

An den Grossen Gemeinderat

W i n t e r t h u r

Beantwortung der Interpellation betr. Situation des städtischen Personals aufgrund der verschiedenen Sparprogramme, eingereicht von Gemeinderätin M. Sorgo (SP) und Gemeinderat F. Biegel (SP)

Am 15. September 2014 reichten Gemeinderätin Maria Sorgo und Gemeinderat Felix Biegel namens der SP-Fraktion mit 25 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

«Das Personal der Stadt Winterthur muss aufgrund der finanziellen Lage der Stadt einen überproportional hohen Beitrag zur Sanierung der Finanzen leisten.

Im Rahmen des Programmes Effort 14+ beteiligte sich das Personal mit 12 Millionen Franken an den Sanierungsmassnahmen, was einem Fünftel des Gesamtpaketes, bzw. einem Viertel aller Einsparungen, entspricht. Nebst dem Verzicht auf ordentliche Lohnmassnahmen und dem Abbau von 38 Stellen hat das Personal auch noch die Sanierungsbeiträge für die Pensionskasse zu tragen. Auch mit dem Übergangsbudget 2015 und mit der langfristigen Finanzstrategie Balance ist abzusehen, dass auf das Personal einschneidende Einsparungen zukommen werden. Daneben kommen durch den Umzug in den Superblock Mitte 2015 weitere grosse Veränderungen auf die städtischen Angestellten zu.

Das Staatspersonal leistet viel – gestern wie heute. So ist z.B. die Verwaltung in den letzten Jahren weniger stark gewachsen als die Bevölkerungszahl und Winterthur besitzt bereits jetzt eine ausgesprochen schlanke Verwaltung. Nichtsdestotrotz werden die Ressourcen für die erforderlichen Aufgaben weiter ausgedünnt. Dies erhöht den Druck, was das Risiko von stressbedingten Krankheitsabwesenheiten, Frustration und vermehrter Jobwechsel erhöht.

Im Weiteren muss bei speziellen Aufgaben infolge von Stellenkürzungen auf externes befristetes Personal zurückgegriffen werden. Für die Festangestellten bedeutet dies einen zusätzlichen Betreuungsaufwand. Da externes Personal mit der jeweiligen Situation nicht vertraut ist, besteht zum Teil sogar ein erhöhtes Sicherheitsrisiko. Dazu kommt die allgemeine Verunsicherung, welche Leistungen die Stadt überhaupt noch erbringen will, welche Leistungen gestrichen oder ausgelagert werden sollen.

Durch alle diese genannten einschneidenden Einsparungen beim Personal verliert die Stadt Winterthur stark an Attraktivität als gute fortschrittliche Arbeitgeberin. Es ist bekannt, dass es in verschiedenen Bereichen immer schwieriger wird, gut ausgebildetes und qualifiziertes Personal zu halten, geschweige dann zu finden.

Wir bitten den Stadtrat um die Darlegung der Entwicklungen und seiner Schlüsse dazu:

- 1. Wie sehen die Stellenentwicklung und Fluktuationszahlen innerhalb der städtischen Verwaltungseinheiten für die letzten 4 Jahre aus? In welchen Dienststellen gibt es Abweichungen sowohl im Positiven als auch Negativen? Sind Gründe dafür bekannt?*
- 2. Wie sieht die Entwicklung der befristeten kurzfristigen Anstellungen über externe Anbieter (z.B. Jobvermittlungsagenturen) über die letzten 4 Jahre aus. In welchen Bereichen? Wie viele Stunden? Zu welchen Kosten? Sieht der Stadtrat hier auch mögliche sicherheitsrelevante Gefahren?*
- 3. Gibt es seit Bekanntwerden der Effort 14+ Massnahmen eine Veränderung in der Anzahl Krankheitstage im Vergleich zu früheren Jahren? Wenn Ja, sind mögliche Gründe dafür bekannt?*
- 4. Welche präventiven Massnahmen ergreift der Stadtrat, um das Personal gerade in dieser schwierigen Zeit vor überlastungs- und stressbedingten Krankheiten und Ausfällen zu schützen?*
- 5. Welche Massnahmen hat der Stadtrat bereits ergriffen, welche Massnahmen plant er zu ergreifen, um die Attraktivität der Stadt als Arbeitgeberin zu stärken?»*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Negative Auswirkungen von Sparprogrammen und Restrukturierungen auf das Erleben und Verhalten der betroffenen Mitarbeitenden sind gut dokumentiert. So gelten Arbeitsplatzunsicherheit und Umstrukturierung als häufigste Ursache für arbeitsbedingten Stress in Europa und in der Schweiz (Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, EU-OSHA, 2013). Restrukturierungen und deren Ankündigungen produzieren Unsicherheiten und lösen Ängste bei den betroffenen Mitarbeitenden aus. Kommt es zu strukturellen und personellen Veränderungen, sind diese zumeist mit Mehrarbeit und Arbeitsverdichtung bei den verbliebenen Mitarbeitenden verbunden. Auch kommt es zu starken emotionalen Reaktionen gegenüber den Kolleginnen und Kollegen, die das Unternehmen verlassen haben und auch gegenüber dem Unternehmen selbst. Insbesondere jüngere und gut ausgebildete Beschäftigte verlassen in diesem Zusammenhang oft die betroffene Organisation (Iverson & Pullmann, 2000; Köper & Schauerte, 2011).

Neben den genannten Auswirkungen von Restrukturierungen tragen auch andere Ursachen zu arbeitsbedingtem Stress bei. So befindet sich nach Bruch und Menges (2010 und 2009) jedes zweite Unternehmen in einer „Beschleunigungsfalle“, d.h. es werden dauerhaft zu viele verschiedene Aktivitäten betrieben; dabei werden kaum Regenerierungsmöglichkeiten geboten und somit Ressourcen dauerhaft überstiegen. Dies hat zur Folge, dass auf der einen Seite Kündigungsabsichten, emotionale Erschöpfung und Resignation steigen, auf der anderen Seite die Leistung und die Mitarbeitendenbindung sinken.

Inwieweit die Stadtverwaltung Winterthur von den Auswirkungen der Sanierungsmassnahmen betroffen ist, wird anhand von Angaben zum Stellenplan, zur Nettofluktuation, zu krankheitsbedingten Fehlzeiten sowie anhand der aktuell vorliegenden Resultate der Personalbefragung beantwortet.

Der Stadtrat teilt die Einschätzung der Interpellantinnen und Interpellanten, wonach das städtische Personal in den letzten Monaten sehr viel leisten und mittragen musste. Jedoch ist es nicht so, dass bei Stellenkürzungen einfach auf externes Personal zurückgegriffen werden kann; denn damit könnten die notwendigen Kosteneinsparungen nicht erzielt werden.

Werden die aktuellen Resultate der Personalbefragung berücksichtigt, so zeigen sich einige ernstzunehmende Hinweise auf die befürchteten negativen Auswirkungen der bereits durchgeführten und der angekündigten Sanierungsmassnahmen: Es lässt sich eine deutliche Abnahme der Attraktivität der Stadt Winterthur als Arbeitgeberin beobachten und auch die allgemeine Arbeitszufriedenheit hat sich klar verringert. Zusätzlich manifestiert sich die Verunsicherung in einer geringeren Zuversicht, Lebensfreude und Ausgeglichenheit sowie lassen sich Tendenzen zu Energielosigkeit und Unlust seitens der Mitarbeitenden feststellen. Das statistische Amt, das die Befragungen 2008, 2011 und 2014 durchgeführt hat, schlussfolgert, dass sich die durch die Sparmassnahmen ausgelöste Verunsicherung in den Resultaten niederschlägt und sieht Handlungsbedarf sowohl auf Stufe Gesamtverwaltung als auch auf der Ebene der Bereiche und Abteilungen. Der Stadtrat hat bereits dementsprechende Aufträge an die Departemente für ihre Bereiche sowie an das Personalamt für die gesamte Verwaltung erteilt.

Im Einzelnen können die Fragen wie folgt beantwortet werden.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

«Wie sehen die Stellenentwicklung und Fluktuationszahlen innerhalb der städtischen Verwaltungseinheiten für die letzten 4 Jahre aus? In welchen Dienststellen gibt es Abweichungen sowohl im Positiven als auch Negativen? Sind Gründe dafür bekannt?»

Jeweils mit dem Voranschlag wird dem Grossen Gemeinderate der Stellenplan des Verwaltungs- und Betriebspersonals zur Kenntnis gebracht und Veränderungen zum Vorjahr werden begründet ausgewiesen. Zusätzlich werden die Stellenplanveränderungen in den Globalbudgets der einzelnen Produktgruppen aufgezeigt und begründet. Das Stellenwachstum zwischen Voranschlag 2011 und Voranschlag 2015 beläuft sich auf 92 Stellen. Das entspricht einer Zunahme von 3.0%. Zum Vergleich dazu stieg parallel die Zahl der Einwohner/innen in Winterthur von 105'088 auf 109'027 bzw. um 3.7%. Die Übersicht über die Departemente zeigt folgendes Bild:

Departement	Anzahl Stellen VO 2011	Anzahl Stellen VO 2015	Diff.
Kulturelles u. Dienste	195	199	4
Finanzen	180	183	3
Bau	300	295	-5
Sicherheit u. Umwelt	364	380	16
Schule u. Sport	407	464	57
Soziales	937	937	0
Technische Betriebe	708	730	22
Behörden u. Stadtkanzlei	20	15	-5
Total	3111	3203	92

Begründet sind die Veränderungen im Stellenbestand hauptsächlich durch den Aufbau und die Verstärkung bei Polizei und Feuerwehr, die kostenneutrale Stellenplanberichtigung beim Reinigungspersonal für die Schulinfrastruktur, den Ausbau der schulergänzenden Betreuung in der Volksschule und den städtischen Sonderschulen, den Stellenabbau bei Alter und Pflege, den zusätzlichen Stellen für KESB, Sozial- und Erwachsenenhilfe, Stadtwerk und Stadtbus und Verschiebungen zwischen den Departementen.

Die Nettofluktuation, das heisst die Austritte bei denen das Anstellungsverhältnis durch die Mitarbeitenden aufgelöst wurde, beläuft sich im letzten Jahr auf 5.7%. Das entspricht exakt dem Mehrjahresschnitt seit 2006. Auch im Vergleich zum Vorjahr blieb die Rate unverändert. Über die letzten vier Jahre zeigt sich für die beiden letzten Jahre 2013 und 2014 auf tiefem Niveau eine leichte Zunahme der Fluktuationsrate. Die nachfolgende Übersicht zeigt zusätzlich zu den Fluktuationsraten die Anzahl der durch die Mitarbeitenden gekündigten Anstellungsverhältnisse. Im Übrigen zeigt die Überprüfung der einzelnen Departemente und Bereiche ein ähnliches Bild. Erfahrungsgemäss ist die Fluktuationsrate bei den Pflege-, Sozial- und Gesundheitsberufen höher als bei den Sicherheits-, Technik- und Handwerksberufen. Die höheren Werte bei den vorzeitigen Pensionierungen auf Wunsch der Mitarbeitenden im Jahre 2013 dürften zu einem Teil auf Veränderungen bei der Pensionskasse der Stadt Winterthur zurück zu führen sein.

	2011	2012	2013	2014	Ø seit 2006
Nettofluktuation	5.3%	5.1%	5.7%	5.7%	5.7%
Kündigungen durch MA	279	273	315	309	286
Vorz. Pensionierungen auf Wunsch MA	41	46	128	47	60

Neben den Angaben zum Stellenplan und zur Fluktuation sind die Resultate der aktuellen Personalbefragung 2014 von Interesse. Zwar wurde im Rahmen der Personalbefragung keine Fluktuationsabsicht erhoben, wie dies in anderen Befragungen der Fall ist. Herangezogen werden können jedoch die Angaben zu Fragen des Wiederbewerbens, zu Informationen über personelle und organisatorische Veränderungen, zur Attraktivität der Stadt Winterthur als Arbeitgeberin und die Einschätzung, ob man in zwei Jahren noch im Bereich arbeiten wird.

Im Vergleich zu 2011 hat sich der Anteil an positiven Antworten bei der Frage „Ich würde mich wieder für meine Stelle bewerben“ um 11% reduziert. Zwar beantworten immer noch 63% der Mitarbeitenden dies als überwiegend bis völlig zutreffend, die Veränderung ist jedoch deutlich. Auch bei der Frage zur Information über personelle und organisatorische Änderungen im eigenen Arbeitsumfeld ist eine signifikante Abnahme festzustellen. Diese fällt mit 49% gegenüber 53% im Jahr 2011 jedoch nicht so gross aus.

Eine Zukunft im eigenen Bereich sehen 2014 nur noch 66% der Mitarbeitenden. Bei der Frage: „Ich denke, dass ich in zwei Jahren immer noch in meinem Bereich arbeiten werde“ hat der Anteil an positiven Antworten um 9% abgenommen. Besonders stark verändert hat sich insbesondere die Wahrnehmung, die Stadt Winterthur sei eine attraktive Arbeitgeberin. Dieser Wert hat sich beinahe halbiert. Aktuell sind etwas weniger als vier von zehn Mitarbeitenden dieser Auffassung.

Zur Frage 2:

«Wie sieht die Entwicklung der befristeten kurzfristigen Anstellungen über externe Anbieter (z.B. Jobvermittlungsagenturen) über die letzten 4 Jahre aus. In welchen Bereichen? Wie viele Stunden? Zu welchen Kosten? Sieht der Stadtrat hier auch mögliche sicherheitsrelevante Gefahren?»

Nur vereinzelt werden in Engpässen kurzfristig Ersatzmassnahmen mit externen Anbietern überbrückt. Dies betrifft vor allem die IDW. Wenige Einsätze waren bei Alter und Pflege festzustellen. Weiter gelangen vereinzelt auch Personen aus der Arbeitsintegration in den Einsatz. Insbesondere bei der Informatik stellen sich klar Sicherheitsprobleme. Aus diesem Grund werden bewusst Geheimhaltungserklärungen mit den eingesetzten Personen abgeschlossen.

Sehr oft werden Engpässe mit bestehenden Mitarbeitenden gelöst, welche in solchen Situationen bereit sind, entweder ihr Pensum zu erhöhen oder aber bei einem 100%-Pensum Mehrstunden zu leisten. Dies ist vorzuziehen, da die Vorteile gegenüber einer externen Lösung bei weitem überwiegen: Es ist keine Einarbeitung bzw. Betreuung notwendig, es müssen keine überhöhten Ansätze externer Anbieter bezahlt werden, es ergeben sich keine sicherheitsrelevanten Aspekte. Allerdings hat das Parlament beispielsweise für 2015 einen Betrag von Fr. 120'000 für Mehr- und Überstundenguthaben von Kadermitarbeitenden gestrichen; es stellt sich dann die Frage, ob die Bereitschaft zur Übernahme zusätzlicher Arbeiten noch gegeben ist, wenn keine oder nur eine teilweise Entlöhnung erfolgen soll.

Zur Frage 3:

«Gibt es seit Bekanntwerden der Effort 14+ Massnahmen eine Veränderung in der Anzahl Krankheitstage im Vergleich zu früheren Jahren? Wenn Ja, sind mögliche Gründe dafür bekannt?»

Jährlich werden die Anzahl Absenztage infolge Krankheit in Relation zum Beschäftigungsumfang bzw. pro Vollzeiteinheit ausgewiesen. Erfasst werden krankheitsbedingte Abwesenheiten, welche mehr als 5 Arbeitstage betragen. Im letzten Jahr haben die gemeldeten Krankheitstage im Vergleich zum Vorjahr um 13% von 5.3 auf 6.0 Tage zugenommen.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Krankheitstage pro Vollzeiteinheit	5.0	5.1	5.4	4.8	5.3	6.0

Ob die Zunahme zwischen 2012 und 2014 einen stabilen Trend widerspiegelt und auf die Sanierungsbemühungen zurückzuführen ist, lässt sich nur schwer schlussfolgern, zumal die Daten zwischen 2010 und 2012 ebenfalls stark variieren. Es muss auch berücksichtigt werden, dass krankheitsbedingte Absenzen erst am Ende eines längeren Prozesses zwischen Stresserleben und Stresserkrankung stehen.

An dieser Stelle scheint ein Blick auf die Resultate der Personalbefragung hilfreich, bei der körperliche Beschwerden sowie positive und negative Gefühle abgefragt worden sind. Im Unterschied zu den Befragungen 2011 geben die städtischen Mitarbeitenden vermehrt Kopf- und Nackenschmerzen sowie Schlaflosigkeit und Schlafstörungen an (die Zunahme beträgt jeweils 4%). Der Zusammenhang zwischen gesundheitlichen Beschwerden und der Arbeit hat ebenfalls um 4% zugenommen; so geben 34% der Befragten an, manchmal, häufig oder ständig unter gesundheitlichen Beschwerden zu leiden, die im Zusammenhang mit der Arbeit auftreten.

Vergleichbar mit der Zunahme an körperlichen Beschwerden haben sich auch positive Stimmungen und Gefühle im Zusammenhang mit der Arbeit verschlechtert: Zuversicht, Lebensfreude und Ausgeglichenheit haben um 10% bzw. um 9% abgenommen. Negative Gefühle in Verbindung mit der Arbeit hingegen haben um 8% zugenommen.

Bedeutsame Zusammenhänge zwischen der Gesundheit der Mitarbeitenden (gemessen am Durchschnitt an körperlichen Beschwerden und deren Zusammenhang mit der Arbeit) haben sich vor allem für die Aspekte negative Gefühle und positive Gefühle, Work-Life-Balance, Überforderung sowie Lohn ergeben. Das bedeutet, je höher negative Gefühle ausfallen und Überforderung deutlicher erlebt wird sowie je grösser die Unzufriedenheit mit dem Lohn ausfällt, desto schlechter wird die Gesundheit beurteilt. Bei positiven Gefühlen und der Work-Life-Balance verhält es sich umgekehrt: Je mehr positive Gefühle erlebt werden und je besser die Work-Life-Balance ausfällt, desto besser wird die Gesundheit bewertet.

Berücksichtigt man nun die Entwicklungen der Absenztage und der Resultate der Personalbefragung, so kann von einem möglichen Zusammenhang zwischen den Sanierungsbemühungen und den Reaktionen der Mitarbeitenden ausgegangen werden.

Zur Frage 4:

«Welche präventiven Massnahmen ergreift der Stadtrat, um das Personal gerade in dieser schwierigen Zeit vor überlastungs- und stressbedingten Krankheiten und Ausfällen zu schützen?»

Der Stadtrat hat entschieden, ein Programm zum Stress- und Ressourcenmanagement zu starten. Dieses startete mit dem Kader, weil dieses in diesem Programm unter anderem darin geschult wird, wie einer Überbelastung auf tieferer Stufe vorgebeugt werden kann.

Nicht zuletzt braucht es auch das Verständnis seitens der Politik und der Bevölkerung, dass nicht mehr alle Aufgaben jederzeit erfüllt werden können, sondern dass Leistungen abgebaut und beispielsweise Öffnungszeiten eingeschränkt werden müssen. Es ist darauf hinzuweisen, dass gerade in solchen Situationen die Mitarbeitenden die unangenehmen und teilweise verständnislosen Reaktionen seitens der Bevölkerung entgegen nehmen müssen und – unabhängig der eigenen Meinung – den von der Politik gewünschten Leistungsabbau vertreten müssen. Hier kann von Seiten Arbeitgeberin nur ein tieferes Verständnis und eine begleitende Unterstützung durch die Vorgesetzten angeboten werden.

Zur Frage 5:

«Welche Massnahmen hat der Stadtrat bereits ergriffen, welche Massnahmen plant er zu ergreifen, um die Attraktivität der Stadt als Arbeitgeberin zu stärken?»

Dem Stadtrat ist die schwierige Situation bewusst. Dennoch gibt es verschiedene Aspekte, welche auch weiterhin dafür sorgen, dass die Stadtverwaltung als attraktive Arbeitgeberin gilt:

- Die Arbeit in der Stadtverwaltung ist sinnstiftend. Dies hat auch die Personalbefragung bestätigt. Die Mitarbeitenden wissen genau, für wen und für was sie jeden Tag Höchstleistungen erbringen. Der Arbeitgeber ist nicht einfach eine anonyme, gewinnorientierte Firma, sondern eine Stadt mit einer sehr hohen Lebensqualität. Es lohnt sich, dafür zu arbeiten.
- Die Mitarbeitenden bezeichnen die Zusammenarbeit, das Arbeitsklima, die Arbeitsorganisation und den Arbeitsinhalt als motivierend für ihre Arbeit, wie die Befragung 2014 ebenfalls ergeben hat. Gute Noten erhalten auch die direkten Vorgesetzten. Die Stadtverwaltung kann Arbeitsplätze für die verschiedensten Qualifikationen anbieten; sie hat eine grosse Palette an unterschiedlichsten Berufen.
- Die Stadtverwaltung kann einen hohen Anteil an Stellen aufweisen, welche auch in Teilzeit besetzt werden können. Es gibt sogar Funktionen, bei welchen gar kein 100%-Pensum denkbar ist. Dies ermöglicht den Mitarbeitenden, die Vereinbarkeit zwischen Beruf und persönlichen Anliegen tatsächlich umzusetzen.
- Im Rahmen des neu auszuarbeitenden Konzeptes zur Personalentwicklung sollen Schwerpunkte gesetzt werden bei den Themengebieten Nachfolgeplanung, Potenzial und Förderung der Entwicklungsmöglichkeiten.

Der Stadtrat wird die Ergebnisse der im Herbst 2014 durchgeführten Personalbefragung noch genauer analysieren und weiter prüfen, welche Massnahmen aus Sicht des Personals am dringendsten notwendig sind. Ziel muss sein, auf dem Arbeitsmarkt wieder als attraktive Arbeitgeberin zu gelten.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder