

### **Zusammenfassung des Postulats**

Mit einem am 9. September 2005 eingereichten und gleichentags begründeten Postulat (TGR S. 1382) ersuchen Grossrat Martin Tschopp und 12 Mitunterzeichner den Staatsrat, auf verschiedene Fragen im Zusammenhang mit unfall- und krankheitsbedingten Arbeitsausfällen, der Arbeitszufriedenheit und der Personalfuktuation Antwort zu geben. Die Grossräte bitten den Staatsrat, weitere Fragen zu analysieren, Massnahmen und Konsequenzen zu formulieren und dazu einen Strategiebericht zu erstellen, der die Zielsetzungen in Form eines Gesamtkonzepts für das Staatspersonal des Kantons Freiburg im Bereich der Erhaltung und Förderung der Gesundheit aufzeigt.

### **Antwort des Staatsrates**

#### 1. Gesetzliche Grundlagen

Die Richtlinie Nr. 6508 über den Beizug von Arbeitsärzten und anderen Spezialisten der Arbeitssicherheit (Richtlinie ASA) der Eidgenössischen Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS) ist seit dem 1. Januar 1996 in Kraft. Sie befasst sich hauptsächlich mit der Integration der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes in die Organisationsabläufe und Arbeitsmethoden der Unternehmen sowie der kantonalen und eidgenössischen Verwaltungen. Ausserdem verlangt die Richtlinie, dass der Arbeitgeber regelmässig Spezialisten der Arbeitssicherheit beizieht. Ausgehend von dieser Richtlinie müssen die Arbeitgeber systematisch alle Risiken und potentiellen Gefahren am Arbeitsplatz evaluieren und entsprechende Massnahmen einleiten. Mit der Richtlinie sollen einerseits die physische und psychische Integrität des Personals am Arbeitsplatz gewahrt werden sowie andererseits auch die direkten und indirekten Unfall- und Gesundheitskosten gesenkt werden. Die Unternehmen sowie die kantonalen und eidgenössischen Verwaltungen haben die Richtlinie seit dem 1. Januar 2000 anzuwenden. Folgende gesetzliche Grundlagen sind für die öffentliche Verwaltung im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz anwendbar:

- Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG), SR 832.20;
- Verordnung über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten (VUV), SR 832.30;
- Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (ArG), SR 822.11, Art. 6, 35 und 36a;
- Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz (Gesundheitsvorsorge, ArGV 3), SR 822.113;
- Verordnung 4 zum Arbeitsgesetz (ArGV 4) (Industrielle Betriebe, Plangenehmigung und Betriebsbewilligung), SR 822.114;
- Bundesgesetz über die Information und Mitsprache der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Betrieben (Mitwirkungsgesetz), SR 822.14.

Des Weiteren sind spezifische gesetzliche Grundlagen anwendbar, die hier nicht aufgezählt werden.

## 2. Branchenlösung als Gesamtkonzept

Der Kanton Freiburg hat in den Jahren 1999 und 2000 eine so genannte Branchenlösung „Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz“ mit den anderen Westschweizer Kantonen ausgearbeitet. Mit dieser Branchenlösung können Arbeitgeber im öffentlichen Bereich, die sich mit ähnlichen Risiken und Gefahren konfrontiert sehen, gewisse Arbeiten miteinander koordinieren und Synergien nutzen. Diese Branchenlösung schafft ein übergreifendes Managementsystem für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Dieses Konzept wurde von der Eidgenössischen Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS) am 30. Juni 2000 genehmigt. Am 20. Februar 2001 hat der Staatsrat den Beitrittsvertrag zur gemeinsamen Branchenlösung Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz in den kantonalen und eidgenössischen Verwaltungen unterzeichnet. Dieser gemeinsamen Branchenlösung ebenfalls beigetreten sind der Bund sowie die Kantone Aargau, Bern, Genf, Jura, Neuenburg, Solothurn, Tessin, Waadt und Wallis. Der Kanton Freiburg war hierbei die treibende Kraft.

Die Branchenlösung hat in einem ersten Schritt den Hauptakzent auf die Sicherheit am Arbeitsplatz gelegt und damit die Verhinderung von Arbeitsunfällen in den Vordergrund gerückt. Allen Partnern der Branchenlösung ist aber klar, dass ein Konzept zur Erhaltung und Förderung der Gesundheit ebenso notwendig und wichtig ist, wie jenes zur Sicherheit am Arbeitsplatz. In der Tat kann man davon ausgehen, dass nur etwa ein Zehntel aller betrieblichen Abwesenheiten auf Berufs- und Nichtberufsunfälle zurückgeführt werden können. Der Rest der Arbeitsabwesenheiten geht auf das Konto der krankheitsbedingten Abwesenheiten.

Es ist deshalb vorgesehen, in gemeinsamer Arbeit zwischen den Partnern der Branchenlösung ein Grundkonzept für das spezielle Gesundheitsmanagement zu entwickeln. Die Branchenlösung enthält implizit elf Elemente, wobei der Gesundheitsschutz ein integrierender Bestandteil ist:

1. Leitbild Sicherheit und Gesundheitsschutz, inkl. Politik und Ziele;
2. Struktur und Organisation des Systems für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz;
3. Schulung und Information;
4. Regeln über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz;
5. Gefahrenidentifizierung, Risikobeurteilung und Massnahmenrealisierung;
6. Massnahmenplanung und -realisierung;
7. Notfallorganisation;
8. Mitwirkung;
9. Gesundheitsschutz;
10. Audit des SGA-Systems;
11. Sicherheits- und Gesundheitsförderung in der Freizeit.

Das Managementsystem Sicherheit und Gesundheitsschutz (System SGA) beim Arbeitgeber Staat unterliegt der Kontrolle des kantonalen Arbeitsinspektorats und die Branchenlösung der Kontrolle der EKAS.

## 3. Bereits getroffene Massnahmen

Der Kanton Freiburg hat im Jahre 2001 eine Stelle beim Amt für Personal und Organisation geschaffen, die sich speziell mit der Sicherheit und dem Gesundheitsschutz beschäftigt. Wie bereits erwähnt, galt bisher die erste Priorität dem Aspekt Sicherheit am Arbeitsplatz,

nicht zuletzt wegen mehrerer sicherheitsrelevanter Vorkommnisse in verschiedenen öffentlichen Verwaltungen in der Schweiz.

In der Praxis hat sich die erwähnte Stelle besonders um die Analyse und die Einführung der wichtigsten Sicherheitsmassnahmen in Verwaltungseinheiten mit besonderen Gefahren gekümmert. Zudem wurden in verschiedenen Verwaltungseinheiten Schulungen und Kontrollen über die Ergonomie von Büroarbeitsplätzen durchgeführt. Schliesslich hat der Staatsrat im Jahre 2004/5 ein gross angelegtes Programm zur Prävention von Risiken und für den Umgang mit Gewalt im Berufsalltag in die Wege geleitet. Dieses Programm beinhaltet verschiedene Schulungen für Kader und Mitarbeiter, sowie die Umsetzung baulicher Massnahmen in und an gefährdeten Gebäuden. Mehr als 600 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wurden bereits in Zusammenarbeit mit der Fachhochschule für Gesundheit und Soziales ausgebildet. Das vom Amt für Personal und Organisation herausgegebene zentrale Ausbildungsprogramm bietet zudem spezielle Ausbildungsmassnahmen im Bereich Gesundheit am Arbeitsplatz an. Dieses Angebot wird sehr geschätzt.

Auf rechtlicher Ebene wird der Staatsrat voraussichtlich im Laufe des Jahres 2006 eine Verordnung über die Sicherheit am Arbeitsplatz beschliessen, welche im Jahre 2005 die interne Vernehmlassung durchlaufen hat. Diese Verordnung wird die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten im Bereich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes gemäss obgenanntem Managementsystem regeln. Das mit dieser Verordnung verbundene Management-Handbuch ist bereits erstellt und wird bei Inkrafttreten der Verordnung den verantwortlichen Stellen ausgehändigt. Die Einführung dieses Handbuchs wird durch die notwendigen Ausbildungsmassnahmen unterstützt werden.

#### 4. Weitere geplante Massnahmen

Die Fehlzeitenrate durch Krankheitsabwesenheiten im Verhältnis zur Jahresarbeitsleistung ist beim Staat Freiburg als Arbeitgeber ähnlich hoch wie in anderen öffentlichen Verwaltungen. Auch bei der Pensionskasse des Staatspersonals ist seit mehreren Jahren eine Zunahme der IV-Fälle zu verzeichnen, die nach neuen Massnahmen ruft, ohne die – leider grosse – Anzahl von berechtigten IV-Renten damit in Frage zu stellen. Die für den Arbeitgeber und die Pensionskasse durch Krankheitsabwesenheiten entstehenden Folgekosten sollten mit entsprechenden Massnahmen im Gesundheitsmanagement gesenkt werden können. Damit könnte indirekt auch ein Beitrag zur Kostenentlastung unseres Kranken- und Sozialversicherungssystems geleistet werden. Der Staatsrat ist sich deshalb bewusst, dass im Bereich des Gesundheitsmanagements beim Arbeitgeber Staat noch weitere Schritte zu unternehmen und entsprechende Investitionen zu tätigen sind.

Priorität von Eingliederungsmassnahmen in den Arbeitsprozess gegenüber Rentensprechung, frühzeitige Intervention aufgrund von Frühwarnsystemen und interinstitutionelle Zusammenarbeit sind berechnete Schlagworte der kommenden AHV/IV-Revision, die auch vom Arbeitgeber Staat in ein gut funktionierendes Gesundheitsmanagement eingebaut werden müssen. Aus diesem Grunde hat das Amt für Personal und Organisation in Zusammenarbeit mit der IV-Stelle des Kantons Freiburg und der Leitung der Pensionskasse im Jahre 2005 Mittel und Wege gesucht, den genannten Anliegen der Revisionsbestrebungen bereits vor deren Inkrafttreten Rechnung zu tragen.

Ein gemeinsames Konzept zur interinstitutionellen Zusammenarbeit zwischen den genannten Partnern wird dem Staatsrat im Jahr 2006 unterbreitet werden können. Ziel dieser Zusammenarbeit ist es, länger dauernde Krankheitsfälle schon ab wenigen Wochen Abwesenheit gemeinsam zu betreuen und die notwendigen Massnahmen zur Eingliederung in den Arbeitsprozess oder die alternativen Mobilitätsmassnahmen (Funktionswechsel, interne Transfers, Umschulung, etc.) schon sehr frühzeitig in gemeinsamer Absprache in die

Wege zu leiten. Damit wird auch eine bessere Koordination unter den Institutionen zum Wohle der Betroffenen Personen sichergestellt. Allerdings sind dabei auch noch Hürden rechtlicher, organisatorischer und finanzieller Art zu überwinden, die nicht unwesentlich sein dürften. Insbesondere die Zusammenführung von Informationen von verschiedenen Ansprechpartnern und Institutionen (Haus- und Fachärzte, Arbeitsmediziner, IV-Stelle, Pensionskasse, Krankenversicherung, Arbeitgeber, usw.) sowie die Stellung und Behandlung des Arztgeheimnisses und des Datenschutzes bedürfen noch zusätzlicher Abklärungen.

Allerdings ist auch festzustellen, dass auf der rein technischen und administrativen Seite noch einige Entwicklungen voranzutreiben sind. So sind z.B. die statistischen Unterlagen und das Absenzenmanagement noch nicht auf jener qualitativen Stufe, die es bräuchte, um strategische Ziele und konkrete Massnahmen ableiten zu können. Obwohl die Absenzen eines Grossteils des Staatspersonals zentral erfasst werden, gibt es immer noch Sektoren bei denen die Erfassung der Abwesenheits- und Präsenzzeiten noch stark im Argen liegt. Im Zusammenhang mit der Einführung einer neueren Version des Softwareprodukts im Personalbereich (HR-ACCESS) – und mit Hilfe der neu zur Verfügung stehenden Technologien – wird auch die Erfassung der Abwesenheits- und Präsenzzeiten neu überdacht und besser koordiniert werden können. Aufgrund der umfassenden statistischen Daten können dann auch verbesserte Frühwarnsysteme eingeführt werden.

Was die regelmässigen Personalbefragungen zur Arbeitszufriedenheit anbelangt, so wird sich der Staatsrat anhand der in anderen öffentlichen Verwaltungen gemachten Erfahrungen zuerst ein Bild über den Nutzen und die Kosten solcher Befragungen verschaffen müssen. Nach den bereits bekannten Umfrageresultaten scheinen die Aussagen bezüglich Arbeitszufriedenheit mit kleinen Abweichungen überall die gleichen zu sein. Es stellt sich somit die Frage, ob eine solche Investition überhaupt getätigt werden soll, oder ob diese erheblichen finanziellen Mittel nicht besser direkt in gezielte Massnahmen zur Steigerung der Arbeitszufriedenheit, zur Lösung von Konflikten am Arbeitsplatz oder generell in den Gesundheitsschutz und die Gesundheitsförderung investiert werden sollten.

## 5. Schlussfolgerungen

Aus den vorangehenden Ausführungen geht hervor, dass den berechtigten Anliegen der Grossräte und Grossrätinnen bereits in einem weiten Masse Rechnung getragen wird. Auf Stufe Konzept und Strategie lehnt sich der Staatsrat an die Branchenlösung und die gemeinsam mit anderen Kantonen geplanten Entwicklungen im Bereich Gesundheitsschutz an. In der Praxis sind im Bereich Sicherheit weit reichende Massnahmen getroffen worden. Im Bereich Gesundheitsschutz sind weitere Massnahmen bereits in Planung, die auf die interinstitutionelle Zusammenarbeit im Hinblick auf die Frühintervention bei länger dauernden Krankheitsabsenzen abzielen.

Der Staatsrat ist überzeugt, mit diesen Massnahmen den vorgebrachten Anliegen zu entsprechen. Die erneute Vorlage eines Gesamtkonzeptes und eines Strategieberichts erübrigt sich: Die notwendigen Überlegungen sind bereits in die Branchenlösung eingeflossen, die zukünftige Strategie in den Bereichen Sicherheit am Arbeitsplatz und Gesundheitsschutz ist klar abgesteckt, und die entsprechenden Managementsysteme werden gegenwärtig erarbeitet. Der Staatsrat ist bereit, diese Unterlagen zu gegebener Zeit öffentlich zugänglich zu machen, damit sich auch andere öffentliche Institutionen unseres Kantons darüber informieren können.

Der Staatsrat beantragt Ihnen demzufolge, dieses Postulat abzulehnen.

Freiburg, den 31. Januar 2006