GR Nr. 2011/85

Auszug
aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom 1. Juni 2011

---

616. Schriftliche Anfrage von Dr. Martin Mächler betreffend Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Kinderbetreuung konkret», Umsetzungsstand bezüglich der Hortplätze. Am 16. März 2011 reichte Gemeinderat Dr. Martin Mächler (EVP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2011/85, ein:

Die in den Tageszeitungen vor kurzem veröffentlichen Fakten zu den Eigendeckungsgraden der städtischen Horte sowie zu den Schwierigkeiten, welche durch den raschen Ausbau verursacht wurden, geben zu folgenden Fragen Anlass, um deren Beantwortung wir den Stadtrat bitten:

1. Wie haben sich die Anzahl der Hortplätze und die Anzahl der Hortangestellten seit der Abstimmung über den Gegenvorschlag zur Initiative "Kinderbetreuung konkret" entwickelt (pro Jahr)?

2. Wie sieht die Bedarfsdeckung für Hortplätze heute aus? Welche Quartiere sind mit Hortplätzen ausreichend versorgt, welche Quartiere sind nach wie vor unterversorgt (Auflistung)? Wie gedenkt der Stadtrat diese Versorgung zu decken, dort wo eine Unterversorgung besteht?

3. Eltern, welche ihr Kind in einem privaten Hort betreuen lassen, erhalten nur für die beiden Kindergartenjahre einen vom Sozialdepartement finanzierten subventionierten Hortplatz. Wenn das Kind in die 1. Klasse kommt, wird ein Hortplatz nicht mehr vom nun zuständigen Schul- und Sportdepartement weiter finanziert und Eltern, die auf einen subventionierten Platz angewiesen sind, müssen zwingend in einen städtischen Hort wechseln. Welche Überlegungen stehen hinter dieser Ungleichbehandlung der privaten Horte?

4. Private Horte haben gegenüber den städtischen Horten noch weitere Benachteiligungen in Kauf zu nehmen (keine unmittelbare Nähe zu Schulhaus, keine direkte Information über ihr Betreuungsangebot durch die Stadt). Dennoch konnte den Medien entnommen werden, dass die städtischen Horte einen Eigendeckungsgrad von ca. 20% aufweisen, private Horte hingegen einen solchen von 60% bis 90%. Trifft diese Aussage zu und falls ja, welches sind aus Sicht des Stadtrates die Gründe für diesen niedrigen Eigendeckungsgrad sowie die Differenz zu den Privaten? Wie gedenkt der Stadtrat in Zukunft diesen Eigendeckungsgrad zu erhöhen?

5. Welche Probleme haben sich für den Stadtrat aus dem raschen Ausbau der Zahl der Hortplätze ergeben? Wie stellt er sich zu der Vermutung der Medien, dass bei den intensiven Bemühungen um eine möglichst schnelle Deckung des Bedarfs an Hortbetreuung zu wenig darauf geachtet werden konnte, dass die Qualität der Betreuung mit dem Ausbau Schritt halten konnte? Wie gedenkt der Stadtrat die von den Medien angesprochenen qualitativen Mängel zu beheben?

6. Wie sieht der Betreuungsschlüssel in den städtischen Horten aus (nicht nur Durchschnitt, sondern auch Perzentilbereiche)?

7. Viele Private bilden Lehrlinge aus. Bietet die Stadt in den Zürcher Horten auch Lehrstellen an und wenn ja wie viele im Verhältnis zum ausgebildeten Personal (nicht nur Durchschnitt sondern auch Bereiche)? Könnte sich der Stadtrat vorstellen noch mehr Lehrstellen anzubieten? Wenn nein, wieso nicht? Wenn ja, wie viele, mit welchem zeitlichen Umsetzungsplan?

8. Viele Private leiten Praktikantinnen an. Stellt die Stadt Zürich auch Praktikantinnen an? Wenn ja, arbeiten die Horte mit einem Ausbildungskonzept wie dies z.B. die städtische Fachschule Viventa für Praktikumsstellen empfiehlt?

9. Im Zentrum der öffentlichen Kritik wird immer wieder festgestellt, dass eine Ursache für die Überteuerung von Bauten wie z.B. von neuen Horten auch mit der hohen Regeldichte auf städtischer Ebene zu tun hat. Wie stellt sich der Stadtrat zu dieser Kritik und was gedenkt er dagegen zu tun?

10. Die privaten Horte und allenfalls die Kinderkrippen, die bereits über Know-How und Infrastruktur verfügen, stellen eine wertvolle Ressource dar, welche die Stadt beim Ausbau des Hortangebotes auf unkomplizierte, unternehmerische und flexible Art und Weise unterstützen könnte. Weshalb hat der Stadtrat den Nutzen, welchen eine Zusammenarbeit mit Privaten in der Hortbetreuung der Bevölkerung Zürichs bietet, bislang nicht besser genutzt? Könnte sich der Stadtrat vorstellen, in Zukunft enger mit privaten Hortanbietern oder Krippen zusammen zu arbeiten um den Bedarf an Hortplätzen in der Stadt sowohl in quantitativer wie auch

in qualitativer Hinsicht zu decken?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Zu Frage 1: Die Anzahl der Hortplätze und die Anzahl der Hortleitenden haben sich in den letzten sechs Jahren wie folgt entwickelt:

Anzahl Hortplätze per Jahr	Die Zahlenangabe bezieht sich auf den ganzen Tag (noch ohne Differenzierung der Angebote auf Morgen, Mittag und Abend)		
2005			5020
2006			5276
Anzahl Hortplätze per Datum[1]	**Morgenplätze**	**Mittagsplätze**	**Abendplätze**
31.12.2007	1724	5747	4581
31.12.2008	1632	6234	5087
31.12.2009	1379	7209	5833
31.12.2010	1430	8013	6303

[1]Zahlen aus dem FIS Stadtrat (ausser Mittagsplätze sind im FIS Stadtrat 7913, da ohne Mensa Schule Im Birch)

Jahr	**Stellenwerte Hortleitende[2]**
2005	495,55
2006	501,26
2007	534,76
2008	578,31
2009	633,90
2010	710,40

[2] Festangestelltes Betreuungspersonal

Zu Frage 2: Ausser am Mittwoch sind die Horte über Mittag stark belegt, insbesondere am Dienstag- und Donnerstagnachmittag. Wenn also von Bedarfsdeckung gesprochen wird, sollte deshalb mitgedacht werden, dass in der Mehrzahl der Horte über die ganze Woche gesehen noch freie Kapazitäten bestehen. Mit Ausnahme des Schulkreises Glattal konnte in allen Schulkreisen – trotz zunehmenden Hortanmeldungen – für praktisch alle Betreuungsbedürfnisse ein passendes Angebot gefunden bzw. geschaffen werden. Dies ist auch aus der Warteliste per Stichtag 15. Dezember 2010 ersichtlich:

Warteliste: Stichtag 15. Dezember 2010

Uto	4	Waidberg	15
Letzi	20	Schwamendingen	10
Limmattal	14	Glattal	110
Zürichberg	0		

In der Stadt ist die Bedarfserhebung für das Betreuungsangebot nach Schulkreisen ausgelegt und nicht nach Quartieren. Für die Bestimmung des Bedarfs liegen den Schulkreisen jeweils die Angaben für die Schülerzuteilungen und Hortzuteilungen (Anmeldeliste) vor.

Nach wie vor im Brennpunkt stehen im Schulkreis Glattal die Quartiere Affoltern mit den Schulen Schauenberg, Hürstholz, Riedenhalden; Oerlikon mit der Schule Kügeliloo und

Seebach mit der Schule Heumatt. Im Schulkreis Waidberg ist es das Quartier Höngg mit der Schule Vogtsrain.

Auf das kommende Schuljahr nehmen etliche neue Horte ihren Betrieb auf (teilweise in bestehenden und teilweise in neu geschaffenen Räumen). Im Schulkreis Glattal sind es in den Schulen Im Birch (Oerlikon) und Holderbach (Affoltern) und im Schulkreis Letzi in den Schulen Buchlern (Altstetten) und Herrlig (Altstetten).

Weitere neue Horte (teilweise in bestehenden und teilweise in neu geschaffenen Räumen) sind im Schulkreis Uto in den Schulen Am Uetliberg (Friesenberg), Gabler (Enge), Sihlweid (Leimbach), Küngenmatt (Triemli), Hans Asper (Wollishofen), Manegg (Wollishofen), Entlisberg (Entlisberg); Bachtobel (Friesenberg) und Leimbach (Falletsche); im Schulkreis Letzi in der Schule Altweg (Albisrieden); im Schulkreis Waidberg in den Schulen Allenmoos (Unterstrass), Waidhalde (Wipkingen), Weinberg (Oberstrass) und im Schulkreis Zürichberg in der Schule Langmatt (Witikon) in Planung.

Zudem, und das gilt für alle Schulkreise, wird der Platzausbau durch Optimierungsmassnahmen bei den vorhandenen Betreuungsangeboten vorangetrieben. Dies erfolgt durch bewusste Mehrfachnutzung von Schul- und Betreuungsräumen, Umnutzungen von Schulräumen, Raumverdichtungen, Verbesserung der Hortauslastungen und ein spezielles Angebot an Notfallplätzen.

Zu Frage 3: Die Beantwortung dieser Frage bedarf zuerst der Begriffsklärung und der Klärung des Sachverhalts: bei den genannten privaten Einrichtungen, welche auch subventionierte Plätze für Kindergartenkinder anbieten, handelt es sich mit wenigen Ausnahmen um privat geführte Kindertagesstätten (Kita), nicht um «Horte». Damit die Eltern für die Kinder im Kindergartenalter eine Subventionierung in dieser privat geführten Kita erhalten, müssen sie dem Schul- und Sportdepartement (SSD) ein Gesuch mit Begründung stellen. In der Praxis gelangen die Anträge teilweise auch via Sozialdepartement (SD) zum SSD. Die beiden Departemente legen gemeinsam das Volumen an einzukaufenden Plätzen fest. Die für Schulkinder geleisteten Betreuungseinheiten werden zu 80 Prozent angerechnet und den Eltern der Krippentarif in Rechnung gestellt (Beitrag berechnet sich nach VO). Das SD stellt dem SSD Ende Kalenderjahr die Finanzierung der Subventionierung von altersgemischten Gruppen in Kitas (d. h. Kinder, die im Kindergartenalter in einer Kita betreut werden) in Rechnung.

Im Regelfall wechselt das Kind mit Schuleintritt (Kindergarten) von der Kita in einen städtischen Hort. In speziellen Fällen und in Absprache mit der Kreisschulpflege sowie dem Sozialdepartement kann ein Kind in der subventionierten Kita verbleiben und die Stadt subventioniert den dortigen Platz vorerst für ein Jahr weiter, auf erneuten Antrag auch noch für das Folgejahr. Spätestens nach dem zweiten Kindergartenjahr findet dann ein Wechsel in einen privaten oder städtischen Hort statt.

Im Gegensatz zu den Angeboten im Vorschulbereich, wo private Trägerschaften führend sind, sind Horte traditionell in städtischer Hand. Spätestens mit Übertritt in die 1. Klasse wechselt das Kind deshalb in der Regel in einen städtischen Hort, sofern ein entsprechender Platz verfügbar ist und die Eltern weiterhin einen subventionierten Platz möchten (gesamtstädtisch bieten lediglich zwei privat geführte Horte subventionierte Plätze an). Diese Usanz ist im Konzept zur Subventionierung schulergänzender Betreuungsangebote in privaten Einrichtungen (PK-Beschluss vom 9. Dezember 2008) so festgeschrieben.

Für eine privat geführte Kita besteht aber grundsätzlich die Möglichkeit, falls sie auch Plätze für Schulkinder anbietet, beim SSD einen Antrag auf *Leistungsvereinbarung zwischen der Stadt Zürich und einer privaten Einrichtung für schulergänzende Betreuungsangebote* zu stellen. Das SSD klärt mit der zuständigen KSP den Bedarf ab und setzt fest, wie viele Plätze zur Deckung des Bedarfs an schulergänzenden Angeboten eingekauft werden sollen. Falls beide Seiten (privat geführte Kita und SSD) sich einigen, kann eine Leistungsvereinbarung

bzw. ein Kontrakt erstellt werden. Die private Kita verpflichtet sich dabei, für die von der Stadt Zürich unterstützten Betreuungsverhältnisse die Elternbeiträge nach Art. 11 bis 17 der Verordnung zu berechnen. Für nicht subventionierte Betreuungsverhältnisse sind die Einrichtungen in der Tarifgestaltung frei. Eine Aufteilung der Betreuungsleistung für das gleiche Kind auf einen subventionierten und nicht subventionierten Platz ist nicht zulässig (VO/Art. 19: [4]).

Mit der Ausweitung der obligatorischen Schulpflicht auf die beiden Kindergartenjahre ergeben sich auch neue Schnittstellen zwischen der vorschulischen und schulischen Betreuung. Es bedingt neue Angebotskonzepte, und gerade hier spielen die Angebote privater Einrichtungen zukünftig eine gewichtigere Rolle als bisher, was in den Vorgaben zur Subventionierung auch entsprechend berücksichtigt wird.

Zu Frage 4: Die schulische Betreuung stellt einen integralen Teil der Schule dar. Damit geht ein enges Zusammenwirken von Unterricht und Betreuung einher, was eine verbindliche Zusammenarbeit zwischen Lehr- und Betreuungspersonen bedingt. Logistisch und betrieblich gesehen, lassen sich private Angebote kaum in dieser Art und Weise in die Schule integrieren.

Der ausgewiesene Kostendeckungsgrad für die städtischen Betreuungsangebote von etwa 20 Prozent ist über die vergangenen Jahre stabil. Er resultiert aus den Einnahmen der Elternbeiträge, basierend auf dem vom Gemeinderat festgelegten Tarifsystem (VO, 2009). Rund drei Viertel der Kosten sind auf die Personalkosten zurückzuführen. Die Stadt setzt heute für Hortleitende einen tertiären Fachhochschulabschluss voraus. Zukünftig sollen nebst den Hortleitenden vermehrt Fachleute mit einer Berufslehre zur Fachfrau Betreuung/zum Fachmann Betreuung in der schulischen Betreuung eingesetzt werden, was sich kostengünstig auf den erwähnten Kostenpunkt auswirken dürfte. Damit der Kostendeckungsgrad erhöht werden kann, gibt es grundsätzlich drei Möglichkeiten:

1. Erhöhung der Anzahl betreuter Kinder pro Stellenwert
2. Veränderung der Anstellungsbedingungen des Hortpersonals (z. B. Anpassung des Ferienanspruchs auf die Vorgaben des Personalrechts)
3. Tariferhöhung für die Eltern

Kostendeckungsgrade der privaten Horte werden von der Stadt nicht erhoben. Insofern können hier keine fundierten Aussagen zu Gründen der Differenz zwischen den Kostendeckungsgraden gemacht werden. Das Produkt der Stadt kann in mehrfacher Hinsicht von seiner Preisstruktur her kaum mit jenem privater Anbieter verglichen werden. Der Stadtrat beabsichtigt den Prozess des Kostenbeitrags mittels Benchmarking zu eruieren. Dieses wird auch die privaten Horte beinhalten.

Zu Frage 5: Bedarfsgerechte Tagesstrukturen basieren auf den rechtlichen Vorgaben des Volksschulgesetzes (VSG) und der Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Zürich (VO). Es war der Wille des Gemeinderates, den Auftrag dahin zu verifizieren, dass jedem Kind mit Bedarf ein Betreuungsplatz angeboten werden muss. Dadurch verändern sich die Parameter der Kosten nochmals, und es ist eine grosse Herausforderung, die gesetzlichen Vorschriften und die finanziellen Anforderungen in den nächsten Jahren in eine kosten- und sozialverträgliche Vereinbarkeit zu bringen. Die Stadt ist darauf bedacht, gleichzeitig mit dem Ausbau des städtischen Betreuungsangebots auch weiterhin den Qualitätsanforderungen zu entsprechen. Von grundsätzlichen und flächendeckenden Qualitätsmängeln, wie aus den Medien zitiert, kann sicher nicht gesprochen werden, zumindest wird das von Seiten der Stadt so nicht beobachtet. Von den Leistungsnehmenden, den Erziehungsberechtigten bzw. Elternvertretungen, erhält das SSD keine entsprechenden Rückmeldungen. Die Stadt hält weiterhin an einer guten Qualität in den Betreuungsangeboten der Schulen fest.

Zu Frage 6: Aufgrund der kantonalen Vorgaben zu den Hortrichtlinien ist die Stadt zurzeit daran, einen städtischen Betreuungsschlüssel zu erarbeiten. Dieser wird voraussichtlich ab Schuljahr 2012/2013 zur Umsetzung kommen. An dieser Stelle werden daher die zurzeit geltenden Regelungen und Handhabungen aufgeführt:

1. In Kleinhorten mit 12 bis 15 Plätzen sind eine Hortleiterin/ein Hortleiter und eine Hortmithilfe beschäftigt. Ab 18 Plätzen wird eine zweite Hortleitende oder eine zweite Mithilfe eingesetzt.
2. In den Standardhorten mit 20 bis 28 Plätzen sind mindestens zwei Hortleitende und eine Hortmithilfe beschäftigt, ab 25 Plätzen kann eine zusätzliche Hortmithilfe eingesetzt werden.
3. In Grosshorten ab 30 Plätzen sind je nach Bedarf drei Hortleitende und zwei Hortmithilfen beschäftigt, ab 32 Plätzen wird eine weitere Hortmithilfe eingesetzt.

Zusätzliche Stellenwerte werden vom Schulamt in Absprache mit den Kreisschulpflegen gesprochen, z. B. bei Kindern mit besonderen Betreuungsbedürfnissen und bei speziellen lokalen Situationen vor Ort in den Schulen.

Zu Frage 7: Die Berufsbildung in den Horten der Stadt Zürich befindet sich derzeit im Aufbau. Seit 2009 werden Jugendliche in der dreijährigen Lehre zur Fachperson Betreuung, Fachrichtung Kinderbetreuung, ausgebildet, im Schuljahr 2011/2012 sind es 21 Lernende. Diese Ausbildung wird zusammen mit dem Berufslehr-Verbund Zürich (BVZ) durchgeführt. Im Sommer 2011 starten zudem zum ersten Mal 15 Lernende mit der zweijährigen verkürzten Lehre für Erwachsene mit einem Lehrvertrag bei der Stadt Zürich (ohne BVZ). Dabei handelt es sich um Personen, welche bisher als Betreuungsassistenzen in den städtischen Horten gearbeitet haben. Es ist geplant, ab Sommer 2012 auch selbst Lehrstellen für die dreijährige Lehre für Jugendliche anzubieten. Das Angebot an Lehrstellen wird in den nächsten Jahren kontinuierlich ausgebaut. Zudem haben bisherige Betreuungsassistenzen die Möglichkeit, das eidgenössische Fähigkeitszeugnis Fachperson Betreuung mit dem Qualifikationsverfahren nach Art. 32 Berufsbildungsverantwortung (BBV, SR 412.101) oder durch das Validierungsverfahren zu erreichen.

In der Heilpädagogischen Schule der Stadt Zürich und in der Schule für Körper- und Mehrfachbehinderte (SKB) werden durchschnittlich drei Lehrstellen für die dreijährige Lehre und vier Lehrstellen für die zweijährige Lehre zur Fachperson Betreuung, Fachrichtung Behindertenbetreuung, angeboten.

Zu Frage 8: In den Horten der Stadt Zürich sind auch Praktikantinnen und Praktikanten tätig. In der Regel sind dies Personen, die an einer Fachhochschule studieren und während dem Studium ein Praktikum absolvieren. Die Ausbildung wird in der Regel mit der Fachhochschule abgestimmt, auf Basis eines Ausbildungskonzepts.

Zu Frage 9: Die Problematik stellt sich nicht nur auf Ebene der Stadt und der Gemeinden, sondern auch auf derjenigen des Kantons. Der Stadtrat hat in seiner Antwort vom 9. Februar 2011 auf eine entsprechende schriftliche Anfrage von Isabel Garcia und Dr. Ann-Catherine Nabholz ausführlich zu Auflagen, Vorgaben und Vorschriften bei der Erstellung von Schul- und Hortgebäuden Stellung genommen.

Die detaillierte Analyse hat gezeigt, dass die in der Fragestellung erwähnte Regelungsdichte stark von den übergeordneten Vorschriften des Kantons und des Bundes geprägt ist. Da in Hortbetrieben Lebensmittel für den Verzehr durch Dritte abgegeben werden, gelten beispielsweise die Vorschriften des eidgenössischen Lebensmittelgesetzes. Für ausschliesslich mit der Lebensmittelzubereitung betraute Personen in grossen Einheiten sind separate WCs vorzusehen. Dagegen benützen Personen, die in kleineren Einheiten sowohl für die Kinderbetreuung wie für die Lebensmittelzubereitung zuständig sind, die für Erwachsene zur Verfügung stehenden WCs. Zudem dürfen WCs nicht direkt in Räume sich

öffnen, in welchen mit Lebensmitteln umgegangen wird (wie z. B. Küchen oder Essräumen).

Seitens der Stadt wird angestrebt, allfällig vorhandene Ermessensspielräume in den Vorgaben auszunutzen und jeweils abzuwägen, ob der beabsichtigte Gewinn an Sicherheit und Gesundheitsschutz im Vergleich zu den verursachten Nutzungseinschränkungen und Kosten gerechtfertigt ist. Eine Arbeitsgruppe mit Vertretungen von Stadt und Kanton diskutiert derzeit entsprechende Erwägungen und Optionen.

Zu Frage 10: Betreffend Unterstützungsangebot zum betriebswirtschaftlichen Know-how der Privaten wird auf die Antwort 4 hingewiesen, woraus die Stossrichtung der Stadt für eine institutionelle Einbindung der Betreuung in die Schulen ersichtlich ist.

Die Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Zürich legt fest, dass die Departemente – Sozialdepartement (SD) und Schul- und Sportdepartement (SSD) – gemeinsam für die Bedarfsabklärung und Angebotsplanung zuständig sind (vgl. deren Art. 4), wobei das SSD festsetzt, wie viele Plätze zur Deckung des Bedarfs an schulergänzenden Angeboten eingekauft werden sollen. Wie im Konzept «Subventionierung schulergänzender Betreuungsangebote in privaten Einrichtungen» unter Art. 21 erwähnt, sind die wesentlichen Indikatoren zur Ermittlung des Bedarfs die Auslastung und die Wartelisten der Betreuungsangebote in Relation zu den soziodemografischen und -ökonomischen Merkmalen der entsprechenden Einzugsgebiete. Besteht also Bedarf, werden schulergänzende Betreuungsangebote in privaten Einrichtungen subventioniert.

Erklärtes Ziel des Stadtrates ist, eine flächendeckende bedarfs- und bedürfnisgerechte Tagesstruktur in allen Schulen der Stadt Zürich zu realisieren. Die privaten Betreuungseinrichtungen leisten einen wertvollen Beitrag zur Umsetzung dieses Ziels, und die Stadt wird sich auch weiterhin offen gegenüber von privaten Anbietern zeigen.

Vor dem Stadtrat

der Stadtschreiber

Dr. André Kuy