



An den Grossen Rat

11.5288.02

FD/P115288

Basel, 27. November 2013

Regierungsratsbeschluss vom 26. November

Anzug Martina Saner und Konsorten betreffend „Arbeitsplatzerhalt von „schwierigen“ Mitarbeitenden in der Verwaltung Basel-Stadt (Arbeit vor Rente)“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. Dezember 2011 den nachstehenden Anzug Martina Saner und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Eine aktuelle Studie des Bundesamts für Sozialversicherungen zeigt auf, dass viele Arbeitnehmende relevante psychische Probleme aufweisen und die Betriebe belasten. Die Personalverantwortlichen schätzen den Anteil von Mitarbeitenden, die jemals ein psychisches Problem hatten, das sich auf ihre Arbeitsfähigkeit ausgewirkt hat, auf 25%. Bezogen auf die Verwaltung BS sind dies 3'750 Personen.

Ein grosser Teil der Arbeitnehmenden, die den Betrieb belasten, sind Menschen, denen der Laie gerne "Charakterprobleme" zuschreibt. Die Studiendaten lassen vermuten, dass ein wesentlicher Teil die diagnostischen Kriterien einer Persönlichkeitsstörung erfüllen würde. Nun machen solche Menschen unter jenen IV-RentnerInnen, die gemäss der jüngsten IVG-Revision 6a wieder beruflich eingegliedert werden sollen, gerade den grössten Teil aus. Solange also im betrieblichen Umgang mit solchen Mitarbeitenden kein derart qualifizierter Umgang erfolgt, dass die Anstellung aufrechterhalten werden kann, ist die berufliche Wiedereingliederung der 6. IVG-Revision nicht nachhaltig durchführbar.

60% der als schwierig beschriebenen Mitarbeitenden verbleiben ohne Absenzen am Arbeitsplatz, bis die unbewältigten Schwierigkeiten in der Kündigung münden. Die Vorgesetzten und Personalverantwortlichen verfügen durchaus über eine präzise Wahrnehmung des "schwierigen" Mitarbeiterverhaltens. Die Verwaltung BS bietet eine Vielzahl von Merkblättern, Leitfäden, Angebote wie Sozialdienst, Caremanagementprogramme "Come Back" usw. Insgesamt besteht die "Lösung" des Problems aber laut Studie in 9 von 10 Fällen in einer Kündigung. Die bestehenden Massnahmen scheinen noch zu wenig zu wirken.

Die Studie zeigt, dass der gute Wille durchaus da ist, aber das spezifische Problemverständnis und die Fähigkeiten der Führungskräfte zur problembezogenen, wirkungsvollen Intervention nicht oder nur wenig vorhanden sind. Insgesamt scheint die Sensibilisierung gegenüber psychischen Problemen stark zugenommen zu haben, wohingegen die Problemlösungsfähigkeit nach wie vor gering ist. Dieses Missverhältnis führt zu einer Steigerung von Ausgliederungsfällen.

Die konstruktive Auseinandersetzung mit dieser Entwicklung ist für den Kanton als Arbeitgeber und 'last resort' (Sozialhilfe) doppelt lohnenswert. Indem er das Phänomen ernst nimmt, die Diskussion anstösst, sensibilisiert und selbst wirksame Gegenmassnahmen installiert, bezieht der Kanton im Umgang mit psychischer Beeinträchtigung beispielhaft Stellung.

Die Anzugstellenden bitten den Regierungsrat, die folgenden Massnahmen und ggf. weitere Lösungsansätze zu prüfen, bald möglichst in die Wege zu leiten und wieder zu berichten.

- Systematische und kontinuierliche Sensibilisierung und Schulung der verwaltungs-internen Führungskräfte

- Vom Kanton mitfinanzierte Kader-Ausbildungsstätten integrieren die Thematik in ihre Ausbildungsgänge
- Formulieren entsprechender Leitvorstellungen und Standards als Arbeitgeber Basel- Stadt
- Erarbeitung eines möglichen konkreten Konzepts; Fokus Interventionen wenn der/die schwierige Mitarbeiterin noch am Arbeitsplatz ist und für den Erhalt des Arbeitsverhältnisses, Definition interne Handlungsabläufe, wo kann rasch Hilfe geholt werden, Entlastungsmassnahmen, Umgang und Transparenz im Team, Schnittstellen zu Arzt, IV usf.
- Direkte Hilfestellung in der Linie; Situatives Coaching der Führungskräfte, der betroffenen Person und Teams

Martina Saner, Otto Schmid, André Weissen, Tobit Schäfer, Lukas Engelberger, Emmanuel Ullmann, Doris Gysin, Brigitta Gerber, Jürg Meyer, Urs Müller-Walz, Francisca Schiess, Mustafa Atici, Roland Engeler-Ohnemus, Christine Keller, Ruth Widmer Graff, Annemarie Pfeifer“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Generelles

Die Studie „Schwierige Mitarbeiter“¹, auf welche die Anzugsstellenden verweisen, wurde im Rahmen eines mehrjährigen Forschungsprogramms des Bundesamtes für Sozialversicherungen zur Invalidenversicherung durchgeführt. Es handelt sich um eine in den Kantonen Basel-Stadt und Basellandschaft durchgeführte Pilotstudie, welche die „Wahrnehmung und Bewältigung psychisch bedingter Problemsituationen durch Vorgesetzte und Personalverantwortliche“ untersucht. An der online durchgeführten Befragung haben sich vorwiegend Personalverantwortliche mit Führungsfunktion und höhere Linienvorgesetzte beteiligt, während Führungskräfte aus dem mittleren und unteren Kader untervertreten sind. Baer et al. (2011) weisen darauf hin, dass die Ergebnisse „sich nicht ohne weiteres auf die Verhältnisse der unteren Kader generalisieren“ (S.12) lassen und „nicht als repräsentativ für psychisch bedingte Problemsituationen in grösseren Betrieben“ (S. X der Zusammenfassung) betrachtet werden können. Somit dürften die Studienergebnisse nur bedingt auf die Situation beim Arbeitgeber BASEL-STADT übertragbar sein.

Zudem haben sich die von den Befragten beschriebenen Problemsituationen vorwiegend in den Jahren 2006 und 2008 und somit kurz vor bis kurz nach Inkrafttreten der 5. IVG-Revision gezeigt. Mögliche Auswirkungen der im Rahmen der 6. IVG-Revision vorgesehenen verstärkt präventiven Zusammenarbeit der IV mit den Arbeitgebern sind derzeit noch nicht abschätzbar.

Wie ebenfalls in der Stellungnahme des Finanzdepartements zum Anzug von Martina Saner und Konsorten betreffend Abfederung der durch die 6a IV Revision bedingten negativen Konsequenzen für Betroffene und öffentliche Mittel (11.5289) erläutert, wurden die Studienergebnisse auf dem Platz Basel bereits von verschiedenen Organisationen und auch von der Kantonalen Verwaltung aufgegriffen und haben Wirkung - beispielsweise in Form von Schulungsangeboten für Führungskräfte und Personalverantwortliche - entfaltet.

¹ Baer, N., Frick, U., Fasel, T., & Wiedemann, W. (2011). «Schwierige» Mitarbeiter. Wahrnehmung und Bewältigung psychisch bedingter Problemsituationen durch Vorgesetzte und Personalverantwortliche. Bericht im Rahmen des Forschungsprogramms zu Invalidität und Behinderung (FoP-IV). Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen (nachfolgend Baer et al.).

2. Stellungnahme zu den Fragen des Anzugs

2.1 Systematische und kontinuierliche Sensibilisierung und Schulung der verwaltungsinternen Führungskräfte

Wie von den Anzugstellenden festgestellt, bestehen beim Arbeitgeber BASEL-STADT schon viele Angebote bezüglich Umgang mit schwierigen Situationen von Mitarbeitenden. Hinsichtlich Sensibilisierung und Schulung ist insbesondere das breite und bedarfsorientierte Weiterbildungsangebot des Zentralen Personaldienstes zu nennen, bei welchem ein Schwerpunkt auf der Schulung von Führungskräften liegt. Spezifisch zum Thema Umgang mit schwierigem Mitarbeitendenverhalten besteht mit dem für 2013 neu konzipierten Seminar „Wenn einzelne Mitarbeitende spezielle Führung brauchen“ ein Weiterbildungsangebot, in welchem Führungskräfte aller Kaderstufen ihre Kompetenzen in der Beurteilung und Bewältigung von verschiedenen Problemsituationen mit Mitarbeitenden aufbauen und erweitern können. Derzeit wird abgeklärt, ob das Seminar mit dem Thema Früherkennung und Umgang mit psychischen Erkrankungen bei Mitarbeitenden erweitert wird. In diesem Bereich hat das Gesundheitsdepartement in den letzten beiden Jahren im Rahmen der Kampagne „Psychische Gesundheit“ bereits gemeinsam mit der Psychosozialen Arbeitsgemeinschaft (PSAG) Kurse zum Themenkreis psychische Krankheit in der Arbeitswelt organisierte, welche als Grundlage für eine Erweiterung dienen könnten.

Grundsätzlich ist die Adressatengruppe solcher Sensibilisierungsmassnahmen und Schulungen sorgfältig zu prüfen, um grösstmögliche Wirkung zu erzielen und gleichzeitig das Risiko einer Pathologisierung auffälligen Verhaltens auszuschliessen. Die Umsetzung bzw. die Sicherstellung der bedarfsgerechten Inanspruchnahme dieses Angebots liegt in der Verantwortung der Linien-vorgesetzten und Personalverantwortlichen in den Departementen.

2.2 Vom Kanton mitfinanzierte Kader-Ausbildungsstätten integrieren die Thematik in ihre Ausbildungsgänge

Aufgrund der Unabhängigkeit der vom Kanton mitfinanzierten Ausbildungsstätten hat der Regierungsrat grundsätzlich keine Möglichkeit, Einfluss auf deren Curricula zu nehmen.

Das Weiterbildungsangebot des Arbeitgebers BASEL-STADT kann jedoch auch von verwaltungsexternen (angehenden) Führungskräften genutzt werden. Kaderausbildungsstätte, welche nicht über ein Angebot zu dieser Thematik verfügen, können somit ihre Studierenden und Mitarbeitenden auf das Weiterbildungsangebot des Arbeitgebers BASEL-STADT verweisen.

2.3 Formulierung entsprechender Leitvorstellungen und Standards als Arbeitgeber BASEL-STADT

Bezüglich Leitvorstellungen ist der Arbeitgeber BASEL-STADT bereits in der Umsetzung von Massnahmen. Werden bei Mitarbeitenden psychische Probleme vermutet, welche sich auf die Arbeitsfähigkeit auswirken (können), liegen mit den unter 2.4 erläuterten Angeboten der Abteilung Care Management definierte Prozesse und Standards vor.

Aus der Studie von Baer et al. geht hervor, dass die (Früh-)Erkennung psychischer Probleme, insbesondere bei vermuteter Persönlichkeitsakzentuierung, dadurch erschwert wird, dass zwischenmenschliche Auffälligkeiten zwar als solche wahrgenommen, jedoch nicht oder erst spät als bedeutsamer Hinweis auf ein psychisches Leiden interpretiert werden. Unter anderem wird empfohlen, Leitlinien zum Umgang mit akzentuierten Persönlichkeiten am Arbeitsplatz zu entwickeln und durch die Schulungen von Führungskräften, Personalverantwortlichen und Eingliederungsfachpersonen zu implementieren (Baer et al., S. 135).

Wie von den Anzugstellenden richtig festgestellt, verfügt der Arbeitgeber BASEL-STADT bereits über eine Vielzahl an Handlungsleitfäden und Merkblätter, welche die Leitvorstellungen widerspiegeln. Zurzeit ist ein Leitfaden zum Umgang mit schwierigem Mitarbeitendenverhalten in Erarbeitung und wird im Führungsseminar „Wenn einzelne Mitarbeitende spezielle Führung brauchen“ implementiert.

Von der Erarbeitung eines Merkblattes spezifisch zu möglichen Persönlichkeitsakzentuierungen bei Mitarbeitenden wird abgesehen, weil die hierzu erforderlichen fachlichen und diagnostischen Kompetenzen ausserhalb des Aufgabenbereichs von Führungskräften liegen. Mit einem störungsspezifischen und breit eingesetzten Leitfaden oder Merkblatt scheint ein unkalkulierbares Risiko verbunden, dass abweichendes Verhalten pathologisiert und Labelingeffekte ausgelöst werden könnten.

2.4 Erarbeitung eines möglichen konkreten Konzepts (Fokus Interventionen für den Erhalt des Arbeitsverhältnisses) und Definition interner Handlungsabläufe

Der Arbeitgeber BASEL-STADT verfügt mit der Abteilung Care Management des Zentralen Personaldienstes über ein umfangreiches Angebot, welches Mitarbeitende, Vorgesetzte und Personalverantwortliche bei allen Fragen im Zusammenhang mit gesundheitlichen Problemen und/oder persönlichen bzw. sozialen Problemen unterstützt.

Die Personaldienste melden dem Team „Come back“ nicht nur die Mitarbeitenden, die bereits krankheitsbedingt ausgefallen sind, sondern auch bei denjenigen Personen, bei denen gesundheitliche Probleme befürchtet werden. Zudem können sich Mitarbeitende auch selber und bereits vor einem Arbeitsausfall bei Come back melden. Das Angebot ist freiwillig. Ziele von Come back sind die Reintegration und der Erhalt des Arbeitsplatzes. Come back arbeitet nach dem Case-Management-Verfahren und bezieht alle involvierten Partner in den Prozess mit ein, d.h. Vorgesetzte und Personaldienste sowie die behandelnden Medizinalpersonen und Versicherungen.

Die Betriebliche Sozialberatung steht Vorgesetzten und Mitarbeitenden bei persönlichen und/oder sozialen Problemen zur Verfügung. Ziele der Betrieblichen Sozialberatung sind die (Wieder-) Herstellung von zweckdienlichen Arbeitsbeziehungen und die Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit. Das Angebot ist freiwillig, Mitarbeitende können jedoch per Weisung zu einer ersten Kontaktnahme verpflichtet werden. Das Angebot wird vor allem bei Konflikten von Mitarbeitenden und Vorgesetzten gern in Anspruch genommen. Im Rahmen der Tätigkeit der Betrieblichen Sozialberatung werden häufig Situationen bearbeitet, wie in der Studie Baer et al. geschildert, ohne dass sie in den Rahmen einer Störung gestellt und pathologisiert werden. Die Kontaktnahme ist sehr niederschwellig und die Beratung erfolgt zeitnah, ist diskret und konsensorientiert.

Die Stelle für Neuorientierung / Placement innerhalb der Abteilung Care Management bietet Beratung und Unterstützung für Mitarbeitende aller Hierarchiestufen (im Rahmen einer Beratung durch Come back oder durch die Betriebliche Sozialberatung), bei denen aufgrund von gesundheitlichen und/oder sozialen Problemen eine berufliche Neuorientierung angezeigt ist. Ausserdem akquiriert und bewirtschaftet die Stelle für berufliche Neuorientierung/Placement eine Anzahl von Trainingsarbeitsplätzen innerhalb des Arbeitgebers BASEL-STADT für Mitarbeitende, die vorübergehend nicht an ihrem angestammten Arbeitsplatz arbeiten können - sei dies aus gesundheitlichen oder sozialen Gründen.

Come back, die Betriebliche Sozialberatung und die Stelle für berufliche Neuorientierung/Placement arbeiten bei Bedarf und mit dem Einverständnis der betroffenen Mitarbeitenden situativ zusammen. Zusammenarbeit findet ebenfalls mit der Abteilung POE des Zentralen Personaldienstes sowie mit anderen Stellen innerhalb und ausserhalb des Arbeitgebers BASEL-STADT statt. Wichtige Partner sind die regionalen IV-Stellen.

Zurzeit wird das Reglement des seit 1975 bestehenden Sozialstellenplans überarbeitet und soll noch stärker auf aktuelle gesellschaftliche Herausforderungen ausgerichtet werden. Vorgesehen ist unter anderem eine Zweckerweiterung zur Unterstützung von Arbeitsplatzwechseln und Arbeitsversuchen im Falle von sozialen Problemen und Konflikten. Diese Leistung ist subsidiär und

mit einer Beratungspflicht verbunden. Sie wird nur zum Tragen kommen, wenn die Konfliktparteien ihre Probleme rechtzeitig angehen und wenn alle Möglichkeiten ausgeschöpft wurden. Damit wird ein Anreiz geschaffen, um der von Baer et al. (2011) problematisierten verspäteten Inanspruchnahme von professioneller Beratung entgegenzuwirken.

2.5 Direkte Hilfestellung in der Linie; Situatives Coaching der Führungskräfte, der betroffenen Person und des Teams

Hilfe durch situatives Coaching und Beratungen können Führungskräfte bei der Abteilung POE oder wie unter 2.3 ausgeführt, beim Care Management erhalten.

Die Mitarbeitenden der Abteilungen POE und Care Management verfügen über die erforderlichen Qualifikationen und ihre regelmässige aufgaben- und themenspezifische Weiterentwicklung auch zum Thema psychische Gesundheit ist sichergestellt.

Zudem bietet die POE auch massgeschneiderte Angebote wie Schulungen (z.B. zu Umgang mit Konfliktsituationen), Konfliktberatung und Begleitung bei Personal- und Organisationsentwicklungsprozessen für ganze Organisationseinheiten / Bereiche / Teams.

Hilfestellungen für die betroffene Person müssen sich im Arbeitskontext am Arbeitsalltag orientieren. Der Fokus liegt deshalb auf der (Wieder-)Herstellung einer zweckdienlichen Arbeitsbeziehung sowie auf der Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit. Ein kurativer Anspruch kann im Arbeitskontext nicht bestehen. Der Fokus würde auch dann nicht ändern, wenn die Diagnose einer Persönlichkeitsstörung vorläge und der Arbeitgeber davon Kenntnis hätte. Ein Merkmal von Persönlichkeitsstörungen ist gerade die deutliche Abweichung im Wahrnehmen, Denken und Fühlen. Wo die soziale Anschlussfähigkeit und die Konsensfindung nicht hergestellt werden können, stösst der Arbeitgeber unweigerlich an seine Grenzen, denn therapeutische Massnahmen können nicht vom Arbeitgeber verordnet werden.

3. Fazit

Der Arbeitgeber BASEL-STADT verfügt bereits heute über ein departementsübergreifendes, umfangreiches und fachkompetentes Unterstützungsangebot für die Führungskräfte und die Mitarbeitenden bezüglich der von den Anzugsstellenden genannten Thematik. Mitarbeitende, Vorgesetzte und Personalverantwortliche finden in jedem Fall eine Anlaufstelle beim Arbeitgeber BASEL-STADT, unabhängig davon, ob Schwierigkeiten aufgrund von offensichtlicher oder vermuteter Krankheit oder aus anderen Gründen entstanden sind.

Zu bedenken ist, dass die Problemlösung nicht einzig von den Fähigkeiten und Kenntnissen des Arbeitgebers im Umgang mit „schwierigen Mitarbeitenden“ abhängt, sondern unter anderem immer auch die Bereitschaft und die Mitwirkung der Mitarbeitenden vorausgesetzt werden muss, damit arbeitsplatzerhaltende Massnahmen ergriffen werden können.

Zudem stellen psychische Erkrankungen ein gesellschaftliches Phänomen dar, welches nur in der Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure (Arbeitgeber, Invalidenversicherung, Ärzteschaft, Politik) erfolgreich angegangen werden kann.

Seitens Arbeitgeber BASEL-STADT werden bereits sämtliche Möglichkeiten zum Arbeitsplatzerhalt ausgeschöpft.

4. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Martina Saner und Konsorten betreffend „Arbeitsplatzerhalt von „schwierigen“ Mitarbeitenden in der Verwaltung Basel-Stadt (Arbeit vor Rente)“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin