

EVALUATION PILOTPROJEKT NEUE MITTAGSBETREUUNG DES SCHUL- UND SPORTDEPARTEMENTS DER STADT ZÜRICH

1|5

30. MAI 2008 | ZUSAMMENFASSUNG_WEB

VON Susanne Stern

ZUSAMMENFASSUNG

Das Pilotprojekt Neue Mittagsbetreuung im Überblick

Mit dem Projekt Neue Mittagsbetreuung (NMB) wird eine neue Form der schulergänzenden Betreuung getestet, die auf die Organisationsstrukturen geleiteter Schulen und die Blockzeit ausgerichtet ist. Es handelt sich um ein Angebot, das eine Betreuung mit gemeinsamer Mahlzeit von 11.55–13.45 Uhr für die Kinder der Volksschule vorsieht. Das von Januar 2006 bis Juli 2008 dauernde Pilotprojekt findet in den Schuleinheiten Ahorn/Friedrichstrasse (Schwamendingen), Lavater (Uto), Milchbuck (Waidberg) und Schanzengraben (Zürichberg) statt.

Das Konzept der NMB sieht vor, dass alle Horte eines Schulhauses zu einer Betriebseinheit zusammengefasst und unter eine gemeinsame Leitung gestellt werden. Zu diesem Zweck wurde die neue Funktion der Gruppenleitung Betreuung eingeführt. Die Gruppenleitung ist personell und fachlich der Schulleitung und der Fachbereichsleitung unterstellt. Ein wichtiges Ziel der NMB ist die Integration des Betreuungsbereichs in die Schuleinheit. Die gemeinsame Nutzung der verschiedenen Räume der Schuleinheit für Schule und Betreuung ist neben der personellen Unterstellung unter die Schulleitung eine wichtige Zielsetzung im Konzept. Eine weitere Neuerung der NMB ist die Einführung der Funktion des Betreuers/der Betreuerin. Damit wird der Betreuungsbereich für die neue Berufsgruppe der Fachpersonen Betreuung mit Fachrichtung Kinderbetreuung (Niveau EFZ) geöffnet. Die Mithilfen, die im traditionellen Hortsystem im Stundenlohn angestellt sind, werden ersetzt durch die neue Funktion der Betreuungsassistentin, die neu fest zum Team gehört. Mit der NMB wird auch ein neues Tarifsystem erprobt, das insbesondere für besser verdienende Eltern attraktiv ist. Zudem sollten mit dem Pilotprojekt die bestehenden Wartelisten in den vier Schuleinheiten abgebaut und jedem Kind mit Bedarf ein Platz angeboten werden. In den vier Schuleinheiten wurden mit der NMB zusätzlich zu den 217 bestehenden Plätzen 79 neue Betreuungsplätze geschaffen.

Mit der NMB sollen erste Erfahrungen im Hinblick auf die sukzessive Neukonzeption des gesamten schulischen Betreuungsbereichs der Stadt Zürich gesammelt werden. Die geplante Reorganisation ist die Folge der flächendeckenden Einführung der Blockzeiten, die die Umwandlung der bestehenden Tageshorte in Mittag- und Nachmittag/Abendhorte mit sich bringt. Die Betreuungsangebote müssen sich auch der veränderten NutzerInnen-Struktur und der zunehmenden Nachfrage nach flexibler und teilzeitlicher Betreuung anpassen. Mit dem vorgesehenen Ausbau der Angebote werden die schulischen Tagesstrukturen von immer breiteren Bevölkerungsschichten genutzt, was den Berufsauftrag des Betreuungspersonals verändert. Das Konzept der NMB orientiert sich an den Legislaturzielen 2002-2006 und der Gemeindeordnung der Stadt Zürich, die bedarfsorientierte, flexible und qualitativ gute schulische Tagesstrukturen vorsehen.

Ziele der Evaluation und methodisches Vorgehen

Das Schul- und Sportdepartement der Stadt Zürich (SSD) hat INFRAS mit der Evaluation des Pilotprojekts beauftragt. Die Evaluation soll die Zielerreichung des Pilotprojekts überprüfen und Empfehlungen in Hinblick auf die strategische Neuausrichtung des Betreuungsbereichs formulieren. Die Evaluation wurde in zwei Phasen durchgeführt. Im Januar 2007 wurden die Ergebnisse der Zwischenevaluation in der Konferenz der Schulpräsidentinnen und -präsidenten (PK) präsentiert. Der grösste Teil der empirischen Datenerhebungen wurde zwischen Juni und Oktober 2007 durchgeführt. Eine Vielzahl der in das Projekt involvierten Akteure – Schulpräsidien, Schulleitungen, Fachbereichsleitungen, die Gruppenleitungen und das weitere Personal der Pilotbetriebe, Hortzuteilerinnen, Hausdienste, VertreterInnen des SSD und der Hortkonferenz - wurden im Rahmen von Interviews und Fokusgruppen zu ihren Erfahrungen mit dem Pilotprojekt befragt. Bei den Eltern von Kindern, die in der NMB betreut sind, wurde eine schriftliche Befragung durchgeführt. Die Evaluation wurde im Januar 2008 mit einem Schlussbericht zuhanden des SSD abgeschlossen. Nachfolgend wird ein kurzer Überblick über die wichtigsten Erkenntnisse der Evaluation gegeben.

Die NMB geniesst eine hohe Akzeptanz bei den involvierten Akteuren

Das NMB-Angebot geniesst bei den involvierten Akteuren wie auch bei den Eltern eine hohe Akzeptanz. Die Grundstossrichtungen des Konzepts - insbesondere der Ausbau des Betreuungsangebots für alle Kinder mit Bedarf, die Einführung einer Leitungsfunktion, die Öffnung für neue Berufsgruppen, die neue Tarifstruktur und die verstärkte Integration in die Schuleinheit – werden begrüsst. Kritisiert wurde in erster Linie die Beschränkung der neuen

Organisationsstrukturen auf den Mittag. Von verschiedenen Seiten wurden auch Vorbehalte gegenüber der geplanten Senkung des Betreuungsschlüssels zur Kosteneinsparung geäußert.

Auch die Evaluatorinnen beurteilen das NMB-Konzept positiv. Es entspricht in seinen Grundzügen den in den gesetzlichen Grundlagen der Stadt Zürich formulierten Zielsetzungen und hat auf Grund der stetig wachsenden Nachfrage nach schulergänzender Betreuung eine hohe Relevanz. Das Konzept müsste in einzelnen Aspekten weiter differenziert und ergänzt werden. Dies betrifft in erster Linie die Regelung der personellen Unterstellungen, die Differenzierung des Betreuungsschlüssels und ein pädagogisches Konzept, das den Neuerungen der NMB Rechnung trägt.

Die neuen Führungsstrukturen haben sich bewährt

Die Einführung der Funktion der Gruppenleitung Betreuung ist ein Kernelement der NMB, das von allen involvierten Akteuren begrüßt wird. Die Schulleitungen streichen hervor, dass sie mit der Gruppenleitung eine klare Ansprechperson aus dem Betreuungsbereich haben. Die Gruppenleitung sorgt auch für eine bessere Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Horten der Schuleinheit und übernimmt die Funktion der Hortzuteilung. Probleme ergaben sich in den Pilotbetrieben als Folge der Beschränkung der Führungsfunktion auf die Mittagszeit. Dies machte es für die Gruppenleitungen zu Beginn schwierig, ihre Kompetenzen durchzusetzen.

Die Einführung der weiteren Funktionen Betreuer/in und Betreuungsassistenz hat sich ebenfalls bewährt. Sie müssen jedoch noch klarer von den anderen Funktionen abgegrenzt werden.

Die NMB-Strukturen fördern die Integration der Betreuung in die Schuleinheit

Aus allen Schuleinheiten wird berichtet, dass der Betreuungsbereich durch die NMB in den Schulen stärker wahrgenommen wird. Dies kann darauf zurück geführt werden, dass mehr Kinder schulergänzend betreut werden. Zudem werden über Mittag verschiedene Räume der Schuleinheit genutzt wie z.B. die Turnhalle oder die Bibliothek. Dadurch sind die Schulhäuser in der Wahrnehmung verschiedener Beteiligter offener und lebendiger geworden, was aber in einzelnen Fällen auch zu Konflikten mit Lehrpersonen geführt hat. Auch die Funktion der Gruppenleitung trägt massgeblich zur Integration des Betreuungsbereichs in die Schuleinheit bei, in dem sie die Zusammenarbeit zwischen Schule und Betreuung erleichtert. Für eine vollständige Integration des Betreuungsbereichs bestehen aber nach wie vor

einige Hindernisse. Die unterschiedlichen Arbeitszeiten des Betreuungs- und des übrigen Schulpersonals stellen eine Herausforderung dar. Sie erschweren gemeinsame Sitzungen und den Einbezug des Betreuungspersonals in die Team- und Qualitätsentwicklungsprozesse der Schuleinheit.

Die Eltern sind mit der Betreuung sehr zufrieden

Die Qualität des NMB-Angebots ist aus Sicht der Eltern hoch. 43% der Eltern bezeichnen das Angebot als sehr gut, weitere 34% als gut und 17% als befriedigend. Nur gerade 4% sind mit der NMB nicht zufrieden. Das Betreuungspersonal beurteilt die Qualität der NMB skeptischer. Sie befürchten, dass sich die Betreuungsqualität als Folge der stärkeren Auslastung der Angebote verschlechtert hat. Aus Sicht der Evaluatorinnen ist vor allem wichtig, dass die Eltern mit dem Angebot zufrieden sind. Das Betreuungspersonal orientiert sich teilweise noch stark am ursprünglichen Berufsauftrag, bei dem die Betreuung von sozial benachteiligten Kindern im Vordergrund stand und entsprechende sozialpädagogische Interventionen erforderte. Mit einer zunehmenden Öffnung der Betreuungsangebote für Kinder aus allen Schichten kommt diesem Aspekt der Betreuung eine geringere Bedeutung zu. Dafür stellen sich dem Personal neue Herausforderungen, wie der Umgang mit grösseren Gruppen, die häufig wechselnde Gruppenzusammensetzung und die Organisation verschiedener Angebote, die auf mehrere Räume verteilt sind. Die kritische Haltung des Betreuungspersonals ist unseres Erachtens eine Folge davon, dass für die NMB keine neuen pädagogischen Konzepte erarbeitet wurden.

Keine Aussagen zu den Auswirkungen der neuen Tarifstruktur und zu den Kosten möglich

Ob die neue Tarifstruktur zu einer stärkeren Nutzung des Angebots durch Kinder von gut verdienenden Eltern beigetragen hat, ist aufgrund des kurzen Zeitraums der Evaluation schwierig zu beurteilen. Deshalb wurde auf eine Auswertung von NutzerInnen-Daten verzichtet. Wir gehen davon aus, dass sich die soziale Durchmischung der NutzerInnen durch den Ausbau der Betreuungsangebote mittel- und langfristig verbessern wird. Dabei dürften auch die Preise eine wichtige Rolle spielen. In der vorliegenden Evaluation wurden auch keine Kostendaten der vier Pilotbetriebe ausgewertet.

Gesamtbeurteilung und Empfehlungen

Das Konzept der Neuen Mittagsbetreuung hat sich in seinen Grundzügen bewährt und erscheint uns mit gewissen Anpassungen auch für eine weitere Ausweitung auf alle Betreu-

ungsangebote der Stadt Zürich geeignet. Allerdings muss beachtet werden, dass die Umsetzung dieses Konzepts einen grundlegenden Wandel im Betreuungsbereich einleitet. Dieser Veränderungsprozess beinhaltet neben den neuen Organisationsstrukturen auch die Neudefinition des Berufsverständnisses und der pädagogischen Konzepte, die aufgrund der sich verändernden NutzerInnen-Struktur erforderlich sein werden. Es ist deshalb wichtig, das Betreuungspersonal in diesem Prozess zu unterstützen, die einzelnen Schritte sorgfältig vorzubereiten und dafür genügend Zeit einzuplanen. Auch auf den weiteren Ebenen stellt die Umsetzung des Konzepts hohe Anforderungen. Die zuständigen Instanzen sind gefordert, die personellen Zuständigkeiten klar zu regeln und die Pflichtenhefte der Schul- und Fachbereichsleitungen entsprechend anzupassen. Das Schul- und Sportdepartement muss die administrativen Prozesse auf ihre Kompatibilität mit den neuen Strukturen überprüfen und die benötigte Unterstützung – insbesondere für die Gruppenleitungen – gewährleisten. Unter Berücksichtigung der kantonalen Richtlinien sollten auch Leitplanken zur Festlegung der Personalressourcen erarbeitet werden. Diese sollten die Zusammensetzung der SchülerInnen – z.B. der Anteil SchülerInnen mit erhöhtem Betreuungsbedarf – wie auch die Raumverhältnisse berücksichtigen. Die Schulleitungen übernehmen die Aufgabe, den Betreuungsbereich zu einem integralen Bestandteil der Schuleinheit zu machen und sorgen dafür, dass für die benötigten Angebote auch geeignete Räumlichkeiten zur Verfügung stehen.