

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 3. September 2014

765.

Dringliche Schriftliche Anfrage von Walter Angst und 34 Mitunterzeichnenden betreffend Dienstplanänderungen für das Hortpersonal sowie Budgetkürzungen für die Sommerferienhorte, Hintergründe und Auswirkungen der Massnahmen des Schulamts

Am 9. Juli 2014 reichte Gemeinderat Walter Angst (AL) und 34 Mitunterzeichnenden folgende Dringliche Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2014/244, ein:

Am 5. Juni 2014 hat das Schulamt das Merkblatt „Handlungsspielraum in der Dienstplanung“ zuhanden der Schulleitungen und der Leitungen Betreuung verabschiedet. Als zumutbare Anpassungen werden die Aufteilung der Arbeitszeiten des oft Teilzeit arbeitenden Hortpersonals auf mehrere Arbeitstage erwähnt. Das durch den Umbau der Hortstrukturen schon stark verunsicherte Personal ist von der kurz vor den Sommerferien bekannt gewordenen Anweisung des Schulamts überrascht worden. Offenbar ist zudem der im Sommerferienhort für Ausflüge und Material zur Verfügung stehende Kredit auf 3 Franken pro Betreuungstag limitiert und damit der Spielraum für Aktivitäten eingeschränkt worden.

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

1. Was war der Auslöser für die Dienstplanungsänderung? Was soll damit bezweckt werden?
2. Es scheint, dass die Leitungen Betreuung aufgefordert werden, bei der Dienstplanung vermehrt auch Anpassungen vorzunehmen, die nicht im gegenseitigen Einvernehmen erfolgen. Aus welchem Grund?
3. Ist es richtig, dass die Leitungen Betreuung und die Schulleitungen ausdrücklich darauf hingewiesen wurden, dass bei unterschiedlichen Vorstellungen zur Dienstplanung dem Personal die Möglichkeit gegeben werden soll, die Stelle zu kündigen?
4. Sind die Personalvertretungen und die Verbände vor der Verabschiedung des Merkblatts einbezogen worden? Wie haben sie Stellung genommen?
5. Wie beurteilt der Stadtrat das Vorgehen des Schulamts? Macht es Sinn, dass durch Lohnkürzungen, höhere Belegungszahlen, Aufhebung der bisher grosszügigen Stellvertretungslösungen (Ferien, Krankheit etc.) und andere Massnahmen verunsicherte Personal durch einen Hinweis an die direkten Vorgesetzten, die Dienstpläne bei Bedarf ohne die Zustimmung der betroffenen Angestellten festzusetzen, zusätzlich zu beunruhigen?
6. Wie wird sicher gestellt, dass der neue Handlungsspielraum bei der Dienstplanung des Hortpersonals (zB die Anordnung, ein 60-Prozent-Pensum neu auf vier statt wie bisher drei Tage zu verteilen) die Vereinbarkeit von Familie und Beruf nicht gefährdet? Ist das Büro für Gleichstellung um eine Stellungnahme gebeten worden?
7. Welche Anpassungen gibt es bei den für Aktivitäten und Ausflüge im Sommerferienhort zur Verfügung stehenden Kredit? Wieso sind Anpassungen vorgenommen worden? Wie hoch ist das Sparpotential?
8. Geht der Stadtrat auch davon aus, dass vor allem Kinder von Familien, die über ein unterdurchschnittliches Haushaltsbudget verfügen, von dieser Massnahme betroffen sind?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Zu Frage 1: («Was war der Auslöser für die Dienstplanungsänderung? Was soll damit bezweckt werden?»)

Im Reglement über die Anstellung des Personals der vom Schul- und Sportdepartement geführten Betreuungseinrichtungen der Stadt Zürich (Anstellungsreglement 2013, AS 177.600) ist in Art. 3 Abs. 2 festgehalten, dass die Dienstpläne und die Einsatzpläne durch die Leiterin oder den Leiter Betreuung in Absprache mit den betroffenen Angestellten erstellt werden. Damit kann gezielter und bedarfsgerechter auf Schwankungen im Betreuungsbetrieb reagiert werden. Dies entspricht dem Verständnis der Jahresarbeitszeit. Das geänderte System ist sowohl für die betreuten Kinder als auch das eingesetzte Personal von Vorteil.

Zur Konkretisierung dieser Vorgabe hat die PK am 26. Februar 2013 eine «Handreichung zur Dienst- und Einsatzplanung in der Betreuung» erlassen. Diese hält im Kapitel «Leitsätze für die Dienst- und Einsatzplanung» Folgendes fest:

1. Die Dienstplanung gewährleistet die Abstimmung der Anzahl anwesende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf die Anzahl der zu betreuenden Kinder und deren Bedürfnisse.
2. Die Dienstplanung gewährleistet genügend Einsatzzeit ausserhalb der Öffnungszeiten für die Erfüllung der weiteren Aufgaben, wie Vor- und Nachbereitung, Elterngespräche und Mitarbeit in der Schule.
3. Bei der Festlegung der Dienste sollen geteilte Dienste nach Möglichkeit vermieden werden.
4. Die Einsatzplanung unterstützt die Kontinuität der Beziehungen zwischen Kindergruppen und Betreuungspersonen in der Betreuungsarbeit.
5. Die Einsatzplanung nimmt Rücksicht auf die familiären und andere Pflichten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, sofern es die betrieblichen Erfordernisse zulassen.

Im Absatz «Grundsätzliches zur Dienst- und Einsatzplanung» sind zudem die Fristen für die Erstellung und Anpassung der Dienstpläne festgehalten.

Die bisherige Praxis hat gezeigt, dass die Dienst- und Einsatzpläne in den meisten Fällen problemlos und in gegenseitigem Einvernehmen erstellt werden können. In verschiedenen Fällen hat aber die Abstimmung der Bedürfnisse des Betriebs mit denjenigen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu Fragen geführt, teilweise auch zu Unstimmigkeiten. Seitens der für die Personalführung zuständigen Leitungen Betreuung bestand daher das Bedürfnis nach einem Merkblatt zur Unterstützung dieser Diskussionen. Das «Merkblatt Handlungsspielraum in der Dienstplanung» wurde den Leitungen Betreuung (LB) am 6. Juni 2014 zugänglich gemacht. Es handelt sich dabei nicht um eine Anpassung der bisherigen Vorgaben, sondern um eine Konkretisierung derselben.

Zu Frage 2: («Es scheint, dass die Leitungen Betreuung aufgefordert werden, bei der Dienstplanung vermehrt auch Anpassungen vorzunehmen, die nicht im gegenseitigen Einvernehmen erfolgen. Aus welchem Grund?»)

Die Verantwortung für die Erstellung der Dienstpläne liegt bei den LB. Es besteht seitens PK und Stadtrat keine Aufforderung zur Durchführung von Anpassungen. An der gesamtstädtischen Schulungsveranstaltung für die LB vom 27. März 2014 wurden diese darauf aufmerksam gemacht, dass bei Anpassungen der Dienstpläne Lösungen im gegenseitigen Einvernehmen anzustreben sind – und dass in denjenigen Fällen, wo dies nicht möglich ist, Regeln zu beachten sind, welche auf der von der PK erlassenen Handreichung zur Dienst- und Einsatzplanung in der Betreuung sowie auf dem städtischen Personalrecht beruhen. Zudem wurde das unterstützende «Merkblatt Handlungsspielraum in der Dienstplanung» angekündigt.

Zu Frage 3: («Ist es richtig, dass die Leitungen Betreuung und die Schulleitungen ausdrücklich darauf hingewiesen wurden, dass bei unterschiedlichen Vorstellungen zur Dienstplanung dem Personal die Möglichkeit gegeben werden soll, die Stelle zu kündigen?»)

Die LB wurden anlässlich der erwähnten Schulung sowie im Merkblatt explizit auf die personalrechtlichen Vorgaben hingewiesen. Dazu gehört, dass bei Anpassungen ohne gegenseitiges Einvernehmen die Kündigungsfrist zu berücksichtigen ist (Merkblatt Handlungsspielraum, Punkt 1). Darüber hinaus muss eine betriebliche Notwendigkeit vorliegen (Punkt 2) und die Anpassungen müssen für eine betroffene Mitarbeiterin oder einen betroffenen Mitarbeiter zumutbar sein (Punkt 3).

Zu Frage 4: («Sind die Personalvertretungen und die Verbände vor der Verabschiedung des Merkblatts einbezogen worden? Wie haben sie Stellung genommen?»)

Das Vorgehen zur Umsetzung der Dienst- und Einsatzplanung in den Schulen wurde in der Arbeitsgruppe Betreuungsschlüssel im Rahmen des Projekts Erweiterung Tagesstrukturen (ET) intensiv diskutiert. Dort erfolgte auch die konkrete Erarbeitung der «Handreichung zur

Dienst- und Einsatzplanung in der Betreuung». In dieser Arbeitsgruppe sind neben der PK und Vertretungen der Stabs- und Fachstellen Betreuung der Kreisschulpflegen auch die beiden Fachgruppen «Betreuung» und «Leitung Betreuung» vertreten. Eine Entwurfsversion der Handreichung wurde zudem dem VPOD vorgelegt.

In die Erarbeitung des Merkblatts «Handlungsspielraum in der Dienstplanung» waren neben dem Rechtsdienst des Schul- und Sportdepartements und Human Resources Management eine LB sowie eine Vertretung der Stabs- und Fachstellen Betreuung der Kreisschulpflegen einbezogen. Die Verbände waren nicht einbezogen, da es nicht um den Erlass oder die Veränderung einer Bestimmung des Personalrechts, sondern lediglich um eine Konkretisierung einer bestehenden Vorschrift handelt (vgl. Art. 74 Personalrecht, AS 177.100).

Zu Frage 5: («Wie beurteilt der Stadtrat das Vorgehen des Schulamts? Macht es Sinn, dass durch Lohnkürzungen, höhere Belegungszahlen, Aufhebung der bisher grosszügigen Stellvertretungslösungen (Ferien, Krankheit etc.) und andere Massnahmen verunsicherte Personal durch einen Hinweis an die direkten Vorgesetzten, die Dienstpläne bei Bedarf ohne die Zustimmung der betroffenen Angestellten festzusetzen, zusätzlich zu beunruhigen?»)»

Es ist dem Stadtrat bewusst, dass das gesamte Betreuungspersonal aufgrund des gesetzlich vorgegebenen schnellen Ausbaus der Betreuungsplätze unter einem zusätzlichen Druck steht. Es ist allerdings festzuhalten, dass Lohnkürzungen weder erfolgt noch geplant sind und dass höhere Belegungszahlen im Rahmen des Betreuungsschlüssels in der Regel auch zusätzliches Personal zur Folge haben.

Zu den laufenden Veränderungen gehört auch, dass die Arbeitszeiten des Personals gezielter als bisher auf die Anwesenheit und die Bedürfnisse der betreuten Kinder abgestimmt werden. Im Vergleich zum vorherigen System mit den über Jahre hinaus fixen Einsatzplänen erfordert dies vom Personal eine erhöhte und der Situation angemessene Flexibilität. Es gehört zu den zentralen Aufgaben der LB, hier Lösungen zu finden, welche sowohl die Bedürfnisse des Betreuungsbetriebs als auch diejenigen des Personals berücksichtigen. Das Merkblatt «Handlungsspielraum in der Dienstplanung» hat das Ziel, die LB in diesem Prozess zu unterstützen, indem die Rahmenbedingungen explizit geklärt werden.

Zu Frage 6: («Wie wird sicher gestellt, dass der neue Handlungsspielraum bei der Dienstplanung des Hortpersonals (zB die Anordnung, ein 60-Prozent-Pensum neu auf vier statt wie bisher drei Tage zu verteilen) die Vereinbarkeit von Familie und Beruf nicht gefährdet? Ist das Büro für Gleichstellung um eine Stellungnahme gebeten worden?»)»

Vorerst ist festzuhalten, dass keine Anordnung besteht, beispielsweise ein 60-Prozent-Pensum neu auf vier statt auf drei Tage zu verteilen. Das Merkblatt zum Handlungsspielraum hält unter Punkt 3 lediglich Richtwerte für zumutbare Anpassungen fest. Die Zumutbarkeit wird im Einzelfall geprüft, wobei familiäre sowie durch Beruf oder Ausbildung ausgelöste Verpflichtungen besonders zu gewichten sind.

Die Verteilung eines 60-Prozent-Pensums auf drei Tage führt in vielen Fällen zu praktischen Schwierigkeiten: Seit der Einführung der schulischen Blockzeiten (Vormittagsunterricht von 8 bis 12 Uhr) im Jahr 2005 sind Dienste von 8,4 Stunden pro Tag im Betreuungsbetrieb schwer zu realisieren. In einer Mittelstufenbetreuung beispielsweise werden die Schülerinnen und Schüler an einem Dienstag über Mittag und anschliessend an den Nachmittagsunterricht während insgesamt rund vier Stunden betreut. Auch mit Berücksichtigung von Vor- und Nachbearbeitung, Sitzungen usw. lassen sich aus diesen Betreuungszeiten keine Dienste von 8,4 Stunden pro Tag erstellen.

An dieser Stelle ist zudem explizit darauf hinzuweisen, dass die schulischen Betreuungsangebote in der Stadt Zürich vielen Familien die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen. Die Fachstelle für Gleichstellung wurde nicht um eine Stellungnahme gebeten.

Zu Frage 7: («Welche Anpassungen gibt es bei den für Aktivitäten und Ausflüge im Sommerferienhort zur Verfügung stehenden Kredit? Wieso sind Anpassungen vorgenommen worden? Wie hoch ist das Sparpotential?»)

Die Sommerferienbetreuung wurde 2014 erstmals nicht zentral durch das Schulamt, sondern wie die Betreuung in den übrigen Ferien dezentral durch die Kreisschulpflegen und Schulen organisiert. Bis 2013 bestand für die Sommerferien im Gegensatz zu den übrigen Ferien keine Kreditregelung; die Abrechnung erfolgte jeweils zentral über das Schulamt auf Basis der eingegangenen Rechnungen der Ferienbetriebe. Die PK hat am 25. Februar 2014 eine Kreditregelung für die Sommerferienbetreuung 2014 erlassen, welche sich an den Regelungen der übrigen Ferien orientiert. Dies mit dem Ziel, dass die einzelnen Ferienbetriebe auch für die Sommerferien frühzeitig Kenntnis haben über die für Ausflüge verfügbaren Kredite.

Für die übrigen Ferien gilt ein Kreditansatz von Fr. 2.40 pro Kopf und Belegungstag. Für die Sommerferien wurde dieser Ansatz auf Fr. 3.– (oder Fr. 15.– pro Woche) festgelegt. Der höhere Ansatz ergibt sich daraus, dass in den Sommerferien vermehrt Ausflüge geplant sind. Im Vergleich zu den Sommerferien des Vorjahrs ergibt sich insgesamt kein Sparpotenzial – die Hochrechnung geht von etwa gleichbleibenden Kosten aus.

Mit den neuen Ansätzen stehen in einer Sommerferienbetreuung mit 22 Kindern und drei Betreuungspersonen pro Woche Fr. 375.– für Ausflüge zur Verfügung. Darüber hinaus bestehen verschiedene weitere Möglichkeiten für Aktivitäten, welche den Ausflugskredit nicht belasten: So verfügen die einzelnen Betreuungsbetriebe über die ZVV-Gruppenkarte und können den öV mit den Kindern in der Zone 110 kostenlos nutzen. Auch die städtischen Bäder sowie beispielsweise der Eintritt in den Zoo sind für die Horte gratis.

Zu Frage 8: («Geht der Stadtrat auch davon aus, dass vor allem Kinder von Familien, die über ein unterdurchschnittliches Haushaltsbudget verfügen, von dieser Massnahme betroffen sind?»)

Die PK sowie der Stadtrat gehen nicht davon aus, dass die neue Kreditregelung gesamtstädtisch einen signifikanten Einfluss auf die Qualität der Ausflüge im Rahmen der Sommerferienbetreuung hat. Ebenso wenig besteht eine Benachteiligung von Familien mit tiefem Einkommen – es steht allen Kindern das gleiche Angebot zur Verfügung.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti