

Projekt «Balance»

Schlussbericht der Projektleitung

Erstellt am: 11. März 2015
Erstellt durch: Marcel Müller

AVALOXX LLC
Pfingstweidstrasse 98, 8005 Zürich
Direktwahl: 043/268 01 90
E-Mail: marcel.mueller@avalox.ch

 Inhaltsverzeichnis

1 Zweck und Stellenwert des Schlussberichts.....	4
2 Eckwerte des Projekts.....	4
2.1..Projektziele.....	4
2.1.1. Qualitative Projektziele.....	4
2.1.2. Quantitatives Projektziel.....	4
2.2..Projektmethodik.....	5
2.3..Projektregeln.....	6
2.4..Terminplan und Projektablauf.....	7
2.4.1. Terminplan.....	7
3 Projektorganisation.....	8
3.1..Aufgaben und Kompetenzen der Expertengruppe.....	9
3.2..Aufgaben und Kompetenzen des Projektteams.....	10
4 Beurteilung des Projektablaufs und der Projektergebnisse.....	11
4.1..Arbeit der Expertengruppe.....	11
4.2..Arbeit des Projektteams.....	11
4.3..Projektregeln und ihre Wirksamkeit.....	12
4.4..Zielerreichung.....	13
4.4.1. Qualitative Projektergebnisse.....	13
4.4.2. Quantitative Projektergebnisse.....	14
4.5..Denkvorgabe.....	15
4.6..Entlastungsmassnahmen, Brutto- und Nettosicht.....	15
4.6.1. Bruttosicht.....	15
4.6.2. Nettosicht.....	15
4.6.3. Spezialfall: Gebührenfinanzierte Produktgruppen.....	15
5 Entscheidungsprozess.....	16
5.1..Drehbuch.....	16
5.2..Arbeitsweise des Stadtrats im Entscheidungsprozess.....	17
5.2.1. Zeitaufwand.....	17
5.2.2. Inhaltliche Auseinandersetzung.....	17
5.3..Eingereichte Entlastungsmassnahmen.....	18
5.3.1. Erfüllung der Denkvorgabe, Nettosicht.....	18
5.3.2. Übersicht über die eingereichten Entlastungsmassnahmen.....	18
5.4..Auswertung Ideenbriefkasten.....	19
5.5..Ergebnis nach Abschluss der Phase 1.....	20
5.6..Ergebnis nach Abschluss der Phase 2.....	20
5.7..Ergebnis nach Abschluss der Phase 3, definitiver Entscheid.....	20
6 Beurteilung der Entlastungsmassnahmen durch die Projektleitung.....	21
6.1..Allgemeine Übersicht zu den Entlastungsmassnahmen.....	21
6.2..Departement Kulturelles und Dienste.....	24
6.3..Departement Finanzen.....	26
6.4..Departement Bau.....	28
6.5..Departement Sicherheit und Umwelt.....	30
6.6..Departement Schule und Sport.....	33
6.7..Departement Soziales.....	35

6.8.. Departement Technische Betriebe	37
7 Departementsübergreifende Themen	39
8 Dank	39

1 | ZWECK UND STELLENWERT DES SCHLUSSBERICHTS

Der vorliegende Schlussbericht soll die Ergebnisse und die wichtigsten Entscheide, aber auch die Prozessschritte und Problembereiche des Projekts «Balance» dokumentieren, um Wissen und gesammelte Erfahrungen für spätere Entlastungsprogramme verfügbar zu machen.

Der Schlussbericht ist weder eine politische Analyse noch eine politische Wertung der Projektergebnisse. Er gibt allein die Sicht und Beurteilung der Projektleitung wieder und diese muss sich nicht in allen Teilen mit der Sichtweise des Stadtrats decken.

2 | ECKWERTE DES PROJEKTS

Gestützt auf die Erfahrungen aus dem Projekt «effort14+» hat das Departement Finanzen früh mit den konzeptionellen und organisatorischen Vorbereitungsarbeiten zum Projekt «Balance» begonnen. Diese waren zeitlich aufwändig und die Diskussionen um Grundsatz- wie auch Detailfragen waren intensiv. Engagiert wurde um die richtige Methodik gerungen. Das Finden eines gemeinsamen Nenners war für den Projekterfolg von grösster Wichtigkeit. Dem DFI ist es gelungen, den Stadtrat sowohl von der vorgeschlagenen Projektmethodik wie auch von der vorgeschlagenen Projektorganisation zu überzeugen. Beides konnte mit den Projektzielen in einem Projektauftrag vor dem Start des Projekts verbindlich fixiert werden. Die intensiven Diskussionen im Stadtrat hatten zudem zur Folge, dass das Projekt «Balance» erst nach den Sommerferien 2014 gestartet wurde. Die Klärung der wichtigen Fragen vor dem Projektstart wie auch die Terminverschiebung auf den Zeitpunkt nach den Sommerferien können rückblickend als wichtige Entscheide für den Projekterfolg beurteilt werden.

Das Departement Finanzen zeichnete bis zum Schluss des Projekts «Balance» verantwortlich für die Projektabwicklung.

2.1. PROJEKTZIELE

Mit dem Projektauftrag «Balance» legte der Stadtrat die nachfolgenden Projektziele fest:

2.1.1. QUALITATIVE PROJEKTZIELE

- «Balance» beseitigt das strukturelle Defizit nachhaltig.
- «Balance» leistet einen massgeblichen Beitrag zur Erfüllung der Ziele der Finanzstrategie.
- «Balance» ist Anlass für eine tiefgreifende Analyse der qualitativen und quantitativen Leistungserbringung und führt zu einer Verzichts- bzw. Teilverzichtsplanung und zu Prozessverbesserungen.
- «Balance» stärkt die strategischen Erfolgspositionen, welche die Stadt Winterthur attraktiv und lebenswert machen.

2.1.2. QUANTITATIVES PROJEKTZIEL

- Die Entlastungsmassnahmen sollen den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur jährlich wiederkehrend um CHF 39,5 Mio. entlasten.

2.2. PROJEKTMETHODIK

Wie bereits einleitend erwähnt, wurde die Projektmethodik im Stadtrat im Vorfeld zum Projekt «Balance» intensiv diskutiert. Dabei liess sich der Stadtrat von folgenden zentralen Fragestellungen leiten:

- Auf welche Art und Weise gelingt die Fokussierung auf die Kernaufgaben am besten, trotz Vielfalt des Leistungsangebots?
- Wie können die besten Projektvoraussetzungen geschaffen werden, um bestehende, historisch gewachsene Aufgaben und Dienstleistungen sowie Prozesse aufbrechen und kritisch hinterfragen zu können, ohne gleich zu Beginn des Projekts am «Fels des gesetzlichen Auftrags» zu zerschellen, der unverrückbar Art und Umfang des Leistungsangebots festlegt?

Der Stadtrat entschied sich für die Methodik der Denkvorgabe. Mit der Denkvorgabe wurde den Produktgruppen die Aufgabe gestellt, darzulegen, welche Auswirkungen auf ihre Leistungserbringung es haben würde, wenn ihnen 20 % weniger finanzielle Mittel zur Verfügung stünden. Dabei war es für den Stadtrat von grösster Bedeutung, dass diese Denkvorgabe nicht das eigentliche Entlastungsziel, sondern vielmehr die anspruchsvolle intellektuelle Auseinandersetzung mit der Priorisierung des Leistungsangebots bei beschränkten finanziellen Mitteln war. «Balance» sollte nicht nur eine lästige Aufgabe sein, sondern mindestens teilweise auch als Chance begriffen werden, mit Mut, Kreativität und genauer Analyse neue Wege zu beschreiten. Mit einem ersten Schritt sollte die Effektivität („Die richtigen Dinge tun,“) des Leistungsangebots überprüft werden. Erst, wenn klar war, dass das Leistungsangebot stimmt, sollte dieses auf seine Effizienz überprüft werden («Die Dinge richtig tun»). Denn ein letztlich nicht notwendiges Angebot bleibt bei aller Effizienz weiterhin nicht notwendig.

Der Festsetzung der Denkvorgabe bei 20 % gingen intensive und kontroverse Diskussionen voraus, nämlich wie denn die Denkvorgabe zu berechnen und in welcher Höhe sie festzulegen sei.

Zum einen galt es also, die Basis zu bestimmen, von welcher der Ansatz der Denkvorgabe berechnet wurde. Ursprünglich war vorgesehen, jenen Teil des Aufwands zu ermitteln, der von den Produktgruppen direkt beeinflusst werden konnte (=relevanter Aufwand). Von diesem relevanten Aufwand wäre dann die Denkvorgabe berechnet worden. Dieser Ansatz führte nicht zum Ziel, weil er bereits eine Diskussion über die Beeinflussbarkeit des Leistungsangebots auslöste. Bei Entlastungsprogrammen neigt die Verwaltung, nicht nur in der Stadt Winterthur, tendenziell stark dazu, sämtliche ihrer Aufgaben als gesetzlich vorgegeben zu definieren und in ihrer Aufgabenerfüllung keinen Spielraum zu sehen. Es war wohl u.a. auch dieser Haltung zuzuschreiben, dass letztlich der von den Departementen ermittelte relevante Aufwand viel zu tief ausfiel, um mit einem „vernünftigen“ Prozentsatz auf eine akzeptable Höhe der Denkvorgabe zu gelangen. Der Stadtrat entschied sich deshalb, bis auf wenige Ausnahmen auf den Personalaufwand (Kontogruppe 30) sowie den Sachaufwand der Kontogruppe 31 abzustellen.¹ Dieses Vorgehen war einfach und für alle Beteiligten gut nachvollziehbar. Dabei war aber enorm wichtig klar zu machen, dass diese beiden Aufwandpositionen lediglich als Basis zur Bestimmung der Denkvorgabe in Franken dienen. In keiner Art und Weise bestand die Meinung, dass die zu erarbeitenden Entlastungsmassnahmen sich allein auf diese beiden Kontogruppen beschränken sollten; selbstverständlich konnten die Entlastungsmassnahmen alle Aufwandkonti beschlagen.

Zum andern ging es aber auch darum, die Summe zu bestimmen, welche die zu erarbeitenden Entlastungsmassnahmen insgesamt erreichen sollten. Mit der Vorgabe von 20 % resp. CHF 78,8 Mio. setzte der Stadtrat die Denkvorgabe bewusst deutlich höher als das effektive Entlastungsziel von CHF 40 Mio. an. Damit wollte sich der Stadtrat einen Entschei-

¹ Genaue Herleitung der Berechnungsbasis, vgl. Projektauftrag S. 11f.

dungsspielraum verschaffen, der ihm die Möglichkeit zulies, innerhalb der Entlastungsmassnahmen Prioritäten setzen zu können.

Um Produktgruppen, die bereits beim Projekt «effort14+» einen wesentlichen Sparbeitrag leisteten, nicht zu benachteiligen, entschied der Stadtrat, dass alle aufwandreduzierenden Massnahmen von «effort14+» von der errechneten Denkvorgabe in Abzug gebracht werden durften. Gleiches galt auch für nachhaltige, aufwandreduzierende Massnahmen der GGR-Vorgabe aus dem Budget 2014.

Es erging folgender Auftrag an die Produktgruppen und Departementssekretariate:

- Alle Produktgruppen sowie die Departementssekretariate hatten darzulegen, welche Dienstleistungen und Aufgaben sie noch in welcher Qualität und Quantität erfüllen könnten, wenn ihnen im Umfang der Denkvorgabe weniger finanzielle Mittel zur Verfügung stünden.
- Bis zum Umfang der Denkvorgabe mussten Entlastungsmassnahmen erarbeitet werden, welche den Aufwand nachhaltig reduzierten.
- Die Aufwandminderungen mussten brutto dargestellt werden. Die allfällig zu erwartenden Ertragsminderungen bzw. Mehrkosten sollten separat ausgewiesen werden.
- Für Bereiche von herausragender strategischer Bedeutung sollte es möglich sein, mehr finanzielle Mittel beantragen zu können.

Bereits bei der Auftragserteilung war sich der Stadtrat bewusst, dass die gewählte Projektmethodik bei gebührenfinanzierten Produktgruppen bzw. bei Produktgruppen mit hoher Refinanzierung Probleme verursachen wird. Eine Aufwandreduktion bei gebührenfinanzierten Produktgruppen führt systembedingt zu keiner Entlastung im steuerfinanzierten Bereich. Und Aufwandreduktionen bei Produktgruppen mit hoher Refinanzierung können unmittelbar negative Auswirkungen auf die Erträge nach sich ziehen. Es war von Anbeginn klar, dass in diesen Fällen das dafür notwendige Augenmass aufzubringen war.

2.3. PROJEKTREGELN

Der Stadtrat war sich bereits in der Vorbereitung zum Projekt «Balance» im Klaren, dass es für einen Projekterfolg unabdingbar war, verbindliche Projektregeln festzusetzen. Er legte folgende Projektregeln fest, die für alle Departemente gleichermassen galten.

- Die Projektregeln werden während des Projekts im Grundsatz nicht verändert. Muss eine Projektregel im Laufe des Projekts geändert werden, kann dies nur mit dem Einverständnis aller Stadträtinnen und Stadträte geschehen.
- Die Denkvorgabe gilt uneingeschränkt für alle Produktgruppen und die Departementssekretariate. Über Ausnahmen kann allein der Stadtrat beschliessen.
- Eine Konsolidierung auf Ebene Departement ist nicht zulässig. Die Denkvorgabe gilt pro Produktgruppe.
- Die Projektleitung stellt die Einhaltung und die gleiche Anwendung der Projektregeln für alle Produktgruppen sicher.
- Von den Departementen und Produktgruppen wird erwartet, dass sie nachhaltige und umsetzbare Entlastungsmassnahmen erarbeiten und diese priorisieren.
- Offensichtlich undurchführbare Entlastungsmassnahmen werden nicht akzeptiert und mit dem Auftrag für die Einreichung von Ersatzmassnahmen zurückgewiesen.
- Bei Uneinigkeit zwischen Departement und Expertengruppe entscheidet der Stadtrat (zur Expertengruppe vgl. nachfolgend Kapitel 3.1).

2.4. TERMINPLAN UND PROJEKTBLAUF

Es wurde eine rasche Gangart vorgegeben. Die zusätzliche Belastung der Kadermitarbeitenden und des Projektteams sollte möglichst von kurzer Dauer sein und gleichzeitig sollte so sichergestellt werden, dass die Zeitspanne der Verunsicherung so kurz wie möglich gehalten werden konnte.

2.4.1. TERMINPLAN

- Kaderinformation durch alle Mitglieder des Stadtrats: 10. Juli 2014
- Kickoff-Meeting Projektteam: 2. September 2014
- Zwischenpräsentation der ersten Arbeitsschritte im Projektteam in Anwesenheit der Expertengruppe: 01. Oktober 2014
- Schlusspräsentation der Entlastungsmassnahmen im Projektteam in Anwesenheit der Expertengruppe: 05. und 07. November 2014
- Entscheid Stadtrat: ab 12. Januar bis 30. Januar 2015

3 | PROJEKTORGANISATION

Eine sachgerechte, d.h. dem Projekt gerecht werdende Projektorganisation ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor in jedem Projekt.

Der Stadtrat als Auftraggeber des Projekts «Balance» setzte einen Projektausschuss aus seiner Mitte ein; den Vorsitz hatte die Vorsteherin des Departements Finanzen Yvonne Beutler, weiter nahmen der Stadtpräsident Michael Künzle sowie der Vorsteher des Departements Bau Josef Lisibach im Projektausschuss Einsitz.

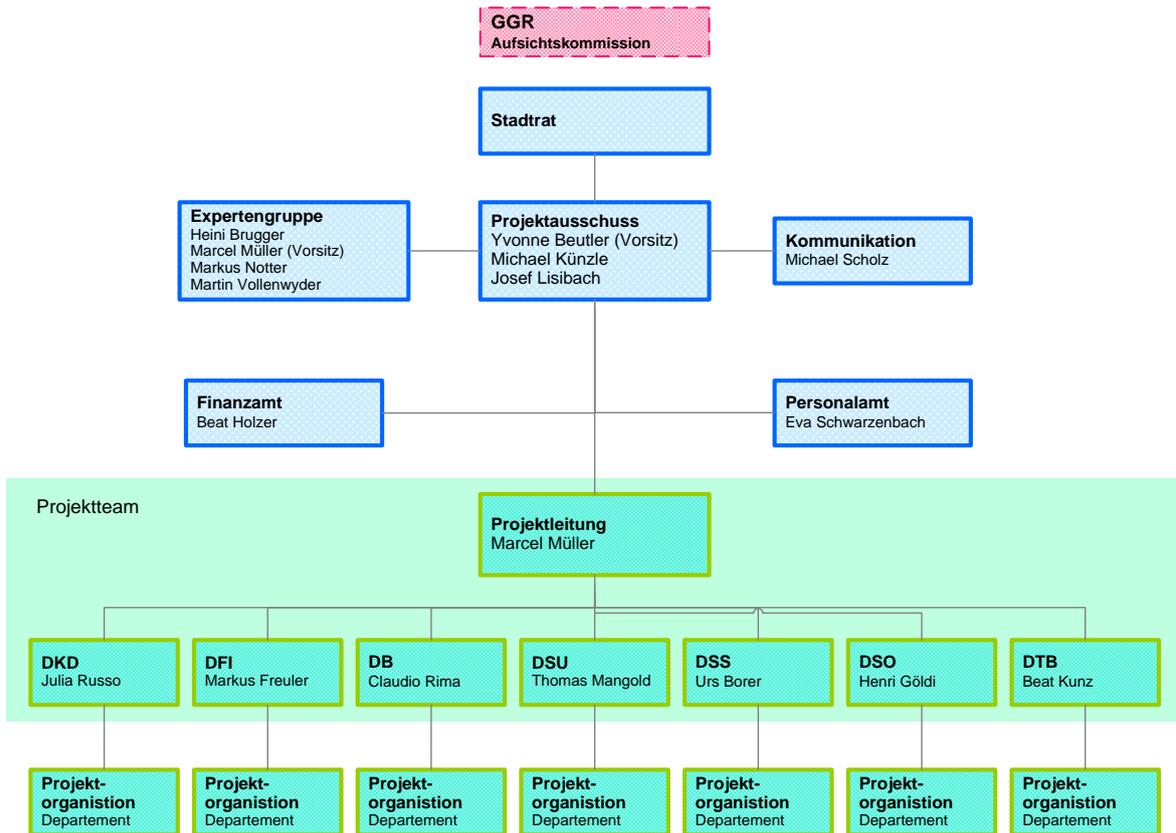
Dem Stadtrat war es zudem ein Anliegen, im Projekt «Balance» nicht nur der Innensicht eine hohe Bedeutung beizumessen; mit dem Einsatz einer externen Expertengruppe wollte er vielmehr auch der Aussensicht das notwendige Gewicht einräumen. Er sprach sich deshalb für den Einsatz einer externen Expertengruppe aus, die dem Projektausschuss beigelegt war und aus den folgenden Mitgliedern bestand:

- Heini Brugger, ehemaliger Finanzvorstand der Gemeinde Langnau am Albis und Wirtschaftsprüfer
- Marcel Müller, Firma Avaloxx LLC; gleichzeitig Projektleiter
- Markus Notter, alt Regierungsrat des Kantons Zürich
- Martin Vollenwyder, alt Stadtrat der Stadt Zürich.

Die Projektarbeit wurde einem Projektteam übertragen. Diese Entscheidung gingen intensive und kontroverse Diskussionen voraus. Aus den Erfahrungen des Projekts «effort14+» schlug das DFI vor, dem Projektteam einen grossen Stellenwert zuzuweisen. Wurde beim Projekt «effort14+» ein „top down-Ansatz“ gewählt, sollte es beim Projekt «Balance» bewusst ein „bottom up-Ansatz“ sein, der Wissen und Erfahrung dort abholt, wo sie am besten vorhanden sind. Zudem sollte das Mitglied des Projektteams nicht nur das Teilprojekt des Departements leiten, sondern vielmehr im Team auch die Gesamtinteressen der Stadt Winterthur sicherstellen. Das Projektteam sollte darum die einzelnen Entlastungsmassnahmen aller Departemente nicht nur zur Kenntnis nehmen, sondern im Team als Ganzes auch diskutieren und beurteilen. Dem Projektteam kam weiter die enorme Bedeutung zu, die notwendige Vertrauensbasis und die Transparenz im Projektprozess sicherzustellen. Diesem hohen Stellenwert standen Argumente gegenüber, dass das Projektteam im Projektprozess die Departementsleitung übersteuern könnte, weil das Projektteam massgeblich daran beteiligt war, welche Entlastungsmassnahmen letztlich dem Stadtrat zur Entscheidung vorgelegt werden sollten. Der Stadtrat entschied sich zugunsten eines starken Projektteams, zum einen, weil der Grundsatz der Transparenz sicherstellte, dass auch im Projektteam abgelehnte Massnahmen zur Kenntnis gebracht würden. Und zum andern, weil der Stadtrat bereits bei den Projektregeln seinen Willen zum Ausdruck brachte, dass nicht die einzelne Vorsteherin bzw. der einzelne Vorsteher entscheiden sollte, sondern der Stadtrat als Gremium.

Dieser Entscheidung, d.h. das Einsetzen eines Projektteams und die ihm zugewiesenen Aufgaben, war einer der wichtigsten Schlüssel zum Projekterfolg.

Das Projektteam wurde durch einen externen Projektleiter, Marcel Müller von der Firma Avaloxx LLC, geleitet. Alle Departemente waren mit je einem Mitglied im Projektteam vertreten.



3.1. AUFGABEN UND KOMPETENZEN DER EXPERTENGRUPPE

Der Projektauftrag «Balance» wies der Expertengruppe die folgenden Aufgaben zu:

- Soundingboard für den Stadtrat und Sicherstellen der Sicht von aussen.
- Beurteilung der eingereichten Massnahmen auf ihre sachliche und politische Durchführbarkeit.
- Unterstützung des Projektteams, der Projektleitung und der Departemente bei der Erarbeitung der eingereichten Entlastungsmassnahmen.
- Unterstützung der Projektleitung bei der Durchsetzung der Projektregeln.
- Mündliche und schriftliche Berichterstattung an den Stadtrat.

Die „Kompetenzen“ der Expertengruppe wurden im Projektauftrag «Balance» wie folgt umschrieben:

- Bei Bedarf konnte die Expertengruppe Ergänzungen und/oder Überarbeitungen der eingereichten Entlastungsmassnahmen verlangen.
- Als undurchführbar beurteilte Entlastungsmassnahmen konnten zurückgewiesen und Ersatzmassnahmen eingefordert werden.
- Die Expertengruppe konnte dem Stadtrat eigene Empfehlungen unterbreiten.

3.2. AUFGABEN UND KOMPETENZEN DES PROJEKTEAMS

Dem Projektteam oblagen die nachfolgenden Aufgaben; Kompetenzen wies der Projekt-auftrag dem Projektteam keine zu.

- Planung, Koordination, Überwachung und Steuerung des Projektablaufs und der Ausführung der Projektaufgaben auf Departementsebene.
- Erarbeitung der einzelnen Entlastungsmassnahmen auf Stufe Departement zuhanden der Projektleitung.
- Diskussion aller eingereichten Entlastungsmassnahmen.
- Kommunikation und Information des Departements über den Stand des Projekts.
- Sicherstellung, zusammen mit der Projektleitung, dass Ziele, Aufgaben und Termine im Einklang mit den Gesamtprojektzielen, -aufgaben und -terminen stehen.
- Unterstützung der Projektleitung in der Einhaltung der Projektregeln.
- Herstellen einer gemeinsamen Vertrauensbasis und grösster Transparenz während des Projektablaufs.
- Aktives Risikomanagement auf Stufe Departement.

4 | BEURTEILUNG DES PROJEKtablaufs UND DER PROJEKTERGEBNISSE

4.1. ARBEIT DER EXPERTENGRUPPE

Jedes Departement wurde von zwei Mitgliedern der Expertengruppe betreut. Diese setzten sich intensiv mit den zugewiesenen Departementen auseinander und führten mit den Vorsteherinnen und Vorstehern der zugewiesenen Departemente eines oder mehrere Gespräche. Grundsätzlich waren immer beide Experten beim Gespräch anwesend. Ausnahmsweise war beim zweiten Expertengespräch mit der Vorsteherin des DSU auch der Projektleiter anwesend; dieser führte zudem im Anschluss an dieses Gespräch mit der Vorsteherin des DSU zusätzlich ein bilaterales Gespräch.

Die Expertenzuteilung zu den Departementen war wie folgt:

- DKD: Markus Notter/Martin Vollenwyder
- DFI: Marcel Müller/Martin Vollenwyder
- DB: Heini Brugger/Marcel Müller
- DSU: Markus Notter/Martin Vollenwyder
- DSS: Heini Brugger/Martin Vollenwyder
- DSO: Heini Brugger/Marcel Müller
- DTB: Heini Brugger/Marcel Müller

Die Expertengruppe befolgte in ihrer Arbeitsweise die nachfolgenden Grundsätze:

- Der Blick zurück konnte nicht massgebend sein. Hinweise auf Erfolge und Leistungen der Vergangenheit waren bei der Erarbeitung der Entlastungsmassnahmen nicht zielführend. Oder bildhaft gesprochen: Der Hinweis, man hätte doch bei der letzten Flutkatastrophe sehr gute Arbeit geleistet, hilft nicht weiter, wenn die nächste Flutkatastrophe naht.
- Die Expertengruppe nahm weder eine betriebswirtschaftliche Analyse vor noch fand eine Leistungsbeurteilung der Vergangenheit statt.
- Für die Expertengruppe waren allein Entlastungsmassnahmen von Bedeutung, die zu einer Reduktion des Fehlbetrages führten, zur Hauptsache durch Verminderung von cash-out, in Ausnahmefällen durch Erhöhung des cash-in.

Die Expertengruppe traf sich in ihrem Kreis insgesamt zu vier Halbtagesitzungen. Zudem nahm sie an drei Ganztages-Sitzungen des Projektteams teil. Am 01. Oktober 2015 bei der Zwischenpräsentation der bisher erarbeiteten Entlastungsmassnahmen sowie am 5. und 7. November bei der Schlusspräsentation der Entlastungsmassnahmen.

Die Expertengruppe orientierte den Stadtrat mündlich an seiner Sitzung vom 10. Dezember 2014 über den Stand des Projekts.

Insgesamt wendete die Expertengruppe für das Projekt «Balance» 235 Arbeitsstunden auf; der Gesamtaufwand belief sich inkl. MwSt. auf CHF 76'347.35 (bewilligter Kredit inkl. MwSt.: CHF 75'600).

4.2. ARBEIT DES PROJEKTTEAMS

Der Arbeit des Projektteams kam sehr grosse Bedeutung zu. Die Projektleitung legte während der Projektarbeit grossen Wert darauf,

- dass das Mitglied des Projektteams wohl das Departement vertrat, aber immer auch die Gesamtinteressen der Stadt Winterthur berücksichtigte;
- dass die Vorsteherin bzw. der Vorsteher des eigenen Departements uneingeschränkt über sämtliche Vorgänge innerhalb des Projektteams informiert wurde. Von dieser Kommunikation ausgenommen war allein die Nennung des Namens. Es sollten alle Mitglieder des Projektteams unter Schutz ihrer „Privatsphäre“ ihre Meinung und ihre Anliegen im Projektteam einbringen können. Nicht wer was gesagt hat, war wichtig, sondern der Inhalt sollte im Zentrum stehen.
- dass alle Vorgänge transparent und nachvollziehbar für alle Projektteam-Mitglieder waren. Alle Beteiligten sollten wissen, wo die Andern in ihrer Projektarbeit standen, mit welchen Problemen sie zu kämpfen hatten und welche Entlastungsmassnahmen in den anderen Departementen angedacht waren.
- dass eine grosse Vertrauensbasis im Projektteam geschaffen werden konnte. Diese war Voraussetzung dafür, dass die Departemente bereit waren, substantielle Entlastungsmassnahmen vorzuschlagen.

Das Projektteam kam zu insgesamt sieben Sitzungen zusammen, davon drei Ganztages-Sitzungen für die Zwischen- und Schlusspräsentationen der Entlastungsmassnahmen.

Die Projektleitung beurteilt die Arbeit des Projektteams wie folgt:

- Zu Beginn des Projekts musste Überzeugungsarbeit geleistet werden, um die vorhandene Skepsis gegenüber dem Projekt und der Projektmethodik zu beseitigen. Und es galt erst eine Vertrauensbasis zu schaffen, welche das Fundament für eine offene Diskussion und für ein offenes Denken schuf.
- Letztlich hat sich die Projektorganisation sehr gut bewährt und das Projektteam leistete ausgezeichnete Arbeit.
- Für die Projektergebnisse war es von grosser Bedeutung, dass die Entlastungsmassnahmen von den Departementen erarbeitet und nicht zentral vorgegeben wurden.
- Von ebenso grosser Bedeutung war die gemeinsame Diskussion der Entlastungsmassnahmen; das schuf die Möglichkeit, die Massnahmen der anderen Departemente im Vergleich zu den selbst eingereichten Entlastungsmassnahmen beurteilen zu können.
- Es war dem Projektteam gelungen, im Laufe der Projektarbeit eine hohe Transparenz herzustellen und während des gesamten Prozesses aufrechtzuerhalten.
- Die Zusammenarbeit im Projektteam war geprägt durch eine gute Vertrauensbasis, die es auch erlaubte, heikle Punkte zu diskutieren.
- Die Mitglieder des Projektteams hatten es verstanden, neben den Interessen des Departements auch immer die Gesamtinteressen der Stadt Winterthur im Blick zu behalten.
- Das Projektteam war massgeblich daran beteiligt, dass das Projekt «Balance» erfolgreich war.

4.3. PROJEKTREGELN UND IHRE WIRKSAMKEIT

Aus Sicht der Projektleitung sind griffige Projektregeln und ihre Durchsetzung eine Grundvoraussetzung, um Entlastungsprogramme zum Erfolg führen zu können. Fehlt diese Grundvoraussetzung, so ist die Gefahr gross, dass die Betroffenen nicht bereit sind, nachhaltige Entlastungsmassnahmen zu erarbeiten. Erfahrungsgemäss sind dann die Befürchtungen kaum zu überwinden, dass zeitliches Hinauszögern der Erarbeitung nachhaltiger Entlastungsmassnahmen „belohnt“ wird und all jene „bestraft“ werden, welche die Vorgaben zielführend umsetzten.

Im Laufe des Projektes ist es nicht allen Produktgruppen gelungen, Entlastungsmassnahmen im Umfang der Denkvorgabe zu erarbeiten. Diese Produktgruppen stellten dem Stadtrat einen begründeten Antrag, zur Reduktion der Denkvorgabe. Im Einklang mit den

Projektregeln entschied der Stadtrat über diese Abweichungen, zum einen in seiner Sitzung vom 10. Dezember 2014 in vier und in seiner Sitzung vom 17. Dezember 2014 in neun Fällen.

An seiner Sitzung vom 17. Dezember 2014 bekräftigte der Stadtrat zudem die Gültigkeit der Projektregeln und entschied neben den oben erwähnten Ausnahmen zur Denkvorgabe,

- dass die Denkvorgabe als erfüllt gilt, sofern eine Produktgruppe Entlastungsmassnahmen im Umfang von 95 % der Denkvorgabe einreichte (Bruttosicht).
- dass ertragsseitige Entlastungsmassnahmen nur unter Vorbehalt akzeptiert werden. Sollte der Stadtrat bei seinem definitiven Entscheid die Ertragsmassnahme ablehnen, so hätte die betroffene Produktgruppe im Umfang der abgelehnten Ertragsmassnahme aufwandreduzierende Entlastungsmassnahmen nachzureichen.
- dass 4 von der Expertengruppe als nicht durchführbar eingestufte Massnahmen durch umsetzbare Ersatzmassnahmen ersetzt und für 1 Massnahme zusätzlich ein schriftlicher Bericht zur Umsetzbarkeit erstellt werden muss.

Rückblickend kann aus Sicht der Projektleitung gesagt werden, dass sich die Projektregeln grundsätzlich bewährt haben. In Zukunft müsste aber stärker beachtet werden, dass ein enger Terminplan der Durchsetzbarkeit der Projektregel der Gleichbehandlung enge Grenzen setzt. Die Erfahrungen zeigten, dass dem „auf Zeit spielen“ praktisch kaum beizukommen war. Reichte beispielsweise eine Produktgruppen undurchführbare Massnahmen ein und war die Qualität der angeforderten Ersatzmassnahmen nicht viel besser, fehlte am Schluss die Zeit, eine Gleichbehandlung mit den übrigen Produktgruppen herzustellen. Im Vorfeld zur Diskussion der Projektregeln wurde diesem Sachverhalt zu wenig Beachtung geschenkt. Müsste erneut ein Entlastungsprogramm aufgesetzt werden, wären die Projektregeln in diesem Punkt unbedingt mit griffigen Regeln und allenfalls einzuleitenden Sanktionsmöglichkeiten zu ergänzen.

4.4. ZIELERREICHUNG

4.4.1. QUALITATIVE PROJEKTERGEBNISSE

Die Aufgabenerfüllung im öffentlichen Bereich ist meist sehr personalintensiv. Müssen Einsparungen erzielt werden, geht es kaum ohne eine Reduktion auch des Personalaufwandes. Wird von den Betroffenen die bisherige „Produktivität“ als gegeben vorausgesetzt, führt dies zu einem schmerzlichen Leistungsabbau. Das ist nur hinnehmbar, wenn dieser Leistungsabbau (sei es in quantitativer oder qualitativer Hinsicht) angesichts der Einsparungsziele als vertretbar beurteilt wird. Dies gilt grundsätzlich für alle Aufgabenbereiche der öffentlichen Verwaltung.

Bei der öffentlichen Hand wird aber der Handlungsspielraum für die Art und Weise der Aufgabenerfüllung häufig unterschätzt. Oft werden die bisherige Organisation und die bisherigen Prozesse als gesetzlich vorgeschrieben und quasi unabänderlich wahrgenommen. Vergleicht man aber die Erfüllung gleicher oder ähnlicher Aufgaben in verschiedenen Gemeinwesen (eine der vorteilhaften Möglichkeiten föderalistischer Staatsstrukturen), fallen die grossen Unterschiede sowohl hinsichtlich Organisation und Verfahren als auch hinsichtlich der Kosten auf. Die Unterschiede in der Organisation erschweren aber auch die Vergleichbarkeit.

Auch das Projekt «Balance» wurde von der oben dargestellten Erfahrung nicht ganz verschont. Dennoch wurden wichtige Schritte zur Entlastung des Finanzhaushalts eingeleitet:

- In einigen Departementen wurde das Projekt «Balance» genutzt, Leistungen zu hinterfragen und nachhaltige Änderungen auf den Weg zu bringen.
- Viele Produktgruppen haben ihre Effizienz der Leistungserbringung überprüft und sind zu verbesserten Prozessen gelangt.

- Es besteht Einigkeit darüber, dass an zu vielen Projekten gleichzeitig gearbeitet wird. Projekte sollen darum in Zukunft zu einem sehr frühen Zeitpunkt im Grundsatz entschieden werden und der Entscheid hat sich nach den finanziellen Möglichkeiten zu richten, damit das Projekt auch in realistischer Frist umgesetzt werden kann.
- Das Personalrecht soll mit den Zielen überprüft werden, eine generelle Modernisierung und Flexibilisierung der Anstellungsbedingungen, eine Verbesserung der Marktkonformität und eine Annäherung an massgebliche Benchmarks zu erreichen.
- Die internen Verwaltungsprozesse sollten überprüft, verschlankt und auf das Wesentliche beschränkt werden (z.B. Reduktion der Mitberichtsverfahren und Konzentration auf das Wesentliche).
- Das Projekt «Balance» wurde aber insgesamt doch zu wenig als Chance genutzt, bestehende Strukturen aufzubrechen und neue Prozesse in Gang zu setzen. Dies soll jedoch in einem Folgeprojekt aufgenommen werden. Verständlicherweise versuchten einige Produktgruppen, ihre Aufgaben und Ausgaben in epischen Ausführungen zu rechtfertigen. Es fehlten Wille und Verständnis, einen nachhaltigen Entlastungsbeitrag einzubringen. Hier machten sich die fehlenden Sanktionsmöglichkeiten bemerkbar.
- Es wurde viel erreicht, doch ist der Anteil der Entlastungsmassnahmen mit Leistungsverzicht oder Teilverzicht geringer als von der Projektleitung erhofft.
- Die Stärkung strategischer Erfolgspositionen der Stadt Winterthur wurde im Stadtrat kontrovers beurteilt; der Stadtrat sah letztlich eine Stärkung als noch verfrüht an.

4.4.2. QUANTITATIVE PROJEKTERGEBNISSE

- Das quantitative Projektziel konnte erreicht werden. Der Stadtrat beschloss Entlastungsmassnahmen in der Höhe von CHF 43,6 Mio. Damit liegt er CHF 4,1 Mio. über dem vorgegeben Entlastungsziel. Mit seinem Entscheid trägt der Stadtrat dem Umstand Rechnung, dass erfahrungsgemäss in der Umsetzung nicht immer alle vorgeschlagenen Massnahmen sich im prognostizierten Umfang realisieren lassen. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass nicht alle Massnahmen in die Entscheidungskompetenz des Stadtrates fallen.
- Die Konzeptphase konnte erfolgreich abgeschlossen werden. Es wartet nun die anspruchsvolle Aufgabe der Umsetzung. Dabei sind der Grosse Gemeinderat, der Stadtrat wie auch die Verwaltung in höchstem Masse gefordert.
- Beim positiven Projektergebnis ist zu berücksichtigen, dass die Aufwandreduktionen höher ausfallen als ausgewiesen, weil insbesondere bei den gebührenfinanzierten Produktgruppen die Entlastung der aufwandseitigen Massnahmen in der Nettosicht auf null gesetzt wurde. Der Aufwand sinkt auch bei den gebührenfinanzierten Produktgruppen und damit auch der cash-out mit positiver Auswirkung auf die Liquidität und die Verschuldung; die Ergebnisverbesserung kommt aber der Betriebsreserve und nicht dem steuerfinanzierten Bereich zugut. Im Departement Bau sind das CHF 0,5 Mio. und im Departement Technische Betriebe CHF 3,75 Mio.

4.5. DENKVORGABE

Denkvorgabe «Balance»	«Balance» effektiv	Anpassung Stadtrat	korrigierte Denk- vorgabe
DKD	4'614'898	-419'391	4'195'507
DFI	7'592'587	-1'185'790	6'406'797
DB	6'976'172	-829'184	6'146'988
DSU	9'469'996	-307'516	9'162'480
DSS	17'390'060	-2'714'633	14'675'427
DSO	19'917'592	-6'560'445	13'357'147
DTB	12'839'642	-1'228'438	11'611'204
Total	78'800'947	-13'245'397	65'555'550

Die Denkvorgabe wurde vom Stadtrat mit seinen Entscheiden vom 10. und 17. Dezember 2014 um CHF 13,2 Mio. auf CHF 65,5 Mio. reduziert. Die Denkvorgabe wurde von allen Produktgruppen eingehalten.

4.6. ENTLASTUNGSMASSNAHMEN, BRUTTO- UND NETTOSICHT

4.6.1. BRUTTOSICHT

Die Projektregeln sahen vor, dass die Entlastungsmassnahmen brutto dargestellt werden.

4.6.2. NETTOSICHT

Die Nettosicht ergibt sich durch den Abzug der Ertragsminderungen bzw. durch den Zuschlag der Mehrkosten, die durch die Entlastungsmassnahmen voraussichtlich ausgelöst werden; zudem werden die Massnahmen der gebührenfinanzierten Produktgruppen auf null gesetzt (vgl. 4.6.3).

4.6.3. SPEZIALFALL: GEBÜHRENFINANZIERTER PRODUKTGRUPPEN

Die gebührenfinanzierten Produktgruppen weisen in der Nettosicht nur dann einen positiven Saldo aus, wenn zusätzliche Einnahmen zugunsten des steuerfinanzierten Bereichs geplant wurden. In allen übrigen Fällen wurde der Saldo der Bruttosicht in der Nettosicht auf null gesetzt, da der zusätzliche Überschuss als Einlage in das Konto Spezialfinanzierung verbucht wird.

Aufwandreduzierende Entlastungsmassnahmen der gebührenfinanzierten Produktgruppen haben neben der Einlage in das Konto der Spezialfinanzierung den positiven Effekt, dass die Liquidität der Stadt Winterthur durch einen geringeren cash-out verbessert wird.

5 | ENTSCHEIDUNGSPROZESS

5.1. DREHBUCH

Der Entscheidungsprozess lief im Stadtrat in drei Phasen ab. Ziel war eine schrittweise Annäherung an die definitive Entscheidung. Die Verbindlichkeit der Entscheide sollte von Phase zu Phase steigen.

Phase 1

In der ersten Phase sollten alle Massnahmen durchdiskutiert werden. Die Massnahmen wurden jeweils durch die verantwortlichen Departementsvorstehenden vorgestellt. Es waren alle noch offenen Fragen sowie der zusätzliche Abklärungsbedarf festzustellen. Am Schluss der Diskussion wurde über die Massnahme entschieden, wobei der Entscheid in dieser Phase nur einstimmig ausfallen konnte; „J“ für umsetzen oder „N“ für nicht umsetzen. War ein Mitglied des Stadtrats noch nicht zur Entscheidung bereit oder konnte keine Einstimmigkeit erzielt werden, wurde die Massnahme zwingend zurückgestellt (=Kategorie „Z“). Nach Abschluss der Phase 1 konnten keine weiteren Abklärungsaufträge oder Fragen an das Projektteam mehr erteilt werden. Der Stadtrat musste in den nachfolgenden Entscheidungsphasen auf dem Wissenstand entscheiden, den er zum dazumaligen Zeitpunkt hatte. Als Vorgabe setzte sich der Stadtrat in der Phase 1 zum Ziel, im Minimum Entlastungsmassnahmen im Umfang von CHF 50 Mio. entweder mit „J“ oder mit „Z“ entschieden zu haben.

Phase 2

Die zweite Phase war der Beantwortung der Fragen, der Besprechung der Resultate der Abklärungsaufträge sowie den Ersatzmassnahmen gewidmet. Es wurden zudem all jene Massnahmen durchbesprochen, welche der Kategorie „Z“ zugeordnet waren. Nach Abschluss der Massnahmendiskussion wurde jeweils über die Massnahme entschieden. Auch in der Phase 2 konnte der Entscheid nur einstimmig ausfallen, ansonsten die Massnahme wiederum zwingend der Kategorie „Z“ zugeordnet wurde.

Weiterhin galt das quantitative Ziel, dass nach Abschluss der Phase 2 Entlastungsmassnahmen im Umfang von CHF 50 Mio. den Kategorien „J“ und „Z“ zugeordnet blieben. Zudem durften ab diesem Zeitpunkt die Massnahmen weder im Betrag noch in ihrer Wirksamkeit auf der Zeitachse verändert werden.

Am Ende der Phase 2 stand eine erste Bereinigung der Entlastungsmassnahmen an. Es wurden alle Massnahmen, welche im Laufe der Phasen 1 und 2 von allen Mitgliedern des Stadtrates mit „N“ klassifiziert worden waren, aus der Liste der möglichen Entlastungsmassnahmen gestrichen. Vor der Schlussabstimmung zu den „N“-Massnahmen hatten die Mitglieder des Stadtrats die Möglichkeit, ihren „N“-Entscheid zu widerrufen. In diesem Falle wurde die Massnahme zwingend den Massnahmen der „Z“-Kategorie zugeordnet.

Phase 3

Die dritte Phase war die Phase der definitiven Entscheide. Als Vorbereitung zur Phase 3 mussten alle Departementsvorstehenden über die verbleibenden Entlastungsmassnahmen allein für sich einen Entscheid fällen. Dabei galt die Vorgabe, dass sie im Minimum Entlastungsmassnahmen im Umfang von CHF 38 Mio. der Kategorie „J“ zuordnen mussten und dass maximal Entlastungsmassnahmen im Umfang von CHF 8 Mio. der Kategorie „Z“ zugeteilt werden durften.

Alle Massnahmen, welche in diesem schriftlichen Entscheidungsprozess einstimmig den Kategorien „J“ oder „N“ zugewiesen wurden, galten als definitiv entschieden, sofern nicht ein Mitglied des Stadtrats in der Diskussion seinen schriftlichen Entscheid widerrief.

Im Unterschied zu den beiden ersten Phasen galt in der Phase 3 nicht mehr das Einstimmigkeitsprinzip. Die Entlastungsmassnahmen wurden nach dem Mehrheitsprinzip entschieden. Eine Zuweisung zur Kategorie „Z“ war nicht mehr möglich, der Stadtrat musste sich bei jeder noch offenen Massnahme für „J“ oder „N“ entscheiden.

5.2. ARBEITSWEISE DES STADTRATS IM ENTSCHEIDUNGSPROZESS

5.2.1. ZEITAUFWAND

Der Stadtrat setzte sich mit den vorgeschlagenen Massnahmen, dem Sozialplan und dem Kommunikationskonzept an den nachfolgenden Terminen auseinander und wendete dafür rund 48 Stunden auf:

Phase 1

- Montag, 12. Januar 2015, 08:00 bis 18:00 Uhr
- Dienstag, 13. Januar 2015, 08:00 bis 16:45 Uhr
- Mittwoch, 14. Januar 2015, 08:00 bis 18:00 Uhr
- Donnerstag, 15. Januar 2015, 08:00 bis 10:00 Uhr

Phase 2

- Samstag, 24. Januar 2015, 08:00 bis 15:00 Uhr

Phase 3

- Mittwoch, 28. Januar 2015, 11:00 bis 18:00 Uhr
- Freitag, 30. Januar 2015, 08:00 bis 12:00 Uhr

5.2.2. INHALTLICHE AUSEINANDERSETZUNG

Der Stadtrat hat sich nicht nur zeitlich, sondern ebenso inhaltlich intensiv mit den einzelnen Entlastungsmassnahmen auseinandergesetzt. Er hat um gute und nachhaltige Lösungen gerungen und war auch bereit, heikle Themenbereiche anzugehen. Dabei spielte es eine untergeordnete Rolle, ob eine Massnahme populär oder weniger populär sein könnte; immer stand die Notwendigkeit im Vordergrund, für die Stadt Winterthur angemessene und nachhaltige Lösungen zu finden.

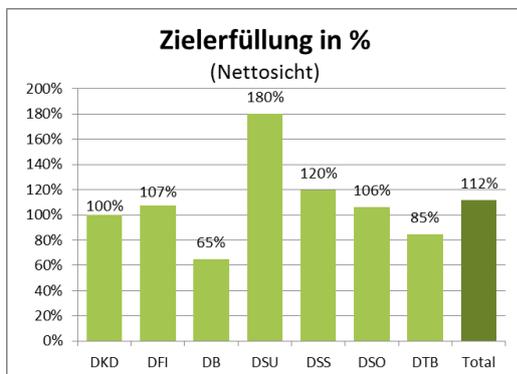
Die Diskussionen waren kontrovers, intensiv und lösten immer wieder auch persönliche Betroffenheit aus. Trotz der schwierigen Fragestellungen und schwierigen Entscheidungen, die anstanden, bewegten sich die Diskussionen nicht auf der persönlichen, sondern auf der sachlichen Ebene.

Der Stadtrat hat in diesem Entscheidungsprozess Führung übernommen. Er hat die Entscheidung nicht herausgezögert, sondern im Bewusstsein der grossen Verantwortung, die auf allen Mitgliedern des Stadtrats lastete, entschieden. Er hat nicht nur Verantwortungsbewusstsein, sondern auch Mut bewiesen, indem er auch Massnahmen zustimmte, die unpopulär sind und wohl noch zu heftigen politischen Auseinandersetzungen mit den betroffenen Interessengruppen führen dürften.

Aus Sicht des Projektleiters gebührt auch dem Stadtrat ein grosses Kompliment. Er hat sich engagiert, sachbezogen und mit grossem Verantwortungsbewusstsein der schwierigen Aufgabe gestellt und diese sehr gut gemeistert.

5.3. EINGEREICHTE ENTLASTUNGSMASSNAHMEN

5.3.1. ERFÜLLUNG DER DENKVORGABE, NETTOSICHT



Hinweis:

Infolge Doppelzählungen beim DSU ist die Aussagekraft der Zielerfüllung beim DSU nicht gegeben.

Die Grafik zeigt den Stand vor Beginn der Entscheidungsphase und berücksichtigt nachträgliche Änderungen (z.B. die Zusammenfassung der Entlastungsbeiträge aus der Überprüfung/Revision des Personalrechts) noch nicht.

- Dank dem Stadtratsbeschluss zur Reduktion der Denkvorgabe, erfüllten alle PG die Denkvorgabe in der Bruttosicht.
- Doch auch in der Nettosicht erfüllte die Mehrzahl aller PG die Denkvorgabe.
- Die vom DSU nachgereichten Ersatzmassnahmen für die Stadtpolizei waren nicht schlussbereinigt; sie wiesen viele Doppelspurigkeiten mit der Ersteingabe auf, was zu Doppelzählungen führte und so die Aussagekraft bei der Erfüllung der Denkvorgabe des DSU zunichtemachte und jene für die gesamte Stadt enorm verzerrte.
- Das DB lässt sich nur schwer mit den übrigen Departementen vergleichen. Der tiefe Zielerfüllungsgrad des DB begründet sich durch die hohe Drittfinanzierung (PG Tiefbau) sowie die Gebührenfinanzierung (PG Entsorgung).
- Beim DTB gelten die gleichen Argumente wie beim DB. Der hohe Zielerfüllungsgrad wird dank einer neuen Einnahme für den steuerfinanzierten Bereich erreicht.

5.3.2. ÜBERSICHT ÜBER DIE EINGEREICHTEN ENTLASTUNGSMASSNAHMEN

Zu Beginn der Phase 1 lagen dem Stadtrat 250 Entlastungsmassnahmen vor, die sich wie folgt verteilen:

- Anzahl Massnahmen Ertragsseite	14
- Anzahl Massnahmen Aufwandseite	<u>236</u>
Total Anzahl Massnahmen	250
- Ergebnis Einnahmenverbesserungen	10'888'211
- Ergebnis Aufwandreduktionen	<u>79'816'576</u>
- Total Massnahmen (Bruttosicht) in CHF	90'704'787

Das Entlastungspotential von rund CHF 90,7 Mio. war wenig aussagekräftig und auch nicht realistisch. Es wurde durch die nicht bereinigten Doppelzählungen beim DSU enorm verzerrt.

Entlastungsmassnahmen pro Departement

Entlastungsmassnahmen	Bruttosicht CHF Mio.	Nettosicht CHF Mio.	Delta
DKD	4.46	4.21	-0.25
DFI	7.40	6.87	-0.53
DB	6.40	4.00	-2.40
DSU	19.14	16.54	-2.60
DSS	17.72	17.62	-0.10
DSO	20.46	14.19	-6.27
DTB	15.13	9.86	-5.27
Denkvorgabe	90.71	73.29	-17.42

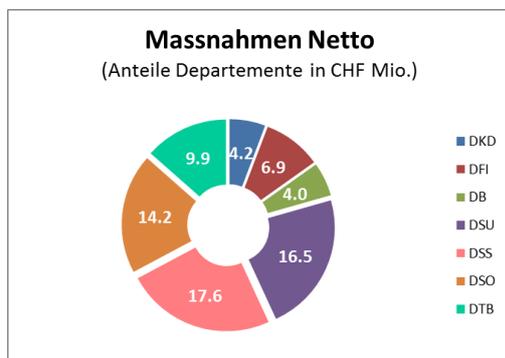
Hinweis:

Die Tabelle zeigt den Stand vor Beginn der Entscheidungsphase und berücksichtigt nachträgliche Änderungen (z.B. die Zusammenfassung der Entlastungsbeiträge aus der Überprüfung/Revision des Personalrechts) noch nicht.

Die eingereichten Entlastungsmassnahmen übertreffen insgesamt die Denkvorgabe von CHF 78,8 Mio. infolge des oben beschriebenen Verzerreffekts markant. Die Resultate der Departemente zeigen dennoch deutlich die Anstrengungen des Projektteams, die Denkvorgabe nicht nur in der Brutto-, sondern ebenso in der Nettosicht erreichen zu wollen.

Im Unterschied zum Entscheidungsprozess im Stadtrat mussten die Departemente ihre Massnahmen den folgenden Kategorien zuordnen:

- A = machbar (Entscheidungsprozess Stadtrat: J)
- B = denkbar (Entscheidungsprozess Stadtrat: Z)
- C = eher nicht (Entscheidungsprozess Stadtrat: N)



Insgesamt 250 Massnahmen

Total CHF 73,28 Mio. (Nettosicht)*

- 114 A-Massnahmen, CHF 26,92 Mio.
- 91 B-Massnahmen, CHF 35,20 Mio.
- 45 C-Massnahmen, CHF 11,16 Mio.

* Aufgrund des beschriebenen Verzerreffekts wird das mögliche Entlastungspotential zu hoch ausgewiesen.

Hinweis:

Die Grafik zeigt den Stand vor Beginn der Entscheidungsphase und berücksichtigt nachträgliche Änderungen (z.B. die Zusammenfassung der Entlastungsbeiträge aus der Überprüfung/Revision des Personalrechts) noch nicht.

5.4. AUSWERTUNG IDEENBRIEFKASTEN

Bis zum Stichtag 15. Oktober 2015 wurden insgesamt 183 Ideen eingereicht. Viele der Ideen überschritten sich thematisch. Sie wurden durch die Projektleitung zusammengefasst und zur Bearbeitung an die Departemente weitergeleitet. Die Qualität der Ideen war sehr unterschiedlich. Vielfach handelte es sich um kleinere Einsparmöglichkeiten. 64 Ideen wurden aber in der einen oder andern Form in die Massnahmen von «Balance» aufgenommen, werden aktuell weiterbearbeitet oder sind bereits umgesetzt. Nachfolgend eine Übersicht über die Verteilung auf die Departemente:

Ideenbriefkasten	DKD	DFI	DB	DSU	DSS	DSO	DTB	Total
Ideen in Balance aufgenommen	2	4	10	0	16	2	0	34
Ideen in Bearbeitung	7	-	7	1	9	0	0	24
Ideen bereits umgesetzt	1	-	-	0	4	1	0	6
Total	10	4	17	1	29	3	-	64

Inhaltlich gab es eine grosse Streubreite der Vorschläge.

Meistgenannte Nennungen aus dem Ideenbriefkasten

- Zentraler Einkauf
- Bei Fluktuationen die Stelle konsequent nicht mehr besetzen.
- Schulhäuser kostengünstiger erstellen.
- Personalstatut vereinfachen, vereinfachte Kündigungsmöglichkeiten und Abbau von Zusatzentschädigungen.
- Kunstinstallationen und Kulturausgaben restriktiver handhaben.
- Öffnungszeiten der Museen und der Stadtbibliothek überprüfen.
- Büromaterialverwaltung abschaffen.
- Verzicht auf das neue Polizeigebäude.
- Fusion von Stadtpolizei mit Kantonspolizei.

5.5. ERGEBNIS NACH ABSCHLUSS DER PHASE 1

Nach Abschluss der Phase 1 lag folgendes Zwischenergebnis vor:

- Massnahmen der Kategorie „J“	26,3 Mio.
- Massnahmen der Kategorie „Z“	34,5 Mio.
- <u>Massnahmen der Kategorie „N“</u>	<u>10,3 Mio.</u>
- Total Massnahmen (Nettosicht) in CHF	71,1 Mio.

Die nicht konsolidierten Massnahmen des DSU wurden in obiger Aufstellung teilweise bereinigt oder nicht mehr berücksichtigt, wo die Doppelzählungen offensichtlich waren.

5.6. ERGEBNIS NACH ABSCHLUSS DER PHASE 2

Nach Abschluss der Phase 2 lag folgendes Zwischenergebnis vor:

- Massnahmen der Kategorie „J“	41,1 Mio.
- Massnahmen der Kategorie „Z“	10,7 Mio.
- <u>Massnahmen der Kategorie „N“</u>	<u>0,0 Mio.</u>
- Total Massnahmen (Nettosicht) in CHF	51,8 Mio.

Alle Massnahmen der Kategorie „N“ wurden nach Abschluss der Phase 2 definitiv gestrichen.

5.7. ERGEBNIS NACH ABSCHLUSS DER PHASE 3, DEFINITIVER ENTSCHEID

Nach Abschluss der Phase 3 lag folgendes definitives Endergebnis vor:

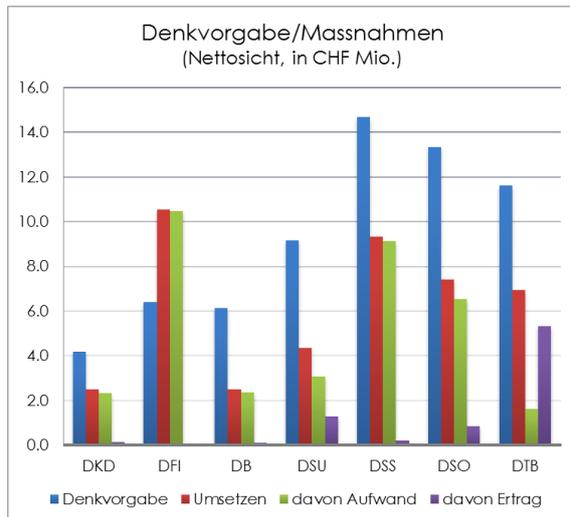
- Massnahmen der Kategorie „J“	43,6 Mio.
- Massnahmen der Kategorie „Z“	0,0 Mio.
- <u>Massnahmen der Kategorie „N“</u>	<u>7,8 Mio.</u>
- Total Massnahmen (Nettosicht) in CHF	51,4 Mio.*

* Bei der Schlussbereinigung der Massnahmen kam es noch zu kleineren Korrekturen, weshalb die Summen der Phasen 2 und 3 nicht ganz übereinstimmen.

6 | BEURTEILUNG DER ENTLASTUNGSMASSNAHMEN DURCH DIE PROJEKTL EITUNG

6.1. ALLGEMEINE ÜBERSICHT ZU DEN ENTLASTUNGSMASSNAHMEN

Massnahmen im Vergleich zur Denkvorgabe



Hinweis:

Das Ergebnis aus der Überprüfung/Revision des Personalrechts soll zu einer Entlastung von CHF 4,8 Mio. führen; dieser Betrag wurde zentral beim DFI in der PG städtische Allgemeynkosten eingestellt. In der Grafik werden die eigentlichen Entlastungsmassnahmen des DFI um diesen Betrag zu hoch ausgewiesen.

- Aufgrund der gebührenfinanzierten Einflüsse sind die Departemente Bau und Technische Betriebe nicht mit den anderen Departementen vergleichbar.
- Der unterschiedliche Erfüllungsgrad der Denkvorgabe zeigt, dass nicht linear über alle Departemente gleich gespart wurde. Er ist aber teilweise auch ein Indikator dafür, welche Departemente grosse Anstrengungen unternahmen, einen nachhaltigen Beitrag zur Beseitigung des strukturellen Defizits zu leisten.
- Das DFI erreicht (bereinigt um die Massnahme der Überprüfung/Revision des Personalrechts) auch in der Nettosicht praktisch die Denkvorgabe.
- Das DSU hat im Vergleich zu den übrigen Departementen einen überproportional hohen Anteil an Ertragsmassnahmen.

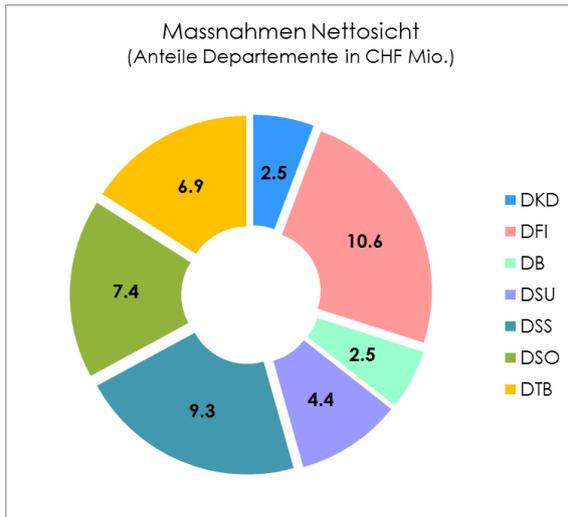
Die Entlastungsmassnahmen setzen sich wie folgt zusammen:

– Anzahl Massnahmen Ertragsseite	11
– Anzahl Massnahmen Aufwand- und Ertragsseite	7
– Anzahl Massnahmen Aufwandseite	127
Total Anzahl Massnahmen	145
– Ergebnis Einnahmenverbesserungen	8'020'000
– Ergebnis Aufwandreduktionen	35'580'000
– Total Massnahmen (Nettosicht) in CHF	43'600'000

Die Zuständigkeit der Massnahmen verteilt sich wie folgt (Anzahl/Betrag):

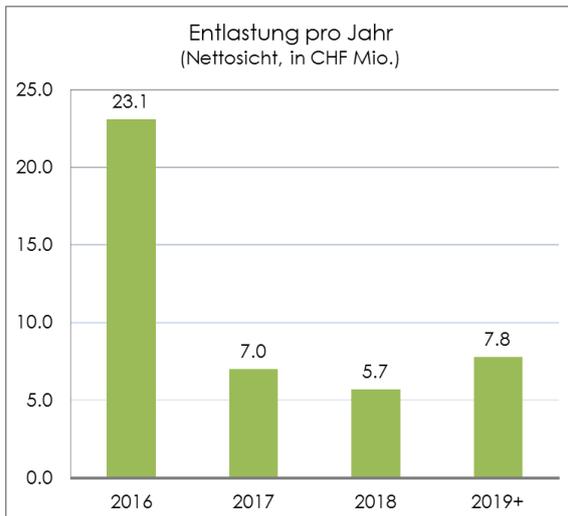
– Stadtrat	124	19'200'000
– Grosse Gemeinderat	15	19'400'000
– Volk	6	5'000'000
– Total	145	43'600'000

Verteilung der Massnahmen auf die Departemente



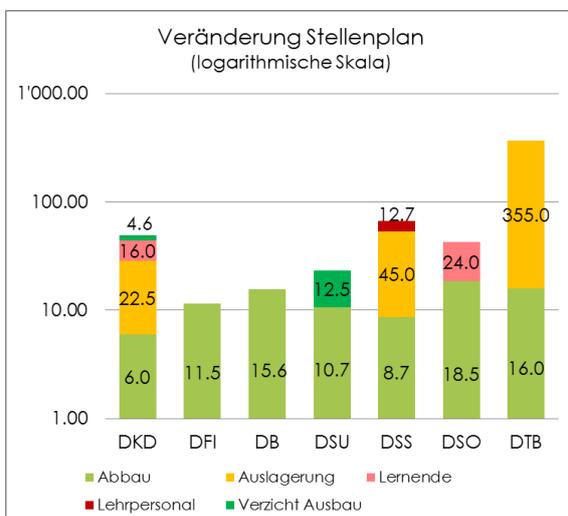
- Es sind die drei grossen Departemente DSS, DSO und DTB, welche einen Gross- teil der Entlastungsmassnahmen tragen.
- Das DFI ist im Vergleich zu seiner Grösse massgeblich an der Erreichung des Ent- lastungsziels beteiligt; werden die für die Überprüfung/Revision des Personalrechts zentral eingestellten CHF 4,8 Mio. in Ab- zug gebracht, leistet das DFI immer noch einen Entlastungsbeitrag von CHF 5,8 Mio.
- Im Vergleich zu seiner Grösse unterver- treten ist das DSU.

Wirksamkeit der Massnahmen auf der Zeitachse



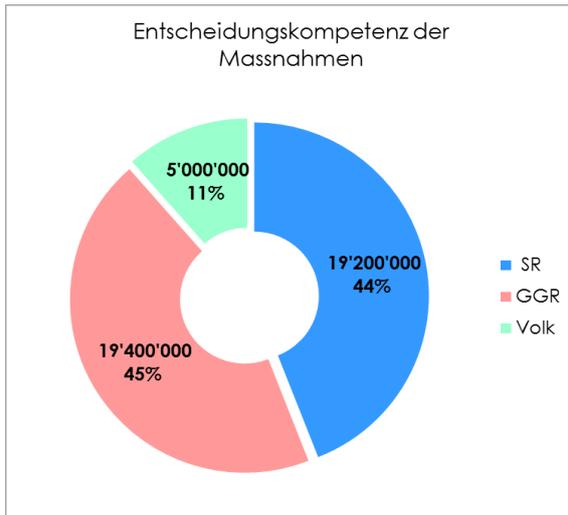
- Erfreulicherweise wird eine Vielzahl der Entlastungsmassnahmen 2016 wirksam.
- Die Wirksamkeit der Massnahmen in den Jahren 2018 und 2019+ hängen mit der Überprüfung/Revision des Personalrechts oder erst spät wirksam werdenden Aus- lagerungen zusammen.

Auswirkungen der Massnahmen auf den Stellenplan



- Insgesamt sind 577 Stellen von den Ent- lastungsmassnahmen betroffen, wobei allein 422 Stellen ausgelagert werden.
- Es wird von einer Reduktion des Stellen- plans inkl. Lehrpersonal von insgesamt 115 Stellen ausgegangen (ohne Ausbil- dungsstellen), davon entfallen:
 - auf Stellenabbau: 87
 - auf Abbau Lehrpersonal 13
 - auf Verzicht Stellenaufbau 15
- Wieweit der Stellenabbau durch Pensio- nierungen, vorzeitige Pensionierungen, Fluktuationen oder Entlassungen erfol- gen muss, kann zum heutigen Zeitpunkt noch nicht gesagt werden.

Entscheidungskompetenz der Massnahmen



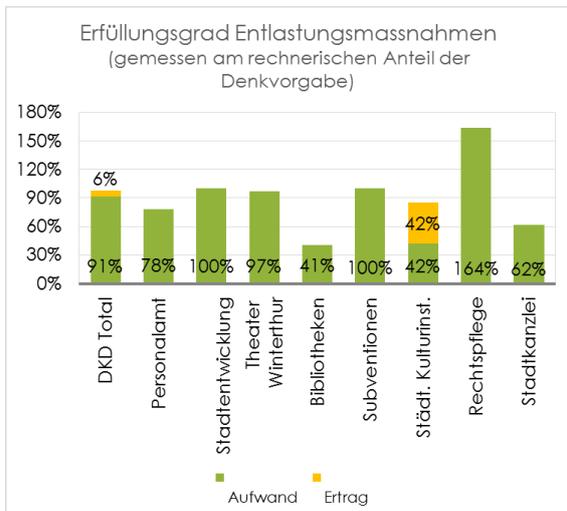
- Stadtrat und Grosse Gemeinderat entscheiden beide ziemlich exakt über den gleich hohen Anteil an Entlastungsmassnahmen.
- Grosse Gemeinderat und Volk entscheiden insgesamt über 55 % der Entlastungsmassnahmen.
- Die Verteilung der Entscheidungskompetenz auf mehrere Entscheidungsträger erhöht das Umsetzungsrisiko markant.

Im Folgenden werden die Entlastungsmassnahmen der einzelnen Departemente in ihrer Gesamtheit kurz dargestellt. Dabei wird das Ergebnis des Departements jeweils auch in Verhältnis zur rechnerischen Zielgrösse gesetzt. Die rechnerische Zielgrösse zeigt auf, wie hoch der Entlastungsbeitrag eines Departements hätte aufgrund seiner Denkvorgabe sein müssen, damit das Entlastungsziel von CHF 40 Mio. erreicht werden konnte. Erreicht ein Departement die Zielvorgabe nicht, so muss dieser Fehlbetrag durch höhere Zielbeiträge anderer Departemente kompensiert werden.

Aufgrund der knappen personellen Ausstattung der Departementssekretariate verzichtete der Stadtrat auf Antrag der Projektleitung auf Entlastungsmassnahmen bei den Departementssekretariaten.

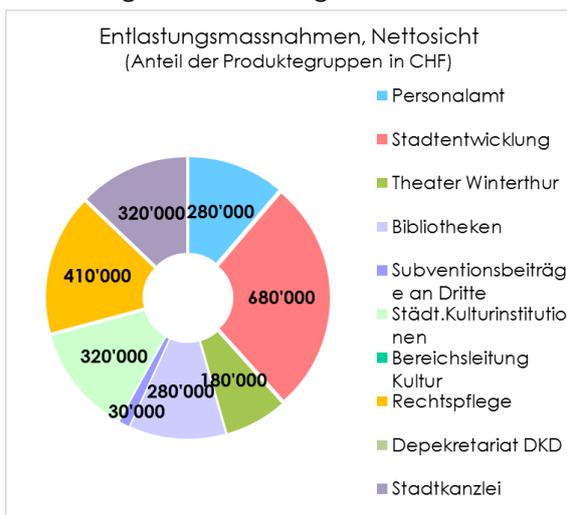
6.2. DEPARTEMENT KULTURELLES UND DIENSTE

Erfüllungsgrad der Entlastungsmassnahmen



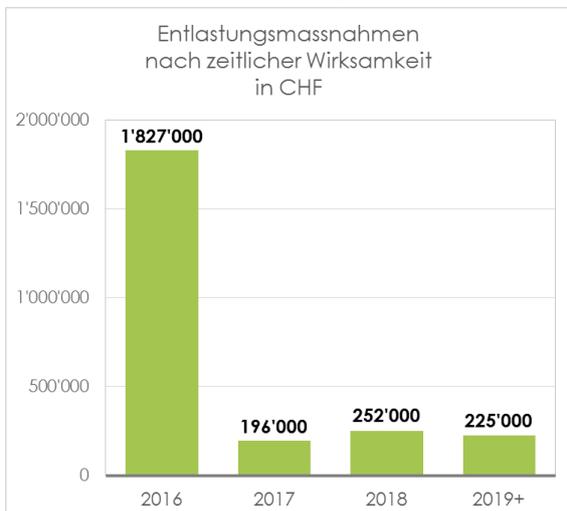
- Das DKD liegt mit 97 % Anteil am rechnerischen Zielwert nur leicht unter der Zielvorgabe.
- Die vom GGR beschlossenen Einsparungen zum Budget 2015 wurden berücksichtigt.
- Der hohe Erfüllungsgrad der Rechtspflege hängt mit der Anpassung der Denkvorgabe durch den Stadtrat zusammen. Diese wurde in der Höhe an die umsetzbaren Massnahmen angepasst.

Verteilung der Entlastungsmassnahmen auf die Produktgruppen



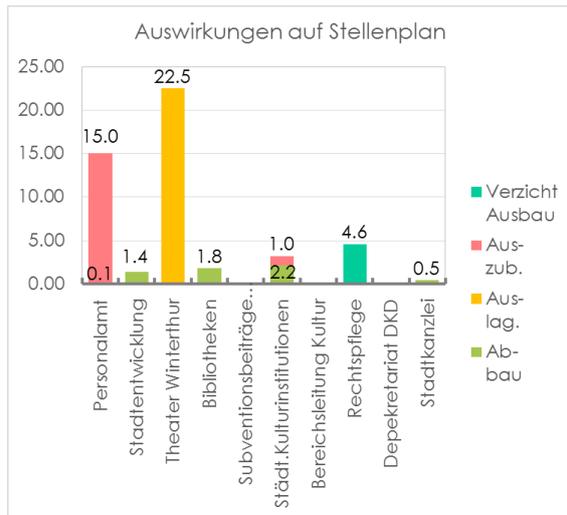
- Obwohl die PG Stadtentwicklung aufgrund ihres hohen Sparbeitrags bei «effort14+» von einer Denkvorgabe ausgenommen war, leistet sie aufgrund der GGR-Massnahmen zum Budget 2015 wiederum einen erheblichen Entlastungsbeitrag.

Wirksamkeit der Entlastungsmassnahmen auf der Zeitachse



- Der grösste Teil der Entlastungsmassnahmen wird 2016 wirksam.

Auswirkungen der Entlastungsmassnahmen auf den Stellenplan



- Über alle Departemente gesehen, fallen insgesamt 40 Ausbildungsstellen weg, davon allein im Personalamt 15, weil das Personalamt die Ausbildungsstellen für die Verwaltungsbereiche zentral führt.
- Im Verwaltungsbereich werden primär KV-Ausbildungsplätze reduziert.
- Mit der Auslagerung des Theater Winterthur werden auch die entsprechenden Stellen ausgelagert.

Eine massgebliche und für den quantitativen Erfolg des Projekts «Balance» enorm wichtige Entlastungsmassnahme wird das DKD und seine PG Personalamt umsetzen müssen, die Überprüfung/Revision des Personalrechts nämlich. Ein beachtlicher Entlastungsbeitrag in der Höhe von CHF 4,8 Mio. hängt von dieser Überprüfung ab. Der Stadtrat hat denn auch im Rahmen des Entscheidungsprozesses zum Projekt «Balance» entschieden, dass eine Überprüfung/Revision des Personalrechts in die Wege zu leiten sei.

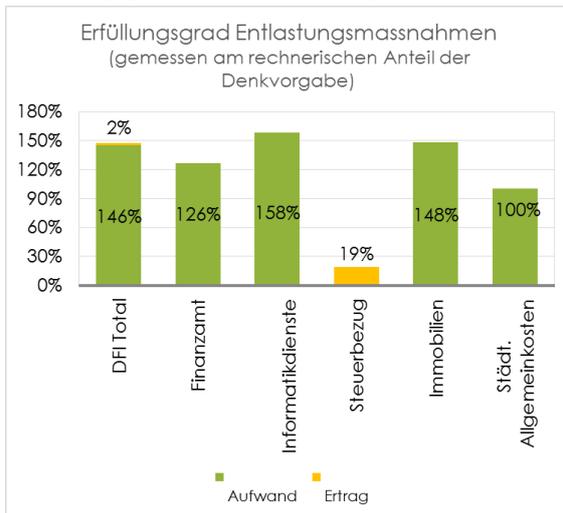
Der Entlastungsbeitrag aus der Überprüfung/Revision des Personalrechts wurde zentral bei den städtischen Allgemeynkosten eingestellt. Die effektiven Entlastungen fallen dann aber bei den einzelnen Produktgruppen an.

Dem Grossen Gemeinderat wurde angeboten, sich selbst und die ihm organisatorisch unterstellten Produktgruppen in den «Balance»-Prozess einzubinden. Da der Grosse Gemeinderat von einer Beteiligung absah, wurden diese Bereiche von der Denkvorgabe wie auch vom Entlastungsprogramm «Balance» ausgeklammert. Wieweit diese nachträglich einen solidarischen Beitrag zu den enormen Entlastungsanstrengungen der Verwaltung leisten wollen, hat der GGR zu entscheiden.

6.3. DEPARTEMENT FINANZEN

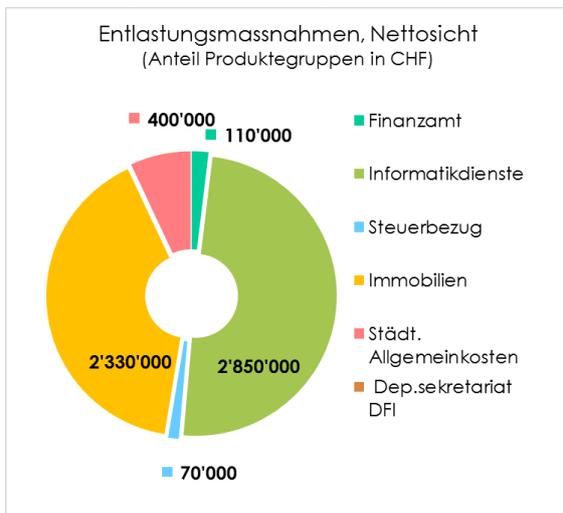
Um die Vergleichbarkeit mit den übrigen Departementen sicherzustellen, wird die nachfolgende Übersicht **ohne** den zentral bei den städtischen Allgemeynkosten eingestellten Entlastungsbeitrag von CHF 4,8 Mio. für die Überprüfung/Revision des Personalrechts dargestellt.

Erfüllungsgrad der Entlastungsmassnahmen



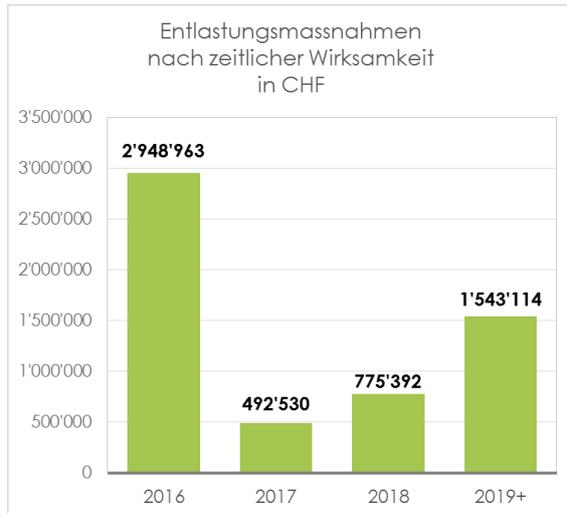
- Das DFI trägt mit 147 % überproportional zur Zielerreichung bei.
- Einzig die Produktgruppe Steuerbezug bringt keine aufwandreduzierenden Entlastungsmassnahmen, wird jedoch durch den geplanten Aufbau eines Kompetenzzentrums „Grundstückgewinnsteuern“ zusätzliche Erträge generieren.
- Alle übrigen Produktgruppen erreichen den Zielwert oder übertreffen diesen deutlich.
- Praktisch sämtliche Massnahmen sind aufwandreduzierend.

Verteilung der Entlastungsmassnahmen auf die Produktgruppen



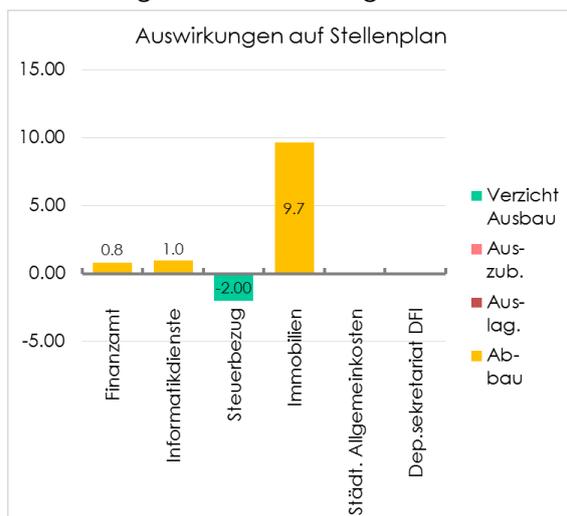
- Die grossen Entlastungsbeiträge in absoluten Zahlen tragen auch die beiden grossen Produktgruppen bei, die PG Immobilien sowie die PG Informatikdienste Winterthur.
- Hinweis: Die Entlastungen bei der IDW werden beim DFI ausgewiesen; die effektiven Kosteneinsparungen werden allerdings bei den Produktgruppen anfallen.

Wirksamkeit der Entlastungsmassnahmen auf der Zeitachse



- Ein grosser Teil der Entlastungsmassnahmen wird 2016 wirksam.
- Der dennoch beachtliche Anteil, der erst ab 2019+ wirksam wird, hängt mit IT-Umstellungen zusammen, welche auf die Produktelebenszyklen Rücksicht nehmen.

Auswirkungen der Entlastungsmassnahmen auf den Stellenplan



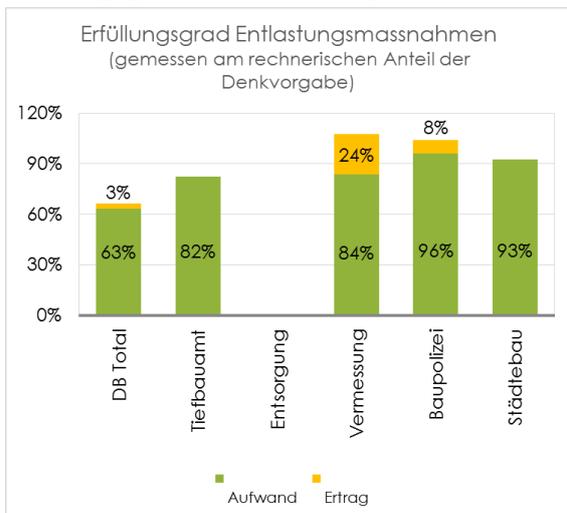
- Die Produktgruppe Steuerbezug wird ein Kompetenzzentrum „Grundstückgewinnsteuer“ aufbauen und diese Dienstleistungen anderen Gemeinden anbieten. Dafür ist ein Stellenaufbau von einer Stelle vorgesehen.
- Für eine Erhöhung der Auslastung des Scan-Centers ist ebenfalls eine zusätzliche Stelle vorgesehen.

Im Vergleich zu seiner Grösse trägt das DFI substantiell zum Projekterfolg bei.

Die Entlastungsmassnahmen bei der IDW greifen nur bei einer konsequenten Umsetzung der geplanten IT-Strategie. Die Verabschiedung dieser IT-Strategie ist eine Voraussetzung dazu. Zudem gilt es im IT-Bereich zu beachten, dass eine sehr frühzeitig einsetzende übergeordnete Projektsteuerung notwendig ist. Ebenso ist das Kosten-/Nutzenverhältnis bei IT-Projekten standardisiert auszuweisen und Verbesserungen der Arbeitsproduktivität auf Auswirkungen auf den Stellenplan hin zu untersuchen. Und zu guter Letzt ist bei Abschluss eines Projekts eine Erfolgskontrolle vorzunehmen und diese zwei Jahre nach Inbetriebnahme der neuen Applikation zu wiederholen (vgl. dazu auch die Ausführungen zu departementsübergreifenden Themenbereichen).

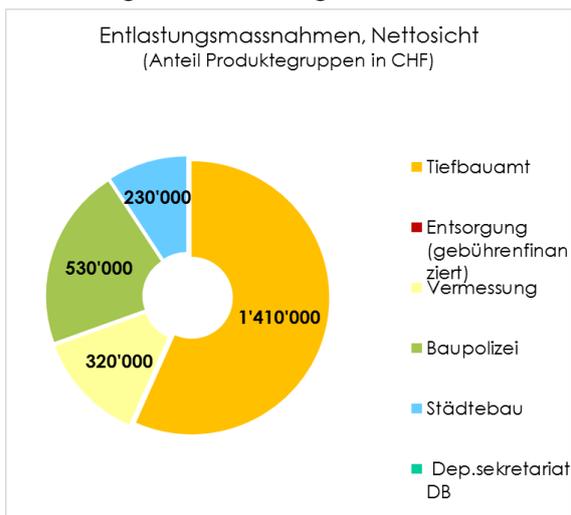
6.4. DEPARTEMENT BAU

Erfüllungsgrad der Entlastungsmassnahmen



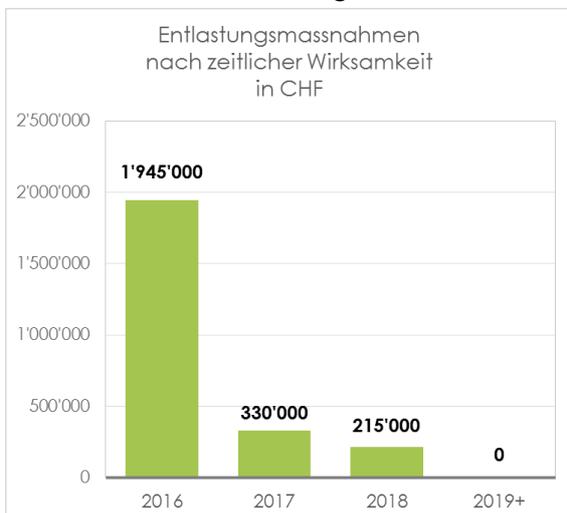
- Das Departement Bau kann aus zwei Gründen nicht mit den übrigen Departementen verglichen werden: zum einen ist die Produktgruppe Entsorgung gebührenfinanziert und zum andern erhält die PG Tiefbauamt eine aufwandorientierte Entschädigung durch den Kanton.
- Die Aufwandreduktionen der PG Entsorgung werden in der Nettosicht auf null gesetzt.
- Aufwandreduktionen bei der PG Tiefbauamt führen zu einem linearen Einnahmenverlust bei den Kantonsbeiträgen.

Verteilung der Entlastungsmassnahmen auf die Produktgruppen



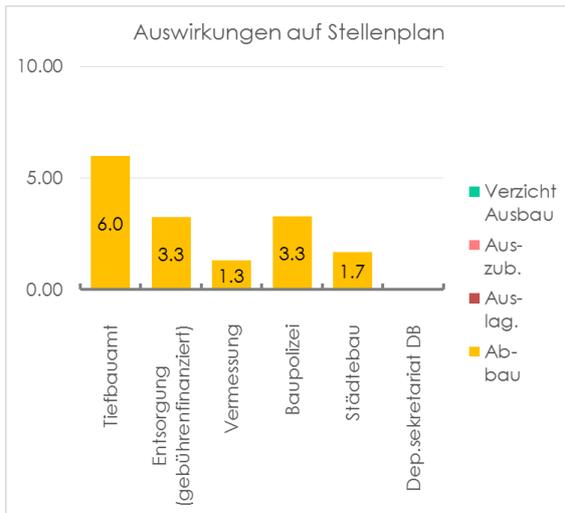
- Bei den absoluten Beiträgen ist es die PG Tiefbauamt, welche den grössten Anteil der Entlastungsmassnahmen trägt.
- Die Produktgruppen Vermessung und Baupolizei weisen einen Erfüllungsgrad von leicht mehr als 100 % aus.

Wirksamkeit der Entlastungsmassnahmen auf der Zeitachse



- Beinahe alle der Entlastungsmassnahmen werden 2016 wirksam.

Auswirkungen der Entlastungsmassnahmen auf den Stellenplan



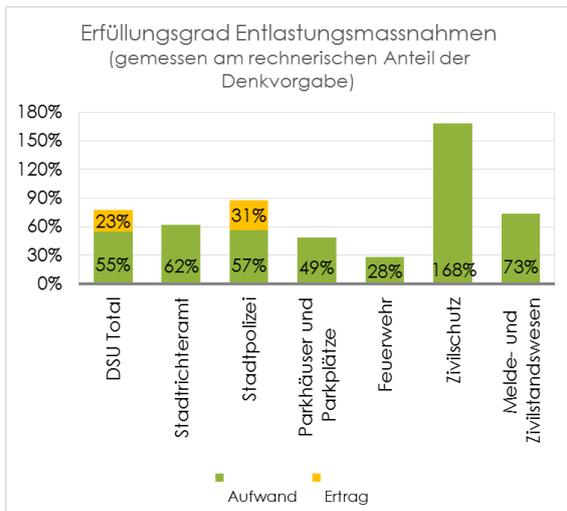
– keine Bemerkungen.

Das Departement Bau charakterisiert sich durch die schwierige Darstellung von Brutto- und Nettoentlastungen. Es hat als Querschnittsamt überdurchschnittlich viele departementale Zusammenhänge zu berücksichtigen. Die Projektregel sieht die Erreichung der Denkvorgabe mittels Aufwandreduktionen vor. Diese Aufwandreduktionen werden brutto eingestellt. Allerdings dürfen später für das effektive Entlastungsergebnis nur die Nettoentlastungen berücksichtigt werden. Bei der PG Tiefbau entfallen bei einer Aufwandreduktion Beiträge des Kantons in der Höhe von 25,4 %. Bei der PG Entsorgung vermindert die Aufwandreduktion den Cash-out der Stadt Winterthur, d.h., sie ist liquiditätswirksam; in der Erfolgsrechnung hat es aber durch die Gebührenfinanzierung keinen Effekt (Ausgleich über Konto Spezialfinanzierung).

Es sei nochmals deutlich darauf hingewiesen, dass durch die spezifischen Verhältnisse des Departements Bau die Vergleichbarkeit mit den anderen Departementen nur eingeschränkt möglich ist.

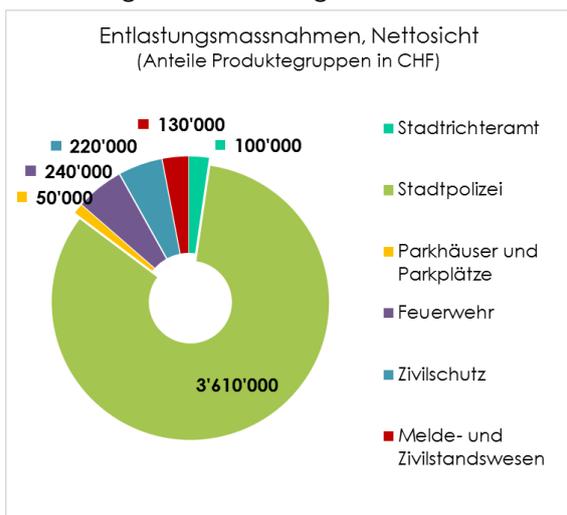
6.5. DEPARTEMENT SICHERHEIT UND UMWELT

Erfüllungsgrad der Entlastungsmassnahmen



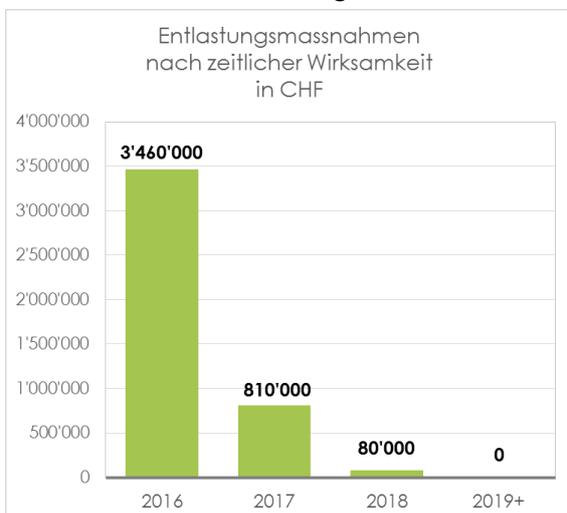
- Das Departement Sicherheit und Umwelt verfehlt den Zielerreichungsgrad markant, insbesondere wenn beachtet wird, dass dieser bei den aufwandreduzierenden Massnahmen lediglich 55 % beträgt.
- Mit Ausnahme des Zivilschutzes erreicht keine der Produktgruppen die Zielvorgabe.

Verteilung der Entlastungsmassnahmen auf die Produktgruppen



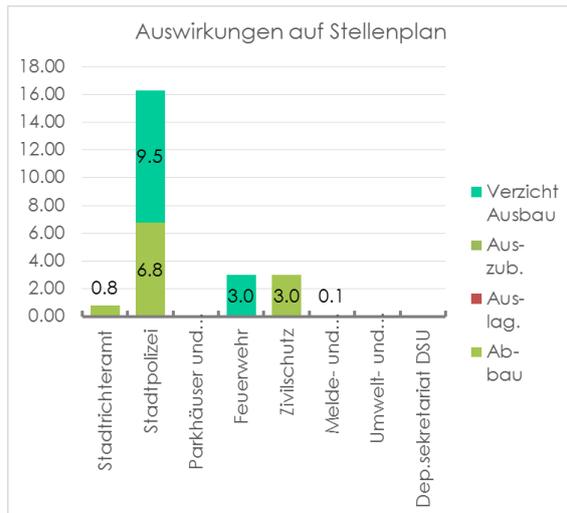
- Der grösste Anteil in absoluten Zahlen trägt auch die grösste Produktgruppe, die Stadtpolizei.

Wirksamkeit der Entlastungsmassnahmen auf der Zeitachse



- Der grösste Teil der Entlastungsmassnahmen wird 2016 wirksam.

Auswirkungen der Entlastungsmassnahmen auf den Stellenplan



- Im Unterschied zu anderen Departementen fällt der Verzicht des Stellenausbau beim DSU am stärksten ins Gewicht.

Dem Entscheid zu den Entlastungsmassnahmen des DSU gingen intensive Diskussionen voran, sowohl in der Expertengruppe wie auch mit einer Anhörung des Kommandanten der Kantonspolizei im Stadtrat. Der Stadtrat beauftragte das DSU seine Entlastungsmassnahmen teilweise zu überarbeiten bzw. Ersatzmassnahmen einzureichen. Das DSU überarbeitete seine Entlastungsmassnahmen in der Folge insgesamt zweimal.

Der Stadtrat hat mit grosser Sorgfalt um umsetzbare Lösungen gerungen. Dabei war es für den Stadtrat klar, dass es nicht verantwortbar war, auf der einen Seite zum Teil rigoros Leistungen und dutzende Stellen bei Produktgruppen abzubauen und bei der Stadtpolizei oder der Feuerwehr im gleichen Atemzug einen Stellenausbau voranzutreiben. Dennoch hatte sich der Stadtrat zum Ziel gesetzt, die Vorgaben aus der Volksabstimmung zum Stellenbestand der Stadtpolizei zu respektieren und sinngemäss umzusetzen.

Aus den Diskussionen um die Entlastungsmassnahmen ergab sich zum einen, dass die Kantonspolizei für den Einsatz in der Region Winterthur/Weinland rund 80 bis 100 Kantonspolizisten in Winterthur stationiert hat und zum andern, dass von den 207,5 Stellen vereidigter Polizisten der Stadtpolizei Winterthur etwa 70 nur zum Teil Schichtdienst leisten. Neben ihrer angestammten Tätigkeit z.B. in Verkehrserziehung, Jugendpolizei oder in der Fachstelle Häusliche Gewalt werden sie auch zu Grosseinsätzen aufgeboten oder an den Wochenenden (Freitag – Sonntag) im Schichtdienst eingesetzt (Stichworte „Brennpunktbewirtschaftung“, AHAB). Ein vereidigter Polizist ist beispielsweise auch im Fundbüro tätig, ein anderer wurde im Anschluss an die Gespräche zur Freiraum-Thematik als „Gastro-Manager“ zur Verstärkung ins Team der Wirtschaftspolizei abberufen (Vermittler und Ansprechperson bei Nutzungskonflikten im öffentlichen Raum).

Der Stadtrat sah sehr wohl die Möglichkeit, mit internen Reorganisationsmassnahmen, wie sie auch von der Expertengruppe vorgeschlagen worden sind, die Stärkung der polizeinahen Tätigkeiten zu erreichen. Dabei stiess er aber immer wieder an die Grenzen der fixen Anzahl vereidigter Polizisten, wie es die Volksinitiative vorgab. Eine Verschiebung beispielsweise von vereidigten Polizisten weg vom Fundbüro hin zu polizeinahen Tätigkeiten würde die Volksinitiative weiterhin nicht erfüllen, weil sich an der Anzahl der vereidigten Polizisten nichts ändern würde. Da es aber kaum im Sinne der Initianten war, die Zahl vereidigter Polizisten im administrativen Bereich zu erhöhen (und diese Erhöhung würde quantitativ die Vorgabe aus der Volksinitiative erfüllen), entschied sich der Stadtrat für die qualitative Umsetzung der Initiative. Mit welchen polizeiinternen Massnahmen dieses Ziel erreicht werden soll, wird derzeit geprüft. Wie der Stadtrat bereits verschiedentlich dargelegt hat, steht aber eine Verstärkung der Frontpolizei im Vordergrund. Er will die sechs bestehenden Dienstgruppen personell um zwei Stellen aufstocken, d.h. um insgesamt 12 Stellen verstärken. Dies auch darum, weil es insbesondere die Angehörigen der Dienstgruppen sind, die von der

Bevölkerung als Polizei wahrgenommen werden und welche für die Sicherheit sorgen. Der Stadtrat ist überzeugt, damit das Kernanliegen der Volksinitiative zu erfüllen. Gleichzeitig soll im Rahmen des Projekts «Balance» aber der Personalbestand der Stadtpolizei auf dem Stellenbestand vom 31. Dezember 2014 eingefroren und interne Reorganisationsmassnahmen in Gang gesetzt werden, welche sicherstellen, dass die Verstärkung der Dienstgruppen erreicht wird.²

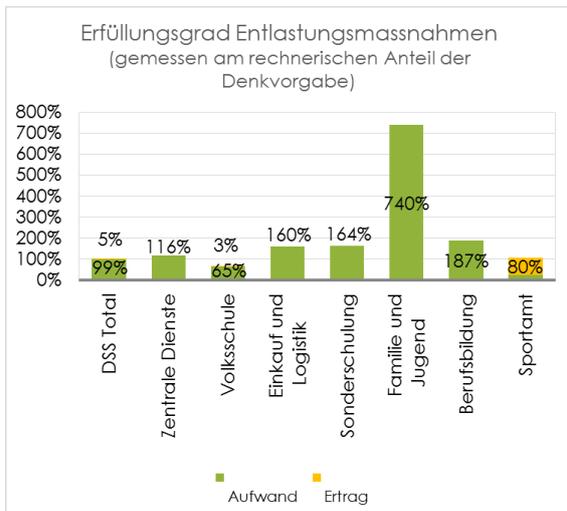
Der geplante Stellenausbau bei der PG Feuerwehr war für den Stadtrat im Rahmen des Projekts «Balance» und der umzusetzenden Entlastungsmassnahmen bei anderen Produktgruppen ebenfalls ein Zeichen in die falsche Richtung. Ein Verzicht auf den Ausbau schien ihm auch möglich, weil die Vollzugsvorschriften für das Feuerwehrwesen lediglich eine Ca.-Grösse und nicht absolut vorgeschriebene Bestandeszahlen vorgeben.³

² Von den insgesamt in der Volksabstimmung geforderten 14 aufzustockenden Stellen wurden 4,5 Stellen bis zum 31. Dezember 2014 aufgestockt. Auf den Rest des Aufbaus, nämlich 9,5 Stellen, soll verzichtet und der Stellenetat vereidigter Polizistinnen und Polizisten auf dem Stand von Ende 2014 eingefroren werden. Mit seinem «Balance»-Entscheid, durch interne Reorganisationsmassnahmen die Dienstgruppen zusätzlich um 12 Stellenwerte aufzustocken, übertrifft der Stadtrat im sicherheitsrelevanten Bereich die Forderung der Initiative um 2,5 Stellenwerte.

³ § 8 Vollzugsvorschriften für das Feuerwehrwesen geht bei den Leistungsvorgaben für die Orts- und Berufsfeuerwehr von ca. 10 Angehörigen der Feuerwehr (AdF) aus.

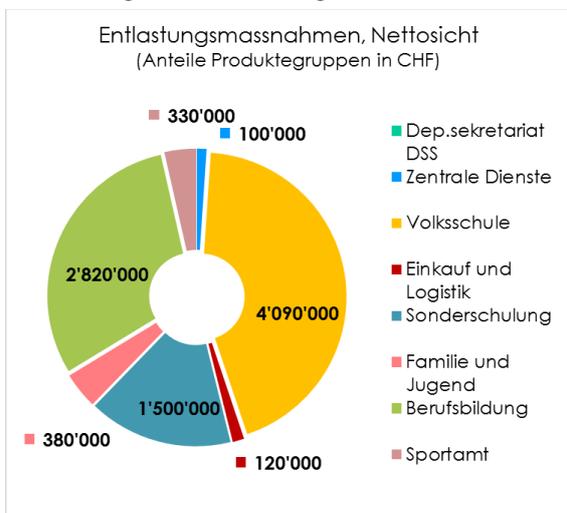
6.6. DEPARTEMENT SCHULE UND SPORT

Erfüllungsgrad der Entlastungsmassnahmen



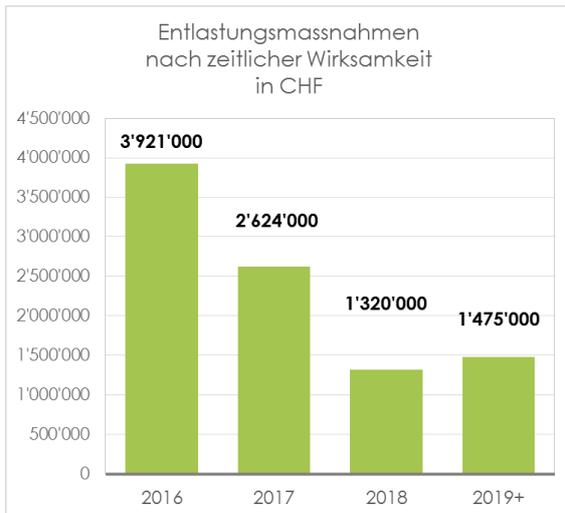
- Als grosses Departement wird das Departement Schule und Sport von möglichen Entlastungen durch die Überprüfung/Revision des Personalrechts profitieren. Diese sind zentral eingestellt und werden beim DSS nicht ausgewiesen.
- Das DSS erfüllt die rechnerische Vorgabe mit 99 %. Bis auf wenige Ausnahmen sind es aufwandreduzierende Entlastungsmassnahmen.
- Die PG Volksschule liegt als einzige PG deutlich unter der Zielvorgabe.
- Die PG Sportamt erreicht die Zielvorgabe mit 26 % aufwandreduzierenden und 80 % ertragssteigernden Massnahmen.
- Auf Wunsch des DSS wurde die Denkvorgabe bei der Sonderschulung stark reduziert; eine Kompensation erfolgte u.a. über die PG Familie und Jugend.

Verteilung der Entlastungsmassnahmen auf die Produktgruppen



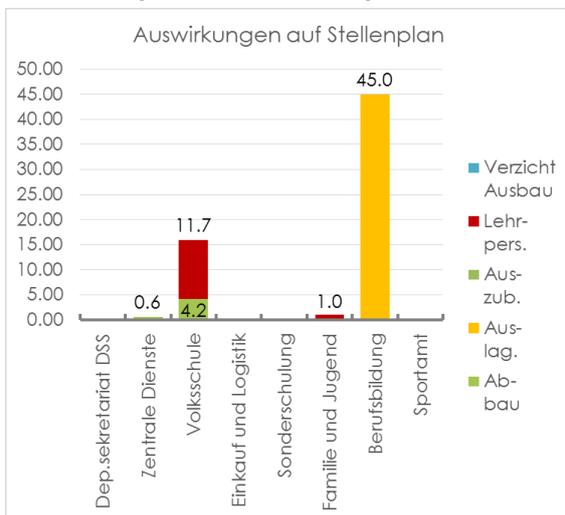
- Die PG Volksschule und die PG Berufsbildung tragen den grössten absoluten Anteil an den Entlastungsmassnahmen.
- Die Entlastung bei der PG Berufsbildung hängt mit der Reduktion des Beitrags der Stadt Winterthur an die Mechatronikschule Winterthur (msw) und der Prüfung tragfähiger Zukunftslösungen zusammen; diese Prüfung hat zum Ziel, eine tragfähige private Lösung zu finden, welche es längerfristig ermöglicht, den städtischen Beitrag markant zu reduzieren.

Wirksamkeit der Entlastungsmassnahmen auf der Zeitachse



- Die Entlastungsmassnahmen verteilen sich auf alle vier Jahre.
- Einige finanziell substantielle Massnahmen greifen nicht sofort wie beispielsweise die Suche einer neuen Träger-schaft bei der Sonderschulung oder die Lösung für die msw.

Auswirkungen der Entlastungsmassnahmen auf den Stellenplan



- Die Auswirkungen auf den Stellenplan finden sich primär beim Lehrpersonal. Bei der Berufsbildung sind 45 Stellen von der neuen Lösung der msw betroffen.

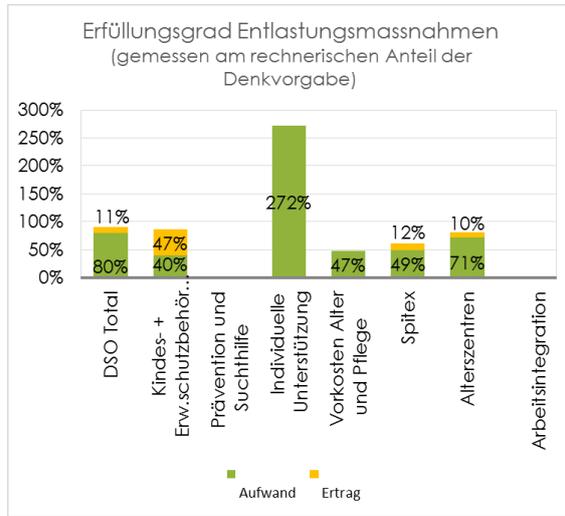
Die vorgeschlagenen Entlastungsmassnahmen zeigen die grosse Bereitschaft des DSS, im Projekt die richtigen Fragen zu stellen und auch Entlastungsmassnahmen mit Leistungsreduktionen vorzuschlagen. Nachfolgend seien beispielhaft aufgeführt:

- die Suche nach einer neuen Lösung für die Mechatronikschule Winterthur mit dem längerfristigen Ziel, den städtischen Beitrag markant zu reduzieren.
- Zusammenlegung der Schulbibliotheken mit den Quartierbibliotheken (auf Anstoss des DKD).

Das DSS trägt mit seinen Entlastungsmassnahmen substantiell zum Projekterfolg bei.

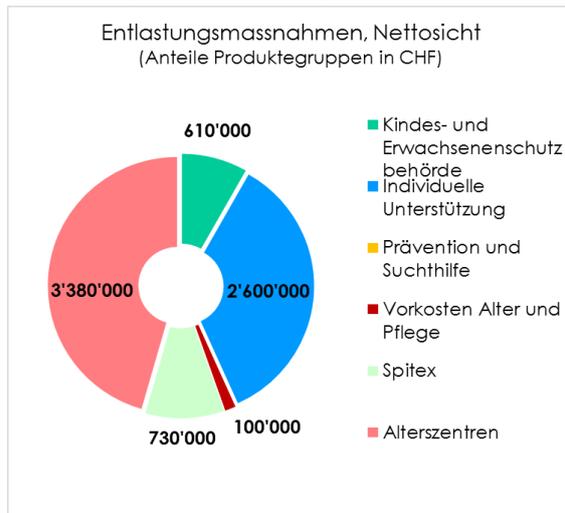
6.7. DEPARTEMENT SOCIALES

Erfüllungsgrad der Entlastungsmassnahmen



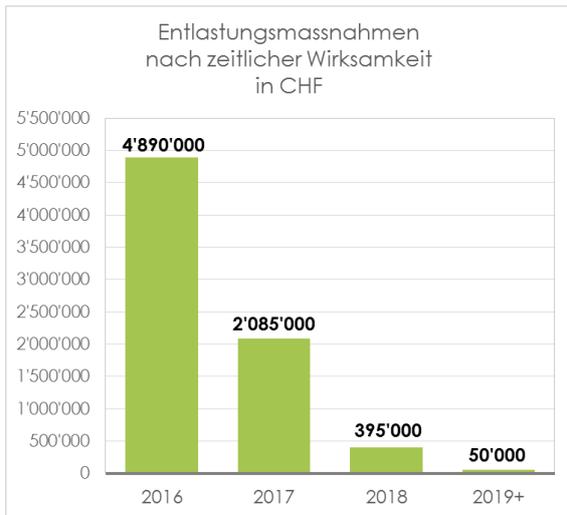
- Als grosses Departement wird das Departement Soziales von möglichen Entlastungen durch die Überprüfung/Revision des Personalrechts profitieren. Diese sind zentral eingestellt und werden beim DSO nicht ausgewiesen.
- Das Departement Soziales erfüllt die rechnerische Vorgabe mit 91 %, wobei 11 % Ertragsmassnahmen darstellen.
- Die PG Individuelle Unterstützung war nicht in den «Balance»-Prozesses involviert (Transferleistungen). Bei der Schlussbereinigung wurden aber die beiden Massnahmen „Teilaufhebung Gemeindegzuschüsse“ und „intensivere Betreuung von Sozialhilfeempfängenden mit dem Ziel der Reduktion der Bezugsdauer“ von der PG Sozial- und Erwachsenenhilfe neu zur PG Individuelle Unterstützung hin verschoben. Um die Vergleichbarkeit nicht zu beeinträchtigen, wurde die Denkvorgabe für die PG Sozial- und Erwachsenenhilfe für die PG Individuelle Unterstützung übernommen.

Verteilung der Entlastungsmassnahmen auf die Produktgruppen



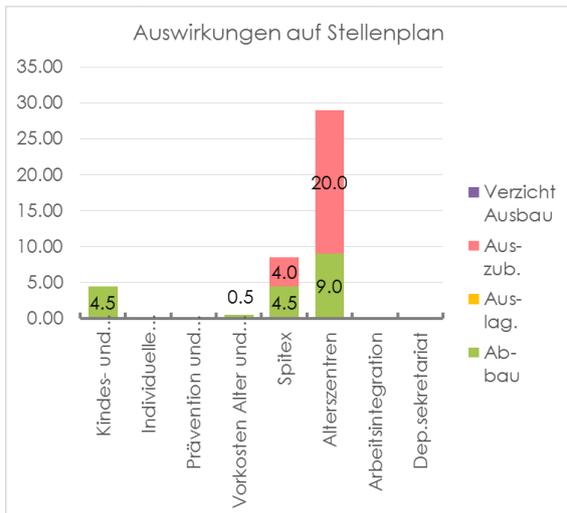
- Mit der Angleichung der Kosten der Alterszentren an den kantonalen Benchmark leistet die PG Alterszentren einen substantiellen Entlastungsbeitrag.
- Die Entlastung der PG Individuelle Unterstützung geht primär auf die Teilaufhebung der Gemeindegzuschüsse zurück.

Wirksamkeit der Entlastungsmassnahmen auf der Zeitachse



- Der grösste Teil der Entlastungsmassnahmen fallen in den Jahren 2016 und 2017 an.
- Allfällige Entlastungsmassnahmen aus der Überprüfung/Revision des Personalrechts würden erst 2018 und 2019+ wirksam und sind hier nicht abgebildet.

Auswirkungen der Entlastungsmassnahmen auf den Stellenplan



- Der Abbau um 20 Ausbildungsstellen ist die grösste Personalmassnahme. Trotz dieses Rückgangs nimmt die PG Alterszentren den Ausbildungsauftrag weiterhin gut wahr.

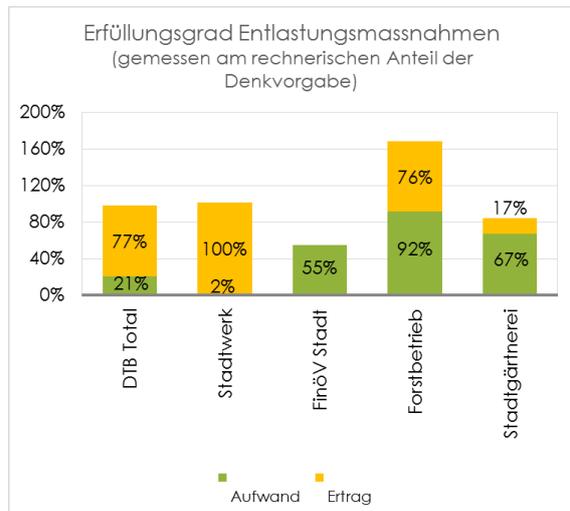
Bei der Beurteilung der Entlastungsmassnahmen war es für den Stadtrat von grosser Wichtigkeit, nicht Massnahmen zuzustimmen, die letztlich nur zu einer „Problemverlagerung“ in andere Produktgruppen führen könnten. Das betraf insbesondere die PG Prävention und Suchthilfe sowie die PG Arbeitsintegration. Hier verzichtete der Stadtrat auf jegliche Entlastungsmassnahmen.

Bei der PG Sozial- und Erwachsenenhilfe stimmte der Stadtrat dem Vorschlag des DSO zu, mit gezieltem höherem Personaleinsatz die Fallablösequote steigern zu wollen. Damit gab er grünes Licht für diesen Versuch, auch wenn der Erfolg dieser Massnahme ungewiss bleibt. Diese Massnahme wurde letztlich der PG Individuelle Unterstützung zugeordnet, weil dort die effektive Entlastung eintritt.

Der Stadtrat diskutierte intensiv über die Auslagerung der PG Spitex und der PG Alterszentren. Er verzichtete aber darauf, im Projekt «Balance» diese Auslagerungen betragsmässig zu erfassen.

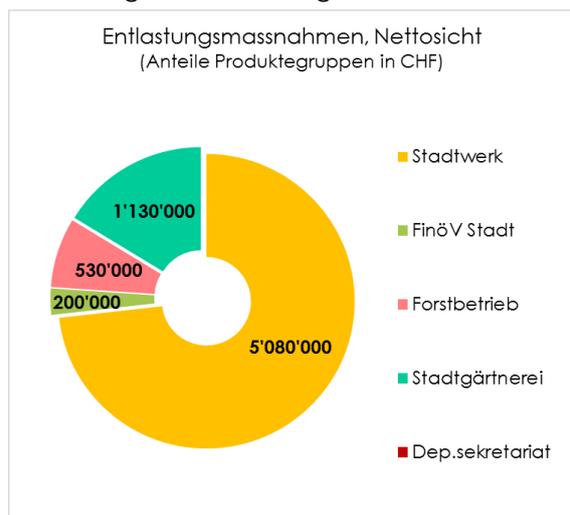
6.8. DEPARTEMENT TECHNISCHE BETRIEBE

Erfüllungsgrad der Entlastungsmassnahmen



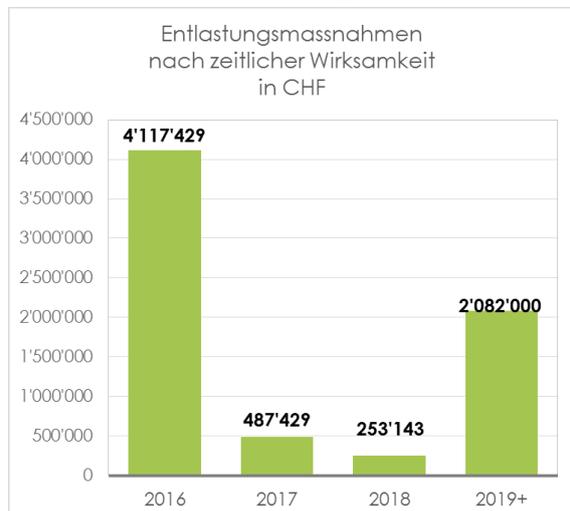
- Das Departement Technische Betriebe lässt sich, analog dem DB, kaum mit den anderen Departementen vergleichen, weil die grösste Produktgruppe Stadtwerk gebührenfinanziert ist. Dennoch erfüllt das DTB dank der Möglichkeit, die Erträge steigern zu können, die rechnerische Vorgabe mit 113 %. Der Anteil der Ertragsmassnahmen beträgt 86 %.

Verteilung der Entlastungsmassnahmen auf die Produktgruppen



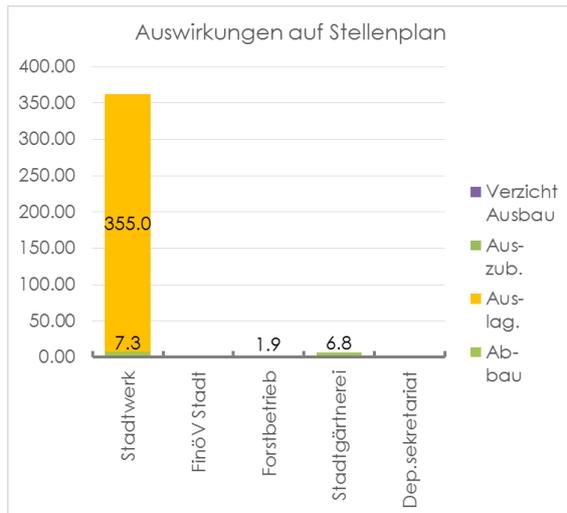
- Den Grossteil des absoluten Entlastungsbeitrags bringt die PG Stadtwerk (nur Ertragsmassnahmen, da sämtliche aufwandreduzierende Massnahmen auf null gesetzt worden sind).
- Die PG Stadtwerk hat im Umfang von CHF 3,75 Mio. aufwandreduzierende Massnahmen, die umgesetzt werden. Diese werden in der Nettosicht nicht ausgewiesen.
- Einen substantiellen Beitrag leistet zudem die PG Stadtgärtnerei.

Wirksamkeit der Entlastungsmassnahmen auf der Zeitachse



- Der Grossteil der Massnahmen ist 2016 wirksam.
- Die geplante Ausgliederung des Stadtwerks wird auf der Zeitachse erst in den Jahren 2019+ wirksam.

Auswirkungen der Entlastungsmassnahmen auf den Stellenplan



- Der Stellenplan ist grösstenteils durch die geplante Auslagerung der PG Stadtwerk betroffen.

Beim Departement Technische Betriebe gilt es zu beachten, dass es sich teilweise um gebührenfinanzierte Produktgruppen handelt. In der Nettosicht werden die Entlastungsmassnahmen dieser Produktgruppen auf null gesetzt, sofern es sich nicht um neue zusätzliche Einnahmen zugunsten des steuerfinanzierten Bereichs handelt.

Was in der Darstellung der Nettosicht verloren geht, ist die Tatsache, dass die PG Stadtwerk aufwandreduzierende Entlastungsmassnahmen von CHF 3,75 Mio. vorsieht. Diese Aufwandreduktionen haben einen positiven Effekt auf die Liquidität der Stadt Winterthur, sind aber im steuerfinanzierten Bereich unwirksam.

Kurzfristige Einnahmemöglichkeit sind die neu vorgesehenen Netzentschädigungen für das Stromnetz von CHF 3,0 Mio. Für die Entschädigung gibt es eine gesetzliche Grundlage. Diese Entschädigung hat zudem den Vorteil, dass sie bei einer späteren Netzliberalisierung nicht nur von Stadtwerk, sondern von allen Stromlieferanten zu bezahlen ist.

7 | DEPARTEMENTSÜBERGREIFENDE THEMEN

Im Laufe des Projekts haben sich departementsübergreifende Themen aufgetan, welche im Anschluss an «Balance» aufgegriffen und bearbeitet werden sollten, die aber in der kurzen verfügbaren Zeit von «Balance» nicht mit der notwendigen Sorgfalt und Tiefe hätten bearbeitet werden können. Es sind dies:

- Konsequente Umsetzung der IT-Strategie; es gibt über 2'000 unterschiedliche Applikationen in der Stadt Winterthur, allein 15 für Schlüsselverwaltungen und 18 für die Buchhaltung.
- Aufgabenüberschneidungen bei Stadtentwicklung und Amt für Städtebau.
- KVA und Sammeldienst; Prüfung der Führung im gleichen Departement.
- Kläranlage und Stadtentwässerung; Prüfung der Führung im gleichen Departement.
- Umgang mit dem Projekt Neubau Polizeigebäude.

Das Projektmanagement ist zu verbessern:

- Die Stadt Winterthur arbeitet an zu vielen Projekten, die zu spät priorisiert werden. Es ist ein Entscheidungsprozess zu etablieren, bei welchem die Projekte zu einem sehr frühen Zeitpunkt (Projektidee bzw. Projektskizze) von einem „Projektausschuss“ entschieden werden. Es dürfen nur Projekte weiterverfolgt werden, welche diese Hürde schaffen. Es fallen alle Projekte unter diesen Entscheidungsprozess, insbesondere aber Bau- und IT-Projekte.
- Ein qualifiziertes und systematisch betriebenes Projektmanagement sollte implementiert und hierfür die notwendigen personellen Ressourcen geschaffen werden. Das Projektmanagement umfasst auch zwingend eine Projekterfolgskontrolle bis zum und nach Abschluss der Projekte.
- Der Nutzen von Projekten muss auch in finanzieller Hinsicht durch plausible Annahmen und konkrete Berechnungen nachgewiesen werden.

Innerbetriebliche Leistungen und Prozesse sind zu optimieren:

- Die Projektleitung teilt die Meinung des Projektteams, dass viele Prozesse in der Stadt Winterthur historisch gewachsen sind und nicht immer die Bereitschaft besteht, diese Prozesse kritisch zu hinterfragen. Organisatorisch ist die Stadt Winterthur zu konservativ und zu wenig innovativ unterwegs.
- Das äusserst aufwändige Mitberichtsverfahren ist zu straffen und auf wenige, wirklich weitreichende Entscheide zu beschränken.

8 | DANK

Die Projektleitung möchte sich bei allen Beteiligten für ihre Gesprächsbereitschaft und ihre Bereitschaft, der Projektleitung das notwendige Vertrauen zu schenken, bedanken.

Ein grosser Dank geht an die Mitglieder des Projektteams, welche mit grossem Einsatz und uneigennützig sich in den Dienst des Projekts «Balance» gestellt haben.