

An den Grossen Gemeinderat

## Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend Absenzenmanagement, Case Management und betriebliche Gesundheitsförderung in der Stadt Winterthur, eingereicht von Gemeinderat U. Brügger (FDP, Die Liberalen)

---

Am 18. Januar 2010 reichte Gemeinderat Urs Brügger namens der Fraktion FDP, Die Liberalen mit 29 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

*„Die Stadt Winterthur ist mit über 3'000 Stellen respektive rund 4'500 Personen der grösste Arbeitgeber auf Stadtgebiet. Krankheits- und unfallbedingte Absenzen sind für jeden Betrieb sehr kostspielig, also auch für die Stadt Winterthur.*

*Es ist hinlänglich bekannt, dass mit einem professionellen Absenzenmanagement die Krankheits- und Unfallabsenzen sowie die Invaliditätsraten reduziert werden können. Dies beginnt mit einer systematischen Erfassung aller Absenzen (auch der Kurzabsenzen) sowie der departements- und bereichsbezogenen statistischen Auswertung der Daten. Solche Resultate können dann für sehr frühzeitige, gezielte Interventionen in kritischen Bereichen genutzt werden und wirken somit auch präventiv.*

*Idealerweise werden Case Management zur „Schadenbegrenzung“ bei länger dauernden Arbeitsunfähigkeiten eingesetzt, parallel dazu aber auch präventiv Massnahmen zur betrieblichen Gesundheitsförderung ergriffen. Forschungsergebnisse belegen, dass gut durchgeführte derartige Massnahmen einen positiven „Return on Investment“ ausweisen und damit für den Betrieb rentabel sein können.*

*Der Nutzen eines professionellen Absenzenmanagements als Basis für ein effektives Case Management und als Grundlage für gezielte Massnahmen betrieblicher Gesundheitsförderung kommt verschiedenen Akteuren zugute: (1) Die Angestellten profitieren von einer besseren Gesundheit und Lebensqualität, (2) die Stadt profitiert von höherer Produktivität und spart Kosten durch weniger Krankheitsfälle (und damit übers ganze gesehen einige Stellen), (3) der Steuerzahler spart Steuern und schliesslich (4) die Sozialversicherungen (Kranken-, Unfall- und Invalidenversicherung) werden entlastet.*

*Wir fragen daher den Stadtrat an:*

- 1. Verfügt die Stadt Winterthur über ein modernes Absenzenmanagement, das auch zur Früherkennung möglicher Problemfälle dienen kann? (dazu gehört auch eine systematische Erfassung von Kurzabsenzen)*
- 2. Wie verteilen sich die Daten zu unfall- und krankheitsbedingten Absenzen der Stadt Winterthur sowie zu Invaliditätsfällen in absoluten und relativen Zahlen auf die verschiedenen Departemente?*
- 3. Wie beurteilt der Stadtrat die gegenwärtige Situation betreffend der Absenzen und der Invaliditätsfälle unter den Angestellten der Stadt Winterthur?*
- 4. Welche Erfahrungen hat man mit Case Management in der Stadt Winterthur bisher gemacht und welche Lehren hat man daraus gezogen?*
- 5. Welche Erfahrung hat man in der Stadt Winterthur im Bereich der betrieblichen Gesundheitsförderung bisher gemacht? Was ist für die Zukunft in diesem Bereich geplant?“*

### **Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:**

Für den Stadtrat haben die Betriebliche Gesundheitsförderung und die Instrumente des Absenzen- und des Case Managements in der Stadtverwaltung eine hohe Bedeutung. Die Grundsätze und Instrumente der Personalpolitik verpflichten die Stadt u.a., die Beschäftigung und Eingliederung von Personal mit körperlich, intellektuell oder psychisch bedingter geringerer Leistungs- und Arbeitsfähigkeit zu fördern (§ 5 Abs. 1 lit. j Personalstatut, PST). § 5 Abs. 2 PST verpflichtet den Stadtrat, Instrumente zur Umsetzung seiner Personalpolitik zu schaffen. Gemäss § 41 Abs. 1 PST achtet die Stadt die Persönlichkeit der Angestellten, schützt sie und nimmt auf deren Gesundheit gebührend Rücksicht; gemäss Abs. 3 derselben Bestimmung trifft sie die zum Schutz von Leben, Gesundheit, persönlicher und sexueller Integrität ihrer Angestellten erforderlichen Massnahmen. Gestützt auf diese Bestimmungen hat der Stadtrat mehrere Massnahmen getroffen und Instrumente im Sinne der Fragestellungen der vorliegenden Interpellation geschaffen.

### **Zu den einzelnen Fragen:**

#### Zur Frage 1:

*„Verfügt die Stadt Winterthur über ein modernes Absenzenmanagement, das auch zur Früherkennung möglicher Problemfälle führen kann? (dazu gehört auch eine systematische Erfassung von Kurzabsenzen)“*

Die Stadt Winterthur verfügt seit dem 01. Januar 2009 über ein flächendeckendes Absenzenmanagement im Sinne der systematischen Erfassung, Analyse und Begleitung von Absenzen am Arbeitsplatz (vgl. die Weisungen zum Absenzenmanagement, SR.08.1760-2 vom 17. Dezember 2008 sowie die mit dem VII. Nachtrag zur Vollzugsverordnung zum Personalstatut revidierten Bestimmungen vom gleichen Datum). Ziele dieses Absenzenmanagements sind die Reduktion von Anzahl und Dauer von krankheits- und unfallbedingten Abwesenheiten sowie die Erhaltung bzw. Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit. Erfasst werden bezahlte und unbezahlte Urlaube, Militär- und Zivildienst, Mutter- und Vaterschaftsurlaube sowie unfall- und krankheitsbedingte Abwesenheiten (länger als 5 Arbeitstage). Von einer Registrierung und Auswertung sämtlicher Kurzabwesenheiten wird aus mehreren Gründen abgesehen. Dies gehört nicht per definitionem zu einem angemessenen Absenzenmanagement, dessen Ziel es ist, die Anzahl und Dauer speziell von kritischen Krankheits- und Unfallabsenzen zu reduzieren und die Arbeitsfähigkeit wiederherzustellen. Mit der möglichst flächendeckenden Erfassung und Registrierung sämtlicher, auch kurzer Abwesenheiten könnte der Eindruck einer engen Überwachung der Mitarbeitenden erweckt und einer Misstrauenskultur Vorschub geleistet werden, was mit der personalpolitischen Grundhaltung der Stadt, aber auch dem Interesse des Persönlichkeits- und Datenschutzes schwer vereinbar wäre. Darüber hinaus sind Erhebungen sämtlicher kurzen Abwesenheiten mit Kosten verbunden. Eine Abwägung zwischen diesen grundsätzlichen Erwägungen, den Kosten und dem Nutzen der Erfassung von Absenzen lässt eine Erfassungsgrenze von fünf Tagen im Falle von krankheitsbedingter Abwesenheit als adäquate Lösung erscheinen. Entscheidend ist, eine Grenze zu setzen, die zielführend ist sowie in das kulturelle und personalpolitische Umfeld passt. Ohnehin müssen in der persönlichen Zeitbuchhaltung sämtliche Absenzen erfasst werden, und die Bereiche können engere Erfassungsgrenzen definieren. Der Bereich Alter und Pflege bewirtschaftet beispielsweise krankheitsbedingte Kurzabsenzen ab einem Tag.

Neben der Erfassung ist die Begleitung der Absenzen eine zentrale Aufgabe im Rahmen des Absenzenmanagements und wird – mit Unterstützung der Personaldienste – primär durch die Linie wahrgenommen. Bei krankheits- und unfallbedingten Abwesenheiten, die länger als

fünf, jedoch kürzer als 20 Arbeitstage dauern, wird der Kontakt zur abwesenden Person aufrechterhalten, ein Arztzeugnis verlangt und nach der Rückkehr an den Arbeitsplatz führt der/die Vorgesetzte ein "Rückführungsgespräch". Falls die Abwesenheit länger als einen Monat dauert, wird in der Regel ein weiteres – meist detailliertes - Arztzeugnis notwendig, und die Kontakte werden intensiviert. Wenn die krankheits- und unfallbedingte Absenz länger als zwei Monate dauert, erfolgt zwingend eine Berichterstattung an die Departementsleitung. Aufgrund des Berichtes an die Departementsleitung wird entschieden, ob eine vertrauensärztliche Untersuchung beantragt wird, ob und in welcher Form das Case Management in Anspruch genommen werden soll und ob eine Früherfassungsmeldung an die Invalidenversicherung (IV) zu erfolgen hat.

**Zur Frage 2:**

„Wie verteilen sich die Daten zu unfall- und krankheitsbedingten Absenzen der Stadt Winterthur sowie zu Invaliditätsfällen in absoluten und relativen Zahlen auf die verschiedenen Departemente?“

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Invaliditätsfälle der Stadt Winterthur für die letzten vier Jahre in absoluten und relativen Zahlen, aufgeteilt nach Departementen:

**Pensionskasse der Stadt Winterthur - Invaliditätsfälle Stadt Winterthur**

Anzahl Invaliditätsfälle								
Departement	2006	2007	2008	2009		kumuliert 2006 - 09	Verteilung nach Departementen	im Verhältnis zu den Anstellungen
Kulturelles und Dienste	0	0	0	0		0	0%	0.00%
Finanzen	0	1	2	2		5	5%	0.52%
Bau	3	0	3	2		8	8%	0.66%
Sicherheit und Umwelt	1	1	1	0		3	3%	0.18%
Schule und Sport	6	4	6	2		18	18%	0.35%
Soziales	12	10	12	12		46	47%	0.90%
Technische Betriebe	5	2	1	10		18	18%	0.62%
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>18</b>	<b>25</b>	<b>28</b>		<b>98</b>	<b>100%</b>	<b>0.52%</b>

Bemerkungen:

- Es sind nur die Invaliditätsfälle von Mitarbeitenden der Stadt aufgeführt (d.h. ohne die der Pensionskasse angeschlossenen Institutionen)
- Als Fall zählt auch die Erhöhung des IV-Grades einer Person
- Mehrfache Erhöhungen des IV-Grades einer Person innerhalb eines Jahres wurden zu einem Fall zusammengefasst

In der folgenden Tabelle sind die Daten zu den unfall- und krankheitsbedingten Absenzen des Verwaltungs- und Betriebspersonals der Stadt Winterthur in absoluten und in relativen Zahlen, aufgeteilt nach Departementen aufgeführt. Da ein stadtweites Absenzenmanagement erst seit dem 01. Januar 2009 implementiert ist, sind noch keine longitudinalen Daten verfügbar:

### Krankheits- und unfallbedingte Absenzen für das Jahr 2009, aufgeteilt nach Departementen

Departement	Anzahl Krankheitstage				Anzahl Unfalltage		
	2009	Verteilung nach Departementen	im Verhältnis zum Beschäftigungsumfang		2009	Verteilung nach Departementen	im Verhältnis zum Beschäftigungsumfang
Kulturelles und Dienste	628	4%	1.57%		192	4%	0.48%
Finanzen	990	7%	2.62%		131	3%	0.35%
Bau	1'296	9%	1.99%		729	15%	1.12%
Sicherheit und Umwelt	889	6%	1.16%		556	11%	0.73%
Schule und Sport	2'106	14%	2.29%		270	6%	0.29%
Soziales	5'369	36%	2.64%		1'535	31%	0.75%
Technische Betriebe	3'720	25%	2.46%		1'475	30%	0.98%
<b>Total</b>	<b>14'998</b>	<b>100%</b>	<b>2.24%</b>		<b>4'889</b>	<b>100%</b>	<b>0.73%</b>

**Bemerkungen:**

- Gemäss den Richtlinien zum Absenzenmanagement werden krankheitsbedingte Absenzen, welche länger als fünf Arbeitstage dauern, zwingend erfasst und gesamtstädtisch konsolidiert
- Ausser Bagatelunfällen werden sämtliche Unfälle erfasst und konsolidiert
- Die krankheitsbedingten Absenzen entsprechen 66 und die unfallbedingten Absenzen 22 Vollzeitpensen

Zur Frage 3:

„Wie beurteilt der Stadtrat die gegenwärtige Situation betreffend der Absenzen und der Invaliditätsfälle unter den Angestellten der Stadt Winterthur?“

Insgesamt erfordern die Zahlen betreffend Absenzen und Invalidisierungen keine dringlichen Massnahmen. Vielmehr ist das Case Management weiterzuführen, das Absenzenmanagement dauerhaft zu verankern, und die Bemühungen im betrieblichen Gesundheitsmanagement sind zu verstärken. Die regelmässige Erhebung und Auswertung der Daten zu Abwesenheiten und Invalidisierungen wird dazu beitragen, die Auswirkungen dieser Massnahmen zu überprüfen und gegebenenfalls Anpassungen vorzunehmen.

Im Jahr 2004 wurden 34 Fälle und im Jahr 2005 32 Fälle von Invalidisierungen verzeichnet. Von 2006 – 2009 ist die Zahl der Invalidisierungen auf tieferem Niveau relativ konstant geblieben (durchschnittlich 25 Fälle pro Jahr, die genauen Zahlen können der Antwort zu Frage 2 entnommen werden). Dies deutet darauf hin, dass das Ende 2005 eingeführte Case Management die gewünschte Wirkung zeigt.

Bezüglich den krankheits- und unfallbedingten Absenzen kann zum jetzigen Zeitpunkt keine fundierte Aussage gemacht werden, da die entsprechenden Daten erst seit Beginn des Jahres 2009 nach einheitlichen Kriterien erfasst und zentral konsolidiert werden. Entsprechend stehen auch noch keine longitudinalen Daten zur Verfügung. Es gibt jedoch weder von Seiten der Unfallversicherungen und der Taggeldversicherung noch von anderen involvierten Stellen Hinweise darauf, dass die Absenzen in der Stadtverwaltung Winterthur alarmierende Ausmasse annehmen würden.

#### Zur Frage 4:

*„Welche Erfahrungen hat man mit Case Management in der Stadt Winterthur bisher gemacht und welche Lehren hat man daraus gezogen?“*

Im September 2007 hat der Stadtrat beschlossen, das seit zwei Jahren in der Stadtverwaltung versuchsweise betriebene Case Management definitiv einzuführen (siehe SRB-Nr. 2007-1575 vom 12. September 2007 sowie den bereits erwähnten VII. Nachtrag zur Vollzugsverordnung zum Personalstatut). Das Case Management wird zentral vom Personalamt (Mitarbeiter/innen-Beratung) koordiniert und bildet einen Baustein innerhalb einer Reihe von weiteren personalpolitischen Instrumenten zur Arbeitsintegration und Vermeidung von Invalidisierungen. Zu diesen gehören interne Beratungsangebote ebenso wie der Sozialstellenplan, die Stellenbörse und die Zusammenarbeit mit den Sozialversicherungen.

Verschiedene Stellen führen Case-Management für die Stadtverwaltung Winterthur durch. Neben der Mitarbeiter/innen-Beratung sind dies die Firma Arsana GmbH (Spin-Off-Firma der Integrierten Psychiatrie Winterthur), die ÖKK (Taggeldversicherung der Stadtverwaltung Winterthur), die IV sowie die SUVA/ AXA (Unfallversicherungen der Stadtverwaltung Winterthur). In den letzten Jahren hat die Arsana einen Grossteil der Case Management Fälle abgewickelt. Bei den an die Arsana überwiesenen Mitarbeiter/innen handelt es sich gemäss den definierten Indikatoren bezüglich Integration um durchwegs komplexe Fälle; die Betroffenen sind von der Gefährdung der psychischen Gesundheit und/oder von mehrfachproblematrischen Krankheitsbildern betroffen. Sie erfahren Unterstützung und Begleitung in einer für sie schwierigen Lage. Vorgesetzte können mit der möglichst raschen Rückkehr an den Arbeitsplatz rechnen, Kosten von Langzeitabsenzen und Invalidisierungen werden klar reduziert.

Im Jahre 2009 wurden 23 Mitarbeitende durch die Arsana GmbH betreut. Die 14 abgeschlossenen Fälle ergeben folgende Auswertung:

- 7 Personen sind wieder zu 100 % arbeitsfähig. Davon
  - 4 Personen am ursprünglichen Arbeitsplatz
  - 2 Personen in neuen Stelle intern
  - 1 Person in neuer Stelle extern
- 1 Person ist wieder teilweise arbeitsfähig
- 1 Person wird umgeschult
- 2 Personen haben das Arbeitsverhältnis im gegenseitigen Einvernehmen aufgelöst
- 3 Personen beziehen eine IV-Rente

In einem Fall kam es zu einem Abbruch des Case Management.

Bezüglich des Case Managements sind die Erfahrungen aller involvierten Stellen insgesamt äusserst positiv. Das Case Management hat Akzeptanz bei Vorgesetzten und Personalverantwortlichen gefunden, insbesondere dort, wo bereits praktische Erfahrungen gemacht wurden. Die Mitarbeitenden ihrerseits interpretieren es mehrheitlich als Wertschätzung seitens der Arbeitgeberin. Die Erfahrung zeigt, dass für eine erfolgreiche Intervention folgende Voraussetzungen entscheidend sind:

- eine möglichst frühzeitige Intervention (auf Grund der Informationen aus dem Absenzenmanagement)
- eine einheitliche Auslegung des Grundgedankens des Case Managements
- genaue Abklärungen bei der Übergabe an das Case Management (Klärung der Rolle für alle Beteiligten, individuelle Zielvereinbarung und Handlungsplan mit Betroffenen definiert),
- die Koordination mit den Schnittstellen IV (Sozialversicherungsanstalt), Taggeldversicherung, Unfallversicherung, Pensionskasse etc.,
- die Offenheit und Bereitschaft der Arbeitgeberin, Arbeitsstellen/Integrationsstellen zur Verfügung zu stellen.

### Zur Frage 5:

*„Welche Erfahrungen hat man in der Stadt Winterthur im Bereich betriebliche Gesundheitsförderung bisher gemacht? Was ist für die Zukunft in diesem Bereich geplant?“*

Betriebliche Gesundheitsförderung wird in der Stadtverwaltung Winterthur weit gefasst. Konkret werden in diesem Bereich folgende Projekte/ Initiativen durchgeführt:

- Absenzen- und Case-Management zur Früherkennung und Wiedereingliederung (s. Antworten auf die Fragen 1 und 4 oben)
- Suchtprävention (städtisches Programm; spezifisches Programm bei Stadtbus)
- Förderung von Sport, Bewegung und Fitness: Angebote des Sportamt für städtische Mitarbeitende (Bsp. Konditionstraining, Badminton, Schwimmkurse), Teilnahme an der Aktion "Bike to Work"
- Förderung von gesunder Ernährung: spezifische Kurse im zentralen Weiterbildungsangebot
- Umgang mit Stress: Kurse und Workshops
- Work-Life Balance: Kurse und Projekt des Büros für Gleichstellung zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf
- Ergonomie und Arbeitsorganisation: Überprüfung der Arbeitsplätze im Hinblick auf Ergonomie
- Arbeitssicherheit/Unfallprävention: Sicherheitsbeauftragte in den Departementen
- Spezialprojekte wie beispielsweise Gesundheitszirkel (zur Zeit bei Stadtbus)
- Datenerhebung/Controlling: Erhebung aller laufenden Projekte/Befragung zu Belastungsfaktoren im Rahmen der stadtweiten Personalbefragung

Wegen der Heterogenität der Stadtverwaltung, die sich auf Grund der unterschiedlichen Aufgabenfelder ergibt und sich in verschiedenen Kulturen zeigt, resultieren unterschiedliche Herausforderungen in der betrieblichen Gesundheitsförderung. Daher hat es sich auch bewährt, mit bereichsspezifischen Lösungen zu arbeiten. Ebenfalls bewährt hat sich ein breiter Ansatz, welcher – wie die obenstehende Liste an Projekten und Initiativen zeigt – verschiedene Aspekte des Gesundheitsmanagements einbezieht. Viele Initiativen entstehen in den Bereichen und werden von diesen durchgeführt und auch selber finanziert. Dies deutet darauf hin, dass die Bedeutung der Thematik vielen Führungskräften bewusst ist. Aufgrund von Rückmeldungen zeigt sich, dass die Akzeptanz der bisherigen Massnahmen zur Förderung von Gesundheit und Wohlbefinden bei den Mitarbeitenden gut ist. Schliesslich hat es sich auch bewährt, im Rahmen der Personalbefragung belastende Faktoren abzufragen und auf Grund dieser Erkenntnisse gezielt Massnahmen umzusetzen.

Geplant ist, ein verstärktes Augenmerk auf den präventiven Aspekt des betrieblichen Gesundheitsmanagements zu legen und die Bestrebungen in diesem Bereich vermehrt zu koordinieren. Zurzeit ist das Personalamt damit befasst, diesen Prozess optimal aufzugleisen. Vorgesehen ist die Schaffung eines Koordinationsgremiums, welches Vertreter/innen aller Departemente umfasst und die Vernetzung sowie den Austausch von Wissen sowie von gemachten Erfahrungen fördert. Die Sensibilisierung der Mitarbeitenden geschieht mittels dem Aufbau eines Informations-Portals im Intranet und dem Ausbau des städtischen Weiterbildungsprogramms. Um das Kader vermehrt mit der Relevanz der Thematik vertraut zu machen, soll die Kaderschulung gezielt um Themen des betrieblichen Gesundheitsmanagements ergänzt werden. In einzelnen Bereichen werden weitere Pilotprojekte, wie etwa Gesundheitszirkel, durchgeführt, ausgewertet und bei entsprechender Eignung auf weitere Bereiche/Departemente übertragen. Zudem wird geprüft, das betriebliche Gesundheitswesen vermehrt und systematisch in die Managementprozesse einzubinden. In diesem Zusammenhang wird insbesondere auch dem Aspekt der Erhebung entscheidungsrelevanter Daten hohe Bedeutung beigemessen. So sollen im Rahmen der nächsten Personalbefragung im Feb-

ruar 2011 Fragen zur betrieblichen Gesundheitsförderung einen prominenten Stellenwert einnehmen. Bezüglich thematischer Schwerpunktsetzungen sind Initiativen in den Bereichen Stress, psychische Krankheiten sowie Team- und Führungsverhalten denkbar.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder