

15. Mai 2019

Interpellation 247 / Silvia Ammann SP

eingereicht am 4. April 2019 – Wortlaut siehe Beilage

Reorganisation der Hausdienste: Wo steht die Stadt Wil heute?

Silvia Ammann, SP, reichte zusammen mit 17 Mitunterzeichnenden eine Interpellation zum Reorganisationsprozess der Hausdienste ein. Unter Bezugnahme auf die Interpellationsantwort des Stadtrates vom 15. Dezember 2015 stellt sie verschiedene Fragen zur durchgeführten Reorganisation und erkundigt sich im Speziellen, ob die anvisierten Ziele in Bezug auf die Professionalisierung und die versprochenen Einsparungen auch erreicht worden seien.

Beantwortung

1. Ist der Prozess der Reorganisation vollständig abgeschlossen?

Die Reorganisation des Hausdienstes umfasste seit der Gemeindevereinigung per 1. Januar 2013 verschiedene Teilprojekte: In einer ersten Phase wurden im Zuge des Vereinigungsprozesses die Hausdienste der ehemaligen Gemeinde Bronschhofen und diejenigen der ehemaligen Stadt Wil (jedoch ohne die Hausdienste der Wiler Schulen) zusammengelegt und dem Departement Bau, Umwelt und Verkehr, Abteilung Hochbau, zugeordnet. In der zweiten Phase kamen die Hausdienste der Schulen der ehemaligen Stadt Wil dazu; diese verblieben in der zweijährigen Übergangsphase noch beim Departement Bildung und Sport. In der dritten Phase wurde im Rahmen der finanziellen Vorgaben des Stadtrats gemäss dem Effizienzsteigerungsprojekt „Aufgaben- und Leistungsüberprüfung“ die strukturelle und personelle Reorganisation des gesamtstädtischen Hausdienstes mit der Neugliederung in sieben Rayons und operativem Start per 1. August 2016 umgesetzt. Dieser mehrjährige Prozess stellte für alle Beteiligten eine grosse Herausforderung und Arbeitsbelastung dar – und zwar organisatorisch, personell, verfahrensmässig und kommunikativ. Denn Veränderungen dieser Grössenordnung mit einer Vielzahl von direkt Betroffenen und Beteiligten mit teils ganz divergierenden Interessen lösen Ängste und auch Verunsicherung mit Blick auf die individuelle persönliche Existenz aus. Jahrelang eingespielte Abläufe mussten überdacht, angepasst oder aufgehoben werden; der Prozess erforderte ein Umdenken bei allen Betroffenen, um den Fokus auf die Chancen der Reorganisation des städtischen Hausdienstes zu legen.

Nach rund zweieinhalbjährigem operativem Betrieb in der neuen Organisation kann und darf festgestellt werden, dass die Vielzahl an notwendigen Reorganisationsmassnahmen in den wesentlichen Bereichen umgesetzt sind und im Alltag funktionieren. Weil für die Standortverantwortlichen und ihre Stellvertretungen mit der Reorganisation auch neue Aufgaben im Bereich der Projektkoordination für Unterhaltsprojekte oder Bewirtschaftung des Facility Management-Tools Planon sowie auch bei der Budgetmitwirkung dazugekommen sind, entstanden

neue Schnittstellen, für welche die Zuständigkeiten und Abläufe noch abschliessend definiert werden müssen. Dies akzentuierte sich zusätzlich mit der Herauslösung des Facility Management aus der Abteilung Hochbau und dessen organisatorischer Verselbständigung aufgrund von DialogG per 1. Januar 2019, was eine weitere anspruchsvolle Herausforderung darstellt.

2. Was waren die Chancen des Wechsels? Welche Erwartungen haben sich bestätigt, welche sind nicht eingetreten?

An eine gesamtstädtische Neuorganisation der Hausdienste waren viele und verschiedene Erwartungen und Ziele geknüpft, die in einer Gesamtbetrachtung überwiegend auch erreicht wurden, wobei das ganze Potenzial noch nicht vollends ausgeschöpft ist. Speziell zu erwähnen sind:

- Definition eines gemeinsamen Dienstleistungsstandards
- Einheitliche Anstellungsbedingungen der Mitarbeitenden im Hausdienst
- Übereinstimmung der Qualifikation der Mitarbeitenden mit den betrieblichen Anforderungen
- Konzentration der Führung auf sieben Rayons und kompetente Stellvertretungen vor Ort
- bessere Abstimmung der personellen Ressourcen auf die zu leistenden Aufgaben
- Flexiblere, nicht an Standort gebundene Anstellungen
- Professionalisierung des Hausdienstes mit Effizienz- und Produktivitätssteigerung für zusätzliche Aufgaben im Bereich Unterhaltsprojekte, Planon-Bewirtschaftung und Budgetmitwirkung
- Entlastung der Abteilung Hochbau im Bereich Hausdienst und Fokussierung auf die Kernaufgaben
- Realisierung eines Einsparpotenzials

Zu dem damals in Aussicht gestellten Einsparpotenzial kann zum heutigen Zeitpunkt noch keine abschliessende Beurteilung abgegeben werden. Zum einen läuft Mitte 2019 erst die gewährte dreijährige Besitzstandsgarantie ab und für die Mitarbeitenden der Jahrgänge 1951 bis 1958 läuft die Besitzstandsgarantiefrist sogar erst mit der Pensionierung, somit spätestens Ende 2022 ab. Die reduzierten Personalkosten fallen denn auch erst mit dem Wegfall der Besitzstandsgarantie an. Auch wenn keine systematische Nachführung der 2016 erstellten Planrechnung besteht, zeigt eine Plausibilitätsrechnung anhand des Lohnbudget 2019 im Vergleich zur Rechnung 2016, dass man unter Berücksichtigung der Personalwechsel, Lohnerhöhungen und Stellenplananpassungen wegen zusätzlicher Aufgaben auf Kurs liegt und die in der Planrechnung 2016 prognostizierte Einsparung für 2019 von rund Fr. 120'000.-- realisiert werden kann.

Das aufgrund der Planrechnung 2016 prognostizierte Einsparpotenzial von jährlich rund Fr. 300'000.-- ab Ende 2022 errechnete sich aus den Besoldungsanpassungen der Hausdienst-Mitarbeitenden aufgrund der mit der Reorganisation verbundenen neuen Stellen- und Anforderungsprofilen innerhalb des bestehenden Stellenplanpools unter Berücksichtigung der Besitzstandsgarantien. Veränderungen bei den Stellenprozenten allein wegen der Reorganisation waren demgegenüber weder beabsichtigt noch aufgrund der damaligen Beurteilung notwendig. Vielmehr war mit der Reorganisation die Erwartung verbunden, dass eine Effizienz- und Produktivitätssteigerung entsteht und damit auch neue oder bisher vernachlässigte Aufgaben im FM innerhalb des bestehenden Stellenplans bewältigt werden können. Diese Überlegungen fanden ihren Niederschlag auch in den Stellenbeschreibungen der Standortverantwortlichen und ihrer Stellvertretungen. So hatte sich für diese das Berufsbild und Anforderungsprofil gegenüber der früheren Hauswartfunktion einer Schuleinheit massiv verändert, was sich teils auch in einer höheren ABAKABA-Bewertung der Stelle auswirkte. Konkret nehmen sie heute nebst ihrer personellen und organisatorischen Führung des Rayons auch Projektkoordinationsaufgaben für kleinere Unterhaltsprojekte wahr, unterstützen den Hochbau und das FM bei der Bewirtschaftung des Facility-Management-

Tools Planon und haben zusätzliche Aufgaben und Verantwortungen im Budget- und Rechnungsprozess. Speziell zu erwähnen ist zudem, dass alle stellvertretenden Standortverantwortlichen im Umfang von 30 bis 40 Prozent fachspezifische Aufgaben für alle Rayons wahrnehmen; dazu zählt auch die Verantwortung für die Betreuung der Lernenden.

Um eine objektivierte Aussage zu erhalten, ob die ursprüngliche Dotation des Stellenplans auch unter der Rahmenbedingungen der neuen Organisation ausreichen, hat das Departement Bau, Umwelt und Verkehr eine externe Analyse durch ein spezialisiertes Büro im Bereich des Reinigungsmanagements eingeholt. Die externe Pensenerrechnung für die Reinigung und den Unterhalt in der neuen Organisation basierte auf den definierten Aufgaben und Schnittstellen per Anfang 2019, dem seit Umsetzungsbeginn massgeblichen angepassten Leistungsverzeichnis sowie den aktuell geltenden und im Alltag gelebten Dienstleistungsvereinbarungen. In der Pensenerrechnung berücksichtigt sind auch Gebäude in den Rayons, die aufgrund mangelnder interner Ressourcen aktuell von externen Unternehmen gereinigt werden. Wie im Schlussbericht festgehalten, erachtet der externe Berater eine Pensenerhöhung um 300 Stellenprozent gegenüber dem Ist-Stellenplan, wie er im Bericht und Antrag des Stadtrats vom 5. Dezember 2018 zum Stellenplan BUV dargestellt ist, als ausgewiesen. Gleichzeitig empfiehlt er, die Arbeitsbelastung in den verschiedenen Rayons ausgeglichen zu gestalten.

In Bezug auf den Gesamtstellenbedarf hält der Stadtrat fest, dass die externe Empfehlung umgesetzt ist, wenn das Stadtparlament den vom Stadtrat mit Bericht und Antrag vom 5. Dezember 2018 beantragten Stellenplananpassungen im Facility Management zustimmt. Dabei geht es um eine zusätzliche Reinigungsvollzeitstelle sowie die Umwandlung der befristeten 50%-Aushilfsstelle eines Materialwirts in eine unbefristete Stelle. Die weiteren 150% werden aktuell durch externe Aufträge im Umfang von rund Fr. 110'000.-- wahrgenommen. Diesbezüglich beurteilt der Stadtrat eine Integration der Personalressourcen, die für die Erfüllung der externen Aufträge notwendig sind, in die Verwaltung als vorteilhaft. Denn damit könnten FM-intern personell-betriebliche Synergien genutzt werden. Ein weiteres Sparpotenzial im Leistungsstandard birgt gemäss Beurteilung des externen Beraters Risiken bei der Hygiene sowie der Gebrauchstauglichkeit und Werterhaltung der Gebäude, weshalb der Stadtrat davon absieht. Losgelöst von der Reorganisation wird der Stadtrat indes zusätzliche Stellenprozente beantragen aufgrund des bereits ab Schuljahr 2019/20 sich abzeichnenden zusätzlich notwendigen Schulraumbedarfs.

3. Inwiefern ist das Facility Management weiterentwickelt worden?

Im Rahmen des 2018 durchgeführten Organisationsprozesses nach DialogG im Departement Bau, Umwelt und Verkehr wurde das Facility Management (FM) aus der Abteilung Hochbau herausgelöst. Das FM wird seit 1. Januar 2019 als selbständige Organisationseinheit geführt; der Leiter FM wurde bereits per 1. Juni 2018 in dieser Funktion angestellt. Die Aufteilung Hochbau – FM hat sowohl auf die personelle Führung Konsequenzen als auch in Bezug auf die Zuständigkeiten und Prozesse namentlich bei finanziellen Angelegenheiten. Die dazu notwendigen Umsetzungsmassnahmen sind aktuell in einer mehrmonatigen Erprobungsphase und werden Mitte 2019 überprüft und bei Bedarf angepasst. Auch die Schnittstellenthematik mit den Besteller- bzw. Nutzerdepartementen, im Speziellen Departement Bildung und Sport, ist in Bearbeitung, um die Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten weiter zu optimieren und damit auch die Effizienz zu erhöhen.

Nebst dieser übergeordneten organisatorischen Massnahme wurden folgende weitere Massnahmen eingeleitet und sind teils bereits in der Umsetzung:

- Standardisierung der Apparateflotte auch unter Einbezug von ökologischen Aspekten: Dies ermöglicht nebst finanziellen Vorteilen auch einen flexibleren Personaleinsatz, weil in allen Rayons künftig dieselben oder ähnliche Geräte von den Mitarbeitenden bedient werden können.
- Zentraler Einkauf von Verbrauchsmaterialien, namentlich Reinigungsmaterial: Dies bringt betriebswirtschaftliche und ökologische Vorteile sowie eine Verwesentlichung des verwendeten Sortiments, was sich auch im Bereich der Arbeitssicherheit positiv auswirkt.
- Aufwertung des Hausdienstes als Ausbildungsstätte: Pro Jahr werden neu zwei Lernende ausgebildet als Fachmann bzw. Fachfrau Betriebsunterhalt EFZ. Ein Standortverantwortlicher-Stellvertreter ist als Ausbildungsverantwortlicher bestimmt und hat dafür auch entsprechende Ressourcen zur Verfügung.

4. Wie zeigt sich dies im Alltag und welche positiven Veränderungen erfahren die einzelnen Beteiligten?

Hausdienst-Personal: Auf der personellen Ebene sind alle Mitarbeitenden des Hausdienstes entsprechend ihrer Funktion nach klaren, einheitlichen Kriterien in der Lohntabelle eingereiht. Die Standortverantwortlichen und ihre Stellvertretungen können in der neuen Organisation ihre individuelle Fachkompetenz wahrnehmen und weiterentwickeln. Diese haben in ihrer neuen Funktion ein vielfältiges, interessantes und anspruchsvolles Aufgabenfeld zu bewältigen. Sie tragen Führungsverantwortung für ihr Rayon-Personal, sind für mehrere Objekte verantwortlich und dies nebst dem betrieblichen Unterhalt auch für bauliche Unterhaltmassnahmen und die Bewirtschaftung der Objekte im Facility-Management-Tool Planon. Ihre Führungsaufgabe ist zudem mit vielfältigen administrativen Arbeiten verbunden.

Speziell zu erwähnen ist an dieser Stelle der Nutzen in Bezug auf die Arbeitssicherheit: Dies betrifft einerseits die einheitliche Schulung und Betreuung im Umgang mit Geräten und Reinigungsmittel. Eine einheitliche Arbeitskleidung trägt nicht nur dem Corporate Identity Rechnung, sondern bietet auch einen entsprechenden Schutz bei Unfällen.

Abteilung Hochbau: Vorweg darf nicht vergessen werden, dass die Reorganisation des gesamtstädtischen Hausdienstes in den vergangenen Jahren sehr viel Personalressourcen der Abteilung Hochbau beansprucht hat. Ressourcen, die für die Bewältigung anderer dringender Aufgaben fehlten. Die Umsetzung der Neuorganisation des Hausdienstes und die Schaffung einer selbständigen Organisationseinheit Facility Management wird deshalb eine wertvolle Entlastung bringen, womit sich der Hochbau wieder vermehrt seinen Kernaufgaben widmen kann. Mit dem stärkeren Einbezug der Standortleitenden als Projektverantwortliche bei kleineren baulichen Unterhaltprojekten, namentlich bei Schulliegenschaften, können künftig wesentlich mehr Projekte zur Werterhaltung umgesetzt werden als dies in der Vergangenheit möglich war. Dies wird sich bereits im Rechnungsjahr 2019 positiv auf die Umsetzung der budgetierten Massnahmen auswirken. Für sämtliche budgetierten Projekte wurde im Februar 2019 systematisch die Projektverantwortlichkeit definiert und im Planon hinterlegt. Von den total rund 900 Einzelprojekten bzw. -aufträgen im Unterhaltsbudget 2019 sind die sieben Standortverantwortlichen für die Projektkoordination von 640 Projekte/Aufträge bis Fr. 20'000.-- zuständig. Projekte und Aufgaben aufgrund grösserer finanzieller Tragweite oder höherer fachlicher Komplexität unterstehen weiterhin dem Bau- und Projektmanagement des Hochbaus. Dieses leistet den Standortverantwortlichen auch entsprechenden fachlichen Support bei der Umsetzung ihrer Aufgaben im Unterhaltsbereich.

Anspruchs- und Nutzergruppen: Ein 24-Stunden-Pikett des Hausdienstes bietet Gewähr, dass bei Notfällen rund um die Uhr Unterstützung geboten werden kann. Zudem besteht innerhalb der Rayons tagsüber eine bessere Verfügbarkeit der FM-Personen aufgrund des flexibleren Personaleinsatzes.

5. Wurde die versprochene Evaluation bei den verschiedenen Anspruchsgruppen durchgeführt? Wenn ja, mit welchem Resultat? Wenn nein- warum nicht?

Das Departement Bildung und Sport hat im Juni 2018 bei den Schulleitungen eine Umfrage zur Zufriedenheit mit den Dienstleistungen des FM durchgeführt. Die Auswertung zeigt ein positives Bild mit den Dienstleistungen vor Ort. Die Zusammenarbeit mit den Standortverantwortlichen in Bezug auf Umgang, Kommunikation, Erreichbarkeit, Freundlichkeit, Zuverlässigkeit, Kundenorientierung und Fachkompetenz wird mit gut bis sehr gut bezeichnet. Einzig die Präsenz vor Ort wird nur mit genügend bewertet. Dem Hauswartpersonal wird bei allen Kriterien ein gutes bis sehr gutes Zeugnis ausgestellt. Im Bereich der Sporthallen sind die Bewertungen bezüglich Reinigung, Ordnung und Unterhalt indes tiefer als im Schulbereich. Dies hat aufgrund des sehr hohen Belegungsgrades mit den knappen freien Zeitfenstern für die Reinigung zu tun.

Die Zusammenarbeit mit dem Departement Bau, Umwelt und Verkehr wurde demgegenüber im Juni 2018 von den Schulleitungen nicht derart gut bewertet wie das FM vor Ort. Das Umfrageergebnis zeigte einen Optimierungsbedarf bei der Kommunikation, den Prozessen bei der Budgetierung sowie bei der Planung und Umsetzung des baulichen Unterhalts; die Schnittstellen zwischen FM und Hochbau wurden als unklar erlebt. In der departementsübergreifenden Zusammenarbeit sind denn auch bereits erste Verbesserungen eingeleitet worden – dies unter Berücksichtigung der Herauslösung des FM aus der Abteilung Hochbau per 1. Januar 2019.

Bei den Vereinen als wichtige Anspruchs- und Nutzergruppe wurde (noch) keine systematische Umfrage durchgeführt, zumal die Vereine bereits im Rahmen der Vernehmlassung zum Benutzungsreglement auch Wünsche in Bezug auf den Hausdienst angebracht haben. Von Seiten der Vereine wird bemängelt, dass bei Anlässen vor Ort verschiedene Ansprechpersonen bei der Übergabe und Übernahme der Räumlichkeiten zuständig sind, was gegenüber der früheren Situation nachteilig sei. Dies ist zwar nicht von der Hand zu weisen, ist jedoch eine logische Konsequenz aus der Reorganisation mit Zuordnung der Objekte in sieben Rayons und dem entsprechenden Personaleinsatz. Im Übrigen beurteilt die IG Wiler Sportvereine die Entwicklung seit dem Umsetzungsstart grundsätzlich als positiv.

6. Gab es Kündigungen bei Rayonverantwortlichen und deren Stellvertreterinnen? Wenn ja wieviele? Bei wie vielen Kündigungen wurden die veränderten Arbeits- und Organisationsbedingungen als Grund angegeben?

Mit der Reorganisation war unmittelbar auch der Stellenbesetzungsprozess für die neu geschaffenen Standortverantwortlichen und ihrer Stellvertretungen für die sieben Rayons verbunden. Diese konnten alle aus dem bestehenden Personalpool der vollamtlichen Hauswarte rekrutiert werden. Seitens der Standortverantwortlichen sind auch heute noch allesamt in ihrer gewählten neuen Führungsfunktion tätig, womit die Kontinuität in der wichtigen Transformationsphase gewährleistet werden konnte.

Bei den stellvertretenden Standortleitenden haben demgegenüber seit dem Umsetzungszeitpunkt per 1. August 2016 zwei Personen das Arbeitsverhältnis bei der Stadt Wil gekündigt. Beide haben offiziell eine neue berufliche Herausforderung als Kündigungsgrund angegeben. Zwei weitere Personen sind aus unterschiedlichen Gründen aktuell in einer neuen Funktion bei der Stadt Wil tätig.

Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle zudem festgehalten, dass beim Reinigungspersonal in den Jahren 2017 und 2018 total 14 Personen ihr Arbeitsverhältnis aufgelöst haben. Aufgrund der Altersstruktur des Reinigungspersonals waren allein acht Pensionierungen zu verzeichnen; der Generationenwechsel wird sich auch 2019 und in den Folgejahren fortsetzen. Die übrigen sechs Kündigungen von Teilzeitpensen im Umfang von 20% bis 50% erfolgten aus unterschiedlichen Gründen (neue Herausforderung, Funktionswechsel, Unzufrieden-

heit mit Arbeit). Bei kleinen Teilzeitpensen ist erfahrungsgemäss die Fluktuationsrate höher. Im laufenden Jahr 2019 ist bisher erst eine Kündigung zu verzeichnen.

7. Kann in Bezug auf die Fluktuation im langjährigen Vergleich ein Unterschied festgestellt werden?

Im Vergleich mit den Jahren vor der Reorganisation zeigt sich bei der Fluktuationsrate folgendes Bild: In den Jahren 2013 bis 2016 wurden total 23 Arbeitsverhältnisse aufgelöst (2013: 7; 2014: 8, 2015: 3, 2016: 5), davon 15 Kündigungen und acht Pensionierungen. Die durchschnittliche jährliche Fluktuationsrate (ohne Pensionierungen) betrug somit gemessen am Gesamtpersonalbestand von rund 65 Personen rund 6 Prozent bei vier Personen. In den Jahren 2016 und 2017 betrug die Personalfluktuationsrate (ohne Pensionierungen) bei total neun Personen durchschnittlich knapp 7 Prozent. Somit ergibt sich keine signifikante Veränderung der Kündigungsrate.

8. Wie oft wurde das Angebot zur Unterstützung durch eine externe Fachperson genutzt? Gab es Härtefälle? Wenn ja wieviele?

Im Zuge des Stellenbesetzungsprozesses hat der Stadtrat allen Mitarbeitenden die Möglichkeit geboten, sich bei Bedarf an eine externe, neutrale Fachperson zu wenden, um persönliche Fragen in Bezug auf ihre individuelle Situation besprechen zu können. Das Angebot der externen Beratung wurde von wenigen Mitarbeitenden genutzt. Dies lässt den berechtigten Schluss zu, dass die Mitarbeitenden über die für sie zum damaligen Zeitpunkt bestandenen Optionen umfassend informiert waren. Dabei haben sicherlich auch der Personalverband als Sozialpartner des Stadtrates sowie die Bemühungen der Stadtpräsidentin und des Leiters Personaldienst, als direkte Ansprechpartnerin bzw. Ansprechpartner für die Mitarbeitenden, eine unterstützende und klärende Rolle gespielt.

Mit der vom Stadtrat gewährten jahrgangsabhängigen Besitzstandsgarantie von zwei bzw. drei Jahren konnte für die allermeisten betroffenen Mitarbeitenden eine sozialverträgliche Lösung angeboten werden; bei Personen mit Jahrgang 1951 bis 1958 erstreckt sich diese Besitzstandsgarantie sogar bis zur Pensionierung. Deshalb waren auch nur wenige Härtefälle zu beurteilen: Für zwei wurde aufgrund ihrer erweiterten Aufgaben die Funktion „Mitarbeiter/in Reinigung 2“ geschaffen, eine Person konnte die Tätigkeit aufgrund der Arbeitsunfähigkeit nicht mehr aufnehmen, eine Person hat gekündigt und einer Person wurde eine Weiterbildung angeboten, die aber bis zum Austritt nicht in Anspruch genommen wurde.

Stadt Wil



Susanne Hartmann
Stadtpräsidentin



Hansjörg Baumberger
Stadtschreiber