



Uster, 14. Februar 2017
Nr. 578/2016
V4.04.71

Seite 1/6

An die
Mitglieder des
Gemeinderates Uster

ANFRAGE 578/2016 VON DEBORAH BERNHARD (SVP): «ZUR AKTUELLEN SITUATION IN DER SCHULVERWALTUNG BEI DER PRIMARSCHULE USTER», ANTWORT DES STADTRATES

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 21. Juli 2016 reichte Ratsmitglied Deborah Bernhard beim Präsidenten des Gemeinderates eine Anfrage betreffend «Zur aktuellen Situation in der Schulverwaltung bei der Primarschule Uster» ein.

Die Anfrage hat folgenden Wortlaut:

Seit einiger Zeit bestehen gewichtige Probleme in der Schulverwaltung der Primarschule. Diese ist überfordert mit ihrer Arbeit und kann offene Stellen nicht mit kompetentem Personal besetzen. Aus diesem Grund muss bereits seit vielen Monaten auf Springereinsätze der Firma altra vista GmbH zurückgegriffen werden. Dies verursacht sehr hohe Kosten und löst das Personalproblem langfristig nicht. Neues, geeignetes Personal zu rekrutieren scheint schwierig zu sein, da Bewerber und Bewerberinnen die Stelle aus unbekanntem Gründen teilweise nicht antreten, resp. bereits nach kurzer Zeit wieder verlassen. Dazu kommt eine sehr hohe Fluktuationsrate bei den Mitarbeitenden, welche Stabilität und geregelte Abläufe verhindert. Die Situation in der Schulverwaltung scheint prekär und das nachstehend aufgeführte Wirkungsziel Z 03 (Leistungsaufträge 2016-2019) der LG Koordination Bildung kann nicht mehr sichergestellt werden:

«Die Schulverwaltung unterstützt die Primarschulpflege, die Schulleitungen, die Fachstellen und das Personal der Primarschule mit hohen qualitativen Dienstleistungen.»

Nebst einem markanten Kostenanstieg können auch administrative und organisatorische Aufgaben, die der Schulverwaltung zugeteilt sind, nicht vollständig erfüllt werden. Dies führt dazu, dass Schulpfleger und Schulpflegerinnen vermehrt operativ tätig sein müssen, da ihnen eine kompetente Unterstützung in der Verwaltung fehlt. Die Antwort der Schulverwaltung auf diese Problematik scheint nur in der Erhöhung von Stellenprozenten zu liegen. Die effektiven Zuständigkeiten aus dem Organigramm heraus sind nicht klar und es stellt sich somit die Frage, wer hier die Führungsverantwortung trägt.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Stadtrat resp. die Primarschulpflege, folgende Fragestellungen zu beantworten:



1. *Wie genau und seit wann äussern sich die Probleme in der Schulverwaltung?*
2. *Besteht ein Konzept, wie den aktuellen Schwierigkeiten (Überforderung, Überlastung, hohe Fluktuation etc.) begegnet werden und neues, kompetentes Personal rekrutiert werden kann? Falls ja, wie sieht dieses aus?*
3. *Sofern kein Konzept besteht – bis wann wird ein solches vorliegen?*
4. *Wie wird eine Forderung nach Erhöhung von Stellenprozenten begründet? Existiert eine Auflistung von Aufgabenbereichen und nötigen Stellenprozenten?*
5. *Wem ist die Schulverwaltung unterstellt und wer ist organisatorisch und führungs-mässig für sie verantwortlich? Dies geht aus dem Organigramm nicht abschliessend hervor; es gibt eine personelle und eine organisatorische Leitung – wer trägt abschliessend die Gesamtverantwortung?*

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Frage 1:

«Wie genau und seit wann äussern sich die Probleme in der Schulverwaltung?»

Antwort:

Die in der Anfrage genannten Problemkreise «Personal» sowie «Organisation» stellen die Schulverwaltung bis heute vor grosse Herausforderungen. Auch wenn kein genauer Zeitpunkt für den Beginn der Schwierigkeiten genannt werden kann, steht fest, dass die Fluktuation und die Arbeitsbelastung in der Primarschulverwaltung seit vielen Jahren sehr hoch sind. So konnte beispielsweise die für das Funktionieren der Abteilung zentrale Stelle der Abteilungsleitung in den vergangenen Jahren nicht langfristig besetzt werden. Zudem führten die häufigen Wechsel zu einem beträchtlichen Know-How Verlust, was für die «Hinterbliebenen» zu einer oftmals (zu) grossen Mehrbelastung und weiteren Kündigungen führte. In den Jahren 2010 bis 2014 betrug die Fluktuation 100%. Nach dem Abgang des damaligen Leiters der Schulverwaltung Ende 2014 blieb die Leitungsfunktion ein halbes Jahr unbesetzt.

Im vergangenen Jahr hat sich die Lage in personeller Hinsicht jedoch verbessert. Der Abteilungsleitung ist es gelungen, personelle Engpässe mit dem Einsatz von externen Fachkräften (altra vista) derart zu überbrücken, dass eine sorgfältige Besetzung und Einarbeitung der offenen Stellen im Bereich Liegenschaften und Personaldienstleistungen möglich wurde. Die entsprechenden Stellen sowie die Funktion Leitung Personaldienstleistungen/Abteilungsleitung-Stv. konnten in der Zwischenzeit mit sehr gut qualifizierten, erfahrenen Personen besetzt werden, was zu einer merklichen Entspannung der personellen Situation in der Schulverwaltung geführt hat. Zudem wurde das Team mit einer juristischen Mitarbeiterin erweitert, welche die Abteilungsleiterin beim Verfassen von komplexen Anträgen entlastet und u.a. anstehende Projekte (z.B. Erarbeitung und Überarbeitung von Reglementen) an die Hand nimmt.

Auch der zweite in der Anfrage genannte Problemkreis «Organisation» stellt die Schulverwaltung schon seit längerem vor grosse Herausforderungen. Namentlich bestehen ungeklärte Zuständigkeiten und Unsicherheiten bei den von der Schulverwaltung zu unterstützenden Fachstellen (SPD, Sonderpädagogik, Tagesstrukturen und weitere). Daneben bestehen in der Praxis weitere Schwierigkeiten aufgrund der umstrittenen Zuständigkeiten von Primarschulpflege und Schulverwaltung, deren Klärung im Einzelfall mit zusätzlichem Aufwand für alle Beteiligten verbunden ist. Die organisatorischen Probleme sind schon länger bekannt und konnten bislang intern nicht gelöst werden. Die Klärung der Zuständigkeiten und Abgrenzungen zwischen der Primarschulpflege und der Primarschulverwaltung (operativ-strategisch) stellt aus Sicht der Primarschulpflege aufgrund der Kom-



plexität der Angelegenheit eine Herausforderung dar, die nur mit vereinten Kräften, externer Unterstützung und mit Hilfe aller Beteiligten bewältigt werden kann.

Neben den geschilderten betrieblichen Umständen sind es insbesondere die nachweislich stark gestiegenen Schülerzahlen (und der damit verbundene Beschäftigungsaufwand), welche die Schulverwaltung belasten. So verzeichneten die Schülerzahlen im Zeitraum zwischen 2010 – 2016 einen Anstieg von +330 SuS. Zur Bewältigung dadurch bedingter Mehrarbeit mussten die Ressourcen im Bereich Personaldienstleistung erhöht werden, was dank der Bewilligung der entsprechenden finanziellen Mitteln durch den Stadtrat (im 2016) sowie der Genehmigung einer zusätzlichen Stelle durch den Gemeinderat ab Januar 2017 ermöglicht wurde.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die Schulverwaltung in personeller Hinsicht derzeit in einer Stabilisierungsphase befindet. Das Team ist daran, sich zu festigen und erbringt qualitativ gute Leistungen, indem klare Prioritäten gesetzt werden. Die ungeklärte organisatorische Situation ist derzeit für viele Beteiligte unbefriedigend. Unter anderem ist die Schulpflege immer noch zu stark operativ in das Tagesgeschäft involviert und es besteht keine einheitliche Haltung, welche Aufgaben operativ bzw. strategisch sind und welche Rolle der Schulverwaltung zusteht. Die Klärung der Zuständigkeiten und des Rollenverständnisses sind von zentraler Bedeutung, damit Schule und Verwaltung reibungslos funktionieren können.

Frage 2:

«Besteht ein Konzept, wie den aktuellen Schwierigkeiten (Überforderung, Überlastung, hohe Fluktuation etc.) begegnet werden und neues, kompetentes Personal rekrutiert werden kann? Falls ja, wie sieht dieses aus?»

Antwort:

Es existiert ein Konzept, welches sich einerseits auf die Stabilisierung der personellen Situation, und andererseits auf die Klärung der Kompetenzen und Zuständigkeiten der verschiedenen Akteure konzentriert. Ziel ist es, die Primarschulverwaltung zu einer gut funktionierenden, kompetenten und schlagkräftigen Organisationseinheit zu entwickeln, in der viel Arbeit mit Freude und zur Zufriedenheit der Kunden bewältigt wird.

Folgendes Vorgehen ist geplant und entsprechende Massnahmen bereits in der Umsetzung:

1. Tagesgeschäft sicherstellen,
2. Organisation sichern, stabilisieren,
3. Aufbau (Organisation mit Prozessen und operativen Aufgaben),
4. Weiterentwicklung der Strukturen und Rollenklärung Primarschulpflege, Schulleitung, Schulverwaltung.

Die Primarschulverwaltung ist aufgrund der personellen Schwierigkeiten in der Vergangenheit noch auf die Unterstützung durch externe Fachkräfte (altra vista) angewiesen. Diese Lösung war in der Vergangenheit für die Sicherstellung des Tagesgeschäfts unumgänglich. Sie ermöglichte zudem, dass Stellen sorgfältig besetzt werden konnten. Derzeit erfolgt eine schrittweise Reduktion der Springereinsätze (intern und extern) und Aushilfen. Die neu rekrutierten Mitarbeitenden müssen jedoch zuerst eingearbeitet sein, um die Aufgaben fachlich kompetent bewältigen zu können. Die neuen Mitarbeiterinnen müssen gut eingearbeitet werden, was aufgrund der schuleigenen Besonderheiten je nach Erfahrung bis zu einem Jahr dauern kann, entsprechend dem Schuljahreszyklus. Der Stärkung des Teamgefüges und der Arbeitszufriedenheit sind grosse Beachtung zu schenken.



Neben der Stabilisierung der personellen Situation setzt das Konzept einen Schwerpunkt bei der Klärung der organisatorischen Fragen. Wie bereits erwähnt handelt es sich dabei um einen aufwändigen Prozess der Organisationsentwicklung, bei dem die Primarschule auf interne und externe Unterstützung angewiesen ist. Unter anderem müssen die bestehenden Organigramme überprüft und angepasst werden. Zudem muss die Tätigkeit der Primarschulpflege als politisch-strategische Behörde klarer vom operativen Tagesgeschäft getrennt werden. Damit Doppelspurigkeiten und damit verbundene Effizienzverluste vermieden werden können.

Der Stadtrat hat deshalb das Projekt Optimierung Bildung (Organisationsentwicklung) im Rahmen der LÜP als Massnahme festgehalten. In einem ersten Schritt wurde eine Spurgruppe eingesetzt, die neben schulinternen Personen aus Primarschulpflege, Schulverwaltung und Schulleitung auch den Leistungsgruppenleiter Organisation und Entwicklung der Stadt Uster sowie eine externe Beratungsfirma umfasst.

Frage 3:

«Sofern kein Konzept besteht – bis wann wird ein solches vorliegen?»

Antwort:

Das Konzept liegt vor und wird derzeit umgesetzt.

Frage 4:

«Wie wird eine Forderung nach Erhöhung von Stellenprozenten begründet? Existiert eine Auflistung von Aufgabenbereichen und nötigen Stellenprozenten?»

Antwort:

Sofern die anfallende Arbeitslast nicht konstant mit externen Fachkräften bewältigt werden soll, ist eine Erhöhung der Stellenprozente im Bereich Personaldienste unumgänglich. Auch im Bereich Stab bestand aufgrund zahlreicher anstehender Projekte und Aufgaben bis vor kurzem ein erheblicher Engpass. Weil aufgrund des Fachkräftemangels im Bereich Schule gleichzeitig offene Stellen nicht sofort besetzt werden konnten, drang die Schulverwaltung mit ihrer Forderung nach einer Erhöhung des Stellenplans beim Stadtrat nicht durch. Hingegen wurde im 2016 ein erster einmaliger Kredit von 164 700 Franken gewährt, um den nachhaltigen fachlichen Aufbau der Schulverwaltung mit Überbrückungsmassnahmen sorgfältig vornehmen zu können und ausgewogene personelle Strukturen zu schaffen. Erst auf dieser Grundlage soll der Personalbedarf nochmals genauer analysiert werden – parallel zur Weiterentwicklung der Organisation Primarschule und ihrer Strukturen. Der notwendige Spielraum besteht, seit der Gemeinderat für das Budget 2017 eine zusätzliche Stelle bewilligt hat. Aufgrund des starken Anstiegs der Schülerzahlen wird der Bereich Personaldienstleistungen mit zusätzlichen 50 Stellenprozenten entlastet. Die übrigen 50 Stellenprozente sind noch offen und sollen teilweise für die Erhöhung bestehender Teilzeitstellen verwendet werden.



Ebenfalls stehen seit rund fünfzehn Jahren in der Volksschule umfangreiche Reformprojekte an, welche bis heute laufende Veränderungen an den Schnittstellen der Primarschulpflege, der Schulleitungen und der Verwaltung mit sich bringen: Einführung der geleiteten Schulen (z. B. Projekt Entlastung Lehrpersonen), Probezeit für Lehrpersonen, lohnwirksame Mitarbeiterbeurteilung, Integration/Inklusion, Einführung Tagesstrukturen, ICT Schulen, Einführung Berufsauftrag. Hinzu kommen gemeindeeigene Grossprojekte wie Neubau von Schulanlagen auf Grund des überdurchschnittlichen Schülerwachstums (Pavillons, Schulanlagen), aktuell Neubau Schulhaus Krämeracker und dessen Inbetriebnahmen sowie das Projekt Tagesschule. Daneben hat sich das schulische Umfeld in verschiedenster Hinsicht in den letzten Jahren stark verändert. Die Komplexität ist generell gestiegen. Anpassungen und Erneuerungen von bekannten Prozessen und Systemen folgen in immer kürzeren Intervallen und sind aufwändig und anspruchsvoll.

Frage 5:

«Wem ist die Schulverwaltung unterstellt und wer ist organisatorisch und führungsmässig für sie verantwortlich? Dies geht aus dem Organigramm nicht abschliessend hervor; es gibt eine personelle und eine organisatorische Leitung – wer trägt abschliessend die Gesamtverantwortung?»

Antwort:

Wie aus dem Organigramm ersichtlich, ist die Führung des Bereichs Bildung politisch-strategisch, operativ und administrativ unterschiedlich ausgestaltet.

Die politische-strategische Führung der Primarschulverwaltung obliegt der Stadträtin/Abteilungsvorsteherin Bildung. Die Stadträtin/Abteilungsvorsteherin vertritt die Anliegen der Primarschulverwaltung im Stadtrat. Die Abteilungsleitung Bildung führt die Primarschulverwaltung operativ. In administrativer Hinsicht ist die Abteilungsleiterin dem Stadtschreiber unterstellt. Die administrative Führung der Abteilungsleiterin umfasst die Belange, welche nicht als politisch-strategisch oder operativ einzustufen sind.

Die Abgrenzung der Zuständigkeiten/Rollen zwischen Primarschulpflege, Schulleitung und Schulverwaltung muss im Einzelfall differenziert betrachtet werden. Zudem ist der Abgrenzungsproblematik bei der anstehenden Revision des Organisationsstatuts (Geschäftsordnung PSP) besondere Beachtung zu schenken. Die Kompetenz der Primarschulpflege zu Erlass und Änderung des Organisationsstatuts, gemäss Art. 43 lit. j der Gemeindeordnung der Stadt Uster, lässt auf eine Mitverantwortung der Primarschulpflege für die Situation auf der Primarschulverwaltung schliessen. Ebenso ihre Kompetenzen als Kommission mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen und der im Leistungsauftrag formulierten Ziele zwischen der Primarschule und der Primarschulpflege, lassen die Mitverantwortung begründen.

Der Stadtrat – und im Besonderen inhaltlich, die Stadträtin/Abteilungsvorsteherin Bildung - trägt die Gesamtverantwortung für die Primarschulverwaltung.

Der Stadtrat wird sich daher als politisch übergeordnete Behörde der Primarschulverwaltung und unter Mitarbeit der Gesamtverwaltung in geeigneter Weise für die Umsetzung des erarbeiteten Konzepts und für Verbesserungsmassnahmen einsetzen. Ein Treffen zwischen Stadtrat und Primarschulpflege erfolgt demnächst.



Der Stadtrat bittet den Gemeinderat, von der Antwort auf die Anfrage Nr. 578 des Ratsmitglieds Deborah Bernhard betreffend der «Aktuellen Situation in der Schulverwaltung der Primarschule Uster» zur Kenntnis zu nehmen.

STADTRAT USTER

Werner Egli
Stadtpräsident

Hansjörg Baumberger
Stadtschreiber