Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Anfrage Schwander Susanne / Senti Julia 2022-CE-193
Umsetzungsprobleme bei der Schaffung der zusätzlichen Schulsozialarbeiterstellen

I. Anfrage

Im Rahmen der Umsetzung der vom Grossen Rat am 6. Oktober 2021 beschlossenen Schaffung von zusätzlichen Schulsozialarbeiter-Stellen (kurz: SSA) an den obligatorischen Schulen wurden wir über erhebliche Schwierigkeiten in Kenntnis gesetzt (Auftrag 2020-GC-206, eingereicht am 6. Dezember 2020 von 10 Grossrätinnen und Grossräten mit zusätzlichen 40 Unterschriften).

Das kantonale Schulinspektorat wurde mit der Umsetzung der Vorgaben des Auftrags betraut. Leider wurde festgestellt, dass die Probleme bei der unübersichtlichen und mehrgleisigen Kommunikation beginnen und sich bis zur Kündigung von bisher angestellten Schulsozialarbeiterinnen, aufgrund Unsicherheiten bezüglich der vertraglichen Bedingungen ihrer Anstellung, hinziehen, was nicht zielführend sein kann. Erfahrungen, festgestellte Bedürfnisse und Anliegen von Schulkreisen in Bezug auf die Arbeit mit SSA werden nicht berücksichtigt.

Konkret geht es bei der Umsetzung des Auftrags um folgende Punkte (gem. Auftrag 2020-GC-206):

> Schaffung von 15 SSA-Stellen im Jahr 2022, von 15 SSA-Stellen im Jahr 2023, und von 16 SSA-Stellen im Jahr 2024;
> Anwendung eines Berechnungsschlüssels mit 750 Schülerinnen und Schülern für eine 100%- SSA-Stelle;
> Abklärung, welche Schulorganisationen die Schulsozialarbeit prioritär einführen möchten;
> Finanzierung gemäss gesetzlichem Aufteilungsschlüssel: hälftig zwischen Kanton und Gemeinde/n.

Wir verstehen nicht, wie bei der Umsetzung die bisherigen, bestehenden Anstellungen und Abläufe in verschiedenen Schulen, die seit langer Zeit SSA anbieten, übergangen werden können, ihr wertvolles Vorwissen quasi ignoriert und wenig Kontakt gesucht wird. Der Wunsch von bestimmten Schulvorständen nach einem runden Tisch wird seit dem Monat Januar 2022 gefordert und leider bis in den Monat Mai hinausgeschoben, obschon doch nun ein idealer Moment wäre, gemeinsam zu besprechen, wie die Schaffung der zusätzlichen Stellen umgesetzt werden kann. Es ist nicht zielführend, sämtliche Modalitäten von oben herab diktieren zu wollen, ohne die Situationen vor Ort zu beachten. So würden gemäss der im Konzept vorgeschlagenen Umsetzung künftig die SSA für das Einzugsgebiet der Orientierungsschule Murten (OSRM/CORM) zwei unterschiedlichen Inspektoratskreisen zugeteilt, was eine Teambildung und eine Zusammenarbeit über die Sprachgrenze hinweg – wie es bisher der Fall war – erschweren würde.

Zudem scheint der Kanton bei der Umsetzung, die unterschiedlichen Ausbildungswege und die entsprechende Auswirkung auf die Anstellungsbedingungen zu ignorieren. So gibt es in der Deutschschweiz keine Ausbildung zur/zum SSA auf Bachelorstufe, welche eine Einreihung in die Gehaltsklasse 18 rechtfertigen würde. Für eine Ausbildung als SSA ist in der Deutschschweiz zusätzlich zu einem Bachelor in Sozialer Arbeit ein DAS oder ein Master notwendig, um die entsprechenden Qualifikationen zu erhalten, was die in den Gemeinden Murten und Kerzers angewandte Einteilung in die Gehaltsklasse 20 rechtfertigt. Die unterschiedlichen Bildungswege sind vom Kanton zu berücksichtigen und den bisher als SSA angestellten Personen, welche vom Kanton übernommen werden, sollen keine schlechteren Anstellungsbedingungen geboten werden.

Wünschenswert aus Sicht der Gemeinden wäre die Möglichkeit eine angestellte SSA oder einen angestellten SSA mit zusätzlichen Aufgaben zu betrauen und via Gemeinde dafür zu entlöhnen, analog dem System bei Schuldirektorinnen und -direktoren.

Es ist uns wichtig auf die Bedeutung der Konstanz der Arbeit von SSA hinzuweisen, da häufige Personalwechsel für eine auf persönliche Beziehungsarbeit fussende SSA keinesfalls zielführend wären.

Unsere Fragen:

1. Wurden die Gemeinden der Schulkreise, welche bisher SSA beschäftigten, kontaktiert und in Bezug auf die geplanten Änderungen konsultiert?
2. Wurden die Erfahrungsberichte, Wünsche, Bedürfnisse und Ängste in die Umsetzungsstrategie einbezogen?
3. Wie stellt der Kanton als künftiger Arbeitgeber der SSA sicher, dass die Konditionen der bisherigen Anstellungsbedingungen der SSA im Sinne einer Bestandesgarantie beibehalten werden und ihre bisherige Arbeitserfahrung genügend valorisiert wird?
4. Werden künftig unterschiedliche Ausbildungswege in der Lohnklassenbestimmung eine Rolle spielen?
5. Werden bei der künftigen Staatsanstellung ebenfalls Möglichkeiten für Weiterbildung und Supervision durch externe Fachpersonen bestehen?
6. Wird die zuständige Direktion im Tätigkeitsbericht zum Jahr 2022 über den Verlauf der Umsetzung des Auftrags in Bezug auf die zusätzlichen Stellen der SSA berichten?

23. Mai 2022

II. Antwort des Staatsrats

Mit Entscheid vom 6.10.2021 hat der Grosse Rat den Gegenvorschlag des Staatsrats vom 21.6.2021 zum Auftrag 2020-GC-206 mit 76 gegen 22 abgelehnt und einer Annahme des Auftrags mit 85 gegen 12 Stimmen bei 4 Enthaltungen zugestimmt. Der Auftrag, welcher die Schaffung von 15 SSA-Stellen im 2022, 15 SSA-Stellen im 2023 und 16 SSA-Stellen im 2024 vorsieht, wurde somit an den Staatsrat weitergeleitet, damit dieser ihn entsprechend weiterverfolgt.

Der Staatsrat hat am 12. Januar 2022 ein «Konzept zur Umsetzung von Artikel 19 SchR: Schulmediation und Schulsozialarbeit an den obligatorischen Schulen 1H-11H des Kantons Freiburg» nachstehend Konzept sowie eine Zusicherung der zusätzlichen erforderlichen Ressourcen verabschiedet und die Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD) mit der Anstellung von Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeitern beauftragt. Angesichts der vielschichtigen und komplexen Herausforderungen (in personeller, zeitlicher, struktureller, organisatorischer Sicht, usw.), welche die Neuausrichtung der SSA von 1H-11H auf den ganzen Kanton mit sich bringt, geht der Staatsrat nicht von generellen Umsetzungsproblemen bei der Schaffung der zusätzlichen Schulsozialarbeiterstellen aus und tatsächlich gibt das Konzept einen klaren Rahmen vor. Gerne beantwortet der Staatsrat wie folgt die Fragen.

1. *Wurden die Gemeinden der Schulkreise, welche bisher SSA beschäftigten, kontaktiert und in Bezug auf die geplanten Änderungen konsultiert?*

Die Umsetzung des Konzepts wurde auf Initiative der zuständigen Schulinspektorin oder des Schulinspektors jedes Orientierungsschulkreises gemeinsam mit den Bildungsverantwortlichen der Gemeinden, Gemeindeverbänden und allenfalls mit der Schulkommission besprochen. Für den Staatsrat hat eine schrittweise und flächendeckende Umsetzung der SSA von 1H-11H im gesamten Kanton im Sinne einer Gleichberechtigung zwischen den Primar- und Orientierungsschulen Priorität. In einigen Gemeinden fanden diese Gespräche bereits im Januar und Februar statt, in anderen zwischen März und Mai 2022. Berücksichtigt wurden zudem die bisherigen SSA-Strukturen in den Gemeinden und betroffene Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter wurden über allfällige sie betreffende Änderungen bezüglich Konzepts und besonders betreffend Anstellung durch den Kanton informiert. Im französischsprachigen Kantonsteil sind ausschliesslich zwei Personen (französischsprachige Orientierungsschule der Region Murten und des Gemeindeverbands der Glane) betroffen, die beide von den zuständigen Schulinspektoren informiert wurden. Alle übrigen Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter verfügten nebst der Anstellung über die Gemeinden oder den Gemeindeverband bereits über eine Teilzeitanstellung beim Kanton. Im deutschsprachigen Kantonsteil sind die Orientierungsschulen der Region Murten, Düdingen, Wünnewil und Kerzers (teilweise) sowie die Primarschulen Wünnewil-Flamatt und Ueberstorf betroffen. Mit den Gemeindebehörden der Orientierungsschulen der Region Murten wurden die Diskussionen gemeinsam zwischen Französisch- und Deutschsprachigen geführt, um eine Lösung zu erarbeiten, die der bereits bestehenden Realität der Schulen, die französisch- und deutschsprachige Schülerinnen und Schüler unter einem Dach zusammenzuführen, Rechnung trägt. Zwischen Februar und Mai fanden zwei Sitzungen mit allen betroffenen Akteurinnen und Akteuren statt. Es wurden zahlreiche Gespräche organisiert. Jeder Gemeindeverband erhielt die Gelegenheit, sich mit der zuständigen Schulinspektorin oder dem Schulinspektor auszutauschen. Informationen betreffend abweichende Einstufungen bezüglich unterschiedliche Anstellungsbedingungen (nicht in Lohnklasse 18) sind dem Staatsrat nur für die von den Grossrätinnen genannten Gemeinden bekannt. Alle übrigen Gemeinden des Kantons Freiburg stellten ihre bisherigen Schulsozialarbeiterinnen oder Schulsozialarbeiter bereits in der Lohnklasse 18 an.

2. *Wurden die Erfahrungsberichte, Wünsche, Bedürfnisse und Ängste in die Umsetzungsstrategie einbezogen?*

Seit Inkrafttreten des Reglements zum Gesetz über die obligatorische Schule (SchR) vom 19.4.2016 haben verschiedene Treffen, bzw. Besuche zwischen dem zuständigen Staatsrat und diversen Gemeinden sowie Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeitern stattgefunden. Anlässlich

dieser Treffen wurden Erfahrungsberichte, Wünsche, Bedürfnisse und Ängste thematisiert und bei der Erarbeitung des Konzepts berücksichtigt. Auf Ebene BKAD hat eine ämterübergreifende Arbeitsgruppe bei der Erstellung des Konzepts darauf geachtet, die unterschiedlichen kulturellen und strukturellen Realitäten der SSA an den Schulen zu berücksichtigen. Auf deutschsprachiger Seite besteht beispielsweise seit mehreren Jahren eine informelle Intervisionsgruppe SSA DFR, mit welcher sich der für das Dossier SSA zuständige Schulinspektor regelmässig austauscht und Fragen zur Umsetzung beantwortet. Auf der französischsprachigen Seite gibt es ebenfalls eine solche Gruppierung der Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter. Der für das Dossier Schulsozialarbeit zuständige Schulinspektor und der Direktor für die SES-Massnahmen treffen sich mindestens einmal jährlich zu einem Austausch. Für Arbeiten in Zusammenhang mit den Feinabstimmungen im Erarbeitungsprozess des Konzepts wurden vier erfahrene (drei französischsprachige und ein deutschsprachiger) Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter von ihren Kolleginnen und Kollegen delegiert. Somit war sichergestellt, dass die Bedürfnisse seitens Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter eingebracht werden konnten.

3. *Wie stellt der Kanton als künftiger Arbeitgeber der SSA sicher, dass die Konditionen der bisherigen Anstellungsbedingungen der SSA im Sinne einer Bestandesgarantie beibehalten werden und ihre bisherige Arbeitserfahrung genügend valorisiert wird?*

Wie bei allen Angestellten des Staates Freiburg wurde auch diese Funktion unter Berücksichtigung des Pflichtenhefts und der für die Ausübung dieser Funktion erforderlichen Mindestausbildung analysiert. Der Inhalt der Ausbildung zum Bachelor in Sozialarbeit wurde ebenfalls analysiert und man kam zum Schluss, dass dieser Bachelor oder eine als gleichwertig erachtete Ausbildung die Anforderungen des Pflichtenhefts erfüllt, um diese Funktion ausüben zu können. Auf dieser Grundlage und mangels einer Referenzfunktion für Schulsozialarbeit beim Staat Freiburg konnte diese Tätigkeit der Funktion Sozialpädagogin/Sozialpädagoge zugeordnet werden. Diese Funktion entspricht der Gehaltsklasse 18. Eine ähnliche Funktion gibt es in den subventionierten Einrichtungen des Kantons, nämlich die Funktion des « éducateur-trice spécialisé-e », bzw. «Sozialpädagogin/Sozialpädagoge». Der Gesamtarbeitsvertrag INFRI-FOPIS sieht vor, dass diese Funktion für Erzieherinnen und Erzieher mit einer höheren Berufsausbildung in Sozialarbeit FH (oder einem offiziell bescheinigten gleichwertigen Diplom FH) oder einem Bachelor oder Master in Heilpädagogik (oder einer als gleichwertig erachteten Ausbildung) ebenfalls der Gehaltsklasse 18 zugeordnet wird. Damit ist die Kohärenz zwischen der Gehaltsklasse, die für eine Anstellung beim Staat Freiburg oder bei einer subventionierten Sondereinrichtung vorgesehen ist, gewährleistet. Auf dieser Grundlage wurden die Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter vom Kanton angestellt. Es ist anzumerken, dass bis heute für alle angestellten Personen, die ihre Funktion zuvor bei einer Gemeinde oder einer Institution ausübten, ihre frühere Einstufung, die ebenfalls der Lohnklasse 18 entsprach, beibehalten wurde. Die Arbeitserfahrung, bzw. Anzahl Berufsjahre in dieser Funktion wird ebenfalls durch die Vergabe von Stufen anerkannt. Auch hier profitierten Personen, die von Gemeinden oder Institutionen kamen, vom Beibehalt ihrer dort erworbenen Stufen, als sie Staatsangestellte wurden.

Nach der vollständigen Umsetzung des Konzepts ist vorgesehen, dass die BKAD die formale Beurteilung dieser Funktion durch das EVALFRI-System beantragt, um insbesondere eine neue Referenzfunktion «Schulsozialarbeiter/in» zu schaffen. Dazu ist eine gewisse Erfahrungszeit dieser Funktion, wie sie im Pflichtenheft vorgesehen ist, notwendig, damit die betroffenen Personen den Ad-hoc-Fragebogen beantworten können.

4. *Werden künftig unterschiedliche Ausbildungswege in der Lohnklassenbestimmung eine Rolle spielen?*

Da die Mindestanforderung an die Ausbildung für diese Tätigkeit ein Bachelor-Abschluss oder eine als gleichwertig erachtete Ausbildung ist, wird die Gehaltsklasse anhand dieses Elements festgelegt, wie dies bei allen Anstellungen beim Staat Freiburg der Fall ist.

5. *Werden bei der künftigen Staatsanstellung ebenfalls Möglichkeiten für Weiterbildung und Supervision durch externe Fachpersonen bestehen?*

Die Möglichkeiten für interne und externe Weiterbildungen sind vorhanden und können, wie in der Verordnung vom 30. Mai 2012 über die Weiterbildung des Staatspersonals vorgesehen, besucht werden. Für die Sicherstellung der Weiterbildungen wurde die kantonale Koordinationsstelle der Massnahmen zur erzieherischen und sozialen Unterstützung (SES-Massnahmen) beauftragt. Diese verfügt über qualifiziertes Fachpersonal für Coaching, Inter- und Supervision. Inwiefern ein Bedarf für zusätzliche Supervision durch externe Fachpersonen besteht, wird durch die kantonale Koordinationsstelle der SES-Massnahmen ermittelt.

6. *Wird die zuständige Direktion im Tätigkeitsbericht zum Jahr 2022 über den Verlauf der Umsetzung des Auftrags in Bezug auf die zusätzlichen Stellen der SSA berichten?*

Unter Pt. 12.3 Anhang 3 des Konzepts ist die geplante Umsetzung für das 2022 aufgeführt, zu welchem die BKAD im Tätigkeitsbericht 2022 eine Umsetzungsbilanz erstellen wird. Die Unterrichtsämter DOA und SEnOF evaluieren fortlaufend die Effizienz der verschiedenen Unterstützungsmassnahmen innerhalb der SES-Massnahmen und nehmen, falls nötig, Anpassungen vor. Eine erste Evaluation der Umsetzung des vorliegenden Konzepts ist für Sommer 2024 vorgesehen.

Dem Staatsrat ist es ein Anliegen darauf hinzuweisen, dass sich die Unterrichtsämter DOA und SEnOF bei der Umsetzung des Konzepts in der ersten und somit herausforderndsten Phase eines dreijährigen Umsetzungsprozesses befinden. Fragen werden fortlaufend aufgenommen und geklärt. Die Gemeindeverantwortlichen, Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter können sich jederzeit an die zuständige Schulinspektorin oder den Schulinspektor wenden, allenfalls auch an das entsprechende Unterrichtsamt.

Mit Annahme des Auftrags 2020-GC-206 durch den Grossen Rat ist der Staatsrat letztlich beauftragt, mit Frist bis zum 4.10.2022, dem Grossen Rat einen Bericht zur Umsetzung des Auftrags vorzulegen.

4. Juli 2022