

An den Grossen Gemeinderat

## Winterthur

Antrag und Bericht zum Postulat betreffend Betreuung der jüngsten Schulpflichtigen, eingereicht von den Gemeinderätinnen S. Gygax-Matter (GLP/PP), K. Cometta-Müller (GLP/PP), D. Hofstetter (Grüne/AL) und S. Madianos-Hämmerle (SP)

---

### **Antrag:**

1. Vom Bericht des Stadtrates zum Postulat betreffend Betreuung der jüngsten Schulpflichtigen wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Das Postulat wird damit als erledigt abgeschrieben.

### **Bericht:**

Am 2. März 2015 reichten Gemeinderätin Silvia Gygax-Matter namens der GLP/PP-Fraktion, Katrin Cometta-Müller namens der GLP/PP-Fraktion, Doris Hofstetter namens der Grüne/AL-Fraktion und Selina Madianos-Hämmerle namens der SP-Fraktion namens der SP-Fraktion mit 30 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgendes Postulat ein, welches vom Grossen Gemeinderat am 18. Januar 2016 überwiesen wurde:

*„Der Stadtrat wird eingeladen, den Übergang vom System der Kindertagesstätten (Kita) ins Hortsystem (schulergänzende Betreuung) zu prüfen und die familienexterne Betreuung der jüngsten Schulpflichtigen zu verbessern.“*

### **Begründung**

*Winterthur hat ein strukturelles Problem beim Übergang vom Kita-System zum Hortsystem. Mit dem Eintritt in den Kindergarten fallen die Betreuungszeiten zusammen und auf die Bedürfnisse der Kleinsten kann in den Horten mit dem viel tieferen Betreuungsschlüssel nur begrenzt eingegangen werden. Die Situation ist für die jüngsten Kinder im Schulsystem, für deren Eltern und auch für das Betreuungspersonal unbefriedigend.*

*Im Schuljahr 2014/2015 wurde mangels Nachfrage in Winterthur in keinem einzigen Hort in der Stadt eine Morgenbetreuung ab 7.30 Uhr angeboten (wobei die geringe Nachfrage v.a. daran liegt, dass 7.30 Uhr für viele pendelnde Eltern zu spät ist, vgl. dazu Schriftl. Anfrage 2014/96). Die Auffangzeit im Kindergarten startet somit erst ab 8.00 Uhr und der Hort schliesst um 18.00 Uhr. In den Kitas hingegen werden Betreuungszeiten von 7.00 bis 19.00 Uhr angeboten. Die Verkürzung der Betreuungszeiten beim Übergang vom Kita- ins Schulsystem erschwert die Vereinbarkeit von Familie und Beruf massiv.*

*Aber auch die Bedürfnisse der jüngsten Schulpflichtigen können in den Horten nur bedingt erfüllt werden. Kindergärtner werden auf Grund des Stichtages immer jünger. 4-Jährige haben nicht die gleichen Bedürfnisse wie 6. Klässler. In altersgemischten Gruppen mit einem geringeren Betreuungsverhältnis kann nur begrenzt auf die Kleinsten eingegangen werden.*

*Wir bitten den Stadtrat, folgende Punkte in seinem Bericht zu prüfen:*

- Möglichkeiten für die Anpassung der Betreuungszeiten des Hortsystems an das Kitasystem.
- Möglichkeiten für Morgenbetreuung ab 7 Uhr mit Frühstück.
- Vermehrte Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse der jüngsten Schulpflichtigen.

- *Unterstützung von und bessere Rahmenbedingungen für Kitas, welche Kinder bis ca. 7 Jahre betreuen möchten.*
- *Weitere Möglichkeiten zur Verbesserung des Übergangen vom Kita- ins Schulsystem.“*

### **Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:**

Der Eintritt in den Kindergarten bedeutet für die Kinder, aber auch für ihre Eltern, den Übergang zu einer neuen Lebensphase. Seitdem der Kindergarten die obligatorische Schuleintrittsstufe bildet, wurde auch die symbolische Bedeutung des Schuleintritts auf den Kindergarteneintritt vorverlegt. Zurzeit wird das Kindergarteneintrittsalter schrittweise etwas reduziert: Bis zum Schuljahr 2019/2020 werden Kinder, die bis Ende Juli ihren 4. Geburtstag erreichen, in den Kindergarten eintreten. Bis Schuljahr 2013/2014 war Ende April die Grenze. Dies bedeutet, dass letztlich 3 Monate jüngere Kinder den Kindergarten besuchen werden.

Der Kindergarteneintritt ist ein Übergang, der für Kinder und Eltern eine Herausforderung bedeutet, die aber in aller Regel gut gemeistert wird. Rund 80% der Winterthurer Kinder haben im Vorschulalter bereits eine Kita oder eine Spielgruppe besucht. Sie sind gewohnt, mehrere Stunden von den Eltern getrennt zu sein, kennen das Sozialverhalten in der Gruppe, wissen, wie der Alltag in einer pädagogischen Einrichtung funktioniert, kennen Lieder und Verse. Mehrsprachige Kinder sprechen oft so gut Deutsch, dass sie im Kindergarten mitkommen. Dass der Start im Kindergarten gelingt, setzt allerdings voraus, dass das Schul- und das Betreuungssystem auf die Bedürfnisse der jüngeren Kinder eingehen können. Die jüngeren Kinder bedeuten eine zusätzliche Komponente der Heterogenität, auf die es im pädagogischen Alltag zu reagieren gilt, sei dies durch den Kindergarten selbst, aber auch durch die Betreuungseinrichtungen.

Für die Eltern ist mit dem Kindergarteneintritt auch eine andere Familienorganisation verbunden. Erwerbstätige Eltern kennen die Ganztagesbetreuung in der Kita und sind nun mit einem System von Schule, Betreuung und schulergänzenden musikalischen oder sportlichen Freizeitangeboten konfrontiert, das von ihnen selbst und von ihren Kindern grosse organisatorische Leistungen verlangt. Die Betreuungszeiten sind eingeschränkt, die Räume liegen auseinander, die Personen wechseln, das Kind muss seinen nächsten Aufenthaltsort abhängig von seinem individuellen Tagesablauf selbst aufsuchen. Die behütete Umgebung der Kita wird abgelöst durch Schule bzw. Kindergarten und Betreuung.

Die Bestrebungen zur Weiterentwicklung der Tagesschulen zielen derzeit einerseits darauf ab, die Vernetzung von Schule und Betreuung zu fördern (Legislaturziel der Zentralschulpflege) und andererseits, dem Übertritt vom Vorschulalter in den Kindergarten grösseres Gewicht beizumessen. Dazu wurde im Auftrag der Zentralschulpflege und der Steuergruppe Frühförderung (bestehend aus dem DSS und der Regionalstelle des Amts für Jugend und Berufsberatung, AJB Winterthur) das Projekt „Schuleintritt“ gestartet.

Zu den einzelnen angesprochenen Fragestellungen:

- *Möglichkeiten für die Anpassung der Betreuungszeiten des Hortsystems an das Kitasystem.*

Die Öffnungszeiten der Schulergänzenden Betreuung sind in der kantonalen Volksschulverordnung vom 28. Juni 2006 sowie im kommunalen Organisationsreglement für die Volksschule in Winterthur vom 29. Juni 2010 festgelegt. §27 der Volksschulverordnung legt das Mindestangebot fest. Demnach stellen die Gemeinden „in der Zeit zwischen 7.30 Uhr und 18.00 Uhr dem tatsächlichen Bedarf entsprechende weiter gehende Tagesstrukturen zur Verfügung.“ Das Organisationsreglement legt die Betreuungseinheiten Morgenbetreuung,

Mittagsbetreuung und Nachmittagsbetreuung mit den entsprechenden Betreuungszeiten fest und definiert, den Mindestbedarf von durchschnittlich 10 Kindern für die Eröffnung einer Betreuungseinheit.

Morgentische ab 7.30 Uhr werden demzufolge eröffnet, sobald im Durchschnitt der Wochentage mindestens 10 Kinder pro Tag angemeldet sind. Die Bedürfnisabklärung erfolgt jährlich im Rahmen der Anmeldung für die Schulergänzende Betreuung, mit der die Eltern auch eine Morgenbetreuung wählen können. Wie im Postulatstext erwähnt, ist die Nachfrage klein, was wohl mit den wenig attraktiven Öffnungszeiten zusammenhängt. Diese tiefe Nachfrage entspricht nicht jener in den Kitas, von denen viele bereits ab 7 Uhr und auch bis nach 18 Uhr geöffnet haben. Die Nachfrage während den Randzeiten ist zwar unterschiedlich, sowohl von Kita zu Kita, als auch von Tag zu Tag. Sie ist aber klar vorhanden, weshalb mehrere Kitas zur Angebotsverbesserung im umkämpften Markt die Öffnungszeiten ausgedehnt haben oder diesen Schritt planen.

Die Gemeinden können in eigener Kompetenz die Öffnungszeiten der Schulergänzenden Betreuung über das Minimum hinaus festlegen. Dazu ist eine Anpassung des Organisationsreglements für die Volksschule in Winterthur notwendig, welche in der Kompetenz der Zentralschulpflege liegt.

- *Möglichkeiten für Morgenbetreuung ab 7 Uhr mit Frühstück.*

Organisatorisch wäre die Einrichtung von Morgentischen ab 7 Uhr mit Frühstück genau wie die Verlängerung der Öffnungszeit am Abend ab 18 Uhr grundsätzlich möglich, weil die räumliche Infrastruktur vorhanden ist. Der Betreuungsschlüssel wäre aufgrund der kantonalen Hortrichtlinien analog der Schulergänzenden Betreuung anzuwenden, d.h. dass ab 11 Kindern eine zweite Betreuungsperson anwesend sein muss.

Das Departement Schule und Sport bietet zurzeit aus rechtlichen und finanziellen Erwägungen keine Morgenbetreuung an, unterstützt aber private Initiativen, um diese Angebotslücke zu füllen. So werden dem Elternverein Zinzikon-Wallrüti, der seit der Eröffnung des neuen Primarschulhauses Zinzikon im August 2015 eine Morgenbetreuung ab 7 Uhr mit Frühstück anbietet, die Räume der Schulergänzenden Betreuung kostenlos zur Verfügung gestellt. Zwischen 5 und 12 Kinder besuchen den Morgentisch, für den ihre Eltern einen Beitrag von pauschal 10 Franken pro Morgen entrichten. Die Eltern sind gemäss Auskunft der Leiterin sehr dankbar für das Angebot. Obwohl der Morgentisch bereits um 7 Uhr öffnet, ist aber die Nachfrage für ein städtisches Angebot vorläufig zu klein.

Der Elternrat Hegifeld führte vor den Herbstferien 2016 eine Bedarfsumfrage für eine Morgenbetreuung durch. Der ermittelte Bedarf liegt zwischen 7 und 13 Kindern aus Kindergarten und Unterstufe. Der Elternrat ist daher mit dem Anliegen ans Departement Schule und Sport getreten, die Morgenbetreuung an mindestens 4 Tagen zu organisieren. Dies erfolgt, wenn die erwähnten Bedingungen erfüllt sind. Andernfalls würden auch diesem Elternrat die Räume für ein privates Angebot kostenlos zur Verfügung gestellt. Auch im Elternrat Talwiesen wird das Thema Morgentisch diskutiert.

Im Jugendtreff Gutschick ist jeden Morgen von 06.30 - 07.45 Uhr der Morgentisch für Kinder und Jugendliche von Kindergarten bis Sekundarschule geöffnet, an dem jeweils zwischen 16 und 26 Kinder und Jugendliche teilnehmen. Er entstand weniger aufgrund eines Betreuungsproblems erwerbstätiger Eltern, als vielmehr aufgrund der Feststellung, dass viele Kinder ohne Frühstück in die Schule kommen. Zum symbolischen Preis von einem Franken wird ein Frühstück angeboten, zudem ein warmer Raum, Betreuung und emotionale Unterstüt-

zung. Trägerschaft ist der Verein für Kinder- und Jugendarbeit im Gutschick, welcher den Morgentisch durch Spenden und Beiträge von Stiftungen finanziert.

Eine Verlängerung der Öffnungszeiten der Schulergänzenden Betreuung hat direkte Kostenfolgen. Je länger die Öffnungszeiten, desto höher sind die Kosten für die Stadt und für die Eltern. Durch folgende Modellrechnung soll der Finanzbedarf grob beurteilt, nicht jedoch abschliessend festgelegt werden:

In der Annahme, dass

- in einem Drittel der Primarschulen an jeweils 5 Tagen pro Woche während 39 Schulwochen ein Morgentisch von 7 – 8 Uhr angeboten würde,
- dieser von durchschnittlich 10 Kindern besucht wird,
- die Betreuungsperson während jeweils 2 Std. inkl. Vor- und Nachbereitungsarbeiten sowie Kindergartenbegleitung angestellt wird,
- der Tarif der schulergänzenden Betreuung angewendet wird,
- der durch die Eltern (mit-)zu finanzierende Betreuungsumfang aber höher angesetzt wird, was den Kostendeckungsgrad für diese Stunden etwas erhöhen dürfte,

muss sehr grob geschätzt mit Kosten von jährlich rund Fr. 100'000 für die Stadt gerechnet werden. Diese Kosten sind aber nicht finanziert und auch nicht im IAFP enthalten.

Der Stadtrat wird der Zentralschulpflege eine Anpassung des Organisationsreglements für die Volksschule beantragen, um die Öffnungszeiten der Morgenbetreuung von heute 7.30 – 8 Uhr auf 7 bis 8 Uhr auszudehnen. Bei Zustimmung werden die finanziellen Mittel für ein Angebot ab Schuljahr 2018/19 (August 2018) ins Budget 2018 eingestellt. Dies vereinfacht erwerbstätigen Eltern die Familienorganisation und ermöglicht den Wiedereinstieg in die Erwerbstätigkeit. Der Bedarfsnachweis zur Eröffnung eines Morgentischs soll nach wie vor bei durchschnittlich 10 Kindern pro Wochentag liegen.

- *Vermehrte Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse der jüngsten Schulpflichtigen.*

Der Anteil Kindergartenkinder in der Betreuung stieg in den letzten Jahren leicht an (2010: 29%, 2016: 32%). Die Schulergänzende Betreuung war schon immer stark altersdurchmischt und es gehört zur professionellen pädagogischen Arbeit, auf die Bedürfnisse aller Kinder eingehen zu können. Die Mitarbeitenden bilden sich in pädagogischen Fragen wie auch im Umgang mit heterogenen Gruppen laufend weiter und reflektieren ihre Praxis. Neben der pädagogischen Arbeit muss auch die räumliche Situation beachtet werden. Für junge Kinder (wie übrigens auch für belastete, verhaltensauffällige Kinder) wären kleine Räume mit Nischen, Rückzugs- und Ruheräumen vorteilhaft. Dies ist nicht überall gegeben. Gerade in neuen Einrichtungen mit grossen Räumen muss dem Problem durch geschickte Möblierung mit Trennelementen begegnet werden.

Kleine Kinder und ihre Eltern sind durch den unruhigen und oft wechselnden Tagesablauf im bestehenden Tagesschulmodell stark gefordert. Durch die Blockzeiten ist zwar die Schulzeit am Vormittag einheitlich, trotzdem treffen die Kinder auf wechselnde Lehrpersonen. Über Mittag besuchen sie die Betreuung oder gehen nach Hause, am Nachmittag haben sie teilweise Schule und vielleicht Betreuung oder besuchen ein individuelles Programm. Diese Unruhe kann durch eine optimale Zusammenarbeit zwischen Schule und Betreuung etwas gemildert werden. Die Zentralschulpflege will daher im Rahmen ihrer Legislaturziele die Vernetzung von Schule und Betreuung verbessern.

- *Unterstützung von und bessere Rahmenbedingungen für Kitas, welche Kinder bis ca. 7 Jahre betreuen möchten.*

Zunächst muss festgehalten werden, dass Vollkosten zahlende Eltern ihre Kindergartenkinder jederzeit in der Kita weiter betreuen lassen können. Voraussetzung ist, dass die Kita eine

entsprechende Bewilligung des AJB (kantonales Amt für Jugend und Berufsberatung) hat und die Kinder aufnimmt. Die Stadt ist erst dann beteiligt, wenn städtische Beiträge an die Betreuung bezahlt werden. In ausgewiesenen Fällen bewilligt das DSS Beiträge an die Kita-Betreuung auch von Kindergartenkindern. Beispiele sind alleinerziehende Eltern, die aufgrund ihrer Arbeitszeiten zwingend auf eine Morgenbetreuung angewiesen sind und die ehemalige Kita die beste Lösung ist oder wenn der Weg zwischen Kindergarten und schulergänzender Betreuung ungünstig liegt. Auch für Kindergartenkinder mit besonderen Bedürfnissen kann die Betreuung in der Kita vorteilhaft sein. In diesen Fällen werden die städtischen Beiträge nach der Verordnung und dem Reglement über die Kinderbetreuung im Vorschulbereich ausgerichtet. Die beiden Beitragssysteme für das Vorschulalter und das Schulalter sind rechtlich und technisch nicht kompatibel und können bedingt durch die unterschiedlichen Organisationsformen nicht vermischt werden. Im Vorschulbereich wird die Betreuung durch private Trägerschaften organisiert, im Schulbereich durch die Stadt.

Weil Kindergartenkinder andere Bedürfnisse haben als Vorschulkinder und die Betreuung von Kindergartenkindern auch organisatorische Anpassungen verlangt, bieten einige Kitas separate Kindergartengruppen an. Die Kita bietet Geborgenheit und eine vertraute Umgebung, was auch das Vertrauen der Eltern fördert. Eine Voraussetzung für die Kita-Betreuung ist meist, dass Kindergartenkinder bereits früher in derselben Einrichtung betreut wurden und die Kultur, die Räume und die Betreuungspersonen kennen.

Als Folge der vorliegenden Prüfung des Anliegens, Kindergartenkinder, deren Eltern Anrecht auf städtische Beiträge haben, weiterhin in der Kita zu betreuen, wird das DSS die Bewilligungspraxis künftig grosszügiger handhaben. Es wird wie bisher aufgrund eines begründeten Gesuchs der Eltern und einer Empfehlung der Kita-Leitung, eines Arztes oder einer Ärztin oder einer anderen Fachstelle entscheiden. Kriterien sind der Entwicklungsstand, Alter und Selbstständigkeit des Kindes, allfällige besondere Bedürfnisse, der Bedarf nach einem Morgentisch, der Kindergartenweg etc. In der Regel soll die Bewilligung für das erste Semester des Kindergartens erteilt werden, in begründeten Fällen kann auch noch das zweite Semester bewilligt werden. Es ist aber anzunehmen, dass viele Kinder eher zusammen mit den anderen Kindern ihrer Kindergartengruppe in die schulergänzende Betreuung wollen und ein separates Programm von selbst ablehnen.

Im ersten Semester des Schuljahres 2016/17 werden insgesamt 9 Kindergartenkinder mit städtischen Beiträgen in der Kita betreut. Für sie werden pro Monat durchschnittlich städtische Beiträge von je rund Fr. 750 ausgerichtet.

- *Weitere Möglichkeiten zur Verbesserung des Übergangs vom Kita- ins Schulsystem.*“

Diese Fragen werden im Rahmen des Projekts „Schuleintritt“ bearbeitet, in welchem Vertreterinnen und Vertreter der Vorschulangebote (Kitas, Spielgruppen, heilpädagogische Fachstellen), des Kindergartens, der schulergänzenden Betreuung, sowie Schulleitungen, Mitglieder der ZSP und Mitarbeitende des DSS beteiligt sind. Ziel ist es, den Schulen, welche in Zusammenarbeit mit den Vorschuleinrichtungen lokal angepasste Schuleintrittskonzepte entwickeln und umsetzen möchten, Grundlagen zur Verfügung zu stellen. Dazu gehören beispielsweise Zusammenarbeitsformen wie gegenseitige Besuche oder Hospitationen, gemeinsame Weiterbildungen, Übertrittsmorgen, die Vorbereitung der Kinder mit gemeinsamen Themen, Liedern oder Versen, der Informationsaustausch etc. In Teilprojektgruppen werden weitere Aspekte des Übertritts bearbeitet: Übergang zwischen Kita und Schulergänzender Betreuung (insbesondere Fragen der Pädagogik und der Qualität), Unterstützung für Kinder aus sozial benachteiligten Familien, deren Eltern das hiesige Bildungssystem zu wenig kennen (Einbezug der Fachstelle Frühförderung) oder die Gestaltung des Übergangs für Kinder mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen. In einer vierten Teilprojektgruppe werden da-

nach der Wissenstransfer und die nachhaltige Sicherung der entwickelten Zusammenarbeitsformen zwischen Vorschul- und Schulbereich erarbeitet.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon