

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Antrag und Bericht zum Postulat betreffend Überprüfung und Weiterentwicklung der Schulsozialarbeit, eingereicht von den Gemeinderäten Ch. Baumann (SP), Ch. Ingold (EVP/EDU), M. Zehnder (GLP), M. Stauber (Grüne/AL) und Ch. Magnusson (FDP)

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zum Postulat betreffend Überprüfung und Weiterentwicklung der Schulsozialarbeit wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Das Postulat wird damit als erledigt abgeschrieben.

Bericht:

Am 26. März 2012 reichten die Gemeinderäte Christoph Baumann namens der SP-Fraktion, Christian Ingold namens der EVP/EDU-Fraktion, Martin Zehnder namens der GLP-Fraktion, Martin Stauber namens der Grünen/AL-Fraktion und Christoph Magnusson namens der FDP-Fraktion mit 35 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgendes Postulat ein, welches vom Grossen Gemeinderat am 10. Dezember 2012 überwiesen wurde:

«Der Stadtrat wird eingeladen, die Strukturen und Arbeitsweise der Schulsozialarbeit (SSA) in Winterthur zu überprüfen und daraus eine Planung für die Weiterentwicklung zu erarbeiten. Es soll dabei insbesondere die Frage der benötigten Ressourcen sowohl für die Einzelfallarbeit als auch für die Präventions- und Interventionsarbeit überprüft und definiert werden. Ziel des Berichtes ist es, konkrete qualitätssteigernde Massnahmen abzuleiten, so dass die Organisation der SSA gewinnbringend installiert werden kann.»

Begründung

Die Schulsozialarbeit in Winterthur hat sich aus verschiedenen Angeboten allmählich entwickelt und wurde auf dieser Basis im Jahre 2006 definitiv eingeführt. Dadurch haben sich unterschiedliche Arbeitsweisen und Ausrichtungen etabliert. Aufgrund dieses Entstehungsprozesses fehlen klare steuernde Elemente von übergelagerten Ebenen. Beispielsweise erfolgt die Qualitätssicherung aufgrund von Austauschgesprächen anstatt kriteriengeleitet. Es bleibt zudem wenig klar, welche Befugnisse dem DSS, der Fachstelle für SSA oder den verschiedenen Behörden bei der Festsetzung von qualitativen Vorgaben zukommen.

Eine Analyse der Strukturen und Arbeitsweise der SSA drängt sich auf, um diese den sich unterdessen konkretisierten Bedürfnissen der Anspruchspersonen und –institutionen anpassen zu können. Ziel der Analyse soll es sein, die SSA zum Nutzen der Schulen konkreter auszurichten. Stichworte dazu sind die Klärung der Aufgabenbereiche, Kompetenzen und Verantwortungen, die optimale Vernetzung mit anderen Unterstützungsangeboten bei der Einzelfallarbeit oder der Aufbau von Kompetenzzentren zu einzelnen Bereichen (z.B. Eltern- und Schülerbildungsangebote, Projekte zur Gewalt-, Sexual-, Schulden- oder Suchtprävention, Förderung der Selbstkompetenzen der Schülerinnen und Schüler). Interessant wäre diesbezüglich neben dem generalistischen Anspruch eine Spezialisierung der Schulsozialarbeitenden, damit die verschiedenen Schulen stadtintern auf jeweiliges Spezialwissen zurückgreifen könnten.

Schwerpunkt der weiteren Arbeit der SSA sollte vor allem die frühzeitige Prävention sein, was zu einer Verschiebung von der Einzelfallarbeit zur Prävention und eine stärkere Fokussierung auf die Primar- und Kindergartenstufe bedeuten würde.»

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

Da die Festlegung der Leistung der Schulsozialarbeit in der Kompetenz der Zentralschulpflege liegt¹, beantworten die Zentralschulpflege und der Stadtrat das Postulat gemeinsam.

1. Zusammenfassung

Das Departement Schule und Sport hat den Teilausbau der Schulsozialarbeit gemäss der Weisung GGR-Nr. 2012/050 «Teilausbau der Schulsozialarbeit» vorgenommen. Die zusätzlichen Ressourcen werden auf der Primarstufe inkl. Kindergarten eingesetzt. Der Anteil an Schulsozialarbeit auf der Primarstufe ist von 47 % auf 62 % gestiegen. Damit wurden die Voraussetzungen geschaffen, dass vermehrt Schulsozialarbeit auf den erwähnten Stufen angeboten wird.

Die Zentralschulpflege und der Stadtrat stehen der von den Postulanten angeregten Analyse der Schulsozialarbeit grundsätzlich positiv gegenüber. Sie sehen darin eine Chance für die Weiterentwicklung der Schulsozialarbeit. Allerdings konnte der Stadtrat aufgrund der Finanzlage der Stadt Winterthur die nötigen Mittel weder im Budget 2014 noch im IAFP 2015 einstellen. Der Stadtrat und die Zentralschulpflege können sich eine auf Theorie gestützte Weiterentwicklung des Schulsozialarbeit-Konzeptes auch ohne Analyse vorstellen. Sie sind bereit, diesen anspruchsvollen, mehrjährigen Prozess ab 2015 zu starten.

2. Die Schulsozialarbeit heute in Winterthur

Der Grosse Gemeinderat hat am 18. April 2012 der Weisung für einen Teilausbau der Schulsozialarbeit (GGR-Nr. 2012/050) zugestimmt. Die BSKK legte Wert darauf, dass die zusätzlichen Ressourcen vor allem in der Primarstufe und auf dem Kindergarten eingesetzt werden, damit die «Aufgabenerfüllung der Schulsozialarbeit (SSA) schon früh ansetzt. So sollen durch Früherkennung und Prävention schlechte Verläufe vermieden und bessere Nachhaltigkeit erreicht werden.»²

Durch einen Wechsel in der Fachstellenleitung Schulsozialarbeit und die damit verbundene Vakanz der Stelle verzögerte sich der Teilausbau. Seit anfangs Mai 2013 sind mit einer Ausnahme alle Stellen in der Schulsozialarbeit vor Ort besetzt. Am 1. September 2013 hat auch die neue Abteilungsleiterin Schulsozialarbeit ihre Stelle angetreten.

Untenstehende Tabelle zeigt, dass die Vorgaben des Grossen Gemeinderates umgesetzt werden konnten. Bis auf drei Stellenprozente wurden die 290 zusätzlichen Stellenprozente für die SSA vor Ort in der Primarstufe (PS) inkl. Kindergarten eingesetzt. Zurzeit gehen 7734³ Schülerinnen und Schüler in die Primarschule inkl. Kindergarten (rund 77 %) sowie 2260² (rund 23 %) in die Sekundarstufe. Somit wird ersichtlich, dass die SSA nach wie vor etwas untervertreten ist auf der Primarstufe, da erst rund 62 % der Ressourcen in der Primarschule eingesetzt werden.

	Alt in Stellenprozenten	Neu in Stellenprozenten	Differenz
Sek	372	375	3
PS inkl. Kindergarten	328	615	287
Leitung	50	80	30
Sekretariat	15	15	0
Total	765	1085	320
PS in % von SSA	46.9 %	62.1 %	15.2 %

¹ Art. 9 Geschäftsordnung Volksschule Winterthur

² Aus: Weisung für einen Teilausbau der Schulsozialarbeit (GGR-Nr. 2012/050)

³ Aus: Scolas, Schulverwaltungssoftware der Schulen Winterthur, 3. Oktober 2013

Die Versorgungsdichte der Schulsozialarbeit in Winterthur beträgt nach der Aufstockung 1009 Schülerinnen und Schüler pro 100 % Schulsozialarbeitsstelle. Damit liegt Winterthur noch immer über der von der Bildungsdirektion empfohlenen Versorgungsdichte von 600 bis 900 Schülerinnen und Schülern pro 100 % Schulsozialarbeitsstelle (siehe Weisung GGR-Nr. 2012/050, Seite 4). Die Versorgungsdichte hängt einerseits vom sozioökonomischen Umfeld sowie vom Angebot der SSA ab. Mit der gegenwärtigen Versorgungsdichte kann vor allem behandelnde (Beratung, Klasseninterventionen, Krisenintervention etc.) SSA geleistet werden. Soll der Anteil Prävention ausgebaut werden, geht dies zulasten der behandelnden SSA oder es sind mehr Ressourcen notwendig. Je geringer die Versorgungsdichte ist, desto mehr Ressourcen stehen für die Prävention zur Verfügung.

3. Die Analyse der Strukturen und Arbeitsweise der SSA

Die Postulanten fordern den Stadtrat auf, die Strukturen und Arbeitsweise der SSA zu analysieren. Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung der SSA sollen überprüft werden. Weiter soll die Vernetzung mit anderen Angeboten analysiert und schliesslich soll geprüft werden, ob eine Spezialisierung einzelner Schulsozialarbeitenden sinnvoll sein kann. Begründet wird die Forderung unter anderem damit, dass sich die SSA seit der definitiven Einführung «ohne steuernde Elemente von übergelagerten Ebenen» entwickelt habe und dass die Qualitätssicherung nicht systematisch erfolge.

Die SSA wird von den Leistungsbezügern seit der Einführung uneingeschränkt geschätzt. Die Schulleitungen und Lehrpersonen nehmen die SSA als Entlastung wahr. Die im WoV-Reporting ausgewiesenen Zahlen bestätigen die Aussagen aus den Schulen. Das Angebot der SSA wird rege genutzt. Eine systematische Analyse wurde bisher aber tatsächlich nie durchgeführt.

Eine Analyse könnte folgenden Fragestellungen nachgehen:

Nutzung der Schulsozialarbeit

- Welche Leistungen werden von der Schulsozialarbeit erbracht (Output der Schulsozialarbeit)?
- Wer nutzt das Angebot der Schulsozialarbeit wie häufig?

Beurteilung der Schulsozialarbeit

- Wie werden das Angebot und die Arbeitsweise der Schulsozialarbeit durch verschiedene Anspruchsgruppen (bspw. Lehrpersonen, schulinterne und schulexterne Fachstellen, Schülerinnen und Schüler, Eltern) bewertet?
- Wodurch zeichnet sich eine gewinnbringende Schulsozialarbeit aus? Gibt es diesbezüglich unterschiedliche Sichtweisen?

Fokus Schulsozialarbeit und Prävention

- Welche Leistungen erbringt die Schulsozialarbeit im Bereich Prävention?
- Welche Vorstellungen von Prävention bestehen bei verschiedenen Gruppen?
- Welche Leistungen sollen in diesem Bereich zukünftig erbracht und welche Ziele erreicht werden?

Wirkung der Schulsozialarbeit

- Welche Wirkung hat die Schulsozialarbeit aus Sicht verschiedener Anspruchsgruppen bzw. Fachpersonen?

Nur schon die oben aufgeführten Fragen machen deutlich, dass eine Analyse bei elf Sekundarschulen und 29 Primarschulen die Ressourcen der Abteilungsleitung bei weitem übersteigt und deshalb extern vergeben werden muss. Auch aus Gründen der Objektivität muss die Analyse von einer externen Stelle durchgeführt werden. Eine unverbindliche Aufwandsschätzung der ZHAW, Departement Soziale Arbeit, hat ergeben, dass mit Kosten zwischen Fr. 50'000 und Fr. 70'000 exkl. MwSt. zu rechnen ist. Weiter stellen sich Fragen, wie mit der Analyse umzugehen ist:

- Welche qualitätssteigernden Massnahmen oder Erkenntnisse werden aus dem Bericht abgeleitet?
- Wie werden die zu erwartenden Empfehlungen in eine gewinnbringende SSA umgesetzt?

Die Zentralschulpflege und der Stadtrat sind grundsätzlich bereit, die Arbeit der Abteilung Schulsozialarbeit wie oben skizziert analysieren zu lassen und allenfalls Verbesserungspotenzial zu orten und zu nutzen. Sie sehen darin eine Chance zur Weiterentwicklung der SSA. Es stellt sich allerdings die Frage, welcher Zeitpunkt für eine Analyse günstig ist. Aufgrund der oben beschriebenen Stellenbesetzungen, der Neuorganisation der Zentralschulpflege infolge der Schulbehördenreorganisation 2. Teil⁴ sowie der fehlenden Mittel könnte eine Analyse im Frühling 2015 in Betracht gezogen werden. Bis dann haben sich die neuen Mitarbeitenden eingearbeitet, ist der Ausbau der Schulsozialarbeit auf der Primarstufe etabliert und hat die neue Zentralschulpflege in der neuen Zusammensetzung erste Erfahrungen gemacht.

4. Die Finanzierung

In der gegenwärtigen Finanzlage der Stadt Winterthur konnte eine Analyse der SSA nicht ins Budget 2014 aufgenommen werden. Auch im IAFP 2015 hat eine derartige Analyse keinen Platz.

5. Fazit

Eine Analyse der Strukturen und Arbeitsweise der SSA könnte durchaus zu interessanten Resultaten führen. In der jetzigen Finanzlage der Stadt Winterthur kann ihr jedoch aus Sicht der Zentralschulpflege und des Stadtrates keine Priorität eingeräumt werden. Weiter kann die Schulsozialarbeit aufgrund der aktuellen Versorgungsdichte nicht alle Leistungsbereiche und Forderungen gleichberechtigt abdecken (Prävention, Früherkennung, behandelnde SSA).

6. Weiteres Vorgehen

Für die Zentralschulpflege und den Stadtrat ist folgendes Vorgehen denkbar: Es wird eine breit abgestützte Arbeitsgruppe eingesetzt. Diese erarbeitet Vorschläge für die Ausrichtung der Schulsozialarbeit. Denkbar sind die evolutionäre Weiterentwicklung des bestehenden Konzepts (behandelnde SSA) oder eine Neuausrichtung der SSA mit zusätzlichen Leistungen namentlich in der Prävention (behandelnde und präventive SSA). Es gilt jedoch festzuhalten, dass eine präventiv ausgelegte schulische Soziale Arbeit einen anderen Fokus hat als eine behandelnde schulische soziale Arbeit. Bei einer Neuausrichtung müsste sichergestellt sein, dass die Verlagerung zu vermehrter Präventionsarbeit von allen Anspruchsgruppen gewünscht und die Konsequenzen mitgetragen würden. Konkret könnte dies bedeuten, dass die Schulsozialarbeitenden für weniger akute Einzelfallarbeit und für weniger Kriseninterventionen zur Verfügung stehen. Es müsste zudem geklärt werden, welche Zielsetzungen mit dem Wechsel zu mehr Präventionsarbeit verfolgt werden sollen. Schliesslich

⁴ Durch die Schulkreisfusionen auf die Legislatur 2014 – 2018 verändert sich die Zusammensetzung der Zentralschulpflege. Nebst den vier Kreisschulpflegepräsidien werden neu vier schulunabhängige nebenamtliche Mitglieder in der Zentralschulpflege Einsitz nehmen.

bliebe zu klären, wie eine Neuausrichtung umgesetzt werden könnte. Für die Erfüllung dieses anspruchsvollen Auftrags – evolutionäre Weiterentwicklung oder Neuausrichtung - müsste die Arbeitsgruppe durch eine externe Begleitung unterstützt werden. Die Zentralschulpflege würde entscheiden, wie sie mit den Resultaten der Arbeitsgruppen weiter verfahren soll.

Die Zentralschulpflege und der Stadtrat sind bereit, einen entsprechenden Auftrag zu erteilen mit dem Ziel, die Leistungen der SSA zu definieren und zu konkretisieren. Allerdings kann die Auftragserteilung wie oben beschrieben erst 2015 erfolgen. Mit diesem Vorgehen würde zwar auf eine grössere Bedarfs-Analyse verzichtet. Die Weiterentwicklung der SSA der Stadt Winterthur würde jedoch breit abgestützt, strukturiert sowie mit der externen Beratung erkenntnis- und theoriegestützt erfolgen.

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