



Sitzung vom 9. November 2021

BESCHLUSS NR. 473 / K5.01.40

Inklusion Weiterführung Umsetzung UN-BRK Integration in Regelstrukturen

Ausgangslage

Der Gemeinderat überwies am 18. April 2016 die Leistungsmotion 559/2016 «Gleichstellung für Menschen mit Behinderung» an den Stadtrat. Der Stadtrat gab daraufhin bei der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) eine Sozialraumanalyse in Auftrag. Die Studie der FHNW empfahl die Umsetzung von 39 Massnahmen in zehn Handlungsfeldern.

Am 4. Dezember 2017 erklärte der Gemeinderat die Leistungsmotion für erheblich. Für die Umsetzung bewilligte er eine 80-Prozent-Stelle sowie einen Kredit von jährlich 220 000 Franken für die Jahre 2018 bis 2021 (total 880 000 Franken).

Auf der Basis der Sozialraumanalyse wurde 2018 ein Konzept für die Umsetzung erstellt. Am 1. Oktober 2018 wurde Elisabeth Hildebrand befristet als Koordinatorin für das Projekt Inklusion angestellt. Dieses lief unter dem Label «Stadt für alle» und wurde unter Mitwirkung der Bevölkerung und betroffener Personen umgesetzt. Ende 2021 läuft das Projekt aus.

Abschlussbericht

2021 wurde das Projekt mit Unterstützung der FHNW ausgewertet. Der Bericht wurde dem Stadtrat am 7. September 2021 vorgestellt (SRB Nr. 405/2021).

Der Bericht zeigt, dass das grundlegende Ziel des Projekts noch nicht erreicht ist. Dieses liegt gemäss UN-BRK darin, dass alle Menschen am gesellschaftlichen Leben gleichberechtigt teilhaben können.

Die einzelnen Ziele des auslaufenden Projektes lassen sich in zwei Gruppen einteilen:

1. Ziele, welche nur mit externen Akteurinnen und Akteuren erreicht werden konnten. Hierfür mussten gesellschaftliche Prozesse angeregt werden.
2. Ziele, welche die Verwaltung der Stadt Uster betreffen. Hierfür mussten interne Prozesse angepasst werden.

Während des Projekts Inklusion wurden die gesellschaftlichen Prozesse und die Prozesse in der Verwaltung gleichzeitig angegangen. Dies erwies sich als grosse Herausforderung. Aufgrund der Erfahrung aus dem Projekt sollen die beiden Ziele in Zukunft entflechtet werden.

Bei der Umsetzung der internen Massnahmen lagen die Herausforderungen im Vollzug. Interne Massnahmen betrafen die «Einfache Sprache» oder die «Anstellung von Menschen mit Beeinträchtigung». Die Verantwortung für die Umsetzung dieser Massnahmen lagen bei den einzelnen Abteilungen. Die Umsetzung und der Projekterfolg konnten durch die Projektleitung nur indirekt beeinflusst werden.

Trotzdem wurden mit dem Projekt Inklusion wichtige Prozesse lanciert. Es gelang, die Bevölkerung zu sensibilisieren. Auch einzelne Massnahmen konnten umgesetzt werden. In der Projektarbeit wurden wertvolle Erfahrungen gemacht und Erkenntnisse gesammelt. Heute sind die Erfolgsfaktoren für die Umsetzung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung besser bekannt. Dies wird bei der Erreichung des Ziels gemäss UN-BRK helfen.



Grundsätze der Weiterführung

Für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung bildet die UN-BRK den verbindlichen Rahmen. Bund, Kantone und Gemeinden sind verpflichtet, die Gleichstellung im Rahmen ihres Handelns sicherzustellen. Aus der UN-BRK kann aber kein individuell einklagbares Recht abgeleitet werden. In einzelnen Bereichen, wie zum Beispiel bei Bauprojekten, bestehen zusätzlich zur UN-BRK übergeordnete Rechtsmittel. Ansonsten haben die Gemeinden einen grossen Spielraum in der Umsetzung.

Ausgehend von den beschriebenen Erkenntnissen orientiert sich die Stadt Uster bei der weiteren Umsetzung der UN-BRK an folgenden Grundsätzen:

1. Handeln der Verwaltung:
Der Fokus liegt auf Zielen, welche die Verwaltung der Stadt Uster betreffen.
2. Integration in die regulären Strukturen:
Die Umsetzung der UN-BRK ist ein zu wichtiges Anliegen, um es einer einzelnen Fachstelle zu delegieren. Die Umsetzung der UN-BRK erfolgt deshalb innerhalb der regulären Strukturen der Verwaltung. Jede Abteilung ist in ihrem Bereich verantwortlich, dass die UN-BRK umgesetzt wird. Die Finanzierung erfolgt in der Regel innerhalb der Globalbudgets der betroffenen Geschäftsfelder.
3. Mitwirkung:
Für die Umsetzung wird das Wissen und die Erfahrung von betroffenen Personen genutzt. Diese werden verbindlich zur Mitwirkung eingeladen. Sie erhalten einen klaren Auftrag, Kompetenzen und die nötigen Ressourcen.
4. Fachstelle:
Als zentrale Ansprech- und Koordinationsstelle wird eine «Fachstelle Gleichstellung von Menschen mit Behinderung» eingerichtet.

Konkrete Massnahmen

Fachstelle

Die «Fachstelle Gleichstellung von Menschen mit Behinderung» wird innerhalb der Abteilung Präsidiales in der LG Kindheit, Jugend und Inklusion angesiedelt. Sie wird mit 20 Stellenprozenten ausgestattet. Für die Fachstelle steht damit gleich viel Personal zur Verfügung wie für die Fachstelle für die Integration von Migrantinnen und Migranten.

Die Fachstelle ist eine zentrale Anlaufstelle. Sie stellt den Austausch zwischen der Gruppe von Betroffenen (Partizipation Uster) und der Stadtverwaltung sicher. Zudem erstellt die Fachstelle das Monitoring für die Umsetzung der UN-BRK. Schliesslich ist sie auch für Massnahmen zur Sensibilisierung in der Verwaltung zuständig.

Mitwirkung

Unter dem Namen «Partizipation Uster» hat sich während dem Projekt eine Gruppe von Betroffenen gebildet. Diese wurde im Aufbau durch die Behindertenkonferenz Kanton Zürich (BKZ) unterstützt. Der Auftrag an die BKZ wird um zwei Jahre verlängert. Aus der Gruppe von Betroffenen soll eine Fachkommission werden, die den Stadtrat berät und von diesem gewählt wird. Die einzelnen Abteilungen informieren die neue Fachkommission über Geschäfte, von denen Menschen mit Behinderung betroffen sind und nehmen ihre Einschätzungen und Rückmeldungen bei der Planung auf. Die Fachstelle hat in der Fachkommission ohne Stimmrecht Einsatz und unterstützt diese administrativ.



Einfache Sprache und barrierefreie Dokumente

Die Stadt strebt die Kommunikation in Einfacher Sprache an. Speziell Briefe an die Bevölkerung, Publikationen, Mitteilungen für die Medien, Abstimmungsweisungen und die Inhalte der Webseite sollen wenn immer möglich in Einfacher Sprache verfasst und als barrierefreie PDFs zur Verfügung gestellt werden.

Die Einfache Sprache richtet sich nach dem internen Merkblatt «Eine einfache Checkliste für die Einfache Sprache» vom 17. März 2020. Sie ermöglicht es vielen Leserinnen und Lesern zu verstehen, was sie lesen. Dazu werden Sätze einfach strukturiert und Wörter aus dem Grundwortschatz verwendet. Das Sprachniveau liegt zwischen B1 und B2. Ein messbarer Richtwert bildet der Lesbarkeitsindex (LIX-Wert¹). Dieser sollte in Briefen oder allgemeinen Texten einem Wert von 55 entsprechen.

In fachspezifischen Texten, Gesetzen oder Beschlüssen ist ein LIX-Wert von 55 nicht immer erreichbar. In diesem Fall können Zusammenfassungen in Einfacher Sprache erstellt werden. Auf diese Weise soll in Abstimmungsweisungen den Anforderungen der Einfachen Sprache zumindest in den Kapiteln «Darüber wird abgestimmt» entsprochen werden.

Verantwortlich für die Umsetzung und Einhaltung der Einfachen Sprache sind die publizierenden Abteilungen, beziehungsweise die Kaderkonferenz. Die LG Öffentlichkeitsarbeit unterstützt innerhalb der «AG Kommunikation» die Abteilungen mit Beratung und beobachtet die Umsetzung. Hierfür definiert und erhebt sie einen NPM-Indikator. Der neue Indikator wird im NPM-Bericht und im Monitoring der Fachstelle angewendet.

In den «Leitlinien Kommunikation» vom 12. April 2019 ist die Einfache Sprache unter Punkt «B. Grundsätze der Kommunikation» bereits festgelegt. Der Absatz «Verständlich» wird konkretisiert und lautet neu: «Die Stadt kommuniziert, wenn immer möglich in Einfacher Sprache. Publikationen werden auch in barrierefreien PDFs zur Verfügung gestellt. Die Anschaulichkeit wird mit Bild-, Hör- und Videobeiträgen fallweise unterstützt.»

Die Ausweitung der einfachen Sprache erfolgt schrittweise. Im Jahr 2022 werden die folgenden Dokumente in einfacher Sprache zur Verfügung gestellt:

- Abstimmungsweisungen: Kapitel «Darüber wird abgestimmt»
- Webseite: alle neuen Texte und PDF's werden barrierefrei zur Verfügung gestellt
- Korrespondenz an Einwohnerinnen und Einwohner (wo möglich): E-Mail, Briefe
- Werbematerial: Prospekte, Flyer, etc.

Arbeitsplätze und Diskriminierungsschutz:

Die Verwaltung der Stadt Uster strebt an, dass das angestellte Personal die Vielfalt der Bevölkerung repräsentiert. In der Verwaltung und in den städtischen Betrieben soll der Anteil von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Behinderung erhöht werden. Dabei sollen auch die verschiedenen Arten von Behinderungen repräsentiert sein.

Verantwortlich für den Diskriminierungsschutz und die Erreichung der angestrebten Vielfalt beim städtischen Personal ist die Kaderkonferenz. Der Personaldienst trifft die nötigen Vorkehrungen um einen Anstellungsprozess ohne Diskriminierung zu gewährleisten. Zudem definiert er einen NPM-Indikator zur Anstellung von Menschen mit Behinderung. Die Kaderkonferenz stellt sicher, dass Behinderung bei der Rekrutierung kein Ablehnungsgrund ist, und dass Menschen mit Behinderung nicht diskriminiert werden.

¹ <https://www.psychometrica.de/lix.html>



Monitoring

Über die Massnahmen für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung wird ein Monitoring geführt. Mit diesem werden die eingesetzten Ressourcen (Finanzen und Personal) und die erbrachten Leistungen ausgewiesen. Zudem werden mit den oben beschriebenen NPM-Indikatoren die Ziele bezüglich Einfacher Sprache und Arbeitsplätze regelmässig überprüft. Die Daten werden transparent als Open Data zur freien Verfügung gestellt. Das Monitoring wird durch die Fachstelle in Zusammenarbeit mit den betroffenen Abteilungen erstellt. Der Stadtrat wird einmal jährlich über den Stand der Umsetzung informiert.

Budget

Im GlobalStadtbudget 2022 sind für die Fachstelle im GF Gesellschaft 70 000 Franken eingestellt. Hinzu kommen zusätzliche Kosten von schätzungsweise 50 000 Franken, welche für die neu hinzugekommenen Aufgaben in den Abteilungen und die Umsetzung der Einfachen Sprache und für barrierefreie Dokumente anfallen. Diese zusätzlichen Kosten sind in den Globalbudgets 2022 noch nicht eingestellt.

Für das Jahr 2023 sollen die Mehrkosten in die Budgets der Geschäftsfelder aufgenommen werden. Zusätzlich sollen in der Leistungsgruppe Öffentlichkeitsarbeit 20 Stellenprozente für Koordination, Schulung und Unterstützung in der Einfachen Sprache gesprochen werden.

Budget der Fachstelle zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung Uster ab 2022

	Betrag
Personalkosten (20 Stellenprozent)	20 000
Auftrag BKZ zur Begleitung der Mitwirkung	25 000
Sensibilisierung der Mitarbeitenden und interne Weiterbildungen	15 000
Weitere Projekte und Abklärungen	10 000
TOTAL (im Globalbudget des GF Gesellschaft 2022 eingestellt)	70 000

Einschätzung der Kaderkonferenz

Die Kaderkonferenz hat die weitere Umsetzung der UN-BRK an ihrer Sitzung vom 27. Oktober 2021 behandelt. Sie teilt die Ziele und Grundsätze der Weiterführung gemäss dem vorliegenden Beschluss. Im Bereich der Einfachen Sprache hat sie sich für konkrete Zwischenziele ausgesprochen. Diese sind im vorliegenden Beschluss integriert. Die Kaderkonferenz fühlt sich zuständig für die operative Verantwortung der Massnahmen «Einfache Sprache und barrierefreie Dokumente» und «Arbeitsplätze und Diskriminierungsschutz».

Für das Jahr 2022 erkennt die Kaderkonferenz eine Lücke zwischen den Massnahmen, die in den Abteilungen anfallen, und den gesprochenen Ressourcen. Die entsprechenden Mittel konnten im Budget 2022 noch nicht eingestellt werden. Sie können erst für das Jahr 2023 beantragt werden. Die Kaderkonferenz empfiehlt dem Stadtrat, die notwendigen 50 000 Franken in eigener Kompetenz für das Jahr 2022 zu bewilligen, sofern sie nicht vom Parlament beantragt werden.

**Der Stadtrat beschliesst:**

1. Es wird eine Fachstelle zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung geschaffen und hierzu 20 Stellenprozent bewilligt. Die Fachstelle wird der Abteilung Präsidiales der Leistungsgruppe Kindheit, Jugend und Inklusion angegliedert.
2. Die Fachstelle Gleichstellung von Menschen mit Behinderung wird mit dem Monitoring von Massnahmen zur Gleichstellung beauftragt. Die einzelnen Abteilungen stellen dafür die nötigen Daten und Informationen zur Verfügung.
3. Die Gruppe «Partizipation Uster» wird in eine Fachkommission zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung überführt. Die Fachkommission ist eine beratende Kommission des Stadtrates. Die Mitglieder werden vom Stadtrat gewählt. Die Fachstelle zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung wird beauftragt, dem Stadtrat ein entsprechendes Reglement für die beratende Kommission zur Genehmigung vorzulegen und die Wahl der einzelnen Mitglieder vorzubereiten. Die Behindertenkonferenz Kanton Zürich (BKZ) wird mit der weiteren Begleitung der Fachkommission beauftragt.
4. Die Stadt Uster verpflichtet sich nach Möglichkeit der Einfachen Sprache und stellt ihre Dokumente barrierefrei zur Verfügung. Die publizierenden Verwaltungseinheiten sind für die Umsetzung verantwortlich. In den «Leitlinien Kommunikation» vom 12. April 2019 wird unter Punkt «B. Grundsätze der Kommunikation» der Absatz «Verständlich» angepasst. Neu lautet er: «Die Stadt kommuniziert, wenn immer möglich, in Einfacher Sprache. Publikationen werden auch in barrierefreien PDFs zur Verfügung gestellt. Die Anschaulichkeit wird mit Bild-, Hör- und Videobeiträgen fallweise unterstützt». Die Kaderkonferenz wird mit der Umsetzung beauftragt.
5. Die Stadt Uster strebt einen die Bevölkerung repräsentierenden Personalbestand an. Menschen mit Behinderung dürfen bei der Anstellung nicht benachteiligt werden. Die Kaderkonferenz wird mit der Umsetzung beauftragt.
6. Mitteilung als Protokollauszug an
 - Barbara Thalman, Stadtpräsidentin
 - Pascal Sidler, Stadtschreiber
 - Kaderkonferenz
 - Andreas Wyss, Leiter LG Kindheit, Jugend und Inklusion

öffentlich