



Protokollauszug vom

05.07.2023

Departement Bau und Mobilität / Amt für Städtebau:

Standardisierung des Bestellprozesses für städtische Hochbauvorhaben

IDG-Status: teilweise öffentlich

SR.23.500-1

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Der Bestellprozess für städtische Hochbauvorhaben wird genehmigt.
2. Die Departemente werden beauftragt, bis spätestens Anfang 2024 für zukünftige Hochbauvorhaben das Bestellformular zu verwenden und den beschriebenen Prozessablauf insbesondere die Schritte «1 Bedürfnisantrag», «2 Bedürfnisformulierung und Lösungsstrategien», «3 Investitionsantrag und Immobilienplanung» und «4 Bestellung» einzuhalten.
3. Die Departemente sind aufgefordert, die entsprechenden Aufgaben und die Verantwortung der Eigentümerversammlung gemäss Vorgaben im Immobilienhandbuch der Stadt Winterthur wahrzunehmen.
4. Das Departement Finanzen, Bereich Immobilien, wird beauftragt, den Bestellprozess für städtische Hochbauvorhaben ins Immobilienhandbuch einzupflegen und die Dokumente zugänglich zu machen.
5. Das Departement Bau und Mobilität, Amt für Städtebau, wird beauftragt, das Register 08 im Immobilienhandbuch inkl. den Beilagen auf der Grundlage des Bestellprozesses für städtische Hochbauvorhaben bis spätestens Anfang 2024 zu überarbeiten.
6. Das Departement Bau und Mobilität, Amt für Städtebau, wird beauftragt, die Sachkommission Stadtbau (SBK) über diesen Beschluss zu informieren.
7. Der Beschluss wird nach der Information gemäss Ziffer 6 veröffentlicht. Das Sekretariat Departement Bau und Mobilität informiert die Stadtkanzlei über den Zeitpunkt.

8. Mitteilung (mit Beilagen 1 – 6) an: Departement Präsidiales, Amt für Kultur; Departement Finanzen, Immobilien, Finanzamt; Departement Bau und Mobilität, Amt für Städtebau, Hochbau, Tiefbauamt; Departement Sicherheit und Umwelt; Departement Schule und Sport, Abteilung Schulbauten; Departement Technische Betriebe, Stadtwerk, Stadtbus, Stadtgrün; Stadtkanzlei.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:



A. Simon

Begründung:

1. Ausgangslage

Das Immobilienmanagement der Stadt Winterthur ist dezentral organisiert. Die Rollen, Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten sind im Immobilienhandbuch¹ festgelegt, welches vom Stadtrat 2011 genehmigt wurde. Die Zusammenarbeit und die Verantwortlichkeiten bei städtischen Bauprojekten («wer macht was?») sind in der «Wegleitung über das öffentliche Bauwesen der Stadt Winterthur» (SR.16.50-1)² geregelt.

Die einzelnen Departemente übernehmen die Vertretung als Eigentümerschaft und die Bewirtschaftung der städtischen Bauten in ihrem Portfolio. Die Abteilung Hochbau im Amt für Städtebau ist für die Planung und Umsetzung der Bauvorhaben als zentrales Fachorgan zuständig, sie übernimmt die Rolle der Bauherrenvertretung.

Für die Übergabe der Bauvorhaben an der Schnittstelle zwischen strategischer Ebene (Bestellung) und operativer Ebene (Planung, Projektierung und Umsetzung) bestehen keine einheitlichen Vorgaben. Dies hat einerseits zur Folge, dass die Abstimmungsprozesse in der Stadt Winterthur innerhalb des ersten Teils des Planungsprozesses deutlich länger dauern als der Durchschnitt aller Vergleichsverwaltungen³. Andererseits kommt es vor, dass Bestellungen generiert werden, welche übergeordnet nicht priorisiert und bewilligt sind. Durch die Bestellung von Hochbauvorhaben beim Amt für Städtebau beginnt der Planungsprozess jedoch zu laufen und bindet damit Ressourcen.

Mit dem Beschluss zur Neugestaltung des Investitionsplanungsprozesses (SR.18.156-5) wurde das Amt für Städtebau am 27. Januar 2021 beauftragt, den «Bestellprozess für städtische Hochbauvorhaben» zu standardisieren und verbindlich zu etablieren und ein entsprechendes Vorhaben in Vorbereitung der Budgetierung 2024 ff. bis Ende 2022 zu realisieren.

Mit einem einheitlichen Prozess sollen klare Vorgaben geschaffen werden, an welche sich alle Departemente in der Rolle als Eigentümerversammlung für die Bestellung von Hochbauvorhaben zu halten haben. Dieser Prozess in Verbindung mit der Definition von Kriterien für die Auslösung

¹ Intranet; Interne Erlass-Sammlung, Immobilien

² Intranet; Interne Erlass-Sammlung, Amt für Städtebau

³ Eine vergleichende Analyse der Prozessgestaltung für Hochbauvorhaben und der spezifischen Projektdurchlaufzeiten von 21 Schulbauten in den Städten Zürich, Winterthur und Bern sowie den Kantonen Zürich und Basel-Stadt im Auftrag der Stadt Zürich vom 3.12.2019. Siehe auch Antwort des Stadtrates zur Interpellation betr. Transparente Investitionsplanung für städtische Bauprojekte (GGR.19.135)

einer Bestellung soll dazu beitragen, die Qualität und den Erfolg der Investitionsplanung zu verbessern und Schnittstellen innerhalb der Verwaltung zu optimieren.

Das Amt für Städtebau hat im Sommer 2021 einen Auftrag an eine externe Projektleitung zur Unterstützung der Erarbeitung des Bestellprozesses vergeben. Im Herbst 2021 wurden alle Departemente in Interviews zur aktuellen Situation befragt. Im Anschluss erarbeitete das Projektteam einen Vorschlag für einen Bestellprozess, welcher im Rahmen von zwei Sounding Boards im Sommer 2022 den Departementen vorgestellt wurde. Die Rückmeldungen aus diesen Sounding Boards wurden teilweise in die Überarbeitung des Prozesses aufgenommen. Übergeordnete Fragestellungen und Hinweise insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung des neuen strukturierten Bestellprozesses werden in diesem Antrag thematisiert. Der Inhalt des Antrages wurde am 31. Mai 2023 dem Stadtrat vorgestellt.

2. Erkenntnisse Ist-Analyse durch externe Projektleitung

Für eine Ist-Analyse der aktuellen Situation hat die externe Projektleitung mit allen sieben Departementen Interviews mit verschiedenen Stakeholdern durchgeführt, um die internen Abläufe zu verstehen, sowie Problemstellungen und Schwachstellen im Prozessablauf festzuhalten. Folgende Haupterkenntnisse aus den verschiedenen Themenfeldern konnten aus der Ist-Analyse gewonnen werden:

Portfolio und Mengengerüst Bestellungen (Bestellvolumen)

Die Portfolios der Departemente sind sehr heterogen und grösstenteils historisch gewachsen. Sie umfassen von Kleinstportfolio (z.B. DSU) bis zu grossem Portfolio (z.B. DSS) auch sehr unterschiedliche Gebäudetypen innerhalb eines Portfolios.

Das Mengengerüst an Bestellungen und damit auch die Durchführung eines Bestellprozesses ist sehr unterschiedlich. Bei den meisten Departementen kommen Bestellungen für «Grossprojekte» (Neubauten, Umbauten, Sanierungen) nicht regelmässig vor.

Bedarfsplanung

Die Grundlage für eine langfristige Bedarfsplanung ist bei einigen Portfolios nur teilweise strukturiert und langfristig ausgerichtet. Bei einigen Departementen liegt eine Immobilienstrategie vor, welche mit dem Amt für Städtebau abgestimmt ist und somit zumindest die langjährige Planung transparent aufzeigt. Mehrheitlich ist jedoch keine Strategie und Systematik vorhanden hinsichtlich der Bedarfsplanung. Zudem fehlen ergänzend dazu die Grundlagen für einheitliche Standards, welche bei den unterschiedlichen Bauaufgaben anzuwenden sind. Der Zeithorizont für die Umsetzung einer Bestellung wird von einigen Departementen aufgrund des fehlenden Know-

hows deutlich unterschätzt, worunter einerseits die Qualität einer Bestellung leidet und andererseits Bauvorhaben verspätet umgesetzt werden.

Prozess/Leistungserbringung

Die Rolle des Amts für Städtebau im gesamten Prozess und deren Abgrenzung ist den Departementen unklar und bewegt sich zwischen beratender, ausführender und verantwortender Funktion. Einige Departemente sind sich der Rolle und der Aufgaben der Eigentümerversammlung nicht bewusst. Die Grundlagenkenntnisse des Immobilienhandbuchs, welches auf dem Intranet einsehbar ist, sind in unterschiedlicher Tiefe bei den Departementen vorhanden. Dazu fehlen standardisierte Prozesse, Vorgaben und Hilfsmittel. Eine Toolunterstützung im Rahmen der Bedarfsmeldung kommt zudem nur beim Departemente Schule und Sport für Instandsetzungsmassnahmen zum Einsatz.

Mitarbeitende und Rollenverständnis (Eigentümerversammlung)

Fachkompetenzen im Bereich Bau sind bis auf einzelne Departemente gar nicht bis wenig vorhanden. Aufgrund des geringen Bestellaufkommens können jedoch auch keine entsprechenden Ressourcen dafür aufgebaut werden. Die Rolle als Eigentümer/in bzw. Eigentümerversammlung (gemäss Definition im Immobilienhandbuch) wird von den meisten Departementen nicht verstanden und nicht gelebt bzw. die Stelleninhabenden sind sich ihren Aufgaben zu wenig bewusst - siehe Kapitel Involvierte, Fachkompetenzen und Ressourcen.

Einige Departemente sehen sich lediglich als Nutzende und Bestellende (mehrheitlich nur betriebliche Anforderungen), nicht jedoch in der Verantwortung als Eigentümerversammlung für das Gebäude über den gesamten Lebenszyklus (Eigentümerversammlungverantwortung). Das bedeutet, dass einige Departemente das Amt für Städtebau in der Verantwortung für das Festlegen von Massnahmen für den Substanzerhalt (Grosszyklische Massnahmen) sehen und diesen nicht aktiv managen.

Involvierte, Fachkompetenzen und Ressourcen

Auf Seite einiger Departemente fehlt die Fachkompetenz für die Rolle der Eigentümerversammlung und für die Erstellung einer Bestellung. Im Gegenzug besteht die Tendenz, dass die Departemente sich baulichen Themen widmen, welche eigentlich durch das Amt für Städtebau gemäss Wegleitung abgedeckt werden.

Einigen Departementen ist aufgrund des mangelnden Know-hows für Projekt- und Bauabläufe unklar, wie früh gewisse Anforderungen im Bauprozess bereits definiert werden müssen. Das Verständnis über einen zielführenden Bestellprozess ist sehr unterschiedlich vorhanden.

Auch Ressourcenengpässe beim Amt für Städtebau wurden benannt. Dies führt einerseits zu Unverständnis bei den Departementen, da mit Finalisierung der Bestellung auch eine lückenlose Fortsetzung des Projektes erwartet wird. Andererseits kommt es zu einem Investitionsstau, da die Projekte nicht wie geplant und wie aus betrieblicher Sicht erforderlich, umgesetzt werden können.

Anmerkungen zur Organisationsstruktur

Für eine aktive Steuerung der Hochbaubestellungen über das Gesamtportfolio fehlt der aktuellen Organisation ein zentrales Immobilienmanagement. Sämtliche der externen Projektleitung bekannten vergleichbaren Organisationseinheiten verfügen über ein zentrales Immobilienmanagement, welches diese Aufgabe wahrnimmt.

Mit der Definition des Bestellprozesses wurde diese «Lücke» als eigenständige Rolle «IM-Immobilienmanagement» innerhalb der Prozesse vorgesehen.

Mit diesem Beschluss wird jedoch kein Aufbau eines zentralen Immobilienmanagements initiiert, sondern es soll vielmehr aufgezeigt werden, wo bei den Departementen als Eigentümerversprechungen noch Lücken bestehen und die zentrale Steuerung des Portfolios aktuell nicht gegeben ist und wie es «State-of-the-art» ist (im Vergleich mit anderen Verwaltungen und Organisationen).

Anmerkungen zur Rollenbezeichnung

Gemäss Immobilienhandbuch werden die Rollen «Eigentümer/in» und «Nutzer/in» unterschieden. Im Rahmen der Erarbeitung des Bestellprozesses wurde bewusst darauf verzichtet, diese Differenzierung aufzunehmen, sondern vereinfacht die Rolle «Eigentümerversprechung» = Departemente dargestellt. Wie die Rollen «Eigentümer/in» und «Nutzer/in» voneinander abgegrenzt werden, wird innerhalb der Departemente unterschiedlich gehandhabt und deshalb nicht im generischen Bestellprozess abgebildet.

3. Bestellprozess

Der Bestellprozess bildet die bestehenden Grundlagen und Vorgaben (Immobilienhandbuch, Wegleitung Bau, SIA Normen) ab und beinhaltet einerseits formale Vorgaben an eine Bestellung – jedoch ohne Prozess für deren Priorisierung und Bewilligung – und andererseits präzise Vorgaben zu den notwendigen Inhalten einer Bestellung. Für den Ablauf der Bestellung werden zwei Grobprozesse unterschieden:

- Projekte Neubau, Umbau, Sanierung (in der Investitionsrechnung)
- Projekte Unterhalt, Sofortmassnahmen (in der Erfolgsrechnung)

Die einzelnen Detailschritte werden in separaten Dokumenten unter Zuweisung der entsprechenden Verantwortlichkeiten und Aufgaben detailliert beschrieben. Sämtliche Dokumente finden sich in der Beilage zu diesem Beschluss. Im Folgenden werden die wichtigsten Meilensteine entlang der beiden Grobprozesse zusammengefasst.

3.1 Bestellprozess Neubau/Umbau/Sanierung

In einem ersten Schritt muss ein **Bedürfnisantrag** durch die Eigentümerversammlung (= Departement) erstellt werden. In diesem Antrag muss das Bedürfnis genauer erläutert werden, sowie auch bereits grobe Vorstellungen zum Vorhaben, Lösungsfächer und Lösungsansätzen aufgezeigt werden. Die Erstellung des Bedürfnisantrags liegt in der Verantwortung der Departemente und ist gemäss deren internen Vorgaben zu erstellen.

Wird der Bedürfnisantrag im Departement freigegeben, so ist im nächsten Schritt von der Eigentümerversammlung die **Bedürfnisformulierung** zu erstellen, welche als Basis für die Immobilienplanung aus Portfolio- und Investitionssicht dient.

In der Bedürfnisformulierung sind der Raumbedarf und der bauliche Bedarf aufgrund des Gebäudezustands genauer festzuhalten und zu begründen. Bei der Begründung ist auch nachzuweisen, dass der Bedarf betrieblich nicht lösbar ist und auch nicht in den bestehenden Liegenschaften abgedeckt werden kann.

In der Bedürfnisformulierung ist von der Eigentümerversammlung in Zusammenarbeit mit dem Amt für Städtebau auch die Lösungsstrategie detaillierter festzuhalten inkl. einer Grobkostenschätzung für die Umsetzung der Lösungsstrategie. Abschliessend ist gemeinsam das weitere Vorgehen für die SIA-Phase 2 festzulegen.

Wird die Bedürfnisformulierung im Departement freigegeben, so wird im nächsten Schritt in der **Immobilienplanung** das Vorhaben entsprechend aufgenommen sowie der **Investitionsantrag** erstellt. Die Immobilienplanung bildet die Grundlage für die Abbildung der Hochbauvorhaben in der Investitionsplanung.

Werden die Bedürfnisformulierung sowie der Investitionsantrag von der zuständigen Instanz gemäss Kompetenzordnung der Departemente bewilligt, so erfolgt die Zusammenstellung der eigentlichen Bestellung für das Amt für Städtebau (Bauherrenvertretung).

Die Erstellung der **Bestellung** liegt in der Verantwortung der Eigentümerversammlung mit Unterstützung der Bauherrenvertretung. Sie umfasst die Bedürfnisformulierung inkl. der erforderlichen Beilagen wie z.B. Nutzungskonzept, Raumprogramm, Funktionendiagramm. Die zur Erstellung der Bestellung inkl. Beilagen erforderlichen Leistungen sind aus der Erfolgsrechnung zu finanzieren. Die Bestellung ist durch die Departemente endgültig freizugeben, bevor sie an das Amt für Städtebau als Bauherrenvertretung zur Umsetzung übergeben wird. Das Amt für Städtebau ist berechtigt, unvollständige und inhaltlich ungenügende Bestellungen an die Departemente zurückzuweisen. Die Departemente sind verantwortlich, die notwendigen Ausgabenbewilligungen für die nächsten Projektphasen rechtzeitig einzuholen und dem Amt für Städtebau zur Verfügung zu stellen.

3.2 Bestellprozess Unterhalt und Sofortmassnahmen

Unterhalt und Sofortmassnahmen werden durch die Bewirtschaftung durch den Prozess «baulicher Unterhalt» aufgrund des baulichen Zustands ausgelöst.

Nach einer Objektbegehung und Begutachtung des Problems vor Ort ist durch die Eigentümerversammlung eine **Auftragsformulierung** zu erstellen, mittels der allfällige Sofortmassnahmen ausgelöst werden sowie die erforderlichen weiteren Massnahmen festgehalten sind.

Abschliessend wird durch die Eigentümerversammlung ein **Bauftrag** formuliert, welcher durch das Departement freigegeben werden muss. Die Bauherrenvertretung unterstützt die Eigentümerversammlung bei der Festlegung der Massnahmen und Formulierung des Auftrags. Nach der internen Freigabe und Sicherstellung der Finanzierung wird die Umsetzung durch die Bauherrenvertretung beauftragt und übergeben.

Wenn die erforderlichen Massnahmen zu umfangreich sind, so dass sie nicht direkt durch einen Bauauftrag ausgelöst werden können, wird der Bestellprozess Neubau/Umbau/Sanierung angestoßen und es ist zunächst ein Bedürfnisantrag seitens Eigentümerversammlung zu stellen, in welchem der Bedarf begründet dargelegt wird (siehe Bestellprozess Neubau/Umbau/Sanierung).

4. Umsetzung des Bestellprozesses für städtische Hochbauvorhaben

Anlässlich der Sounding Boards konnte ein gemeinsames Rollenverständnis zwischen den Departementen und dem Amt für Städtebau gemäss Immobilienhandbuch aufgebaut werden. Auch herrscht Einigkeit in Bezug auf die Notwendigkeit eines einheitlichen Bestellprozesses und darüber, dass mit dem erarbeiteten Bestellprozess ein qualifizierter Ablauf vorliegt. Herausforderungen werden teilweise bei der konkreten Umsetzung gesehen. Mit dem vorliegenden Prozess sind die Departemente nun gefordert, die entsprechenden Organisationsstrukturen in Bezug auf die

Planung ihres Portfolios und die ihnen zugewiesene Rolle der Eigentümervertretung zu überprüfen. Die definitive Implementierung des Bestellprozesses soll auf spätestens Anfang 2024 erfolgen. Eine frühere Anwendung des Bestellprozesses und der entsprechenden Dokumente ist ab sofort möglich. Damit können bereits erste Erfahrungen gesammelt und allenfalls erste Optimierungsmöglichkeiten erkannt werden.

Die dargelegten Grobprozesse für die beiden Kategorien «Neubau/Umbau/Sanierung» und «Unterhalt/Sofortmassnahmen» bilden den Standardablauf ab. Die Festlegung, welche Inhalte in welcher Detaillierungsstufe in einem Projekt erarbeitet werden müssen, wird projektspezifisch festgelegt. Die Festlegung erfolgt beim Start des jeweiligen Prozessschrittes anhand der Inhaltsverzeichnisse der Bedürfnisformulierung und des Bestellformulars, welche als Beilage zum Antrag vorliegen.

Der Bestellprozess kann bei Bedarf optimiert und die Dokumente falls nötig angepasst werden. Optimierungsvorschläge sind an das Amt für Städtebau zu richten, welches in Abstimmung mit allen Departementen allfällige Anpassungen koordinieren und vornehmen kann.

5. Fazit

Der Stadtrat hat den Auftrag gegeben, den Bestellprozess auf Ende 2022 zu realisieren mit dem Ziel, eine Grundlage zu schaffen, auf welcher die Qualität und der Erfolg der Investitionsplanung verbessert und Schnittstellen innerhalb der Verwaltung optimiert werden können.

Damit das hohe Investitionsvolumen an Hochbauvorhaben in den nächsten Jahren bewältigt werden kann, muss die notwendige Fachkompetenz von den Departementen in der Rolle der Eigentümervertretungen aufgebaut und sichergestellt werden.

Mit der Einführung eines einheitlichen Bestellprozesses für städtische Hochbauvorhaben und der Optimierung der Organisationen in den Departementen kann ein wichtiger Beitrag geleistet werden, um die Effizienz in der frühen Entwicklungsphase von Hochbauprojekten erheblich zu steigern.

Die in der Finanzstrategie⁴ definierten Massnahmen «Verbesserung des Priorisierungsprozesses für Investitionsvorhaben» (Massnahme 2.1) und «Überprüfung des Immobilienmanagement-Modells» (Massnahme 2.2) sollen dazu beitragen, die städtischen Planungen und die Priorisierung

⁴ SR.22.257-2 vom 8. März 2023

der Investitionsvorhaben zu verbessern. Im Zuge dessen soll durch das Finanzamt in Zusammenarbeit mit den Departementen und unter Einbezug des Amtes für Städtebau ein vorgelagerter Prozess zur Legitimation der Bestellungen eingeführt werden. Damit könnte ein nächster wichtiger Optimierungsschritt erreicht werden.

6. Externe und interne Kommunikation

Es ist keine Medienmitteilung vorgesehen. Das Departement Bau und Mobilität, Amt für Städtebau, informiert die SBK über diesen Beschluss.

7. Veröffentlichung

Dieser Beschluss wird nach der Information der SBK veröffentlicht. Das Sekretariat Departement Bau und Mobilität informiert die Stadtkanzlei über den Zeitpunkt.

Beilagen:

1. Übersicht Bestellprozesse

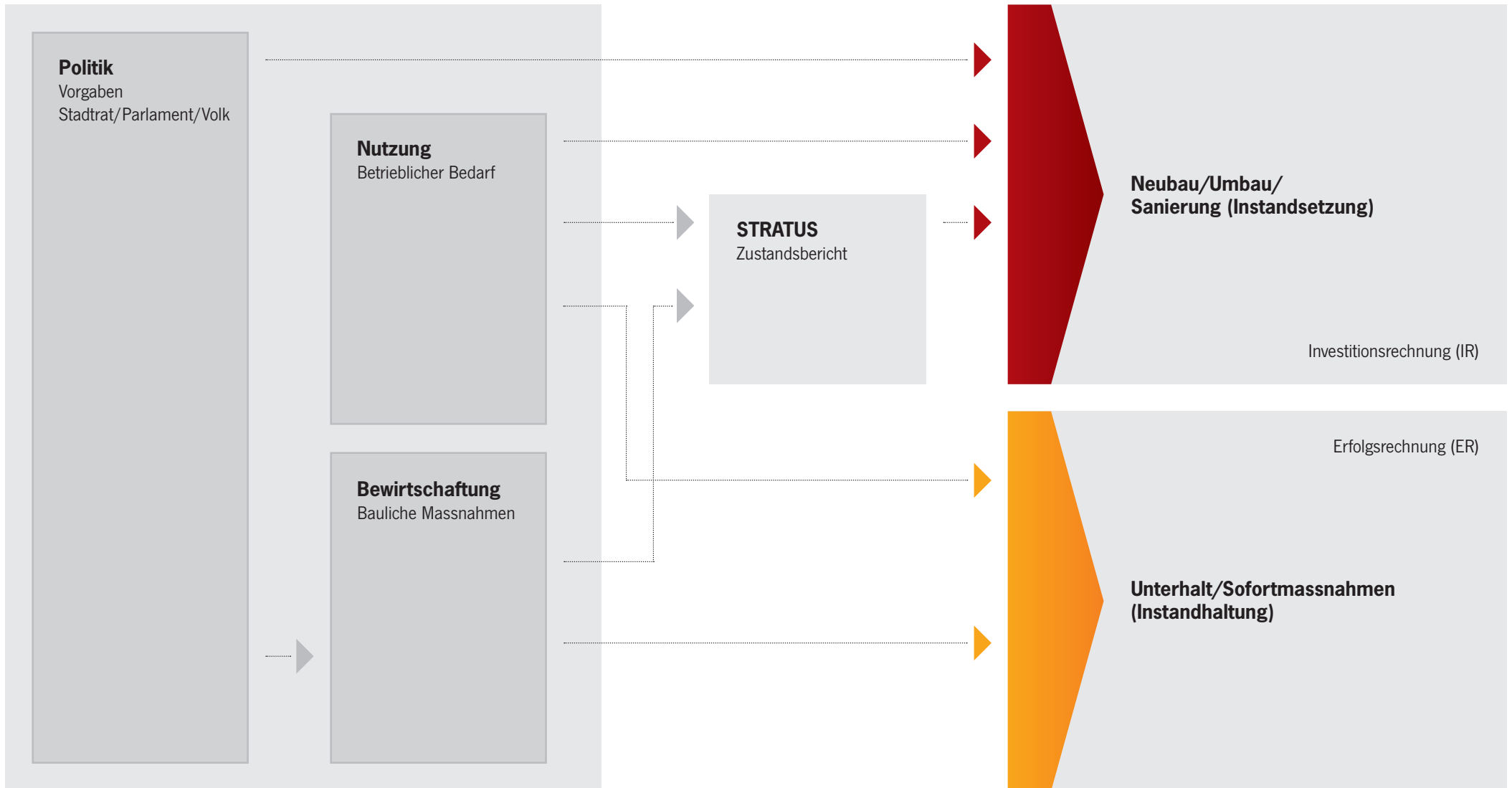
Beilagen (nicht öffentlich):

2. Detailprozess 2 Bedürfnisformulierung/Lösungsstrategie
3. Detailprozess 3_1 Immobilienplanung
4. Detailprozess 3_2_Investitionsantrag
5. Detailprozess 4_Bestellung
6. Formular A Bedürfnisformulierung
7. Formular B Bestellung
8. Formular C Bauauftrag

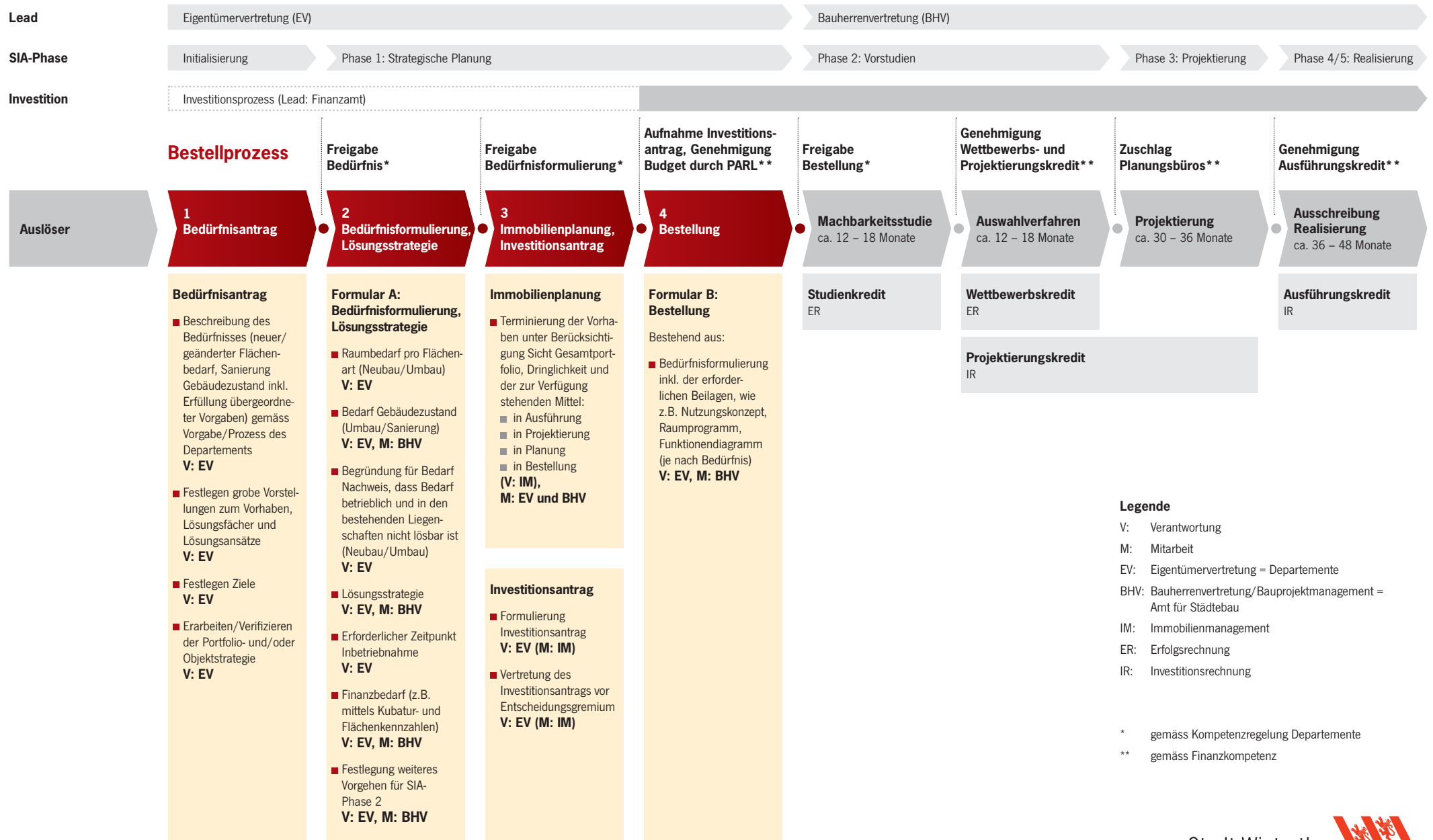
Übersicht Bestellprozesse

Auslöser

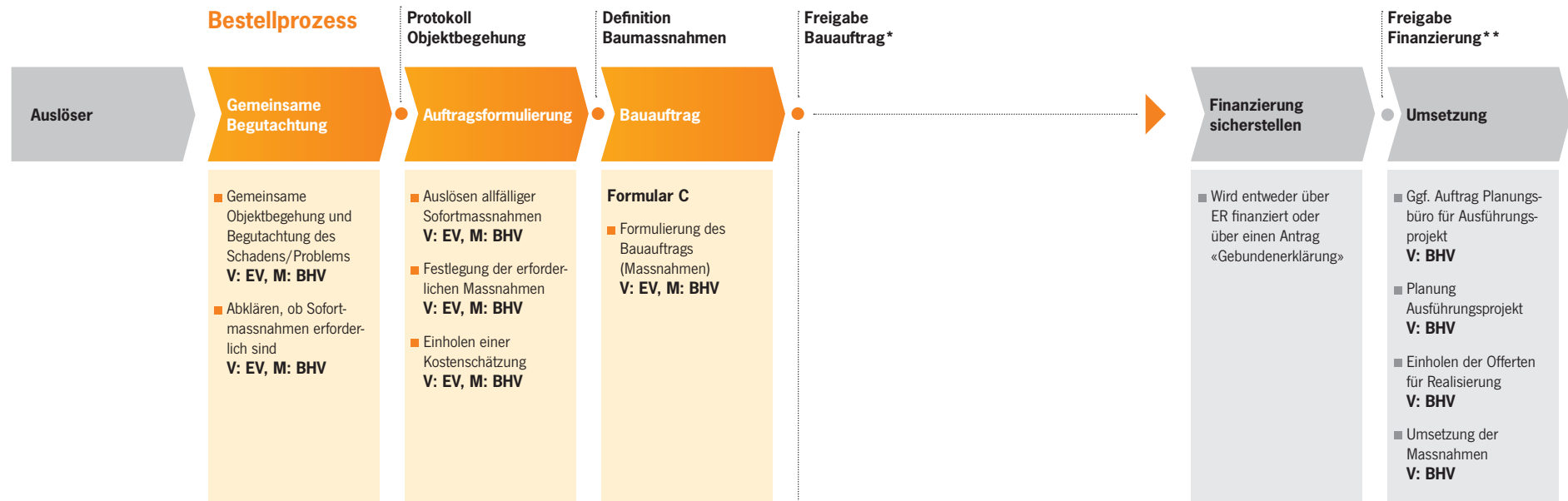
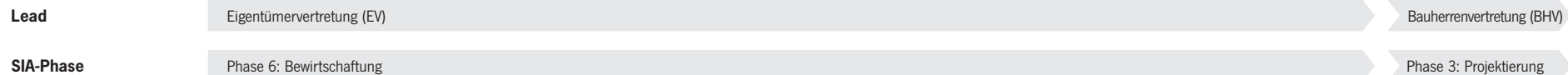
Bestellprozesse



Bestellprozess Neubau/Umbau/Sanierung



Bestellprozess Unterhalt/Sofortmassnahmen



Legende

- V: Verantwortung
- M: Mitarbeit
- EV: Eigentümerversammlung = Departemente
- BHV: Bauherrenvertretung/ Bauprojektmanagement = Amt für Städtebau
- ER: Erfolgsrechnung

* gemäss Kompetenzregelung Departemente

** gemäss Finanzkompetenz

Wenn erforderliche Massnahmen zu umfangreich sind

Bestellprozess Neubau/Umbau/Sanierung

