Stadtrat

Stadt Winterthur

Protokollauszug vom 20.11.2024

Departement Soziales / Bereich Alter und Pflege
Gewährung einer Zulage für die Umkleidezeit anstelle der Anrechnung von Arbeitszeit für Mitarbeitende von Alter und Pflege
IDG-Status: öffentlich
SR.24.486-2

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Mitarbeitenden von Alter und Pflege in den Funktionen bei der Betreuung und Pflege Alterszentren, Pflege Spitex, Hotellerie, Physio- und Ergotherapie, Aktivierungstherapie und Gebäudemanagements wird für die Umkleidezeit eine monatliche Zulage von 125 Franken bei einem 100 % Pensum anstelle der Anrechnung von Arbeitszeit gewährt.

2. Mitarbeitenden im Ausbildungsverhältnis sowie Praktikanten in den unter Ziff. 1 erwähnten Funktionen wird für die Umkleidezeit eine monatliche Pauschale von 50 Franken anstelle der Anrechnung von Arbeitszeit gewährt.

3. Die Zulage wird rückwirkend ab 1. Juni 2024 ausgerichtet.

4. Die Medienmitteilung wird gemäss Beilage genehmigt.

5. Mitteilung an: Departement Präsidiales, Personalamt, Departement Soziales, Bereich Alter und Pflege.

Vor dem Stadtrat
Der Stadtschreiber:

A. Simon

Begründung:

1. Ausgangslage

In verschiedenen Bereichen der Stadt Winterthur müssen sich städtische Mitarbeitende für ihre Tätigkeit zwingend am Arbeitsort umziehen. Die Einhaltung von Hygiene- und Sicherheitsvorschriften machen dies insbesondere im Gesundheitswesen notwendig. Der Umgang mit der Umkleidezeit – konkret die Frage, ob diese als mit dem Lohn abgegolten gilt oder nicht – wurde bisher innerhalb der Stadtverwaltung unterschiedlich gehandhabt. Mit SR.24.37-2 wurde diese Frage nun geklärt und mit der Ergänzung der Vollzugsverordnung zum Personalstatut (VVO PST) mit einer neuen Bestimmung Art. 102a geregelt. Die Bestimmung lautet wie folgt:

> ***Art. 102a Umkleidezeit***
>
> *[1] Bestehen zwingende Gründe für das Tragen von Arbeitskleidung und müssen sich Mitarbeitende aus sachlichen Gründen am Arbeitsplatz umkleiden, gilt dies als Arbeitszeit.*
>
> *[2] Die Departementsleitung kann aus sachlichen Gründen im Einvernehmen mit dem Personalamt angemessene Zeitpauschalen festlegen. Diese sind regelmässig zu überprüfen.*
>
> *[3] Der Stadtrat kann anstelle der Anrechnung von Arbeitszeit auf Antrag des Departements aus sachlichen Gründen eine Zulage gemäss Art. 51 Abs. 2 PST für bezeichnete Funktionen gewähren.*

Gemäss der neuen Regelung stellt Umkleidezeit dann Arbeitszeit dar, wenn sie als obligatorischer Teil des Arbeitsprozesses zu sehen ist. Dies ist dann der Fall, wenn folgende drei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind:

1. Es liegt besondere Arbeitskleidung vor.
2. Es bestehen zwingende Gründe (z. B. hygienische Gründe, Sicherheitsgründe, einheitlicher Auftritt) für das Tragen von Arbeitskleidung.
3. Das An-/Umziehen von Arbeitskleidung muss am Arbeitsplatz erfolgen (Teil des Arbeitsprozesses).

Für die Erläuterungen zu den einzelnen Voraussetzungen kann auf SR.24.37-2, Begründung Ziff. 4 verwiesen werden.

Die genannten Voraussetzungen sind im Bereich Alter und Pflege bei den nachfolgend in Ziff. 2 erwähnten Funktionen gegeben. Die erwähnten Mitarbeitenden müssen sich aus hygienischen Gründen wie auch aufgrund von Verschmutzung und Gerüchen vor Ort umziehen. Besonderer bzw. dringender Handlungsbedarf besteht bei Alter und Pflege aufgrund der akuten Situation am Arbeitsmarkt (Fachkräftemangel) und der vom Volk angenommenen Pflegeinitiative, wie auch deshalb, weil Mitbewerber wie etwa die Stadt Zürich inzwischen bereits einschlägige Regelungen

eingeführt haben. Gestützt auf die neu geschaffene Grundlage in Art. 102a Abs. 3 VVO PST soll den Mitarbeitenden, die die Voraussetzungen erfüllen, eine Zulage gewährt werden.

2. Voraussetzungen gemäss Art. 102a Abs. 1 VVO PST

Nach Art. 102a Abs. 3 VVO PST kann der Stadtrat anstelle der Anrechnung von Arbeitszeit auf Antrag des Departements aus sachlichen Gründen eine Zulage gemäss Art. 51 Abs. 2 Personalstatut (PST) für bezeichnete Funktionen gewähren. Eine Zulage kann nur denjenigen Mitarbeitenden gewährt werden, die die oben erwähnten Voraussetzungen kumulativ erfüllen. Dies ist in den Funktionen der folgenden Abteilungen gegeben:

- Mitarbeitende Betreuung und Pflege Alterszentren
- Mitarbeitende Pflege Spitex
- Mitarbeitende Hotellerie
- Mitarbeitende Physio- und Ergotherapie
- Mitarbeitende Aktivierungstherapie
- Mitarbeitende Gebäudemanagements

Diese Funktionen verfügen über besondere Arbeitskleidung und es bestehen zwingende Gründe (hygienische Gründe, einheitlicher Auftritt) für das Tragen von Arbeitskleidung, welches im Erscheinungsbild Alter und Pflege (Beilage 1) geregelt ist. Die Mitarbeitenden in den genannten Berufsgruppen sind angewiesen, ihre Arbeitskleidung vor Ort in den Alters- bzw. Spitexzentren an- und auszuziehen; einerseits aus hygienischen Gründen, aber auch da je nach Arbeiten Gerüche oder Schmutz an den Kleidern haften, welche so, z.B. im öffentlichen Verkehr nicht zumutbar sind.

3. Einführung einer Zulage für Mitarbeitende von Alter und Pflege

Weiter kann eine Zulage gemäss Art. 102a Abs. 3 VVO PST nur dann gewährt werden, wenn die Voraussetzungen von Art. 51 Abs. 2 Personalstatut (PST) erfüllt sind. Der Stadtrat kann danach in Ausnahmefällen, insbesondere wo besondere Anforderungen zu berücksichtigen sind, ferner zur Gewinnung oder Erhaltung besonders qualifizierter Angestellter sowie aus Arbeitsmarktgründen, eine Zulage bis höchstens 20 Prozent des Maximums der Einreihungsklasse gewähren.

Vorliegend ist der Bereich Alter und Pflege aus Arbeitsmarktgründen zwingend auf die Möglichkeit angewiesen, eine Zulage gewähren zu können. So besteht insbesondere in der Gesundheitsbranche ein akuter Handlungsbedarf. Alter und Pflege ist im Vergleich zu seinen Markpartnern durch die fehlende Entschädigung der Umkleidezeit stark benachteiligt. Die Konkurrenzfähigkeit von Alter und Pflege wird zusätzlich noch durch die grosszügige Lohnentwicklung der Stadt Zürich beeinträchtigt, denn die Gesundheitszentren für das Alter der Stadt Zürich sind der zentrale

Mitbewerber. Ergänzend und verstärkend für den Handlungsbedarf ist die Pflegeinitiative, die der Bundesrat in zwei Etappen umsetzen will. In der zweiten Etappe will der Bundesrat die weiteren Forderungen der Pflegeinitiative nach anforderungsgerechten Arbeitsbedingungen und besseren beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten umsetzen.

Eine Entschädigung in Zeitform ist für Alter und Pflege als Unternehmen mit einem Schichtmodell nicht zielführend, da dies zu einem Aufbau von zusätzlichen Zeitguthaben führen würde, welche wieder kompensiert werden müssten. Bei einer Entschädigung in Zeitform (Kalkulationsbasis: 10 Minuten / Tag) würden Mehrzeiten in der Höhe von 4,4 Tagen pro Vollzeitäquivalent (fte) generiert. Bei dem seit längerem vorhandenen Arbeitskräftemangel wäre dies für Alter und Pflege eine zusätzlich erschwerende Komponente.

Mitarbeitenden von Alter und Pflege mit den oben erwähnten Funktionen soll für die Umkleidezeit deshalb eine Zulage anstelle der Anrechnung von Arbeitszeit gewährt werden. Sie ist PK-versichert und dem massgebenden Lohn anzurechnen, entsprechend ist sie dreizehn Mal pro Jahr zu entrichten. Dabei sind folgende Rahmenbedingungen zu berücksichtigen:

Weil das Umkleiden eine Vorbereitungshandlung zur Arbeitsausführung darstellt, ist bei der Festlegung der Höhe der Zulage eine Loslösung vom Funktionslohn vertretbar (einheitliche Zulagenhöhe). Die Zulage für die berechtigten Mitarbeitenden ist anteilmässig dem Beschäftigungsgrad anzupassen (Bsp.: 100-Prozent-Pensum = volle Zulage; 50-Prozent-Pensum = 50 Prozent der Zulage). Bei Personen mit Teilzeitpensum wird also eine Kürzung der Zulage nach Massgabe des Beschäftigungsgrads stattfinden.

Mitarbeitenden in einem Ausbildungsverhältnis (Lernende und Studierende) oder Praktikum erhalten eine pensumsunabhängige Zulage von 50 Franken pro Monat. Begründet wird dies durch die arbeitsplatzabwesenden Tage (bspw. bei Schule, Bildungstagen, wo kein Umziehen notwendig ist) und die tiefere ausbildungsbedingte Entlöhnung.

Will der Stadtrat für Gruppen von Angestellten eine Zulage nach Art. 51 Abs. 2 vorsehen, so ist gemäss Art. 51a Abs. 1 PST vorgängig die Personalkommission und das Personalamt einzubeziehen. Dies ist vorliegend erfolgt.

4. Finanzielle Auswirkungen

4.1 Eckdaten des Kostenberechnungsmodells

In der vorbereitenden Kalkulation für das Budget 2024 wurde von 10 Minuten Umkleidezeit pro Tag und einer finanziellen Entschädigung in Form einer einheitlichen Zulage (nicht in Prozent des

individuellen Lohnes) ausgegangen, um eine Gleichbehandlung der berechtigten Mitarbeitenden (ohne Ausbildungs-Charakter) für eine gleiche Handlung – unabhängig von der individuellen Lohnhöhe – zu gewährleisten.

Bei einer Entschädigung in Zeitform würden zusätzliche Mehrzeiten in der Höhe von 4,4 Tagen pro fte generiert. Für die Berechnung der Erhöhung der Personalkosten sind diese 4,4 Tage mit den Gesamtstellen, welche Anspruch haben, aufgerechnet und dies ergibt kalkulatorisch 10.9 Stellen (fte). Die kalkulierten Stellenressourcen ergeben eine Verhältniszahl zu den Gesamtstellen der betroffenen Funktionsgruppen von 2 Prozent.

Eine Aufrechnung dieser 2 Prozent auf der Basis des Durchschnittslohnes von allen anspruchsberechtigten Funktionen ergäbe einen Betrag von 1 610 Franken pro Jahr/fte. Daraus wurde die Modellrechnung mit einem für die Zulagen gleichgestellten Betrag von 1 625 Franken pro Jahr, resp. 125 Franken pro Monat aufgebaut (Basis 1 fte). Dies wiederum ergäbe eine Erhöhung der Personalkosten inkl. Personalnebenkosten von rund 1 060 605 Franken.

4.2 Details zum Kostenberechnungsmodell Umkleidezeit in Stellenbedarf

4.2.1 Detailkalkulation Umkleidezeit in Mehrstellen (Stand 2023)

Funktionsgruppe	Jahreslohn Total	fte Total	Jahreslohn pro fte	Lohn pro Arbeitstag
Alterszentren Pflege	23'286'000	285.7	81'505	370.5
Alterszentren Hotellerie	8'733'000	127.2	68'656	312.1
Spitex Pflege	9'045'000	101.5	89'113	405.1
Infrastruktur	929'000	10.1	91'980	418.1
Therapien	900'000	9.6	93'750	426.1
Aktivierung	889'000	9.8	90'714	412.3
Total	**43'782'000**	**543.9**	**80'496**	**365.9**
Ist 11.2022				

Berechnung Modell bezahlte Umkleidezeit

Umkleidezeit in Tagen (10 Minuten pro Dienst bei 220 Dienstagen)	**4.4**
	(Feld wird manuell veränderbar)

Funktionsgruppe	Lohn pro Arbeitstag	fte	Umkleidezeit in Tagen	Kosten Total	Mehrstellen Total
Alterszentren Pflege	370.5	285.7	1'257.1	465'720.0	5.7
Alterszentren Hotellerie	312.1	127.2	559.7	174'660.0	2.5
Spitex Pflege	405.1	101.5	446.6	180'900.0	2.0
Infrastruktur	418.1	10.1	44.4	18'580.0	0.2
Therapien	426.1	9.6	42.2	18'000.0	0.2
Aktivierung	412.3	9.8	43.1	17'780.0	0.2
Total	**365.9**	**543.9**	**2'393.2**	**875'640.0**	**10.9**
					220 Tage/Stelle

4.2.2 Detailkalkulation Zulage Umkleidezeit finanziell

Vollkostenrechnung mit Personalnebenkosten		
Total Lohnkosten bei Variante mit 10 Minuten Zeitzuschlag	875'640.0	
Aufrechnung Personalnebenkosten 20%	175'128.0	
Personalkosten	**1'050'768.0**	
Berechnung Modell bezahlte Umkleidezeit mit Geldzuschlag (Kalkuliert)		
Total Gesamtstellen mit Anspruch Umkleidezeit		543.9
Total Mehrstellen		10.9
Mehrstellen in % Gesamtstellen		2%
Zulage Umkleidezeit in Franken pro fte / Jahr (2% v. Durchschnittslohn)		**1'610**
Zulage Umkleidezeit in Franken pro fte / Monat (Kalkulierte Kosten)		**124**

Kalkulation Modellrechnung «gerundet Zulage» Umkleidezeit finanziell

Vollkostenrechnung mit Personalnebenkosten Modellrechnung runde Geldzulage	
Lohnkosten Variante 2% Geldzuschlag Basiswert Fr. 125.-/Monat für 543.9 fte	67'987.5
Lohnkosten Variante 2% Geldzuschlag Basiswert Fr. 1'625.-- p.a.für 543.9 fte	883'837.5
Aufrechnung Personalnebenkosten 20%	176'767.5
Personalkosten	**1'060'605.0**

Die oben aufgeführten Kosten sind im Budget 2024 Alter und Pflege eingestellt.

Die Zulage wird rückwirkend ab 1. Juni 2024 ausgerichtet.

Die Berechtigung für eine Zulage ist jährlich von der Departementsleitung zu überprüfen (Art. 51a Abs. 3 VVO PST).

5. Vernehmlassung Personalverbände

Die drei anerkannten Personalverbände PvW, VPOD, Polizeibeamtenverband (PBV) und zusätzlich der Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner (SBK) wurden zu dieser Vorlage zur Vernehmlassung eingeladen (vgl. Art. 64 PST).

Den eingegangenen Stellungnahmen ist zu entnehmen, dass die vorgesehene Zulage für die Umkleidezeit für Mitarbeitende von Alter und Pflege von den Personalverbänden ausdrücklich begrüsst wird. Zusätzlich wurde hauptsächlich beantragt, der Geltungsbereich sowie die Höhe der Zulage seien regelmässig zu überprüfen. Die Sozialpartner seien bei solchen Evaluationen zwingend einzubeziehen. Insbesondere müsse die Höhe mindestens alle zwei Jahre an die Teuerung angepasst werden. Dies sei nicht nur notwendig, um die Kaufkraft der Betroffenen zu erhalten, sondern auch, um das Berechnungsmodell der Zulage zu bewahren und zu schützen. Ausserdem wird beantragt, die Sozialpartner seien bei der Überprüfung und Anpassung der Zulage zwingend einzubeziehen. Dabei sollten die Sozialpartner ein Antragsrecht bezüglich der Überprüfung des Geltungsbereichs sowie der Höhe der Zulage erhalten, analog dem Antragsrecht im Fachausschuss Funktionseinreihung (FAFE) bzw. nach Art. 38 Abs. 2 lit. c VVO PST.

Teilweise wird zudem angeregt, es sei auch im Dispositiv, nicht nur in der Begründung festzuhalten, dass die Zulage PK-versichert und dreizehn Mal pro Jahr zu entrichten sei. Zudem sollten Mitarbeitende in Ausbildung eine höhere Zulage erhalten, wenn deren Monatslohn über Fr. 3'000.- liege, weil sonst die unterschiedliche Zulagenhöhe zwischen Mitarbeitenden in Ausbildung und Teilzeitangestellten als unfair wahrgenommen werden könnte.

Hierzu ergibt sich Folgendes:
Die Zulage ist schon gestützt auf Art. 51a Abs. 3 PST jährlich zu überprüfen. Diese Überprüfung findet ohne Einbezug der Personalverbände statt. Wird ein Änderungsbedarf festgestellt und eine Anpassung der Zulage für notwendig erachtet, sind die Personalverbände bereits nach Art. 64 PST entsprechend einzubeziehen.
Gemäss Art. 55 Abs. 1 PST setzt der Stadtrat die Teuerungszulage für den Grundlohn jährlich fest. Andere Zulagen und Vergütungen können nach Art. 55 Abs. 2 PST vom Stadtrat periodisch angepasst werden. Vorliegend beinhaltet die jährliche Überprüfung der Zulage gemäss Art. 51a Abs. 3 VVO PST auch eine Überprüfung der Berechnungsgrundlage. Damit wird die Teuerung bereits bei der Berechnung berücksichtigt und es bedarf damit keiner zweijährigen fixen Anpassung. Für ein ausdrückliches Antragsrecht i.S.v. Art. 38 Abs. 2 lit. c VVO PST besteht keine gesetzliche Grundlage. Bei einem Personalgeschäft von allgemeiner Bedeutung wird auf das bereits verankerte Antragsrecht gemäss Art. 64 Abs. 4 PST hingewiesen.
Dass die Zulage PK-versichert und dreizehn Mal pro Jahr zu entrichten sei, braucht nicht auch noch im Dispositiv erwähnt zu werden, da dies ohnehin gilt. Ebenfalls zu verzichten ist auf eine höhere Zulage für Mitarbeitende in Ausbildung mit einem Monatslohn über Fr. 3'000.-, da dies zu einer ungerechtfertigten Bevorteilung gegenüber Mitarbeitenden in Ausbildung mit einem tieferen Monatslohn führen würde. Schliesslich wurde die Höhe der Zulage für die Mitarbeitenden ja bewusst losgelöst von der Lohnhöhe festgelegt (vgl. oben Ziff. 3). Zudem ist nicht nachvollziehbar, warum die Grenze bei Fr. 3'000.-- gezogen werden soll.

6. Externe und interne Kommunikation

Die Medienmitteilung ist gemäss Beilage zu genehmigen.
Intern erfolgt die Information im Bereich Alter und Pflege über die Linie und via Intranet durch das Personalamt, welches auch die Personalkommission in Kenntnis setzt.

Beilage:

Medienmitteilung