

An den Grossen Gemeinderat

W i n t e r t h u r

Beantwortung der Interpellation betreffend Umgang und Prävention von stressbedingten Erkrankungen am Arbeitsplatz in der Stadtverwaltung, eingereicht von Gemeinderätin M. Sorgo (SP)

Am 27. Februar 2017 reichte Gemeinderätin Maria Sorgo namens der SP-Fraktion mit 27 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

«Übermässiger und andauernder Stress am Arbeitsplatz hat grosse Auswirkungen auf die Gesundheit und Produktivität von Arbeitnehmenden. Die Situation am Arbeitsplatz spielt eine wichtige Rolle in der Entstehung von stressbedingten Erkrankungen, aber auch für die Rückkehr in den Alltag. Stressbedingte Minderleistungen und Krankheitsausfälle sind auch volkswirtschaftlich von grosser Bedeutung. Der Job-Stress-Index 2016 der Gesundheitsförderung Schweiz geht davon aus, dass Stress am Arbeitsplatz durch reduzierte Arbeitsleistungen und Krankheitsausfälle die Arbeitgebenden 5.7 Milliarden pro Jahr kostet.

In einzelnen Departementen der Stadt Winterthur ist es in den letzten Monaten anscheinend zu vermehrten Ausfällen aufgrund von stressbedingten Erkrankungen gekommen. Zudem ist davon auszugehen, dass in allen Departementen der Stadt, aufgrund der seit mehreren Jahren bestehenden hohen Belastungen, erhöhte Risikofaktoren für stressbedingte Erkrankungen bestehen.

Der Stadtrat wird gebeten, folgende Fragen dazu zu beantworten:

- 1. Verfügt die Stadt Winterthur, insbesondere unter Einbezug der Koordinationsstelle BGM, über ein übergeordnetes Konzept bzw. Strategie, zur Verhütung und Verminderung von stressbedingten Erkrankungen und der Begleitung betroffener Mitarbeitenden?*
- 2. Welche Massnahmen werden zur Früherkennung von stressbedingten Belastungszuständen ergriffen? Welche Schulungsmassnahmen für Angestellte und insbesondere für Kadermitarbeitende werden in diesem Bereich angeboten?*
- 3. Welche präventiven Massnahmen zur Verhütung oder Verminderung von stressbedingten Erkrankungen wurden bereits ergriffen oder sind geplant?*
- 4. Wie werden betroffene Mitarbeitende, die Teams und die Vorgesetzten betreut und beim Wiedereinstieg in die Arbeit begleitet? Sind beim Personalamt und bei den dezentralen Personaldiensten genügend Ressourcen für eine solche Begleitung zur Verfügung?*
- 5. Hat das Personalamt und die dezentralen Personaldienste genügend Ressourcen zur Verfügung, um präventive und unterstützende Massnahmen situationsangepasst umsetzen und anpassen?*
- 6. Haben die krankheitsbedingten Abwesenheiten und die Krankheitstage in der Stadtverwaltung in den letzten Jahren zugenommen?»*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Unsere Arbeitswelten unterliegen seit Jahren einem starken Wandel. Während körperliche Anstrengungen durch die fortschreitende Automatisierung deutlich zurückgegangen sind, treten psychische Belastungen immer stärker in den Vordergrund. Letzteres ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass der allgemeine Kostendruck und die zunehmende Globalisierung

der Wirtschaft zu einem verstärkten Standortwettbewerb geführt haben, welchen die Mitarbeitenden in vielen Unternehmen unmittelbar zu spüren bekommen. Die typischen arbeitsplatzbedingten Krankheitsbilder in den Betrieben haben sich in den letzten Jahren denn auch zunehmend gewandelt; anstelle von physischen Beschwerden, die als Folge körperlicher Arbeit auftreten können, dominieren heute durch psychische Belastungen verursachte Krankheiten. Die Gründe dafür liegen einerseits in der zunehmenden Arbeitsplatzunsicherheit in einem Umfeld, welches von Personalabbau und Arbeitsplatzverlagerungen ins Ausland gekennzeichnet ist, und andererseits in der Beschleunigung der Arbeitsprozesse mit der Forderung nach immer mehr Effizienz ohne hinreichende Rücksicht auf die Ressourcen und individuelle Belastbarkeit der Mitarbeitenden. Betriebe und Beschäftigte sind heute gefordert, unter permanentem Spardruck mit immer weniger Personal immer noch bessere Betriebsergebnisse zu erzielen. Zu den für die Mitarbeitenden spürbaren Folgen dieser Entwicklung zählen gestiegene Anforderungen in der Personalselektion, erhöhte Mobilitätsanforderungen, die Forderung nach ständiger Erreichbarkeit, permanenter Zeitdruck und zunehmende Überforderung durch steigendes Arbeitsvolumen ohne adäquaten Ressourcenausbau. Manchmal wird diese Drucksituation des Personals auch noch durch fehlende oder unzureichende Wertschätzung und Unterstützung durch die Vorgesetzten verstärkt.

Es ist dem Stadtrat bewusst, dass sich – vor allem bedingt durch die anhaltende Finanzknappheit der öffentlichen Hand – auch die Stadtverwaltung diesen bedenklichen Trends nicht ohne weiteres entziehen kann. Als grösste Arbeitgeberin in Winterthur sollte die Stadtverwaltung jedoch im Umgang mit psychischer Belastung am Arbeitsplatz eine Vorbildrolle einnehmen. Der Stadtrat und die zuständigen Fachstellen setzen sich darum bereits seit Längerem intensiv mit dieser Thematik auseinander. Die Gesundheit der Mitarbeitenden ist dem Stadtrat ein zentrales Anliegen und sie ist als Ziel der städtischen Personalpolitik sowohl in den einschlägigen stadträtlichen Grundsätzen und Richtlinien als auch in § 5 des Personalstatuts rechtlich verankert. Auf dieser Grundlage hat der Stadtrat bereits im 2007 eine stadinterne Betriebliche Gesundheitsförderung lanciert, die im Jahr 2011 in der Schaffung der Stelle «Koordinator Betriebliches Gesundheitsmanagement» im Personalamt mündete. Besonderes Gewicht erhielt das Betriebliche Gesundheitsmanagement (BGM) kurz darauf im Rahmen der so genannten HR-Transformation, und im Hinblick auf den bevorstehenden Umzug der Stadtverwaltung in den Superblock (Projekt «Fokus») wurde ihm vom Stadtrat strategische Bedeutung beigemessen. In der Folge hat die Fachstelle BGM die Projektleitung «Fokus» während der Umsetzung des gesamten Umzugsvorhabens in verschiedener Hinsicht beraten und unterstützt. Heute hat die Fachstelle Einsitz im Projektteam «Betrieb Superblock» und arbeitet eng mit der Abteilung Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz zusammen.

Als flächendeckendes Instrument zur Früherkennung von Belastungszuständen dient dem Betrieblichen Gesundheitsmanagement die gesamtstädtische Personalbefragung. Die letzte Befragung hat im Jahr 2014 stattgefunden. Die Ergebnisse der Befragung werden jeweils analysiert und bilden die Grundlage für Massnahmen, die gesamtstädtisch oder auch bereichs- bzw. abteilungsspezifisch umgesetzt werden, wobei der Umsetzungsstand vom Stadtrat im Rahmen eines Controllings periodisch überprüft wird. Anknüpfend an die letzte Befragung wurden insgesamt 130 Massnahmen beschlossen. Davon wurden inzwischen bereits rund zwei Drittel umgesetzt.

Ein weiteres Instrument zur Früherkennung von Belastungen der Mitarbeitenden ist die digitale Zeiterfassung und das damit verbundene Absenzenmanagement, welches in den Bereichen und Abteilungen angesiedelt ist. Im Rahmen eines aktuell laufenden Vorprojekts zum Absenzen- und Case Management (ABC) ist das Personalamt bestrebt, die Handhabung der vorhandenen Instrumente in Bezug auf die Datenauswertung und den Umgang mit Personen, die häufig ausfallen, so weit als möglich zu vereinheitlichen. Neben der Zeiterfassung von noch grösserer Bedeutung für die (Früh-)Erkennung von Belastungszuständen der Mitarbeitenden ist die vorhandene Sensibilisierung der Vorgesetzten im Rahmen einer men-

schennahmen und gesundheitsorientierten Führung. Die Personalentwicklung der Stadt trägt dem damit Rechnung, dass sie in ihrem Weiterbildungsprogramm eine grosse Zahl von Kursen für Führungskräfte anbietet, die mitunter auch verschiedene Aspekte des Betrieblichen Gesundheitsmanagements zum Gegenstand haben. Zudem wurden die dezentralen Personaldienste in den Departementen auch über die vorhandenen, modular aufgebauten Seminare zum Thema Stress- und Ressourcenmanagement in Kenntnis gesetzt.

Als individuelles Angebot im Rahmen der beruflichen und privaten Stressprävention stehen ferner die Dienstleistungen der städtischen Mitarbeitendenberatung zur Verfügung. Diese beinhalten unter anderem die psychosoziale Beratung in Belastungssituationen und die Entwicklung von Bewältigungsstrategien im Umgang mit Stress und anderen herausfordernden Situationen im Arbeitsalltag. Potentiell Gefährdete lassen sich so bereits frühzeitig mit einer massgeschneiderten persönlichen Unterstützung auffangen und werden nicht zum langzeitlichen Problemfall. Eine weitere Anlaufstelle sowohl für Mitarbeitende als auch für Vorgesetzte sind die erwähnten dezentralen Personaldienste in den Departementen. Schliesslich können sich Betroffene immer auch an die Fachstelle BGM des Personalamtes wenden. In den kommenden Jahren wird sich der Fokus der Dienstleitungen dieser Fachstelle noch stärker auf das Thema der psychischen Belastungen am Arbeitsplatz richten. Ebenso wird sich die nächste gesamtstädtische Personalbefragung im kommenden Jahr schwergewichtig diesbezüglichen Fragestellungen widmen.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

«Verfügt die Stadt Winterthur, insbesondere unter Einbezug der Koordinationsstelle BGM, über ein übergeordnetes Konzept bzw. Strategie, zur Verhütung und Verminderung von stressbedingten Erkrankungen und der Begleitung betroffener Mitarbeitenden?»

Zum Zweck einer noch stärkeren Fokussierung auf die fraglichen Themen hat die Koordinationsstelle BGM im 2014 in Zusammenarbeit mit einer externen Beratungsfirma ein Konzept „Stress- und Ressourcenmanagement“ (SRM) entwickelt. Dessen Ziele sind in einem ersten Schritt die Evaluation der aktuellen Ressourcen und Belastungen in den verschiedenen Bereichen der Stadtverwaltung sowie die Identifikation von möglichen Handlungsfeldern. Des Weiteren geht es in einem nächsten Schritt um die Erarbeitung von Ansätzen bzw. Massnahmen zur Stärkung der vorhandenen Ressourcen und zur Reduktion von Belastungen sowie zum Umgang mit solchen. Auf individueller Ebene werden die Ziele des Konzepts mit der Erstellung eines persönlichen Ressourcenprofils angestrebt, auf der Ebene der Organisation oder des Teams mittels strukturierten Workshops. Die Einführung und Umsetzung des SRM in den Bereichen ist Aufgabe der Linie, die bei Bedarf von der Fachstelle BGM unterstützt wird. Im Sinne eines übergeordneten Angebotes im Rahmen der beruflichen und privaten Stressprävention bietet die Mitarbeitendenberatung sowohl für Mitarbeitende als auch für Vorgesetzte unter anderem folgende Dienstleitungen an:

- Psychosoziale Beratung in stressbedingten und anderen Belastungssituationen;
- Entwicklung von Bewältigungsstrategien im Umgang mit Stress und anderen herausfordernden Situationen;
- Vernetzung mit geeigneten Fachpersonen und Fachstellen bei Bedarf.

Zu den Fragen 2 und 3:

«Welche Massnahmen werden zur Früherkennung von stressbedingten Belastungszuständen ergriffen? Welche Schulungsmassnahmen für Angestellte und insbesondere für Kadermitarbeitende werden in diesem Bereich angeboten?»

Welche präventiven Massnahmen zur Verhütung oder Verminderung von stressbedingten Erkrankungen wurden bereits ergriffen oder sind geplant?»

Die seit 2008 regelmässig durchgeführte gesamtstädtische Personalbefragung ist, wie eingangs erwähnt, ein flächendeckendes Instrument zur Erfassung von Befindlichkeitsstörungen und somit zur Früherkennung von stressbedingten Belastungszuständen. Ferner belegen Studien die nahe liegende Vermutung, dass eine gute Personalführung einen positiven Einfluss auf den Stresslevel der Mitarbeitenden hat. Aus diesem Grund werden im Weiterbildungsprogramm der Stadt verschiedenste Führungskurse angeboten, in denen die Vermeidung und Früherkennung stressbedingter Belastungszustände thematisiert wird. Namentlich sind es klare Anweisungen an die Mitarbeitenden, eine faire Behandlung, aktive Unterstützung, eine konstruktive Feedback-Kultur und ein respektvoller Umgang, die als Elemente einer wertschätzenden Führung den Stresslevel von Mitarbeitenden positiv beeinflussen können. Im Rahmen der modularen Führungskurse (Einstiegsführungskurs EFK [6 Tage] und Intensivführungskurs IFK [13 Tage]) sind diese Aspekte darum integraler Bestandteil der Schulung. Weiter werden für Kadermitarbeitende im Weiterbildungsprogramm folgende, teils mehrtägige Kurse angeboten:

- Achtsam führen;
- Erfolgreiche Teamführung;
- Führen im politischen Verwaltungskontext;
- Führungskompetenz Mediation;
- Machtspiele;
- Personalentwicklungsgespräche führen;
- Richtig rekrutieren: Gesprächsführung;
- Teilzeitarbeit und Arbeitsorganisation;
- Veränderungsprozesse wirksam managen.

Vorstehend im gegebenen Kontext bereits erwähnt wurden das SRM-Programm, das in einzelnen Verwaltungszweigen schon umgesetzt worden ist, und das Dienstleistungsangebot der Mitarbeitendenberatung.

Den Mitarbeitenden wird unter diesem Titel sodann der Kurs „Wie bringe ich alles unter einen Hut? - Ressourcenorientiertes Selbstmanagement“ angeboten. Dieses Seminar ist ähnlich aufgebaut wie jenes für Führungskräfte gemäss SRM-Konzept, mit dem Unterschied, dass sich der Inhalt nicht auf Führungsthemen konzentriert, sondern sich mit dem Verhalten der Mitarbeitenden befasst. Zudem organisiert die städtische Koordinationsstelle BGM gemeinsam mit der Fachstelle BGM der AXA seit gut zwei Jahren den Anlass „Lunch & Learn“. Die Inhalte dieser Veranstaltungsreihe richten sich an alle interessierten Mitarbeitenden, sind immer gesundheitlich orientiert und behandeln schwergewichtig Themen der Verhaltens- und Verhältnisprävention. Die letzten drei Referate befassten sich zum Beispiel mit folgenden Themen: «Stressbewältigung durch aktive Pausen, Regeneration und Schlaf», «Multitasking – Das Gehirn des Menschen im digitalen Zeitalter» und «Resilienz – eine neurologische Perspektive». Beim nächsten Anlass im September 2017 wird es um «Verschwimmende Grenzen in der 24h-Gesellschaft und Wertschätzung am Arbeitsplatz» gehen. Schliesslich haben Lernende der Stadtverwaltung die Möglichkeit, den halbtägigen Kurs „Xund und stressfrei dur d'Lehr“ zu besuchen. Sämtliche einschlägigen Kursangebote der Stadt an Vorgesetzte und Mitarbeitende werden im Rahmen des Personalentwicklungskonzepts kontinuierlich sich verändernden Bedürfnissen angepasst.

Zur Frage 4:

«Wie werden betroffene Mitarbeitende, die Teams und die Vorgesetzten betreut und beim Wiedereinstieg in die Arbeit begleitet? Sind beim Personalamt und bei den dezentralen Personaldiensten genügend Ressourcen für eine solche Begleitung zur Verfügung?»

Bei der Erkennung einer Überforderung und der Reaktion auf einen krankheitsbedingten Arbeitsausfall kommt den Vorgesetzten eine zentrale Rolle zu: Es ist ihre Aufgabe, mit den betroffenen Mitarbeitenden den Kontakt aufrecht zu erhalten und sich hinsichtlich deren Gesundheitszustand auf dem Laufenden zu halten. Dauert eine Arbeitsunfähigkeit länger als zwei Monate, erfolgt eine schriftliche Berichterstattung an die Departementsleitung, was in der Regel von den dezentralen Personaldiensten übernommen wird. Diese beurteilen ferner, ob im gegebenen Fall eine vertrauensärztliche Untersuchung durch die Pensionskasse oder, in Absprache mit der Mitarbeitendenberatung, ein Case Management angezeigt ist. Ebenfalls unter Einbezug der dezentralen Personaldienste ist bei einer länger dauernden Arbeitsunfähigkeit eine Meldung an die IV-Stelle des Wohnsitzkantons der betroffenen Mitarbeiterin bzw. des betroffenen Mitarbeiters für eine so genannte „Früherfassung“ zu prüfen. Diese Anmeldung hat auch zum Ziel, die Arbeitsfähigkeit durch rechtzeitige Massnahmen zu erhalten und damit eine Invalidität zu vermeiden. Bei einer Arbeitsunfähigkeit, die ohne Unterbruch länger als acht Monate dauert und deren weiterer Verlauf ungewiss ist, muss im Hinblick auf den Ablauf der Lohnfortzahlung nach 12 Monaten eine vertrauensärztliche Untersuchung angeordnet werden.

Grundsätzlich liegt die Hauptverantwortung für die Betreuung und Begleitung von Krankheitsausfällen betroffener Mitarbeitenden und Teams bei den jeweiligen Vorgesetzten, die bei Bedarf von den dezentralen Personaldiensten unterstützt werden. Es gibt heute geeignete Tools und Hilfsmittel, welche die Vorgesetzten und das Personalwesen bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben erheblich unterstützen können. Der Einsatz solcher Hilfsmittel in der Stadtverwaltung liegt aber aus finanziellen Gründen derzeit noch im Bereich des Wünschbaren.

Zur Frage 5:

«Hat das Personalamt und die dezentralen Personaldienste genügend Ressourcen zur Verfügung, um präventive und unterstützende Massnahmen situationsangepasst umsetzen und anpassen?»

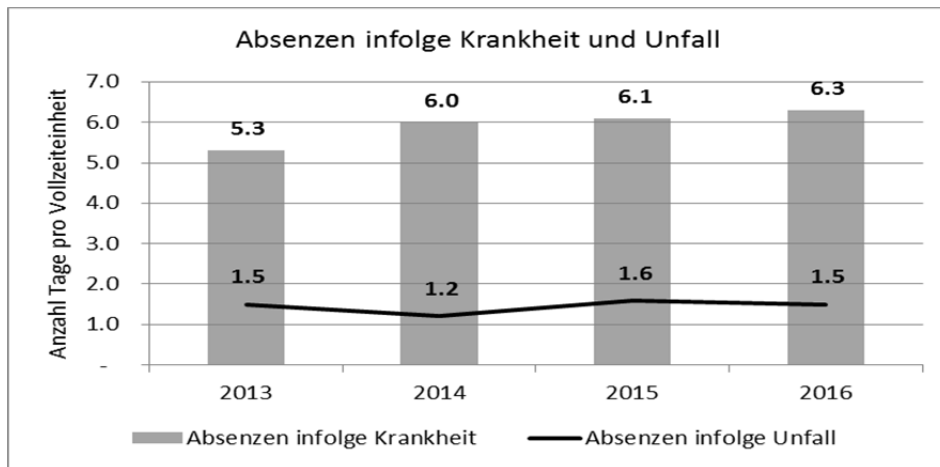
Die dezentralen Personaldienste der Departemente wurden in den vergangenen Jahren schrittweise eingeführt und im Rahmen des Projektes «HR-Transformation» in ihrer heutigen Form institutionalisiert. Im Sinne seiner personalpolitischen Ziele entspricht es einem Anliegen des Stadtrates, diese Personalfachstellen in den Departementen, ebenso wie das städtische Personalamt, im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten mit bedarfsgerechten personellen und technischen Ressourcen auszustatten. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass die Hauptaufgabe zur Erkennung und Unterstützung belasteter Mitarbeitenden wie gesagt zunächst als Führungsaufgabe nicht primär beim Personalamt oder den dezentralen Personaldiensten liegt, sondern bei den jeweiligen Vorgesetzten.

Zur Frage 6:

«Haben die krankheitsbedingten Abwesenheiten und die Krankheitstage in der Stadtverwaltung in den letzten Jahren zugenommen?»

Die nachstehende Grafik, auf die bereits im Rahmen der Beantwortung der Schriftlichen Anfrage betreffend Absenzenmanagement (GGR-Nr. 2017.6) Bezug genommen wurde, zeigt

die durchschnittlichen Absenzen (> 5 Tage) des städtischen Verwaltungs- und Betriebspersonals infolge Krankheit und Unfall pro Vollzeiteinheit über die letzten vier Jahre.



Aus der Darstellung ist eine relativ geringe, aber stetige Zunahme der Krankheitsabsenzen ersichtlich; demgegenüber blieben die unfallbedingten Absenzen ziemlich konstant. Die vom Bundesamt für Statistik ausgewiesene jährliche Dauer der krankheits- und unfallbedingten Absenzen in Prozenten der jährlichen Arbeitszeit betrug im Jahr 2015 2.9%. Im selben Zeitraum belief sich diese Quote bei der Stadt Winterthur auf 3.0%, allerdings ohne Berücksichtigung der krankheitsbedingten Kurzabsenzen (< 5 Tage), die bis heute nicht systematisch erfasst werden. Wie in Beantwortung oben genannter Schriftlicher Anfrage bereits erwähnt, ist diese Entwicklung der Absenzen noch nicht Besorgnis erregend und besteht darum keine Veranlassung zu dringlichen Massnahmen. Weitere Abklärungen dazu finden aber im Rahmen des eingangs erwähnten Vorprojekts zum Absenzen- und Case Management (ABC) statt, mit dem auch eine Vereinheitlichung des Umgangs mit krankheits- und unfallbedingten Absenzen angestrebt wird.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Kulturelles und Dienste übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon