Qualität, die Sicherheit der Kinder und die Kontinuität gesichert werden.

Das gewählte Beispiel von Mobbing und Bedrohungen mit Hilfe einer Assistenzperson zu regeln, erachten wir als sehr schlecht. Dieses Beispiel ist gerade ein Beispiel, bei dem keine un- ausgebildete Fachperson eingesetzt werden sollten. Dies erweckt den Eindruck, die Assistenzperson ersetze teurere Fachkräfte.

Psychotherapie:

„Die Psychotherapie wird ausserhalb des Kontingents der restlichen therapeutischen Massnahmen geführt“ Hier ist unklar, was dies für die Festlegung des Angebotes und die Finanzierung bedeuten würde. Die Psychotherapie sollte Gemeindekontingent der Gemeinden bleiben. Falls das Kontingent zu tief ist, sollte die Maximalgrenze erhöht werden.

Auszeit:

Der Grundsatz der gesetzlichen Verankerung ist begrüssenswert. Bei einer Auszeit steht der lernplanorientierte Unterricht nicht im Vordergrund. Im Gegenteil: Es kann gerade die notwendige Entspannung eintreten, wenn während einer bestimmten Zeit kein Unterricht stattfindet. Die Schule sollte nur verpflichtet werden, nachher die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, dass eine schulische Integration wieder möglich ist.

5. Sonderpädagogische Angebote im Bereich der Volksschule

5.1 Ausrichtung und Überblick

„Die vermehrte Förderung von heutigen Sonderschülerinnen und Sonderschüler im Rahmen der Regelschule soll zum Abbau eines Teils der heutigen Sonderschulplätze führen“. Wann ein Kind mit dem neuen Konzept überhaupt noch sonderschulbedürftig sein wird, ist im Konzept zu schwammig festgehalten. Für die Ressourcenplanung der Gemeinden ist es sehr wichtig, klar unterscheiden zu können, wann zukünftig welche Ressourcen (die heute zweckgebunden für Versorgertaxen eingesetzt werden müssen) kommunal eingesetzt werden können. Die finanziellen Konsequenzen für die Gemeinden sind durch das schwammige Konzept nicht vorhersehbar.

Einerseits soll der tatsächliche Förderbedarf ausschlaggebend sein, andererseits wird auch hier wieder impliziert, dass Integration zum Abbau von Sonderschulplätzen führt. Diese Verknüpfung muss gestrichen werden. Die Bedürfnisse oder der vermehrte Bildungsbedarf der Kinder werden sich nicht aufgrund von der Streichung der Plätze ändern. Im Gegenteil, durch die medizinischen Fortschritte und durch die stetig steigenden Anforderungen der Wirtschaft werden vermehrt Kinder Unterstützung benötigen, wollen wir dem Grundsatz der grösstmöglichen Integration in die Gesellschaft nachleben.

5.4 Verstärkte sonderpädagogische Massnahmen

5.4.2 Zielgruppen und Angebotsformen

Die Unterstützung der Regelschule bei IS durch die Sonderschule wird lediglich als Beratungsunterstützung festgehalten (25/55). Die Kosten für diese Beratung tragen jedoch die Gemeinden. Dem Leitsatz der Stärkung der Volksschule wird zu wenig Beachtung geschenkt.

IS Kinder entsprechen von den Merkmalen her (lange Dauer, hohe Intensität etc.) klar der Definition von Sonderschülern in kantonalen Sonderschulen (siehe 18/55). Werden sie jedoch integriert in der Regelschule gefördert dann „mutieren“ sie gemäss Konzept zu Kinder und Jugendlichen, deren besondere Bedürfnisse auch von der Regelschule abgedeckt werden können. Diese Unterscheidung zwischen kantonalem Versorgerauftrag und kommunalem Versorgerauftrag ist zu unscharf im Konzept und zu viele Faktoren wurden nicht berücksichtigt. Eine Umlagerung von finanziellen Ressourcen zu Gunsten der Volksschule ist nicht ersichtlich. Es werden lediglich, die gleichen Leistungen im gleichen Leistungsumfang, die zuvor durch die Sonderschule erbracht wurden, an der Volksschule erbracht und dies in einem stark unterschiedlichen Kontext zu einer Sonderschule (Sonderschulen weisen homogene Kleingruppen auf, Regelschulen bestehen aus heterogenen Gruppen mit bis zu 25 Schülerinnen und Schülern).

Durch die Steuerung der kantonalen Sonderschulplätze durch den Kanton, besteht die Gefahr, dass diese Plätze nur sehr beschränkt zur Verfügung stehen und dass die Schulung von vielen Kindern mit verstärkten Massnahmen dann in die Verantwortung der Gemeinden fällt. Im Weiteren sind viele Fragen der Finanzierung nicht geklärt: die Mitfinanzierung von sozialen Platzierungen und gemischten Indikationen durch die Sozialbehörde wurde nicht im Konzept aufgenommen.

Zu den Angeboten an verstärkten Massnahmen zählen insbesondere: - Assistenz (Klassenhilfe, persönliche Assistenz / Alltagsunterstützung, Pflege, Seniorenhilfe). Seniorenhilfe sollte hier nicht aufgeführt werden, da dieser Begriff bereits im Altersbereich genutzt wird. Senioren im Klassenzimmer gehören zu der Freiwilligen Arbeit und sollten nicht als Assistenz festgehalten werden. .

5.4.6 Unterschiedliche Schultypen im Vergleich

Einerseits wird den kommunalen Einrichtungen mehr unternehmerische Freiheit attestiert, andererseits soll die Platzzahl durch den Kanton festgelegt werden. Die Gemeinden sollen in der Anzahl angebotenen Plätzen frei bestimmen können und diese dem Kanton melden (Meldepflicht).

5.4.7 Sonderschulen mit kantonalem Versorgerauftrag

Der Kanton regelt in alleiniger Kompetenz mittels Leistungsvereinbarungen die Anzahl Plätze die angeboten werden müssen. Damit kann der Kanton über die finanziellen Ressourcen steuern, wie viele Kinder in die verstärkten Massnahmen aufgenommen werden. Sind zu wenig Plätze vorhanden, dann müssen die Gemeinden nach Lösungen suchen.

Sprachbehinderung werden nicht unter den Sonderschulen mit kantonalem Versorgungsauftrag erwähnt, obwohl der Kanton drei Kompetenzzentren und somit Sprachheilschulen für Kinder mit erheblichen Sprachstörungen eröffnet hat. (Sprachheilkindergärten mussten geschlossen werden).

5.4.11 Ressourcen

Ausserordentliche Kosten wie Transportkosten werden durch die zuweisende Stelle finanziert. Diese Kosten werden ebenfalls auf die Gemeinden abgewälzt. Diese Kosten wurden bis anhin von der IV oder vom Kanton finanziert. Transportkosten sind keine ausserordentlichen Kosten, sondern natürliche Folgekosten einer Zuweisung und sollten somit auch vollumfänglich vom Kanton übernommen werden.

Die Finanzierung von kommunalen Sonderschulen ist widersprüchlich formuliert. Grundsätzlich liegt die Finanzierung bei den Gemeinden. Der Kanton legt für beitragsberechtigte kommunale Sonderschulen eine Maximalversorgertaxe fest. Es ist nicht klar von welchen Beiträgen hier gesprochen wird.

Ebenfalls unklar ist die Formulierung bei den individuellen Beiträgen an die Gemeinden. Zuerst ist formuliert, dass der Kanton sich beteiligt, Im letzten Satz steht, dass er den Gemeinden die Beratung verrechnet, wenn die Kinder die Regelschule (IS-Kinder) besuchen.

Grundsätzlich werden Sonderschulen für die ergänzende kommunale Versorgung **von den Gemeinden finanziert**. Es kann nicht sein, dass der Kanton „Betriebsbewilligungen“ spricht Vorgaben für Sonderschulen für die kommunale Versorgung macht, und die Finanzierung voll

und ganz den Gemeinden überlässt. Die unternehmerische Freiheit wäre hier sicher nicht gegeben.

5.5.2 Zuweisung

Um die Frage zu klären, ob eine „verstärkte Massnahme“ notwendig ist, wird durch den SPD das Standardisierte Abklärungsverfahren durchgeführt. Die SPD's können weitere Fachpersonen beiziehen. **Diese zusätzlichen Abklärungsstellen bezeichnet die Bildungsdirektion.** Zu viele Stellen von Seite Kanton werden bei der Zuweisung in „verstärkte Massnahmen“ eingesetzt, damit schliesslich definitiv entschieden wird, ob ein Kind/Jugendlicher in einer Sonderschule geschult wird. Eine definitive Zuweisung in eine Sonderschule wäre nicht in einer sinnvollen Zeit möglich.

Zurückweisung eines Schulpflegebeschluss:

Dieses Verfahren beschneidet die Entscheidungskompetenz der Gemeinden und entspricht nicht dem demokratischen Grundprinzip.

Geht es um eine Zuweisung zu einem Sonderschulheim, sind die Organe der Jugendhilfe beizuziehen. Das Zuweisungsverfahren sowie die Finanzierung der Platzierung in Sonderschulheimen ist absolut nicht beschrieben.

9. Kantonale Fachstelle verstärkte Massnahmen

Mit der Schaffung einer Kantonalen Fachstelle verstärkte Massnahmen fliessen Mittel in die kantonale Verwaltung und nicht zu den Kindern. Durch die Einführung eines standardisierten Abklärungsverfahrens, einer Fachstelle SPD, der Limitierung der Sonderschulplätze und der kantonalen Fachstelle für Schulbeurteilung hat der Kanton bereits mehr als genügend Steuerungsinstrumente zur Verfügung. Die Fachstelle für Schulbeurteilung kann beauftragt werden gewisse Punkte in ihre Evaluation der Sonderschulen aufzunehmen. Der Grundsatz, die bisherigen finanziellen Mittel qualitativ verbessert einzusetzen, kann nicht bedeuten, diese Mittel in die Verwaltung umzulagern. Einsparungen und Synergienutzung sollen vor allem in der Verwaltung geprüft werden. Eine Fachstelle für verstärkte Massnahmen ist überflüssig.

Wir danken Ihnen, für die Berücksichtigung unserer Erwägungen bei der Weiterbearbeitung des sonderpädagogischen Konzepts.

CVP Kanton Zürich



Julia Hirzel, Geschäftsführerin

Im Auftrag von Corinne Thomet, Kantonsrätin, Mitglied der KBIK, 079 417 48 17