

Auszug
aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom 29. Januar 2003

150. Schriftliche Anfrage von Heinz Jacobi betreffend Amt für Jugend- und Sozialhilfe, Fluktuationsrate. Am 30. Oktober 2002 reichte Gemeinderat Heinz Jacobi (SP) folgende Schriftliche Anfrage GR Nr. 2002/453 ein:

Die Geschäftsprüfungskommission des Gemeinderates hat in ihrem Bericht die hohe Fluktuationsrate im Amt für Jugend- und Sozialhilfe kritisiert. Diese soll im Jahr 2001 13,3 Prozent betragen haben. In diesem Amt wurde der Stellenstopp beibehalten. Im Zusammenhang mit dem Change wurde der Prozess durch Mitarbeitende über die Personalverbände (vpod und sbs) kritisiert. Dabei wird betont, dass der Change-Prozess unterstützt wird, die Umsetzung aber mit den bestehenden Ressourcen nicht zu bewältigen ist. In der Infozeitung «isidora» äussert sich Stadträtin Monika Stocker ungehalten darüber und hält Folgendes fest: «Der Flurschaden durch diesen Gang in die Öffentlichkeit ist beträchtlich und zwingt uns nun aufzuräumen, bevor wir auch nur irgendwo eine klitzekleine Erleichterung erwarten können.» Wir bitten den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie hoch waren die Fluktuations- und Abwesenheitsraten (durch Krankheit, Unfall, Weiterbildung und der jeweils vorübergehend unbesetzten Stellen) in den Jahren 1998/1999/2000/2001 und 2002 in den einzelnen Sozialzentren, respektive in den verbliebenen Quartierteams? Wir bitten darum, diese so aufzuschlüsseln, dass diese Raten für die einzelnen Berufskategorien wie «Fallführende Sozialarbeiter/-innen», administrative Fallführung und beim Kanzleipersonal ersichtlich wird.
2. Ergaben sich durch Absenzen, nicht besetzte Stellen und aufgrund des Wissensverlustes durch die Fluktuation Probleme gegenüber den Klientinnen/Klienten, wie: schlechte Erreichbarkeit, lange Wartezeiten, mangelnde Beratung, verzögerte Auszahlungen?
3. Haben sich Aussenstellen (wie Kinder- und Jugendheime, Institutionen im Sozialbereich wie Pro Senectute, Pro Infirmis) über mangelnde fachliche Qualität in der Jugend- und Familienhilfe oder bei der Sozialhilfe geäussert?
4. Ist die Grundversorgung gemäss den entsprechenden Gesetzen sowie die persönliche Hilfe stets gewährleistet?
5. Konnte und kann beispielsweise der Kinderschutz jederzeit gewährleistet werden?
6. Wie entwickeln sich die Fallzahlen?
7. Können die internen Vorgaben (dass innert 14 Tagen im so genannten Intake ein Klärungsgespräch mit Klientinnen/Klienten stattzufinden hat) eingehalten werden, falls dies nicht der Fall ist, wie lange beträgt die durchschnittliche Wartezeit zum jetzigen Zeitpunkt?
8. Sind die durch den Change angekündigten Synergieeffekte eingetreten? Sollte dies der Fall sein, bitten wir darum, aufzuzeigen, wo und wie sich dies bei der praktischen Arbeit manifestiert.
9. Vor einigen Jahren wurden über das Budget in diesem Bereich Stellen geschaffen, um die Kosten der Sozialhilfe weg von der Gemeinde, hin zu Sozialversicherungen zu verlagern (Projekt Sterntaler). War diese Strategie erfolgreich, respektive sind diese Ziele in Anbetracht der personellen Situation und des Change-Prozesses nach wie vor zu erreichen?
10. Wie viele neue Stellen wurden im Zuge des Change-Projektes geschaffen, die nicht im direkten Kontakt mit den Klientinnen/Klienten stehen?
11. In welcher Form sollen die wegen der Entwicklung der Fallzahlen, wie auch für die Belange des Change-Prozesses ungenügenden personellen Ressourcen inskünftig, respektive vorübergehend aufgefangen werden?

12. Angekündigt war, dass der Change-Prozess von einer Evaluation begleitet werden soll. Falls dem so ist, welche Resultate haben sich ergeben?
13. Sind dafür zusätzliche Budgetmittel für die direkte Arbeit mit Klientinnen/Klienten vorgesehen?
14. Bei den Äusserungen des Personals, welche über ihre Personalverbände an die Öffentlichkeit gelangt sind, handelt es sich um Hilferufe und um klare Hinweise, dass der Umbau auf diese Weise nicht zu bewältigen ist. Teilt der Stadtrat die Auffassung, dass das Personal, dessen Dialogversuche nicht erhört wurden, dadurch einen «Flurschaden» verursacht hat und dass nun aufzuräumen sei?
15. Wie könnten die personellen und organisatorischen Fragen in diesem Zusammenhang – im Sinne der Mitwirkungsrechte auf Stufe Departement – so optimiert werden, damit die Umsetzung des insbesondere an der Basis schwierig zu bewältigenden Change-Prozesses optimiert werden kann, um auch die Fluktuations- und Abwesenheitsraten zu verringern?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Zu Frage 1: Die Fluktuations- und Abwesenheitsraten können nicht im gewünschten Detaillierungsgrad errechnet werden. Die Sozialen Dienste bestehen seit dem 1. Juli 2001 und setzen sich aus 580 Mitarbeitenden aus fünf zum Teil aufgelösten Dienstabteilungen zusammen. Sie verfügen erst seit dem 1. Januar 2002 über einen eigenen Stellenplan und ein eigenes Personalbudget. Von der Eröffnung des ersten Sozialzentrums im Juli 2000 bis zur letztmaligen Rechnungslegung in der alten Struktur im Dezember 2001 waren viele Mitarbeitende bedingt durch die laufenden Umstellungen auch während des Jahres auf unterschiedlichen Stellenplänen und Kostenstellen der einzelnen Dienstabteilungen erfasst. Weil in den Statistiken der Jahre 1998 bis 2001 die angefragten Informationen nicht auf Stufe der einzelnen Mitarbeitenden bzw. deren Funktionen erfasst wurden, müssten diese Zahlen nachträglich erhoben werden. Eine solche Erhebung wäre enorm aufwändig und nicht sehr zuverlässig.

Da der grössere Teil der MitarbeiterInnen der Sozialen Dienste aus den beiden aufgelösten Dienstabteilungen Amt für Jugend- und Sozialhilfe und Amt für Soziokultur stammt, nachfolgend ein Vergleich der Fluktuationszahlen der letzten drei Jahre dieser Dienstabteilungen:

Fluktuationsraten	2000 %	2001 %	2002 %
Amt für Jugend- und Sozialhilfe	10,0	13,9	
Amt für Soziokultur	9,7	10,3	
Soziale Dienste			10,6

Grundlage der Formel: Ausgetretene MitarbeiterInnen (ohne Personen in Ausbildung, Pensionierungen, Befristung, Invalidität, Verschiebungen durch Reorganisation, Todesfall, Wechsel vom Stunden- in den Monatslohn, dienstabteilungsinterne Übertritte)

Mit der Lancierung des Changeprojektes kam es im Personal des Sozialdepartements zu grossen Umstellungen. Insgesamt wechselten nebst den etwa 120 MitarbeiterInnen, die die Zentralen Ressourcendienste bilden, etwa 580 MitarbeiterInnen in eine neue Unterstellung und z. T. neue Funktion in die fünf Sozialzentren der Sozialen

Dienste. Viele der neuen Arbeitsverhältnisse konnten im Konsens und gemäss Wahl durch die MitarbeiterInnen geregelt werden. Nicht alle aber konnten ihren Wunsch Arbeitsplatz erhalten oder waren einverstanden mit der fachlich-methodischen Neuausrichtung ihres Berufsfeldes.

Es kam zu vermehrten Kündigungen, insbesondere im Jahr 2001 im Rechnungskreis des ehemaligen Amtes für Jugend- und Sozialhilfe mit 13,9 Prozent (gegenüber 10 Prozent im Vorjahr). Unter anderem waren es Mitarbeitende der Jugend- und Familienhilfe, die ihre berufliche Identität durch den Anspruch von polyvalenter Ausrichtung der Dienstleistungen gefährdet sahen. Das Sozialdepartement verlor eine Anzahl von guten erfahrenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Jugend- und Familienhilfe vorwiegend an die Bezirksjugendsekretariate des Kantons.

Die Belastungen des Change, die mehrmonatige Unsicherheit, wo der definitive Arbeitsplatz zukünftig sein wird, und die Neuausrichtung auf die Sozialzentren hat das Personal sehr strapaziert. Es ist ausserordentlich bedauerlich, dass einige sehr gut qualifizierte MitarbeiterInnen das Sozialdepartement verlassen haben und ein Know-how-Verlust entstanden ist.

Inzwischen hat sich die Situation stabilisiert. Die Implementierung der Jugend- und Familienhilfe in die Quartierteams, die beschlossenen Ausbauten von Krippen, Kleinkinderberatung und Schulsozialarbeit erweitern das Hilfsangebot der Jugendhilfe und hat zu einer sehr fortschrittlichen Ausgestaltung des Berufsfeldes geführt.

Erfreulich ist ausserdem, dass mit dem Change verschiedene Fachleute kleinere und grössere Karriereschritte machen konnten und mit der Strukturellen Besoldungsrevision für die in der sozialen Arbeit Tätigen eine klare, zukunftsorientierte Laufbahn im Sozialdepartement eröffnet werden konnte. Diese Entwicklungen werden einen positiven Einfluss auf Fluktuation und Personalrekrutierung haben.

Zu Frage 2: Nein. Beratungsangebote und Auszahlung von Sozialhilfegeldern waren jederzeit gewährleistet. Mit den Sozialzentren (Grösse und Organisation) kann die Erreichbarkeit für die Bevölkerung deutlich verbessert werden. Die Zahl der hilfeschuchenden BewohnerInnen, die täglich das Intake aufsuchen, ist jedoch unberechenbar und lässt sich nicht steuern. In Spitzenzeiten kommt es immer wieder zu Wartezeiten. Verschiedene Verbesserungsmassnahmen wurden in den letzten Monaten veranlasst, weitere sind in Prüfung. Ziel ist es, den Service public auch in dieser Hinsicht weiter zu verbessern (siehe auch Pkt. 7). Alle Stellen der Sozialen Arbeit sind mit ausgebildeten Fachleuten besetzt, die in der Lage sind, Beratungsgespräche kompetent durchzuführen.

Zu Frage 3: Verschiedene Institutionen sind teilweise mit klaren, teilweise mit diffusen Anliegen oder Vorwürfen an die Sozialen Dienste herantreten. In den jeweiligen Gesprächen konnten viele Fragen (wer ist zuständig, wie ist jetzt der Ablauf?) zu aller Zufriedenheit geklärt werden. Es stellte sich jedoch auch heraus, dass es sich vielerorts um langjährige Probleme, um Konkurrenz oder um permanente Reibungsflächen wie beispielsweise die Regelung der Zusammenarbeit zwischen platzierenden und stationären Institutionen handelt, die derzeit dem Change angelastet werden. Um die Zusammenarbeit

zu verbessern und die gegenseitigen Erwartungen und Standards zu klären, wurden interinstitutionelle Arbeitsgruppen gebildet.

Zu Frage 4: Ja. Die Sozialen Dienste erbringen im Auftrag von Fürsorge- und Vormundschaftsbehörde Leistungen im Rahmen des Sozial- und Jugendhilfegesetzes und des Zivilgesetzbuches. Beide Behörden begleiten den Changeprozess aktiv und kritisch. Ihre Beobachtungen von Schwachstellen werden unverzüglich formuliert, besprochen und seitens der Sozialen Dienste durch geeignete Massnahmen behoben.

Zu Frage 5: Ja. Um den Kinderschutz auch in der neuen Organisation und während der Umsetzung des Modell Zürich zu gewährleisten und dem Thema hohe Priorität einzuräumen, erteilte die Geschäftsleitung der Sozialen Dienste im Oktober 2001 der Fachgruppe Kinderschutz einen umfassenden Auftrag zur Schulung aller MitarbeiterInnen, die Fälle führen, zur Überarbeitung des Beratungskonzeptes und zur Koordination und Qualitätssicherung der sieben regionalen Kinderschutzgruppen nach kantonalen Richtlinien und Vorgaben der Kinderschutzkommission.

Die Führung von Kinderschutzgruppen und die Qualifizierung des Personals haben in den Sozialen Diensten einen hohen Stellenwert. Dabei geht es nicht mehr nur darum die Mitarbeitenden der früheren Jugendsekretariate, sondern alle Fallführenden der Intake- und Quartierteams für das Thema zu sensibilisieren und einen Teil der MitarbeiterInnen jedes Teams zu spezialisieren.

Zu Frage 6: Nachdem ab Mitte 2000 die Fallbestände im Bereich der wirtschaftlichen Hilfe abgenommen haben, steigen sie im Kontext der hohen Arbeitslosenzahlen seit Beginn 2002 wieder kontinuierlich an. Zwei Tendenzen sind sichtbar:

Steigende Zahlen bei den Fallzugängen/Neuaufnahmen (Konjunkturlage, steigende Arbeitslosenzahlen, AVIG-Revision) und

Erschwernisse bei der Fallablösung (immer weniger Arbeitsplätze vorhanden, erschwerte Integration in den Arbeitsmarkt).

Die Fallzahlen in der Sozialhilfe haben sich folgendermassen entwickelt:

Monat 2002	Anzahl Fälle mit Auszahlung pro Monat 2002	Vergleich mit Vorjahresmonat 2001 %
Januar	5998	98
Februar	5917	98
März	6048	99
April	6126	103
Mai	6061	103
Juni	6145	103
Juli	6297	105
August	6128	105
September	6165	111
Oktober	6393	111
November	6431	110

Die Fallzahlen in der Jugendhilfe gingen im Jahr 2000 im Vergleich zum Vorjahr, um 9 Prozent zurück. In den Jahren 2001 und 2002 blieben die Fallzahlen in etwa konstant.

Zu Frage 7: Für Klienten und Klientinnen, die sich neu im Sozialzentrum für eine wirtschaftliche Unterstützung anmelden, konnte im vergangenen Jahr am gleichen Tag ein fachlich fundiertes Erstgespräch (Check-In) mit einem Sozialarbeiter oder einer Sozialarbeiterin angeboten werden. Bei Klientinnen und Klienten, die nach diesem Gespräch die vollständigen Unterlagen abgeben, betrug im vergangenen Jahr die durchschnittliche Wartezeit für das so genannte Klärungsgespräch im Sozialzentrum Dorflinde 14,1 Arbeitstage, im Sozialzentrum Ausstellungsstrasse 11,8 Arbeitstage. In allen Fällen wurde die Klientel entsprechend ihrer individuellen Situation fristgerecht unterstützt.

Das Intake ermöglicht gegenüber früher eine beachtliche Verbesserung des Services public wie z. B. Abbau der langen Wartezeiten für ein erstes Gespräch, besserer Zugang zu Auskünften/Informationen und Hilfeleistungen.

Zu Frage 8: Die Frage kann erst nach Vorliegen von Evaluationsergebnissen beantwortet werden (vgl. Frage 12).

Zu Frage 9: Das Projekt Sterntaler war erfolgreich. Die 1992 formulierten Ziele sind heute gut verankerte Standards in der Sozialhilfe sowohl bezüglich Know-how wie bezüglich Abläufen, Anforderungen und Kompetenzen. Das heute etablierte und teilweise dem Projekt Sterntaler zu verdankende Aufgabenverständnis wird durch den Change weder gefährdet noch in Frage gestellt. Das Projekt Sterntaler war ausgerichtet auf die Ziele: Durchsetzung der geltenden Zuständigkeitsordnung, Verstärkung der internen Kontrollen betreffend Anwendung von Richtlinien der Fürsorgebehörde, systematische Geltendmachung von Rückerstattungsansprüchen, Missbräuche unterbinden, Förderung des Kostenbewusstseins bei den Mitarbeiterinnen/Mitarbeitern. Dazu wurden Massnahmen getroffen wie: Verstärkung der Zentralen Abklärungs- und Vermittlungsstelle und des Rechtsdienstes, Qualifizierung des Personals und gezielte personelle Verstärkung einzelner Beratungsstellen, Erarbeitung neuer Instrumente und Standards und einer neuen Kompetenzordnung der Fürsorgebehörde.

Auswirkungen des Projektes Sterntaler auf die heutige Situation:

- Die Kompetenzordnung und die Richtlinien der Fürsorgebehörde sind fester und integrierter Bestandteil des Regelwerkes in der Sozialhilfe, was einerseits zu einem kostenbewussten Einsatz der finanziellen Mittel und andererseits zu transparenteren Entscheidungen führt.
- Neue MitarbeiterInnen werden mit einem breiten Schulungsangebot in die Sozialhilfe eingeführt (z. B. Sozialversicherungen, Zuständigkeitsregelungen, Sozialhilfepraxis usw.).
- Die Fallbesprechungen mit dem Rechtsdienst, die im Rahmen des Sterntalerprojektes eingeführt wurden, sind heute noch Bestandteil des Unterstützungsangebotes des Rechtsdienstes.
- Die im Rahmen des Modells Zürich angestrebte inhaltliche Ausrichtung wie Ressourcen- und Sozialraumorientierung und das Chancenmodell knüpfen an die damaligen Bemühungen an.

Zu Frage 10: Selbstverständlich wurde der Stellenausbau bei den Sozialen Diensten hauptsächlich bei Funktionen vorgenommen, die in direktem Kontakt mit Klientinnen und Klienten stehen.

Angaben hierzu in der gewünschten Detaillierung können jedoch mit vertretbarem Aufwand aus folgenden Gründen nicht ermittelt werden:

- Im Sozialdepartement wurde im Laufe des Jahres 2001 in den meisten Dienstabteilungen die neue Personaladministrations-Applikation PIZ des Personalamtes eingeführt. Aufgrund der unterschiedlichen Datenstruktur sind die Stellenplan-Daten zwischen den Applikationen nur beschränkt vergleichbar.
- Die führungsmässige Umsetzung der Reorganisation des Sozialdepartements erfolgte auf den 1. Juli 2001. In Absprache mit dem Personalamt wurden die Stellenpläne auf den 1. Januar 2002 nachgeführt.
- Als Voraussetzung für die Umsetzung der strukturellen Besoldungsrevision mussten die Stellenpläne im ersten Halbjahr 2002 abermals komplett neu strukturiert werden.

In der folgenden Übersicht sind die effektiv besetzten Stellen vor (Stand 1. Januar 2000) und nach der Reorganisation (Stand 1. Februar 2002) dargestellt. Zur Erläuterung werden ausserdem die auf den 1. Juli 2001 vorgenommenen Stellenverschiebungen pro Dienstabteilung ausgewiesen:

Dienstabteilung	Besetzte Stellen		Stellenverschiebungen per 1. Juli 2001		
	1.1.2000	1.1.2002	an 5510	an 5550	an 5552
5500 Zentrale Verwaltung	39,7	46,7	-6,7	-3,3	
5510 Zentrale Ressourcendienste		86,5	82,3		
5526 Amt für Soziokultur	65,5	0,3	-5,9	-67,2	
5530 Amtsvormundschaft	96,5	64,7	-18,8	-21,8	
5540 Amt für Soziale Einrichtungen	305,5	297,8	-1,6	-12,2	
5550 Soziale Dienste	314,4	390,5	-49,3	104,5	-24,9
5552 Asyl-Organisation		31,3			24,9
5590 Projekt SD 2000	5,8				
Total	827,4	917,8			

Die Darstellung zeigt, dass die Zahl der besetzten Stellen in den von der Reorganisation betroffenen Dienstabteilungen in der Betrachtungsperiode um 90,4 Stellen zugenommen hat. Bei den Sozialen Diensten beträgt der Zuwachs 76,1 Stellen, davon 30,3 aufgrund von Stellenverschiebungen. Die Zahl der Stellen bei den Sozialen Diensten hat sich damit innert zweier Jahre um netto 45,8 Stellen vermehrt.

Zu Frage 11: Die Entwicklung der Fallzahlen in der Sozialhilfe wird regelmässig analysiert. Die steigenden Zahlen haben das hohe Niveau von 1999 noch nicht erreicht. Insgesamt hat der Gemeinderat im vergangenen Jahr und im Voranschlag 2003 verschiedenen Ausbauten des Hilfsangebotes zugestimmt: z. B. 8,0 StW für Schulsozialarbeit, 4,6 StW für Ausbau Mütter- und Väterberatung, 1,0 StW niederschwellige Beratung in den Intake. Der Changeprozess bedeutet in der Umsetzungsphase eine zusätzliche Belastung, wird jedoch auch Synergien durch kürzere Wege, neue Formen der Zusammenarbeit und raschere Problemlösungen bringen.

Zu Frage 12: Eine längerfristig angelegte Evaluation der Umsetzung des «Modell Zürich» soll Auskunft geben über die Erreichung der Ziele und die Wirksamkeit der Umsetzungsstrategien des 3- bis 5-

jährigen Changeprozesses. Die Umsetzung ist noch relativ jung, und es ist deshalb noch nicht möglich, eine umfassende Beurteilung vorzunehmen. Die Aufbau- und Entwicklungsarbeiten werden noch 3 bis 4 Jahre in Anspruch nehmen. Trotz der zeitlichen Verzögerungen der Sozialzentren Hönegger Strasse und Albisriederhaus wird zurzeit unter der Expertise der Hochschule für Sozialarbeit Bern ein erster Teil der Studie durchgeführt. Ziel ist es den Zwischenstand der Umsetzung zu evaluieren. Erste Ergebnisse werden im Juni 2003 erwartet.

Zu Frage 13: Für die Arbeit mit der Klientel sind im vergangenen Jahr zusätzliche Mittel bewilligt worden (vgl. Frage 11).

Zu Frage 14: Die MitarbeiterInnen der Sozialen Dienste leisten tagtäglich kompetente Arbeit im Auftrag der öffentlichen Hand und gestützt auf das Sozial- und Jugendhilfegesetz, das Vormundschaftsrecht und verschiedene Gemeindebeschlüsse. Soziale Arbeit verfügt generell und im Speziellen im Bereich der sozialen Grundversorgung über ein wenig positives Image. Oft genug wird ihre Leistung in Frage gestellt, an ihrer Wirkung und der Notwendigkeit der eingesetzten finanziellen Mittel gezweifelt. Wenn ein kleiner Teil der MitarbeiterInnen wiederholt ihre Arbeit als unzulänglich und ungenügend darstellt, so entspricht dies weder der Tatsache noch wird es dem kompetenten Einsatz des grössten Teils der MitarbeiterInnen gerecht. Es schädigt zudem nachhaltig das Image der MitarbeiterInnen der Sozialen Dienste und der Sozialen Arbeit in der Stadt Zürich insgesamt.

Zu Frage 15: Die Mitwirkungsrechte beziehen sich gemäss Personalrecht (PR) auf die Dienstabteilungen und weniger auf die Departemente. Das Sozialdepartement hatte jedoch im Rahmen des Changeprojektes verschiedene zusätzliche Angebote (Intranetforum, Ombudsstelle, Kaderforum, Projektteams) für die Mitgestaltung geschaffen.

In den Sozialen Diensten ergänzt die neu geschaffene Personalkommission die zahlreichen Gefässe der Mitbeteiligung auf unterschiedlichen Aktionsebenen wie Zentrumskonferenzen, Teamsitzungen, Kaderkonferenzen, Projektteams, Arbeitsgruppen usw. Ausserdem unterstützen Experten der Hochschulen für Sozialarbeit durch Beratung und Coaching die Entwicklung und Umsetzung in den Sozialzentren. Derzeit wird das Qualifizierungs- und Unterstützungsangebot für Basis- und KadermitarbeiterInnen überarbeitet und den aktuellen Herausforderungen angepasst. Im November wurde die Einführung eines Qualitätsmanagements in den Sozialen Diensten lanciert, welches u. a. die aktive Mitarbeit des Personals an konkreten Fragen der Qualitätsverbesserung beinhalten wird.

Vor dem Stadtrat
der Stadtschreiber
Dr. Martin Brunner