

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom 26. November 2008

1436. Interpellation von Salvatore Di Concilio und Heinz Jacobi betreffend Stadtverwaltung, Wiedereingliederung in neue Arbeitsstellen. Am 28. Mai 2008 reichten die Gemeinderäte Salvatore di Concilio (SP) und Heinz Jacobi (SP) folgende Interpellation, GR Nr. 2008/240, ein:

Die 5. IV Revision setzt auf berufliche Wiedereingliederung. Solange die Arbeitgeber aber keine neuen Stellen schaffen, bleibt dies eine Illusion. Die IV-Revision hat sich auch auf Grund von gestiegenen Kosten und Defiziten die Wiedereingliederung auf die Fahne geschrieben und auch einige Projekte lanciert mit Personalverleih für Behinderte, Beschäftigung auf Probe, Einarbeitungszuschüssen und Job-Coaching.

In der Stadt Zürich ist mit dem Projekt «Case Management» flächendeckend dafür gesorgt, dass eigene Mitarbeitende mit gesundheitlichen Problemen früh erfasst und begleitet und nach Möglichkeit wieder integriert werden.

Die Wiedereingliederung in neue Arbeitsstellen, wie sie die IV anstrebt sind jedoch unter den gestellten Erwartungen. Es braucht viel Zeit und einen langen Atem damit auch nur bescheidene Resultate erzielt werden können. In den nächsten vier Jahren will die Invalidenversicherung für rund sechs Millionen Franken in eigener Sache werben. Mit TV-Spots in den drei wichtigsten Landessprachen sollen die neuen Instrumente der 5. IV-Revision besser bekannt gemacht werden. Die Sensibilisierungskampagne will ein Umdenken fördern und aufzeigen, dass die berufliche Integration von Arbeitnehmenden mit Behinderung vorangetrieben werden soll.

Im Personalrecht sind unter Art. 3 die Grundsätze und Instrumente der Personalpolitik aufgeführt. In Abs. 1, Alinea i) ist festgehalten: «sie fördert die Beschäftigung und Eingliederung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Behinderungen». Ergänzt wird diese Bestimmung in Art. 8 der Ausführungsbestimmungen: «Die Dienstabteilungen legen nach Möglichkeit für Personen mit Behinderungen geeignete Aufgabenbereiche fest und richten dafür geeignete Arbeitsplätze ein.» Diese Regelungen lassen es offen, auch neues Personal zu integrieren.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Finden Personen, welche nach einer Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess suchen dort eine Arbeitsstelle?
2. Wie viele Mitarbeitende wurden in den letzten 3 Jahren im Sinne von Art. 3, Abs. 1, Alinea i) von extern eingestellt?
3. Wie wird diese Eingliederung gemäss Art. 8 Ausführungsbestimmungen geplant und gestaltet?
4. Sind bei der Stadt Zürich Pilotprojekte im Sinne von «Eingliederung statt Rente» geplant, wie dies das BSV wünscht?
5. Welche konkreten Massnahmen gibt es in der Stadtverwaltung für die berufliche Wiederintegration von Arbeitnehmenden mit Behinderungen?
6. Wie erfolgreich sind solche Bemühungen in den verschiedenen Departementen?
7. Gibt es bereits positive Ergebnisse und eine Statistik, z. B. sind Leute wieder am arbeiten und wie viele?
8. Welches sind die Probleme mit denen sich die Verwaltung bei der Wiedereingliederung konfrontiert sieht?
9. Arbeitet die Verwaltung auch mit Externen Stellen in diesem Bereich (IV, Kantonale Verwaltung, Privater Personalverleih oder Arbeitgeber-Organisationen) zusammen?

Auf Antrag des Vorstehers des Finanzdepartements beantwortet der Stadtrat die Interpellation wie folgt:

Zu Frage 1: Die Stellenvermittlung in solchen Fällen ist in erster Linie Aufgabe der Arbeitsvermittlung der Invalidenversicherung oder der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren. Diese Institutionen sind nicht Teil der Stadtverwaltung, weshalb der Stadtrat für die Beantwortung dieser Frage nicht zuständig ist. Soweit sich diese Frage auf konkrete Massnahmen zur beruflichen Eingliederung für Behinderte in der Stadtverwaltung und deren Erfolg bezieht, wird auf die Antworten zu den Fragen 5 bis 7 verwiesen.

Zu Frage 2: Gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. i Personalrecht (PR) fördert der Stadtrat die Beschäftigung und Eingliederung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Behinderungen. Es handelt sich hier um einen Grundsatz der Personalpolitik, nicht um eine besondere Form der Anstellung. Personen mit einer Behinderung arbeiten in den verschiedensten Funktionen sowohl auf speziell für sie eingerichteten Stellen (z. B. Reintegrations- und Sozialstellen, siehe dazu die Statistik zu den Fragen 6 und 7) als auch auf ordentlichen Planstellen (oft zu einem Teilzeitpensum neben einer IV-Teilrente) oder als Lernende, Praktikantinnen und Praktikanten. Die Formen der Behinderungen sind vielfältig und es gibt dafür keine allgemein gültige Definition. Bei weitem nicht alle Personen mit Behinderung beziehen eine IV-Rente. Die Behinderung ist besonders bei Teilzeitstellen nicht immer offensichtlich und kann – nicht zuletzt aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes – nicht systematisch erfasst werden. Daher kann zur Anstellung von Behinderten auch keine repräsentative Auswertung erstellt werden.

Aus einer von Human Resources Management in den Departementen durchgeführten Umfrage gehen mehrere Beispiele für die Anstellung von «externen» Personen mit einer Behinderung innerhalb der letzten drei Jahre hervor: Darunter betreffen mindestens fünf Fälle das Gesundheits- und Umweltdepartement, mindestens drei Fälle das Sozialdepartement, mehrere Fälle das Schul- und Sportdepartement und ein Fall das Präsidialdepartement. In anderen Departementen (z. B. Hochbaudepartement) wurden vor mehr als drei Jahren Personen mit einer Behinderung von extern angestellt. In der Regel fokussieren die Departemente und Dienstabteilungen ihre Anstrengungen jedoch auf die Eingliederung von aktuellen oder wegen Invalidität entlassenen ehemaligen städtischen Mitarbeitenden.

Zu Frage 3: Gemäss Art. 8 der Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht (AB PR) legen die Dienstabteilungen nach Möglichkeit für Personen mit Behinderungen geeignete Aufgabenbereiche fest und richten dafür geeignete Arbeitsplätze ein. Dies erfolgt individuell mit Rücksicht auf die jeweilige Behinderung. Wichtige Massnahmen sind Anpassungen von Aufgaben an den Gesundheitszustand (auf bisheriger oder anderer Stelle, evtl. einer Sozialstelle) sowie Verbesserung der Infrastruktur (z. B. Hilfsmittel), wobei bei der Planung und Gestaltung neben den Vorgesetzten und Personaldiensten insbesondere folgende Stellen beteiligt sein können: Case Management, Vertrauensärztin oder -arzt, Betriebsärztin oder -arzt, Pensionskasse, Unfallversicherung, IV-Stellen, Präsenzmanager und Institutionen der Arbeitsmedizin.

Der Stadtrat hat ausserdem für jedes Departement eine Fachperson benannt, welche als Anlaufstelle für Anliegen und Fragen zum Thema «Behinderung» tätig ist. Die Fachpersonen bilden ein Netzwerk, welches die gut funktionierende Kooperation mit Betroffenen und ihren Organisationen und das städtische Engagement für eine Gleichstellung von Menschen mit einer Behinderung verstärken soll. Die Anlaufstellen nehmen Anfragen von Menschen mit einer Behinderung auf, koordinieren und sensibilisieren die Verwaltung aktiv in Fragen der Behinderung (insbesondere in den Bereichen Arbeit, Bildung, Mobilität, Wohnen, Hochbau, Freizeit und Kommunikation). Der Koordinator der Anlaufstellen hat zu diesem Zweck im Vorjahr am Jahresanlass für die Personalverantwortlichen der Stadtverwaltung konkrete Massnahmen, Instrumente und Erfahrungen aus der Praxis vorgestellt. Für 2009 ist unter anderem geplant, für einen Hinweis in geeigneten Stelleninseraten zu werben, wonach Bewerbungen von Menschen mit einer Behinderung willkommen sind. Aus den verschiedenen Gesprächen des Koordinators resultierte im Jahr 2006 das Ziel, jährlich ein Prozent Lernende mit Behinderung anzustellen. Konkrete Massnahmen dazu befinden sich noch in Planung.

Zu Frage 4: Die Verordnung des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) über Pilotversuche nach dem Bundesgesetz über die Invalidenversicherung wurde erst im Juni 2008 erlassen. Mit diesen Pilotversuchen sollen mit finanzieller Unterstützung des Bundes während höchstens vier Jahren verbesserte oder neue Massnahmen, Instrumente oder Vorgehensweisen zu Eingliederung erprobt werden. In der Stadtverwaltung wurde nach einem Pilotversuch das Case Management am Arbeitsplatz bereits per Oktober 2007 stadtweit eingeführt. Es werden nun vorerst mit den Massnahmen und Instrumenten des Case Managements und der Invalidenversicherung Erfahrungen gesammelt. Im Jahr 2010 erstattet der Stadtrat dem Gemeinderat Bericht über die mit dem Case Management gemachten Erfahrungen und stellt Antrag über die Weiterführung. Daher sind zurzeit noch keine weiteren Projekte im Sinne der erwähnten Verordnung geplant.

Zu Frage 5: Hier ist zu unterscheiden zwischen Massnahmen für (bestehende oder wegen Invalidität entlassene) Angestellte der Stadtverwaltung und solchen, die sich auch an externe Personen richten.

Massnahmen speziell für Angestellte der Stadtverwaltung

Die Stadt Zürich nimmt ihre Verantwortung als soziale Arbeitgeberin wahr und fördert primär die Eingliederung von aktuellen oder ehemaligen Angestellten der Stadtverwaltung. Dies geschieht in Umsetzung des in Art. 38 des Vorsorgereglements der Pensionskasse Stadt Zürich festgehaltenen Ziels der Wiedereingliederung der Versicherten. Die Koordination dieser Massnahmen erfolgt in der Regel über das Case Management am Arbeitsplatz (Art. 3^{bis} Personalrecht).

Die wichtigsten Massnahmen sind:

- Arbeitsversuche während der Lohnfortzahlung bei Krankheit oder Unfall
- interne gesundheitsbedingte Versetzung auf eine ordentliche Planstelle (Art. 84 Abs. 1 und 2 AB PR)

- Reintegrationsstellen: Anstellungen ausserhalb des ordentlichen Stellenplans zur Steigerung der Arbeitsfähigkeit während maximal eines Jahres mit anschliessender bedingter Weiterbeschäftigungsgarantie auf einer ordentlichen Planstelle (Art. 9^{bis} AB PR)
- Sozialstellen: Anstellungen ausserhalb des ordentlichen Stellenplans zur Reaktivierung nach einer Entlassung wegen Invalidität oder für eine gesundheitsbedingte Versetzung während in der Regel maximal zweier Jahre (Art. 9 AB PR)
- Arbeitsversuche der Pensionskasse (Art. 51 Vorsorgereglement)
- Chancenkasse: Finanzierung oder Bevorschussung von Kosten für Reintegrationsmassnahmen (Art. 9^{bis} AB PR)

Massnahmen, die sich auch an externe Personen richten

Bei diesen Massnahmen handelt es sich primär um Angebote der Arbeitsintegration des Sozialdepartements. Speziell an Personen mit einer psychischen und/oder körperlichen Behinderung richtet sich das dort angesiedelte Berufliche Trainingszentrum (BTZ). Im Auftrag der IV oder anderer Versicherungen klärt das BTZ die beruflichen Möglichkeiten von Menschen mit einer Behinderung ab (berufliches Rehabilitationsprogramm), bildet sie aus und unterstützt sie bei der (Wieder-)Eingliederung ins Berufsleben. Für das berufliche Rehabilitationsprogramm und Ausbildungen (z. B. Attestausbildungen, Vorlehren und Berufslehren) werden insgesamt 26 Arbeitsplätze angeboten. Zudem bietet das BTZ 36 geschützte Dauerarbeitsplätze für IV-Rentnerinnen und -rentner an und vermittelt Praktika. Mehrere Dienstabteilungen der Stadtverwaltung kaufen Dienstleistungen des BTZ ein (z. B. Computerreinigung bei Human Resources Management oder Gebäudereinigung im Jugendkulturhaus Dynamo) oder bieten Praktikumsstellen an (z. B. Grün Stadt Zürich).

Betreffend Nutzung der mit der 5. IVG-Revision neu gestalteten Instrumente der Invalidenversicherung zur Eingliederung von Personen mit einer Behinderung in der Stadtverwaltung lagen zum Zeitpunkt der schriftlichen Beantwortung dieser Interpellation noch keine Statistiken vor. Aus den Rückmeldungen einzelner Dienstabteilungen (z. B. Stadtspital Waid) geht hervor, dass aus Kontakten mit dem Sozialdepartement und den IV-Stellen Arbeitseinsätze (z. B. für Einarbeitung oder Umschulung) von Personen mit einer Behinderung resultierten.

Zu den Fragen 6 und 7: Zur Anzahl der extra für Personen mit einer Behinderung geschaffenen Reintegrations- und Sozialstellen liegt folgende Statistik vor (Anstellungen berücksichtigt bis 31. Oktober 2008):

Bestand Reintegrationsstellen

Departement	2007	2008
Präsidialdepartement	-	-
Finanzdepartement	1	2
Hochbaudepartement	1	1
Polizeidepartement	-	-
Gesundheits- und Umweltdepartement	6	11
Tiefbau- und Entsorgungsdepartement	-	-
Departement der Industriellen Betriebe	6	3
Schul- und Sportdepartement	3	4
Sozialdepartement	2	-
Total	19	21

Bestand Sozialstellen

Departement	2007	2008
Präsidialdepartement	–	–
Finanzdepartement	1	3
Hochbaudepartement	–	4
Polizeidepartement	1	1
Gesundheits- und Umweltdepartement	1	11
Tiefbau- und Entsorgungsdepartement	–	3
Departement der Industriellen Betriebe	1	4
Schul- und Sportdepartement	–	1
Sozialdepartement	1	1
Total	5	28

Im Übrigen meldeten die Departemente unter anderem folgende Beispiele für positive Ergebnisse ihrer Bemühungen zur Wiedereingliederung:

- Präsidialdepartement: Eine Raumpflegerin konnte wieder unbefristet angestellt werden.
- Finanzdepartement: Dank internen Versetzungen auf Sozialstellen konnte in vier Fällen eine Invalidisierung verhindert werden. Eine Person konnte dank der Betreuung durch das Case Management die Arbeit an ihrer Stelle wieder aufnehmen.
- Polizeidepartement: Durch Rückkehr an den bisherigen Arbeitsplatz oder internen Stellenwechsel konnten etwa zehn Personen wieder eingegliedert werden.
- Gesundheits- und Umweltdepartement: Durch ergonomische Hilfsmittel und Arbeitsversuche vor allem in den Bereichen Hausdienst/Hotellerie konnte die Erwerbsfähigkeit erhalten und gefördert werden. Nach Arbeitsversuchen konnten mehrere Mitarbeitende wieder angestellt werden.
- Tiefbau- und Entsorgungsdepartement: Rund 15 Personen wurden in einer Dienstabteilung ganz oder teilweise wieder eingegliedert.
- Hochbaudepartement: Eine Dienstabteilung beschäftigt seit 1993 einen Mitarbeiter mit einer körperlichen Behinderung, welcher bestens integriert ist. In einer anderen Dienstabteilung arbeiten zwei Personen mit einer IV- oder SUVA-Teilrente im Rahmen ihrer Arbeitsfähigkeit.
- Departement der Industriellen Betriebe: Eine Dienstabteilung meldete vier interne Stellenwechsel, eine andere Dienstabteilung meldete einen markanten Rückgang der Invalidisierungen seit der Einführung des Case Managements.
- Schul- und Sportdepartement: Mindestens sechs Mitarbeitende konnten wieder im Departement eingegliedert werden. Die Funktionen reichen von der Lehrkraft über die Sekretariatsmitarbeiterin bis zur Mitarbeiterin im Reinigungsdienst. Je nach Selbst- und Sozialkompetenz der betroffenen Mitarbeitenden erfolgte ihr eigener Beitrag zum Gelingen. Die Abwicklung der erfolgreichen Integration der Mitarbeitenden erfolgte unterschiedlich.
- Sozialdepartement: Versetzungen von erkrankten Mitarbeitenden aus Fronttätigkeiten (Umgang mit belastenden Klientensituationen) in Betriebe oder Einheiten mit vergleichsweise reduzierten physischen und psychischen Belastungen. Weiterbeschäftigung nach einem sehr langen Arbeitsausfall in einem Projekt.

Zu Frage 8: Die Probleme sind vielschichtig und eine umfassende Darstellung würde den Rahmen dieser Interpellation sprengen. Als Beispiele von Problemen, welche von den Departementen genannt wurden, seien erwähnt:

- stark schwankende Leistungsfähigkeit, besonders bei psychischer Behinderung;
- erhöhter Unterstützungsbedarf von Vorgesetzten und Teammitgliedern;
- hohe qualitative und quantitative Anforderungen an Mitarbeitende aufgrund steigender Arbeitsbelastung und -verdichtung: unpassende Qualifikationen und reduzierte Belastbarkeit der Einzuzugliedernden;
- bei langjährigen Mitarbeitenden: veränderte Anforderungen an der angestammten Stelle, dadurch Überforderung von Mitarbeitenden und Vorgesetzten;
- Grenzen durch Stellenplan und Finanzmittel;
- Mehrbelastung der (noch) Gesunden bei Arbeitsausfall der behinderten Person;
- mangelnde Motivation oder sogar Widerstand von Personen mit einer Behinderung, z. B. bei Suchtproblemen oder kurz vor der Pensionierung;
- Eingliederung der eigenen Angestellten lässt daneben wenig Raum für Eingliederung externer Behinderter;
- interne Stellenvermittlung in andere Dienstabteilungen müsste noch mehr gefördert werden.

Zu Frage 9: Die Verwaltung arbeitet insbesondere zusammen mit IV-Stellen, Pensionskasse, SUVA, Unfallversicherung Stadt Zürich, Pensionskasse, Vertrauensärztinnen und -ärzten, Institutionen für Arbeitsmedizin, ESPAS (Stiftung für wirtschaftliche und soziale Integration Erwerbsbeeinträchtigter). Die Projektleitung Case Management am Arbeitsplatz ist an verschiedenen Arbeitsgruppen beteiligt, die aus Vertretungen des Arbeitgeberverbandes, der Sozialversicherungen, von öffentlichen Verwaltungen und Unternehmen zusammengesetzt ist. Die Stadt Zürich nimmt dort, gestützt auf ihre Erfahrungen mit dem Projekt Case Management, eine Führungsrolle wahr. Das BTZ hat eine Leistungsvereinbarung mit dem BSV abgeschlossen und arbeitet speziell für die Schaffung von Lehrstellen für Personen mit einer Behinderung mit der Stiftung Berufslehrverbund zusammen.

Mitteilung an den Vorsteher des Finanzdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, Human Resources Management und durch Zuschrift an den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug
der Stadtschreiber