

An den Grossen Gemeinderat

## Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend Anstellungsverhältnis von städtischem Reinigungspersonal, eingereicht von Gemeinderat M. Zehnder (GLP)

---

Am 5. Dezember 2011 reichte Gemeinderat Martin Zehnder namens der Grünliberalen Fraktion mit 40 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

*"Aus den Budgetberatungen geht hervor, dass die Verwaltung kein einheitliches Konzept zur Anstellung von städtischem Reinigungspersonal hat. Je nach Departement wurden fehlende Stellen im Stellenplan schon vor längerer Zeit oder erst jetzt im VA 2012 korrigiert.*

*In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:*

- 1. Gibt es ein Kontrollmechanismus der garantiert, dass städtisches Personal in allen Departementen für die gleiche Arbeit zu gleichen Bedingungen angestellt wird?*
- 2. Reinigen die externen Firmen in den verschiedenen Departementen zu gleichen Konditionen?*
- 3. Wurden nach der Richtigstellung des Stellenplans im DSS auch in andern Departementen Reinigungsdienste auf ihre Anstellungsbedingungen und den dazugehörigen Stelleneinheiten untersucht?*
- 4. Wie viel Reinigungspersonal wird auf wie viele Stelleneinheiten in den verschiedenen Departementen angestellt?*
- 5. Wie viele externe Reinigungsfirmen arbeiten in den verschiedenen Departementen für die Stadt Winterthur? Wie viele Vollzeitstellen würde das für die Stadt bedeuten?"*

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

In seinen Legislatorschwerpunkten 2010 bis 2014 betont der Stadtrat die Bedeutung einer dienstleistungsorientierten und effizienten Verwaltung mit professionellen und motivierten Mitarbeitenden. Zum ersten Mal hat der Stadtrat im Sommer 2011 eine explizit formulierte Personalstrategie für die Stadtverwaltung Winterthur festgelegt. Dabei bilden fünf Ziele den Kern der Personalstrategie (Positionierung auf dem Arbeitsmarkt verbessern, Betriebliches Gesundheitsmanagement vorantreiben, Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern verbessern, Entwicklungsmöglichkeiten stärken, HR professionalisieren). Gemeinsam mit dem Kader arbeiten die Personaldienste intensiv an der Umsetzung dieser strategischen Ziele. Dies geschieht zum einen im Führungsalltag, zum anderen mittels Projekten. Beispiele für solche Projekte sind die Anpassung der Strukturen der dezentralen Personaldienste, die Optimierung der Personalprozesse oder die Erarbeitung eines HR-Marketing-Konzeptes. Mit dem Ziel, das HR zu professionalisieren, unterstreicht der Stadtrat die Wichtigkeit eines zeitgemässen und qualitativ hochstehenden Personalwesens in der Stadtverwaltung. Einerseits erhalten Mitarbeitende und Führungskräfte optimale Unterstützung und andererseits werden die Koordination der HR-Praxis der Departemente und Bereiche, die Umsetzung der strategischen Vorgaben und der

einheitliche Vollzug des Personalrechts nach den Vorgaben des Stadtrats und des Personalamts gewährleistet.

Der Stellenplan bestimmt die Anzahl der Stellen, welche den Departementen zur Verfügung stehen, und legt deren Einreihung in eine bestimmte Lohnklasse fest. Die Zuständigkeit für den Stellenplan liegt beim Stadtrat. Jeweils mit dem Voranschlag wird dem Grossen Gemeinderat der Stellenplan zur Kenntnis gebracht und Veränderungen zum Vorjahr werden begründet ausgewiesen. Der Stadtrat legt Wert darauf, dass die Festlegung der Stelleneinheiten in seiner Zuständigkeit verbleibt und nicht an die Departemente oder Bereiche delegiert wird. Dies ist beispielsweise in der Stadt Zürich so geregelt. In Winterthur soll auch weiterhin die Bewirtschaftung des Stellenplans (Planstellen) für die ganze Stadtverwaltung zentral im Personalamt erfolgen. Dadurch wird gewährleistet, dass der Stadtrat, die Führungskräfte und die dezentralen Personaldienste jederzeit über ein aktuelles und aussagekräftiges Führungsinstrument verfügen, welches Klarheit und Transparenz über die Ausschöpfung des bewilligten Stellenplanes schafft.

Die Funktionen des Verwaltungs- und Betriebspersonals sind einer bestimmten Lohnklasse zugeordnet. Als Grundlage für die Bewertung der Funktionen dient dabei die Methode der „Vereinfachten Funktionsanalyse“. Mit der Arbeitsbewertung werden auf der Grundlage der Stellenbeschreibung die Funktionen nach einheitlichen Kriterien hinsichtlich ihrer Arbeitsschwierigkeit bewertet und vom Stadtrat die Einreihung in eine Lohnklasse festgelegt. Die Funktion „Reinigung“ ist in die Lohnklasse 2 eingereiht. Zusätzlich wurde für Reinigungsanstellungen im Stundenlohn und mit einem Beschäftigungsgrad von höchstens 20 % ein Einheitslohnansatz (Minimum der Lohnklasse 2) festgelegt, bei welchen die Bestimmungen über die Lohnentwicklung keine Anwendung finden.

Grundsätzlich verfolgt der Stadtrat nicht das Ziel, den verwaltungsinternen Reinigungsdienst durch private Reinigungsinstitute zu ersetzen. Der Stadtrat ist der Ansicht, dass hauptsächlich aus sozialen Überlegungen weiterhin eigenes Personal die Hauswartung für die städtischen Liegenschaften und deren Reinigung erledigen soll. Dies wird in der Beantwortung der Interpellation betreffend „ZIM (Zentrales Immobilienmanagement) wie weiter?“ detailliert ausgeführt (GGR-Nr. 2010/134). Bei neu anfallenden Aufgaben oder im Falle von Veränderungen wird in Berücksichtigung der Eigentümerverantwortung und einer Kosten-Nutzen-Analyse entschieden, durch wen die Unterhaltsreinigung zu erbringen ist. Noch offen ist zum jetzigen Zeitpunkt, wer die Reinigung beim Projekt Fokus übernehmen wird. Zusammenfassend zeigt die vorgenommene Analyse, dass gegenwärtig 95 % der erbrachten Leistungen im Reinigungsdienst durch städtisches Personal erbracht werden.

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

#### Zur Frage 1:

*"Gibt es ein Kontrollmechanismus der garantiert, dass städtisches Personal in allen Departementen für die gleiche Arbeit zu gleichen Bedingungen angestellt wird?"*

Das Personal der Stadtverwaltung untersteht dem städtischen Personalrecht. Die Anstellungs- und Arbeitsbedingungen sind für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung einheitlich im Personalstatut, der Vollzugsverordnung zum Personalstatut sowie weiteren Erlassen festgelegt. Es gelangen dabei für alle Mitarbeitenden des Verwaltungs- und Betriebspersonals die gleichen Rechte und Pflichten zur Anwendung und dies unabhängig, ob es sich um ein unbefristetes oder befristetes Arbeitsverhältnis im Monats- oder im Stundenlohn handelt.

Die Departementsleitung ist Anstellungsinstanz für alle Angestellten, soweit diese Kompetenz nicht gemäss Personalstatut dem Stadtrat vorbehalten ist. Üblicherweise hat die Departementsleitung ihre Befugnisse ganz oder teilweise an die Leitung eines Bereiches oder einer nachgeordneten Verwaltungseinheit delegiert. Das Arbeitsverhältnis wird schriftlich durch Anstellung mit Verfügung und deren Annahme begründet. Mit dem Einbezug der dezentralen Personaldienste in den Rekrutierungs- und Anstellungsprozess sowie der Mitunterzeichnung der Anstellungsverfügungen werden der einheitliche Vollzug sowie die gewünschte Qualität gewährleistet.

Bei Neuanstellungen wird der Anfangslohn durch die Anstellungsinstanz und den Personaldienst im Minimum oder in einer Lohnstufe der Einreihungsklasse festgesetzt. Dabei werden namentlich die Fähigkeiten und Eignung für die Stelle, berufliche und ausserberufliche Erfahrung sowie der Arbeitsmarkt berücksichtigt.

Das Personalamt kann zur Prüfung der Anstellungsbedingungen Einsicht in die Verfügungen und in die Daten des Personalinformationssystems PIAS nehmen. Zudem leistet die kürzlich vorgenommene Vereinheitlichung und informationstechnische Integration des Prozesses „Anstellungsverfügungen“ ins PIAS eine wesentliche Qualitätssteigerung. Im Rahmen des Personalcontrollings können Anfangslohn-, Lohnentwicklungs- und Beschäftigungsdaten nach Berufsgruppen und Departementen verglichen und Auffälligkeiten sichtbar gemacht werden.

#### Zur Frage 2:

*"Reinigen die externen Firmen in den verschiedenen Departementen zu gleichen Konditionen?"*

Die Vergabe der Arbeitsaufträge an externe Reinigungsfirmen liegt in der Kompetenz und Verantwortung der Departemente. In Berücksichtigung der submissionsrechtlichen Bedingungen sowie der Eigentümerverantwortung sind die Departemente bei der Vergabe von Gebäudereinigungsaufträgen grundsätzlich frei. Im Rahmen der Erarbeitung der Immobilienstrategie hat der Stadtrat ein dreiteiliges Bewirtschaftungsmodell gutgeheissen. Dabei werden die Eigentümer- und Betreiberrollen klar unterschieden. In der Regel liegt ein Mieter-Vermieter-Modell vor, bei welchem die Eigentümerverantwortung vom Bereich Immobilien wahrgenommen wird (Liegenschaften A). Bestehen spezifische Bedürfnisse der oder enge Verbindungen zu den Nutzern und Nutzerinnen, verbleibt die Eigentümerverantwortung bei den Departementen (Liegenschaften B). Als Beispiele sind die Schul-, Sport- und Kulturbauten sowie die Alters- und Pflegezentren zu nennen. Als dritte Kategorie sind technische Anlagen - wie beispielsweise Werkhöfe, Garagen, Zivilschutzanlagen etc. - zu erwähnen, deren Verantwortung bei den Nutzern und Nutzerinnen verbleibt (Liegenschaften C). Mit der Schaffung von Rollenmodellen und der Gliederung des gesamten städtischen Portfolios (Liegenschaften A-C) wurde festgelegt, welche Organisationseinheit für welche Liegenschaften welche Leistungen zu erbringen hat.

Aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenstellungen, Pflichtenhefte, Qualitäts- und Hygieneanforderungen ist eine direkte gesamtheitliche Vergleichbarkeit der externen Aufträge nicht möglich. Die Unterhaltsreinigungsaufträge sind überdies mehrheitlich mit Pauschalbeträgen fixiert worden. Ein direkter Vergleich ist einzig beim Stundenansatz für Regiearbeiten möglich. Dabei handelt es sich um allfällige Zusatzarbeiten, die in der Pauschale nicht enthalten sind. Die Differenz zwischen dem niedrigsten und höchsten Ansatz beträgt 10 %. Weiter lässt die Begutachtung der Verträge erkennen, dass die Grundsätze der Arbeitsvergabe einheitlich angewendet werden. Die Prüfung erfolgte über die Gebäudereinigungsaufträge der Verwaltungsvermögensliegenschaften. Auf eine weitergehende vertiefte Betrachtung und Analyse der vorliegenden Grundlagen wurde bewusst verzichtet, da im Jahr 2015 der Bezug des Su-

perblocks (Projekt Fokus) geplant ist und somit rund die Hälfte der gegenwärtig externen Auftragsvergaben aufgelöst bzw. neu geregelt werden.

Zur Frage 3:

*"Wurden nach der Richtigstellung des Stellenplans im DSS auch in andern Departementen Reinigungsdienste auf ihre Anstellungsbedingungen und den dazugehörigen Stelleneinheiten untersucht?"*

Im Zusammenhang mit der Beantwortung der Interpellation hat das Personalamt die Departemente beauftragt, den Stellenplan hinsichtlich Reinigungsdienste auf weitere mögliche Berichtigungen zu überprüfen. Aufgrund der Rückmeldungen und der mit Hilfe des PIAS vorgenommenen Überprüfungen kann der Stadtrat bestätigen, dass alle für die Reinigung benötigten Stelleneinheiten vorhanden und bewilligt sind. Die im Rahmen des Voranschlags 2012 und gleichzeitig mit der Anpassung der Produktgruppenstruktur vorgenommene Richtigstellung beim DSS war die einzige Pendezenz. In der Vergangenheit erfolgte die Hauptreinigung der Schulinfrastruktur und die Reinigungsstunden im Projekt „Optinutz“ ausserhalb des Stellenplans, aber mit befristet angestelltem Personal, welches dem städtischen Personalrecht untersteht und nach einheitlichen Richtlinien und Vorgaben entschädigt wird. Das hatte zur Folge, dass für die abgerechneten Reinigungsstunden keine Planstelleneinheiten vorhanden waren und folglich keine Übereinstimmung zwischen Soll- und Ist-Stellenplan gegeben war.

Zur Frage 4:

*"Wie viel Reinigungspersonal wird auf wie viele Stelleneinheiten in den verschiedenen Departementen angestellt?"*

Im Rahmen des jährlichen Sammelbeschlusses des Stellenplans des Verwaltungs- und Betriebspersonals hat der Stadtrat für das Jahr 2012 in den beiden Richtpositionsketten Betriebsmitarbeitende und hauswirtschaftliche Betriebsmitarbeitende (Alterszentren) in der Funktion Reinigung insgesamt 165.4 Stelleneinheiten bewilligt. Gegenwärtig haben 674 Frauen und 117 Männer bzw. 791 Mitarbeitende ein Anstellungsverhältnis im Reinigungsdienst.

Die untenstehende Tabelle zeigt pro Departement die vom Stadtrat bewilligten Stelleneinheiten und schlüsselt die Anstellungsverhältnisse nach Männern und Frauen sowie nach vertraglichem Beschäftigungsgrad bis und grösser 20 %-Pensum.

Departement	Stelleneinheiten	Anstellungsverhältnisse				Total
		Frauen		Männer		
		Pensum bis 20 %	Pensum > 20 %	Pensum bis 20 %	Pensum > 20 %	
Kulturelles und Dienste	7.2	25	11	2	1	39
Finanzen	12.9	34	19	12	2	67
Bau	-					-
Sicherheit und Umwelt	3.9	1	8			9
Schule und Sport	95.0	386	135	80	7	608
Soziales	38.6	1	46		9	56
Technische Betriebe	7.9	1	7		4	12
<b>Total</b>	<b>165.4</b>	<b>448</b>	<b>226</b>	<b>94</b>	<b>23</b>	<b>791</b>

Zur Frage 5:

*" Wie viele externe Reinigungsfirmen arbeiten in den verschiedenen Departementen für die Stadt Winterthur? Wie viele Vollzeitstellen würde das für die Stadt bedeuten?"*

Aktuell erbringen elf verschiedene Reinigungsunternehmen mit einem Auftragsvolumen von Fr. 470'000 Unterhaltsreinigungsdienste für die Stadt Winterthur. Umgerechnet würde dies ca. 8 Vollzeitstellen entsprechen. Das bedeutet, dass weniger als 5 % des Gebäudereinigungsaufwandes durch Dritte erfolgt. In einigen Fällen handelt es sich dabei nicht um eigentliche Unterhaltsreinigung, sondern um jährliche Aufträge, bei welchen spezielle Arbeitsgeräte und Einrichtungen zum Einsatz kommen. Als Beispiele sind die Reinigung grosser Fensterflächen mit Gerüsten bei den Alterszentren oder die Trockenreinigung der Kommunikationsräume des städtischen Datennetzwerks bei den Informatikdiensten zu nennen.

Die untenstehende Übersicht zeigt die Zahl der Reinigungsfirmen und die geschätzten Stelleneinheiten pro Departement. Einzelne der Firmen erledigen Aufträge für mehrere Departemente.

Departement	Anzahl	Geschätzte Vollzeitstellen
Kulturelles und Dienste	3	1.0
Finanzen	3	1.1
Bau	1	0.9
Sicherheit und Umwelt	1	0.1
Schule und Sport	2	0.4
Soziales	5	2.9
Technische Betriebe	3	1.7
Total	18	8.1

*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