

An den Grossen Gemeinderat

W i n t e r t h u r

Beantwortung der Interpellation betreffend Home-Office in der Stadtverwaltung, eingereicht von den Gemeinderäten/innen R. Comfort (GLP), A. Hofer (Grüne), M. Wenger (FDP) und B. Konyo (SP)

Am 25. August 2014 reichten Gemeinderätin Rahel Comfort namens der GLP-Fraktion, Gemeinderätin Anita Hofer namens der Grüne/AL-Fraktion, Gemeinderat Markus Wenger namens der FDP-Fraktion und Gemeinderätin Betty Konyo namens der SP-Fraktion mit 38 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

«Home-Office ist eine ideale Ergänzung zur Arbeit am Arbeitsplatz. Besonders in der Verwaltung ist der Anteil an Wissensarbeit sehr hoch, welche auch ortsunabhängig geleistet werden kann. Ein bis zwei Home-Office-Tage pro Woche steigern die Effizienz, verbessern die Arbeitsbedingungen und helfen, Kosten zu senken. Die Stadt wird als Arbeitgeberin attraktiv und erfüllt mit der Förderung von Home-Office eine Vorbildfunktion.

Steigerung der Effizienz: Die Wissensarbeiter/innen benötigen für ihre Arbeit Konzentration. Die Voraussetzungen dafür sind in einem Büro mit mehreren Leuten oft nicht gegeben. Firmen bestätigen, dass die Konzentration, die Produktivität und die Kreativität an alternierenden Arbeitsplätzen steigen und die Arbeitszufriedenheit zunimmt.

Verbesserung der Arbeitsbedingungen: Die Arbeitszeitleistung kann innerhalb der erwarteten Arbeitsleistung individualisiert werden. Die Chancengleichheit von Personen mit Familienbetreuungsaufgaben wird verbessert und die Belastung des Pendelns nimmt ab.

Einsparung von Kosten: Im Büro spart ein geteilter Arbeitsplatz Infrastruktur. Auf Strassen und Schienen wird der Pendlerverkehr entlastet. Die Umweltbelastung sinkt und es gibt weniger Unfälle, was ebenfalls Kosten einspart.

Es stellen sich folgende Fragen:

1. Wie häufig wird Home-Office in der Stadtverwaltung praktiziert?
2. In welchen Departementen und in welchen Berufsgruppen wird am häufigsten Home-Office gearbeitet? Wo geht es nicht ohne Home-Office?
3. Wie viel Home-Office wird prozentual zum Pensum gearbeitet?
4. Wie und wo kann Home-Office noch gefördert werden?»

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

1. Allgemeine Aussagen zu Home-Office

Home-Office wird nicht zuletzt durch die Entscheidung der Yahoo-Chefin Marissa Mayer, alle Mitarbeitenden wieder an den Arbeitsplatz zurück zu beordern, kontrovers diskutiert. Für die einen gilt Home-Office als Zeichen von Modernität, Flexibilität und als Weg zu mehr Produktivität sowie Lebensqualität (so z.B. der Leitfaden zum Home-Office Day, <http://homeofficeday.ch>). Für die anderen ist Home-Office eine Schimäre (siehe Spiegel, 28.02.2013): Home-Office gaukle Selbstständigkeit und Unabhängigkeit vor, verschärfe dabei aber Isolation, Druck und Selbstausbeutung; Grenzen zwischen Job und Arbeit begannen sich allmählich aufzulösen.

Zur Beantwortung der vorliegenden Interpellation erscheint es deshalb wichtig, einige grundlegende Aspekte zu klären: Wie, was genau unter Home-Office verstanden wird, welche Formen es gibt und welche Vor- und Nachteile sich sowohl für die Arbeitgebenden als auch für die Beschäftigten ergeben. Im Gegensatz zu den USA, wo es nicht nur in den New-Economy-Firmen üblich ist, den grössten Teil der Arbeit von Zuhause aus zu erledigen, scheint Home-Office bei uns eher die Ausnahme zu sein. So wird unter Home-Office im hiesigen Sprachgebrauch vor allem die fallweise und alternierende Tele-Heimarbeit beschrieben und dabei als „modernes Instrument der Personalpolitik“ verstanden. Von zuhause aus gearbeitet wird aber häufig nur einzelne Tage. Im deutschen Sprachgebrauch üblicher als Home-Office ist der Begriff der Telearbeit. Sie wird in den Richtlinien der Bundesverwaltung wie folgt definiert: „Unter dem Begriff Telearbeit werden verschiedene Arbeitsformen zusammengefasst, bei denen Mitarbeitende einen Teil der Arbeit ausserhalb des Gebäudes ihres Arbeitsplatzes verrichten. Dies kann am Wohnort der Mitarbeitenden (Home-Office) oder aufgrund eines mit der Funktion zusammenhängenden Mobilitätsbedarfs geschehen. Beispiele: Unterwegs, beim Kunden, an Standorten von anderen Bundesstellen, in öffentlichen Business-Centern oder auf Dienstreisen. Die Übertragung der Arbeitsergebnisse und die Kommunikation erfolgen in der Regel über digitale Kanäle. Unterscheidungsmerkmal der verschiedenen Formen der Telearbeit ist dabei der Ort, an dem die Arbeit ausgeführt wird: Von zuhause aus (Teleheimarbeit oder Home-Office); im Hotel oder in der Bahn (mobile Telearbeit); im Satelliten- oder Nachbarschaftsbüro; im Servicecenter oder aber in extremis im virtuellen Unternehmen.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass Telearbeit nur dann eingeführt wird, wenn diese Organisationsform von Arbeit insbesondere für Arbeitgebende, aber auch für Mitarbeitende Vorteile bringt. Nachfolgende Tabelle 1 gibt eine Übersicht über Vor- und Nachteile von Telearbeit.

Tabelle 1: Vor- und Nachteile für Unternehmen und Mitarbeitende (nach Wüstenrot 2000)

	Vorteile	Nachteile
Unternehmen	• Einsparungen bei Personal- und Verwaltungskosten; Reisekosten; Miet- und Raumkosten • Höhere Produktivität und Effizienz; Beschleunigung und Vereinfachung von Prozessen • Grössere Motivation und höhere Kreativität • Gesteigerte Flexibilität bzgl. Ort und Zeit; höhere Mobilität • Verringerung der Fehlzeiten • Positives Image (Attraktivität als Arbeitgeber) • Bindung von Mitarbeitenden	• Datenschutzprobleme • Eingeschränkte Kontrolle und Führung • Rechtliche Probleme bei der Einführung • Veränderung von Firmengeist und Unternehmenskultur (Loyalität der Mitarbeitenden) • Kosten für technische Einrichtungen, • Datenübertragung und Telekommunikationsgebühren • Miet- und Raumkosten des dezentralen Arbeitsplatzes
Mitarbeitende	• Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses (z.B. bei Schwangerschaft) und bessere Reintegrationsmöglichkeiten • Bessere Vereinbarung von Familie und Beruf • Verbesserung familiärer Beziehungen durch Kontakt zur Familie während der Arbeitszeit • Wegfall unbezahlter Fahrzeiten bzw. geringere Fahrtkosten • Möglichkeit, Arbeitsplatz selbst zu gestalten • Grössere Zeitsouveränität, flexible Arbeitszeiten, individuelle Arbeits- und	• Doppelbelastung durch Beruf und Familie • Stärkere Einbindung in die Hausarbeit • Störungen durch die Familie bei der Arbeit und damit Gefahr der Verschlechterung familiärer Beziehungen • Verkleinerung des Wohnraums • Wegfall der Trennung zwischen Wohnung und Arbeitsplatz • Soziale Isolation durch fehlende Kollegenkontakte • Geringschätzung der Telearbeit • Kosten von Arbeitsplatzunterhaltung und Haftung

	Vorteile	Nachteile
	- Pauseneinteilung • Chance zum selbstständigen Disponieren • Bessere Konzentrationsmöglichkeiten durch Wegfall von Unterbrechungen durch Kollegen	• Weniger Abstimmungs- und fachliche Austauschmöglichkeiten und informelle Kontakte mit Vorgesetzten und Kollegen • Erfordernis der Selbstdisziplin • Benachteiligung bei Weiterbildungsmassnahmen und Karriereentwicklung • Schwierigkeiten bei der Durchsetzung gesetzlicher Rechte

2. Situation in der Stadtverwaltung

Der in der Interpellation benannte Bedarf an ein bis zwei Tagen Home-Office kann auf die Stadtverwaltung Winterthur nicht generell und ohne weiteres übertragen werden, zudem bedarf es einer genaueren Untersuchung, ob die positiven Effekte von Home-Office auf Leistung und Kosten direkt übertragbar sind.

a) Ungeeignete Tätigkeiten für Home-Office:

Der in der Interpellation vorausgesetzte und vermutete grosse Anteil an Wissensarbeit, die auch ortsunabhängig geleistet werden kann, trifft auf die Stadtverwaltung Winterthur nicht zu. Viele der ausgeübten Aufgaben lassen sich aufgrund der Art der Tätigkeit nicht als Home-Office-Arbeit ausführen. Dazu zählen pflegerische und betreuende Aufgaben, hoheitliche bzw. sicherheitsrelevante Aufgaben, die Betreuung städtischer Liegenschaften oder bevölkerungsbezogene Dienstleistungen. Insbesondere sind die folgenden Funktionen nicht für Home-Office geeignet:

- Museumspersonal (Aufsicht und Hauswartung)
- Immobilien (Hauswartungen, Reinigung)
- Tiefbau (Strasseninspektorat)
- Stadtpolizei
- Feuerwehr
- Zivilschutz
- Melde- und Zivilstandswesen (Schalterdienste)
- Steueramt (Schalterdienste)
- Schulergänzende Betreuung
- Sonderschulung
- Sportamt
- Hauswartungen und Reinigung Schul- und Sportanlagen
- Soziale Dienste (Schalterdienste)
- Alter und Pflege, Spitex
- Stadtwerk (exkl. Ingenieurarbeiten)
- Stadtbuss (exkl. Fahrplanbüro, Rechnungswesen etc.)
- Forstbetrieb
- Stadtgärtnerei

Das heisst, dass für die grosse Mehrheit – nämlich rund drei Viertel des städtischen Personals – Home-Office aufgrund der Art der Tätigkeit keine Möglichkeit als Ergänzung zum Arbeitsplatz darstellt.

Die in der Interpellation angenommenen positiven Effekte von Home-Office lassen sich zudem aufgrund der Ausbildung der Arbeitnehmenden nicht eins zu eins auf eine Stadtverwaltung übertragen. Die in der Schweizerischen Umfrage Homeoffice 2012 zitierten positiven Effekte beruhen vor allem auf Angaben von Hochschulabsolventinnen und -absolventen (ca.

50% der Befragten sind ETH- oder Universitätsabsolventen und Personen mit Führungsfunktion). Personen mit einer Berufsausbildung und Arbeitnehmende ohne Führungsfunktion sind in der Befragung deutlich unterrepräsentiert. In der Stadtverwaltung stellen aber genau diese Arbeitnehmenden die Mehrheit dar.

b) Gegenwärtige Ausbreitung von Home-Office in der Stadtverwaltung:

Die Arbeitsform des Home-Office ist heute in der Stadtverwaltung nicht verbreitet, sondern wird nur in Einzelfällen praktiziert. Das Personalrecht enthält diesbezüglich keine expliziten Regelungen oder Vorgaben. Das bedeutet, dass bisher nur einzelne Mitarbeitende die Möglichkeit und die technischen Voraussetzungen (z.B. VPN-Client) besitzen, um ihre Arbeit zeitweise von unterwegs oder von zuhause aus zu erledigen. Die Entscheidung wird unbürokratisch und im Einzelfall gefällt und liegt in der Entscheidungsverantwortung der direkten Vorgesetzten. Ein explizit grosser und genereller Bedarf nach Home-Office-Möglichkeiten konnte bisher nicht festgestellt werden; die Zufriedenheit mit den Arbeitsmitteln und dem Arbeitsplatz in den Personalbefragungen fiel 2008 und 2011 ähnlich positiv aus.

Das Personalamt empfiehlt die folgenden Rahmenbedingungen für den Abschluss einer individuellen Vereinbarung zwischen Mitarbeitenden und Vorgesetzten: Regelmässiges Home-Office soll dann installiert werden, wenn es sich mit der Art der Tätigkeit und den Anforderungen bzw. den Arbeitsbedingungen vereinbaren lässt und es aufgrund der besonderen Situation des/der Mitarbeitenden von diesem/dieser ausdrücklich gewünscht wird. Insgesamt soll der Umfang 20 Prozent des Beschäftigungsgrades nicht übersteigen. Home-Office soll freiwillig sein. Der Datenschutz muss gewährleistet sein. Die Bewilligung, Home-Office zu leisten, kann jederzeit widerrufen werden.

Würde ein Anteil an Home-Office vorgeschrieben, müsste die Stadt auch die Ausstattung des entsprechenden Arbeitsplatzes zuhause übernehmen, insbesondere die IT-Infrastruktur, und für die Datensicherheit garantieren.

3. Fazit für Stadtverwaltung und Haltung des Stadtrates für zukünftige Ausbreitung von Home-Office

Gegen eine grossflächige Einführung von 1 bis 2 Tagen Home-Office spricht unter anderem, dass die Auswirkungen auf die Gesundheit und den Arbeitsschutz der städtischen Mitarbeitenden schwerer zu kontrollieren sind. In der Schweizerischen Umfrage zu Home-Office 2012 lassen sich bezüglich der Gesundheit und der Schlafqualität von Mitarbeitenden leicht negative Effekte vermuten. Bisherige Investitionen in Ergonomie, Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz an Bildschirmarbeitsplätzen könnten von der Stadtverwaltung bezüglich der Home-Office-Arbeitsplätze nicht im gleichen Ausmass geleistet und deren Umsetzung nicht überprüft werden. Zudem erfordert Home-Office neue Steuerungs- und Führungsformen, wie z.B. Projektmanagementmethoden, ziel- und ergebnisorientierte Mitarbeiterführung, Führen mit Vertrauensarbeitszeit oder vermehrter Aufgabendelegation. Vorgesetzte und Mitarbeitende müssen Erfahrungen mit einem Bürokommunikationssystem aufweisen, wie z.B. Videokonferenzen oder Web-VPN.

Der Stadtrat weist zudem darauf hin, dass Home-Office nicht die einzige Form flexiblen Arbeitens ist. Viel wichtiger sind flexible Arbeitszeiten, Teilzeitmodelle und Möglichkeiten für unbezahlten Urlaub.

Ab Juni 2015 werden rund 850 (von total 5500) Mitarbeitende ihre Büros am neuen Standort der Stadtverwaltung im Superblock beziehen. Sie werden dort mehrheitlich Grossraumbüro-Situationen antreffen. In diesem Zusammenhang wird der Stadtrat aufmerksam verfolgen, wie sich die neuen Arbeitsbedingungen gestalten. Es ist denkbar, dass dann mehr Mitarbei-

tende als zuvor das Bedürfnis nach einem Anteil von Home-Office äussern werden. Sollte dies der Fall sein, wird der Stadtrat eine entsprechende Regelung erlassen.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

«Wie häufig wird Home-Office in der Stadtverwaltung praktiziert?»

Aufgrund der im September 2014 durchgeführten Personalbefragung wurde auf eine flächendeckende Befragung der Mitarbeitenden oder der Führungspersonen zum Thema Home-Office verzichtet. Ausserdem liegen keine gesamtstädtischen Zahlen zur Verbreitung und Nutzung von Home Office in den Departementen / Bereichen vor. Nach der oben ausgeführten Definition ist ein wesentliches Merkmal von Home-Office „die Übertragung der Arbeitsergebnisse und die Kommunikation über digitale Kanäle“. Hierzu zählen die Möglichkeiten via Outlook WebAccess (OWA) E-Mails ortsunabhängig zu lesen und zu beantworten oder via SSL-Citrix das ganze Office2010 inklusive Filezugriff analog der Anmeldung im Büro zu nutzen.

Für beide Varianten braucht es keine städtische Infrastruktur. Insbesondere SSL-Citrix ist eine wesentliche Voraussetzung für Home-Office und somit ein wesentlicher Indikator. Zusätzlich kann auch die Nutzung von Mobiltelefonen im Rahmen des Mobile Device Managements berücksichtigt werden.

Wie häufig, an welchen Orten und zu welchen Zwecken die Mitarbeitenden auf die genannten drei digitalen Kanäle zurückgreifen, kann nicht eindeutig beantwortet werden, es stellt aber die beste Annäherung an die Fragestellungen dar. Zurzeit synchronisieren 564 Benutzende ihre Smartphones. Synchronisieren bedeutet in diesem Zusammenhang der Abgleich von E-Mails, Kalender, Kontakte, Erinnerungen und Notizen. OWA wird von 3738 Personen genutzt, davon sind 1700 Personen Lehrpersonen. Mit SSL-Citrix arbeiten aktuell 1102 Benutzende.

Generell lässt sich festhalten, dass Home-Office nur für einen kleinen Teil der Stadtverwaltung möglich und heute nicht weit verbreitet ist. Es bestehen nur in einzelnen Fällen individuelle Vereinbarungen, die nicht gesamtstädtisch erfasst werden.

Zur Frage 2:

«In welchen Departementen und in welchen Berufsgruppen wird am häufigsten Home-Office gearbeitet? Wo geht es nicht ohne Home-Office?»

Die unten stehende Tabelle (Angaben IDW/Stand Januar 2015) gibt eine Übersicht über die aktuellen Nutzungsmöglichkeiten von SSL-Citrix. Den höchsten Anteil machen die Departemente Schule und Sport (Bereiche Schule und Bildung), Finanzen (IDW und Finanzamt) und Technische Betriebe (insbesondere Stadtwerk) sowie die Behörden zusammen mit der Stadtkanzlei aus.

Departement	Kein SSL-Citrix	Nutzung SSL-Citrix	Gesamt
Kulturelles & Dienste	267 (94.7%)	15 (5.3%)	282
Finanzen	328 (86.1%)	53 (13.9%)	381
Bau	190 (96.9%)	6 (3.1%)	196
Sicherheit und Umwelt	406 (95.8%)	18 (4.2%)	424
Schule und Sport	1166 (58%)	846 (42%)	2012
Soziales	1285 (96.7%)	44 (3.3%)	1329
Technische Betriebe	427 (81.8%)	95 (18.2%)	522
Behörden und Stadtkanzlei	90 (78.3%)	25 (21.7%)	115
Externe	25 (100%)		25
Gesamt	4184 (79.2%)	1102 (20.8%)	5286

Vergleicht man nun unterschiedliche Mitarbeitendengruppen, so zeigt sich die folgende Verteilung:

- 403 Nutzende sind Mitarbeitende des Verwaltungs- und Betriebspersonals. Innerhalb des Verwaltungs- und Betriebspersonals sind Vorgesetzte aller Führungsstufen mit 112 Personen als stärkste Gruppe vertreten.
- 85 Personen sind Mitglied der Behörden oder Übrige (z.B. Freiwillige Feuerwehr, Dolmetscherinnen und Dolmetscher).
- 24 Personen sind in Ausbildung oder absolvieren ein Praktikum.
- Mit 590 Personen stellen die Lehrpersonen die grösste Gruppe dar.

Bei Stadtwerk und den Informatikdiensten Winterthur dient der Zugang vor allem Mitarbeitenden im Pikett-Dienst, die auch von zuhause oder von unterwegs auf das städtische Netzwerk zugreifen müssen. Der grosse Anteil im Departement Schule und Sport geht auf die hohe Zahl an Lehrpersonen zurück, die grösstenteils über keinen eigenen Büroarbeitsplatz verfügen und im Klassenzimmer, im Lehrpersonenbereich oder von zu Hause aus arbeiten. Die Lehrpersonen brauchen folglich, um auf das Verwaltungsnetz zugreifen zu können, einen SSL-Anschluss. Bei den Mitarbeitendengruppen sind neben den Lehrpersonen insbesondere Führungspersonen zu nennen, die den Zugang als Ergänzung zur Bürotätigkeit nutzen, um abends oder an Wochenenden Aufgaben erledigen zu können. Generell ist nicht von einer verbreiteten SSL-Citrix Praxis/Benutzung auszugehen. Das Thema Home-Office taucht jedoch vermehrt in Bewerbungsgesprächen auf, anlässlich welcher sich Kandidatinnen und Kandidaten über die Möglichkeiten mit Home-Office zu arbeiten, erkundigen.

Zur Frage 3:

«Wie viel Home-Office wird prozentual zum Pensum gearbeitet?»

Siehe Antwort 1.

Zur Frage 4:

«Wie und wo kann Home-Office noch gefördert werden?»

Im Hinblick auf die Situation im Superblock wird der Stadtrat die Situation bezüglich Arbeitsbedingungen aufmerksam beobachten. Grundsätzlich sollen die Angestellten der Stadtverwaltung aber ihre Aufgaben in den städtischen Räumlichkeiten erledigen; so sind sie auch für die Bevölkerung erreichbar. Wenn ein Anteil an Home-Office vorgeschrieben werden soll-

te, müsste die Stadtverwaltung auch die Infrastrukturkosten für den externen Arbeitsplatz übernehmen, ähnlich, wie dies andere Verwaltungen bereits tun.

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