

### 16.09.30

#### Überprüfung Wirksamkeit und Effizienz

#### Ausschreibung im Einladungsverfahren und Evaluation

#### Genehmigung

#### Ausgangslage

An seinem Workshop vom 7./8. September 2023 hat sich der Stadtrat für eine regelmässige Überprüfung von Wirksamkeit und Effizienz ausgesprochen. Im Sinne eines Qualitätszyklus

- Prüft der Stadtrat seine Strategie alle zwei Jahre oder bei Bedarf;
- Soll neu alle fünf Jahre eine externe Überprüfung der Stadtverwaltung erfolgen.

#### Wirksamkeit (Effektivität)

##### Definition

Handlungen und Massnahmen haben einen Effekt. Als effektiv werden sie bezeichnet, wenn sie zum gewünschten Ziel führen. Der Leitsatz lautet: **„Die richtigen Dinge tun.“**

Die Frage, die es zu beantworten gilt, lautet: Welche Massnahmen und Handlungen sind notwendig, um das angestrebte Ziel zu erreichen? Wie viele Ressourcen dafür eingesetzt werden, interessiert hier nicht.

#### Effizienz

##### Definition

Effizient handeln heisst, mit möglichst wenig Ressourceneinsatz das gewünschte Ziel zu erreichen. Der Leitsatz lautet: **„Die Dinge richtig tun.“**

Wichtig ist die Art und Weise, wie etwas gemacht wird. Die eingesetzten Ressourcen und der Grad der Zielerreichung werden zueinander ins Verhältnis gesetzt. Effizienz ist das Mass für die Wirtschaftlichkeit.



#### Fazit

Ziel ist es, Massnahmen zu definieren, welche gleichzeitig wirksames und effizientes Handeln ermöglichen. Der Leitsatz für lautet: «Die richtigen Dinge tun und diese Dinge richtig tun.» Falsche Massnahmen effizient durchgesetzt führen nicht zum gewünschten Ziel. Richtige Massnahmen ineffizient durchgesetzt führen zwar zum gewünschten Ziel. In beiden Fällen jedoch werden Ressourcen verschwendet.

#### Wirksamkeit in der Stadt Bülach

Wirksamkeit kann auf verschiedenen Ebenen definiert und gemessen werden:

##### Instrumente des Stadtparlaments (strategische Ebene)

- Auf Basis der Grundsatzbeschlüsse werden die *Wirkungsziele* definiert und die *Produktgruppen* festgelegt, mit welchen die Wirkungsziele erreicht werden sollen.
- *Steuerungsgrössen* messen den Erreichungsgrad der Wirkungsziele.
- Beispiel Finanzen:

Wirkungsziel: Vorschriftskonforme Abwicklung des Rechnungswesens nach gesamtwirtschaftlichen Grundsätzen

Steuerungsgrösse: Durch die Behörden (Gemeindeamt, Bezirksrat, Stadtparlament) infolge nicht vorschriftskonformer Buchführung zurückgewiesene Jahresrechnung oder Budget

##### Instrumente des Stadtrats (strategisch-operative Ebene)

##### Legislaturprogramm

- Die gewünschten Ziele mit Themenschwerpunkten werden im *Zielbild* (aktuell Zielbild 2040) definiert.
- *Legislaturziele* konkretisieren die politischen Ziele für die jeweilige Legislaturperiode.
- Die *Jahresplanung* zeigt die konkreten Aktivitäten zur Erreichung der Legislaturziele.
- *Zwischen- und Schlussbericht* zur Legislatur zeigen den Zielerreichungsgrad jedes Legislaturziels sowie allfällig notwendige Massnahmen zu deren Erreichung.
- *Leistungsziele* legen die Schwerpunkte zur Erreichung der Wirkungsziele fest. Der Erreichungsgrad jedes Leistungsziels wird mit einem *Leistungsindikator* gemessen.
- Beispiel Betriebsamt  
Leistungsziel: Vorschriftskonformer Ablauf des Betriebwesens  
Leistungsindikator: Anzahl Beanstandungen im Bericht des Inspektorats



#### Effizienz in der Stadtverwaltung Bülach

Auch Effizienz kann auf verschiedenen Ebenen angestrebt und gemessen werden:

##### Instrumente des Stadtparlaments (strategische Ebene)

- Auf Basis der Grundsatzbeschlüsse werden die *Wirkungsziele* definiert und die *Produktgruppen* festgelegt, mit welchen die Wirkungsziele erreicht werden sollen.
- *Steuerungsgrössen* messen den Erreichungsgrad der Wirkungsziele.
- Beispiel Betreuungswesen

Wirkungsziel: Erzielen eines Kostendeckungsgrades von 100 %

Steuerungsgrösse: Kostendeckungsgrad

##### Instrumente des Stadtrats (strategisch-operative Ebene)

- *Leistungsziele* legen die Schwerpunkte zur Erreichung der Wirkungsziele fest. Der Erreichungsgrad jedes Leistungsziels wird mit einem *Leistungsindikator* gemessen.
- Beispiel Betreuungswesen

Leistungsziel: Angemessener Ressourceneinsatz

Leistungsindikator: Anzahl Betreuungsfälle pro Jahr und Vollzeitstelle

In den Berichten zu Budget und Rechnung sind sämtliche Wirkungsziele mit Steuerungsgrössen und Leistungsziele mit Leistungsindikatoren ersichtlich. In den Berichten findet sich auch eine Reihe von Kennzahlen, welche dazu beitragen sich ein Bild von Wirksamkeit und Effizienz zu machen.

##### Weitere Instrumente zur Sicherstellung resp. Überprüfung von Wirksamkeit und Effizienz

- Leitbilder, Strategien und Konzepte  
Der Stadtrat hat für viele Themengebiete Strategien, Konzepte sowie Leitbilder erarbeitet. Diese werden regelmässig aktualisiert. Anhang 1 zeigt den aktuellen Stand dieser Dokumente.
- Finanz- und Aufgabenplan  
Die Finanz- und Aufgabenplanung über die nächsten vier Jahre erfolgt jährlich und rollend.
- Projektreporting  
Stadtparlament und Stadtrat werden zwei Mal im Jahr mit dem Projektreporting über den aktuellen Stand der laufenden Projekte, inkl. Digital-Projekte, informiert.
- Revisionen  
Viele Bereiche der Stadtverwaltung unterliegen einer externen Revision oder Audits. Auftraggeber dieser Revisionen sind z.B. Bund und Kanton Zürich.



#### Fazit

Für die Steuerung und Überprüfung von Wirksamkeit und Effizienz stehen heute auf allen Ebenen umfangreiche Instrumente und umfassende Informationen zur Verfügung. Abgesehen von den externen Revisionen, Evaluationen und Audits handelt es sich um selbst erarbeitete resp. erhobene Daten, wie z.B. Nettokosten pro Einwohner/-in, und eigene Beurteilungen/Einschätzungen.

#### Fehlendes Element – Aussensicht

Zur Sicherstellung eines vollständigen Qualitätszirkels fehlt der regelmässige Blick von aussen auf die Stadtverwaltung.

#### **Optimierung des Qualitätszyklus**

Alle fünf Jahre soll die Stadtverwaltung bezüglich Wirksamkeit und Effizienz einer externen Überprüfung unterzogen werden.

Schwerpunkte in der Überprüfung der Wirksamkeit sind:

- Prüfen des Leitsatzes «Tun wir die richtigen Dinge» auf Basis des Produktkatalogs.
- Die Zusammenarbeit mit verschiedenen Gemeinden soll beleuchtet und nach den Kriterien gemäss Leitfaden des Stadtrats zur regionalen Zusammenarbeit vom 1. Dezember 2021 (Angang 1) überprüft werden:
  - o Zu berücksichtigende Perspektiven: politisch, finanziell, juristisch, betriebswirtschaftlich, sozial und räumlich.
  - o Die kritische Betriebsgrösse und der Nutzen für Bülach sind wichtige Entscheidungskriterien, ob eine Zusammenarbeit Sinn macht.
  - o Im Zentrum stehen der funktionale Raum Bülach und damit die Zusammenarbeit mit den Kreisgemeinden.

Der Schwerpunkt der Effizienz-Überprüfung liegt auf den drei Themenkreisen Organisation, Prozesse und Ressourcen. Die Fragestellung entspricht dem Prüfungsauftrag an die BDO AG im Jahr 2016. Ziel der Effizienz-Überprüfung:

- Sicherheit gewinnen, dass die Stadtverwaltung gut aufgestellt ist in den Dimensionen Organisation, Prozesse und Ressourcen
- Schwachstellen aufdecken und Massnahmen zu deren Behebung erarbeiten.



### Ziele des Prüfungsauftrags

Die Überprüfung der Wirksamkeit soll Antworten auf diese Fragen geben:

- Tun wir die richtigen Dinge? Das heisst: Erbringt die Stadtverwaltung auf der Basis des Produktkatalogs die richtigen Leistungen?
- Ist die aktuelle regionale Zusammenarbeit auf die Ziele des Stadtrats gemäss Leitfaden des Stadtrats ausgerichtet und wie wirkungsvoll ist sie?

Die Überprüfung der Effizienz soll folgende Fragen beantworten:

#### Organisation

- Ist die Stadtverwaltung für die zukünftige Entwicklung der Stadt Bülach hin zu 27 000 Einwohnerinnen und Einwohnern im Jahr 2040 genügend gerüstet?
- Sind die Aufgaben der Stadtverwaltung sinnvoll gebündelt?
- Sind die sieben Abteilungen mit ihren Bereichen und Teams sowie der Stab sinnvoll gegliedert?
- In welchem Ausmass unterstützt die Organisation der einzelnen Abteilung die Leistungserbringung?
- In welchem Ausmass werden die Führungsebenen in der neuen Verwaltungsorganisation gestärkt?
- Wie gut entspricht die heutige Organisation den Ansprüchen an Flexibilität und Wachstumspotenzial?
- Wo besteht weiteres Optimierungspotenzial, gesehen über die ganze Verwaltung, in den einzelnen Abteilungen, Bereichen und Teams?
- Welche Chancen und Risiken hat die heutige Organisation?

#### Ressourcen

- Wie weit sind die Voraussetzungen dafür gegeben, die Abteilungsleitenden durch starke Stellvertretungen und städtischen Kompetenzzentren für Finanzen, ICT, Personaldienst, Kommunikation und Immobilien zu entlasten?
- In welchem Verhältnis stehen die quantitative und qualitative Leistungserbringung und die dafür zur Verfügung stehenden Ressourcen?

#### Prozesse

- Welche Prozesse haben Optimierungspotenzial?
- In welchem Ausmass unterstützen die Organisation und die optimierten Prozesse eine Effizienzsteigerung?



### **Verfahren zur Auftragsvergabe**

Die Vergabe liegt in der stadträtlichen Kreditkompetenz. Eine Ausschreibung ist nicht erforderlich. Die Auftragsvergabe erfolgt im Einladungsverfahren mit den drei Unternehmen PricewaterhouseCoopers (PwC), BDO AG und Ernst & Young AG. Im Einladungsschreiben sind ersichtlich:

- Art und Umfang der Leistung,
- Zu beleuchtende Fragen in den Themenkreisen Organisation, Prozesse und Ressourcen,
- Wesentliche Punkte zur Offertstellung,
- Eignungskriterien,
- Kosten und
- Zuschlagskriterien

### **Zuschlags- und Eignungskriterien**

Die Zuschlags- und Eignungskriterien entsprechen jenen beim Einladungsverfahren im Jahr 2016: Eignungskriterien (Muss-Kriterien)

- Erfahrung in der Überprüfung von öffentlichen Verwaltungen mit ähnlicher Grösse wie die Stadt Bülach (mindestens zwei vergleichbare Aufträge)
- Fristgerechte Offerteingabe

### **Zuschlagskriterien**

Der Zuschlag erfolgt auf das Angebot mit dem wirtschaftlich günstigsten Angebot (siehe Gewichtung der einzelnen Kriterien):

- Gesamtkosten (40%)
  - o Stundenansätze
  - o Handhabung Spesen
  - o Stundenaufwand und Kosten pro Projektphase
  - o Stundenaufwand Verwaltung pro Projektphase
- Konzeptvorschlag (30%)
  - o Methode
  - o Vorgehen
  - o Projektorganisation
  - o Anteil der Leistungserbringung durch städtisches Personal
- Unternehmung (30%)
  - o Ausbildung, Erfahrung und Leistungsnachweis des Anbieters, der Projektleitung und der involvierten Personen

**Protokoll** Auszug



**Behörde** Stadtrat

Klassifizierung öffentlich

Beschluss-Nr. 32

Sitzung vom 31. Januar 2024

- Präsentation
- Lehrlingsausbildung

### **Kosten der Überprüfung**

Die Überprüfung der BDO AG im Jahr 2016 kostete 91 800 Franken, wobei die Wirksamkeit nicht Teil der Überprüfung war. Das Kostendach betrug 100 000 Franken. Die Überprüfung von Wirksamkeit und Effizienz ist umfangreicher. Dafür soll das Kostendach 120 000 Franken betragen.

### **Terminplan**

Die Termine basieren auf den Annahmen, dass das beauftragte Unternehmen 2024 und 2025 über entsprechende Kapazitäten verfügt.



Termin	Meilenstein	Beschreibung	Verantwortlich
31.01.24	Projektauftrag	Erteilen Projektauftrag inkl. Genehmigung Projektkredit und Entscheid Auftragsvergabe im Einladungsverfahren	Stadtrat
01.02. – 30.04.24	Einladungs- verfahren	Durchführen Einladungsverfahren und Evaluation externer Dienstleister	Stadtschreiber und Geschäftsleitung
08.05.24	Auftragsvergabe	Auftragsvergabe an externen Dienstleister	Stadtrat
Mai 24- Q1/25	Externe Überprüfung	Prüfungsumfang gemäss Projektauftrag	Externer Dienstleister
Q2/25	Prüfungsbericht	Aussprache zum Prüfungsbericht und Kenntnisnahme der möglichen Handlungsfelder, Massnahmen und Entwicklungspotenziale	Stadtrat und externer Dienstleister (Erstellung Prüfungsbericht)
Q2/25	Projektabschluss	Genehmigen des definitiven Prüfungsberichts inkl. möglichen Handlungsfeldern, Massnahmen und Entwicklungspotenzialen Genehmigen der Kreditabrechnung	Stadtrat
Ab Q3/25	Umsetzung	Evaluation möglicher Massnahmen und deren Umsetzung	Stadtrat und Geschäftsleitung
Q3/26	Berichterstattung	Kenntnisnahme der Berichterstattung zu den umgesetzten Massnahmen	Stadtrat und Geschäftsleitung (Reporting)



### Fazit

Mit der Einführung einer regelmässigen, externen Überprüfung von Wirksamkeit und Effizienz wird der aktuelle Qualitätszyklus um das bisher fehlende Element der Aussensicht ergänzt. Die Prüfung umfasst die strategische Ebene (Wirksamkeit) und die operative Ebene (Effizienz). Die Überprüfung soll alle fünf Jahre durchgeführt werden. Dieser Zeitraum ermöglicht es Stadtrat und Verwaltung, die Resultate der Überprüfung (mögliche Handlungsfelder, Massnahmen und Entwicklungspotentiale) zu analysieren und wo sinnvoll umzusetzen.

### Der Stadtrat **beschliesst:**

1. Der Stadtrat beschliesst die externe Überprüfung von Wirksamkeit und Effizienz. Basis für die Überprüfung der Wirksamkeit ist der Produktkatalog. Für den Schwerpunkt «Regionale Zusammenarbeit» gilt zusätzlich – im Sinne einer Strategieüberprüfung – der Leitfaden des Stadtrats zur regionalen Zusammenarbeit vom 1. Dezember 2021.
2. Der Stadtrat genehmigt den Umfang, das Vorgehen und den Terminplan der Überprüfung und beauftragt den Stadtschreiber mit der Ausarbeitung der Ausschreibungsunterlagen und der Durchführung des Evaluationsverfahrens.
3. Die Auftragsvergabe erfolgt mittels Einladungsverfahren. Eingeladen werden die drei Unternehmen PricewaterhouseCoopers (pwc), Ernst & Young AG (EY) und BDO AG.
4. Das Kostendach für diese Überprüfung beträgt 120 000 Franken.
5. Der Stadtrat erwartet an seiner Sitzung vom 8. Mai 2024 den definitiven Antrag zur externen Überprüfung mit Leistungserbringer und Kreditantrag.
6. Der definitive Prüfungsbericht und die Kreditabrechnung werden dem Stadtrat im 2. Quartal 2025 zur Genehmigung beantragt.

**Protokoll** Auszug



**Behörde** Stadtrat

Klassifizierung öffentlich

Beschluss-Nr. 32

Sitzung vom 31. Januar 2024

7. Mitteilung an:

- a) Mitglieder des Stadtparlaments, via Parlamentssekretariat
- b) Mitglieder des Stadtrats
- c) Mitglieder der Geschäftsleitung
- d) Fachstelle Strategie und Unternehmensentwicklung

**Stadtrat Bülach**

Mark Eberli  
Stadtpräsident

Christian Mühlethaler  
Stadtschreiber