

An den Grossen Gemeinderat

W i n t e r t h u r

Beantwortung der Interpellation betreffend «Aufsicht über die Kitas in der Stadt Winterthur», eingereicht von den Gemeinderätinnen R. Keller (SP), L. Banholzer (EVP), K. Cometta (GLP) und K. Gander (Grüne/AL)

Am 5. November 2018 reichten die Gemeinderätinnen Regula Keller namens der SP-Fraktion, Lilian Banholzer namens der EVP-Fraktion, Katrin Cometta namens der GLP-Fraktion und Katharina Gander namens der Grüne/AL-Fraktion mit 28 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

«Das geänderte Kinder- und Jugendheimgesetz, das voraussichtlich 2021 in Kraft treten wird, sieht im §18e vor, dass die Bewilligung und Aufsicht im Bereich der ausserfamiliären Betreuung nicht mehr an den Kanton delegiert werden kann, sondern von den Gemeinden wahrgenommen werden muss. Es besteht die Möglichkeit, die Aufgabe an eine andere Gemeinde zu delegieren. Ab 2021 wird die Stadt Winterthur, die die Bewilligung und Aufsicht bisher an den Kanton delegiert hat, diese Aufgabe also selbst wahrnehmen müssen.

Aufgabe der Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde ist einerseits, Gesuche von neuen Angeboten auf der Grundlage der kantonalen Gesetzgebung zu beurteilen, die Einhaltung der Richtlinien zu überprüfen und die Betriebsbewilligungen auszustellen oder zu erneuern. Andererseits gehört es zu den Aufgaben, die Betriebe bei festgestellten Mängeln bei deren Behebung zu unterstützen und damit die Qualität in der Kitabetreuung zu fördern, soweit dies im Rahmen der von den Krippenrichtlinien verlangten sogenannten Strukturmerkmalen liegt. Dass Qualitätsentwicklung und eine qualitativ hochstehende frühe Förderung der Stadt Winterthur ein grosses Anliegen ist und die Stadt bereit ist, sich dafür weiterhin zu engagieren, hat der Stadtrat durch seinen Beitritt zur Koalition «Ready! Frühe Kindheit ist entscheidend» der Jacobs-Foundation unterstrichen.

Der Stadtrat wird aufgefordert, auf diesem Hintergrund folgende Fragen zu beantworten:

- 1. Wie gedenkt Winterthur, die Bewilligung und Aufsicht über die Kindertagesstätten nach Inkrafttreten des Gesetzes zu organisieren?*
- 2. Welche Stelle wird mit der Aufgabe betraut, so dass Synergien aus der bestehenden Zusammenarbeit zwischen Stadt und Kitas möglichst gut genutzt werden können?*
- 3. Welche Ressourcen werden zur Verfügung stehen?*
- 4. Welche Möglichkeiten sieht die Stadt, die Aufsicht mit Beratung und Förderung der pädagogischen Qualität zu verbinden und die Qualitätsentwicklung in den Einrichtungen zu unterstützen?*
- 5. Welche Chancen und Gefahren sieht die Stadt in der Möglichkeit, die Aufsicht für andere Gemeinden im Bezirk zu übernehmen?»*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Die kantonale Verordnung über die Bewilligungen im Bereich der ausserfamiliären Betreuung (V BAB) sieht vor, dass die Standortgemeinden für die Bewilligung und Beaufsichtigung der Kinderkrippen eine zuständige Behörde bzw. Verwaltungsstelle bezeichnet (§ 10 Abs. 1 sowie § 11 Abs. 2 V BAB). Mit Beschluss vom 18. September 2013 übertrug der Stadtrat die Zuständigkeit an das Departement Schule und Sport. Gemäss § 11a V BAB konnten die Standortgemeinden die Erteilung von Bewilligungen zusammen mit der Aufsicht an das Amt für Jugend und Berufsberatung AJB übertragen. Der Stadtrat ermächtigte das Departement

Schule und Sport, diese Aufgaben an das AJB, Geschäftsstelle Winterthur-Andelfingen, zu delegieren. Ein wichtiger Grund für eine Delegation war die örtliche Nähe zur Geschäftsstelle des AJB in Winterthur. Das DSS und die AJB-Geschäftsstelle schlossen im Oktober 2013 eine Leistungsvereinbarung ab.

Das neue Kinder- und Jugendheimgesetz KJG tritt auf 1. Januar 2021 in Kraft. Mit dem Erlass des Gesetzes beschloss der Kantonsrat diverse Änderungen an weiteren Gesetzen, unter anderem am Kinder- und Jugendhilfegesetz KJHG. Er fügte einen § 18 b. ein, welcher in Abs. 1 die Standortgemeinde als zuständig für Bewilligung und Aufsicht für Kinderkrippen erklärt. Im neuen § 18 e. schloss er eine Delegation der Aufgaben an das kantonale Amt aus.

Im Oktober 2018 wurden die Gemeinden, die mit dem AJB eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen hatten informiert, dass dieses die Bewilligungs- und Aufsichtstätigkeit spätestens zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des KJG aufgeben wird. Die Gemeinden konnten bis Ende November 2018 melden, ob sie die Leistungsvereinbarung unter veränderten, aber nicht bekannten Voraussetzungen weiterführen oder auf Mitte 2019 kündigen wollen. Das DSS verlängerte damals die Zusammenarbeit mit dem AJB um ein Jahr. Mitte Dezember 2018 folgte dem gegenüber die Kündigung der Leistungsvereinbarung durch das AJB bereits auf Mitte 2019. Mit einem Schreiben vom 27. Februar 2019 wurde den Gemeinden mitgeteilt, die Bildungsdirektion plane, das revidierte KJHG mit den Bestimmungen zur Krippenaufsicht auf den 1. Januar 2020 in Kraft zu setzen. Dem Brief liegt eine neue Leistungsvereinbarung bei, die ab dem 1. Juli 2019 befristet bis zum Inkrafttreten des revidierten KJHG, also bis 31. Dezember 2019 gilt. Der Stundenansatz für die Leistungen wird von 180 Franken auf 240 Franken erhöht. Das gesamte einseitige Vorgehen steht dem Bedürfnis der Gemeinden nach Planungssicherheit entgegen und macht einen übereilten Eindruck.

Für die Stadt Winterthur bedeutet die neue Regelung einen erhöhten Aufwand. Die Dezentralisierung bedeutet, dass auslegungsbedürftige gesetzliche Grundlagen durch verschiedene Stellen unterschiedlich angewendet werden. Die Krippenrichtlinien werden ersetzt durch eine neu zu erlassende Verordnung über die Tagesfamilien und Kindertagesstätten (V TAK), welche seit dem 6. März 2019 in Vernehmlassung ist. Für die neue Verordnung gibt es noch keine Umsetzungspraxis. Für die Gemeinden werden zusätzliche Rechtsabklärungen die Folge sein.

Zur heutigen Situation ist darauf hinzuweisen, dass die kantonale Krippenaufsicht schon länger nicht mehr den Ansprüchen der Stadt Winterthur entspricht. Im April 2015 zog die Fachstelle des AJB von Winterthur weg an den Hauptsitz in Oerlikon. Dies bedeutete für die Winterthurer Kitas erhöhte Wegentschädigungen und weniger Präsenz vor Ort, weniger Flexibilität und eine Reduktion der Unterstützung. Ende 2018 waren Aufsichtsberichte oder Erneuerungen von Betriebsbewilligungen von 7 Kitas ausstehend. Die Winterthurer Finanzkontrolle hat in einer Feststellung diesen Umstand bemängelt.

Die Stadt Winterthur wird ab spätestens 1. Januar 2020 selber verantwortlich sein für die Bewilligung und Aufsicht der Krippen. Es ist vorgesehen, diese Aufgabe an eine Verwaltungsstelle im Departement Schule und Sport zu delegieren. Eine grundsätzlich mögliche Delegation an Dritte ist weder sachlich sinnvoll noch wirtschaftlich. Die zusätzlichen Schnittstellen bei einer Auslagerung würden verteuern wirken. Zudem bliebe die Verantwortung für die Verfügung wie auch für allfällige Einsprachen in jedem Fall bei der Stadt.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

«1. Wie gedenkt Winterthur, die Bewilligung und Aufsicht über die Kindertagesstätten nach Inkrafttreten des Gesetzes zu organisieren?»

Der Stadtrat wird die Bewilligung und Aufsicht über Kindertagesstätten ab spätestens 1. Januar 2020 städtisch führen, d.h. an eine Verwaltungsstelle im Departement Schule und Sport delegieren. Es ist ihm wichtig, dass sich die Krippenaufsicht in Winterthur auskennt und vor Ort tätig ist.

Bei der Aufsicht und Bewilligung für Kindertagesstätten muss zwischen zwei Aufgabenbereichen mit unterschiedlichen Zuständigkeiten unterschieden werden:

- Die behördliche Tätigkeit besteht aus der Ausstellung von Bewilligungen, dem Erlass von Verfügungen und der Verantwortung für die Aufsicht.
- Die Aufsichtstätigkeit umfasst die Bearbeitung von Anträgen und Meldungen, den Kontakt mit Institutionen, angekündigte und unangekündigte Aufsichtsbesuche und das Erstellen von Aktennotizen und Aufsichtsprotokollen.

Bisher wurden beide Aufgabenbereiche delegiert durch den Stadtrat von der Krippenaufsicht des AJB ausgeführt. Mit den neuen gesetzlichen Bestimmungen fällt die behördliche Tätigkeit zwingend bei der Gemeinde an. Die Aufsichtstätigkeit könnte theoretisch ausgelagert werden. Ein Dreiecksverhältnis Stadt – Kindertagesstätten – private Aufsicht ist aufwändig und erfordert Absprachen. Dennoch bleiben Aufgaben bei der Stadt. Indem beide Aufgaben durch die Stadt Winterthur ausgeführt werden, kann eine einzige Stelle sämtliche notwendigen Abklärungen treffen bzw. Informationen für die Bewilligung einholen und diese erteilen. Der Aufwand dazu ist je nach Trägerschaft der Krippe unterschiedlich. Teilweise müssen rechtliche oder betriebswirtschaftliche Fragen geklärt werden, wofür spezifisches Fachwissen nötig ist. Durch eine interne Fachperson kann eine übermässige Zusatzbelastung des Rechtsdienstes vermieden werden. Überprüfungsinstanz von Entscheiden der Verwaltung ist der Stadtrat.

Zur Frage 2:

«2. Welche Stelle wird mit der Aufgabe betraut, so dass Synergien aus der bestehenden Zusammenarbeit zwischen Stadt und Kitas möglichst gut genutzt werden können?»

Es ist vorgesehen, eine Stelle im Departement Schule und Sport, Bereich Bildung zu schaffen, welche die Abteilung Kinderbetreuung im Vorschulalter ergänzen wird. So sind optimale Synergien gewährleistet.

Zur Frage 3:

«3. Welche Ressourcen werden zur Verfügung stehen?»

Die notwendigen Ressourcen werden derzeit erhoben und 2020 ordentlich budgetiert.

Zur Frage 4:

«4. Welche Möglichkeiten sieht die Stadt, die Aufsicht mit Beratung und Förderung der pädagogischen Qualität zu verbinden und die Qualitätsentwicklung in den Einrichtungen zu unterstützen?»

Die Abteilung Kinderbetreuung im Vorschulalter ist heute mit den administrativen Aufgaben im Zusammenhang mit der Verrechnung der städtischen Beiträge ausgelastet und kann im bestehenden Pensum keine Unterstützung im pädagogischen Bereich bieten. Die vorgesehene, zusätzliche Fachperson innerhalb der Abteilung wird öfters vor Ort in den Kitas sein und kann in strukturellen sowie in pädagogischen Qualitätsfragen beraten und unterstützen. Einige Trägerschaften und Kitas leisten selber viel zur Qualitätsförderung, anderen fällt dies schwerer. Eine Fachperson, welche Aufsicht nicht primär als Kontrolle, sondern als Unterstützung und Förderung versteht, kann gerade auch im Sinn der Frühen Förderung vieles bewirken.

Im Weiteren ist die Stadt Winterthur aus Ressourcengründen aktuell in Fachorganisationen und auf nationaler Ebene zu wenig vernetzt und verpasst daher auch Möglichkeiten zur Vermittlung von Fachwissen, Angeboten oder Finanzhilfen an die ansässigen Kitas. Dem kann in Zukunft aktiv begegnet werden. Ausserdem wird neu ein Fachaustausch unter den verschiedenen Aufsichtsstellen zu spezifischen Fragen der Rechtsanwendung notwendig sein, um Streitigkeiten zu vermeiden. Auch dazu sind Ressourcen und Fachwissen nötig, welche der Stadt Winterthur zurzeit fehlen und mit der Übernahme der neuen Aufgabe neu aufgebaut werden können.

Zur Frage 5:

«5. Welche Chancen und Gefahren sieht die Stadt in der Möglichkeit, die Aufsicht für andere Gemeinden im Bezirk zu übernehmen?»

Die Stadt Winterthur wird diese Frage im Rahmen des Aufbaus des Stelle klären. In der Regel ist mit solchen Tätigkeiten mehr Aufwand verbunden, als verrechnet werden kann. Der Stadtrat würde diese Frage in jedem Fall prüfen, wenn eine Gemeinde von sich aus auf die Stadt zukommt.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Schule und Sport übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon