

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Verordnung über die Organisation der Stadtverwaltung, Neuerlass

Antrag:

Es wird eine neue Verordnung über die Organisation der Stadtverwaltung gemäss Entwurf im Anhang erlassen.

Weisung:

1. Ausgangslage

Am 20. September 2004 hat der Grosse Gemeinderat die flächendeckende Ausbreitung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) in der ganzen Stadtverwaltung auf 1. Januar 2006 beschlossen (Vorlage Nr. 2004/039). In diesem Zusammenhang ist auch die Gesetzgebung der Stadt Winterthur an die neuen Gegebenheiten anzupassen. Primär davon betroffen war die Haushaltführung, weshalb in einem ersten Schritt der Erlass einer „Verordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur“ (VFH) an die Hand genommen wurde (Vorlage Nr. 2005/065). Diese Verordnung wurde vom Parlament am 31. Oktober 2005 erlassen und vom Stadtrat auf den 1. Januar 2006 in Kraft gesetzt. In einem weiteren Schritt ist nun auch die Verordnung über die Organisation der Stadtverwaltung (VOS) an die Verhältnisse der WOV anzupassen und neu zu erlassen.

Gemäss § 45 der Gemeindeordnung vom 26. November 1989 (GO) besteht die Stadtverwaltung aus sieben Departementen und zugehörigen Sekretariaten; das Nähere, insbesondere die Gliederung und Bezeichnung der Departemente sowie die Zuteilung der Aufgaben regelt die VOS, deren Erlass gemäss § 28 Abs. 1 Ziff. 1 GO dem Grossen Gemeinderat zusteht. Die geltende VOS datiert vom 26. Oktober 1987. Sie ist seither durch insgesamt sechs Nachträge revidiert und ergänzt worden. Die VOS wurde seinerzeit im Rahmen des so genannten "EFFI"-Projektes erarbeitet und dem Grossen Gemeinderat zusammen mit einer Reihe von Änderungen der Gemeindeordnung (GO) und der Geschäftsordnung des Stadtrates zur Genehmigung vorgelegt (Vorlage Nr. 53/1987).

Die geltende VOS (Art. 2) gliedert die Departemente in 5 hierarchische Stufen und legt pro Departement die Ämter, Bereiche und Betriebe sowie diejenigen Hauptabteilungen fest, die dem Departementsvorsteher oder der Departementsvorsteherin direkt unterstellt sind. Sie teilt diesen Organisationseinheiten die hauptsächlichen Aufgaben zu.

2. Gründe für einen Neuerlass und Konzept der neuen Verordnung

In den letzten Jahren hat sich gezeigt, dass die VOS in ihrer heutigen Ausgestaltung, insbesondere mit der detaillierten Festlegung der Ämter und deren Aufgaben, zu starr und den Bedürfnissen der raschen organisatorischen Entwicklung, speziell unter dem Aspekt der WOV, nicht mehr angemessen ist. Der Stadtrat hat wiederholt organisatorische Anpassungen, die eine Änderung der VOS erforderten, entweder aufschieben müssen oder aber aus Gründen der Effizienz und der politischen Gewichtung nur vorläufig realisieren und die Anpassung der VOS erst zeitlich verzögert dem Parlament vorlegen können. Unter dem Regime von WOV konzentriert sich das Parlament auf die "strategische Steuerung" und spricht in Form der Globalbudgets die notwendigen finanziellen Mittel, wobei ihm – nach der Regelung von Winterthur - auch die zur Erfüllung der Aufgaben erforderlichen personellen Ressourcen zur Kenntnis gebracht werden. Nach der neuen VFH werden die Leistungen der Stadtverwaltung in Produkte gegliedert und entsprechend ihrem sachlichen Zusammenhang in Produktgruppen zusammengefasst. Jede Produktgruppe wird in der Regel einer Organisationseinheit zugeordnet, und es wird eine verantwortliche Leitung bezeichnet. Die Gliederung der Verwaltungsrechnung in Produktgruppen und deren Zuordnung zu den Departementen richtet sich nach dem Anhang zur VFH. Demgegenüber soll die Exekutive, also der Stadtrat, primär dafür zuständig sein zu bestimmen, wie die von Parlament und Gesetzgebung festgelegten Aufgaben erfüllt werden, d.h. er soll namentlich die Aufbauorganisation im Einzelnen selbst festlegen können. Die Einteilung der Verwaltung in Produktgruppen ist somit nicht zwingend deckungsgleich mit der Organisationsstruktur.

Das Bedürfnis nach vermehrter Flexibilität und nach der Möglichkeit, die Organisation der Stadtverwaltung rasch sich ändernden Bedürfnissen anpassen zu können, einerseits und die Neukonzeption der strategischen Steuerung zwischen Parlament und Exekutive andererseits lassen es als sinnvoll erscheinen, dass die VOS nur noch die Grundzüge der Aufbauorganisation regelt. Im Einzelnen soll für diese jedoch der Stadtrat zuständig sein, dem gemäss § 41 Abs. 1 GO die gesamte Gemeindeverwaltung obliegt, soweit sie nicht andern Organen übertragen ist. Dies betrifft vor allem die Gliederung der Departemente in die dem jeweiligen Departementvorsteher oder der Departementvorsteherin direkt unterstellten Organisationseinheiten der obersten Ebene, d.h. der Ämter, Bereiche und Betriebe. Der Stadtrat wird dies mit einer Vollzugsverordnung zur VOS tun. Ebenso legt die VOS die hauptsächlichsten Aufgaben der Departemente fest. Dies geschieht in Abstimmung auf die Produktgruppen gemäss der VFH, doch ist der Aufgabenkatalog gemäss VOS nicht identisch mit der Gliederung der Verwaltungsrechnung in Produktgruppen. Die Entkoppelung zwischen den Organisationseinheiten und den Produktgruppen erlaubt es dem Parlament, bei den letzteren gegebenenfalls flexibel Anpassungen vorzunehmen, die sich insbesondere in den ersten Jahren nach Einführung der WOV aufdrängen könnten. Der grundsätzliche Aufgabenkatalog der Departemente, wie er in der VOS festgelegt wird, weist hingegen erfahrungsgemäss eine grössere Konstanz auf.

Die Vorlage zur neuen VOS gibt den im heutigen Zeitpunkt aktuellen Organisationsstand wieder. Sie berücksichtigt demnach abgeschlossene oder bereits weit vorangetriebene Reorganisationsprojekte, klammert aber andere laufende Vorhaben dieser Art aus, zu denen noch keine Entscheide gefallen sind. Dies gilt namentlich auch für das HS-07-Projekt "Überprüfung der Organisation der Stadtverwaltung", in dessen Rahmen z.B. auch die Frage der Anzahl der Departemente geprüft wird; eine Änderung in diesem Bereich müsste grundsätzlich auf der Ebene der Gemeindeordnung und nicht in der VOS gelöst werden.

3. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Die neue VOS, wird entsprechend der stadträtlichen Praxis bei neueren Erlassen, in Paragraphen und nicht mehr in Artikel gegliedert.

§ 1 führt entsprechend Art. 1 der bisherigen VOS (aVOS) die sieben Departemente auf und legt fest, dass jedes Departement über ein Departementssekretariat als Stabsstelle verfügt.

§ 2: Abs. 1 ordnet die Aufgabe der Stadtentwicklung, entsprechend ihrer strategischen Bedeutung, dem Stadtpräsidium zu, prinzipiell unabhängig davon, welches Departement vom Stadtpräsidenten oder von der Stadtpräsidentin geführt wird (heute: Departement Kulturelles und Dienste). Abs. 2 entspricht Art. 8bis aVOS, der 1989 in die Verordnung eingefügt wurde.

§ 3: Die fünf Hierarchiestufen gemäss Art. 2 aVOS - Stufe 1: Ämter, Bereiche und Betriebe, Stufe 2: Hauptabteilungen, Stufe 3: Abteilungen, Stufe 4: Gruppen und Stufe 5: Sachbearbeitung - sind in der faktischen Aufbauorganisation, wie sie u.a. im Stellenplan und im Personalinformationssystem abgebildet wird, nicht konsequent umgesetzt und beachtet worden. Sie sind nicht näher definiert, und es gibt Organisationseinheiten mit zusätzlichen hierarchischen Ebenen. Ausserdem trifft man teilweise andere Bezeichnungen. Dies hängt mit den von der Aufgabenstellung her sehr unterschiedlichen Bedürfnissen und Grössenverhältnissen zusammen, die eine völlig einheitliche Organisationsstruktur erfahrungsgemäss schwierig machen und unter sachlichen Gesichtspunkten auch fraglich erscheinen lassen. Relativ einheitlich durch alle Departemente zieht sich allerdings die Einteilung in Stufen 1 bis 3.

Es ist sinnvoll, dass die VOS einen grundsätzlichen Hierarchieraster vorgibt, nach dem sich u.a. der Stellenplan ausrichten kann. Es macht jedoch keinen Sinn, diese Vorgabe allzu stark zu verfeinern, da sich die Praxis daran vorbeientwickeln kann; auch besteht weder seitens des Stellenplanes noch des neuen PIAS ein zwingendes Bedürfnis dazu. Neu beschränkt sich die VOS daher auf drei hierarchische Stufen und überlässt die Bezeichnung weiterer Stufen der Gliederung, für die gemäss § 4 der Stadtrat oder das Departement zuständig ist. Stufe 1 bilden die Ämter, Bereiche und Betriebe, die direkt dem Departementvorsteher oder der Departementvorsteherin unterstellt sind; diese Stufe wird also im Wesentlichen durch ein formales Kriterium bestimmt. Stufe 2 bilden wie bisher die Hauptabteilungen, Stufe 3 die Abteilungen. Diese beiden Stufen werden nicht näher definiert, weil sich in der tatsächlichen Organisationsstruktur auch kein einheitliches und griffiges Kriterium – wie z.B. die Führungsspanne oder Grösse - finden lässt. Die Verordnung beschränkt sich sodann auf die zusätzliche Vorgabe, dass die Organisationseinheiten in der Regel in Einheiten der nächstfolgenden Stufe gegliedert werden. Auch dies soll jedoch nicht zwingend sein, vielmehr soll die Organisation den unterschiedlichen Bedürfnissen und den gewachsenen Strukturen Rechnung tragen können. Aus diesem Grunde soll es – wie bisher – sowohl möglich sein, auf einzelne Untergliederungen zu verzichten (ein Bereich oder Amt muss weder in Hauptabteilungen noch eine solche in Abteilungen unterteilt sein) als auch (wie bisher), Organisationseinheiten tieferer Stufen (z.B. Abteilungen) der übernächst höheren Stufe (z.B. Bereichsleitung) oder direkt der Departementsleitung zu unterstellen. Abs. 4 nennt die Stabsstellen, die jeder Hierarchiestufe zugeteilt werden können.

§ 4: Wie erwähnt, teilt nicht mehr die VOS selbst die Departemente in die Ämter, Bereiche und Betriebe ein. Dies obliegt vielmehr dem Stadtrat und damit der Vollzugsverordnung zur VOS. Es gibt allerdings eine ganze Reihe von Ämtern und Bereichen, die als solche und mit ihren Aufgaben in andern, speziellen Erlassen des Grossen Gemeinderates oder des Stadtrates explizit erwähnt sind, so z.B. die Finanzkontrolle (in der Verordnung über die Finanzkontrolle), das Steueramt (in der Verordnung über die Staats- und Gemeindesteuern), das Stadtarchiv (in der Verordnung über das Stadtarchiv), das Personalamt (im Personalstatut und dessen Vollzugsverordnung), das Baupolizeiamt (u.a. in der Organisation Bauaufsicht),

die Stadtpolizei (Allgemeine Polizeiverordnung); diese Aufzählung liesse sich verlängern. Diese Spezialbestimmungen sind selbstverständlich bei der Einteilung der Departemente in Ämter und Bereiche zu beachten.

Der Stadtrat soll die weitere organisatorische Gliederung der Departemente dem jeweiligen Departementsvorsteher oder der Departementsvorsteherin übertragen und diese zur Subdelegation an direkt unterstellte Einheiten ermächtigen können. Der Stadtrat wird sich die Information über die departementsinterne Organisation sowie den Entscheid in wichtigen Fragen selbstverständlich vorbehalten.

§ 5, §§ 6 – 13: §§ 6 – 13 listen, nicht abschliessend, die wesentlichsten Aufgaben der Stadtkanzlei und der einzelnen Departemente auf. Der Aufgabenkatalog ist an den aktuellen Stand angepasst worden und strebt möglichst allgemeine Formulierungen an, die der Verordnung auch bei weiteren organisatorischen Entwicklungen eine gewisse Beständigkeit verleihen sollen. § 5 Abs. 2 überlässt dem Stadtrat insbesondere die Zuteilung der Departementaufgaben an die einzelnen Ämter und gibt ihm, entsprechend Art. 5 Abs. 3 aVOS, die Möglichkeit, unter Vorbehalt der nachträglichen Anpassung der VOS neue Aufgaben vorläufig zuzuteilen und bestehende zu verschieben, wobei es sich bei den neuen Aufgaben um solche handeln muss, die vom übergeordneten Recht vorgeschrieben sind. § 5 Abs. 3 und 4 übernehmen bisheriges Recht (Art. 5 Abs. 3 und Art. 8 aVOS), wobei der Stadtrat explizit ermächtigt wird, eine Kompetenzordnung zu erlassen.

§ 14 ist die Grundlage für den Erlass der stadträtlichen Vollzugsverordnung. Diese wird wie gesagt pro Departement die Ämter, Bereiche und Betriebe sowie die direkt unterstellten weiteren Organisationseinheiten auflisten und ihnen die Aufgaben gemäss VOS zuweisen.

3. Schlussbemerkung

Die neue Verordnung ist einem Vernehmlassungsverfahren bei den Departementen sowie, als grundlegender organisatorischer Erlass, bei den in der Personalkommission vertretenen Personalverbänden unterstellt worden. Sie hat im Wesentlichen Zustimmung gefunden. Eine Reihe von Anregungen konnte bei der Bereinigungsarbeiten übernommen werden. Mit der neuen VOS gibt sich die Stadt ein den veränderten Anforderungen der modernen, wirkungsorientierten Verwaltungsführung angepasstes, flexibles Organisationsrecht.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Stadtpräsidenten übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder

Verordnung über die Organisation der Stadtverwaltung (VOS)

(vom)

Der Grosse Gemeinderat,

gestützt auf § 28 Abs. 1 Ziffer 1 und § 45 der Gemeindeordnung,

verordnet:

§ 1

Departemente

Die 7 Departemente der Stadtverwaltung sind:

1. Departement Kulturelles und Dienste
2. Departement Finanzen
3. Departement Bau
4. Departement Sicherheit und Umwelt
5. Departement Schule und Sport
6. Departement Soziales
7. Departement Technische Betriebe.

Jedes Departement verfügt über ein Departementssekretariat.

§ 2

Stadtpräsidium, Stadtentwicklung und Stadtkanzlei

Dem Stadtpräsidium ist neben den Aufgaben gemäss der Gemeindeordnung die Stadtentwicklung zugeordnet.

Die Stadtkanzlei ist administrativ dem Stadtpräsidenten oder der Stadtpräsidentin, rechtlich dem Stadtrat unterstellt.

§ 3

Hierarchiestufen, Unterstellung

Die Departemente sind hierarchisch in folgende Organisationseinheiten gegliedert:

- Stufe 1: Ämter, Bereiche, Betriebe,
- Stufe 2: Hauptabteilungen,
- Stufe 3: Abteilungen,
- Stufen 4 und folgende: Weitere Organisationseinheiten.

Die Ämter, Bereiche und Betriebe sind dem Departementsvorsteher oder der Departementsvorsteherin direkt unterstellt.

In der Regel werden die Organisationseinheiten einer Stufe in Einheiten der nächstfolgenden gegliedert. Wo die Verhältnisse es rechtfertigen, kann auf einzelne Untergliederungen verzichtet werden. Organisationseinheiten jeder Stufe können direkt dem Departementsvorsteher oder der Departementsvorsteherin unterstellt werden.

Die Gliederung der Departemente richtet sich im Übrigen nach § 4.

Stabsstellen können jeder Hierarchiestufe zugeteilt werden.

§ 4 Gliederung der Departemente

Die Gliederung der Departemente in Organisationseinheiten, die dem Departementsvorsteher oder der Departementsvorsteherin direkt unterstellt sind, obliegt dem Stadtrat.

Der Stadtrat kann die weitere organisatorische Gliederung dem Departementsvorsteher oder der Departementsvorsteherin übertragen und dieselben ermächtigen, diese Befugnis an die Leitungen ihrer direkt unterstellten Organisationseinheiten zu delegieren.

§ 5 Aufgaben der Departemente und der Stadtkanzlei

Die Aufgaben der Departemente und der Stadtkanzlei richten sich nach den §§ 6 - 13 dieser Verordnung.

Im Rahmen dieser Bestimmungen regelt der Stadtrat das Nähere. Er kann unter Vorbehalt der nachträglichen Anpassung dieser Verordnung vorläufig sowohl vorgeschriebene neue Aufgaben einem Departement zuteilen als auch bestehende Aufgaben in ein anderes Departement verschieben.

Der Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin kann einzelne Aufgaben, die einem Amt, Bereich oder Betrieb zugeteilt sind, sich selbst oder dem Departementssekretariat unterstellen oder anders zuteilen.

Der Stadtrat kann im Rahmen des übergeordneten Rechts seine Kompetenzen an einzelne Departemente oder Organisationseinheiten delegieren. Er erlässt dazu eine Kompetenzordnung.

§ 6 Stadtkanzlei

Der Stadtkanzlei obliegen insbesondere

- die Kanzleifunktionen sowie die Rechtsberatung von Stadtrat und Grosseem Gemeinderat,
- die Antragstellung in Bürgerrechtsangelegenheiten,
- die Organisation von Wahlen und Abstimmungen,
- die Koordination der Departementssekretariate,
- die Führung des Stadtarchivs,
- die zentrale Information und Öffentlichkeitsarbeit.

§ 7

Departement Kulturelles und Dienste

Dem Departement Kulturelles und Dienste obliegen insbesondere

- das Personalwesen der Stadtverwaltung, eingeschlossen die Verwaltung der Pensionskasse,
- der Betrieb der öffentlichen Kulturinstitutionen,
- die Kunst- und Kulturpflege,
- die administrative Führung der Stadtammann-, Betreibungs- und Friedensrichterämter.

§ 8

Departement Finanzen

Dem Departement Finanzen obliegen insbesondere

- das zentrale Finanz- und Rechnungswesen,
- die Rechnungslegung, die Koordination der Aufgaben- und Finanzplanung und des Voranschlags,
- die Begutachtung der Geschäfte von finanzieller Tragweite,
- die Verwaltung der Fonds und Wertschriften,
- die Sach- und Haftpflichtversicherungen,
- die Informatik und Telefonie der Stadtverwaltung,
- der Steuerbezug und die Steuerveranlagung,
- die Bewirtschaftung der städtischen Liegenschaften.

§ 9

Departement Bau

Dem Departement Bau obliegen insbesondere

- die Raum- und die Verkehrsplanung,
- die Stadtgestaltung und die Denkmalpflege,
- die Bau- und Reklamebewilligungen sowie die Bauaufsicht,
- das Submissionswesen,
- der Betrieb der Stadtentwässerung ohne Abwasserreinigung,
- die Abfallentsorgung ohne Kehrichtverbrennung,
- die Projektierung von Hoch- und Tiefbauten,
- die amtliche Vermessung und Geoinformationsverarbeitung.

§ 10

Departement Sicherheit und Umwelt

Dem Departement Sicherheit und Umwelt obliegen insbesondere

- das Polizeirichteramt,
- die Stadtpolizei,
- der Betrieb der Parkhäuser und Parkplätze,
- die Feuerwehr,
- der Zivilschutz,
- das Melde- und Zivilstandswesen,
- der Umwelt- und Gesundheitsschutz.

§ 11

Departement Schule und Sport

Dem Departement Schule und Sport obliegen insbesondere

- die Führung der Präsidial- und Kanzleigeschäfte der Schulbehörden,
- die Volksschul- und Sonderschulbildung,
- die Schuldienste,
- die familienergänzende Betreuung,
- die Berufsbildung,
- die Förderung des Sports sowie der Betrieb und die Administration der Sportanlagen,
- die Materialverwaltung.

§ 12

Departement Soziales

Dem Departement Soziales obliegen insbesondere

- das Vormundschaftswesen,
- die ambulanten und stationären Alters-, Betreuungs- und Pflegeeinrichtungen,
- die Existenzsicherung und persönliche Hilfe in Notlagen,
- die Prävention und Suchthilfe,
- das Asylwesen,
- die städtische Jugendhilfe und Jugendarbeit,
- arbeitsmarktliche Massnahmen und Arbeitsintegration,
- die gesundheitspolitische Koordination.

§ 13

Departement Technische Betriebe

Dem Departement Technische Betriebe obliegen insbesondere

- die Beschaffung, der Verkauf und die Verteilung von Wasser und Energie,
- die Energiedienstleistungen,
- der Betrieb eines Datenleitungsnetzes und die Datenübertragung für Dritte,
- die Kehrrichtverbrennung und die Abwasserreinigung,
- die öffentliche Beleuchtung,
- der Betrieb und die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs,
- die Bewirtschaftung des Waldes,
- die Planung und Pflege der öffentlichen Grünanlagen und Friedhöfe sowie das Bestattungswesen und das Krematorium.
- die Belange des Naturschutzes.

§ 14

Vollzug

Der Stadtrat regelt den Vollzug dieser Verordnung.

§ 15
Inkrafttreten

Diese Verordnung wird vom Stadtrat in Kraft gesetzt. Sie ersetzt die Verordnung über die Organisation der Stadtverwaltung vom 26. Oktober 1987 mit seitherigen Nachträgen.

Winterthur,

Im Namen des Grossen Gemeinderates

Die Präsidentin:

Der Sekretär:

Vom Stadtrat per in Kraft gesetzt.