



BESCHLUSS

VOM 16. JANUAR 2020

GESCH.-NR. 2019-0316
BESCHLUSS-NR. 2020-3
IDG-STATUS zeitlich befristet nicht öffentlich

SIGNATUR **16 GEMEINDEORGANISATION**
16.01 Vorschriften, Verträge, Kreisschreiben

BETRIFFT **Überprüfung der Organisationsformen von städtischen Leistungen;
Genehmigung Projektschlussbericht**

AUSGANGSLAGE

Basierend auf dem Schwerpunktprogramm 2018 – 2022, Schwerpunkt 7 «Kooperationsformen optimal ausrichten», hat der Stadtrat am 23. Mai 2019 (SRB-Nr. 2019-84) den Projektauftrag für die Überprüfung der Organisationsformen der städtischen Leistungserbringung genehmigt.

Das Projekt beinhaltet die nachstehenden Aufgaben:

- Kernaufgaben und zusätzlich angebotene städtische Dienstleistungen definieren.
- Bestehende überkommunale Zusammenarbeitsformen überprüfen.
- Zusätzliche überkommunale Zusammenarbeitsformen im Sinne von funktionalen Räumen evaluieren.
- Organisationsformen einzelner städtischer Betriebe und Aufgaben überprüfen.
- Antragstellung bei den zuständigen Organen.

PROJEKTGRUPPE

Die Projektgruppe setzte sich zusammen aus Ueli Müller, Stadtpräsident (Vorsitz); Erika Klossner-Locher, Stadträtin Ressort Bildung; Philipp Wespi, Stadtrat Ressort Finanzen; David Gerig, Leiter Hochbau; Peter Wettstein, Stadtschreiber (Projektleiter).

PROJEKTABLAUF

Das Projekt wurde in zwei Phasen gegliedert. Ziel des Teilprojektes 1 war es, die Kernaufgaben und zusätzliche städtische Aufgaben sowie den Überprüfungsbedarf zu definieren. Diese Projektphase soll bis Ende 2019 abgeschlossen sein und in einem Stadtratsbeschluss münden, mit dem

- die Prüfung von zusätzlichen überkommunalen Zusammenarbeitsformen oder von bestehenden überkommunalen Zusammenarbeitsformen sowie
- die Überprüfung der Organisation von städtischen Betrieben/Bereichen/Aufgaben

festgelegt werden. Dieser Beschluss bildet die Grundlage für das allfällige zweite Teilprojekt «Organisationsformen überprüfen und über Veränderungen entscheiden».



BESCHLUSS

VOM 16. JANUAR 2020

GESCH.-NR. 2019-0316

BESCHLUSS-NR. 2020-3

ABGRENZUNG

Von diesem abgegrenzt wurden die Überprüfung der Zusammenarbeitsformen mit Institutionen und Vereinen innerhalb der Stadt sowie die allfällige Evaluierung von weiteren solchen Zusammenarbeitsformen. Diese Thematik wird durch die Koordinationsgruppe Freiwilligenarbeit bearbeitet.

RAHMENBEDINGUNGEN

Für das Projekt galten folgende Rahmenbedingungen:

- Der Lebensqualität in Illnau-Effretikon ist Sorge zu tragen und sie ist zu erhalten.
- Organisatorische Veränderungen müssen zu einem besseren Zustand bezüglich Qualität, Effizienz, Finanzen oder Fachkompetenz führen. Es ist insgesamt ein Mehrwert zu erzielen.
- Frühere politische Entscheide zu Organisationsformen und Ausgliederungen sind zu würdigen.
- An Mitgliedschaften in bestehenden Zweckverbänden wird festgehalten.
- Illnau-Effretikon soll weiterhin als regionales Zentrum positioniert bleiben.
- Die kantonalen Entwicklungen zu funktionalen Räumen sind in die Überlegungen einzubeziehen.

PROJEKTBERICHT

SCHRITT 0: INFORMATION ÜBER RECHTSFORMEN

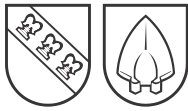
Im Hinblick auf die Projektarbeit liessen sich die Mitglieder des Stadtrates und der Verwaltungsleitung am 28. März 2019 durch RA Lorenzo Marazzotta über die juristischen Möglichkeiten, die Eigenheiten sowie die Vor- und Nachteile der verschiedenen Rechtsformen für die städtische Aufgabenerfüllung und der interkommunalen Zusammenarbeitsoptionen informieren.

SCHRITT 1: DEFINITION KRITERIENKATALOG UND KERNAUFGABEN DER VERWALTUNG

Die Projektgruppe listete vorerst auf Basis des Organisationsreglementes alle Aufgaben der Stadtverwaltung auf. Anhand von Kriterien wurde diese Tätigkeiten in Kernaufgaben und übrige Aufgaben eingeteilt. Am 11. Juli 2019 definierte der Stadtrat die Kernaufgaben der Verwaltung (SRB-Nr. 2019-131). Zudem legte er Kriterien fest, nach denen der Überprüfungsbedarf bei städtischen Betrieben und Organisationsformen festgemacht werden soll. Diese waren:

- Wenige Schnittstellen zur übrigen Verwaltung, in sich relativ geschlossener Aufgabenbereich
- Bedeutung/Grösse der Aufgabe rechtfertigt den Aufbau einer eigenständigen Organisation
- Geringes Bedürfnis nach direkt-demokratischer Kontrolle
- Interesse an einer effizienten Struktur/Organisation steht im Vordergrund
- Geringe Verwaltungsaufgaben in hoheitlicher Form

Je mehr dieser Kriterien mit «ja» beantwortet können, umso mehr rechtfertigt sich die Überprüfung der Organisationsform.



BESCHLUSS

VOM 16. JANUAR 2020

GESCH.-NR. 2019-0316

BESCHLUSS-NR. 2020-3

SCHRITT 2:

DEFINITION DER FÜR DIE ÜBERPRÜFUNG DER ORGANISATIONSFORM ZU VERTIEFENDEN AUFGABENBEREICHE

Anhand der definierten Kriterien wurden durch die Projektgruppe sämtliche Aufgaben der Stadtverwaltung, welche keine Kernaufgabe darstellen, in Bezug auf den organisatorischen Überprüfungsbedarf bewertet. Stadtrat und Verwaltungsleitung haben diese Einschätzung an einer gemeinsamen Sitzung vom 24. Oktober 2019 begutachtet. Der Stadtrat beauftragte die Projektgruppe bzw. die zuständigen Ressorts, zu folgenden Tätigkeitsgebieten die Argumente aufzulisten, welche für oder gegen die weitere Prüfung einer Ausgliederung in eine eigene Organisation sprechen:

- Abwasserreinigungsanlage, Ressort Tiefbau
- Forstbetrieb, Ressort Tiefbau
- Hauptsammelstelle, Ressort Tiefbau
- Kindertagesstätten, Ressort Bildung
- Musikschule, Ressort Bildung
- Sportzentrum, Ressort Hochbau

ARGUMENTE FÜR ODER GEGEN DIE VERTIEFTE ÜBERPRÜFUNG EINZELNER AUFGABENBEREICHE

In der Zwischenzeit liegen die Kurzberichte der Ressorts mit den Argumenten für oder gegen die vertiefte Überprüfung der Organisationsformen der einzelnen Aufgabenbereiche vor. Zusammenfassend ergeben sich folgende Quintessenzen bzw. Empfehlungen der Ressorts (bezüglich Details wird auf die einzelnen Berichte verwiesen):

ABWASSERREINIGUNGSANLAGE, RESSORT TIEFBAU

Die Auswertung der verschiedenen Studien zum Ausbau der ARA Mannenberg bzw. zum Anschluss an die ARA Winterthur liegt noch nicht vor. Das Ressort Tiefbau empfiehlt, die Resultate abzuwarten (Frühjahr 2020) und dann zu entscheiden. Dabei werden in erster Linie technische und betriebswirtschaftliche Überlegungen massgebend sein. Weiterhin bei der Stadt verbleiben der bauliche und betriebliche Unterhalt des Kanalnetzes und der Aussenwerke (Pumpwerke, Regenbecken, Versickerungsanlagen), wofür rund 150 Stellenprozente notwendig sind.

EMPFEHLUNG:

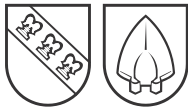
Zuwarten.

FORSTBETRIEB, RESSORT TIEFBAU

Der eigene Forstbetrieb mit Ausbildungsplätzen ist für die flächenmässig viertgrösste Gemeinde des Kantons Zürich sinnvoll, hat doch der Wald eine grosse Bedeutung für die Öffentlichkeit. Nebst dem Unterhalt des eigenen Waldes der Stadt ist der Forstdienst auch für viele andere Bereiche (u.a. Naturschutz, Gewässerunterhalt, Mithilfe im Winterdienst) zuständig oder involviert. Diese Aufgaben wären auf die anderen Bereiche zu verteilen. So müssten z.B. in Zukunft Holzer- oder Pflegearbeiten von Mitarbeitenden des Unterhaltsbetriebes ausgeführt werden und nicht wie heute von ausgebildeten Forstwarten. Der entsprechende Aufwand für diese bei der Stadt verbleibenden Aufgaben wird auf rund 60 Stellenprozente geschätzt. Für die Grösse des Forstreviers ist zudem ein 100 %-Pensum des Försters notwendig.

EMPFEHLUNG:

Verzicht auf Auslagerung.



BESCHLUSS

VOM 16. JANUAR 2020

GESCH.-NR. 2019-0316

BESCHLUSS-NR. 2020-3

HAUPTSAMMELSTELLE, RESSORT TIEFBAU

Das gesamte Entsorgungswesen liegt heute bei der Stadt und kann aus einer Hand angeboten werden. Die Einflussnahme und Mitbestimmung durch die Stadt ist gewährleistet und das politische Interesse an der Thematik ist ausgewiesen. Der Betrieb wird wirtschaftlich, in guter Qualität und zur besten Zufriedenheit der Nutzenden gewährleistet.

Im Hinblick auf den geplanten Neubau einer Mehrzweckanlage im Eselriet können in Zukunft Synergien genutzt werden, welche bei einer Auslagerung nicht mehr möglich sind. Zudem müssten diverse Dienstleistungen weiterhin von städtischen Mitarbeitern verrichtet werden (Abfalltelefon, Einsammeln von Wertstoffen bei älteren Einwohnerinnen und Einwohnern, Koordination Papiersammlungen, Ordnung und Sauberkeit bei Nebensammelstellen oder Sammelpunkten, Ermittlung von Falschentsorgern). Der entsprechende Aufwand wird auf 80 Stellenprozente geschätzt.

EMPFEHLUNG:

Verzicht auf Auslagerung.

KINDERTAGESSTÄTTEN, RESSORT BILDUNG

Die Führung eigener Kindertagesstätten mit zahlreichen Ausbildungsplätzen ist ein Statement der Stadt zur gesellschaftlichen Wichtigkeit der frühen Kindheit.

Der Bereich Betreuung wurde im Rahmen der Reorganisation 2018 neu gebildet. Es ist nicht sinnvoll, die inzwischen eingespielte Organisation nach so kurzer Zeit in Frage zu stellen. Die Leiterin Betreuung hat als Fachfrau für Kindertagesstätten verschiedene pädagogische, organisatorische und personelle Entwicklungen angestossen, welche die Organisation und das Personal weiterbringen.

Aufgrund der Konzentration aller familienergänzenden Angebote in der Abteilung Bildung werden Angebot und Tarif- bzw. Subventionssystem einheitlich über alle Betreuungsangebote sichergestellt.

Städtische Kindertagesstätten sind tendenziell etwas teurer als private, da sie attraktive Arbeitsbedingungen für das Personal sicherstellen und verlässliche Vertragsbedingungen für die Eltern hoch gewichten. Gleichzeitig besteht eine direkte Einflussnahme im Themenbereich familienergänzende Betreuung, Familie / Kind sowie der Schnittstelle zur Schule.

EMPFEHLUNG:

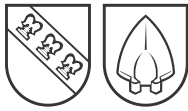
Verzicht auf Auslagerung.

MUSIKSCHULE, RESSORT BILDUNG

Durch eine Ausgliederung entsteht weder qualitativer noch finanzieller Mehrwert.

Einerseits hat die Schulpflege zusammen mit der Musikschulleitung seit dem Anschluss von Wallisellen (2014) viel Ressourcen in die Zusammenarbeit investiert. Es wurden Abmachungen mit den Anschlussgemeinden auf Ebene der Präsidien und der Musikschulleitung / Verwaltung getroffen. Inzwischen ist die Zusammenarbeit weitgehend geklärt und eingespielt. Alle vier Gemeinden und die Kunden sind sehr zufrieden mit dem Angebot.

Die personelle Neubesetzung der Musikschulleitung benötigt aufgrund der Selbständigkeit der Musikschule bis zwei Jahre Einarbeitungszeit. Das Ressort Bildung erachtet deshalb ein umfangreiches Reorganisationsprojekt in den nächsten Jahren nicht als sinnvoll.



BESCHLUSS

VOM 16. JANUAR 2020

GESCH.-NR. 2019-0316

BESCHLUSS-NR. 2020-3

Illnau-Effretikon hat als angebotsführende Gemeinde wichtige Vorteile, wie die Führung der Kommission durch ein eigenes Schulpflegemitglied, den Hauptstandort, bei der Gestaltung des Angebots, der Tarifstruktur sowie der Anstellung der Musikschulleitung.

Das Ressort Bildung geht davon aus, dass die Kosten für die Stadt Illnau-Effretikon durch eine neue Organisationsform längerfristig ansteigen würden, da die niederschwellige Mitnutzung städtischer Ressourcen wegfielen.

Seitens Kunden/Kundinnen oder den Anschlussgemeinden ist keinerlei Veränderungsbedarf spürbar.

Die drei Anschlussgemeinden müssten je in den Reorganisationsprozess eingebunden werden. Bereits weitere Vorabklärungen würden aufgrund der unterschiedlichen Haltungen der vier Schulgemeinden umfangreich und komplex.

EMPFEHLUNG:

Verzicht auf Auslagerung.

SPORTZENTRUM, RESSORT HOCHBAU

Das Sportzentrum wird derzeit gut und effizient geführt und genießt weit über die Gemeindegrenzen einen ausgezeichneten Ruf. Als aktuell alleinige «Eigentümerin» des Sportzentrums kann die Stadt den Betrieb und das Angebot des Sportzentrums ideal auf die städtischen Bedürfnisse (Einwohner/-innen und Vereine) auslegen. Zudem können Nutzungen anderer städtischer Betriebe und Organisationen (z.B. Schule und Jugendarbeit) sichergestellt und einfach koordiniert und organisiert werden.

Ob die Argumente, welche für eine Verselbständigung ins Feld geführt werden, auch tatsächlich eintreffen, ist fraglich. Ohne namhafte Gemeindebeiträge, Subventionen etc. (siehe auch vergleichbare Organisation in anderen Gemeinden, z.B. Dübendorf oder Wallisellen) kann das Sportzentrum kaum wirtschaftlich und kostendeckend betrieben werden. Durch die namhafte finanzielle Beteiligung der Stadt an einer anderen Organisationsform findet die «Entpolitisierung», welche oft mit mehr Flexibilität gleichgestellt wird, nur bedingt statt.

Die gewünschte höhere Rentabilität bei einer Verselbständigung müsste insbesondere durch das Generieren von zusätzlichen Erträgen erreicht werden. Die Sportvereine (EIE, ECIE, FCE) aus Illnau-Effretikon können die Infrastruktur aktuell mehrheitlich kostenlos und mit Vorzugskonditionen nutzen. Um die Erträge steigern zu können, müssten wahrscheinlich die Sportvereine für die Benützung bezahlen (die Stadt müsste dann wohl indirekt via «Vereinsförderung» für die Kosten ganz bzw. teilweise aufkommen) und/oder die Vereine verzichten auf einzelne Einheiten, damit Belegungen gewinnbringend an Dritte vermietet werden können.

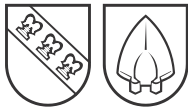
Eher unbestritten ist, dass eine externe Organisation das Innovationspotenzial wohl optimaler abschöpfen kann als mit der aktuellen Organisation. Dies hängt insbesondere mit den personellen und finanziellen Ressourcen sowie der politischen Lage hinsichtlich Wünsche und Anforderungen (z.B. Vereine) zusammen. Zu erwähnen ist, dass ein breiteres bzw. grösseres Angebot oftmals auch mehr Investitionen auslöst, welche je nach Organisationsform weiterhin durch die Stadt finanziert werden müssten.

Zusammenfassend ist das Ressort Hochbau nicht überzeugt, dass mit einer Auslagerung bzw. einer anderen Organisationsform ein echter Mehrwert geschaffen wird. Das Innovationspotenzial kann unabhängig von der gewählten Organisationsform abgeschöpft werden. Das Ressort Hochbau wird sich diesbezüglich Gedanken machen. Die Vorteile eines eigenen Sportzentrums für die Stadt Illnau-Effretikon überwiegen deutlich.

EMPFEHLUNG:

Verzicht auf Auslagerung.

FAZIT DER PROJEKTGRUPPE UND DES STADTRATES



BESCHLUSS

VOM 16. JANUAR 2020

GESCH.-NR. 2019-0316

BESCHLUSS-NR. 2020-3

Die Projektgruppe und der Stadtrat haben die Überlegungen der Ressorts zu ihren Aufgabenbereichen geprüft. Sie schliessen sich diesen an. Der Stadtrat kommt zum Schluss, dass auf die konkrete Ausarbeitung von Ausgliederungsvorlagen zu verzichten ist. Nebst den Argumenten der einzelnen Ressorts sprechen insbesondere folgende übergeordneten Überlegungen für diese Schlussfolgerung:

- Weder aus der Bevölkerung noch aus dem Parlament sind starke Bestrebungen oder politische Haltungen für die Ausgliederung oder sogar Privatisierung von namhaften städtischen Aufgaben spürbar.
- Die langfristige Sicherung von stabilen Arbeits- und Ausbildungsplätzen in der Verwaltung für Mitarbeitende und Lernende mit Wohnsitz in der Region hat eine hohe Bedeutung.
- Bei Behörden und Verwaltung sind momentan wenig Ressourcen vorhanden, um aufwändige Reorganisationsprojekte voranzutreiben und zum Durchbruch zu verhelfen. Andere Projekte geniessen eine höhere Priorität.
- Die städtischen Betriebe tragen durch gute Leistungserbringung zur Identifikation und zur Verbindung zwischen Bevölkerung und Stadt bei.

PROJEKTABSCHLUSS UND PENDENZEN

Das Projekt «Überprüfung der Organisationsformen von städtischen Leistungen» wird mit diesem Projektbericht abgeschlossen. Für die erste Projektphase wurde mit einem internen Aufwand von rund 300 Arbeitsstunden gerechnet. Für Unvorhergesehene waren Fr. 10'000.- eingesetzt. Die Kostenvorgaben konnten eingehalten werden.

Die ursprünglich vorgesehene zweite Projektphase entfällt, da für keinen Bereich eine konkrete Ausgliederung aus der Verwaltung vorzubereiten ist. Einzelne Pendenzen bzw. mit dem Projekt im Zusammenhang stehende Aufgaben sind nachfolgend aufgeführt.

ÜBERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEITSFORMEN; FIR

In der einfachen Gesellschaft Gruppenwasserversorgung FIR sind die Politischen Gemeinden Illnau-Effretikon und Fehraltorf sowie die Wasserversorgungsgenossenschaft Russikon zusammengeschlossen. Aufgrund der öffentlich-rechtlichen Bestimmungen kann diese Gesellschaftsform nicht mehr weitergeführt werden. Zudem ergaben sich in den vergangenen Jahren in der FIR auch betriebliche Schwierigkeiten insbesondere bei Wasserknappheit. Momentan bestehen Bestrebungen, die FIR in den Zweckverband Gruppenwasserversorgung Lattenbuck zu integrieren. Diese Stossrichtung ist im Sinne von zukunftssträchtigen Zusammenarbeitsformen zu unterstützen.

ÜBERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEITSFORMEN; ARA

Im Zusammenhang mit einer allfälligen 5. Reinigungsstufe auf der ARA Mannenberg laufen zurzeit Abklärungen zu den technischen und finanziellen Möglichkeiten eines Anschlusses an die Abwasserreinigungsanlage Winterthur. Im ersten Halbjahr 2020 werden die notwendigen Studien vorliegen, sodass der Stadtrat einen ersten Grundsatzentscheid fällen kann. Dieser wird massgebend sein für allfällige rechtliche und organisatorische Veränderungen im Bereich Siedlungsentwässerung.



BESCHLUSS

VOM 16. JANUAR 2020

GESCH.-NR. 2019-0316

BESCHLUSS-NR. 2020-3

FUNKTIONALE RÄUME; ENTWICKLUNGEN KANTON ZÜRICH

Das Gemeindeamt des Kantons Zürich hat in Zusammenarbeit mit dem Gemeindepräsidentenverband des Kantons Zürich das Projekt «Gemeinden 2030» lanciert. Tätig sind vier Arbeitsgruppen. Eine davon beschäftigt sich mit der interkommunalen Zusammenarbeit. Es bestehen Ideen, die heutigen Bezirksstrukturen aufzulösen und innerhalb von Regionen sogenannte funktionale Räume zu bilden. Die den funktionalen Räumen zugeteilten Gemeinden könnten freiwillig ihre Zusammenarbeit intensivieren. Angedacht sind rund 30 funktionale Räume. In den nächsten Monaten sollen die Gemeinden mit konkreteren Projektideen bedient werden. Es scheint sinnvoll, diesbezüglich die Vorarbeiten des Kantons abzuwarten und anschliessend die Thematik innerhalb der provisorischen funktionalen Räumen weiter zu bearbeiten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass für eine Umsetzung noch verschiedene anspruchsvolle politische Hürden zu überspringen wären.

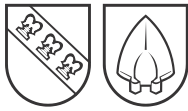
BEANTWORTUNG POSTULAT PAUL ROHNER BETREFFEND VERSELBSTÄNDIGUNG DES SPORTZENTRUMS

Gemeinderat Paul Rohner, SVP, und Mitunterzeichnende reichten am 12. Oktober 2017 ein Postulat betreffend Verselbständigung des Sportzentrums Eselriet ein. Der Stadtrat wird damit eingeladen Vor- und Nachteile einer Privatisierung des Sportzentrums zu evaluieren und eine Umwandlung in eine geeignete Organisationsform (zum Beispiel eine Aktiengesellschaft) zu prüfen.

Das Postulat wurde am 9. November 2017 vom Parlament an den Stadtrat überwiesen. In der Zwischenzeit hat der Grosse Gemeinderat auf Antrag des Stadtrates die Antwortfrist zweimal bis am 9. November 2020 verlängert. Begründet wurden die Anträge auf Fristverlängerung jeweils mit der Koordination des Projektes zur generellen Überprüfung der Organisationsformen der städtischen Leistungserbringung. Nachdem dieses Projekt vorderhand abgeschlossen ist, kann dem Parlament der Bericht zum Postulat von Paul Rohner unterbreitet werden. Das Ressort Hochbau wird dem Stadtrat in den nächsten Wochen den entsprechenden Antrag unterbreiten.

DER STADTRAT ILLNAU-EFFRETIKON AUF ANTRAG DES RESSORTS PRÄSIDIALES BESCHLIESST:

1. Der Abschlussbericht über das Projekt «Überprüfung der Organisationsformen der städtischen Leistungserbringung» wird genehmigt. Auf die Auslagerung von weiteren städtischen Leistungen wird verzichtet.
2. Das Ressort Hochbau wird beauftragt, dem Stadtrat den Bericht zum Postulat von Paul Rohner, SVP, und Mitunterzeichnende, betreffend Verselbständigung des Sportzentrums bis Ende März 2020 zu unterbreiten. Bis dahin wird dieser Beschluss zeitlich befristet als nicht öffentlich klassifiziert.
3. Das Ressort Tiefbau wird beauftragt, dem Stadtrat den Antrag zum Grundsatzentscheid über den Weiterbetrieb der ARA Mannenberg oder den Anschluss an die ARA Winterthur bis Mitte 2020 vorzulegen.
4. Das Ressort Tiefbau wird beauftragt, die Zusammenführung des Zweckverbands Gruppenwasserversorgung Lattenbuck und der einfachen Gesellschaft Gruppenwasserversorgung FIR zu vertiefen und dem Stadtrat bis Ende 2020 einen entsprechenden Antrag zu unterbreiten.
5. Mitteilung durch Protokollauszug an:
 - a. Mitglieder Stadtrat (7)
 - b. Mitglieder Verwaltungsleitung (9)



BESCHLUSS

VOM 16. JANUAR 2020

GESCH.-NR. 2019-0316

BESCHLUSS-NR. 2020-3

Stadtrat Illnau-Effretikon

Ueli Müller
Stadtpräsident

Peter Wettstein
Stadtschreiber

Versandt am: 20.01.2020