

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

21.06.2006

689.

Dringliche Schriftliche Anfrage von Anja Recher und Dr. Josef Widler und 31 Mitunterzeichnenden betreffend Sozialzentren, Modell Zürich 2006

Am 17. Mai 2006 reichten Gemeinderätin Anja Recher (AL) und Gemeinderat Dr. Josef Widler (CVP) und 31 Mitunterzeichnende folgende Schriftliche Anfrage GR Nr. 2006/192 ein:

In der Weisung 2003/327 vom 4.9.2003 wurde Polyvalenz im Sozialzentrum bzw. im Quartierteam und nicht in jedem einzelnen Mitarbeiter oder jeder einzelnen Mitarbeiterin verankert. Gemäss Weisung war die Integration der vormundschaftlichen Massnahmen in die regionalen Sozialzentren der letzte strukturelle organisatorische Schritt im Rahmen des umfassenden Changeprozesses. Nach knapp drei Jahren wird dieser Entscheid nun wieder komplett umgestossen. Im neuen Modell Zürich vom 23.2.2006 sollen nun die damals festgelegten Schwerpunkttätigkeiten "vormundschaftliche Massnahmen", "wirtschaftliche Sozialhilfe", "Jugend- und Familienhilfe" wieder aufgelöst und in zwei Funktionsprofile "Familie und Kinder" und "Erwachsene" umgewandelt werden. Innerhalb dieser Funktionsprofile sollen die Aufgaben der wirtschaftlichen Sozialhilfe, Jugend- und Familienhilfe und vormundschaftliche Massnahmen auf alle Mitarbeitenden verteilt werden. Das heisst also, Polyvalenz nicht mehr nur im Sozialzentrum bzw. Quartierteam, sondern im einzelnen Mitarbeiter und in der einzelnen Mitarbeiterin.

In dieser Sache bitten wird den Stadtrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Hat der Stadtrat die Erfahrungen mit dem Modell Zürich seit der Umsetzung 2003 evaluieren lassen? Wenn ja, auf Grund welcher Resultate sieht er eine erneute Reorganisation als notwendig an? Ist er bereit, die Resultate zugänglich zu machen? Wer nahm diese Evaluation vor?
2. Welchen Nutzen sieht der Stadtrat in der erneuten Umstrukturierung? Generell, für die KlientInnen sowie für die Mitarbeitenden. Weshalb wurde nicht das bisher Erreichte konsolidiert, bevor erneut grundlegend umstrukturiert wird? Welche Vor- und Nachteile ergeben sich für die Mitarbeitenden?
3. Gemäss Status Quo zum Auftrag und Umsetzung des Modell Zürich 2006 sind die früheren institutionellen Grenzen noch nicht überwunden. Die heutigen Funktionsprofile sind einerseits zu spezialisiert und andererseits sehr breit. Warum glaubt der Stadtrat, dass es unbedingt notwendig ist, institutionelle Grenzen zu überwinden? Glaubte der Stadtrat, dass mit der erneuten Umstrukturierung tatsächlich institutionelle Grenzen überwunden werden?
4. Wie genau erhofft sich der Stadtrat mit der Aufhebung der Spezialisierung wirtschaftliche Sozialhilfe und vormundschaftliche Massnahmen eine höhere Professionalität zu erreichen?
5. Im Papier Modell Zürich 2006 wird von einer höheren Attraktivität für die MitarbeiterInnen gesprochen. Wie begründet der Stadtrat diese Aussage, dass im neuen Modell tätig zu sein für alle MitarbeiterInnen attraktiver sei? Wurde diesbezüglich eine Umfrage bei den MitarbeiterInnen gemacht? Wenn ja, wurden diese Neuerungen von den MitarbeiterInnen als Bereicherung oder eher als Belastung/Überforderung empfunden? Bitte detailliert nach Aufgabengebiet und Sozialregion der Mitarbeitenden.
Liegen diese Resultate vor und werden sie den MitarbeiterInnen rückgemeldet? Wenn nein, weshalb nicht?
6. Wie begründet der Stadtrat die Aussage, dass die Belastung der Fallführenden durch einen noch höheren Fallmix (alle machen/können alles), wie er mit dem neuesten Modell angestrebt wird, reduziert werden kann?
7. Hält es der Stadtrat für möglich, dass ein Fallmix auch eine Überforderung vieler MitarbeiterInnen bedeuten kann?
8. Im neuen Modell Zürich sind zwei Funktionsprofile vorgesehen. Wie begründet der Stadtrat die Aufteilung in die Funktionsprofile Familie/Kinder und Erwachsene, wenn von Polyvalenz die Rede ist? Wer ist zuständig, wenn sich auf Grund einer veränderten Lebenssituation ein Kategorienwechsel aufdrängen würde (z. B. eine Erwachsene Frau heiratet und bekommt Kinder)? Was wird dann höher gewertet? das Funktionsprofil oder Hilfe aus einer Hand?
9. Das Modell Zürich 2006 verkauft sich unter anderem unter dem Motto "Hilfe aus einer Hand". Hilfe aus einer Hand wird jetzt schon grösstenteils umgesetzt. Hält dies der Stadtrat in jedem Fall für sinnvoll und für die KlientInnen erstrebenswert? Wenn nein, welche Ausnahmen kann er sich vorstellen? Sieht der Stadtrat heu-

te den Grundsatz Hilfe aus einer Hand als gewährleistet? Wie viele Dossiers pro Jahr wechseln die zuständige Person? Bitte um Auflistung nach Gründen des Wechsels.

10. Die Aufteilung in diese beiden Profile per April 2007 bedeutet für eine grosse Anzahl von KlientInnen eine Umteilung zu einer anderen Betreuungsperson. Wie viele KlientInnen sind davon betroffen? Als wie hoch stuft der Stadtrat die Fehlerquellen dabei ein? Mit welchen Massnahmen gedenkt der Stadtrat, diese aus der Rochade resultierenden Fehler aufzufangen?
11. Es ist bekannt, dass Gemeinden und grössere Kommunen, welche über genügend personelle Ressourcen verfügen und Polyvalenz in der Person bereits ausprobiert haben, dies wieder rückgängig machen, weil die Fehlerquellen zu hoch waren und die MitarbeiterInnen überfordert waren. Nicht nur die Führung von vormundschaftlichen Massnahmen, sondern auch die wirtschaftliche Sozialhilfe ist derart komplex geworden, dass spezialisierte MitarbeiterInnen gefragt sind. Sind diese Erfahrungen anderer Gemeinden in den Entscheid zur neuesten Reorganisation eingeflossen? Ist der Stadtrat nicht der Meinung, dass mindestens eine zweite Expertenmeinung hätte eingeholt werden müssen?
12. Ist es ebenfalls bekannt, dass verschiedene Versuche in der Privatwirtschaft (Banken, Versicherungen etc.) betreffend Polyvalenz gescheitert sind. Was lernt der Stadtrat aus den gescheiterten Versuchen in der Privatwirtschaft?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Grundsätzliches

Das Sozialdepartement erbringt hoheitliche Aufgaben gemäss Sozialhilfe- und Jugendhilfegesetz sowie dem Vormundschaftsrecht. Die Vorsteherin des Sozialdepartements ist von Amtes wegen Präsidentin der Sozial- und Vormundschaftsbehörden. Mit dem Vollzug der sozialen Grundversorgung nach fachlichen Standards Sozialer Arbeit und innerhalb der Gesetze ist das Amt beauftragt. Da sich in letzter Zeit die Vermischung von Amt, Behörde, Vollzug und professioneller Entwicklung häuft, ist es angezeigt, einige generelle Ausführungen zu Polyvalenz und zur Bildung von Funktionsprofilen den einzelnen Fragen voranzustellen.

Begriff, Verständnis und Definition von Polyvalenz

Professionelle Soziale Arbeit befasst sich von jeher mit Existenzsicherung, Lebensbewältigungshilfen und Vertretung von KlientInneninteressen. In der Stadt Zürich wird diese Aufgabe von kompetenten Fachleuten wahrgenommen.

Ein polyvalenter Sozialdienst gewährleistet die Grundversorgung der Bevölkerung in einem definierten Sozialraum. Er stellt die gesetzlich festgeschriebenen und politisch garantierten sozialen Dienstleistungen in den Bereichen

- wirtschaftliche Existenzsicherung
- persönliche Hilfe (Beratung/Betreuung) in verschiedenen Lebenslagen
- freiwillige und gesetzliche Vertretung

durch ein oder mehrere Teams von Fachleuten mit unterschiedlichen Funktions- und Kompetenzprofilen sicher. Teilweise erfolgt dies unter Beizug bzw. Vermittlung von spezialisierten Dienstleistungserbringern innerhalb und ausserhalb des polyvalenten Dienstes.

Die drei Bereiche des Grundversorgungsauftrages hängen sowohl konzeptionell als auch in der konkreten individuellen Problemsituation eng zusammen. Vorübergehende oder chronische Mangelsituationen oder „Schwächezustände“ sind meist das Resultat von komplexen Wirkungszusammenhängen. Ein Hauptmerkmal der konkreten sozialen Problemsituationen, mit denen Professionelle der Sozialen Arbeit konfrontiert sind, ist deren Mehrschichtigkeit oder Multidimensionalität. Es gibt kaum „nur“ wirtschaftliche Probleme ohne Auswirkungen auf das psychische Wohlbefinden und die soziale Integration. Die Wirkungszusammenhänge sind meistens struktureller und individueller Art. Viele psychische und soziale Probleme haben früher oder später Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation der betroffenen Personen. Professionelle Soziale Arbeit zeichnet sich deshalb aus durch eine ganzheitliche Sicht und Analyse der jeweiligen Situation und eine Handlungsstrategie, die möglichst alle relevanten Aspekte mit einbezieht, selbstverständlich unter der bestmöglichen Mobilisierung der vorhandenen individuellen und sozialen Ressourcen des jeweiligen KlientInnensystems. Die

„Aufspaltung“ von Klientinnen und Klienten in „wirtschaftliche“, „psychische“, „soziale“, „rechtliche“ Subjekte mit je unterschiedlichen Leistungserbringern bei Bedarf an entsprechenden Dienstleistungen ist für eine wirksame Unterstützung disfunktional und wird von den betroffenen Menschen auch subjektiv als unbefriedigend empfunden. Deshalb ist Hilfe aus einer Hand für den Grundversorgungsauftrag ein wichtiges Prinzip, das sich bewährt hat.

Bildung von Funktions- und Kompetenzprofilen

Der Leistungskatalog des umfassenden Grundversorgungsauftrags ergibt sich aus dem Sozialhilfe- und dem Jugendhilfegesetz sowie dem Zivilgesetzbuch. Im Falle der Sozialen Dienste Zürich sind es für jedes der Quartierteams vier Leistungsbereiche und etwa 20 Leistungen. Dieser Leistungskatalog ist breit abgestützt und unumstritten. Er ist Grundlage für die Bildung von Funktionsprofilen, die eine „Bündelung“ von Leistungen aus dem gesamten Leistungskatalog darstellen. Entsprechende Kompetenzprofile gewährleisten die notwendige Qualität der Dienstleistungen.

Aus der Sicht der professionellen Sozialarbeit sind für die Bildung von Funktionsprofilen folgende Kriterien zentral:

- Kontinuität der Beratung/Betreuung. Daraus ergibt sich die Vermeidung einer zu grossen Spezialisierung (Leistungen aus einer Hand).
- Professionalität: das für ein Funktionsprofil erforderliche Kompetenzprofil muss leistbar sein, d. h., es darf nicht zu einer Überforderung führen.
- Attraktivität und Perspektiven: das Funktionsprofil sollte einen interessanten und keinen zu einseitigen Leistungskatalog umfassen, der eine Herausforderung darstellt, und Entwicklungsmöglichkeiten beinhalten.

Die beschlossenen Funktionsprofile „Familien/Kinder“ und „Erwachsene“ tragen der Wirklichkeit weitgehend Rechnung und erfüllen die Kriterien, die aus der professionellen Sozialarbeit abgeleitet werden können am besten.

Zu Frage 1: Das Sozialdepartement wird eine Evaluation des Modells Zürich zwei Jahre nach Eröffnung des letzten Sozialzentrums, dem Albisriederhaus, im Jahre 2005 vornehmen. Der Bericht wird im Herbst 2007 dem Gemeinderat zugeleitet werden. Bei der aktuellen Ausgestaltung der Funktionsprofile „Familien/Kinder“ und „Erwachsene“ handelt es sich weder um eine „erneute Reorganisation“ noch um eine überraschende Neuerung, vielmehr um die konsequente professionelle Umsetzung des Modells Zürich. Der Anstoss für diesen nächsten Entwicklungsschritt kam insbesondere aus der Erkenntnis und Erfahrung, dass die rein räumliche Zusammenführung der bisherigen drei Tätigkeitsgebiete (Sozialhilfe, Jugend- und Familienhilfe, vormundschaftliche Massnahmen) nicht genügte, um die institutionellen Grenzen zu durchbrechen. Mit den neuen Funktionsprofilen wird der Leistungskatalog verträglich gebündelt, Hilfe aus einer Hand umgesetzt und ein gemeinsames Verantwortungsbewusstsein für den umfassenden Grundversorgungsauftrag eines Quartierteams entwickelt.

Zu Frage 2: Siehe Abschnitt Grundsätzliches

Zu Frage 3: Siehe dazu Frage 1 und Abschnitt Grundsätzliches

Zu Frage 4: Siehe Abschnitt Grundsätzliches

Zu Frage 5: Die neuen Funktionsprofile sind anspruchsvoll. Die Fachpersonen in den Sozialen Diensten sind sehr gut ausgebildet und verfügen über ausgewiesene berufliche Erfahrungen. Der Stadtrat freut sich, dass in die fachliche Weiterentwicklung der MitarbeiterInnen wesentlich investiert worden ist und weiterhin investiert wird. Die Fachpersonen der Sozialen Dienste sollen zukunftsfähig bleiben in einem anspruchsvollen Arbeitsmarkt, der auch in Zukunft mit der Revision verschiedener Gesetze wie z. B. des Vormundschaftsrechts viel abverlangt wird.

Die MitarbeiterInnen können sich über entsprechende interne und externe Schulungsangebote innert 3 bis 5 Jahren für die Standardprofile qualifizieren. Damit eröffnen sich der/dem

einzelnen MitarbeiterIn Entwicklungsperspektiven, die sich motivationsstiftend auf Weiterbildungsbemühungen auswirken. Die Einführung der neuen Funktionsprofile wird mit entsprechenden individuellen Personalentwicklungsmassnahmen unterstützt. Für die Mehrzahl der MitarbeiterInnen sind denn auch die neuen Profile eine grosse Chancen, weil sie darin eine Entwicklungschance und attraktive Perspektiven sehen.

Zu Frage 6: Die quantitative Belastung wird insgesamt nicht reduziert (dafür ist ein Stellenausbau erforderlich), hingegen kann die qualitative Belastung mit einem ausgewogenen Fallmix (Kombination von sehr anspruchsvollen, konzeptionellen mit operativen Aufgaben) gezielter aufgefangen werden. Je qualifizierter die berufliche Ausbildung, desto mehr wird eine gewisse Breite des Tätigkeitsfeldes gewünscht und geschätzt. Spezialisierung ist in gewissen Bereichen der Sozialen Arbeit zweifellos richtig, z. B. in der Arbeit mit Suchtkranken, mit Menschen mit einer Behinderung, mit schwer und chronisch psychisch kranken Menschen usw. In einem allgemeinen Sozialdienst mit einem umfassenden Grundversorgungsauftrag sind höchstens „milde“ Spezialisierungen, wie sie mit den beiden Profilen angestrebt werden, funktional.

Zu Frage 7: Eine Überforderung wäre programmiert, wenn die MitarbeiterInnen nicht unterstützt und begleitet würden. Gerade da aber wird viel investiert.

Zu Frage 8: Die gewählten Funktionsprofile decken die drei Hauptleistungsbereiche Existenzsicherung, Lebensbewältigungshilfen und gesetzliche Vertretung ab. Mit der Beschränkung auf eine Zielgruppe wird die Komplexität reduziert und in den meisten Fällen Hilfe aus einer Hand garantiert. Es ist nach fachlicher Einschätzung möglich, das erforderliche Wissen und Können für die entsprechenden Leistungen zu erwerben und aufrechtzuerhalten. Die Anforderungen sind hoch, aber sicher nicht höher als bei vormundschaftlichen Mandatsträgerinnen. Rechtliche, psychologische, soziologische, medizinische Kenntnisse und das methodische Rüstzeug sind für jede professionelle Sozialarbeit unabdingbar. Auch mit den künftigen Funktionsprofilen sind „Betonmauern“ nicht hilfreich, es braucht durchlässige Wege. Jede Betreuungsperson muss in der Lage sein, für Probleme, die sich aus einer neuen Lebenssituation der Klientin, des Klienten ergeben können, die notwendigen Schritte einzuleiten und allenfalls mit beratender Unterstützung einer Kollegin oder eines Kollegen oder auch durch Delegation von Teilfunktionen (z. B. eine Prozessführung) zu bewältigen.

Zu Frage 9: Zu Betreuerwechseln kommt es aus vielerlei Gründen: Pensionierungen, Stellenwechsel, Funktionswechsel und bisher auch beim Wechsel von einer freiwilligen Betreuung zu einer vormundschaftlichen Massnahme bzw. bei der Aufhebung einer Massnahme und Weiterbetreuung auf freiwilliger Basis. Insbesondere dieser letzte Grund fällt künftig weg. Bei einer bisher freiwilligen Leistungserbringung, die durch eine vormundschaftliche Massnahme ersetzt wird, wird künftig die gleiche professionelle Fachkraft die Leistungen erbringen. Wenn eine vormundschaftliche Massnahme aufgehoben wird, aber weiterhin Leistungen erbracht werden müssen, wird dies künftig ebenfalls ohne Betreuerwechsel erfolgen. Dies ist insbesondere mit Blick auf das neue Vormundschaftsrecht von Bedeutung. Dieses zeichnet sich aus durch ein viel differenzierteres und feiner abgestuftes Massnahmensystem.

Eine Statistik über die Häufigkeit von Wechseln der Betreuungsperson wurde bis anhin nicht geführt.

Zu Frage 10: Ab dem 1. April 2007 sollen die neu eingehenden Fälle Fachpersonen mit dem entsprechenden Profil zugeteilt werden. Für die Umteilung von laufenden Fällen werden fachliche Kriterien erarbeitet, die einen klientInnengerechten Prozess sicherstellen und mit der Vormundschaftsbehörde abgestimmt sind. Umteilungen lassen sich nicht vermeiden, wenn sich die Bildung der neuen Profile nicht endlos hinziehen soll. Oberstes Prinzip ist die Konstanz der Betreuung. Die Umteilungen laufender Fälle erfolgen - wo fachlich vertretbar - im Laufe des Jahres 2007.

Es ist selbstverständlich, dass Personen, die im Laufe des Jahres 2007 aus einer Kinderschutzmassnahme entlassen werden, nicht noch einen Betreuerwechsel „über sich ergehen lassen müssen“. Es ist ebenso klar, dass eine erwachsene Person, die von einer Fachkraft betreut wird, die in das Familienprofil wechselt, von dieser nicht einfach „im Stich gelassen“

oder einer anderen Betreuungsperson übergeben wird. Wo Betreuerwechsel stattfinden, haben sie unter Einbezug der Klienten und wie bisher mit der nötigen Sorgfalt zu erfolgen.

Zu Frage 11: Die Bildung von Funktionsprofilen hängt stark von organisatorischen Rahmenbedingungen der Kommunen ab. Für die Erfüllung des umfassenden Auftrages der Sozialzentren sind die gewählten Funktionsprofile sehr gut geeignet. Die Funktionsprofile und die fachliche Weiterentwicklung sind die logische Folge der Prinzipien des Modells Zürich.

Zu Frage 12: Erfahrungen in der professionellen Sozialarbeit sind nur teilweise mit der Privatwirtschaft vergleichbar. Es darf aber davon ausgegangen werden, dass die Fach- und Führungsleute in der professionellen Sozialarbeit klare Strategien und umfassende methodische Erkenntnisse genauso ernst nehmen.

Vor dem Stadtrat
der Stadtschreiber
Dr. André Kuy