

BERICHT UND ANTRAG DES STADTRATES AN DAS GEMEINDEPARLAMENT

Geleitete Schulen, Konzept/Genehmigung und Nachtragskredit

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen nachfolgenden Bericht und Antrag:

Management Summary

Das Konzept Geleitete Schule und das darauf abgestimmte Funktionendiagramm aus dem Jahr 2008 regeln den operativen Betrieb der Oltner Volksschule. Das Konzept hat sich in der täglichen Arbeit als gute Grundlage erwiesen.

Im sehr dynamischen Bildungsumfeld hat sich in den vergangenen Jahren einiges verändert: Gesellschaftliche Veränderungen, bildungspolitische Entscheide - die zu mehreren Reformen führten - und Gesetzesänderungen haben die Volksschule in den letzten Jahren geprägt und Weiterentwicklungen in Gang gesetzt. Um das Konzept Geleitete Schule auf die neuen Gegebenheiten an der Oltner Volksschule abzustimmen, soll es nach 8 Betriebsjahren (2 Legislaturen) überprüft, überarbeitet und aktualisiert werden. Dafür ist die Schulleitungskonferenz zuständig.

Konkret auslösendes Element für die Überarbeitung waren die Kürzungen der Schulleitungspensen durch das Gemeindeparlament 2014 und 2015. Die Direktion Bildung und Sport nahm dies zum Anlass, die Konzeptgrundlagen zu überprüfen.

2014 hat das Oltner Gemeindeparlament in der Budgetsitzung eine Kürzung bei den Löhnen der Schulleitungen vorgenommen. Darauf hat die Direktion Bildung und Sport eine Schulleitungsstelle gestrichen und das Gesamtpensum der Schulleitungen um 77 Stellenprozente reduziert.

Der Stadtrat als kommunale Aufsichtsbehörde und damit zuständige Stelle für die Ausgestaltung der lokalen Schulleitung hat die Schulleitungspensen für die Schuljahre 2015/2016, 2016/2017 und 2017/2018 auf 419 Stellenprozente festgelegt.

Trotz der Kürzung von 2014 erfolgte 2015 ein weiterer Kürzungsbeschluss des Gemeindeparlaments: Nochmals müsste ein Pensum in derselben Grössenordnung wie 2014 gestrichen werden.

Die Schulleitungen erfüllen eine sehr verantwortungsvolle und anspruchsvolle Aufgabe. Durch die Kürzungsbeschlüsse der letzten Jahre sind sie verunsichert. Es ist deshalb notwendig, die Zuständigkeiten für die Festlegung der Pensen zu klären und sie im neuen Konzept in Beziehung zu setzen mit den zu erfüllenden, heute umfangreicheren Aufgaben. Zudem soll aufgezeigt werden, worin die Veränderungen gesellschaftlicher und politischer Art bestanden und welche Auswirkungen sie auf die Volksschule Olten gehabt haben: Diese ist nicht nur vielgestaltiger geworden, sondern ist auch wesentlich gewachsen. Dies wird im Kapitel 2.6 „Zahlen und Fakten zur Volksschule Olten“ ausführlich dargestellt.

Ebenso wird dargelegt, dass die Bildungskosten in der Stadt Olten seit 2012 sinken - dies trotz wesentlich erweitertem Unterrichtsangebot - und dass in diesem Licht die Pensen der Schulleitungen ihr Geld wert sind: die gut geführte Schule Olten hat die Kosten im Griff.

Deshalb beantragt die Direktion Bildung und Sport, die Überarbeitung des Konzepts Geleitete Schule zu genehmigen und die Pensen für die Schulleitungen, wie durch den Stadtrat beschlossen, für die Schuljahre 2015/2016, 2016/2017 und 2017/2018 auf dem aktuellen Stand von 419 Stellen% beizubehalten.

1. Ausgangslage

1.1 Das Konzept Geleitete Schule ist eine gute operative Grundlage

Seit 2001 funktionierte die Schule Olten auf verschiedenen, dem jeweiligen Stand der Entwicklung angepassten Konzeptgrundlagen. Im April 2005 legte das Solothurner Stimmvolk die Einführung der geleiteten Schule auf dem ganzen Kantonsgebiet bis anfangs Schuljahr 2010/2011 verpflichtend fest. Am 18. Dezember 2008 genehmigte das Oltner Gemeindeparlament das entsprechende neue Konzept „Geleitete Schule Olten“.

Zu Beginn des Schuljahres 2009/2010 wurde das Konzept eingesetzt, diente fortan als operative Grundlage zur Führung der Oltner Schule mit den 4 Primarschulen inklusive Kindergärten, der Sekundarschule und der Musikschule und erwies sich in der Praxis als gute operative Grundlage.

Namentlich sei auf die Konzept- und Führungsgrundsätze hingewiesen. Sie bestimmten den Kurs der Oltner Schule, bildeten eine sinnvolle, operative Richtschnur und sind auch weiterhin gültig:

- *Orientierung an hoher Qualität:*
Konzept 2008, Seite 3: „Um die Qualität der Volksschule auf höchstmöglichem Niveau zu halten, ist eine zukunftsgerichtete Organisation erforderlich.“
- *Klare Aufgabenzuweisung mit Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten innerhalb der zweistufigen Struktur:*
ebd, Seite 3: „Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung müssen auf jeder Führungsebene kongruent sein.“
- *Zeitgemässes Führungsverständnis:*
ebd, Seite 3: „Führung ist geprägt von einem Klima des Vertrauens, der Offenheit, der Loyalität, Glaubwürdigkeit und Ehrlichkeit.“
- *Gute Passung auf die Gegebenheiten der Schule Olten in ihrer dezentralen Struktur:*
ebd, Seite 3: „Was sich dezentral führen lässt, soll dezentral, in den Schuleinheiten, geführt werden.“
- *Stärkung der Schulleitungskonferenz als eigentliche Steuerungsinstanz der Oltner Schule:*
ebd, Seite 4: „Die Schulleitungskonferenz ist oberstes Gremium der Geleiteten Schule Olten (...). Dieses Gremium ist die eigentliche Steuerungsinstanz der Oltner Schulen.“

1.1 Kürzung der Schulleitungspensen

Im Konzept Geleitete Schule aus dem Jahr 2008 wird das Pensum der Schulleitungen mittels einer Formel bestimmt. Damit konnten die vormals massgebenden Entlastungslektionen für Schulleitungen in ein Anstellungspensum (total 413 Stellenprozente) überführt werden. 2012 nahm der Stadtrat eine Pensenerhöhung auf total 496 Stellenprozente vor: Grundlage dafür waren erste Erfahrungswerte mit dem Konzept, die Arbeitszeiterfassungen der Schulleitungen, die neuen Aufgaben und Kompetenzen der Schulleitungen, zusammenhängend mit den verschiedenen Reformen und Umsetzungsprojekten. Der Impuls ging damals vom Kanton aus: Auf Grund der ersten Erfahrungen nach der flächendeckenden Einführung der Schulleitungen erhöhte er 2011 die Subventionen für die Schulleitungen um 40%.

Das Oltner Gemeindeparlament hat in den letzten beiden Jahren Budgetkürzungen im Bereich der Löhne für Schulleitungen vorgenommen. Die erste Kürzung um SFR 80'000.- für 2015 wurde in der Budgetsitzung vom 14. Dezember 2014 beantragt und angenommen, es sei die Formel aus dem Konzept Geleitete Schule vom Dezember 2008 einzuhalten, wie bereits am 27. März 2014 in der Motion „Sicherstellung der Anwendung des Konzepts Geleitete

Schulen Olten“ verlangt. In der Folge davon nahm die Direktion Bildung und Sport Pensenkürzungen bei den Schulleitungen von 77 auf total 419 Stellenprozente vor und sparte weitere SFR 55'000.- aus dem Konzept Geleitete Schule ein. Insgesamt ergab sich eine Einsparung von SFR 180'000.-. Damit war die Sparvorgabe des Parlaments erfüllt.

Der Stadtrat legte mit Beschluss vom Januar 2015 die Pensen für die Schulleitungen für die Dauer der Leistungsvereinbarungsperiode mit dem Kanton 2015 – 2018 fest. Gegenüber der Vorperiode lag das Gesamtpensum der Schulleitungen um die genannten 77 Stellenprozente tiefer.

Trotzdem folgte das Gemeindeparlament an der Budgetsitzung vom 26. November 2015 einem neuerlichen Antrag um eine weitere Reduktion der Schulleitungspensen um SFR 50'000.- (für 5 Monate des Schuljahres 2016/2017), dies, obwohl das Parlament am 23. September 2015 die Motion „Sicherstellung der Anwendung des Konzepts Geleitete Schule“ vom 27. März 2014 als erfüllt abgeschrieben hatte. Die Umsetzung dieses Beschlusses hätte zur Folge, dass die Schulleitungspensen um insgesamt weitere 80 Stellenprozente (entspricht ca. SFR 120'000.-) gesenkt werden müssten. Dies hätte einen Leistungs- und Qualitätsabbau zur Folge und das Pensenvolumen gemäss Konzept 2008 würde deutlich unterschritten. Da die Kürzungsanträge in den Budgetsitzungen erfolgten, wurde darüber keine vertiefte Diskussion geführt: Wie ist die heutige Schule beschaffen? Welcher Art sind die Aufgaben der Schulleitungen? Welche Qualität wird erwartet? Welche Pensen braucht es dazu?

Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag soll auf diese Themen eingegangen und damit die Möglichkeit eröffnet werden, das Thema Bildung, die Schule Olten und die Frage der Schulleitungspensen inhaltlich zu diskutieren. Zudem soll die Zuständigkeit für die Festlegung der Schulleitungspensen nachhaltig geklärt werden. Dies soll auf der Basis des überarbeiteten Konzepts Geleitete Schule 2016 erfolgen.

1.3 Warum wird das Konzept von 2008 überarbeitet?

Die Schule Olten funktioniert in all ihren Bereichen gut, wie die externe Schulevaluation 2011 bestätigte. Diese Tatsache ist sehr wesentlich: Die Schule Olten kann sich auf ihre Hauptaufgabe konzentrieren: Die Arbeit im Unterricht zu Gunsten von Schülerinnen und Schüler. Nicht funktionierende Schulen sind sehr mit sich selber beschäftigt und schnell sorgen Störungen für Unruhe und finden grosse mediale Beachtung.

Inhaltlich hat sich das Konzept 2008 bewährt und bildet weiterhin einen sinnvollen Handlungsrahmen für alle Instanzen und Prozesse der Schule Olten. Anpassungen sind erforderlich auf Grund von Veränderungen, die ein formales Nachführen des Konzept notwendig machen:

- Der gesellschaftliche Wandel betrifft ganz besonders auch die Schule: Es besteht heute eine ausgesprochene Vielfalt der Wertvorstellungen, der Erziehungsstile und der Erwartungen an das Bildungssystem.
- Reformen und Entwicklungen haben die Volksschule seit 2008 geprägt.
- Veränderungen im Bereich der Zuständigkeiten zwischen Kanton und Gemeinden weisen dem Stadtrat und der Schulleitung zusätzliche Verantwortung für die kommunale Schule zu.
- Das neue Staatsbeitragswesen mit abgestuften Schülerpauschalen führt zu neuen Subventionierungsprozessen.
- Funktionen, Prozesse und Bezeichnungen haben sich verändert. Dadurch werden redaktionelle Anpassungen notwendig.
- Die Schulleitungspensen waren in den letzten beiden Jahren Gegenstand von Kürzungsbeschlüssen durch das Gemeindeparlament. Mit der Überarbeitung des Konzepts soll Transparenz hergestellt werden bezüglich Bemessungsgrössen und Zuständigkeiten bei der Festlegung der Schulleitungspensen.

Gemäss Konzept ist die Schulleitungskonferenz für die Überarbeitung zuständig (ebd, S. 8: „[Das Konzept] wird von der Schulleitungskonferenz SLK bei Bedarf überarbeitet.“). Deshalb

setzte die Direktion Bildung und Sport eine gemischte Arbeitsgruppe ein, die den Auftrag erhielt, die oben genannten Anpassungen vorzunehmen.

Der Arbeitsgruppe gehörten an:

- Eng Heinz, Mitglied Fachkommission Bildung
- Frey Beatrice, Schulleiterin Bifang
- Karabas Gökhan, Mitglied Fachkommission Bildung
- Kleiner Ueli, Gesamtschulleiter
- Stutzmann Patricia, Schulleiterin Hübeli
- Von Arx Matthias, Mitglied Fachkommission Bildung
- Yildirim Kerem, Schulleiter Bannfeld

Das überarbeitete Konzept wird dem Gemeindeparlament zur Kenntnisnahme vorgelegt.

2. Erwägungen

2.1 Rechtsgrundlagen

Das überarbeitete Konzept Geleitete Schule 2016 und das Funktionendiagramm beruhen auf den kantonalen (Volksschulgesetz, Stand 01.01.2016) und kommunalen (Schulordnung, 23.05.2013) Rechtsgrundlagen. Änderungen, die seit 2008 erfolgt sind, sind eingearbeitet.

2.2 Veränderungen an der Volksschule seit 2008

2.2.1 Veränderung 1: Gesellschaftlicher Wandel

Seit der Einführung des Oltner Konzepts 2008 haben sich gesellschaftliche Entwicklungen akzentuiert: Die Vielfalt von Lebens- und Familienmodellen mit einer damit einhergehenden Vielfalt von Werten und Haltungen beeinflusst auch die Schule. Diese ist Teil der sich wandelnden Gesellschaft und erbringt neben den Leistungen zu Gunsten einer guten Bildung für alle Kinder weitere Leistungen:

- Betreuung und (Mit)Erziehung: Berufstätige Eltern brauchen eine verlässliche Schulstruktur und die Erziehung der Kinder erfolgt als Verbundaufgabe zwischen Eltern als Gesamtverantwortliche und der Schule.
- Die Schule leistet entscheidende Beiträge zur Integration von Kindern mit Migrationshintergrund. Deren Anteil beträgt 2016 je nach Klasse zwischen 25 und 80%.

2.2.2 Veränderung 2: Ausbau des Bildungsangebotes seit 2008

Im Jahr 2008 und somit bei der Einsetzung des Oltner Konzepts Geleitete Schule 2008 hatten die Schülerinnen und Schüler im Kanton Solothurn schweizweit am wenigsten Unterricht (siehe Regierungsratsbeschluss vom 15. September 2015 zur Einführung des Lehrplans 21). In den folgenden Jahren erfolgte ein gewollter, durch Volksabstimmungen oder Beschlüsse des Kantons- und Gemeindeparlaments legitimierter Aufbau des Bildungsangebotes. Heute liegt Solothurn im Mittelfeld und braucht damit bei der bevorstehenden Umsetzung des Lehrplans 21 (2018) keinen weiteren Ausbau.

a) Folgende Bildungsreformen und -projekte mit damit verbundenem Unterrichtsausbau bei entsprechenden Kosten wurden seit der Einsetzung des Oltners Konzepts Geleitete Schule 2008 umgesetzt:

- **Sek I-Reform ab 2010: Basis Volksabstimmung 26.11.2006**

Sek E und B am Sek-Zentrum Frohheim, Sek P an der Kantonsschule, neues Übertrittsverfahren mit 4 zusätzlichen Lektionen Teamteaching an der 6. Klasse, neue Bildungspläne und Lektionentafeln, Neugestaltung des 9. Schuljahres: 2,2 zusätzliche Lektionen pro Klasse.

- **Passepartout Frühfremdsprachen ab 2011: Basis Volksabstimmung Harnos 26.9.2010**

Frühfranzösisch ab 3. Klassen, Einführung Frühenglisch ab 5. Klasse. Insgesamt 14 Lektionen statt bisher 4.

- **Spezielle Förderung ab 2011: Basis Beschluss Kantonsrat 16.5.2007, Beschluss Gemeindeparlament Olten 27.1.2011**

Auflösung der Kleinklassen (2009 wurden in Olten 8 Kleinklassen für 86 Schülerinnen und Schüler geführt). Stattdessen 27 Lektionen Spezielle Förderung/100 Schülerinnen und Schüler (SuS) an Primarschule/Kindergarten und 25 Lektionen/100 SuS an der Sek I plus 5 Lektionen/100 SuS Logopädie ab 2013.

- **Kindergarten-Obligatorium ab 2012: Basis Volksabstimmung Harnos 26.9.2010:**

Kindergarten ist die erste Stufe der Volksschule. Spezielle Förderung wird auf den Kindergarten ausgedehnt: 27 Lektionen/100 SuS.

b) ohne Unterrichtsausbau, aber kostenrelevant:

- **Klassenleitungsstunde:** Lehrpersonen mit Klassenführungsverantwortung wurden um eine Unterrichtslektion entlastet (ab Schuljahr 2014/2015).

c) Ohne Unterrichtsausbau, nicht kostenrelevant:

- **Neues Laufbahnreglement:** Beurteilung zwischen fördern und fordern, Schullaufbahnentscheide, Übertritt von der Primar- an die Sekundarschule.
- **Einführung von Schulleistungsmessungen (Checks):** an der Sekundarschule, ab Schuljahr 2016/2017 auch an der Primarschule.

d) Der Vollständigkeit halber werden noch die feststehenden zukünftigen Reformen und Projekte aufgeführt, ohne Unterrichtsausbau:

- **Informatische Bildung ab 2017:** Regelstandards ab 3. Klasse, pädagogisch-didaktische und technisch-organisatorische Aspekte, zentrale Aufgabe der Schulleitung: Sie sorgt für fachgerechte Umsetzung.
- **Lehrplan 21 ab 2018:** Erster gemeinsamer Lehrplan für 21 Kantone. Kein Ausbau des Unterrichtsangebotes. Die Einführung ist ein mehrjähriger Prozess, gestaltet durch die Schulleitung als Teil der lokalen Schulentwicklung.

Eine quantitative Analyse des Bildungsausbaus seit 2008 folgt unten in Kapitel 2.6 („Zahlen und Fakten zur Volksschule Olten im Vergleich von 2009 und 2015“).

All diese Reformen und Projekte haben die Schullandschaft verändert und erweitert. Der heutige Schulbetrieb unterscheidet sich vom hergebrachten: Weiterhin findet geführter Klas-

senunterricht statt, er hat auch heute einen grossen Anteil am Unterrichtsgeschehen. Ergänzt wird der geführte Klassenunterricht mit weiteren Formen:

- Mehrere Lehrpersonen arbeiten im Teamteaching gleichzeitig mit der selben Klasse;
- es werden schülerzentrierte Arbeitsformen praktiziert: Schülerinnen und Schüler sind selbstständig und eigenverantwortlich tätig;
- es gibt Einzelunterricht in förderorientierten Sequenzen;
- Schülerinnen und Schüler arbeiten an eigenen Projekten;
- es findet Unterricht in Gruppen, geteilten Klassen statt.

2.2.3 Veränderung 3: Übergabe der Verantwortung für die Qualität der Schule an die Gemeinden

In der Schulordnung der Einwohnergemeinde der Stadt Olten wird in Art. 1 festgeschrieben: „Die Einwohnergemeinde der Stadt Olten schafft die Voraussetzungen für ein qualitativ hochstehendes Volksschulwesen“.

Vor der Einführung der geleiteten Schule hatte das kantonale Schulinspektorat Einblick in die Arbeit der einzelnen Lehrpersonen genommen. Nun ist der Blick der kantonalen Schulaufsicht nur noch auf die Schule als Ganzes gerichtet. Mittels Leistungsvereinbarungen für jeweils 3 Jahre und externen Schulevaluationen alle 6 Jahre stellt die kantonale Aufsichtsbehörde den Einblick in die einzelnen Schulen sicher. Im Übrigen liegt die Verantwortung für die Schul- und Unterrichtsentwicklung bei der Schulleitung und der kommunalen Aufsichtsbehörde (Stadtrat).

Im neuen Qualitätsmanagement-Konzept der Volksschule Kanton Solothurn (gültig ab Schuljahr 2015/2016) überträgt der Kanton der Schule vor Ort explizit mehr Handlungsspielraum und damit auch mehr Verantwortung: „Die Schulen sind für die Entwicklung und Sicherung ihrer Schul- und Unterrichtsqualität verantwortlich. Die Schulleitungen übernehmen unter der Aufsicht der kommunalen Aufsichtsbehörden die Verantwortung für die Schulentwicklung und für das interne Qualitätsmanagement.“ (Einleitung Rahmenkonzept Qualitätsmanagement 2015).

2.2.4 Fazit

Alle diese Gegebenheiten - akzentuierte gesellschaftliche Erwartungen an die Schule, Ausbau des Unterrichtsangebotes und die Übergabe der Verantwortung an die Schulleitung und die kommunale Aufsichtsbehörde – führten der Schule neue, zusätzliche Aufgaben und Verantwortlichkeiten zu, die auch für die Schulleitungen einen Mehraufwand bedeuteten. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, sicher zu stellen, dass die neuen Aufgaben mit angemessenen Ressourcen bewältigt werden können, um dem in der Schulordnung formulierten Anspruch nach hoher Qualität gerecht zu werden. Dazu wird im Konzept 2008 (S. 3) der Grundsatz festgehalten:

„Das Konzept ist aufgabenbasiert. Es geht von den vorgegebenen und zu definierenden Aufgaben der Schulleiterinnen und Schulleiter aus und leitet daraus den Ressourcenbedarf ab.“

2.3 Grundsätze der Überarbeitung

Das Konzept Geleitete Schule aus dem Jahr 2008 sollte bei der Überarbeitung weitgehend erhalten bleiben, da es sich in der Praxis grösstenteils gut bewährt hatte. Die veränderten gesetzlichen Gegebenheiten und Vorgaben sowie veränderte Zuständigkeiten sollten aufgenommen werden. Das Konzept sollte beschreiben, wie die Schule Olten funktioniert, Aspekte der seinerzeitigen Überführung und Ablösung von den Vorgängerkonzepten sollten nicht mehr erscheinen. Zudem sollte sichergestellt werden, dass das überarbeitete Konzept auch

über längere Zeit anwendbar sein sollte und sich nicht durch geänderte Begriffe oder Bezeichnungen ein Veränderungsdruck ergeben sollte.

Das überarbeitete Konzept soll auch Klarheit schaffen in der Frage, wie die Pensen der Schulleitungen festgelegt werden. Auf diesen Aspekt soll in diesem Bericht und Antrag weiter unten (Kapitel 2.7: „Konsequenzen aus der Analyse für die Definition der Schulleitungspensen“) besonders eingegangen werden.

2.4 Die wichtigsten Änderungen auf einen Blick:

Kapitel/Thema	Änderung	Begründung
K 1: Ausgangslage	Neufassung	Anpassung an aktuelle Gegebenheiten
K 2	Neue Überschrift „Ziele, Grundsätze und Grundlagen“	Aktualisierung und Ergänzung
K 2: Kantonale Vorgaben	Neues Diagramm, Nennung der gesetzlichen Grundlagen und der Instanzen/ Funktionen	Verdeutlichung
K 2: Städtische Neuerungen	Neuer Begriff „Städtische Vorgaben“, Nennung der gesetzlichen Grundlagen	Neuer Begriff, die aktuellen Gegebenheiten sind keine Neuerungen mehr
K 3: Organigramm und Systemlandschaft	Überarbeitung	Anpassung an aktuelle Gegebenheiten
K 3: Funktion KoordinatorInnen	Streichung	Anpassung an aktuelle Gegebenheiten, Aufgaben wurden durch Schulleitungen übernommen
K 4: Instrumente der Geleiteten Schule	Grundlagen erscheinen nicht mehr im Titel. Sie werden bereits in Kapitel 2 aufgeführt.	Keine Doppelspurigkeiten
K 4: Genehmigung des Konzepts Geleitete Schule	Der Stadtrat genehmigt das Konzept Geleitete Schule, das Gemeindeparlament nimmt es zur Kenntnis	Präzisierung; entspricht den gesetzlichen Grundlagen Volksschulgesetz und Schulordnung
K 5: Kompetenzen und Aufgaben	Genehmigung des Konzepts Geleitete Schule durch das Gemeindeparlament fällt weg -> Kenntnisnahme	Entspricht den gesetzlichen Grundlagen Volksschulgesetz und Schulordnung
K 5: Kompetenzen und Aufgaben	Der Stadtrat legt die Ausgestaltung der Schulleitung fest	Entspricht der gesetzlichen Grundlage Volksschulgesetz
K 5: Kompetenzen und Aufgaben	Die Fachkommission Bildung oder eine Nachfolgeorganisation ab 2017 ist Begleit- und Resonanzorgan der Schule Olten	Abschaffung der Fachkommission durch Volksentscheid, mögliche Perspektive ab 2017
K 6: Aufsicht und Kontrolle	Neues Kapitel zur kommunalen Aufsichtsbehörde	Fehlte bisher
K 7: Schulleitungspensen	Neue Kriterien zur Festlegung der Schulleitungspensen – Ablösung der Ueberführungsformel	Handlungsrahmen für die kommunale Aufsichtsbehörde, Mitberücksichtigung des Faktors Lehrpersonen-Pensen
K 7: Schulleitungspensen	Die weiteren Entschädigungen werden um SFR 55'000 gekürzt.	Aufgaben sind im Schulleitungspensum integriert (Koordinatorinnen) oder Entschädigungen fallen weg/werden gekürzt
K 8: Kosten und Finanzierung	Kein Vergleich Arbeitszeiten (Tabelle) mehr	Überführung von Unterrichtslektionen in Anstellungspensum ist vollzogen, künftig ohne Bedeutung
a) Schulleitungspensen		
b) Einstufung	Keine Angaben mehr machen, die kurzfristigen Änderungen unterworfen sind	Konzept soll längerfristig anwendbar sein, auch wenn sich Änderungen ergeben.
c) Kostenvergleich	(z.B. Nennung von Löhnen).	
d) Heilpädagogisches Schulzentrum	Streichung	Zuständigkeit vollumfänglich beim Kanton
f) Staatsbeitrag	Neufassung	Neu gemäss Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich FILA

2.5 Gesetzliche Grundlagen für die Festlegung der Schulleitungspensen

- Kantonale Grundlage: Volksschulgesetz

Das Volksschulgesetz (VSG 413.111, Stand 01.01.2016) bildet die kantonale Rechtsgrundlage für die solothurnische Volksschule. Darin werden Rechte und Pflichten der kommunalen Schulbehörden geregelt. Als Behörde der Einwohnergemeinden wird unter 6.1.1. die kommunale Aufsichtsbehörde aufgeführt.

In der Stadt Olten ist der Stadtrat die kommunale Aufsichtsbehörde. Er trifft die strategischen Entscheide und nimmt die Aufgaben wahr, die ihm gemäss der kantonalen Gesetzgebung übertragen sind.

Gemäss § 72 VSG passt die kommunale Aufsichtsbehörde die Ausgestaltung der Schulleitung den örtlichen Gegebenheiten an, erteilt der Schulleitung den Leistungsauftrag, stellt die Schulleitung an, überprüft die Tätigkeit der Schulleitung und die Qualität der Aufgabenerfüllung.

- Kommunale Grundlage: Schulordnung (23.05.2013)

Im Artikel 11 ist der Stadtrat als kommunale Aufsichtsbehörde bezeichnet. Er trifft die strategischen Entscheide über die städtischen Schulen und nimmt die ihm gemäss der kantonalen Gesetzgebung und der kantonalen Leistungsvereinbarung übertragenen Aufgaben wahr. Er erteilt dem Gesamtschulleiter zuhanden der Schulleitungen den Leistungsauftrag und beschliesst das Funktionendiagramm.

- Kommunale Grundlage: Konzept Geleitete Schule

Das Konzept geleitete Schule bildet die kommunale Grundlage für den operativen Betrieb der Oltnen Volksschule. Es beschreibt Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen der einzelnen Akteure, regelt Ausprägung und Stellenwert der Zusammenarbeit und stellt die Beziehungen zu internen und externen Stellen dar.

- Kommunale Grundlage Funktionendiagramm:

Das Funktionendiagramm stellt die wichtigen Prozesse des operativen Betriebs dar und weist den einzelnen Funktionen die jeweiligen Rollen und Kompetenzen zu.

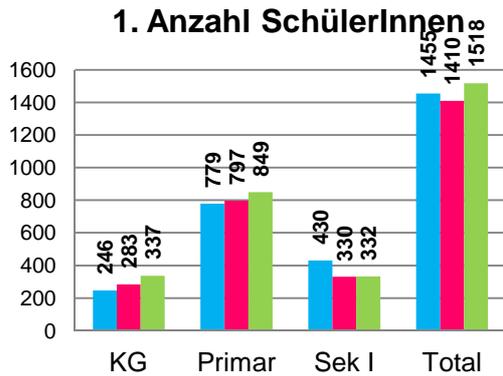
Die genannten Grundlagen sind konsequent aufeinander abgestimmt und weisen der kommunalen Aufsichtsbehörde die Verantwortung für die Ausgestaltung der Schulleitung gemäss den örtlichen Gegebenheiten und damit auch für die dafür erforderlichen Pensen zu.

2.6 Zahlen und Fakten zur Volksschule Olten im Vergleich von 2009 und 2015 (2018)

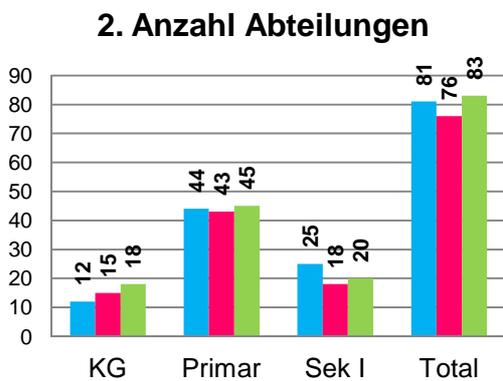
Wie oben dargestellt, hat sich seit der Einsetzung des Oltnen Konzepts geleitete Schule 2008 die Schullandschaft erheblich verändert. Diese Veränderungen waren in erster Linie qualitativer, pädagogischer, und nicht organisatorischer Natur. Sie sollten in der täglichen Arbeit der Lehrpersonen mit ihren Schülerinnen und Schülern wirksam werden und waren entsprechend aufwendig. Die Steuerung dieser Veränderungen erfolgte über den Kanton mit dem Mittel der Leistungsvereinbarung zwischen Kanton und der kommunalen Aufsichtsbehörde (Stadtrat). In der Umsetzung verfolgten der Stadtrat und die Schulleitungskonferenz als operativ Verantwortliche hohe Qualitätsansprüche.

Im Folgenden soll in Form einer quantitativen Analyse dargestellt werden, wie sich verschiedene Parameter rund um den Schulbetrieb seit 2009 verändert haben. Die folgenden Diagramme stellen jeweils dar:

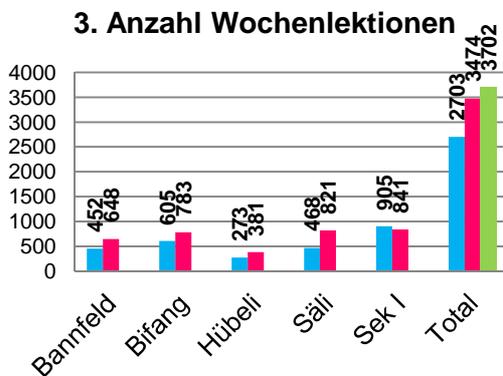
- die Gegebenheiten des Schuljahres 2009/2010 (Einsetzung des Konzepts Geleitete Schule, blaue Säulen)
- diejenigen des Schuljahres 2015/2016 (rote Säulen)
- einen Ausblick in das Schuljahr 2018/2019 (grüne Säulen).



Die Anzahl Schülerinnen und Schüler (SuS) ist heute im Kindergarten und an der Primarschule höher als 2009, an der Sek I tiefer, dies als Folge der Sek I-Reform (Sek P an der Kantonsschule), der Auflösung der 10. Schuljahre und vergleichsweise kleiner Jahrgänge. Im Schuljahr 2018/2019 wird die Gesamtzahl SuS deutlich höher sein als heute.

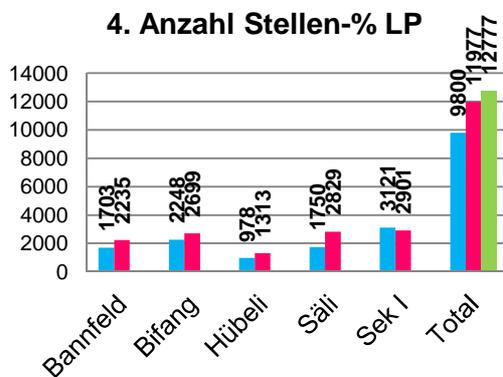


Die Anzahl Kindergarten-Abteilungen (KG) nimmt konstant zu. An der Primarschule wird heute trotz höherer Anzahl SuS eine Abteilung weniger geführt als 2009, dies als Folge von Optimierungen bei den Klassenbeständen. Entsprechend der geringeren Anzahl SuS werden an der Sek I mit denselben Begründungen wie oben weniger Abteilungen geführt. Insgesamt wird es 2018 2 Abteilungen mehr geben als 2009.



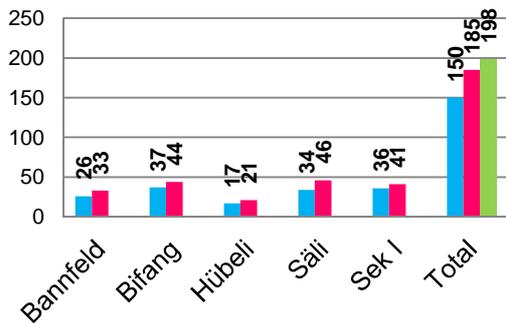
Der auf den Seiten 4 und 5 dargestellte Ausbau des Unterrichtsangebotes zeigt sich deutlich in der grösseren Anzahl der durchgeführten Unterrichtslektionen pro Woche. Dadurch lässt sich die Zunahme im Vergleich von 2009 und 2015 erklären und betrifft vor allem die Kindergärten/Primarschule. Auch an der Sek I wird heute mehr Unterricht erteilt, durchschnittlich 2,2 Lektionen pro Klasse. In der Gesamtbilanz wirkt sich wiederum die geringere Anzahl der geführten Abteilungen aus.

Die zu erwartende Zunahme zwischen 2015 und 2018 beruht im Wesentlichen auf der höheren Gesamtzahl der geführten Abteilungen.



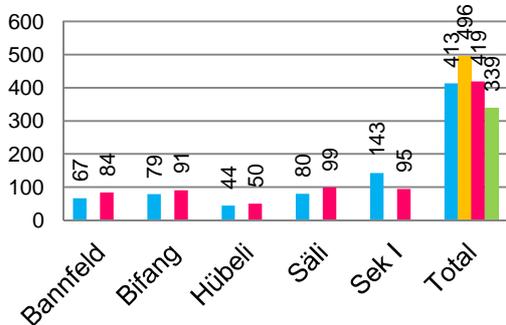
Mehr Unterricht (Diagramm 3) führt zu mehr Stellenprozenten der Lehrpersonen (Diagramm 4). Die Anzahl der Vollzeitstellen hat an allen Primarschulstandorten zu-, an der Sek I leicht abgenommen. Insgesamt ergab die Anzahl Unterrichtslektionen 2009 98 Vollzeitstellen, 2015 120 Vollzeitstellen, 2018 werden es 128 sein.

5. Anzahl Lehrpersonen



Die zunehmende Anzahl Vollzeitpensen wird durch mehr Lehrpersonen abgedeckt. An den Oltnen Schulen sind heute 35 Lehrpersonen mehr angestellt als 2009. Dies entspricht etwa dem Personalbestand der ganzen heutigen Primarschule Bannfeld. Dabei ist das durchschnittliche Pensum der Lehrpersonen mit ca. 65% etwa konstant. Durch das Fachlehrersystem ist der Personalbestand an der Sek I vergleichsweise höher als an der Primarschule. Bis 2018 wird der Personalbestand an der Schule Olten auf fast 200 wachsen.

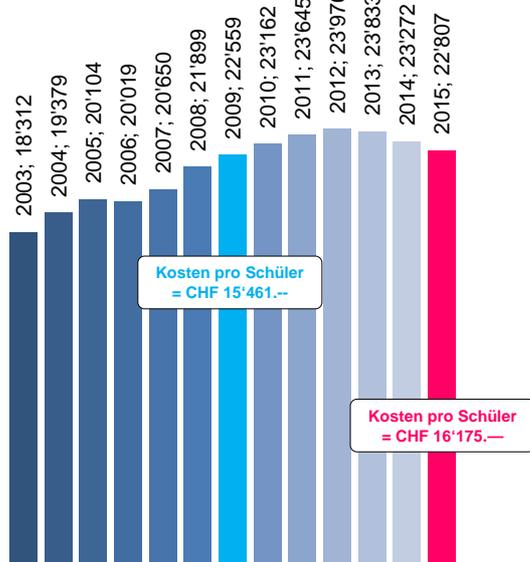
Anzahl Stellen-% SL



2009 betrug das Gesamtpensum der Schulleitungen 413 Stellen%. 2012 erhöhte der Stadtrat die Schulleitungspensen auf insgesamt 496 % (gelbe Säule). Heute beträgt es 419 Stellen%. Im Vergleich mit 2009 sind die Pensen an der Primarschule heute höher, das Pensum an der Sek I deutlich tiefer. Diese Anpassung wurde 2015 durch eine Pensenkürzung um 77 Stellen% vorgenommen. Mit der durch das Gemeindeparlament im Dezember 2015 beschlossenen Kürzung würde das Gesamtpensum ab Schuljahr 2016/2017 noch 339 Stellen% betragen, insgesamt 74 Stellen% weniger als 2009 und damit deutlich weniger als durch die Formel im Konzept 2008 definiert.

Entwicklung der Bildungskosten

Nettoaussgaben Bildung
Angaben Finanzdirektion nach HRM1



Wie oben dargestellt, ist seit 2008 das Schulangebot im Kanton Solothurn kontinuierlich um 12% ausgebaut worden: Mehr Lehrpersonen erteilen heute wesentlich mehr Unterricht. Trotzdem sind die Bildungskosten im Vergleich (Tabelle in 1000 Franken) zwischen 2009 (Einsetzung des Konzepts Geleitete Schule) und 2015 dank gutem Ressourcenmanagement und kostenbewusstem Verhalten an den Oltnen Schulen nur unwesentlich gestiegen, seit 2012 sinken sie sogar kontinuierlich. Dies führt zum Schluss, dass die Stadt Olten ihre Bildungskosten im Griff hat, die Bildung ist kein Kostentreiber.

2.7 Konsequenzen aus der Analyse für die Definition der Schulleitungspensen

Der oben dargestellte Ausbau des Unterrichtsangebotes und damit das grössere inhaltliche und personelle Volumen der Schule Olten führen zu zusätzlichen Aufgaben für die Schulleitungen: Insbesondere ist der höhere Aufwand für die Personalführung zu nennen. Wie in den

Diagrammen 4 und 5 dargestellt, haben die Anzahl der Vollzeitstellen an allen Primarschulen und die Anzahl Lehrpersonen an allen Schulstandorten zugenommen.

2.8 Führungsaufgaben an der Schule Olten: Direktionsleitung Bildung und Sport, Gesamtschulleitung und Schulleitung

Bei der **Direktionsleitung** Bildung und Sport liegt die operative Gesamtverantwortung und –führung der Bildung (Schulen, Frühbereich, schulergänzende Angebote), des Sports und der Abteilung Dienste. Die Direktionsleitung bildet auch die Schnittstelle zur kommunalen strategisch-politischen Ebene, den anderen Direktionen der Stadtverwaltung und zu den Stellen des Kantons. Die wichtigsten sind das Volksschulamt und das Departement für Bildung und Kultur. Eine Gesamtschau über die Vielzahl der kommunalen und kantonalen Bezüge enthält die Abbildung 2 des Konzepts Geleitete Schulen.

Die Führung der Oltner Volksschule (Kindergarten, Primarschule, Sek I und Musikschule) wird durch die Schulleitungskonferenz (Gesamtschulleitung und lokale Schulleitungen) wahrgenommen. Mit der Einsetzung des Konzepts Geleitete Schulen wurden die Aufgaben des ehemaligen Inspektorates und der ehemaligen Schulkommissionen I und II auf die **Gesamtschulleitung** übertragen. Die Gesamtschulleitung führt auch die Schulleitungskonferenz, gemäss Konzept Geleitete Schulen die eigentliche Steuerungsinstanz der Oltner Schulen. Neben Führungs- und Koordinationsaufgaben ist dies im Wesentlichen eine Management-Aufgabe bei der Führung von Veränderungsprozessen im Zusammenhang mit schulischen Entwicklungen und Projekten. Dazu gehören auch das Beschwerdemanagement und die Regelung von Rekursen und Konflikten auf allen Stufen (Eltern, Schülerinnen und Schüler, Lehrpersonen, Schulleitungen). Die Gesamtschulleitung führt 12 Mitarbeitende direkt.

Schulleiterinnen und Schulleiter sind Dreh- und Angelpunkt der lokal verankerten Schulen und haben eine zentrale Funktion für den täglichen Betrieb einerseits, für die fachgerechte und nachhaltige Umsetzung von Reformen und Projekten andererseits. Insgesamt haben sich die Grundlagen der Schulleitungsarbeit an der Schule Olten gegenüber 2008/2009 wesentlich verändert: Neue und anspruchsvolle Arbeiten mussten neben dem Regelbetrieb in das Pflichtenheft der Schulleitungen aufgenommen werden.

Mit der Umsetzung der neuen Schulführung wurde die ganze **Personalführung** in die Hände der Schulleiterinnen und Schulleiter gelegt. Diese haben die Lehrpersonen zu führen, zu fördern und zu beurteilen. Die Personalführung und –entwicklung ist die wichtigste und zeitaufwendigste Aufgabe. Die Schulleitungen haben dabei ausserordentlich grosse Führungsspannen zu bewältigen: Je nach Schuleinheit umfasst der Personalbestand zwischen 20 und 45 Lehrpersonen. Der Führungsaufwand ist hoch, da die Arbeit mit Menschen im Zentrum steht und die Schulleitung für viele Menschen und verschiedene Anspruchsgruppen (Schülerinnen und Schüler, Lehrpersonen) zuständig ist und auch für Eltern Ansprechstelle ist. Prozesse, die an Schulen abzuwickeln und durch die Schulleitungen zu führen sind, sind ausserordentlich vielschichtig und komplex.

Dabei steht im Vordergrund, dass die Schulleitungen für gute Arbeitsbedingungen für die Lehrpersonen sorgen: Diese sollen sich um ihren Unterricht kümmern können, die Schulleitungen halten ihnen den Rücken frei.

Neben der Personalführung umfasst die Schulleitungsaufgabe auch **pädagogische, administrativ-organisatorische, finanzielle** (innerhalb des Budgets) **Führung** und die Verantwortung für die standortbezogene **Kommunikation**. Hier sind die Elternansprüche in den letzten Jahren stark gestiegen.

Im Schuljahr 2015/2016 wurde das neue Rahmenkonzept „**Qualitätsmanagement** der Volksschulen Kanton Solothurn“ eingesetzt. Dieses „gewährt der Schule vor Ort mehr Handlungsspielraum und überträgt ihr damit auch mehr Verantwortung. Der administrative Aufwand und die kantonale Aussenkontrolle werden deutlich reduziert.“ (Kantonale Sparmassnahme gemäss Begleitbrief des Volksschulamtes, 10.12.2014).

Soll die Qualitätsentwicklung nicht dem Zufall überlassen werden, hat die Schulleitung mit der Führung des standortbezogenen Qualitätsmanagements gemäss neuem Rahmenkonzept entsprechende Aufgaben zu übernehmen.

Insbesondere die grossen Reformen Sek I-Reform und Schulversuch Spezielle Förderung, beides Herzstücke der Schule Olten, hatten und haben eine hohe Priorität, sind mehrjährig und bringen einen grossen Führungsaufwand mit sich. Die anvisierten Veränderungsprozesse mussten konzipiert, umgesetzt und im Sinn der Wirkungsziele begleitet werden, sollten die Reforminhalte nicht im Sand verlaufen. Diese neue Schulleitungsaufgabe lässt sich als Veränderungsmanagement bezeichnen. Dazu ist in letzter Zeit am Standort Olten im Zusammenhang mit den finanziellen Gegebenheiten das Thema „Führen in Unsicherheit“ dazugekommen.

Zudem übernehmen die Schulleitungen aufgrund des kommunalen Entlastungspakets ab 2015/2016 die Aufgaben der bisherigen Koordinatorinnen der Fachbereiche Kindergarten, Werken, Hauswirtschaft und Deutsch als Zweitsprache.

2.9 Festlegen der Schulleitungspensen

Für die Ausgestaltung der Schulleitung gemäss den örtlichen Gegebenheiten ist nach dem Volksschulgesetz die kommunale Aufsichtsbehörde – in Olten der Stadtrat – zuständig (siehe S. 7, gesetzliche Grundlagen).

Er legt jeweils für die Dauer einer dreijährigen Leistungsvereinbarungsperiode die Schulleitungspensen fest. Dadurch sind die Schulleitungspensen an die Leistungen gekoppelt, die gemäss Leistungsvereinbarung und dem darauf abgestimmten Schulprogramm zu erbringen sind. Inhaltliche Richtschnur für die Festlegung der Pensen ist das Konzept Geleitete Schule mit dem dazugehörigen Funktionendiagramm, welches seinerseits auf den kantonalen und kommunalen Rechtsgrundlagen beruht.

Bei der Erstellung des Konzepts Geleitete Schule 2008 hatte man keine Erfahrungswerte und orientierte sich an einem Modell, um die bisher üblichen Entlastungsstunden für Schulleitungen in Anstellungspensen zu überführen. Dazu diente eine Formel, die auf der Schülerzahl beruhte. Diese Formel kann aber keine Entwicklungen aufnehmen. Neu soll der Stadtrat statt wie bisher die Pensen nach einer bestimmten starren Formel festzulegen, ein Kriterienbündel heranziehen. Dieses umfasst:

- Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Schulleitungen
- Anzahl Schülerinnen und Schüler
- Anzahl Stellenprozente der Lehrpersonen
- Laufende und geplante Reformen der Volksschule

Damit kann der Stadtrat in einem transparenten Prozess auf Entwicklungen, die sich auf das Aufgabengebiet der Schulleitung auswirken, reagieren und entsprechende Anpassungen vornehmen, die jeweils für drei Jahre gültig sind und dadurch auch für die Schulleitungen eine gewisse Konstanz mit sich bringen. Der Stadtrat kann, wenn entsprechende Gründe vorliegen, die Pensen auch reduzieren, wie bereits bei der Pensenreduktion an der Oltner Sek I von 2015 aufgezeigt.

2.10 Budget und Reporting

Die Löhne für die Schulleitungen werden jeweils auf dem ordentlichen Weg budgetiert, das Budget seinerseits wird durch das Gemeindeparlament beschlossen.

Zudem wird das Gemeindeparlament, angepasst an die Leistungsvereinbarungsperiode, alle drei Jahre in Form des Verwaltungsberichts über Aufgabenerfüllung und Zielerreichung der Oltner Volksschule im Bezug zu den dafür aufgewendeten Mitteln informiert.

Zu diesem Zweck soll die Form des Verwaltungsberichts überdacht werden, um den Anforderungen nach verbesserter Transparenz gerecht zu werden.

3. Finanzielle Konsequenzen

Mit Beschluss vom 19. Januar 2015 hat der Stadtrat als zuständige kommunale Aufsichtsbehörde die Schulleitungspensen für die Leistungsvereinbarungsperiode 2015 – 2018 mit insgesamt 419 Stellen% festgelegt.

Das Gemeindeparlament hat am 26. November 2015 eine Kürzung von SFR 50'000.- in der Position 2190.3010.00 „Löhne Verwaltungs- und Betriebspersonal“ vorgenommen. Im Sinn der oben dargestellten Ausführungen und Erwägungen wird entgegen dem Kürzungsbeschluss ein Nachtragskredit von SFR 50'000.- gewährt.

Auf der Basis des Konzepts Geleitete Schule 2008 (Kapitel 7, Schulleitungspensen) wurden bisher Entschädigungen von insgesamt SFR 65'600.- pro Jahr ausgerichtet. Durch die Überarbeitung des Konzepts Geleitete Schule 2016 entfallen diese Entschädigungen grösstenteils. Dadurch entstehen Einsparungen von ca. SFR 55'000.- pro Jahr.

Beschlussesantrag:

1. Das überarbeitete Konzept Geleitete Schule Olten 2016 wird zur Kenntnis genommen.

Beilagen:

- Konzept Geleitete Schule 2016; Synopse
- Funktionendiagramm

Olten, 5. September 2016

NAMENS DES STADTRATES VON OLTEN

Der Stadtpräsident

Der Stadtschreiber

Dr. Martin Wey

Markus Dietler