

Schulraumplanung Stadt Bern

Analyse und Empfehlungen

Stand vom	8. Dezember 2014
Version	1.0
Status	Definitiv
Autor(-en)	Peter Seiler / Christa Barmettler (RPC AG)
Verteiler	Auftraggeberin

Inhaltsverzeichnis

I	EINLEITUNG	4
1	Ausgangslage	4
2	Zielsetzung und Auftrag	4
3	Methode und Vorgehen	5
II	DARSTELLUNG DER IST-SITUATION	8
1	Akteure, Rollen und Aufgaben	8
2	Prozesse.....	10
3	Grundlagen und Instrumente	10
4	Prinzipien und Parameter der Schulraumplanung	11
III	ANALYSE	13
1	Hinweise aus den Interviews.....	13
2	SWOT-Analyse	14
3	Hinweise aus anderen Städten	15
4	Externe Würdigung	17
IV	SCHLUSSFOLGERUNGEN	19
1	Katalog der Optimierungsvorschläge	19
2	Empfohlene Massnahmen	20
2.1	Empfehlung 1: Schülerinnen- und Schülerprognosen	20
2.2	Empfehlung 2: Auslastungs-, Bedürfnis- und Potenzialanalyse	20
2.3	Empfehlung 3: Zusätzliches kurzfristiges Bereitstellungsverfahren	21
2.4	Empfehlung 4: Koordination der Schulraumplanung	21
2.5	Empfehlung 5: Langfristige Schulraumstrategie	22
2.6	Empfehlung 6: Rollenklärung der Akteure	23
2.7	Empfehlung 7: Flexible Prinzipien und Parameter.....	23
2.8	Empfehlung 8: Höhere Ausgabenbefugnisse	23

V	WEITERES VORGEHEN.....	24
VI	SCHLUSS.....	25
VII	ANHANG 1	26
VIII	ANHANG 2	28

I EINLEITUNG

1 Ausgangslage

Aufgrund der Schulraumplanung für das Schuljahr 2014/2015, die öffentlicher und politischer Kritik ausgesetzt war, hat der Gemeinderat die Direktion für Bildung, Soziales und Sport (BSS) in Verbindung mit der Direktion für Finanzen, Personal und Informatik (FPI) und der Präsidialdirektion (PRD) am 2. April 2014 beauftragt, den Planungs- und Bestellungsprozess von Schulraum zu prüfen sowie dem Gemeinderat Bericht und Antrag zu stellen. Dabei ist insbesondere festzuhalten, wie mit dringenden ausserordentlichen Neubestellungen ausserhalb des MIP-Prozesses zu verfahren ist.

Die BSS hat gestützt auf diesen Auftrag einen Prozess zur Analyse des Schulraumplanungsprozesses eingeleitet und zusammen mit den involvierten Dienststellen Gespräche geführt. Resultat ist ein Grundlagenpapier vom 10. September 2014 betreffend „Schulraumplanung – Zuständigkeiten, Abläufe, Aufgaben“. Der Prüfungsprozess, der anhand des Grundlagenpapiers in konkreten Massnahmen und Verbesserungsvorschlägen münden soll, ist noch nicht abgeschlossen.

Der Gemeinderat hat am 17. September 2014 die entsprechende Zwischenberichterstattung zur Kenntnis genommen und die Direktion Bildung, Soziales und Sport in Verbindung mit der Direktion für Finanzen, Personal und Informatik beauftragt, „ihm bis spätestens Ende 2014 über die kurz-, mittel- und langfristigen Massnahmen sowie über den Zeitplan der „Schulraumstrategie der Stadt Bern“ Antrag zu stellen“ (GRB Nr. 2014-1331 vom 17. September 2014).

2 Zielsetzung und Auftrag

Um die heutige mittel- und langfristige Schulraumplanung auf eine zuverlässigere und gesichertere Basis stellen zu können, müssen namentlich folgende Grundlagen erarbeitet werden:

In einem ersten Schritt sollten unter dem Titel kurzfristige Massnahmen im Rahmen eines externen Mandats bis Ende 2014 Folgendes erarbeitet werden:

- Analyse des Prozesses und der Organisation der Schulraumplanung der Stadt Bern.
- Optimierungsvorschläge bzw. Vorschläge zur Weiterentwicklung (inkl. Inputs zum Grundlagenpapier vom 10. September 2014).

Mittel- bis langfristig sind folgende Aufgaben, die nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts sind, anzugehen: Kapazitätsanalyse pro Schulanlage, Bedürfnisanalyse pro Schulanlage, Potenzialanalyse pro Schulanlage resp. pro Schulkreis im Falle prognostizierten Mehrbedarfs.

Der Auftragnehmer hatte im Rahmen des ersten Schritts einen unabhängigen und neutralen Expertenbericht über die Schulraumplanung in der Stadt Bern zu erstellen. Im Bericht soll eine einfache Kurzdarstellung der heutigen Schulraumplanung in der Stadt Bern, Empfehlungen sowie Massnahmen für die Optimierung der Organisation

und Prozesse der Schulraumplanung enthalten. Ergänzend war ein kurzer Vergleich mit anderen Städten durchzuführen.

Des Weiteren sollte das Vertrauen in die Schulraumplanung, in die Verwaltung sowie in die Direktionen von innen und aussen gestärkt werden; dazu waren die involvierten Dienststellen einzubeziehen.

3 Methode und Vorgehen

Für die Abwicklung dieses Mandats wurde methodisch wie folgt vorgegangen:

Projektorganisation



Informationsbeschaffung

Die umfassende Analyse von Informationen bildete die Grundlage der eingesetzten Methodik. Es wurden folgende Instrumente eingesetzt:

- Analyse und Auswertung schriftlicher Unterlagen zum Ist-Zustand
- Ergänzung der Informationen durch halbstandardisierte Interviews mit Schlüsselpersonen
- Ableitung einer SWOT-Analyse (strengths, weaknesses, opportunities, threats
Stärken, Schwächen, Chancen, Gefahren)

Die externe Projektleitung wurde von den verschiedenen Ansprechpersonen ausführlich mit aktuellen Grundlagen dokumentiert.

Es wurden insgesamt sechs halbstandardisierte Interviews mit den folgenden 12 Personen geführt:

Interviewpartner/innen	Institution
Thomas Pfluger	Hochbau Stadt Bern
Michael Althaus	Hochbau Stadt Bern
Fernand Raval	Immobilien Stadt Bern
Hans Schweri	Immobilien Stadt Bern
Irène Hänsenberger	Schulamt Stadt Bern
Jörg Moor	Schulamt Stadt Bern
Hanni Wyrsch	Präsidentin Schulkommission
Cipriano Alvarez	Schulkommission
Rolf Rickenbach	Schulleitung
Giuliano Picciati	Schulleitung
Mark Werren	Stadtplanungsamt
Christoph Rossetti	Stadtplanungsamt

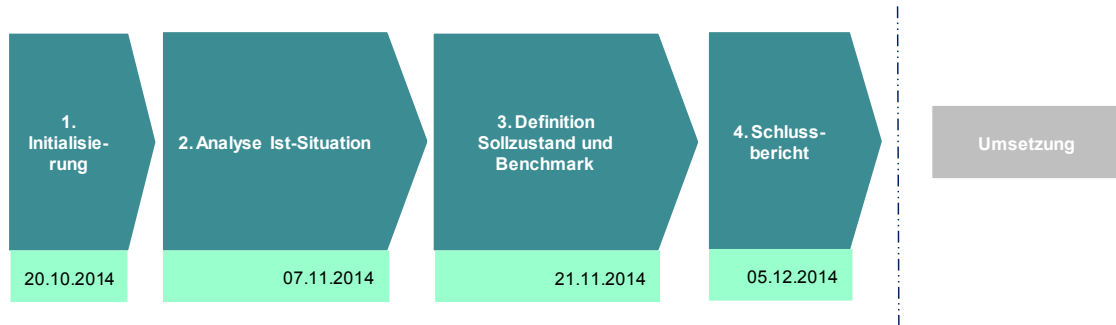
Die Ergebnisse wurden im Rahmen der Begleitgruppe validiert.

Hinweise aus anderen Städten

Es wurden andere Städte (Winterthur, Zürich, St. Gallen, Basel, Luzern) zum Vergleich der Systeme herangezogen.

Vorgehen und Meilensteinplanung

Der Projektabwicklung wurde die folgende Meilensteinplanung zu Grunde gelegt:



II DARSTELLUNG DER IST-SITUATION

1 Akteure, Rollen und Aufgaben

In der Schulraumplanung existieren im Ist-Zustand folgende Akteure mit folgenden Rollen und Aufgaben:

Akteure	Rolle	Aufgaben
Schulamt Stadt Bern (SCH)	Koordination Schulraumplanung sowie Bestellung Schulraum	<ul style="list-style-type: none"> • Koordination des direktionsübergreifenden Prozesses der Schulraumplanung • Verantwortung für Kommunikation innerhalb der Verwaltung und gegenüber Schulbehörden, Schulleitungen und der Bevölkerung • Lieferung von Basisdaten an die Statistik Stadt Bern für Schülerinnen- & Schülerprognosen • Plausibilisierung der Schülerinnen- & Schülerprognosen • Zusammenarbeit mit Schulleitungen zur Klärung der Schulraumbedürfnisse • Überprüfung der Bedürfnisanmeldung der Schulleitungen • Anmeldung neuer Bedürfnisse zu Handen von ISB im MIP-Prozess • In dringenden Fällen ausserordentliche Bedürfnisanmeldungen • Mitwirkung bei Projektierungen des HSB
Immobilien Stadt Bern (ISB)	Vertretung Eigentümerschaft (Definition Raumbedürfnisse aufgrund Anmeldung Schulamt)	<ul style="list-style-type: none"> • Umwandlung der Nutzendenbedürfnisse in Raumbedürfnisse • Bestimmung des Potenzials pro Schulanlage und bei allfälligem Raummehrbedarf Klärung der Erweiterungsmöglichkeiten zusammen mit SCH und SPA (Auslastungsanalyse) • Bestimmung der einzuleitenden Massnahmen, unter Einbezug SCH: <ul style="list-style-type: none"> ○ Suche nach Mietlösungen oder ○ Initiierung von baulichen Massnahmen • Bestimmung der nötigen baulichen Massnahmen, unter Einbezug SCH • Beauftragung von HSB mit der Ausführung von baulichen Massnahmen • Nachführung der Investitionsplanung • Kreditantrag für ausserordentlich Schulraumbestellung

Akteure	Rolle	Aufgaben
Stadtplanungsamt (SPA)	Beizug in städtebaulichen Fragen	<ul style="list-style-type: none"> • Berücksichtigung der Schulraumbedürfnisse im Rahmen von Stadtentwicklungsprojekten • Änderung planungsrechtlicher Grundlagen aufgrund neuer Bedürfnisse • Beizug durch ISB (und SCH) im Falle prognostizierten Mehrbedarfs: Erfassung der Entwicklungsmöglichkeiten der betreffenden bestehenden Schulanlagen in Bezug auf Erweiterungen und Verdichtungen • Beizug durch ISB (und SCH) im Falle prognostizierten Mehrbedarfs: Erfassung von Bauland für mögliche Neubauten • Zusammenarbeit mit ISB für Bereitstellung des Schulraums aufgrund neuer Bedürfnisse
Hochbau Stadt Bern (HSB)	Bauherrenvertretung Beizug in städtebaulichen Fragen	<ul style="list-style-type: none"> • Durchführung von Machbarkeitsstudien, Vorstudien und Wettbewerben • Bestimmung der notwendigen baulichen Massnahmen gemäss Auftrag von ISB • Auftragserstellung • Verantwortung für Vor- und Bauprojekt • Erstellung des Kreditantrags für Projekt- und Baukredite
Statistik Stadt Bern	Lieferantin von Grundlagen und Prognosen	<ul style="list-style-type: none"> • Jährliche Erstellung der Schülerinnen- und Schülerprognosen • Unterstützung der Plausibilisierung der Daten in Verbindung mit SCH und SPA (Wohnbauförderung)
Schulen (Schulleitung und Kommissionen)	Vertretung Nutzende Schulleitung: Mitwirkung und Miteinbezug Schulkommission: Miteinbezug	<p><i>Schulleitungen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Verantwortung für Schul- und Klassenorganisation • Umsetzung betrieblicher Massnahmen: Ausgleich innerhalb des Schulkreises, Optimierung des bestehenden Schulraums • Verantwortung für Erfassung der im Einzugsgebiet des Schulstandorts wohnhaften Kinder und Jugendlichen • Verantwortung für die Überprüfung der Schülerinnen- und Schülerprognosen mit der aktuellen Schülerinnen- und Schülerstatistik im Schulstandort und im Schulkreis • Bedürfnisanmeldungen von baulichen Anpassungen beim SCH

Akteure	Rolle	Aufgaben
		<ul style="list-style-type: none"> • Verantwortung für Information ihrer Schulkommission <p><i>Schulkommissionen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aufsicht über die Schulleitungen, Ergebniskontrolle (v.a. in aussergewöhnlichen Situationen) • Interessenvertretung des Quartiers gegenüber Dritten • Zusammenarbeit mit der Direktion für Bildung, Soziales und Sport

2 Prozesse

Im Rahmen der Schulraumplanung sind folgende Prozesse relevant:

- Schulraumbedürfnisermittlung (statistische Grundlagen, Einschreibezahlen, Eingaben Nutzende)
- Schulraumanalyse (Auslastungs- und Potenzialanalyse / Simulation Disposition)
- Bereitstellung von Schulraum (Zumiete / Bau)
- Strategische Schulraumplanung und Koordination (noch nicht formell und explizit existierend)

3 Grundlagen und Instrumente

Das Rollenmodell Management Immobilien Verwaltungsvermögen basiert auf dem Immobilienhandbuch Verwaltungsvermögen (vom 18. Dezember 2013).

Die Schulraumplanung stützt sich auf folgende Instrumente:

- Statistische Grundlagen
 - Zahlen der Statistikdienste Stadt Bern (Prognosen)
 - Zahlen Einschreibeverfahren
 - Zahlen des Schulamts (effektive Schülerzahlen)
- Mittelfristige Investitionsplanung (MIP)
- Pläne / Kartenmaterial mit Auswertung der Auslastung und des Potenzials der jeweiligen Schulhäuser
- RIchtraumprogramm

4 Prinzipien und Parameter der Schulraumplanung

Schulortsprinzip

- Schülerinnen und Schüler sollen in der Regel da zur Schule gehen, wo sie sich hauptsächlich aufhalten (Volksschulgesetz VSG, Art. 7).
- Kinder im Kindergarten und in der Unterstufe sollen ihren Schulweg selbständig bewältigen können. Dafür steht ihnen der Schulraum im Quartier zur Verfügung.
- Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I gehen in Oberstufenzentren zur Schule. Ihnen können weitere Schulwege zugemutet werden.

Schulkreisgrenzen

- Grundsätzlich gehen die Schülerinnen und Schüler in demjenigen Schulkreis zur Schule, in dem sie ihren Wohnsitz haben.
- Innerhalb der Schulkreise gibt es keine festgelegten Grenzen.

Transporte

- Mit dem Grundsatz, dass Schülerinnen und Schüler da zur Schule gehen, wo sie ihren Wohnsitz haben, besteht von Seiten der Eltern kein Anspruch auf Schülerinnen- und Schülertransporte.
- Im Zusammenhang mit der Unentgeltlichkeit der obligatorischen Schule ist die Stadt verpflichtet, die Kosten für die Schülerinnen- und Schülertransporte zu tragen.
- Schülerinnen- und Schülertransporte in der Stadt Bern werden vom Kanton nicht subventioniert, da die Stadt Bern die Kriterien (topographische Verhältnisse) nicht erfüllt.

Zumutbarkeit der Schulwege

- Die Zumutbarkeit der Schulwege wird kantonal vorgegeben. Es handelt sich nicht um einen fixen Wert.
- In der Regel gilt ein Schulweg von 30 Minuten und/oder 1.5 km als zumutbar. Die Sicherheit ist dabei zusätzlich zu berücksichtigen.

Parameter Richtraumprogramm

- Diese werden gemäss Beilage „Richtraumprogramm für die Volksschule der Stadt Bern“ im Anhang 2 gehandhabt.

III ANALYSE

1 Hinweise aus den Interviews

- Es fand eine Neuorganisation in der Stadtverwaltung statt (Integration von Stadtbauten in Verwaltung; Zimbe).
- Die Aufgaben und Prozesse im Rahmen der Schulraumplanung sind grundsätzlich definiert.
- Die Rollen der Akteure im Rahmen der Schulraumplanung sind grundsätzlich festgehalten.
- In der Schulraumplanung arbeiten diverse Akteure verschiedener Direktionen (ISB, HSB, SCH, SPA etc.), was zu einer gewissen Komplexität führt.
- Alle Akteure anerkennen die Problemsituation in der Schulraumplanung für das Schuljahr 2014/2015 und sind bereit, daraus zu lernen.
- Die Demografie lässt eine Tendenz zu steigenden Schülerzahlen voraussagen, der Schulraum wird daher in bestimmten Schulkreisen knapper.
- Es wird darauf hingewiesen, dass keine Reservefläche für Schulraum vorhanden ist und auch keine geschaffen wird.
- Es wurden insbesondere folgende Stärken herausgestrichen:
 - Die Bereiche in der Verwaltung wollen zusammenarbeiten;
 - Alle Akteure sind der Meinung, dass die bestehenden Prinzipien oder Parameter in der Schulraumplanung aufgeweicht werden können.
- Es wurden insbesondere folgende Schwächen identifiziert:
 - Es fehlt eine effektive Koordination zwischen den Akteuren, eine klare Federführung;
 - Es existiert keine formalisierte langfristige Schulraumplanung (Strategie);
 - Die Ausgabenbefugnisse sind für den Immobilienbereich sehr gering (Gemeinderat: CHF 300'000.-).
- Weitere Stärken und Schwächen des Systems werden in der nachfolgenden SWOT-Analyse festgehalten.
- Weiter wurde u.a. auf die Notwendigkeit der aktiven Einbindung der relevanten Stellen sowie der entsprechenden Kommunikation hingewiesen. Auch wird eine engere Zusammenarbeit Schulleitung und Schulamt gewünscht.

2 SWOT-Analyse

Mit Hilfe der SWOT-Analyse (strengths, weaknesses, opportunities, threats) können die Stärken und Schwächen sowie die zukünftigen Chancen und Risiken aus den Interviews für die verschiedenen Themenfelder dargestellt werden. Dies ergibt das folgende Bild:

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Die Akteure sind motiviert, gemeinsam an der Schulraumplanung mitzuwirken. • Der Lernprozess aus der kürzlich erfolgten Problematik der Schulraumplanung ist im Gang. • Das System der Schulraumplanung funktioniert bei einer mittel- bis langfristigen Planung. • Die Prozesse für die langfristige Schulraumplanung sind grundsätzlich definiert. • Die Instrumente für die langfristige Planung des Schulraums sind teilweise vorhanden. • Die Zusammenarbeit Schulleitung und Schulamt funktioniert grundsätzlich gut. 	<ul style="list-style-type: none"> • Die Aufgaben in der Schulraumplanung sind noch nicht abschliessend zugeordnet. • Das Rollenverständnis im Rahmen der Schulraumplanung ist bei den Beteiligten noch nicht einheitlich geklärt (z.B. auch Rechte der Schulleitungen). • Es besteht kein etabliertes System für temporäre Lösungen im Rahmen einer kurzfristigen Schulraumanpassung. • Die Koordination zwischen den Akteuren (auch zwischen operativer und politisch-strategischer Ebene) funktioniert nicht vollumfänglich. Die entsprechende Kommunikation kann verbessert werden. • Die statistischen Grundlagen sind vorhanden, die Verantwortung für die entsprechende Auswertung der Zahlenbasis ist unklar. Zudem findet keine genügende Validierung der potenziellen Schülerzahlen bei den Schulleitungen statt. Der Siedlungsbau findet im Zahlenmaterial zu wenig Beachtung. • Die Akteure aus der Verwaltung wissen jeweils, wie viel Fläche pro Schule zur Verfügung steht. Die Belegung ist jedoch Sache der Nutzenden bzw. der Schulleitung. • Die Schulhäuser sind zum grossen Teil überbelastet oder teilweise nicht gut ausgelastet. • Das Know-how im Baubereich ist bei der BSS im Wiederaufbau, es bestehen noch Defizite. • Die aktuell vorhanden personellen Ressourcen für die Aufgabenerfüllung bei der Schulraumplanung bei der BSS (Bedürfnisermittlung, Planung, Begleitung der Bauprojekte als Bestellerin etc.) reichen momentan nicht aus. • Der Gemeinderat hat eine zu geringe Ausgabenbefugnis im Immobilienbereich (CHF 300'000.-). • Die politische Vertretung des Baugeschäfts in der Schulraumplanung ist bei der BSS angesiedelt.

Stärken	Schwächen
	<ul style="list-style-type: none"> • Eine festgehaltene Schulraumstrategie fehlt momentan. • Es besteht eine Zersplitterung der Zuständigkeiten und Kompetenzen beim Schulamt, bei den Schulleitungen und den Schulkommissionen. • Es besteht keine einheitliche Ansprechperson im Rahmen der Schulraumplanung für die Schulleitungen.

Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> • Die Basis für eine gemeinsame Zusammenarbeit zwischen den Direktionen ist vorhanden. • Die Prinzipien (Schulkreise, Raumprogramm etc.) können laut den Akteuren bei kurzfristigen Entscheidungen in der Schulraumplanung aufgeweicht werden. • Die Modulbauten für temporäre Lösungen unterstützen die Flexibilität der Schulraumplanung. • Es sind grundsätzlich Räume (in Gebäuden) für Schulen in Bern vorhanden, es bedingt jedoch einer entsprechenden Kommunikation und Planung. • Die Integration der Stadtbauten in die Verwaltung kann für die Zusammenarbeit im Rahmen der Schulraumplanung unterstützend sein. 	<ul style="list-style-type: none"> • Die Ansprüche aus der Bevölkerung zu den „Prinzipien und Parametern“ sind gross; teilweise fehlt es an Flexibilität. • Bei Modulbauten oder sonstigen Neubauten können Einsprachen der Anwohnerinnen und Anwohner eintreffen und den Bau verzögern. Teilweise fehlt es an Toleranz der Anwohnerinnen und Anwohnern gegenüber den Schulen. • Die Schulmodelle sowie die damit verbundenen Raumbedürfnisse der Schulen verändern sich stetig. Die Entwicklung der Schulraumbedürfnisse ist schwer planbar. • Die Kapazitätsanalysen pro Schulanlage, die Bedürfnisanalysen pro Schulanlage, die Potenzialanalysen pro Schulanlage resp. pro Schulkreis im Falle prognostizierten Mehrbedarfs stehen nicht zeitgerecht in guter Qualität zur Verfügung. • Vorinvestitionen für initiiertes Wachstum (z.B. auch im Bildungsbereich) sind politisch umstritten.

3 Hinweise aus anderen Städten

Die folgenden fünf Städte wurden für einen Vergleich einbezogen:

- Basel
- Luzern
- St. Gallen
- Winterthur
- Zürich

Nachfolgend werden die wichtigsten Erkenntnisse zusammengefasst. Eine synoptische Darstellung verschiedener Merkmale (allg. Hinweise, Rollen/Akteure, Prozesse, Instrumente, Fachstellen, Ressourcen, Prinzipien und Parameter, Ausgabenbefugnisse) befindet sich im Anhang.

Von den fünf untersuchten Städten haben drei eine Fachstelle für die Schulraumplanung eingerichtet, die jeweils im Bildungsbereich angesiedelt ist. Die befragten Personen sind sich einig, dass eine Schulraumplanung nur so gut sein kann, wie die Instrumente es zulassen. Die Grundlage für eine gute Schulraumplanung sind zuverlässige Prognosezahlen und klare Prozesse. Die Schulkreise oder Schulbezirke lassen sich in allen Städten leicht anpassen und sind keine fixen Parameter.

Die Stadt Basel ist aktuell an der Harmonisierung ihres Schulsystems, bei der zeitgleich die Schulraumplanung angepasst wird. Die Stadt Basel funktioniert nach dem Drei-Rollen-Prinzip. Bei diesem Prinzip sind das Erziehungsdepartement (mit Fachstelle), das Finanzdepartement (Eigentümer der Immobilien) und das Baudepartement als gleichberechtigte Partner in der Schulraumplanung definiert.

In Luzern beschäftigt sich ebenfalls eine Fachstelle mit der Schulraumplanung. Die Ausgabenbefugnis des Stadtrats (analog Gemeinderat) beläuft sich auf CHF 750'000.-

Bei der Stadt St. Gallen ist hervorzuheben, dass die Immobilien im Besitz des Schulamts sind und somit ein Akteur weniger bei der Schulraumplanung involviert ist. Des Weiteren besteht in der Stadt kein Schulrat (gleichzusetzen mit den Schulkommissionen). Die Vorgesetzten der Schulleitungen sind Abteilungsleitende des Schulamts.

In Winterthur erfolgt die Erarbeitung der Daten sowie die Analyse und Auswertungen durch eine externe Firma, die eng mit der zuständigen Stelle für die Schulraumplanung in Winterthur zusammenarbeitet. Das Vorgehen im Rahmen der Schulraumplanung ist in einem „Handbuch“ festgehalten.

Die Stadt Zürich unterhält ebenfalls eine Fachstelle. Diese ist laut Aussagen mit 360 Stellenprozenten zu knapp dotiert. Die Stadt besitzt ein Prozesshandbuch für die Schulraumplanung und -bereitstellung, in dem die Rollen und Prozesse klar geregelt sind. Die politische Vertretung der Baugeschäfte erfolgt durch das Hochbaudepartement.

4 Externe Würdigung

Aufgrund der Hinweise aus den geführten Interviews, der SWOT-Analyse und des Vergleichs mit anderen Städten kann aus externer Sicht zur Ist-Situation der Schulraumplanung in der Stadt Bern folgendes festgestellt werden:

- Die Beurteilung der Problemsituation in der Schulraumplanung für das Schuljahr 2014/2015 ist bei den verschiedenen Akteuren grundsätzlich einheitlich: Es wird allseits eingestanden, dass Schwierigkeiten aufgetreten sind, ohne sich aber gegenseitig Schuldzuweisungen zu machen. Der Wille, daraus konstruktive Schlüsse zu ziehen und zu optimieren ist bei allen Akteuren spürbar vorhanden. Damit besteht ein gutes Fundament, die Schulraumplanung der Stadt Bern weiterzuentwickeln.
- Weiter wurde in den Gesprächen der Eindruck gewonnen, dass sich alle Beteiligten aus den verschiedenen Direktionen im Rahmen der Schulraumplanung konstruktiv einbringen wollen. Selbstverständlich können die Ziele der verschiedenen Direktionen antinomisch sein, dessen sind sich die verschiedenen Akteure mit ihren unterschiedlichen Rollen bewusst.
- Für die mittel- bis langfristige Schulraumplanung bestehen grundsätzlich die nötigen Prozesse sowie Instrumente, und die Zuständigkeiten sind im Grundsatz geregelt. Instrumente für Auslastungsanalysen und Simulationen zu den einzelnen Schulanlagen stehen aber noch nicht (in geeigneter Form) zur Verfügung. Schülerinnen- und Schülerprognosen für die Bedarfsermittlung waren bis anhin zu ungenau. Der bereits laufende Prozess der Rollenklärung ist weiterzuführen. Die Handhabung in der Praxis hat gemäss dem definierten Modell zu erfolgen; das bedeutet zum Beispiel auch, dass die Schulleitungen die Zunahme der Anzahl Klassen melden, diese Eingabe durch das Schulamt überprüft wird, dann die Verwaltung (ISB, SCH und allenfalls HSB) die Lösung sucht und bestimmt. Bei diesem Beispiel stellt sich die Frage, ob allenfalls die Bedarfsdeckung politisch durch den Gemeinderat bestimmt werden soll – vgl. auch den nächsten Punkt.
- Es besteht keine Schulraumstrategie, die eine gezielte langfristige Ausrichtung der städtischen Aktivitäten ermöglicht, und die Koordination der verschiedenen Akteure ist zu wenig ausgeprägt und formalisiert: es stellt sich insbesondere die Frage des Einbezugs des politischen Beschlussorgans (Direktorin, Direktor oder Gemeinderat).
- Es bestehen insbesondere Defizite bei Prozessen und Instrumenten, um auf kurzfristige Schulraumbedürfnisse adäquat zu reagieren. Zu den ordentlichen Bestellverfahren ist deshalb unbedingt ein Prozedere für die Realisierung kurzfristiger Raumbedürfnisse zu konzipieren und zu implementieren.
- In Zeiten mit steigenden Schülerinnen- und Schülerzahlen nimmt der Koordinationsaufwand in der Schulraumplanung in allen Phasen zu, indem die Raumbedürfnisermittlung sowie die Raumanalyse komplexer werden und in der Bereitstellung durch Bauprojekte Ressourcen gebunden werden. Die personellen Ressourcen der Stadt Bern für die gegenwärtige Schulraumplanung sowie die Optimierung der eingesetzten Instrumente sind mittelfristig ungenügend.

- Die bestehenden Prinzipien und Parameter der Schulraumplanung dienen als Basis für die Bedarfsermittlung sowie die Planung von Bauvorhaben. Das ist gut so. Sie widerspiegeln Bedürfnisse einer urbanen Gesellschaft und beinhalten pädagogische Ziele und Normen, die übrigens einem Wandel unterworfen sind, z.B. durch Lehrplanentwicklungen und durch das Implementieren neuer didaktischer Konzepte. In der Praxis sollten diese Prinzipien (insbesondere Schulkreisgrenzen und Zumutbarkeit der Schulwege) bei der Auslastung von Schulanlagen flexibler gehandhabt werden. Die Bedürfnisanmeldung durch die Schulleitungen über das Schulamt hat zudem generell zu erfolgen (Anzahl zusätzlicher Klassen); dementsprechend generell soll auch die Bestellung des (zusätzlichen) Schulraums erfolgen, das Wie (Zumiete, Modulbauten etc.) muss in dieser Phase noch offen gelassen werden.
- Es ist die Option eines Ausgabenbeschlusses für eine bestimmte Anzahl Modulbauten zu prüfen, die je nach Bedarf (kurzfristig) realisiert werden können.
- Das Zusammenwirken Volksschulkommission, Schulamt (und Verwaltung) und Regionales Inspektorat ist aufgrund der kantonalen rechtlichen Vorgaben sowie der städtischen Ausgestaltung (mit der freiwilligen Ausprägung mit Volksschulkommissionen) komplex.
- Letztlich ist darauf hinzuweisen, dass die im Quervergleich für Immobiliengeschäfte sehr tiefen Ausgabenkompetenzen in der Stadt Bern die Beschaffungsprozesse unnötig verlängern, was Ressourcen bindet und das Realisieren von Lösungen massiv erschwert.

IV SCHLUSSFOLGERUNGEN

Aufgrund der durchgeführten Analyse können die Optimierungsvorschläge im folgenden Kapitel abgeleitet werden. Sie sind chronologisch entlang des Gesamtprozesses der Schulraumplanung strukturiert, der mit der Raumbedürfnisermittlung (Grundlagen, Prognosen, Eingaben Anforderungen) beginnt, worauf die Analyse und dann die Bereitstellung folgen; neu soll eine strategische Planung implementiert werden. Zum Schluss folgen Vorschläge, die helfen, die Rahmenbedingungen in der Schulraumplanung zu optimieren.

1 Katalog der Optimierungsvorschläge

Den Prozess der Raumbedürfnisermittlung optimieren

1. Systematische Schülerinnen- und Schülerprognosen durch die BSS

Den Prozess der Raumanalyse optimieren

2. Auslastungs-, Bedürfnis- und Potenzialanalyse je Schulkreis und Schulhausanlage durch ISB, gemeinsam mit der BSS

Den Prozess der Bereitstellung optimieren

3. Zusätzliches ausserordentliches Bereitstellungsverfahren (für kurzfristige Schulraumbeschaffung) – zum bestehenden ordentlichen (mittelfristigen, bis zu 6 Jahren)

Den Prozess der strategischen Planung und Koordination ausbauen bzw. etablieren

4. Koordination der Schulraumplanung
5. Langfristige Schulraumstrategie (Schulraumprogramm)

Rahmenbedingungen optimieren

6. Rollenklärung der Akteure (inkl. insbesondere Bestellprozess und politische Vertretung Baugeschäfte)
7. Flexiblere Prinzipien und Parameter in der Schulraumplanung
8. Höhere Ausgabenbefugnisse im Immobilienbereich

2 Empfohlene Massnahmen

2.1 Empfehlung 1: Schülerinnen- und Schülerprognosen

E1	Systematische Schülerinnen- & Schülerprognosen durch die BSS		
<i>Kurzbeschreibung</i>	<i>Verantwortlich</i>	<i>Termin</i>	
<p>Die Schülerinnen- und Schülerprognosen waren bis anhin zu ungenau. Die BSS optimiert zusammen mit Statistik Stadt Bern und der Wohnbauförderung die Schülerinnen- und Schülerprognosen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Prozess definieren b) Daten bei Schulen und Statistik Stadt Bern erheben c) Daten mit den Quellen validieren d) Prognose-Tool weiterentwickeln 	BSS / SCH (in Verb. Statistik Stadt Bern)	03.2016 jährlich (Beginn per sofort)	

2.2 Empfehlung 2: Auslastungs-, Bedürfnis- und Potenzialanalyse

E2	Auslastungs-, Bedürfnis- und Potenzialanalyse je Schulkreis und Schulhausanlage durch ISB, gemeinsam mit der BSS		
<i>Kurzbeschreibung</i>	<i>Verantwortlich</i>	<i>Termin</i>	
<p>Die Auslastungs-, Bedürfnis- und Potenzialanalysen sind im jährlichen Zyklus pro Schulkreis bzw. je Schulanlage zu erstellen. Die ISB bezieht die BSS / das SCH aktiv ein. Grundlage und Tool von unabhängiger externer Seite erarbeiten lassen, Tool-Bewirtschaftung erfolgt anschliessend intern durch ISB in Verbindung SCH.</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Prozess definieren b) (Simulations-)Tool erstellen c) Daten und Eingaben SCH verarbeiten d) Analysen erstellen e) Mit SCH validieren 	FPI / ISB (in Verb. SCH)	03.2016 jährlich (Beginn per sofort)	

2.3 Empfehlung 3: Zusätzliches kurzfristiges Bereitstellungsverfahren

E3	Zusätzliches ausserordentliches Bereitstellungsverfahren (für kurzfristige Schulraumbeschaffung) – zum bestehenden ordentlichen (mittelfristigen, bis zu 6 Jahren)		
	<i>Kurzbeschreibung</i>	<i>Verantwortlich</i>	<i>Termin</i>
	<p>Für die ausserordentliche bzw. kurzfristige Bereitstellung von Schulraum ist ein neuer Prozess zu definieren und zu implementieren</p> <p>a) Prozess definieren</p> <p>b) Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen vorschlagen und mit SCH und HSB abstimmen</p> <p>c) Formell verankern (Immobilienhandbuch anpassen)</p>	FPI / ISB	06.2015

2.4 Empfehlung 4: Koordination der Schulraumplanung

E4	Koordination der Schulraumplanung durch die BSS (Federführung); Einführung eines Koordinationsgremiums sowie Schaffung zusätzlicher Ressourcen		
	<i>Kurzbeschreibung</i>	<i>Verantwortlich</i>	<i>Termin</i>
	<p><i>Koordination</i></p> <p>Die Schulraumplanung soll künftig stärker koordiniert werden. Die Federführung liegt bei der BSS bzw. beim Schulamt. Diese sorgt für den adäquaten Einbezug von FPI (ISB) und PRD (HSB) im Rahmen eines 3-Rollenprinzips. (SPA, Statistik Stadt Bern sowie die betroffenen Schulleitungen und Schulkommissionen sowie das politische Beschlussorgan werden entsprechend einbezogen.)</p> <p>a) Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen der federführenden Stelle vorschlagen, mit Akteuren abstimmen</p> <p>b) Formell verankern (Immobilienhandbuch anpassen)</p>	BSS / SCH	03.2015
	<p><i>Koordinationsgremium (KS)</i></p> <p>Um die Koordination der Schulraumplanung zu unterstützen und Konflikte zu regeln, ist ein Koordinationsgremium einzusetzen. In diesem Gremium sind vertreten: SCH, ISB, HSB, SPA; es werden die betroffenen Schulleitungen und Schulkommissionen beigezogen.</p> <p>a) Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen</p>	BSS / SCH	03.2015 2x p.a. oder nach Bedarf

<p>zen vorschlagen, mit Akteuren abstimmen</p> <p>b) Eskalationsprozedere definieren (z.B. Einbezug der zuständigen GS, der Direktorinnen oder Direktoren)</p> <p>c) Koordinationsgremium formell verankern und einsetzen (Immobilienhandbuch anpassen)</p> <p><i>Erhöhung Kapazitäten für die Koordination der Schulraumplanung</i></p> <p>Für die Koordination der Schulraumplanung sind in der BSS zusätzliche Ressourcen zu schaffen. Dabei wird u.a. die Kommunikation mit allen Akteuren ein Schwerpunktthema.</p> <p>a) Anforderungsprofil definieren</p> <p>b) Strukturelle Voraussetzungen schaffen</p> <p>c) Ressourcen bereitstellen</p> <p>d) Fachwissen aufbauen</p>	<p>BSS / SCH</p>	<p>03.2015</p>
---	------------------	----------------

2.5 Empfehlung 5: Langfristige Schulraumstrategie

E5 Langfristige Schulraumstrategie (Schulraumprogramm)		
<i>Kurzbeschreibung</i>	<i>Verantwortlich</i>	<i>Termin</i>
<p>Es ist eine langfristige Schulraumstrategie festzulegen.</p> <p>a) Erarbeitung einer langfristigen Schulraumstrategie durch das Koordinationsgremium</p> <p>b) Anpassung der Prinzipien & Parameter</p> <p>c) Prozess für Controlling (inkl. periodischer Überarbeitung) der Strategieumsetzung definieren</p> <p>d) Strategie von Gemeinderat formell verabschieden lassen</p>	<p>BSS / KS</p>	<p>12.2015 1x p.a.</p>

2.6 Empfehlung 6: Rollenklärung der Akteure

E6 Rollenklärung der Akteure (inkl. insbesondere Bestellprozess und politische Vertretung Baugeschäfte)		
<i>Kurzbeschreibung</i>	<i>Verantwortlich</i>	<i>Termin</i>
<p>Der laufende Prozess der Rollenklärung ist konsequent weiterzuführen.</p> <p>a) Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen zwischen den Akteuren abstimmen und bestehende Regelungen konsequent umsetzen</p> <p>b) Frage des Einbezugs des politischen Beschlussorgans klären</p> <p>c) Frage der politischen Vertretung der Baugeschäfte klären</p>	BSS / SCH	03.2015

2.7 Empfehlung 7: Flexible Prinzipien und Parameter

E7 Flexiblere Prinzipien und Parameter in der Schulraumplanung		
<i>Kurzbeschreibung</i>	<i>Verantwortlich</i>	<i>Termin</i>
<p>Die Prinzipien und Parameter der Schulraumplanung sind im Rahmen der Strategieerarbeitung zu überprüfen. Die Handhabung soll künftig flexibler sein.</p> <p>a) Vorschlag für Anpassung / Handhabung</p> <p>b) Politische Diskussion</p> <p>c) Kommunikation</p>	BSS / KS	12.2015

2.8 Empfehlung 8: Höhere Ausgabenbefugnisse

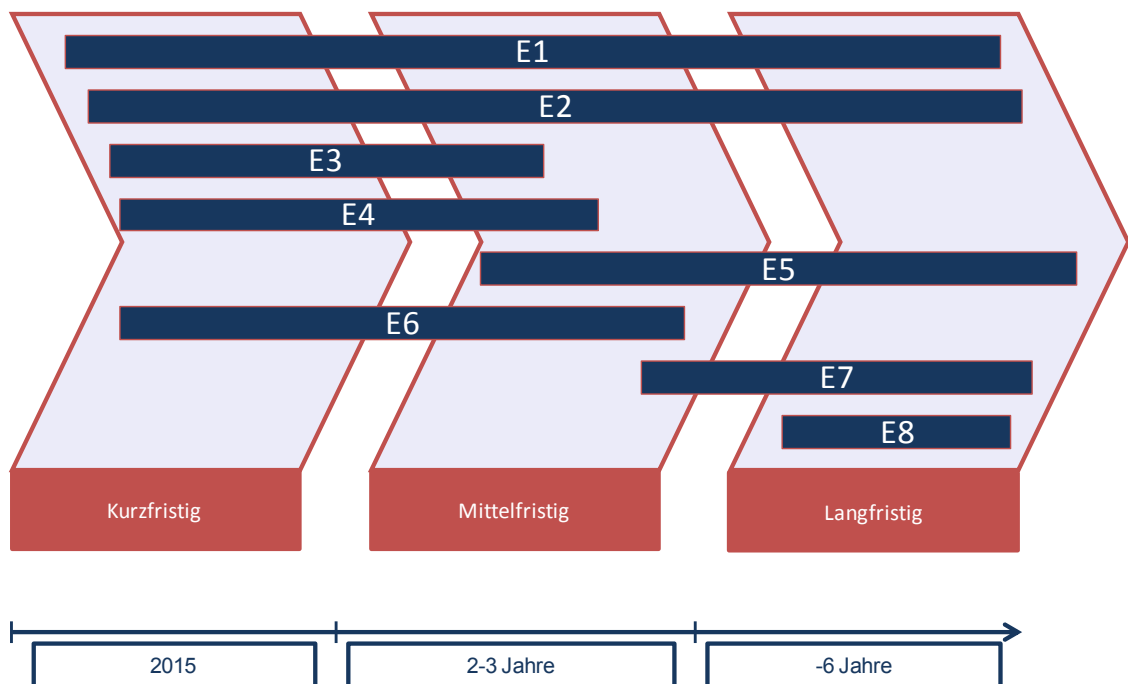
E8 Höhere Ausgabenbefugnisse im Immobilienbereich		
<i>Kurzbeschreibung</i>	<i>Verantwortlich</i>	<i>Termin</i>
<p>Die Ausgabenbefugnisse sind insbesondere für Immobilien und Baugeschäfte anzupassen.</p> <p>a) Vorschlag an den Gemeinderat</p> <p>b) Anpassung von Erlassen</p>	FPI / PRD	12.2015

V WEITERES VORGEHEN

Für das weitere Vorgehen werden folgende Schritte vorgeschlagen:

- Der Bericht wird in der BSS intern diskutiert.
- Der Bericht wird dem Gemeinderat zur Kenntnis gebracht.
- Gleichzeitig wird dem Gemeinderat Antrag zu den Empfehlungen gestellt.
- Anschliessend werden die Betroffenen informiert.

Zeitlich können die Empfehlungen wie folgt priorisiert werden:



VI SCHLUSS

Die mit der Durchführung der Analyse beauftragte Firma Res Publica Consulting AG (RPC) hat mit der Abgabe dieses Berichts die vertraglich vereinbarten Arbeiten abgeschlossen. Wir sind überzeugt, dass die Ergebnisse eine klare Grundlage für Entschiede zum weiteren Vorgehen bilden und mit den vorgeschlagenen Massnahmen ein für die Weiterentwicklung der Schulraumplanung der Stadt Bern lohnenswert umzusetzendes Optimierungspotenzial aufgezeigt wird.

RPC ist gerne bereit, in der Umsetzung mitzuwirken und in diesem Rahmen auch Verantwortung für die zweckmässige Realisierung der vorgeschlagenen Massnahmen zu übernehmen.

Wir danken allen Beteiligten herzlich für die angenehme Zusammenarbeit und das uns entgegengebrachte Vertrauen.

Res Publica Consulting AG



Peter Seiler
CEO



Christa Barmettler
Consultant

Bern, 8. Dezember 2014

VII ANHANG 1

	Basel	Luzern	St. Gallen	Winterthur	Zürich
Allg. Hinweise	<p>Drei-Rollen-Prinzip mit Bau- und Verkehrsdepartement, Erziehungsdepartement, Finanzdepartement (mit Immobilien Basel-Stadt)</p> <p>Im Rahmen der Harmonisierung wird der Schulraum aktuell neu organisiert</p>	<p>Bisher keine kurzfristige Schulraumsuche</p> <p>Zweistufiges Volksschulwesen mit Schulen und zentralem Rektorat</p>	<p>Früher war das Zahlenmaterial nicht aussagekräftig; es wurde über 2 Jahre ein neues Prognosetool entwickelt</p> <p>Kein Schulrat vorhanden → Abteilungsleitende im Schulamt sind die Vorgesetzten der Schulleitungen</p>	<p>Drei-Säulen-Modell (Bedarf, Angebot und Anforderungen)</p>	<p>Die Schulraumplanung wird in einem gemeinsamen Prozesshandbuch von Schulamt, Immobilien-Bewirtschaftung und Amt für Hochbauten festgelegt</p>
Rollen / Akteure	<p><u>Fachstelle:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Führen der Schulraumtabelle (inkl. Schulraumplanungsbericht) - Plausibilisieren der Bedürfnisse - Besteller beim Baudepartement - Zusammenarbeit mit dem statistischen Amt - Mitarbeit in Projekt als „Nutzer“ <p><u>Stadtplanung:</u> Wird von der Fachstelle im Rahmen des Schulraumplanungsberichts mit einbezogen</p>	<p><u>Fachstelle:</u> Projektbegleitung durch Fachstelle; Besteller beim Bauamt</p> <p><u>Bauamt:</u> Baut aufgrund Bestellung Fachstelle</p> <p><u>Stadtplanung:</u> Unterstützt bei Prognosen (Hinweise zu neuen Überbauungen etc.)</p>	<p><u>Schulamt:</u> Besteller und Besitzer der Immobilien</p> <p><u>Hochbauamt:</u> Baut aufgrund Bestellung</p> <p><u>Fachstelle Statistik St. Gallen:</u> Lieferant Prognosen</p>	<p><u>Zentralschulpflege:</u> Kenntnisnahme der Schulraumplanung und Genehmigung von baulichen Konzepten</p> <p><u>Kreisschulpflege:</u> Mitwirkung bei Planung und Projektierung von Bauvorhaben</p> <p><u>Departement Schule und Sport:</u> Planung und Betrieb der Schulbauten in Absprache mit der Zentralschulpflege und Kreisschulpflege. Koordination der Datenerhebung und -auswertung mit der externen Firma</p>	<p><u>Fachstelle:</u> Grundlagenbereitstellung, Bedarfsnachweise, Überprüfung der Bestellung, Einbezug der relevanten Akteure</p> <p><u>IMMO:</u> Eigentümerin der Immobilien, Investitionsplanung, Definition Bauvorhaben mit Einbezug Amt für Hochbauten (Bauherrin)</p> <p><u>Amt für Hochbauten (Bauherrenvertreterin):</u> Federführung und Gesamtverantwortung bei der Projektierung und Realisierung von Schulbauten</p>

	Basel	Luzern	St. Gallen	Winterthur	Zürich
	Finanzdepartement: Mitglied in Baukommis- sion			Departement Bau: Un- terstützung bei der Be- reinigung der Lösung sowie Federführung bei der Umsetzung des Bauvorhabens	Konferenz der Schul- präsidentinnen und -präsidenten (PK): Ver- abschiedung Schul- raumstrategie
Prozesse	<ul style="list-style-type: none"> • Erstellen eines re- gelmässigen Schul- raumberichts mit Schulraumtabelle • Überprüfung der Notwendigkeit eines Bedürfnisses • Bestellung / Finanz- planung 	Aktuell sind die Prozes- se nicht formell fest- gehalten, sie werden jedoch in Kürze formali- siert	<ul style="list-style-type: none"> • Prüfen der Prognos- en der Fachstelle Statistik Kanton St. Gallen • Plausibilisieren der Zahlen / Analyse mit Abteilungsleitung Schulen • Investitionsplanung • Bestellung 	<ul style="list-style-type: none"> • Drei-Phasen-Ablauf (Analyse, Diskussion der Lösungsmög- lichkeiten, Lösung) • Die Datenanalyse erfolgt in Zusam- menarbeit mit einer externen Firma 	<ul style="list-style-type: none"> • Strategie • Bedarfserhebung • Finanzplanung • Bestellung
Instrumente	<ul style="list-style-type: none"> • Schulraumtabelle • Grafisches Tool zur Auslastung der Schulhäuser in den jeweiligen Schulkrei- sen • Layoutbesprechun- gen 	<ul style="list-style-type: none"> • „Pädagogikus“ (be- antragt) • Regelmässige Tref- fen mit Projektleiter Immobilien (4-6 Mal pro Jahr) 	<ul style="list-style-type: none"> • Eigenes Prognose- tool • Regelmässige Koor- dinationssitzungen mit Hochbauamt 	<ul style="list-style-type: none"> • Scholaris • Handbuch Schul- raumplanung 	<ul style="list-style-type: none"> • Prozesshandbuch mit Merkblätter
Fachstelle	Ja Die Fachstelle ist beim Bildungsdepartement angegliedert	Ja Die Fachstelle ist beim Rektorat (Bildungsdirek- tion) angegliedert	Nein Die Schulraumplanung erfolgt durch den Abtei- lungsleiter Dienste im Schulamt	Nein Die Schulraumplanung ist bei den Zentralen Diensten im Departe- ment Schule und Sport	Ja Die Fachstelle ist beim Schul- und Sportdepar- tement – Volksschule angegliedert

	Basel	Luzern	St. Gallen	Winterthur	Zürich
				angegliedert	
Ressourcen	300 Stellenprocente (3 Personen; befristet) -> Abbau auf 100 Stellenprozent nach Abschluss Harmonisierung (3 Personen)	230 Stellenprocente (3 Personen) 2-3 Projekte pro Jahr	30 – 40 Stellenprocente für Schulraumplanung und 7-8 Projekte (ausreichend, da gute Strukturen und Instrumente)	100 Stellenprocente (3 Personen)	360 Stellenprocente (3 Personen)
Prinzipien/Parameter	Möglichkeiten der Aufweichung	1-3 Schulhäuser je Schulbereich Fließende Grenzen beim Einzugsgebiet	Möglichkeiten der Aufweichung	7 auf 4 Schulkreise reduziert Die Grenzen werden langsam „weicher“	Eher starr
Politische Vertretung Baugeschäft	Bau- und Verkehrsdepartement	Bildungsdirektion	Direktion Schule und Sport	Departement Schule und Sport	Hochbaudepartement
Ausgabenbefugnisse	Fachstelle: CHF 350'000.- für Kleininvestitionen	Stadtrat: CHF 750'000.- (SR = Exekutive)	Stadtrat: bis CHF 300'000.- (SR = Exekutive)	Stadtrat: bis CHF 300'000.- (SR = Exekutive)	Stadtrat: k.A. (SR = Exekutive)
Weitere Hinweise	Die Fachstelle agiert teilweise als Vermittlerin zwischen Architektur- und Schulsprache Fokus: Die Investitionen müssen immer den Schülerinnen und Schülern zu Gute kommen		Die Struktur hat sich sehr gut bewährt	Bauliche Konzepte müssen vor der Genehmigung im Stadtrat beim Kanton eingereicht werden	

VIII ANHANG 2

Richtraumprogramm für die Volksschule der Stadt Bern (vgl. Beilage).