

An den Grossen Gemeinderat

W i n t e r t h u r

Beantwortung der Interpellation betreffend Prüfung von Ressourcen im Departement Schule und Sport (DSS), eingereicht von Gemeinderätin D. Steiner (SVP)

Am 3. November 2014 reichte Gemeinderätin Doris Steiner namens der SVP-Fraktion mit 15 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

«Im Jahre 2006 wurde das neue Volksschulgesetz (VSG) im Kanton Zürich eingeführt. Ein wesentlicher Bestandteil war, dass nunmehr Schulleiter (SL) eingesetzt werden. Diese SL-Personalkosten werden zu 80% von den Gemeinden getragen und zwar mit dem Ziel, die Verwaltung wie auch die politischen Behörden massgeblich zu entlasten. Die Schulbehörde wurde in zwei Schritten verkleinert. Auf Beginn der neuen Amtsperiode 2014-18 wurden die Schulkreise von 7 auf 4 verkleinert und zusammengeschlossen. In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

1. Wurden seit der Einführung des neuen VSG in der Verwaltung neue Stellen geschaffen?
2. Sofern Frage 1 mit Ja beantwortet wird: Welche Stellen wurden neu geschaffen?
3. Wurden Stellen mit der Einführung des VSG eingespart?
4. Sofern Frage 3 mit ja beantwortet wird: Wie viele Stellen und welche genau wurden eingespart?
5. Wie wurden die Einsparungen umgesetzt (Pensionierungen, Stellenwechsel, Funktionsänderung etc.)?
6. Wurden Pflichtenhefte für diese neuen Stellen erstellt und werden diese regelmässig evaluiert und angepasst?»

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Am 5. Juni 2005 haben die Zürcher Stimmberechtigten das neue Volksschulgesetz (VSG) angenommen. Die Volksschulverordnung vom 28. Juni 2006 und die Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen vom 11. Juli 2007 regeln als wichtigste Verordnungen den Vollzug des VSG. Die Abstimmungsweisung wies auf die wesentlichen Neuerungen hin, welche das VSG bringen sollte:

- Mit der Einführung von Schulleitungen erhalten die Schulen grössere Gestaltungsfreiheit. Die Schule kann im Schulprogramm pädagogische Schwerpunkte setzen und den Eltern und Schülern Mitwirkungsmöglichkeiten gewähren.
- Der Kindergarten wird kantonalisiert und erhält einen Lehrplan. Der Besuch wird obligatorisch. Damit kommen alle Kinder in den Genuss einer frühen sozialen, emotionalen, sprachlichen und intellektuellen Förderung.
- Die Integrationskraft der Volksschule wird durch fachliche und finanzielle Unterstützung von Schulen mit vielen fremdsprachigen Kindern sowie durch ein integrativ ausgerichtetes sonderpädagogisches Angebot verbessert.

- Die Schule wird familienfreundlicher: dank vierstündigen Blockzeiten, dank Tagesstrukturen, wenn dafür Bedarf besteht, und aufgrund der Möglichkeit, betreute Aufgabenstunden anzubieten.
- Eine professionelle Fachstelle für Schulbeurteilung überprüft alle vier Jahre die Qualität der einzelnen Schule und gibt zuhanden der Schule und der Schulpflege Empfehlungen ab.

Der Kostenanteil des Kantons an die Besoldung der Lehrpersonen und Schulleitungen ist im Rahmen der Reorganisation des Finanzausgleichs pauschal auf 20 % festgelegt worden und gilt seit dem 1. Januar 2014.

Die Einführung der geleiteten Schulen (Einführung von Schulleitungen), das integrativ ausgerichtete sonderpädagogische Angebot und der individuelle Rechtsanspruch auf Tagesbetreuung waren auch für Winterthur die wesentlichen Änderungen bei der Umsetzung des neuen Volksschulgesetzes.

Im Hinblick auf die Umsetzung des neuen Volksschulgesetzes und insbesondere auf die Einführung geleiteter Schulen hat die Zentralschulpflege schon 2004 eine Spezialkommission eingesetzt. Sie hat dabei vier Ziele festgelegt:

- Optimierung der Lernprozesse,
- Qualitätssicherung und Entwicklung,
- Stärkung der Schuleinheiten,
- Professionalisierung auf allen Führungsebenen.

Die Reform der Schulstrukturen legte ihr Augenmerk auf die Stärkung und Verbesserung der Führung der Schule, eine Entlastung der Verwaltung stand nicht im Fokus. Zur Professionalisierung gehörte vielmehr auch der Aufbau der Kreisschulsekretariate zur Unterstützung der Schulleitungen, Schulpräsidien und Kreisschulpflegen.

Die von den Winterthurer Stimmberechtigten am 27. September 2009 beschlossene Winterthurer Schulbehördenreorganisation ist eine direkte Folge der Einführung der geleiteten Schulen und der damit verbundenen Veränderung der Aufgaben der Schulbehörden. Sie basierte auf der im Volksschulgesetz festgelegten Verteilung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen Schulbehörden und Schulleitungen und legte in der Gemeindeordnung ein zweistufiges System von Kreisschulpflege und Zentralschulpflege fest.

Die Umsetzung der Reorganisation folgte in zwei Schritten 2010 und 2014. Zunächst wurden 2010 in einem ersten Schritt die Kreisschulpflegen verkleinert und die Schulpräsidien sowie die Schulsekretariate aufgestockt. In einem weiteren Schritt wurden dann 2014 die sieben Schulkreise auf vier reduziert, für die Schulpräsidien vier Vollpensen geschaffen (was durch die Reduktion der Anzahl Präsidien insgesamt zu einer Pensenreduktion führte), die Anzahl Kreisschulpflegemitglieder nochmals reduziert und die Zentralschulpflege ist durch vier nebenamtliche Mitglieder erweitert worden. Dieser zweite Reorganisationsschritt ist vor sechs Monaten vollzogen worden und es werden nun erste Erfahrungen gesammelt. Es muss sich zeigen, welche Elemente sich bewähren und welche Anpassungen allenfalls noch gemacht werden müssen.

Die Einheitsgemeinde mit der Struktur der Schulkreise lässt es zu, Verwaltungsaufgaben stufengerecht zuzuordnen. Bereits 2009 beantwortete der Stadtrat eine Interpellation, die sich vergleichbar mit den hier vorliegenden Fragen befasste (GGR-Nr. 2009/099). Die damaligen Antworten gelten weiterhin. Der Stadtrat wies darauf hin, dass der Stadtverwaltung, insbesondere dem Departement Schule und Sport (DSS), die Aufgabe zukommt, die Schul-

behörden wie auch die Schulleitungen zu unterstützen. Neben dem DSS erbringen weitere Departemente Leistungen für die Schulen bzw. die Schulbehörden:

- Department Sicherheit und Umwelt: Verkehrserziehung, Lotsendienst, Polizei (Jugenddienst),
- Departement Finanzen: Informatik, Finanzen,
- Departement Kulturelles und Dienste: Theater-, Museums- und Bibliothekspädagogik,
- Departement Bau: Bau und Unterhalt von Schulanlagen,
- Departement Technische Betriebe: Umgebungsarbeiten.

Im Departement Schule und Sport werden für die Schulbehörden und Schulen insbesondere die folgenden Unterstützungsleistungen angeboten:

- Führung der Kanzleigeschäfte der Zentralschulpflege
- Beratung der Zentralschulpflege
- Beratung der Schulleitungen sowie Zusammenarbeit und Koordination mit der Schulleitungskonferenz
- Schulentwicklung zu allgemeinen Themen, zentrale Weiterbildung
- pädagogische Informatikintegration (Abteilung SCHU::COM)
- Schulpsychologischer Dienst (SPD)
- Schulsozialarbeit (SSA)
- Schulärztlicher sowie Schulzahnärztlicher Dienst
- Sonderpädagogik (städtische Sonderschulen HPS, CPS und KGS, Integrierte Sonderschulung, Integrationsberatung, Logopädie und Psychomotorik, Schultransporte)
- Schulergänzende Betreuung
- Personaldienst
- Rechtsdienst
- Zentrale Dienste (Finanzen, Schulbauten)
- Einkauf & Logistik (Material- und Mobiliarbeschaffung, Dienstleister für die ganze Stadt)

Alle diese Dienstleistungen werden auch nach der Reorganisation der Schulbehörden und nach der Umsetzung der Volksschulreform benötigt. Flächendeckend nötige Dienstleistungen werden sinnvollerweise zentral, das heisst einmal für die ganze Stadt angeboten. Würde jeder Schulkreis einen eigenen Verwaltungsapparat aufbauen, würden die Kosten ins Unermessliche steigen und generell viermal dasselbe Angebot aufgebaut.

Das Departement Schule und Sport leistet einen wesentlichen Beitrag zur Unterstützung der Behörden, der Schulleitungen und der Lehrpersonen sowie bei der Umsetzung von kommunalen, kantonalen und nationalen Projekten (z.B. Lehrplan 21). Besonders für die Unterstützung in pädagogischen und rechtlichen Fragen oder bei der Schulentwicklung fehlen oft die personellen Ressourcen, die seit mehreren Jahren auf dem gleichen Stand sind bzw. abgebaut worden sind.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

«Wurden seit der Einführung des neuen VSG in der Verwaltung neue Stellen geschaffen?»

Die Einführung des neuen Volksschulgesetzes und die Winterthurer Behördenreorganisation beinhalteten keine Verlagerung von Aufgaben der Stadtverwaltung bzw. des Departements Schule und Sport an die Schulleitungen oder Kreisschulpflegen. Wie eingangs erwähnt, defi-

niert das kantonale Recht die Aufgaben der Schulbehörden und der Schulleitungen mehrheitlich abschliessend. Folglich waren Stellenschaffungen im Zusammenhang mit der Umsetzung entweder befristet oder betrafen nicht die zentrale Verwaltung. Dies wird im Folgenden aufgezeigt.

Umsetzungsbeauftragter VSG

2006 wurde die vom Kanton vorgegebene Stelle mit 0,8 Vollzeitstellen für die Umsetzung des neuen Volksschulgesetzes zentral für die ganze Stadt geschaffen. Der Umsetzungsbeauftragte war verantwortlich für die Gesamtkoordination in der Stadt Winterthur. Er unterstützte vor allem die Schulleitungen und die Kreisschulpflegen bei ihren Umsetzungsaufgaben. Die Stelle war befristet auf drei Jahre. Die Stelle ist 2009 umgewandelt worden in eine unbefristete Anstellung für Schulentwicklung und Projekte.

Einführung geleitete Schulen

Für die Einführung der geleiteten Schulen wurde 2005 ein Auftrag im Mandat erteilt. 2006 wurde aus diesem Mandatsauftrag eine Anstellung mit 40 Stellenprozenten, befristet bis 2008.

Schulergänzende Betreuung

Seit dem Schuljahr 2009/10 besteht gestützt auf das Volksschulgesetz ein Rechtsanspruch auf schulergänzende Betreuung. Die Schule muss von 07.30 bis 18.00 Uhr eine Tagesstruktur anbieten falls der Bedarf ausgewiesen ist. Dies führte zu einem raschen Wachstum des gesamten Hortwesens. In der Abteilung Schulergänzende Betreuung mussten (und müssen weiterhin) Stellen geschaffen werden, um die rechtliche Verpflichtung, Tagesbetreuung nach Bedarf anzubieten zu erfüllen. Neue Funktionen sind nicht geschaffen worden. Die Anzahl Stellen ist jedoch gestiegen von 42 (bei 1 550 angemeldeten Kindern mit durchschnittlich 2 826 Buchungen pro Woche [Berechnungszeitpunkt Februar 2006]) auf heute 96 Vollzeitstellen (bei 2 540 Kindern mit durchschnittlich 6 504 Buchungen pro Woche). Der Stellenbedarf bemisst sich nach den Richtlinien über die Bewilligung von Kinderhorten (Hortrichtlinien) der Bildungsdirektion des Kantons Zürich vom 4. Juni 2007 und dem Betriebsreglement über die familienergänzende Kinderbetreuung der Stadt Winterthur. Diese Bestimmungen regeln unter anderem den Betreuungsschlüssel.

Fachstelle Integrative Schule

Die Fachstelle Integrative Schule setzt den verfassungsmässigen und im VSG sowie den nachgeordneten Verordnungen festgelegten Grundsatz der Integration um. Die städtischen Sonderschulen (Michael- und Maurerschule) bieten die Integrierte Sonderschulung (integrierte Sonderschulung in der Verantwortung der Sonderschulen, [ISS]) an, deren Mitarbeitende der Fachstelle Integrative Schulung unterstellt sind. Die Fachstelle, die zentrale Dienstleistungen für alle Schulen anbietet und daher örtlich im Departement Schule und Sport angesiedelt ist, gehört organisatorisch zu den Sonderschulen. Mit der Umsetzung des Volksschulgesetzes und dem darin postulierten Grundsatz der Integration wurde die Fachstelle von einer Vollzeitstelle auf 3,2 Vollzeitstellen ausgebaut. Die Fachstelle gehört nicht zur zentralen Verwaltung im Bereich Bildung, sondern zum Stellenplan der Sonderschulen Maurer- und Michaelschule. Sie nimmt aber wichtige Unterstützungsaufgaben für die Winterthurer Schulen im Zusammenhang mit der integrativen Schule wahr.

Weitere Umsetzungsaufgaben

Weitere Umsetzungsaufgaben wie die Kantonalisierung des Kindergartens oder die Umstellung auf das integrativ ausgerichtete sonderpädagogische Angebot in der Regelschule wurden in der Verwaltung im Rahmen der bestehenden personellen Ressourcen geleistet.

Kreisschulpflegepräsidien und -sekretariate

Mit der Behördenreorganisation vom 27. September 2009 ist in allen Schulkreisen die Anzahl Schulpflegemitglieder deutlich reduziert worden. Dies wurde möglich durch die Einführung der Schulleitungen sowie der Kreisschulsekretariate. Seit Mitte August 2014 betragen die Pensen der Schulpräsidien 4,0 Vollzeitstellen und die der Sekretariate 7,51 Vollzeitstellen. Mit der Reduktion der Anzahl Schulpflegemitglieder und der Einführung der geleiteten Schulen wurden die Aufgabenfelder der Sekretariate neu definiert und erweitert.

Übersicht Veränderung der Anzahl Kreisschulpflegemitglieder mit der Behördenreorganisation
Die Übersicht zeigt die Anzahl der Kreisschulpflegemitglieder nach den Erneuerungswahlen 2014 im Vergleich zum Stand der Schulbehörden 2006.

Kreisschulpflegemitglieder			
	2006		2014
Altstadt	21	Stadt-Töss	13
Töss	13		
Veltheim	13	Veltheim-Wülflingen	12
Wülflingen	17		
Seen	19	Seen-Mattenbach	13
Mattenbach	17		
Oberwinterthur	21	Oberwinterthur	9
Total	121		47

Übersicht über die Entwicklung der Vollzeitstellen (VZS) der KSP-Präsidien und der Sekretariate

Präsidien		
Jahr		
	Personen	VZS
2006	8	4.39
2007	7	4.00
2008	7	4.00
2009	7	4.00
2010	7	4.37
2011	7	5.00
2012	7	5.00
2013	7	5.00
2014	7	5.00
2015	4	4.00

Sekretariate		
Jahr		
	Personen	VZS
2006	8	3.57
2007	8	3.84
2008	7	3.61
2009	9	4.91
2010	12	6.19
2011	14	7.70
2012	14	7.83
2013	14	8.16
2014	14	7.42
2015	14	7.51

Zur Frage 2:

«Sofern Frage 1 mit Ja beantwortet wird: Welche Stellen wurden neu geschaffen?»

Wie bereits in der Antwort zu Frage 1 erwähnt, wurde die Stelle des Umsetzungsbeauftragten von 0,8 Vollzeitstellen für die ganze Stadt geschaffen. Diese Stelle wurde nach Ablauf der Befristung (drei Jahre) in eine unbefristete Anstellung für die Bearbeitung von Projekten und Schulentwicklungsaufgaben im Bereich Bildung umgewandelt. Mit der Einführung der Tagesstrukturen mussten gesetzlich und durch die Zunahme der angemeldeten Kinder bedingt mehr Stellen in der schulergänzenden Betreuung angeboten werden. Für die Integrative Sonderschulung (Integrierte Sonderschulung in der Verantwortung der Sonderschule [ISS], Integrierte Sonderschulung in der Verantwortung der Regelschule [ISR]) ist die den Sonderschulen angegliederte Fachstelle Integrative Schulung von 1,0 auf 3,2 Vollzeitstellen ausgebaut worden.

Zur Frage 3:

«Wurden Stellen mit der Einführung des VSG eingespart?»

Der Personalbestand der Abteilung Sonderpädagogik betrug 2006 5,8 Vollzeitstellen und ist auf aktuell 4,2 Vollzeitstellen reduziert worden. Hinter der Differenz von 1,6 Vollzeitstellen stehen strukturelle Änderungen. In der Abteilung waren auch die zentralen Fachstellen für Deutsch als Zweitsprache (DaZ), die Pädagogischen Massnahmen und die Fachstelle Besondere Klassen angesiedelt. Die Pädagogischen Massnahmen (Nachhilfe, Dyskalkulie und Legasthenie) waren nach der Einführung des VSG Teil der Integration (bzw. teilweise Therapien). Die frühere zentrale Verwaltung und Organisation wurde dezentralisiert. Die Aufgaben der Fachstelle DaZ, die mit der Umsetzung des im Rahmen des neuen VSG neu aufgestellten DaZ-Unterrichts betraut war, wurden administrativ in die Schulkreise abgegeben, die Fachstelle Besondere Klassen wurde aufgehoben. Durch diese Massnahmen hat der Stellenumfang der Abteilung Sonderpädagogik um 1,6 Vollezeiteinheiten abgenommen. Die Reduktion ist sowohl mit organisatorischen Veränderungen als auch mit der Einführung des VSG begründet.

Zur Frage 4:

«Sofern Frage 3 mit ja beantwortet wird: Wie viele Stellen und welche genau wurden eingespart?»

Die Reduktion der 1,6 Vollzeitstellen betraf durch die Dezentralisierung der Aufgaben eine Stelle in der Administration der Abteilung Sonderpädagogik und die Fachstellen DaZ sowie Besondere Klassen.

Zur Frage 5:

«Wie wurden die Einsparungen umgesetzt (Pensionierungen, Stellenwechsel, Funktionsänderung etc.)?»

Die Stellenreduktion von insgesamt 1,6 Vollzeitstellen wurde für zwei der betroffenen Personen durch departementsinterne Weiterbeschäftigungen und für eine Person durch Auflösung des Anstellungsverhältnisses umgesetzt.

Zur Frage 6:

«Wurden Pflichtenhefte für diese neuen Stellen erstellt und werden diese regelmässig evaluiert und angepasst?»

Für neue Stellen werden immer Stellenbeschreibungen erstellt. Gemäss § 5 des Personalstatuts vom 12. April 1999 in Verbindung mit § 3 der Vollzugsverordnung zum Personalstatut erlassen die Bereiche für ihre Stellen Stellenbeschreibungen. Das Personalamt erlässt Weisungen über den Inhalt und die Gestaltung der Stellenbeschreibungen.

Stellenbeschreibungen haben drei Grundfunktionen:

- Definition der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen
- Grundlage für die Einreihung der Stelle
- Grundlage für die Mitarbeiterbeurteilung

Pflichtenhefte und Aufgaben werden im Rahmen von Mitarbeitergesprächen oder bei Neudefinition der Stelle regelmässig überprüft und angepasst.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder