An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

III. Nachtrag zur Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung der Stadt Winterthur vom 27. April 1998

Antrag

1. Die Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung der Stadt Winterthur vom 27. April 1998 wird durch einen III. Nachtrag wie folgt geändert:

Art. 1^{bis} Tagesschulen (neu)

In Winterthur werden die Kindergärten und Primarschulen entweder als freiwillige Tagesschule oder als Schule mit Tagesbetreuung geführt.

Die Nutzung des Betreuungsangebotes ist in beiden Fällen freiwillig und kostenpflichtig.

Artikel 9 Absatz 1

Die Schulbehörde bestimmt, ob eine Schule als freiwillige Tagesschule oder als Schule mit Tagesbetreuung geführt wird.

2. Dieser III. Nachtrag tritt per 1. August 2009 in Kraft.

Weisung:

1. Zusammenfassung

Seit August 2007 werden die Schule Hegi und die Brühlbergschule als freiwillige Tagesschulen geführt. Die Familien nutzen das schulergänzende Betreuungsangebot nach ihren Bedürfnissen und wählen den Umfang der Betreuung gemäss ihren Bedürfnissen. Die Kosten für die Betreuung sind einkommensabhängig.

Das zweijährige Pilotprojekt wurde nach dem ersten Betriebsjahr evaluiert. Die Evaluation zeigt eine grosse Akzeptanz der schulergänzenden Betreuung in den beiden freiwilligen Tagesschulen.

Der Betrieb von schulergänzender Kinderbetreuung innerhalb einer freiwilligen Tagesschule ist im Vergleich zu einem durchschnittlichen Hortbetrieb generell leicht günstiger, weil die Räumlichkeiten zum grossen Teil bereits vorhanden sind und viel Flexibilität in der Raumnutzung zulassen. Damit kann in Tagesschulen die Platzzahl pro Betreuungsperson optimiert werden.

Mit dem beantragten Nachtrag soll es ab dem Schuljahr 2009/2010 möglich sein, flächendeckend Tagesstrukturen in den Schulen entweder in der Form von freiwilligen Tagesschulen

oder als Schulen mit Tagesbetreuung einzuführen. Die Kreisschulpflege wird darüber entscheiden, welches Betreuungsangebot an einer Schule geführt werden soll.

Eine Schule mit Tagesbetreuung unterscheidet sich von einer freiwilligen Tagesschule dadurch, dass Schule und Betreuung räumlich getrennt stattfinden können und nicht als betriebliche Einheit verstanden werden.

In freiwilligen Tagesschulen bilden die Lehrkräfte und die Betreuungspersonen gemeinsam das Tagesschulteam. Die schulinternen Grundlagen wie Leitbild, Schulprogramm, Betriebsreglement, Hausordnung etc. umfassen beide Bereiche, den Unterricht und die Betreuung. Gemeinsam engagieren sie sich für eine gute Zusammenarbeit und für eine gemeinsame Schulkultur. Durch diese enge Abstimmung erleben die Kinder die Tagesschule als Lebensraum, der umfassendes Lernen und Erleben ermöglicht.

2. Tagesschulen in Winterthur

2.1 Ausgangslage

Gemäss kantonalem Volksschulrecht muss jede Schule ab dem Schuljahr 2009/2010 über ein bedarfsgerechtes Angebot an Tagesstrukturen verfügen. Ein Betreuungsangebot muss von Montag bis Freitag, inklusive des schulfreien Mittwochnachmittages, von 7.30 Uhr bis 18 Uhr, gewährleistet sein. Ausnahmen sind nur dann vorgesehen, wenn weniger als zehn Schulkinder pro Schule Betreuung benötigen (§ 27 Abs. 2 und 3 Volksschulverordnung). Schulen – verstanden als betriebliche Einheit mit einer Schulleitung – brauchen künftig keine zusätzliche Bewilligung mehr für den Betrieb eines Kinderhorts.

Aufgrund der gesetzlichen Vorgaben liegt es nahe, dass sich Schulen und Schulbehörden mit dem Modell einer freiwilligen Tagesschule auseinandersetzen. Wenn die Nutzung des Betreuungsangebots für die Eltern (wie in Winterthur vorgesehen) freiwillig ist, wird von freiwilliger Tagesschule gesprochen. Eine freiwillige Tagesschule bietet Schule und Betreuung unter einem Dach und unter einer Leitung, meist in denselben Räumlichkeiten.

Bei einer Schule mit Tagesbetreuung befinden sich Schule und Betreuungsangebot nicht zwangsläufig am gleichen Ort. Auch werden sie nicht von einer einheitlichen Leitung geführt.

Auf der Sekundarstufe bestand bis anhin die Möglichkeit, ebenfalls das Hortangebot zu nutzen. Aufgrund der veränderten Bedürfnisse der Jugendlichen wurde dies kaum genutzt. Seit Schuljahr 2008/2009 wird ein niederschwelliges und kostengünstiges Angebot unter dem Begriff „Mittagstisch in Sekundarschulen“ erprobt. Nach der Pilotphase werden eine Auswertung und allenfalls eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen erfolgen.

2.2 Kurzbeschreibung freiwillige Tagesschulen in Winterthur

Freiwillige Tagesschulen zeichnen sich durch folgende Merkmale aus:

- Unterricht und Betreuung finden unter einem Dach statt, bilden eine Einheit und sind aufeinander abgestimmt.
- Gemeinsame Regeln, Schwerpunktthemen, Anlässe und Projekte sind sehr erwünscht. Dies bedingt eine intensive Zusammenarbeit zwischen Schulleitung, Lehr- und Betreuungspersonen.
- Lehrpersonen und Betreuungspersonen bilden unter der Führung der Schulleitung ein Team.
- Die Mitarbeit von Lehrpersonen in der Betreuung ist erwünscht.
- Es gilt das Prinzip der Förderorientierung. Dies zeigt sich im regulären Unterricht wie in der Freizeitgestaltung während der Betreuungszeit.

- Die Unterstützung bei den Hausaufgaben gehört zum Angebot.

Freiwillige Tagesschulen können den Auftrag von Bildung und Erziehung optimal wahrnehmen. Als "Lebensraum Schule" dienen sie der Steigerung der Bildungsqualität, der Integration, der Chancengerechtigkeit und dem sozialen Lernen.

An den Tagesschulen Winterthur ist die Nutzung des schulergänzenden Kinderbetreuungsangebots freiwillig und kostenpflichtig. Eltern nutzen die schulergänzende Betreuung nach ihren Bedürfnissen, wählen die Anzahl Tage und pro Tag den Umfang der Betreuung. Die Kosten für die Betreuung sind einkommensabhängig.

2.3. Das Pilotprojekt

Mit Beschluss vom 12. März 2007 bewilligte der Grosse Gemeinderat der Stadt Winterthur einen Kredit von Fr. 1.7 Mio für den Betrieb von freiwilligen Tagesschulen für zwei Pilotjahre. Die Kreditgenehmigung umfasste die Kosten bei einer Vollauslastung in vier Schulen mit total 120 Plätzen. Die Nettokosten wurden auf Fr. 1.06 Mio geschätzt.

Trotz der äusserst kurzen Umsetzungszeit nach Ablauf der Referendumsfrist am 11. April 2007 starteten die Brühlbergschule und die Schule Hegi im Schuljahr 2007/2008 als freiwillige Tagesschulen.

42 von insgesamt 110 Kindern wurden gleich zu Beginn in der Brühlbergschule für die schulergänzende Kinderbetreuung der Tagesschule angemeldet. In der Schule Hegi waren es zu Beginn 40 von 350 Kindergarten- und Schulkindern.

Für die grosse Akzeptanz der Tagesschul-Pilotprojekte spricht auch die Anzahl Anmeldungen, die für das zweite Betriebsjahr deutlich gestiegen ist. Im Schuljahr 2008/2009 besuchen 62 Kinder von insgesamt 115 das Betreuungsangebot der Tagesschule Brühlberg (vorher 42). In der Schule Hegi sind es 106 von total 420 Schülerinnen und Schülern.

3. Evaluation des ersten Betriebsjahres der Tagesschulen

Infolge der Verkürzung der Pilotphase von drei auf zwei Jahre wurde eine Evaluation bereits nach dem ersten Betriebsjahr durchgeführt.

Befragt wurden die Betreuungs- und Lehrpersonen, die Familien, die ihre Kinder in der Tagesschule betreuen lassen, die zuständigen KSP-Mitglieder sowie die Projektverantwortlichen.

Es wurden Fragen zu den folgenden vier Bereichen gestellt:

- Organisationskultur
- Konzept und Einbettung in die Tagesschulen
- Projektmanagement und Umsetzung
- Haltung der beteiligten Personen und Beurteilung des Angebotes

3.1 Die wichtigsten Ergebnisse der Evaluation

Sehr geschätzt am Modell freiwillige Tagesschule werden die flexiblen Betreuungsmöglichkeiten, die gute Zusammenarbeit zwischen den Betreuungs- und Lehrpersonen und die Qualität der Betreuung. Die flexibleren räumlichen Möglichkeiten in den Schulhäusern erlauben es, die Betreuungsplätze entsprechend dem Bedarf auszubauen. Dies wirkt sich auch auf die

personelle und räumliche Finanzierung aus, da im gleichen Gebäude resp. in der gleichen Schule mehr Kinder betreut werden können als in herkömmlichen Kinderhorten.

Die Eltern sind mit dem Angebot sehr zufrieden, sie schätzen die Freiwilligkeit, die professionelle Betreuung, das angenehme Klima, das gute Essen und vor allem die enge Zusammenarbeit mit den Lehr- und Betreuungspersonen.

Die Betreuungsleitungen sind sehr zufrieden mit ihrer Zugehörigkeit zum Schulteam und wünschen sich eine noch stärkere Vernetzung.

Die Lehrpersonen haben dem Projekt gegenüber teilweise noch eine ambivalente Einstellung. Das Klima in den Tagesschulen finden sie angenehm und der andere Blickwinkel der Betreuungsleitungen ist eine Unterstützung in schwierigen Situationen. Dem Wunsch nach Mitarbeit in der Betreuung stehen sie jedoch oft noch skeptisch gegenüber, vor allem aus Kapazitätsgründen.

3.2 Schlussfolgerungen Evaluation nach dem 1. Betriebsjahr

Die Resultate der Evaluation sind aufschlussreich und sehr ermutigend. Der Miteinbezug und die Einbindung der Betreuungspersonen in das Schulteam gelingen noch nicht überall gleich gut. Bei der Kommunikation zwischen den Teams, beim Informationsfluss sowie bei der Zuteilung der Zuständigkeitsbereiche besteht Verbesserungspotenzial. Solche Mängel dürfen in einem Pilotprojekt durchaus auftreten. Sie sind bereits heute zum Teil behoben und werden bei der Einführung von künftigen Tagesschulen berücksichtigt.

Durch die gestiegene Nachfrage nach Betreuung und die grössere Auslastung der Räumlichkeiten werden an die Räume und an die Aussenanlagen höhere Anforderungen gestellt. Hier braucht es Geduld und kreative Lösungen der verschiedenen Schulen.

Es wird als sinnvoll erachtet, ein Gesamtkonzept Tagesschulen in Winterthur zu entwickeln. Dieses wird zurzeit erarbeitet.

Dem Zeitmanagement der Schulen und einem guten Informationsfluss ist bei der Einführung von weiteren freiwilligen Tagesschulen besondere Beachtung zu schenken.

4. Finanzielle Auswirkungen

Die vorläufigen Finanzzahlen nach dem ersten Erprobungsjahr zeigen, dass die Kosten gemäss dem Beschluss des Grossen Gemeinderates vom 12. März 2007 eingehalten werden können. Günstig auf die Kosten wirkt sich aus, dass in freiwilligen Tagesschulen die Räume der Schule (Bibliothek, Turnhallen, weitere Räume) unbürokratisch und flexibel genutzt werden können. In Kinderhorten kann es sein, dass aufgrund der räumlichen Verhältnisse beispielsweise nur 17 Kinder aufgenommen werden können. Dadurch erhöhen sich die Personalkosten pro Platz. Denn mit den gleichen Personalkosten könnten 22 Kinder betreut werden. Diese Problematik haben die Tagesschulen nicht, weil sie die Räume flexibler nutzen können, was sich positiv auf den Betreuungsschlüssel auswirken kann.

Weiter ist aus den gleichen Gründen die Platzzahl in einer Tageschule nicht begrenzt und die Schule kann flexibel auf die Neuanmeldungen reagieren, was sich wiederum positiv auf die Kosten pro Platz auswirken kann.

Projektkosten gemäss GGR Beschluss vom 12. März 2007 (umgerechnet auf 1 Jahr, 120 Plätze)		Budget für 1 Jahr für 98 Plätze*	Ist-Kosten für 1 Jahr für 98 Plätze	Differenz Ist / Soll
Personalkosten inkl. Umlagekosten pro Jahr	572'000	467'100	421'100	46'000
Sachaufwand	143'000	116'800	74'900	41'900
Projektleitungs- und Auswertungskosten	60'000	49'000	42'300	6'700
Kosten pro Betriebsjahr	775'000	632'900	538'300	94'600
Ersteinrichtungen und Anpassung Infrastruktur	130'000	106'200	112'800	-6'600
Total Bruttokosten	905'000	739'100	651'100	88'000
Elternbeiträge	-200'200	-163'500	-171'300	7'800
Anstossfinanzierung	-120'000	-98'000	-98'000	--
Nettokosten	584'800	477'600	381'800	95'800
Kostendeckungsgrad **	28%	28%	34.5%	

* Standort Hegifeld wurde erst im Sommer 2008 eröffnet.

** Elternbeiträge in Prozent der Personalkosten und Sachaufwendungen

Erklärungen zu den tieferen Nettokosten:

Die Budgetierung der Lohn- und Sachkosten ist auf eine Vollauslastung ausgelegt. Im Ist waren die Plätze nicht immer voll ausgelastet. So fielen die Lohnkosten mit zum Teil flexiblem Personaleinsatz tiefer aus.

Die Elternbeiträge sind - trotz zum Teil tiefer Auslastung - bereits deutlich höher ausgefallen als bei der budgetierten Vollauslastung. Grund: Die Elternbeiträge sind seit 2005 (Basis der Budgetierung für den Kreditantrag) dank der wirtschaftlich guten Entwicklung deutlich gestiegen.

Grundsätzlich bewegen sich die Tagesschulen auf ähnlichem Kostenniveau (für Personal- und Sachkosten) wie die Kinderhorte, da die kantonalen Vorgaben bezüglich Personalschlüssel eingehalten werden müssen. So ist mit gleichen Lohnkosten (Lohnklassen, Betreuungsschlüssel) und gleichen Sachkosten pro Platz zu rechnen. In Einzelfällen können aber die Betreuungskosten pro Platz in Tagesschulen infolge flexiblerer Raumnutzung tiefer ausfallen als in Schulen mit Betreuung (siehe oben).

5. Schlussfolgerung und Ausblick

Die freiwillige Tagesschule in Winterthur kann nach dem ersten Betriebsjahr als Erfolgsmodell bezeichnet werden. Sie findet unter allen Beteiligten grosse Akzeptanz und ist im Vergleich zu herkömmlichen Kinderhorten kostensparend.

Heute verfügen 20 Primarschulhäuser bereits über eine im Schulhaus integrierte Betreuungseinrichtung. Sieben Betreuungseinrichtungen sind in Kindergartenanlagen integriert. Sechs

Betreuungseinrichtungen sind weder auf einer Schulanlage noch in einer Kindergartenanlage angesiedelt.

Die zuständige Schulbehörde (Kreisschulpflege) soll künftig entscheiden können, ob eine Schule als freiwillige Tagesschule oder als Schule mit Tagesbetreuung geführt werden soll.

Um die Einführung der freiwilligen Tagesschulen vollziehen zu können, ist die Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung der Stadt Winterthur vom 27. April 1998 anzupassen. Die vorgeschlagenen Anpassungen im Einzelnen:

Verordnung vom 27. April 1998	Vorgeschlagener III. Nachtrag	Kommentar
	<p>Art. 1^{bis} Tagesschulen</p> <p>¹In Winterthur werden die Kindergärten und Primarschulen entweder als freiwillige Tagesschulen oder als Schule mit Tagesbetreuung geführt.</p> <p>²Die Nutzung des Betreuungsangebotes ist freiwillig.</p>	<p>Da die Tagesstrukturen vom Kanton her vorgeschrieben sind, müssen alle Schulen über Strukturen verfügen – entweder als Tagesschulen oder aufgrund der fehlenden räumlichen Gegebenheiten als Schulen mit Tagesbetreuung.</p>
<p>Art. 9 Bewilligung und Aufsicht</p>		
<p>¹Neue städtische Betreuungseinrichtungen im schulischen Bereich werden durch den Schulrat bewilligt.</p>	<p>¹Die Schulbehörde bestimmt, ob eine Schule als freiwillige Tagesschule oder als Schule mit Betreuung geführt wird.</p>	<p>Die zuständige Kreisschulpflege soll bestimmen, ob eine Schule als Tagesschule oder als Schule mit Betreuung geführt wird. In der Regel soll dies eine ganze Schule, verstanden als betriebliche Einheit unter einer Schulleitung, umfassen. Es soll aber auch möglich sein, dass einzelne Schulen, die aus mehreren Schulhäusern bestehen, etappenweise umgewandelt werden.</p>

Der III. Nachtrag ist auf Beginn des Schuljahres 2009/2010 in Kraft zu setzen, damit die städtische Rechtsgrundlage für die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Betreuungsangebots gemäss Volksschulgesetzgebung fristgerecht geklärt ist und die beiden Pilotschulen ohne Unterbruch als Tagesschulen weitergeführt werden können.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Schule und Sport übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder