



152.15.12 Stadtparlament: Interpellationen

Interpellation Peter Olibet: Häufige personelle Wechsel bei den Sozialen Diensten lassen aufhorchen; schriftlich

Peter Olibet sowie 23 mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 24. November 2015 die beiliegende Interpellation "Häufige personelle Wechsel bei den Sozialen Diensten lassen aufhorchen" ein.

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

1 Ausgangslage

Die Fluktuationsrate macht deutlich, wie hoch der Anteil der Mitarbeitenden ist, der im Vergleich zur durchschnittlichen Belegschaft jährlich ein Unternehmen bzw. eine Verwaltung verlässt. Darunter fallen sowohl Wechsel zu anderen Arbeitgebenden als auch Pensionierungen. Sie gibt Hinweise, wo die Gründe für die Abgänge analysiert werden sollten. Eine hohe Fluktuationsrate in einer Dienststelle stellt eine besondere Herausforderung dar: einerseits für die Mitarbeitenden, die aufgrund der entstehenden Vakanzen zumindest vorübergehend mit einer Mehrbelastung konfrontiert sind; andererseits aber auch für die Leitungspersonen, welche für eine möglichst rasche, überzeugende Wiederbesetzung in der Verantwortung stehen. Eine hohe Fluktuationsrate kann ein Indiz dafür sein, dass Mitarbeitende das Gesamtpaket der Anstellung als zu wenig attraktiv wahrnehmen und deshalb einen Stellenwechsel anstreben. Die Motivation für die Suche nach einer neuen Anstellung ist aber jeweils individuell und entsteht in der Regel im Zusammenspiel verschiedener Faktoren.

In den Jahren 2012 bis 2015 ist der Bedarf an Behördenmitgliedern der KESB (Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde) und an Berufsbeiständen neu entstanden bzw. erheblich gestiegen. Einerseits musste für die KESB Personal gesucht werden und andererseits stieg die



Zahl der beistandschaftlichen Mandate und damit der Bedarf an Berufsbeiständinnen und -beiständen. Verschiedene ehemalige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wirken nun namentlich in den KES-Behörden von Gossau, Arbon (bzw. neu Altstätten), Herisau und Luzern. Dass sie dort neue Anstellungen erhalten haben, spricht für die Qualität und die Professionalität der Mitarbeitenden der Sozialen Dienste der Stadt St.Gallen (SDS).

In den SDS waren im Jahr 2015 insgesamt 24 Austritte (inkl. einer Pensionierung bei der Berufsbeistandschaft) zu verzeichnen, die schliesslich zu einer Fluktuationsrate von rund 20 Prozent geführt haben. Unter der Leitung des Direktors Soziales und Sicherheit wurde deshalb im August 2015 gemeinsam mit der Dienststellenleitung und dem Personalamt eine Analyse möglicher Gründe für die steigende Fluktuationsrate vorgenommen. Die Beurteilung der Situation machte deutlich, dass verschiedene nachfolgend skizzierte Faktoren zu einem Anstieg der Kündigungen innerhalb der SDS geführt haben. Durch unterschiedliche Massnahmen soll die Situation entschärft und die Fluktuationsrate auf ein übliches Mass zurückgeführt werden. Dabei stehen zwei Aspekte im Vordergrund: zum einen wird der Personalbestand der SDS St.Gallen substantiell erhöht; zum anderen können mit der vom Stadtparlament beschlossenen Erhöhung der Lohnsumme die zahlreichen, dringend notwendigen Anpassungen bei der Lohnentwicklung vorgenommen werden. Durch diese beiden personalpolitisch zentralen Massnahmen können sowohl die Arbeitsbelastung gesamthaft verringert als auch wieder eine leistungsgerechte und marktkonforme finanzielle Entlohnung der Mitarbeitenden erreicht werden.

2 Beantwortung der Fragen

Frage 1: Wie hoch ist die Fluktuation beim Personal in den einzelnen Abteilungen der Sozialen Dienste St.Gallen?

In den öffentlichen Sozialdiensten kann man grundsätzlich von einer branchenüblichen Fluktuationsrate von rund 15 bis 20 Prozent ausgehen.¹ Die Fluktuationsraten in den Bereichen Sozialberatung, KESB und Berufsbeistandschaft bewegen sich in aller Regel innerhalb dieser durchschnittlichen Bandbreite. Sie waren in den Jahren 2011 bis 2014 sogar deutlich tiefer. Die nachfolgende Tabelle zeigt jedoch eine Fluktuationsrate für 2015 über der genannten Bandbreite:

¹ Vreni Hürlimann/Sandra Schmid, Personalfluktuationsrate auf öffentlichen Sozialdiensten im Kanton Bern, abstract zur Diplomarbeit zum Erwerb des Bachelor-Diploms, Berner Fachhochschule, Fachbereich Soziale Arbeit, Bern 2009.



Bereiche	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sozialhilfe	3 MA	3 MA	7 MA	3 MA	6 MA	8 MA
KESB (bis 2012: VB)*	1 MA	---	1 MA	2 MA	3 MA	8 MA
Berufsbeistandschaft	2 MA	6 MA	3 MA	5 MA	7 MA	8 MA
Grünhalde	---	---	---	1 MA	1 MA	---
Total Austritte**	6 MA	9 MA	11 MA	11 MA	17 MA	24 MA
Fluktuationsrate	5.8 %	8.5 %	9.9 %	9.9 %	14.9 %	20.5 %

* bis 2012: Vormundschaftsbehörde (VB)

** inkl. Pensionierungen

Seit Jahren hoch ist die Fluktuationsrate bei der Berufsbeistandschaft, insbesondere als Folge des Arbeitsdrucks und der ausgeprägten psychischen Belastung. Die Berufsbeistandschaft führt die ihr von der KESB zugewiesenen Massnahmen. Viele Anpassungen bzw. zusätzliche Aufgaben sind eine Konsequenz des seit Anfang 2013 neu anwendbaren Kindes- und Erwachsenenschutzrechts.

Der Stadtrat hat den hohen Arbeitsanfall erkannt und den Stellenetat bei der Berufsbeistandschaft für das Jahr 2016 erneut erhöht, diesmal um 300 Stellenprozente. 2015 belief sich die Erhöhung auf 200 Stellenprozente, 2014 auf 150 Stellenprozente. Weil Stellenausweitungen nicht auf Vorrat geschaffen werden sollen, erfolgt die Stellenaufstockung jeweils erst zeitlich verzögert. Das starke Fallzahlenwachstum führte deshalb in der jüngeren Vergangenheit trotz der Stellenplanerhöhungen zu einer Mehrbelastung der Mitarbeitenden.

Um nicht noch mehr Mandate auf die Berufsbeiständinnen und -beistände übertragen zu müssen, rekrutieren die SDS regelmässig Privatpersonen als private Beistände. Da diese Personen aber grundsätzlich einfachere Mandate erhalten, tragen die Mitarbeitenden der Berufsbeistandschaft die Verantwortung für zunehmend komplexe und anspruchsvolle Mandate. Die steigenden administrativen und rechtlichen Anforderungen an die Fallführung, die das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht mit sich bringt, führten allerdings dazu, dass verschiedene Privatpersonen ihre Mandate niedergelegt haben und es schwieriger wird, neue private Beiständinnen und Beistände zu rekrutieren. Dennoch darf man sich in der Stadt St.Gallen mit rund 360 privaten Beiständinnen und Beiständen glücklich schätzen.

Die von der KESB zugewiesenen und durch die Berufsbeistandschaft geführten Massnahmen sind seit dem Jahre 2012 kontinuierlich gestiegen (2012: 1'285 Massnahmen; 2013: 1'370 Massnahmen; 2014: 1'408 Massnahmen).² Die häufigen Personalwechsel führen da-

² <http://www.stadt.sg.ch/home/verwaltung-politik/direktionen/geschaeftsbericht-stadt-st-gallen-2014/direktion-soziales-und-sicherheit/sozialamt.html> (besucht am 12. Januar 2016).



zu, dass ein erheblicher Teil der Berufsbeiständigen und -beistände erst seit wenigen Jahren bei den SDS arbeitet. Bis eine Berufsbeiständige oder ein Berufsbeistand vollumfänglich eingearbeitet ist und die maximal mögliche Zahl Mandate führen kann, sind aber erfahrungsgemäss etwa zwei Jahre erforderlich. Insgesamt wurden bzw. werden, wie oben dargelegt, in der Berufsbeistandschaft in den genannten drei Jahren 6.5 zu den bereits bestehenden 21.25 Stellen neu geschaffen, um die steigende Zahl von komplexeren Fällen zu bewältigen. Schweizweit erfahren viele KES-Behörden hohe Fluktuationen. Das hat verschiedene Ursachen: Die anfänglich fehlende Praxis mit dem neuen Recht führte ebenso zu Unsicherheiten und zu erhöhtem psychischem Druck wie die (teils despektierlichen) Äusserungen verschiedener Politikerinnen und Politikern sowie die daraus resultierende mediale Aufmerksamkeit. Schliesslich stellten auch einzelne Behördenmitglieder fest, dass sie falsche Erwartungen an ihre Aufgabe hatten. Die Zunahme der Abgänge bei der KESB im Jahre 2015 ist zum Teil auf Kündigungen von jüngeren Juristinnen und Juristen zurückzuführen. Solche Wechsel sind bei dieser Berufsgruppe nicht aussergewöhnlich. Die Fluktuation bei der Sozialhilfe ist nicht alarmierend. Die Kündigungen sind primär damit zu erklären, dass sich einzelne Mitarbeitende beruflich weiter entwickeln wollten. Bei jüngeren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern war damit oft auch eine signifikante Lohnentwicklung verbunden.

Frage 2: Hat der Stadtrat Kenntnis über die Gründe für diese hohe Fluktuationsrate?

Der Stadtrat ist in der Regel ausschliesslich über die gesamtstädtische Fluktuationsrate informiert. Dass mit der steigenden Fallzahl die erwähnte Belastung der Berufsbeistandschaft gestiegen ist und die Belastungssituation als Folge diverser Stellenwechsel noch verstärkt wird, ist dem Stadtrat allerdings bekannt. Die Dienststellenleitung (sowohl der Leiter SDS als auch die vormalige KESB-Präsidentin) informierten den Stadtrat mit einer ausführlichen Situationsanalyse im Juni 2014, worauf der Stadtrat einem etappierten Stellenausbau sowohl in der Berufsbeistandschaft als auch der KESB zustimmte.

Es liegen zwar keine systematisch erhobenen Daten zu den Gründen der Abgänge vor. Wesentlich erscheint aber einerseits die Tatsache, dass die SDS aus der Zusammenführung der vormals selbständigen Dienststellen Sozialamt und Vormundschaftsamt entstanden sind. Die gewählte organisatorische Lösung braucht Zeit, sich „einzuspielen“. Andererseits sind finanzielle Aspekte, so etwa die Lohnentwicklung oder die neue Pensionskassenregelung, ein bedeutender Faktor. Weil umliegende Regionen ihre Personalbestände in der jüngeren Vergangenheit ausgebaut haben und gut ausgebildete, erfahrene Mitarbeitende rekrutierten, konnten Stellenwechselnde teilweise ihre Lohnsituation substanziell verbessern.

Weitere Gründe für Stellenwechsel bilden Projekte wie die absehbare Veränderung der Arbeitsplatzsituation durch den geplanten Umzug an die Haggenstrasse 45 oder die anhalten-



den Diskussionen über die Angemessenheit der Strukturen innerhalb der SDS. Aufgrund dieser Auslegeordnung wird die interne Kommunikation durch die Direktion verstärkt. Es hat sich gezeigt, dass die Information der Mitarbeitenden über gesamtstädtische Projekte, Ziele der Direktion Soziales und Sicherheit oder die konkrete Strategieumsetzung optimiert werden kann. Weitere Massnahmen – nebst der erwähnten Aufstockung des Personalbestands, der Verbesserung der Entlohnung sowie der Intensivierung der internen Kommunikation – drängen sich nach derzeitigem Kenntnisstand nicht unmittelbar auf.

Frage 3: Wie schätzt der Stadtrat die Zufriedenheit der Mitarbeitenden innerhalb KESB und SDS ein? Wie steht es um das Arbeitsklima innerhalb SDS und KESB? Gibt es verlässliche Angaben/Rückmeldungen der Mitarbeitenden?

Die Zufriedenheit der Mitarbeitenden innerhalb der KESB und der SDS wird, abgesehen von den periodisch durchgeführten Mitarbeitergesprächen (MAG), nicht systematisch erhoben. Im Rahmen der bereits erwähnten internen Analyse sind jedoch Angaben der Mitarbeitenden eingegangen, etwa im Zuge der Austrittsgespräche. Deren Aussagegehalt wird jedoch eher zurückhaltend beurteilt, da sie hinsichtlich ihrer Bedeutung nicht gewichtet werden, teils interpretationsbedürftig sind und keine Rückschlüsse auf (möglicherweise) systembedingte Zusammenhänge erlauben.

Zu Verunsicherungen geführt haben aber wohl einerseits die organisatorischen Umwälzungen und andererseits die häufigen personellen Veränderungen, insbesondere auch die Kündigungen der Präsidentin der KESB und des Leiters der SDS. Die tägliche Arbeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter innerhalb der KESB und der SDS ist gekennzeichnet von einer hohen Arbeitsbelastung und der Konfrontation mit immer komplexeren sozialen Problemlagen. Die Zufriedenheit mit der Arbeitssituation hängt auch davon ab, ob die Arbeitslast noch mit einem vertretbaren Aufwand bewältigt werden kann. Der Arbeitsdruck, insbesondere begründet durch den zu geringen Personalbestand, war und ist für die einzelne Mitarbeiterin oder den einzelnen Mitarbeiter sicher hoch und muss ernst genommen werden. Der oben angeführte personelle Ausbau wird Verbesserungen bringen.

Die medialen Angriffe auf diverse KES-Behörden und die öffentlich vorgetragene Kritik am System der Sozialhilfe wirken sich auf einzelne Mitarbeitende zudem demotivierend und belastend aus. Für die einzelnen Mitarbeiterinnen oder den einzelnen Mitarbeiter bedeutet dies, sich (mutmasslich) in einem beruflichen Umfeld mit einem eher negativen Image zu bewegen. Das kann der Zufriedenheit abträglich sein. Die KESB der Region St.Gallen hat sich aber bislang ebenso durch qualitativ gute Arbeit ausgewiesen wie die SDS insgesamt. Die bislang geäusserte mediale und politische Kritik hat sich bislang nicht gegen die Institutionen der Stadt bzw. der Region St.Gallen gerichtet.



Frage 4: Wie stellen sich die Mitarbeitenden von SDS und KESB zum geplanten Wechsel des Arbeitsortes an die Haggenstrasse?

Bis voraussichtlich Herbst 2017 sollen sämtliche Abteilungen der SDS am neuen Standort an der Haggenstrasse zentral untergebracht werden. Gegenwärtig sind die SDS auf vier Standorte im Zentrum von St.Gallen – nämlich an der Brühlgasse 1, am Bohl 6, im Amtshaus und am Bahnhofplatz 1a – verteilt. Diese dezentrale Raumorganisation der SDS ist mit hohen Betriebs- und Sicherheitsaufwendungen sowie mit betrieblichen Ineffizienzen verbunden. Der geplante Wechsel des Arbeitsortes an die Haggenstrasse 45 erweist sich vor dem Hintergrund des angedachten Sparpotentials als zweckmässig.³ Das Projekt steht in Ausarbeitung und wird zu gegebener Zeit dem Stadtparlament unterbreitet.

Der Entscheid der Dislokation musste unabhängig von den Präferenzen der Mitarbeitenden von SDS und KESB hinsichtlich ihres Arbeitsorts gefällt werden. Betrachtet man die Realität im Wirtschaftsleben mit den schweizweiten oder sogar europäischen Regionalisierungen oder Zentralisierungen, dann muss ein Umzug innerhalb der Stadtgrenzen aus übergeordneten Gründen möglich und zumutbar erscheinen, zumal sich aufgrund des neuen, durch den Öffentlichen Verkehr optimal erschlossenen Arbeitsorts der Arbeitsweg für die Mitarbeitenden kaum ändern wird. Zutreffend ist aber, dass ein Teil der Mitarbeitenden dem Umzug an die Haggenstrasse 45 kritisch gegenüber steht.

Frage 5: Was unternimmt der Stadtrat, damit es in Zukunft zu weniger personellen Wechseln innerhalb der SDS und KESB kommt (strukturell/finanziell/personell)?

Zunächst ist festzuhalten, dass die Belastung der Sozialdienste von mehreren Faktoren abhängt. Wesentlich sind u. a. die Grösse der Dienststelle und die Erfahrungen und Kompetenzen der Mitarbeitenden. Häufig geht man von einem Zusammenhang zwischen der Belastung und der Einführung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts aus.⁴ Durch die Anfang 2013 geschaffene SDS, die aus der Zusammenführung der vormals selbständigen Dienststellen Sozialamt und Vormundschaftsamt hervorgegangen sind, sind verschiedene Kulturen unter einem Hut zusammengefasst worden. Die bestehende Organisation überzeugt, trotzdem müssen sich gewisse Abläufe, Verantwortlichkeiten und Prozesse naturgemäss noch besser einspielen. Zudem wird die organisatorische Positionierung der KESB nach dem Umzug an die Haggenstrasse einer Prüfung unterzogen.

Gleichzeitig bleibt das Umfeld dynamisch, und es stellen sich immer neue Herausforderungen. Beispielhaft sei auf die markante Zunahme von Rechtsfällen in der Sozialhilfe hingewie-

³ Vgl. Vorlage Nr. 2651 vom 3. Februar 2015 (Zusammenfassung der Sozialen Dienste am neuen Standort Haggenstrasse; Projektierungskredit), S. 2.

⁴ Vgl. dazu Monitoring Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes im Kanton Bern, Schlussbericht zur Übergangsphase, Bern 2013, S. 30.



sen. Beunruhigend ist dabei die Beobachtung, dass zunehmend Verfügungen verlangt werden und gegen Entscheide rekurriert wird.⁵

Die Führungspersonen der SDS und der KESB werden daher zusammen mit der Direktion prüfen, inwieweit namentlich eine umfangreichere Analyse der Situation (strukturell, finanziell, personell) dazu beitragen könnte, eine Häufung der personellen Wechsel zu verhindern.

Der Stadtpräsident:

Scheitlin

Der Stadtschreiber:

Linke

Beilage:

Interpellation vom 24. November 2015

⁵ SRB Nr. 3285 vom 4. August 2015 (Stellenplan 2016 der Direktion), S. 11.

