

Vorlage Stadtparlament

Datum	31. August 2021
Beschluss Nr.	834
Aktenplan	181.15 Betriebsorganisation, Verwaltungsorganisation: Dienststellen, Abteilungen

Projekt zur Überprüfung der Leistungs-, Organisations- und Stellenplanung der Dienststelle Infrastruktur Bildung und Freizeit; Verpflichtungskredit

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

Das Projekt zur Überprüfung der Leistungs-, Organisations- und Stellenplanung der Dienststelle Infrastruktur Bildung Freizeit wird gutgeheissen und ein Verpflichtungskredit zulasten der Laufenden Rechnung von CHF 300'000 erteilt.

1 Ausgangslage

1.1 Rückblick auf die Neuorganisation im Jahre 2017

Per 1. Mai 2017 wurde die Direktion Schule und Sport (DSSP) neu organisiert und in Direktion Bildung und Freizeit (DBF) umbenannt. Im Zuge dieser Neuorganisation wurde die Dienststelle Infrastruktur Bildung und Freizeit (IBF) neu geschaffen. Sie ist das Kompetenzzentrum der DBF für die Bereitstellung und die Wartung der Anlagen im Zuständigkeitsbereich der Direktion. Weiter sorgt die Dienststelle IBF für den Betrieb dieser Anlagen. Die damit verbundenen Aufgaben, welche in der DSSP auf verschiedene Dienststellen verteilt waren, wurden in der DBF nach der Neuorganisation in einer Dienststelle zusammengefasst.

Im Bereich des Bürobetriebs der Dienststelle IBF brachte die veränderte Aufbauorganisation für die betroffenen 13 Mitarbeitenden grundlegende Anpassungen. Die Stellenprofile veränderten sich teilweise stark. Auch die Ablauforganisation und die Leistungserbringung wurden substantiell verändert.

Im Anlagenbetrieb verhielt es sich anders. Zwar erhielten die auf den Anlagen arbeitenden 34 Leitungspersonen aufgrund der Anpassungen bei der Aufbauorganisation zum Teil neue vorgesetzte Personen. Im Kerngeschäft und in der Leistungserbringung auf den Anlagen änderte sich für den Grossteil der insgesamt 170 im Anlagenbetrieb tätigen Mitarbeitenden mit der Neuorganisation nichts Nennenswertes.

1.2 Dienststelleninterne Entwicklungen in den Jahren 2017 bis 2020

Nach dem Start der neu geschaffenen Dienststelle IBF wurden Schritt für Schritt Optimierungen bei der Ablauforganisation umgesetzt. Vieles wurde neu geregelt, geklärt, vereinheitlicht und verschlankt.

Die Arbeitsmenge hat in den letzten Jahren zugenommen (insbesondere wegen zusätzlicher Flächen für die Schule und für den Ausbau der städtischen Tagesbetreuung). Insgesamt kam im Zeitraum der Jahre 2018 bis 2020 eine zusätzliche Fläche von 4'300 m² hinzu, die gereinigt und unterhalten werden muss.

1.3 Entwicklung Budget und Rechnung der Dienststelle

Der Nettoaufwand der Dienststelle IBF ist zwischen 2017 und 2020 angestiegen (2017: CHF 15.570 Mio.; 2018: CHF 16.452 Mio.; 2019: CHF 16.878 Mio.; 2020: CHF 17.733 Mio.). Angesichts der angespannten finanziellen Lage der Stadt wurden für das Budget 2021 in allen Dienststellen Massnahmen definiert. Aus diesem Grund hat der Nettoaufwand der Dienststelle IBF mit dem Budget 2021 abgenommen (CHF 16.567, minus 6.6 %). Die betreffenden Massnahmen sind teilweise befristet und senken die Kosten nicht nachhaltig.

1.4 Entwicklung Planstellen der Dienststelle

Die Planstellen der Dienststelle IBF haben sich in den Jahren 2017 bis 2022 wie folgt entwickelt:

Jahr	Planstellen	Veränderung zu Vorjahr	Bemerkungen
2017	122.10	---	Die neu geschaffene Dienststelle IBF hat den Betrieb am 1. Mai 2017 aufgenommen.
2018	122.10	+ / - 0	---
2019	126.62	+ 4.52	Davon 0.8 Planstellen (befristet bis Ende 2023) und 1.0 Planstellen (befristet bis Ende 2028).
2020	128.49	+ 1.87	---
2021	128.49	+ / - 0	---
2022	128.49	+ / - 0	---

In den Jahren 2021 und 2022 sind resp. werden weitere Flächen dazukommen (insbesondere für die Schulen und die Tagesbetreuung). Dennoch wurden für diese Jahre keine zusätzlichen Stellen beantragt. Der Grund dafür liegt einerseits in der angespannten finanziellen Lage der Stadt und andererseits im Auftrag des Stadtrats an die Dienststelle IBF, im Kontext von Fokus25 die Leistungs-, Organisations- und Stellenplanung zu überprüfen. Die an sich aufgrund der Flächenausweitungen benötigten, aber nicht beantragten Stellen werden der Dienststelle auf der Basis eines in diesem Projekt neu zu definierenden und potentiell tieferen Servicelevels als Sparbeitrag angerechnet.

2 Handlungsbedarf

Die Lohn- und Lohnnebenkosten¹ der Dienststelle IBF betrugen im Rechnungsjahr 2020 CHF 13.158 Mio. Das entspricht rund 78 % des Nettoaufwandes von CHF 17.733 Mio. Der weitere Nettoaufwand

¹ Löhne (301), Sozialversicherung (303), Pensionskasse (304), Unfall- und Krankenversicherung (305), Kurskosten und übriger Personalaufwand (309)

belief sich im Rechnungsjahr 2020 auf CHF 4.256 Mio. bzw. 22 %. Die Sparanstrengungen früherer Jahre (fit13plus, Futura, allgemeine Budgetoptimierungen) erfolgten prioritär beim Sachaufwand. Entsprechend ist dort kaum mehr Sparpotential vorhanden. Weitere Einsparungen im Rahmen des Projekts Fokus25 müssen in der Dienststelle IBF daher beim Personalaufwand geprüft werden.

3 Projektauftrag und Zielsetzungen

3.1 Grundsätzliches

Die bereits getätigten Vorabklärungen haben gezeigt, dass der konzeptionelle Ansatz der Überprüfung den gesamten Prozess der Leistungserbringung umfassen muss. Dementsprechend ist geplant, den Leistungsauftrag (was wird gemacht), das Betriebsmodell (wie wird es gemacht) und die Anforderungsprofile der Mitarbeitenden (wer macht es) zu analysieren und zu optimieren.



3.2 Auftrag der drei Teilprojekte

Der Auftrag besteht darin, eine neue konzeptionelle Grundlage für den zukünftigen Betrieb der Anlagen im Zuständigkeitsbereich der Dienststelle IBF zu erarbeiten. Die Bearbeitung des Auftrags einer Leistungs-, Organisations- und Stellenplanung ist in drei Teilprojekte gegliedert:

- Im Teilprojekt 1 werden die Reinigungs-, Unterhalts- und Dienstleistungsstandards des Gebäudemanagements (Servicelevel²) analysiert und mit Benchmarks verglichen. Es soll geprüft werden, inwieweit eine Senkung der Standards verantwortet werden kann. Auf der Basis der Soll-Standards ist ein aktualisierter und potentiell reduzierter Leistungsauftrag zu formulieren.
- Im Teilprojekt 2 ist das aktuelle Betriebsmodell der Abteilung Anlagenbetrieb zu prüfen. Wesentliche Vorgabe bildet der Leistungsauftrag aus dem Teilprojekt 1. Es ist ein neues Betriebsmodell zu entwickeln. Dieses soll mit einer Reduktion des personellen Aufwands einhergehen.

² Servicelevel meint die gegenüber Kundinnen und Kunden erbrachte Leistung (Umfang, Qualität usw.).

- Im Teilprojekt 3 werden die Erkenntnisse und Auswirkungen aus den Teilprojekten 1 und 2 auf die Funktion der Leitungspersonen analysiert. Mit einem internen Bewertungsverfahren werden die neuen Leitungspersonen rekrutiert.

3.3 Einheit der Materie

Es ist zielführend, alle drei Teilprojekte gemeinsam zu realisieren. Zwischen den einzelnen Teilen des Vorhabens besteht ein sachlicher Zusammenhang (Einheit der Materie). Hinsichtlich der Kosten und der Finanzkompetenz ist nicht das einzelne Teilprojekt massgebend, sondern die drei Teilprojekte als Ganzes.

3.4 Messbare Zielvorgaben

Der Stellenplan der Dienststelle IBF weist 128.49 Vollzeitstellen für die Erfüllung des gegenwärtigen Leistungsauftrags aus. Es ist zu ermitteln, mit welchen Massnahmen und mit welchem Leistungsauftrag ein Stellenabbau zwischen 5 % (rund sechs Vollzeitstellen; Minimalziel) und 10 % (rund 12 Vollzeitstellen; Idealziel) möglich wäre. Ein Abbau von sechs Vollzeitstellen, verteilt auf 34 Anlagen, bedeutet einen durchschnittlichen Abbau von 17.5 Stellenprozenten pro Anlage. Bei einem Abbau von 12 Vollzeitstellen würde der Abbau pro Anlage durchschnittlich 35 Stellenprozente betragen.

Die Massnahmen sollen einlaufend bis Ende des Jahres 2024 umgesetzt werden, sodass die Einsparungen erstmals im Budget 2025 vollumfänglich wirksam werden. Die angestrebte Personalreduktion soll schrittweise im Rahmen der normalen Fluktuation (insbesondere Pensionierungen) sozialverträglich vollzogen werden. Es sollen mit anderen Worten keine Mitarbeitenden im Zuge und als Folge dieses Projekts entlassen werden.

3.5 Umgang mit erwarteter Flächenausweitung

Die von der Dienststelle IBF gewartete Fläche und deren Nutzungsdichte wächst. Im Schuljahr 2017/18 wurden 6'129 Schülerinnen und Schüler beschult. Bis ins Schuljahr 2026/27 sind 7'302 Schülerinnen und Schüler prognostiziert. Im genannten Zeitraum werden somit rund 50 zusätzliche Klassen beschult. Das hat in Schule und Tagesbetreuung Raumbedarf zur Folge. Dazu kommt der im GESAK skizzierte Ausbau bei den Sportanlagen.

Zusätzliche Flächen müssen gewartet werden. Dafür braucht es Personal. Dennoch wird die Dienststelle IBF in den Jahren 2021 bis 2024 keine zusätzlichen Stellen beantragen. Der Flächenausbau wird mit den bestehenden Mitarbeitenden bewältigt; im Bedarfsfall auf der Basis eines neuen und tieferen Servicelevels. Die dadurch eingesparten Stellen werden in der Zielerreichung angerechnet.

Es zeichnet sich ab, dass die von der Dienststelle IBF gewarteten Flächen auch nach dem Jahr 2025 zunehmen werden. Gegebenenfalls würden dann wieder Anträge für zusätzliche Stellen auf dem neuen und tieferen Servicelevel unterbreitet. Falls die zu wartenden Flächen in ferner Zukunft abnehmen sollten, würden im entsprechenden Masse bestehende Stellen abgebaut.

4 Projektorganisation, Projektphasen und Termine

Es wurde ein Projektauftrag erstellt, in welchem die Projektorganisation und die Projektgremien festgehalten sind. Das Projekt ist in fünf Phasen gegliedert. Die Projektleitung erstattet der Projektsteuerung nach jeder Projektphase Bericht und stellt Antrag auf Freigabe der nächsten Projektphase.

Phase	Beschreibung	Termin
1	Projektvorbereitung I: Auftragserteilung nach Stadtrats-Klausursitzung vom September 2020. Erarbeitung Projektauftrag, Vorgehenskonzept und Kommunikationsplan.	3. und 4. Quartal 2020
	Projektvorbereitung II: Erarbeitung Vorlage Stadtparlament. Information der Mitarbeitenden und Einbezug Verbändekonferenz (Vernehmlassung Stadtparlamentsvorlage).	1. und 2. Quartal 2021
	Projektvorbereitung III: Beschluss Stadtrat, Behandlung der Vorlage durch das Stadtparlament.	3. Quartal 2021
2	Pilotprojekt (Release 1.0): Für die Bad- und Eisanlagen werden Leistungsauftrag (Teilprojekt 1), Betriebsmodell (Teilprojekt 2) und Stellenbesetzung (Teilprojekt 3) entwickelt.	4. Quartal 2021 bis 3. Quartal 2022
	Freigabe I: Berichterstattung Release 1.0. Freigabe zur Umsetzung im Ressort Bad- und Eisanlagen.	3. Quartal 2022
3	Detailprojekt (Release 2.0): Adaption des Release 1.0 auf die Schul- und Sportanlagen. Erarbeitung Leistungsauftrag (Teilprojekt 1), Betriebsmodell (Teilprojekt 2) und Stellenbesetzung (Teilprojekt 3).	4. Quartal 2022 bis 3. Quartal 2023
	Freigabe II: Berichterstattung Release 2.0. Freigabe zur Umsetzung im Ressort Schul- und Sportanlagen.	3. Quartal 2023
4	Umsetzung I: Erarbeitung Budget 2025, basierend auf den neuen Grundlagen (Leistungsauftrag und Betriebsmodell).	1. Quartal 2024
	Umsetzung II: Umsetzung Stellenbesetzung (Teilprojekt 3). Abbau der identifizierten Stellen.	2. und 3. Quartal 2024
5	Projektabschluss: Auswertung und Berichterstattung. Formeller Projektabschluss.	4. Quartal 2024

5 Externe Dienstleistungen und Kosten

5.1 Einleitung

Die ganzheitliche Bearbeitung der Leistungs-, Organisations- und Stellenplanung löst anspruchsvolle Veränderungsprozesse aus (Change Management). Die Abhängigkeiten sind hoch. Das mit einem Sperauftrag verbundene Projekt kann intern Ängste oder Widerstände auslösen. Eine gute Kommunikation sowie ein umsichtiges Vorgehen sind von zentraler Bedeutung. Die drei Teilprojekte können nicht ausschliesslich stadtverwaltungsintern bearbeitet werden. Zusätzlich wird auch spezifisches externes Fachwissen benötigt. Die Mitarbeit von externen Fachleuten ist für die anstehenden Veränderungsprozesse eine unerlässliche Voraussetzung für das Gelingen.

5.2 Teilprojekt 1, Leistungsumfang Toolsuisse AG

Die Firma Toolsuisse AG ermittelt seit vielen Jahren für private und öffentliche Liegenschaftenverwaltungen den Zeitaufwand für ein ganzheitliches Gebäudemanagement. Die sogenannten Arbeitsplatzberechnungen werden für verschiedene Anlagentypen erstellt. Erfasst werden alle für den Gebäudeunterhalt relevanten Kriterien (insb. Fläche, Raumtyp, Nutzungsintensität, Nutzungsart, Art der Möblierung, Grösse der Fensterflächen, Reinigungsintervalle sowie allfällige Eigenheiten der Räume).

Im vorliegenden Projekt sind die Arbeitsplatzberechnungen für die Analyse der Standards (Ist), die Definition von Reduktionen und die Festlegung neuer Standards (Soll) eine zentrale Grundlage. Insbesondere zeigen sie transparent und nachvollziehbar auf, welche Einsparungen möglich sind.

Die Leistungen der Firma Toolsuisse AG, Luzern, belaufen sich im Teilprojekt 1 gemäss Offerte auf CHF 140'000 (Kostendach inkl. MWST).

5.3 Teilprojekt 2, Leistungsumfang Implement Consulting Group

Mit der Neuorganisation der Direktion resp. der Dienststelle IBF im Jahre 2017 ergaben sich auf den Anlagen weder aufbau- noch ablauforganisatorisch nennenswerte Veränderungen. Es ist angezeigt, das gegenwärtige Betriebsmodell zu überprüfen.

Im Teilprojekt 2 wird beleuchtet, mit welcher Aufbau- und Ablauforganisation die Leistungen erbracht werden. Es wird untersucht, wie Mitarbeitende handeln und interagieren, wie sie Entscheidungen treffen, wie geführt, kommuniziert, rapportiert und administriert wird. Verfolgt wird im vorliegenden Projekt ein ganzheitlicher Ansatz. Es ist zu erwarten, dass diese Überprüfung der Aufbau- und Ablauforganisation dazu führen wird, dass künftig nicht mehr jede Schul- und Sportanlage von je einer Leitungsperson geführt wird. Zu prüfen ist, ob Anlagen im Hinblick auf die Führung zusammengefasst werden können. Auf einzelnen Anlagen konnte dieser Ansatz³ bereits umgesetzt werden. Die gemachten Erfahrungen sind positiv.

Die Leistungen der Firma Implement Consulting Group, Zürich, belaufen sich im Teilprojekt 2 gemäss Offerte auf CHF 130'000 (Kostendach inkl. MWST).

5.4 Teilprojekt 3, Leistungsumfang Outvision GmbH

Das Teilprojekt 2 führt zu Veränderungen im Soll-Profil der Leitungspersonen auf den Anlagen.

Mit der Reduktion der Anzahl der Führungsstellen steigen die Anteile an Führung, Kommunikation, Organisation und Administration für die einzelne Führungsperson. Durch die Konzentration auf weniger Führungspersonen erhöht sich die Routine und damit die Effizienz und die Qualität. Die Reduktion der Zahl der Führungspersonen macht ein Auswahlverfahren notwendig. Dafür soll auf Leistungen der Firma Outvision GmbH, St.Gallen, zurückgegriffen werden. Sie hilft ihren Kundinnen und Kunden, die richtigen Personalentscheide zu treffen. Die Kosten belaufen sich im Teilprojekt 3 gemäss Offerte auf CHF 30'000 (Kostendach inkl. MWST).

³ Seit 2017 realisierte, organisatorisch und führungsmässige Zusammenlegungen: Familienbad Dreilinden und Hallenbad Volksbad; Schulhaus Schönauf und Turnhalle Schönauf.

5.5 Dienststelle Organisationsentwicklung (OE) als interner Partner

Die städtische Dienststelle OE hat kein spezifisches Fachwissen hinsichtlich der Aufgaben und Leistungen der Dienststelle IBF. Anders verhält es sich hinsichtlich der aufbau- und ablauforganisatorischen Fragestellungen sowie der Erarbeitung eines neuen Betriebsmodells (Teilprojekt 2). Diese Aspekte gehören zum Kerngeschäft der Dienststelle OE. Entsprechend ist sie die stadtverwaltungsinterne Partnerin für das Projekt. Sie ist mit den verfügbaren personellen Ressourcen⁴ nicht in der Lage, die Leistungen im Teilprojekt 2 zu erbringen. Die Dienststelle OE hat aber dennoch wichtige Funktionen. Einerseits ist sie Sparringpartner der Dienststellenleitung. Andererseits ist sie Mitglied der Projektsteuerung. Es ist zudem vorgesehen, dass die Dienststelle OE im Teilprojekt 2 Aufgaben übernimmt, welche intern geleistet werden können und somit nicht extern vergeben werden müssen. Vorgesehen ist die konzeptionelle oder methodische Unterstützung des externen Partners. Die Aufwendungen der Dienststelle OE werden nicht intern verrechnet. Daher wird auf eine Bezifferung der entsprechenden Kosten verzichtet.

5.6 Zusammenfassung der Kosten

Für die Mitarbeit externer Fachpersonen im Projekt für die Erarbeitung der Leistungs-, Organisations- und Stellenplanung der Dienststelle IBF wird mit Gesamtkosten in der Höhe von CHF 300'000 gerechnet. Die Kosten verteilen sich wie folgt auf die drei Teilprojekte bzw. externen Partner:

Teilprojekt	Dienstleister	Betrag CHF (inkl. MWST)
Teilprojekt 1	Firma Toolsuisse AG, Luzern	140'000
Teilprojekt 2	Firma Implement Consulting Group, Zürich	130'000
Teilprojekt 3	Firma Outvision GmbH, St.Gallen	30'000
Total Projektkosten, einmalig		300'000

Die Kompetenz für die Genehmigung des Verpflichtungskredits liegt beim Stadtparlament (vgl. Anhang 1 zu Gemeindeordnung, SRS 111.1, vgl. die Ausführungen in Kap. 3.3).

5.7 Finanzierung via Budget

Die Arbeiten am Vorgehenskonzept wurden bereits im Jahr 2020 aufgenommen. Diese Vorarbeiten für den vorliegenden Projektantrag waren unabdingbar und wurden unter Einbezug der vorerwähnten Partner erarbeitet. Die entsprechenden bisherigen Kosten betragen rund CHF 60'000.

Die Projektkosten für das Jahr 2022 (CHF 90'000) sind im Budget eingestellt. Die weiteren Kosten (CHF 150'000) für die Folgejahre 2023 und 2024 werden je nach Projektfortschritt anteilmässig in die Budgets der Jahre 2023 und 2024 aufgenommen.

5.8 Return on Investment

Der sogenannte Return on Investment gibt den Gewinn im Verhältnis zum Aufwand an. Wie bereits erwähnt belaufen sich die Lohn- und Lohnnebenkosten der Dienststelle IBF im Rechnungsjahr 2020 auf rund CHF 13.158 Mio. Bei der Erreichung des Minimalziels (Stellenabbau von 5 %) würden sich jährlich wiederkehrende Einsparungen von rund CHF 600'000 ergeben. Die ins Vorhaben «Leistungs-, Organisation- und Stellenplanung» investierte Summe von CHF 300'000 wäre dann innerhalb von

⁴ 3.4 Vollzeitstellen, davon 0.8 Vollzeitstellen für DAP.

sechs Monaten amortisiert. Bei einem Stellenabbau von 10 % (Idealziel) würde sich eine jährlich wiederkehrende Einsparung von CHF 1.2 Mio. ergeben. Die ins Vorhaben investierte Summe von CHF 300'000 wäre dann bereits innerhalb von drei Monaten amortisiert.

6 Interne Kommunikation und interne Mitwirkung

Die Verbändekonferenz wurde mit dem Entwurf der vorliegenden Stadtparlamentsvorlage bedient und zur Vernehmlassung eingeladen. Rückmeldungen und Inputs wurden aufgenommen.

Ein Organisationsentwicklungsprojekt, das mit einem Sparauftrag verbunden wird, kann bei betroffenen Mitarbeitenden Ängste oder Widerstände auslösen. Dieser anspruchsvollen Ausgangslage wird mit einer guten und sorgfältigen dienststelleninternen Kommunikation Rechnung getragen. Die Mitarbeitenden wurden erstmals im Herbst 2020 schriftlich über das Vorhaben informiert. Im Februar 2021 konnten sie Fragen zum Thema Sparen bzw. zu Fokus25 eingeben, welche im März 2021 durch die Dienststellenleitung beantwortet wurden. Eine aktive und transparente interne Kommunikation wird auch zukünftig praktiziert.

Der anspruchsvollen Ausgangslage wird auch durch Mitwirkung Rechnung getragen. Die Leitungspersonen und die Mitarbeitenden werden in die Projektarbeit einbezogen. Dafür werden in allen Projektphasen dienststelleninterne Arbeitsgruppen eingesetzt. Die Dienststelle hat die Form der Mitwirkung in den letzten Jahren in verschiedenen Themen eingesetzt und dabei gute Erfahrungen gemacht.

Die Stadtpräsidentin:
Maria Pappa

Der Stadtschreiber:
Manfred Linke

Konto: 3911.3184