



Protokollauszug vom

29.04.2020

Departement Bau / Tiefbauamt:

Zur Information des Stadtrats: Berichterstattung betreffend dritter negativer Nettozielabweichung in Folge der Produktegruppe Tiefbau

IDG-Status: öffentlich

SR.20.265-1

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Der Stadtrat nimmt die Berichterstattung zur negativen Nettozielabweichung der Produktegruppe Tiefbau gemäss Art. 45 der Vollzugsverordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur zustimmend zur Kenntnis.

2. Mitteilung an: Departement Finanzen, Finanzamt; Departement Bau, Controlling und Finanzen, Tiefbauamt; Finanzkontrolle.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:

A. Simon

## **Begründung:**

### **1. Ausgangslage**

Art. 45 der Vollzugsverordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur regelt die Massnahmen bei Nichterreichung des Globalbudgets. Dabei ist vorgesehen, dass die Departementsleitung eine Analyse der Gründe und eine Berichterstattung zuhanden des Stadtrates anordnet, wenn eine Produktgruppe während drei aufeinander folgenden Jahren negative Nettozielabweichungen ausweist oder über den gleichen Zeitraum ihre parlamentarischen Ziele nicht erreicht.

Die Nettozielabweichung der Produktgruppe Tiefbau (322) im Tiefbauamt des Departements Bau war in den Jahren 2017 bis 2019 negativ. Zur Produktgruppe Tiefbau gehören die Abteilungen Verkehr, Projekte und das Strasseninspektorat.

Mit Beschluss des Stadtrates vom 04.03.2020 (SR.20.158-1) wurde das Departement Bau entsprechend beauftragt, eine Analyse der Gründe vorzunehmen und dem Stadtrat bis 15. April 2020 darüber Bericht zu erstatten.

### **2. Bericht zur Situation 2019**

#### **2.1 Umwandlungsprozess im Tiefbauamt**

Das Tiefbauamt hat sich in den letzten drei bis vier Jahren einem stetigen Umwandlungsprozess unterzogen. Bei allen Abteilungen der Produktgruppe waren dringend notwendige Organisationsentwicklungen und -optimierungen angezeigt, um die Betriebseinheiten für die aktuellen Anforderungen und veränderten Rahmenbedingungen «fit zu machen».

Als erstes wurden die Reviere im Strasseninspektorat grundsätzlich überprüft und in Anlehnung an die baulichen Entwicklungsschwerpunkte der Stadt Winterthur neu aufgeteilt. Die Anzahl der Reviere wurde von neun auf sieben reduziert. Eine Ertüchtigung und Erneuerung der Revierstützpunkte ist noch in der Umsetzungsphase. Aktuell ist eine weitere – extern begleitete – Organisationsentwicklung (OE) im Strasseninspektorat im Gang, welche Erkenntnisse zu Synergien mit anderen Betrieben im Tiefbauamt und damit verbundene Antworten auf Zuordnungsfragen (Werkstatt, Fuhrdienst, Signalisation etc.) liefern soll.

Eine weitere einschneidende Organisationsentwicklung im Zeitraum 2017 bis 2019 war die Zusammenlegung der Verkehrsthemen im Tiefbauamt. Nach der Verschiebung der Verkehrsplanung vom Amt für Städtebau ins Tiefbauamt per 1. Februar 2017 folgte im Jahr 2019 der departementsübergreifende Transfer sämtlicher Verkehrsdienstleistungen vom Departement Sicherheit und Umwelt (Stadtpolizei) ins Departement Bau (Tiefbauamt). Als Folge wurde die Abteilung

Verkehr völlig neu organisiert und personell vervollständigt. Die Zusammenführung der Themenbereiche wie auch die personelle Konstituierung führte dazu, dass die Produktivität der Abteilung Verkehr vorübergehend nicht das angestrebte Mass erreichen konnte.

Neben diesen beiden Hauptorganisationsentwicklungen wurden auch in der Abteilung Projekte organisatorische und aufgabenspezifische Optimierungen vorgenommen. Die seit den Sparmassnahmen (Projekt «Effort 14+» und Projekt «Balance») anhaltende personelle Unterbesetzung insbesondere in der Abteilung Projekte wird durch die per 2019 vom Grossen Gemeinderat zugesprochene personelle Ergänzung um eine Projektleiterstelle minimalst entschärft. Die Besetzung der Stelle gestaltete sich schwierig und konnte erst im Sommer 2019 erfolgen. Der neue Projektleiter steht noch mitten in der Einarbeitungsphase (Zentrumserschliessung Neuhegi-Grüze) und wird seine Produktivität erst später erlangen.

Diese Organisationsentwicklungen aber insbesondere auch die personellen Unterbesetzungen bei der Planung, Projektierung und Realisierung der anstehenden Strassenbauprojekte führen zu einer reduzierten Produktivität innerhalb der gesamten Produktgruppe und damit verbunden seit mehreren Jahren zu einer grossen Diskrepanz zwischen budgetierten Leistungen (Erträgen) und effektiver Leistungserbringung der massgebenden Abteilungen. Obschon alle Leistungsträgerinnen und Leistungsträger ihr Bestes geben und intensiv an der Umsetzung der anstehenden Projekte arbeiten, sind zwischen den jeweils zu optimistisch geplanten (budgetierten) und letztendlich effektiv erbrachten Leistungen grosse Differenzen feststellbar. Neben organisatorischem Optimierungspotenzial und personellen Unterbesetzungen sind die zunehmend aufwändigeren Projektfestsetzungsabläufe bei den bedeutenden Strassenprojekten Hauptgründe für diese Abweichungen. Dies wird durch die zahlreichen anstehenden Grossprojekte (Technikumstrasse, Zürcherstrasse, Frauenfelderstrasse, Querung Grüze, Zentrumserschliessung Neuhegi-Grüze etc.) zusätzlich akzentuiert. Indem diese grossen Projekte mehrheitlich in einer frühen Planungsphase (Machbarkeitsstudien, Vorstudien) stehen und Projekteigenleistungen erst in der Realisierungsphase verrechnet werden, fallen die entsprechenden Erträge erst später an.

In diesem Zusammenhang ist es ausserordentlich wichtig, dass die bereits umgesetzten als auch eingeleiteten Organisationsentwicklungen und -optimierungen zunehmend greifen und zudem die personelle Verstärkung in den Abteilungen Verkehr und Projekte zeitnah möglich wird. Entsprechende Stellenanträge sind für das Jahr 2021 und die Folgejahre gestellt.

Gleichzeitig muss aber auch die Budgetierungsgenauigkeit in der Produktgruppe Tiefbau verbessert werden. Durch diverse Korrekturen im Hinblick auf das Budget 2021 (Rahmenbudget) wird diesem Umstand Rechnung getragen.

## 2.2 Hauptpositionen der Nettozielabweichungen

Die Nettozielabweichungen der letzten drei Jahre haben sich wie folgt entwickelt und sind im Wesentlichen durch folgende Hauptpositionen verursacht:

	Budget	Rechnung	Abweichung
2017	19'299'950	19'724'336	-424'386
2018	19'555'704	20'344'179	-788'475
2019	19'473'437	19'882'616	-409'179

- Fehlende Erträge (Projekteigenleistungen) bei Strassenbauprojekten infolge von diversen grossen Projekten, welche erst in einer frühen Planungsphase stehen sowie durch zu geringe Investitionsvolumen (zu tiefe Produktivität) und zeitliche Verschiebungen der Einnahmen bei neuem Personal.
- Fehlende Gebühren im Strasseninspektorat durch starker Rückgang von Belagsinstandstellungen für Dritte (u.a. Glasfasernetz DTB).
- Anstieg von internen Verrechnungen aus der Produktgruppe Entsorgung (328), indem von der bisherigen Netto- zu einer Bruttoverbuchung (ohne Rabattierung) umgestellt werden musste (in den Budgets 2018, 2019 und 2020 nicht enthalten).

## 3. Eingeleitete Massnahmen

- Die notwendigen Organisationsentwicklungen innerhalb der Produktgruppe Tiefbau sind allesamt eingeleitet, im Gang und zum Teil bereits umgesetzt. Die Wirksamkeit der damit verbundenen Optimierungsmassnahmen wird sich sukzessive und zunehmend positiv auf die Effizienz, Produktivität und damit das Jahresergebnis auswirken.
- Die fehlenden personellen Ressourcen für die Planung, Projektierung und Realisierung von Infrastrukturprojekten sind einzelfallweise bereits bewilligt und entsprechende Stellen besetzt. Sehr wichtig ist diesbezüglich die Genehmigung der zusätzlich beantragten 600 Stellenprozente für das Jahr 2021 sowie nochmals je 100 Prozent für die Jahre 2022 und 2023 (FAP). Nur mit diesen personellen Verstärkungen gelingt es, die anstehenden Grossprojekte (u.a. Projekte der Agglomerationsprogramme) zeitgerecht umzusetzen und damit verbunden die Erträge aus den Projekteigenleistungen zu generieren.
- Im Rahmen der Budgetierung (Rahmenbudget) für das Jahr 2021 wurden verschiedene Positionen auf realistische Werte angepasst. So wurden z.B. die erwarteten Projekteigenleistungen korrigiert, die Aufwendungen für den Unterhalt von kommunalen Strassen angepasst oder interne Verrechnungen (Produkt Entwässerung an PG Tiefbau) entsprechend berücksichtigt.

Damit können die Budgetierungsgenauigkeit erhöht und realistische Budgetzielvorgaben erreicht werden. Die Wirksamkeit dieser Massnahmen wird sich allerdings erst ab dem Jahresergebnis 2021 auswirken.

Grundsätzlich geht das Tiefbauamt für 2020 und die Folgejahre von einer Stabilisierung der Rechnungsergebnisse aufgrund der ergriffenen Massnahmen aus. Allerdings ist die finanzielle Situation des Tiefbauamtes aufgrund der Corona-Virus-Pandemie wiederum sehr unsicher geworden. Verzögerungen bei verschiedenen Bauvorhaben und grössere Ertragsausfälle (z.B. Plakatwerbung etc.), aber auch nicht vorgesehene Mehraufwendungen (z.B. Produktivitätsausfälle beim Betriebspersonal etc.) könnten das Ergebnis entsprechend verschlechtern.

#### **4. Kommunikation**

Es ist keine Medienmitteilung vorgesehen.