

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Antrag und Bericht zum Postulat betreffend weniger Sonderschüler und Sonderschülerinnen, Stärkung der Regelschulen, eingereicht von Gemeinderätin S. Madianos-Hämmerle (SP), Gemeinderat Ch. Ingold (EVP) und Gemeinderätin D. Schraft (Grüne/AL)

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zum Postulat betreffend weniger Sonderschüler und Sonderschülerinnen, Stärkung der Regelschulen wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Das Postulat wird damit als erledigt abgeschrieben.

Bericht:

Am 25. Februar 2013 reichten die Gemeinderätinnen und Gemeinderäte Selina Madianos-Hämmerle namens der SP-Fraktion, Christian Ingold namens der EVP-Fraktion und Dominique Schraft namens der Grünen/AL-Fraktion mit 27 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Motion ein, welche vom Grossen Gemeinderat am 20. Januar 2014 in ein Postulat umgewandelt und überwiesen wurde:

«Der Stadtrat wird beauftragt, dem Grossen Gemeinderat die notwendigen gesetzlichen Änderungen vorzulegen, wie die Anzahl Sonderschüler und Sonderschülerinnen begrenzt und die Regelschule gestärkt werden können.

Begründung:

Die Zahlen der Sonderschüler und Sonderschülerinnen gehen trotz der integrativen Förderung nicht zurück, im Gegenteil. Sowohl integriert beschulte wie auch jene in Sonderschulen nehmen weiter zu (siehe Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates vom 26. September 2012 auf eine Anfrage aus dem Kantonsrat und Budget 2013 der Stadt Winterthur). Diese Entwicklung hat entsprechend hohe und steigende Kosten zur Folge. Bereits heute zeichnet sich ab, dass die zunehmende Zahl an Sonderschüler und Sonderschülerinnen einen wachsenden Teil des Gesamtbudgets ausmacht. (siehe Entwicklung IAFP Departemente im Budget 2013). Die Entwicklung muss daher unbedingt gestoppt werden.

Es gilt Massnahmen zur Stärkung der Regelschulen zu entwickeln, damit sie ihre Aufgaben kompetent bewältigen können, ohne laufend mehr und mehr Kinder und Jugendliche in die Sonderschulung zu überweisen. Massnahmen und finanzielle Mittel zur Unterstützung im Regelklassenbetrieb sind durch die Begrenzung der Anzahl Sonderschüler und Sonderschülerinnen notwendig. Teamteaching-Stunden und die Anwesenheit einer zweiten Fachperson sind gute Möglichkeiten, die individuelle Förderung in heterogenen Lerngruppen zu unterstützen. Die Ressourcen sollten auf möglichst wenige Personen verteilt werden. Ein Teil der Ressourcen aus den Sonderschulungsausgaben sollte zudem an konkrete Teamentwicklungsprojekte und Zusammenarbeitsgefässe gebunden sein.

Der Übertritt von der Schule in die Berufsweit und die Gesellschaft ist für Sonderschüler teilweise sehr schwierig. Es ist sowohl sozial als auch ökonomisch nachhaltig, möglichst vielen Jugendlichen die Integration ins Erwachsenenleben als Erwerbstätige zu ermöglichen. Auch darum ist eine möglichst geringe Anzahl Sonderschüler erstrebenswert.

Schliesslich ist auch die teilweise Stigmatisierung von Sonderschülerinnen und Sonderschülern für die Betroffenen und deren Angehörige schwierig. Sie kann zu negativen Vorurteilen und Ausgrenzung führen und so die ohnehin schwierige schulische Situation weiter verschärfen, statt diese zu mildern.

Ziel muss es sein zu integrieren und weniger zu separieren und die Regelschulen darin auch angemessen zu unterstützen.»

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

1. Zusammenfassung

Bis im Jahr 2013 ist die Anzahl der Schülerinnen und Schüler, die einen Sonderschulstatus haben, trotz der schulischen Integration in der Regelschule, stark gestiegen. Parallel war auch ein starkes, zeitweise sogar exponentielles Wachstum der Kosten zu verzeichnen. Diese beunruhigenden Tatsachen haben den Vorsteher des Departements Schule und Sport bereits im Jahr 2012 dazu bewogen, den Bereich Bildung zu beauftragen, Massnahmen einzuleiten, die eine Plafonierung der Kosten zum Ziel haben.

In der Folge wurde im Bereich Bildung das Konzept «Stärkung der Integrationskraft der Regelschule durch Ressourcenmanagement (SIRMa)» entwickelt:

http://schule.winterthur.ch/fileadmin/user_upload/Schule/Sirma_neu.pdf

Die Zentralschulpflege hat am 17. September 2013 das Konzept SIRMa genehmigt. Seither wird es umgesetzt. Dank grossem Engagement aller Beteiligten – Lehrpersonen, Schulleitungen, Kreisschulpflegen und Departement Schule und Sport – ist es gelungen, bereits im Jahr 2014 die Kosten stabil zu halten. Die Senkung der Sonderschulquote ist als wichtiges Ziel ebenfalls in SIRMa enthalten, wird aber erst in einigen Jahren (geplant ab 2018) messbar sein.

Die Umsetzung von SIRMa befindet sich im ersten Jahr. Es werden in den kommenden Jahren sehr grosse Anstrengungen unternommen werden müssen, um die Kosten stabil zu halten und später die Sonderschulquote markant zu senken.

Die Ziele, wie sie von den Postulantinnen und Postulanten gefordert werden, sind demnach von den verantwortlichen Personen im Schulumfeld erkannt und werden mit konkreten Massnahmen bereits angestrebt.

2. Das Konzept «Stärkung der Integrationskraft der Regelschule durch Ressourcenmanagement (SIRMa)»

Die Stadt Winterthur verzeichnete bis 2013 ein ausserordentliches Wachstum an Sonderschulmassnahmen und bei den Sonderschulkosten. Die Sonderschulquote liegt deutlich über dem Durchschnitt des Kantons Zürich. Der Stadtrat kann einen weiteren Anstieg der Kosten in der Sonderschulung nicht verantworten und setzt sich auch eine Senkung der Sonderschulquote zum Ziel. Bereits im Schuljahr 2011/12 bearbeiteten Arbeitsgruppen («Think Tanks») unter Mitwirkung von Lehrpersonen im Rahmen des Projekts «Schulen unterwegs» wichtige Themen der Schulentwicklung in Winterthur. Die Think Tanks «Sonderpädagogik» und «Ressourcen» formulierten Ziele zur Stärkung der Integrationskraft der Regelschule. Daraus ist 2012/13 das Konzept «Stärkung der Integrationskraft der Regelschule durch Ressourcenmanagement» (SIRMa) entwickelt worden. Mit SIRMa werden die Ziele der Think Tanks zur Senkung der Sonderschulquote als klare Vorgaben festgelegt, das Kostenwachstum in der Sonderschulung soll gestoppt und die Sonderschulquote mittelfristig gesenkt werden. Die Zentralschulpflege hat das Konzept im September 2013 beschlossen und ab November 2013 schrittweise eingeführt.

Kernstück des Konzepts ist das Ressourcenmanagement für die Sonderschulmassnahmen: Mit dem Ressourcenmanagement werden die Verantwortung und die Kompetenz über die Verwendung der finanziellen Ressourcen für die Sonderschulmassnahmen in die Schulkreise delegiert. Schulkreise und Schulen erhalten grösstmögliche Flexibilität im Ressourceneinsatz. Dabei muss stets die angemessene Schulung von Schülerinnen und Schülern mit besonderen Bedürfnissen gewährleistet sein.

Ein mehrfach durchlaufener, dokumentierter Förderplanzyklus ist Voraussetzung und Grundlage für eine schulpsychologische Abklärung und damit für das Zuweisungsverfahren zur Sonderschulung. Damit ist gewährleistet, dass vor einer Sonderschulverfügung wirklich alle alternativen Fördermassnahmen ausgeschöpft worden sind. Die Dokumentation der Förderplanung erfolgt in allen Schulkreisen nach dem gleichen standardisierten Verfahren. Die Standards sind im Konzept SIRMa festgelegt.

SIRMa legt nicht nur die Zugangsvoraussetzungen und Entscheidungskompetenzen zu Sonderschulmassnahmen neu fest. Das Konzept ist auch klar auf Integration bzw. auf die Senkung der Sonderschulquote ausgerichtet (s. oben). Eine Grundvoraussetzung für die wirkungsvolle Unterstützung der Schulen bei ihrer integrativen Ausrichtung ist die reibungslose Zusammenarbeit zwischen dem Schulpsychologischen Dienst (SPD), der Fachstelle Integrative Schule (Fachstelle IS) sowie der Regelschule. Das Konzept regelt deren Aufgaben und Zuständigkeiten für alle Beteiligten transparent.

Sonderschulmittel, die im Rahmen von SIRMa frei werden, können von den Schulkreisen gezielt für die Integration eingesetzt werden: Somit erhalten die Schulen Ressourcen für einzelne Schülerinnen und Schüler oder Klassen, die nicht an einen Sonderschulstatus gebunden sind. So kann die Integrationskraft der Regelschule gestärkt und der Zunahme von Sonderschulzuweisungen entgegen gewirkt werden. Ziel ist es, die Sonderschulquote in den kommenden Jahren zu stabilisieren und mittelfristig in Richtung kantonaler Durchschnitt zu senken. Der Anspruch von Kindern mit Behinderung auf Sonderschulmassnahmen bei ausgewiesenem Bedarf wird jedoch nicht in Frage gestellt.

Die Begleitung und Betreuung von Schülerinnen und Schülern mit Verhaltensauffälligkeiten gelten als die grösste Herausforderung in der integrativen Ausrichtung der Regelschule. Es wird einige Zeit dauern, bis das veränderte Ressourcenmanagement den Schulen die nötige Flexibilität für angepasste Angebote bieten kann. Deshalb sollen besondere Klassen (Einschulungs-, Klein- und Aufnahmeklassen) sowie Einzelunterricht noch für weitere drei Jahre als zentrale, gesamtstädtisch organisierte Angebote bestehen bleiben. Danach sollen sie aufgehoben und die frei werdenden Ressourcen den Schulen für geeignete Massnahmen im Umgang mit verhaltensauffälligen Schülerinnen und Schülern zur Verfügung gestellt werden.

Die integrative Ausrichtung der schulischen Förderung hat Auswirkungen auf die schuler-gänzende Betreuung. Im Winterthurer Modell der freiwilligen Tagesschulen findet Unterricht und Betreuung unter einem Dach und mit gemeinsamen Konzepten statt. Bisher flossen für die integrative Ausrichtung zusätzliche Mittel fast ausschliesslich in die Regelschule (integrative Förderung, Sonderschulmassnahmen, Schulsozialarbeit). Künftig werden zusätzliche Mittel auch in der Schuler-gänzenden Betreuung notwendig sein, damit diese ihren integrativen Auftrag zusammen mit der Regelschule erfüllen kann.

3. Kostenentwicklung

Die Erfahrung aus dem ersten Umsetzungsjahr deutet klar darauf hin, dass eine Kostensteuerung möglich ist bzw. das Konzept SIRMa erste Wirkung zeigt und schon im ersten Jahr die Kostensteigerung gestoppt werden konnte:



Während von 2003 bis 2012 die Kosten exponentiell stiegen, trat 2013/14 eine deutliche Trendwende ein. Die Grafik zeigt dies sehr anschaulich, wobei die Säule für das Jahr 2014 auf der Hochrechnung des 3. Quartals 2014 beruht und damit sehr realistisch ist. Wie bereits erwähnt, braucht es in den kommenden Jahren sehr grosse Anstrengungen, um die Plafonierung der Kosten zu halten. Die Senkung der Sonderschulquote ist ein wichtiges mittelfristiges Ziel von SIRMa. Auch in diesem Punkt werden alle Akteurinnen und Akteure im Schulumfeld viel Energie und Zeit einsetzen müssen.

Es ist nicht selbstverständlich, dass das Ziel der Kostenplafonierung bereits im ersten Jahr der Umsetzung von SIRMa erreicht wird. Dafür gebührt allen, welche dazu beigetragen haben – Lehrpersonen, Schulleitungen, Kreisschulpflegen, Zentralschulpflege, Fachleute im Departement Schule und Sport – ein grosser Dank.

4. Entwicklung der Sonderschulquote

In Winterthur beträgt die Sonderschulquote aktuell knapp fünf Prozent. Somit ist sie deutlich über dem Mittel des Kantons Zürich mit rund drei Prozent. Die Winterthurer Sonderschulquote ist in den letzten Jahren parallel zur Kostenentwicklung gestiegen. Mit dem Konzept SIRMa soll einerseits wie oben gezeigt eine Stabilisierung der Sonderschulkosten und mit einer gewissen Verzögerung auch eine Stabilisierung der Sonderschulquote erreicht werden. Mittelfristig (ab 2018) wird angestrebt, die Sonderschulquote schrittweise auf 4% zu senken.

5. Ausblick und weiteres Vorgehen

Mit den vorliegenden Konzept SIRMa konnten nicht alle Fragestellungen, welche sich im Zusammenhang mit der Sonderschulung stellen, beantwortet werden. Parallel zur Implementierung der Neuerungen, welche sich aus SIRMa ergeben, soll rasch eine Weiterentwicklung eingeleitet werden. Folgende Bereiche werden dabei im Zentrum stehen:

- Auftragsklärung und Positionierung der Sonderschulen innerhalb der integrativen Ausrichtung der Volksschule.

- Schulungs- und Betreuungsangebote für Schülerinnen und Schüler mit Verhaltensauffälligkeit.
- Zusammenarbeit der Schule und der schulischen Betreuung, insbesondere im Zusammenhang mit der integrierten Sonderschulung.

Die Stärkung der Integrationskraft der Regelschule und die Stabilisierung der Sonderschulkosten und der Sonderschulquote wird die Volks- und die Sonderschule in den nächsten Jahren als Dauerthema begleiten und herausfordern.

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