

Protokoll Auszug

Behörde Stadtrat

Beschluss-Nr. 176

Sitzung vom 1. Juni 2016

16.04.22/31.00

**Postulat Andrea Spycher betreffend Erbringung von Dienstleistungen der Abteilung Bildung
Antwort des Stadtrats**

Postulat von	Gemeinderätin Andrea Spycher
Datum des Postulats	16. November 2015
Titel des Postulats	Erbringung von Dienstleistungen der Abteilung Bildung
Datum der Begründung und Überweisung im Gemeinderat	7. Dezember 2015
Frist für Bericht und Antrag	7. Juni 2016 (Art. 46 Abs. 9 Geschäftsordnung des Gemeinderats)
Letzte Stadtratsitzung vor Ablauf der Frist	1. Juni 2016

Wortlaut des Postulats

„Der Stadtrat wird aufgefordert, den Beschluss, die Erbringung von Dienstleistungen der Abteilung Bildung an weitere Gemeinden oder Schulen, zu überprüfen.“

Das Postulat wurde der Abteilung Bildung zur Berichterstattung zugewiesen. Der Bericht liegt heute vor.

Der Stadtrat **beschliesst:**

1. Das Postulat von Gemeinderätin Andrea Spycher betreffend Erbringung von Dienstleistungen der Abteilung Bildung wird wie folgt beantwortet:

Strategie des Stadtrats und heutige Praxis

Der Stadtrat von Bülach und auch die Primarschulpflege betonen in ihren jeweiligen Legislaturprogrammen die Bedeutung von Bülach als Zentrum im Zürcher Unterland. Bülach gestaltet die regionale Entwicklung aktiv mit und hat im Zusammenhang mit der Erbringung von abgestimmten und qualitativ hochstehenden Dienstleistungen eine wichtige Vorbildfunktion gegenüber den umliegenden Gemeinden. Die Primarschule verfügt über eine Reihe von schulnahen Diensten, die in der Abteilung Bildung zusammengefasst sind. Es sind dies die Schulverwaltung, die Schulsozialarbeit, der

Protokoll Auszug

Behörde Stadtrat

Beschluss-Nr. 176

Sitzung vom 1. Juni 2016



Schulpsychologische Dienst, die Fachstelle Therapien sowie die Tagesbetreuung. Als geleitete Teams mit erfahrenen Fachpersonen sind diese Bereiche gut aufgestellt und erbringen für die Schulen zugeschnittene und aus fachlicher Sicht professionelle Dienstleistungen. Drei dieser Bereiche bieten ihre Dienstleistungen bereits heute anderen Gemeinden und teilweise der Sekundarschule Bülach an.

Professionelle Dienstleistungen benötigen eine Mindestgrösse

Kleine Gemeinden haben zum Teil Mühe, Stellen für schulnahe Dienste (Schulsozialarbeit, Schulpsychologie, Therapien) zu besetzen, weil nur kleine Teilpensen angeboten werden können. Kleine Dienste haben zudem den Nachteil, dass bei einem Ausfall der betreffenden Person kein Ersatz zur Verfügung gestellt werden kann. Ebenfalls sind wichtige Bestandteile eines professionell geführten Dienstes wie Weiterbildung und fachlicher Austausch im Team nur ab einer gewissen Grösse des jeweiligen Dienstes gewährleistet. Gründe wie diese haben bereits bisher dazu geführt, dass sich Kreisgemeinden den schulnahen Diensten der Stadt Bülach angeschlossen und mit ihnen entsprechende Leistungsvereinbarungen abgeschlossen haben.

Gesetzliche Bestimmungen für den Schulpsychologischen Dienst

Am 4. März 2015 hat der Regierungsrat beschlossen, in der Volksschulverordnung festzuschreiben, dass ein schulpsychologischer Dienst in der Regel mindestens drei Vollzeitstellen umfassen muss. Diese Vorgabe muss von den Gemeinden bis zum 31. Juli 2017 umgesetzt werden.

Was heisst das für den schulpsychologischen Dienst (SPD) der Stadt Bülach? Dieser verfügt zurzeit exakt über dieses Mindestpensum. Da der SPD seine Dienstleistungen auch gegenüber den Kreisgemeinden erbringt und diese grundsätzlich frei sind, mit wem sie diese Leistungsvereinbarung abschliessen, besteht ein gewisses Risiko, dass bei allfälligen Kündigungen der Leistungsvereinbarung die Mindestgrösse nicht mehr erreicht wird. Mit dem Abschluss von zusätzlichen Leistungsvereinbarungen würde der SPD die gesetzlichen Vorgaben mit Sicherheit einhalten und die Existenz des Dienstes könnte besser gewährleistet werden. Einzelne Schwankungen bei den Pensen könnten so besser aufgefangen werden und das Team hätte eine vernünftige Grösse, so dass auch Stellvertretungen gut abgedeckt werden könnten.

Durch den Regierungsratsentscheid sehen sich etliche Gemeinden gezwungen, sich entweder zusammenzuschliessen oder einem bestehenden schulpsychologischen Dienst anzuschliessen. Davon betroffen sind beispielsweise alle Gemeinden im Rafzerfeld. Selbst wenn sich diese zu einem Zweckverband zusammenschliessen würden, könnte die vorgeschriebene Mindestgrösse nicht erreicht werden. Bülach könnte mit entsprechenden Anfragen konfrontiert werden.

Protokoll Auszug

Behörde Stadtrat

Beschluss-Nr. 176

Sitzung vom 1. Juni 2016



Aktuelle Optionen zur Sicherung der vom Kanton vorgeschriebenen Stellenprozente

Bei der Erneuerung der Leistungsvereinbarungen mit den Kreisgemeinden hat die Gemeinde Winkel mitgeteilt, dass sie im Sommer 2017 aus dem Vertrag mit der Stadt Bülach (Dienstleistungen im Bereich SPD) aussteigen möchte. Das würde auch für Bülach bedeuten, dass die 300 Stellenprozent für den Schulpsychologischen Dienst nicht mehr gehalten werden könnten. Im August 2015 wurden Gemeinden im nördlichen und östlichen Bezirksteil in einem Brief darauf aufmerksam gemacht, dass die Stadt Bülach gemäss Beschluss des Stadtrates grundsätzlich die Möglichkeit hätte, ihre Dienstleistungen im Bereich SPD auch anderen Gemeinden anzubieten. Zwei Gemeinden haben sich daraufhin gemeldet, worauf im Herbst 2015 ein unverbindliches Gespräch stattfand. Zurzeit ist lediglich Eglisau an einem Anschluss interessiert. Aufgrund der örtlichen Distanz könnten die zentralen Dienstleistungen in analoger Form angeboten werden, wie dies mit den bestehenden Kreisgemeinden der Fall ist. Der Abschluss einer Leistungsvereinbarung mit einer Gemeinde wie Eglisau würde gut in die Strategie des moderaten Wachstums passen und könnte helfen, die Qualität und schliesslich auch die Existenz des Schulpsychologischen Dienstes zu sichern.

Alternativen zum eigenen Angebot

Grundsätzlich hätte die Stadt Bülach wie andere Gemeinden ebenfalls die Möglichkeit, die schulnahen Dienste bei anderen Anbietern einzukaufen oder sich mit anderen zusammenzuschliessen. Warum macht sie das nicht und warum ist das auch in Zukunft wenig ratsam?

Zusammenarbeit mit bestehenden, grösseren Diensten

Grössere Dienste, die unter Umständen in der Lage wären, Leistungsvereinbarungen mit der Primarschule der Stadt Bülach abzuschliessen, befinden sich meistens in Bezirkshauptorten oder in den grossen Städten Winterthur und Zürich. Die örtliche Distanz solcher Leistungserbringer hat bedeutende Nachteile. Würde man Personal von diesen Zentren aus abordnen, würden die Gesamtkosten aufgrund der langen Wege steigen, ohne dass in der verbleibenden Zeit mehr Leistungen erbracht werden könnten. Wenn Personal vor Ort (also in Bülach) rekrutiert würde, so wäre die Führung unbefriedigend gelöst. Unsere Bereichsleitungen sind schnell vor Ort, wenn es beispielsweise darum geht, in den Schulen ein Gespräch zu führen. Vorgesetzte aus anderen Bezirkshauptorten wären vermutlich nicht so flexibel, wenn es darum geht niederschwellig zu intervenieren. Zudem wäre es auch ein fatales Zeichen gegenüber den Kreisgemeinden, wenn Bülach als Bezirkshauptort solche Dienstleistungen nicht einmal mehr selber anbieten würde. Aus all diesen Gründen sind solche Zusammenschlüsse für Bülach wenig attraktiv.

Protokoll Auszug

Behörde Stadtrat

Beschluss-Nr. 176

Sitzung vom 1. Juni 2016



Modell gemäss Interessengemeinschaft Bildung Bezirk Bülach (IGB3)

Im Bezirk Bülach gibt es nur einen Schulpsychologischen Dienst (SPD), nämlich derjenige der Stadt Bülach, welcher die Mindestgrösse von 3 VZE erreicht. Alle anderen Dienste erreichen die Vorgaben des Kantons nicht. Die IGB3 hat auf Anstoss von Opfikon im Jahre 2014 eine Arbeitsgruppe gebildet, welche sich dieser Problematik annahm. Einige der in der IGB3 zusammengeschlossenen Gemeinden verfolgen zurzeit ein Modell, bei dem die Schulpsychologinnen und Schulpsychologen weiterhin von der Gemeinde angestellt, jedoch über die KOFASP einheitlich koordiniert und geleitet würden. KOFASB ist die Abkürzung für: Koordinations- und Fachstelle SPD des Bezirks Bülach. Vermutlich werden die beteiligten Gemeinden als Rechtsform einen Verein gründen, dies liegt mindestens eine in Auftrag gegebene Studie nahe. Zwischen dem Verein und den beteiligten Gemeinden würden Leistungsvereinbarungen definiert, welche im Einzelnen die Aufgabenverteilung zwischen der Gemeinde und der KOFAS regeln.

Es ist verständlich, dass für Gemeinden mit Kleindiensten eine solche Lösung erstrebenswert ist, vor allem weil sie wenig am Status quo ändern würde. Zudem sind auch Gemeinden mit Kleindiensten zum Schluss gekommen, dass Zweckverbände eher schwerfällig sind. Für einige ist der Anschluss an einen bestehenden Dienst (zum, Beispiel Bülach) eine echte Alternative für andere aus Distanzgründen oder aus Angst, die Autonomie zu verlieren, eher unrealistisch.

Für die Stadt Bülach, die bereits heute über einen gut funktionierenden Dienst verfügt, der zudem die gesetzlichen Anforderungen erfüllt, bietet das Modell KOFAS keinen Mehrwert sondern würde im Gegenteil zum Abbau der bestehenden Qualität führen.

Zusammenschluss in einem Zweckverband

Einen Zweckverband gibt es beispielsweise im Bezirk Winterthur Land für den schulpsychologischen Dienst. Im Raum Bülach gibt es zurzeit keine entsprechenden Zweckverbände. In solchen ist die Entscheidungsfindung ein eher schwerfälliger Prozess. Als einzelne Gemeinde könnte die Stadt Bülach -auch in finanziellen Angelegenheiten- überstimmt werden und müsste unter Umständen Entscheide mittragen, die nicht mit ihren Vorstellungen übereinstimmen.

Die bisher der Abteilung Bildung unterstellten Dienste verfügen über jahrelange Erfahrung und sorgen für einen hohen und einheitlichen Standard. Als Erbringer dieser Dienstleistung kann die Stadt Bülach direkten Einfluss auf die Qualität der Dienstleistung nehmen. Würde die gleiche Dienstleistung bei einem externen Leistungserbringer eingekauft, ginge das während Jahren aufgebaute Know-how weitgehend verloren und die Stadt Bülach könnte keinen direkten Einfluss mehr auf die konkrete Ausgestaltung der Dienstleistung nehmen, was zu problematischen Abhängigkeiten und Unsicherheiten führen könnte.

Protokoll Auszug

Behörde Stadtrat

Beschluss-Nr. 176

Sitzung vom 1. Juni 2016



Das Angebot der schulnahen Dienste gehört zu den Kernaufgaben der Schulen – zusätzliche Leistungsvereinbarungen müssen begründet und vom Stadtrat bewilligt werden

Ziel der Stadt Bülach ist es, ein möglichst gutes Angebot an schulnahen Diensten zur Verfügung zu stellen, denn diese gehören zum Grundangebot im Volksschulbereich und unterstützen die Schulen und Familien bei der Bewältigung von schwierigen schulischen Situationen, beispielsweise im Bereich der Sonderpädagogik. Bereits durch eine moderate Vergrößerung der Dienstleistung kann im Bereich der Schulpsychologie die Mindestgrösse und damit auch die Existenz des Dienstes garantiert werden. Eine verstärkte Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden schafft Synergien, die anderweitig genutzt werden können. **Bei einer moderaten Vergrößerung des Angebotes geht es also nicht um die Expansion per se, sondern um die Sicherstellung der Qualität und um ein möglichst optimales Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag.** Der Grundsatzentscheid, die Dienstleistungen auch anderen Gemeinden und Schulen anbieten zu können, gibt der Abteilung Bildung keinen Freipass, beliebig in diesem Bereich zu expandieren. Jede neue Leistungsvereinbarung muss vom Stadtrat abgesegnet werden.

Führt eine moderate Vergrößerung zu einem zusätzlichen Ausbau der Verwaltung?

Eine Öffnung des Dienstleistungsangebots gegenüber weiteren Gemeinden oder Schulen führt zwar zu einem grösseren personellen Bestand, für den die Stadt Bülach die Verantwortung trägt. Die für andere Gemeinden erbrachten Dienstleistungen sind aber bereits heute kostendeckend und müssten das auch in Zukunft sein. Zudem sind in den bestehenden Leistungsvereinbarungen die Kündigungsfristen so angesetzt, dass die Abteilung Bildung genügend Zeit hat, den Personalbestand entsprechend zu vergrössern oder zu verkleinern. Weil bei grösseren Diensten das Verhältnis zwischen Fixkosten (z.B. für Raummiete, Entwicklungsprojekte, Qualitätssicherung) und den Kosten für die erbrachte Leistung vorteilhafter ist, können diese grundsätzlich kostengünstiger arbeiten. Die Aufwendungen für die Führung und Verwaltung steigen nicht proportional zur Vergrößerung des Dienstes. Deshalb werden diese Aufwendungen durch die zusätzlichen Einnahmen mehr als gedeckt. Es ist davon auszugehen, dass der von der Stadt Bülach getragene Anteil für die in der eigenen Primarschule erbrachten Dienstleistungen proportional zur betreuten Schülerzahl keinesfalls wachsen, sondern gleich bleiben oder im besten Fall sinken wird.

Kostendeckungsgrad bei der Weiterverrechnung der Dienstleistungen

Bereits heute wird den Kreisgemeinden für die Inanspruchnahme der Dienstleistungen ihr Anteil im Verhältnis zu den bezogenen Dienstleistungen in Rechnung gestellt. Darin eingerechnet sind auch Mietkosten (z.B. beim SPD), IT Kosten sowie Overheadkosten. Sämtliche so genannte „nicht produktive“ Stunden für Führung, Verwaltung, Weiterbildung etc. werden den Gemeinden anteilmässig

Protokoll Auszug

Behörde Stadtrat

Beschluss-Nr. 176

Sitzung vom 1. Juni 2016



ebenfalls in Rechnung gestellt. Der Stadtrat hat in seiner Entscheidung ausdrücklich festgehalten, dass die erbrachten Dienstleistungen kostendeckend sein müssen. Neue Leistungsvereinbarungen würden auch unter diesem Gesichtspunkt geprüft, bevor diese unterschrieben werden.

Fazit

Die schulnahen Dienste der Stadt Bülach sind gut aufgestellt und erbringen für die Schulen abgestimmte und professionelle Dienstleistungen. Die bereits jetzt an Kreisgemeinden angebotenen Dienstleistungen sollen auch anderen Gemeinden oder Schulen angeboten werden können. Einerseits haben die veränderten gesetzlichen Bedingungen bei den schulpsychologischen Diensten (Mindestgrösse) auch die Stadt Bülach in Zugzwang gebracht. Andererseits gibt es gute Gründe anzunehmen, dass sich ein moderates Wachstum positiv auf die Stabilität und die Qualität der Dienste auswirken wird. Bülach als Bezirkshauptort und Zentrumsgemeinde unterstreicht damit auch die Absicht, ihren Teil der Verantwortung an der Erbringung qualitativ hochwertiger Dienstleistungen wahrzunehmen. Die Dienstleistungen werden bereits heute und auch in Zukunft kostendeckend angeboten, was zu keinen Mehrkosten für die Stadt Bülach führen wird. Aus diesen Gründen hat der Stadtrat an seiner Sitzung vom 22. April 2015 der Öffnung der Erbringungen von Dienstleistungen der Abteilung Bildung an andere Gemeinden und Schulen zugestimmt. **Es gibt zurzeit keine neuen Erkenntnisse, die diesen gefällten Entscheidung in Frage stellen.**

2. Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, vom Bericht zum Postulat von Andrea Spycher betreffend Erbringung von Dienstleistungen der Abteilung Bildung Kenntnis zu nehmen und das Postulat als erledigt von der Pendenzenliste abzuschreiben.
3. Mitteilung an:
 - a) Nadja Naegeli, Präsidentin des Gemeinderats
 - b) Mitglieder des Gemeinderats
 - c) Jeannette Wanner, Ratssekretärin
 - d) Mitglieder des Stadtrats
 - e) Mitglieder der Geschäftsleitung
 - f) Medien
 - g) Abonnenten für GR-Drucksachen

Protokoll Auszug

Behörde Stadtrat

Beschluss-Nr. 176

Sitzung vom 1. Juni 2016



Stadtrat Bülach

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M. Eberli', written over a faint, light blue circular stamp.

Mark Eberli
Stadtpräsident

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'C. Mühlethaler', written over a faint, light blue circular stamp.

Christian Mühlethaler
Stadtschreiber