



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Bericht und Antrag

an den Grossen Stadtrat von Luzern
vom 21. Dezember 2016 (StB 757)

B+A 29/2016

Reorganisation der Stadtverwaltung

- Änderung Organisationsreglement
- Kredit für Umsetzungsmassnahmen

**Vom Grossen Stadtrat mit einer
Änderung und einer
Protokollbemerkung beschlossen
am 16. Februar 2017**

**(Definitiver Beschluss des Grossen
Stadtrates am Schluss dieses Dokuments)**

Bezug zur Gesamtplanung 2017–2021

Städtische Ressourcen

Die Stadt Luzern verfügt über

- einen mittelfristig ausgeglichenen Finanzhaushalt,
- einen fairen Ausgleich der Zentrumslasten,
- eine kundenfreundliche und effiziente Verwaltung,
- qualifizierte und engagierte Mitarbeitende sowie motivierende Führungskräfte,
- eine wertstabile und zeitgemässe Infrastruktur.

Allgemeine Verwaltung

Fünfjahresziel 0.2 Die Stadtverwaltung ist fit für künftige Herausforderungen, hat ihre Organisation weiterentwickelt und die entsprechenden Kompetenzen und Strukturen dafür aufgebaut. Sie erfasst die Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden und richtet sich darauf aus.

Übersicht

Der Stadtrat beantragt dem Grossen Stadtrat eine Teilrevision des Organisationsreglements; es geht um Anpassungen bei den Bezeichnungen von zwei Direktionen, die durch die geplante Reorganisation in wesentlichen Punkten Veränderungen erfahren: Neu soll es die Sozial- und Sicherheitsdirektion und die Umwelt- und Mobilitätsdirektion geben.

In der Vorlage wird aufgezeigt, wie das Reorganisationsprojekt durchgeführt wurde und welche Überlegungen zu den vorgeschlagenen bzw. dargestellten Veränderungen geführt haben. Mit Ausnahme der erwähnten Änderung des Organisationsreglements liegen die Veränderungen in der Kompetenz der Exekutive.

Schliesslich werden Kreditmittel beantragt, um in einzelnen wenigen Teilbereichen Anpassungen am Stellenplan vorzunehmen, damit neu definierte Aufgabenbereiche ressourcenmässig ausgestattet sind, und um zudem die notwendige Umsetzung finanzieren zu können.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Ausgangslage	6
1.1 Die Entstehung der heutigen Verwaltungsorganisation	6
1.2 Postulate	7
1.2.1 Postulat 318 2010/2012	7
1.2.2 Postulat 195 2012/2016	7
1.3 Prüfungsauftrag und Zuständigkeit für Verwaltungsorganisation	7
1.3.1 Projektauftrag	8
1.3.2 Leitgedanken zur strategischen Projektführung	8
1.3.3 Projektablauf und -organisation	8
1.3.4 Verhältnis zu anderen Projekten	9
1.4 Winter 2015/2016: Analysebericht Wülser Inversini	9
1.5 Februar 2016: Entscheid des Stadtrates zum weiteren Vorgehen	10
2 Modellentwicklung	12
2.1 Das aktuelle Organigramm	12
2.2 Bestehende Rechtsgrundlagen	12
2.3 Die diskutierten Modelle	13
2.3.1 Vorgehen und Grundgedanken	13
2.3.2 Modell 4 + P	14
2.3.3 Modell 5	15
2.4 Modellvergleich	16
2.5 Kriterien	17
2.6 Ausgewogenheit: Quantitative Betrachtung	18
3 Die künftige Organisation der Stadtverwaltung	18
3.1 Soll-Organisation	18
3.2 Quantitative Darstellung	20
3.2.1 Politischer Einfluss	20
3.2.2 Finanzieller Einfluss	21
3.3 Direktionsbezeichnungen	22

3.4	Erläuterungen und Begründungen nach Direktionen	23
3.4.1	Einleitung	23
3.4.2	Stadtkanzlei	23
3.4.2.1	Grundüberlegungen für die Entwicklung	23
3.4.2.2	Erläuterung Soll-Organisation	24
3.4.2.3	Organisatorische Konsequenzen und Ressourcenbedarf	25
3.4.3	Bildungsdirektion	26
3.4.3.1	Grundüberlegungen für die Entwicklung	26
3.4.3.2	Erläuterung Soll-Organisation	27
3.4.3.3	Organisatorische Konsequenzen und Ressourcenbedarf	27
3.4.4	Baudirektion	28
3.4.4.1	Grundüberlegungen für die Entwicklung	28
3.4.4.2	Erläuterung Soll-Organisation	28
3.4.4.3	Organisatorische Konsequenzen und Ressourcenbedarf	30
3.4.5	Finanzdirektion	30
3.4.5.1	Grundüberlegungen für die Entwicklung	30
3.4.5.2	Erläuterung Soll-Organisation	31
3.4.5.3	Organisatorische Konsequenzen und Ressourcenbedarf	31
3.4.6	Sozial- und Sicherheitsdirektion	32
3.4.6.1	Grundüberlegungen für die Entwicklung	32
3.4.6.2	Erläuterung Soll-Organisation	34
3.4.6.3	Organisatorische Konsequenzen und Ressourcenbedarf	35
3.4.7	Umwelt- und Mobilitätsdirektion	35
3.4.7.1	Grundüberlegungen für die Entwicklung	35
3.4.7.2	Erläuterung Soll-Organisation	35
3.4.7.3	Organisatorische Konsequenzen und Ressourcenbedarf	36
4	Beurteilung/Erwägungen	36
4.1	Unvereinbarkeit Stadtpräsidium und Finanzdirektion	36
4.2	Schnittstellen und Schnittstellenmanagement	37
4.3	Fazit aus dem REO-Projekt für Unternehmens- und Organisationskultur	38
5	Ressourcenbedarf: finanzielle und organisatorische Konsequenzen	40
6	Schritt 2: Umsetzung	41
6.1	Organisation und Vorgehen	41
6.2	Ausblick: Budgetprozess per 2018	41

7	Zuständigkeit für Beschluss und Kredit	42
7.1	Anpassung des Organisationsreglements	42
7.2	Folgekosten	42

8	Antrag	43
----------	---------------	-----------

Anhang

- Glossar

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Ausgangslage

1.1 Die Entstehung der heutigen Verwaltungsorganisation

Die heute geltende Aufbauorganisation für die Stadt Luzern basiert auf den Organisationsüberlegungen, die im Zuge der Fusion mit der Bürgergemeinde Luzern auf den Legislaturbeginn per 1999 angestellt wurden. Damals wurden fünf Fachdirektionen gebildet: Bildungsdirektion, Sozialdirektion, Baudirektion, Finanzdirektion und Sicherheitsdirektion. Ferner wurden Aufgaben definiert, die dem Präsidium zugeordnet wurden: Stadtkanzlei, Personalwesen, Städtepartnerschaften.

In der Folge kam es vor dem Hintergrund der Kantonalisierung der Stadtpolizei per 1. Januar 2010 zu einer Teilreorganisation: Der Tiefbau migrierte von der Bau- in die neu gebildete Direktion Umwelt, Verkehr und Sicherheit – das Aufgabengebiet Stadtentwicklung wurde als Dienstabteilung STEN bei der Baudirektion angesiedelt.

Die Fusion der Gemeinden Littau und Luzern brachte keine relevanten Änderungen in der Aufbauorganisation. Hingegen brachte die Übernahme des Stadtpräsidiums durch den bisherigen und im Amt verbleibenden Finanzdirektor Anpassungen: Die Dienstabteilung Personal wurde per 1. September 2012 der Vizepräsidentin des Stadtrates und damit der Bildungsdirektion zugeordnet. Eine letzte relevante Veränderung erfuhr die Sozialdirektion mit der Verselbstständigung der Dienstabteilung Heime und Alterssiedlungen in der Viva Luzern AG.

Die heutige Organisation der Stadtverwaltung Luzern ist über nur 7 Jahre relativ stark weiterentwickelt und an veränderte Verhältnisse angepasst worden. Sie weist keine eklatanten Mängel auf; trotzdem ist es aufgrund der erwähnten Veränderungen an der Zeit, eine grundsätzliche Überprüfung vorzunehmen. Zwar sind es im heutigen Verwaltungsmanagement zunehmend prozessuale Themen, d. h. die Organisation der Kernprozesse, die präzise Beschreibung der Schnittstellen, der Zuständigkeiten und Abläufe, die im Vordergrund stehen. Basis einer guten Regelung in diesem Bereich bildet eine möglichst gut und logisch strukturierte Aufbauorganisation.

1.2 Postulate

1.2.1 Postulat 318 2010/2012

Ausgangspunkt für das Projekt „REO Stadtverwaltung“ ist das überwiesene Postulat 318, Dominik Durrer und Daniel Furrer namens der SP/JUSO-Fraktion vom 4. April 2012: „Nach dem Fusions-Nein: Klare strategische Führung durch Neuorganisation der städtischen Direktionen“. Mit diesem Postulat wurde der Stadtrat eingeladen, nach dem Nein der Stimmberechtigten der Agglomerationsgemeinden zu weiteren Fusionen die städtische Exekutive für ihre Aufgaben personell und organisatorisch neu zu gruppieren. Als zentraler Punkt einer solchen Neuorganisation wird der Umbau des Stadtpräsidiums zu einer Präsidialdirektion vorgeschlagen. Das Postulat wurde überwiesen.

Der Stadtrat führte damals aus, dass die Zuteilung der Aufgaben bei der Organisation der Stadtverwaltung nach den Vorgaben von Art. 51 der Gemeindeordnung (GO) zu erfolgen habe. Er erklärte sich aber bereit, eine Neuorganisation der Direktionen und insbesondere die Bildung einer Präsidialdirektion zu prüfen. Bei einer allfälligen Gliederung der Direktionen mit einer Präsidialdirektion erscheine es plausibel und wahrscheinlich, dass direktionsübergreifende Aufgaben von dieser Direktion übernommen würden. Für die Organisation der Dienstabteilungen und insbesondere ihre Zuordnung zu den Direktionen sei der Stadtrat zuständig (Art. 50 Abs. 4 GO).

1.2.2 Postulat 195 2012/2016

Die Postulantinnen Laura Kopp und Myriam Barsuglia namens der GLP-Fraktion ersuchten den Stadtrat am 19. Mai 2014, Aufgaben und Leistungen der jetzigen Direktionen und ihrer Dienstabteilungen unter den Gesichtspunkten von Art. 51 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 zu prüfen. Querschnittsaufgaben sollten in einer Direktion – idealerweise in einer Präsidialdirektion – zusammengefasst werden. Synergien könnten aber auch durch die Zusammenlegung thematisch ähnlicher Bereiche besser genutzt werden. Das Postulat: „Chancen des Wandels nutzen – für eine optimierte und kundennahe Stadtverwaltung“ wurde überwiesen.

Der Stadtrat führte aus, er sei bereit, die Neuorganisation der städtischen Direktionen zu prüfen. Dies auch verbunden mit einer Prüfung der Bildung einer Präsidialdirektion und der Zuweisung von direktionsübergreifenden Aufgaben zu dieser Direktion.

1.3 Prüfungsauftrag und Zuständigkeit für Verwaltungsorganisation

Der Stadtrat versteht die überwiesenen Postulate ausdrücklich als Prüfungsauftrag. Es ging und geht ihm nicht darum, die Verwaltung komplett neu zu strukturieren und Bewährtes zu verändern.

Bereits bei der Behandlung der erwähnten Vorstösse hat der Stadtrat festgehalten, dass die Organisation der Verwaltung Sache der Exekutive ist. Der Grosse Stadtrat entscheidet im Rahmen des Organisationsreglements über die Bezeichnungen für die Direktionen. Daraus

lassen sich gewisse grundlegende Rückschlüsse auf die zuzuordnenden Dienstabteilungen bzw. Aufgabenbereiche schliessen. Die Detailorganisation ist aber Sache des Stadtrates. An dieser Kompetenzaufteilung will der Stadtrat festhalten.

1.3.1 Projektauftrag

Mit StB 466 vom 8. Juli 2015 beschloss der Stadtrat, das Projekt für eine Reorganisation der Stadtverwaltung zu starten, und verabschiedete einen Projektbeschrieb. Für die externe Projektleitung wurde die Firma Wülser Inversini Organisationsberatung GmbH, Zürich, beauftragt. Das Kostendach für das Projekt lag bei maximal Fr. 250'000.–.

1.3.2 Leitgedanken zur strategischen Projektführung

Der Auftrag wurde Anfang 2016 nochmals leicht verändert bzw. ergänzt. Dies weil sich nach Abschluss der Analysephase gewisse Fragestellungen konkretisierten und der Stadtrat dem Rechnung tragen wollte. Die folgenden Leitgedanken des Stadtrates bilden die Basis für die Projektarbeit (gekürzte Fassung):

„Die Stadtverwaltung Luzern ist fit für die Herausforderungen der Zukunft.

1. Der Stadtrat nimmt auch zukünftig prioritär die **strategische Führung** wahr.
Er entlastet sich von operativen Tätigkeiten.
2. Die Direktionen sind politisch, aufgaben- und führungsmässig **ausgewogen gestaltet**.
3. Die Stadt Luzern verfügt mit der Stadtverwaltung über ein **effizientes und effektives Dienstleistungszentrum** des öffentlichen Bereichs für alle Anspruchsgruppen.
4. Die Stadt Luzern fördert und pflegt eine **zukunftsorientierte Unternehmenskultur**.“

1.3.3 Projektablauf und -organisation

Das Projekt gliedert sich in drei Hauptphasen. Es befindet sich derzeit in Phase 2. Für die Phase 3 wird eine neue Projektorganisation gebildet (siehe Kapitel 6 hinten).

Themen	Zeitpunkt
Phase 1 Planung ▪ Organisationsdiagnose und Lösungsentwicklung ▪ Entscheidungsreife Lösungsvorschläge zu den Varianten ▪ Entscheid Stadtrat ▪ Erstellen B+A	Juli 2015 bis Dezember 2016
Phase 2 Umsetzung (Schritt 1) ▪ Politischer Prozess ▪ Diskussion und Entscheid B+A im GrStR ▪ Anschliessend evtl. Volksabstimmung	Dezember 2016 bis Februar 2017
Phase 3 / Schritt 2 von Phase 2 Umsetzung ▪ Umsetzung der Lösungen	ab Januar 2017 bis Dezember 2017
Inkrafttreten	1. Januar 2018

Auftraggeber des Projekts war der Stadtrat. Das Projekt wurde ab Frühling 2016 von einem Ausschuss mit Stadtpräsident, Stadtschreiber und Personalchef gesteuert, welcher zuhänden des Gesamtstadtrates die Arbeiten begleitet und unterstützt hat. Die Projektleitung lag bei einem Kernteam, dem die externen Projektleiter (Simone Inversini und Marc Wülser, Zürich) sowie die internen Projektleiterinnen (Ursula Eiholzer, Finanzverwaltung, und Rosie Bitterli

Mucha, Kultur und Sport) angehörten. Im Wesentlichen fachlich-inhaltlich getragen und geleistet wurden die Arbeiten von der erweiterten Projektleitung, der Stadtschreiber Toni Göpfert, alle Stabschefs/Stabschefin (Christoph Bättig, Walter Brun, Christoph Nick, Urs Purtschert, Armida Raffener), fünf Vertreterinnen und Vertreter der Direktionen (Michiel Aaldijk [SOD], Katrin Aeberhard-Amrein [UVS], Roland Brunner [FD], Friederike Pfromm [IMMO], Vreni Völkle [BID]) sowie Personalchef Christian Bünter angehörten. Für die Kommunikation zeichnete Kommunikationschef Niklaus Zeier verantwortlich.¹

1.3.4 Verhältnis zu anderen Projekten

Das Projekt für die Reorganisation der Stadtverwaltung weist einige Schnittstellen zum Projekt für die Umsetzung von HRM2² und zum Projekt GEVER³ auf. Die Schnittstellen wurden laufend beobachtet. Wichtig ist, dass die Verwaltungsorganisation geklärt ist, bevor die Umsetzung von HRM2 vorbereitet wird, was relevante Auswirkungen auf den Zeitplan hat. Analoges gilt natürlich für die Einführung einer neuen Geschäftsverwaltung in der Stadt Luzern.

1.4 Winter 2015/2016: Analysebericht Wülser Inversini

Die externen Berater Wülser Inversini lieferten dem Stadtrat auf Anfang 2016 einen detaillierten Bericht zur von ihnen vorgenommenen Analyse der Ist-Situation ab. Der Bericht hält zahlreiche Rückmeldungen zur Ist-Situation fest, die aufgrund von Gesprächen und Recherchen zusammengetragen wurden.

In Bezug auf den **strategischen Rahmen** hält der Bericht fest:

„– *Prozess der Erstellung*: Die Verantwortlichkeit für den Gesamtplanungsprozess im Bereich Stadtentwicklung wurde mehrfach thematisiert; als mögliche Alternative wurde die Stadtkanzlei genannt; weiter wurde angeregt, dass der Stadtrat früher in den Prozess einbezogen werde, als bis anhin.

– *Bedeutung als Führungsinstrument*: Die Gesamtplanung, verstanden als Führungsinstrument, sei für die Verwaltung zu wenig handlungsleitend. Dies habe damit zu tun, dass sie zu umfassend, zu unübersichtlich, zu wenig fokussiert bzw. priorisiert sei.

Der Stadtrat sei bei der *Setzung des strategischen Rahmens* insgesamt zu wenig spürbar im Sinne der gemeinsamen Haltung und Vision. Teilweise würden bereits getroffene Entscheide wieder umgestossen, was den Fortschritt in Sachgeschäften erschwere. Dies wird auch mit der heterogenen Zusammensetzung des Stadtrats und teilweise mit der zu wenig klar definierten Rolle des Stadtpräsidenten im Spannungsfeld zwischen den Interessen der eigenen Direktion und der Gesamtperspektive der Stadt erklärt.

Aufgrund des eingeschränkt konkreten strategischen Rahmens erfolgten Priorisierungen in vielen Fällen bottom-up, Entwicklungen seien dadurch oft direktional geprägt.“ (S. 3)

¹ Die Organisation wurde im Laufe der Arbeit personell angepasst – die erwähnten Personen waren im 1. Halbjahr 2016 aktiv.

² Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2.

³ Elektronische Geschäftsverwaltung.

Die Berater formulierten das folgende Fazit:

„Die Aufgabengebiete der Stadtverwaltung Luzern sind sehr heterogen, verbunden mit unterschiedlichen Anforderungen, u. a. an Organisationsgestaltung, Prozessorientierung und Standardisierung. Es gibt Aufgabengebiete, bei denen es wichtig und teilweise unumgänglich ist, Standards und Prozesse festzulegen (z. B. verschiedene Aufgaben mit Vollzugscharakter), damit sie effizient und sicher erledigt werden können. Parallel dazu existieren Aufgabengebiete, bei denen es vergleichsweise wichtiger ist, verschiedene Perspektiven einzubeziehen und der Meinungsbildung ausreichend Raum zu geben, mit dem Ziel möglichst breit abgestützter Entscheide (z. B. Aspekte der Stadtentwicklung). Einerseits ist es somit wichtig, den mit diesen unterschiedlichen Perspektiven verbundenen Überzeugungen und Handlungslogiken ihre Berechtigung zu lassen. Andererseits muss geprüft werden, wie viel Gemeinsamkeit dennoch angestrebt werden soll. In einem bewussten Umgang mit diesem Spannungsfeld zwischen Vereinheitlichung/Standardisierung und dem Zulassen von Unterschiedlichkeit, liegt erhebliches Potenzial für die organisationale Gestaltung der Stadtverwaltung.

Dementsprechend werden Lösungen auch mit Kompromissen verbunden sein, die nicht allen Beteiligten gleichermassen sinnvoll erscheinen werden, auch weil oft mehr als eine Variante denkbar ist. Hier sind sowohl der Stadtrat als auch die weiteren obersten Kader der Stadtverwaltung gefordert.

Eine optimale Gestaltung des Organisationsmodells (Primärstruktur) ist eine wesentliche Voraussetzung für die effektive und effiziente Erbringung von Aufgaben und Dienstleistungen der Stadtverwaltung. Sie reicht aber nicht aus, um die Ziele des Projekts REO zu erreichen. Es lassen sich auf Basis der Diagnose weitere Handlungsfelder identifizieren, die Beiträge zur Erreichung der Ziele leisten. Diese Handlungsfelder sollten geprüft und einer Priorisierung unterzogen werden. Es sollte zudem geklärt werden, welche Handlungsfelder sinnvoller in anderen Projekten bearbeitet werden.“ (S. 8)

Der Bericht zeigt aus Sicht der Berater acht Handlungsfelder auf:

1. Überprüfung Grundmodell der Organisation
2. Strategischer Rahmen und Gesamtsteuerung
3. Überprüfung zentraler Prozesse
4. Aufgaben und Rollen der obersten Führungsebenen
5. Aufgaben und Rolle der Stadtkanzlei
6. Optimierung der abteilungs- und direktionsübergreifenden Abstimmung
7. Dienstleistungs- und Kundenorientierung; Kooperationspartner
8. Führung und Kultur.

1.5 Februar 2016: Entscheid des Stadtrates zum weiteren Vorgehen

Der Stadtrat nahm im Februar 2016 von dieser umfassenden Analyse Kenntnis und stellte – neben dem aufbauorganisatorischen Thema – den Handlungsbedarf bei den Abläufen und Rollen sowie im unternehmenskulturellen Bereich fest. Er sprach sich vor dem Hintergrund dieser Analyse für ein pragmatisches, zielorientiertes weiteres Vorgehen im REO-Projekt aus, das eine Umsetzung der neuen Organisation auf den 1. Januar 2018 sicherstellen sollte. Dies

um die neue Organisation rechtzeitig zu kennen, um in den vom Aufbau der Verwaltung abhängigen Projekten die Weichen richtig stellen zu können. Damit wurden die Projektkomplexität und der -umfang reduziert.

Für die anderen mit der Analyse aufgeworfenen Fragen wurde das folgende Vorgehen in Aussicht genommen:

- Optimierung Gesamtplanungsprozess: vorwiegend im Rahmen des Projekts HRM2;
- Optimierung Prozess für die Stadtratsgeschäfte: im Rahmen des Projekts GEVER, soweit nicht im Rahmen des vorliegenden Berichtes und Antrages bereits Aussagen gemacht werden.

Der Stadtrat beschloss vor dem Hintergrund dieser Analyse das folgende weitere Vorgehen (StB 62 vom 17. Februar 2016):

- „▪ Weiter geprüft werden sollen v. a. die Modelle ‚Präsidialdirektion‘ und ‚Fachdirektionen‘.
- Als zentrale zu berücksichtigende Anliegen ... werden genannt:
 - Strategischer Rahmen, Strategieprozess, strukturelle Beheimatung der Strategie
 - Spürbarkeit und Leadfunktion des Stadtrates
 - Rolle und strukturelle Zuordnung der Stadtentwicklung
 - Rolle und strukturelle Zuordnung der Stadtkanzlei
 - Prozess Stadtratsgeschäfte“

Die nachstehenden unter dem Titel „Führung und Kultur“ zusammenzufassenden Fragestellungen schliesslich sollen anschliessend an das REO-Projekt an die Hand genommen werden:

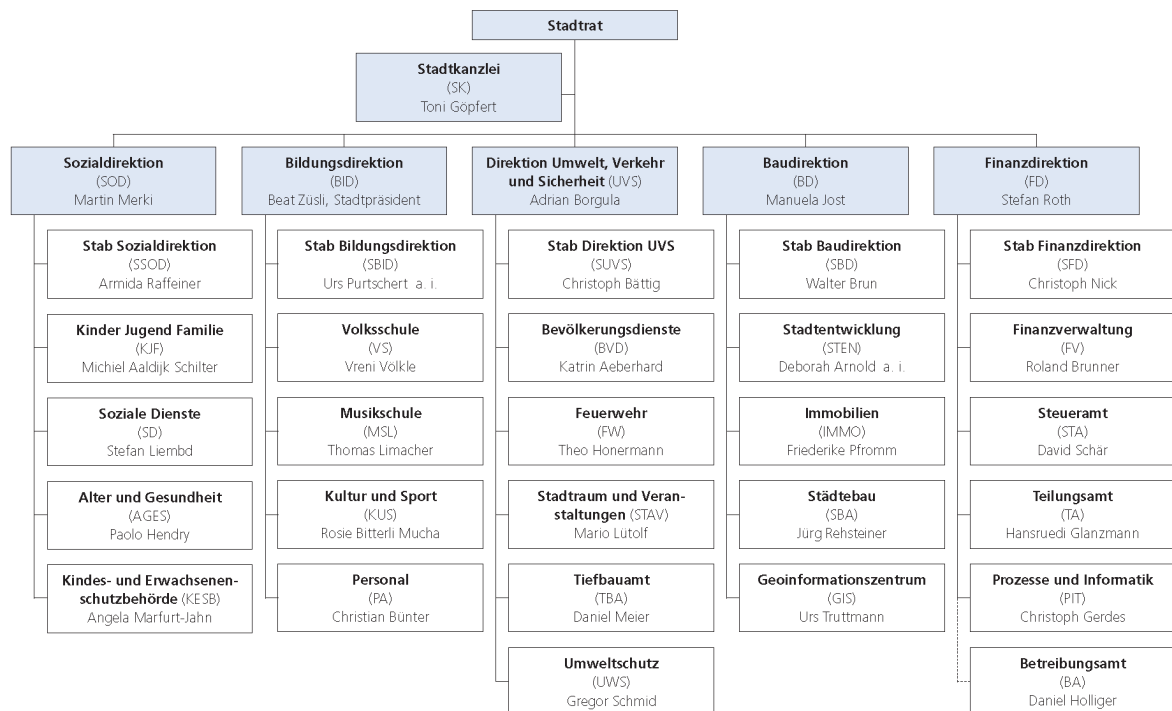
- Verbesserung Dienstleistungs- und Kundenorientierung
- Überprüfung Führungsgrundsätze
- Prüfung weiterer unternehmenskultureller Massnahmen

2 Modellentwicklung

2.1 Das aktuelle Organigramm

Die aktuelle Organisation gliedert sich in fünf Fachdirektionen und insgesamt 28 Dienstabteilungen. Der Stadtpräsident steht gleichzeitig der Bildungsdirektion vor. Die Stadtkanzlei ist dem Stadtpräsidenten administrativ unterstellt.

Organigramm per 1. September 2016



2.2 Bestehende Rechtsgrundlagen

Hauptsächliche Grundlage für die Organisation der Verwaltung stellen die heutige Gemeindeordnung und das Organisationsreglement vom 13. Juni 2002 (städtische Rechtssammlung Nr. 0.5.1.1.1) dar. Sie bildeten auch den Rahmen für das Reorganisationsprojekt.

Von Anfang an nicht infrage stand bei der Ausarbeitung einer neuen Aufbauorganisation, dass fünf Direktionen gebildet werden, denen je ein Mitglied des fünfköpfigen Stadtrates vorstehen sollte. Ebenfalls nicht grundsätzlich infrage gestellt war der Grundgedanke, dass die Stadtkanzlei als allgemeine Stabsstelle des Stadtrates und als Bindeglied zwischen Exekutive und Legislative eine besondere Stellung haben und dennoch als einfache Dienstabteilung ausgestaltet werden sollte (Art. 7 Organisationsverordnung).

Festgehalten wurde auch an den bisher bestehenden Organisationseinheiten Direktion, Dienstabteilung, Bereich und Ressort. Innerhalb der Direktionen sollte wie bisher je ein Direktionsstab – in der Form einer Dienstabteilung – die Fäden zusammenhalten und innerhalb

sowie über die Direktionen hinaus koordinieren und Führungsunterstützung leisten (Art. 10 Organisationsverordnung).

Somit war klar: Es ging und geht in erster Linie um die Zuordnung von Aufgaben zu den fünf Direktionen und in diesem Zusammenhang auch um die Frage einer allfälligen Präsidialdirektion mit spezifischen Aufgabenbereichen.

2.3 Die diskutierten Modelle

2.3.1 Vorgehen und Grundgedanken

Die Entwicklung der Modelle erfolgte in 6 Workshops der erweiterten Projektgruppe. Die Zwischenergebnisse wurden in mehreren Stadtratsseminaren und Stadtratssitzungen diskutiert. Rasch wurde festgestellt: Ein allgemeingültiges Organisationsmodell existiert nicht, und jedes Modell schafft Schnittstellen. Deshalb ist in Reorganisationsprojekten grundsätzlich zu klären, welche primäre Organisationslogik bevorzugt wird und welche Schnittstellen man eliminieren und welche bewusst akzeptieren will.

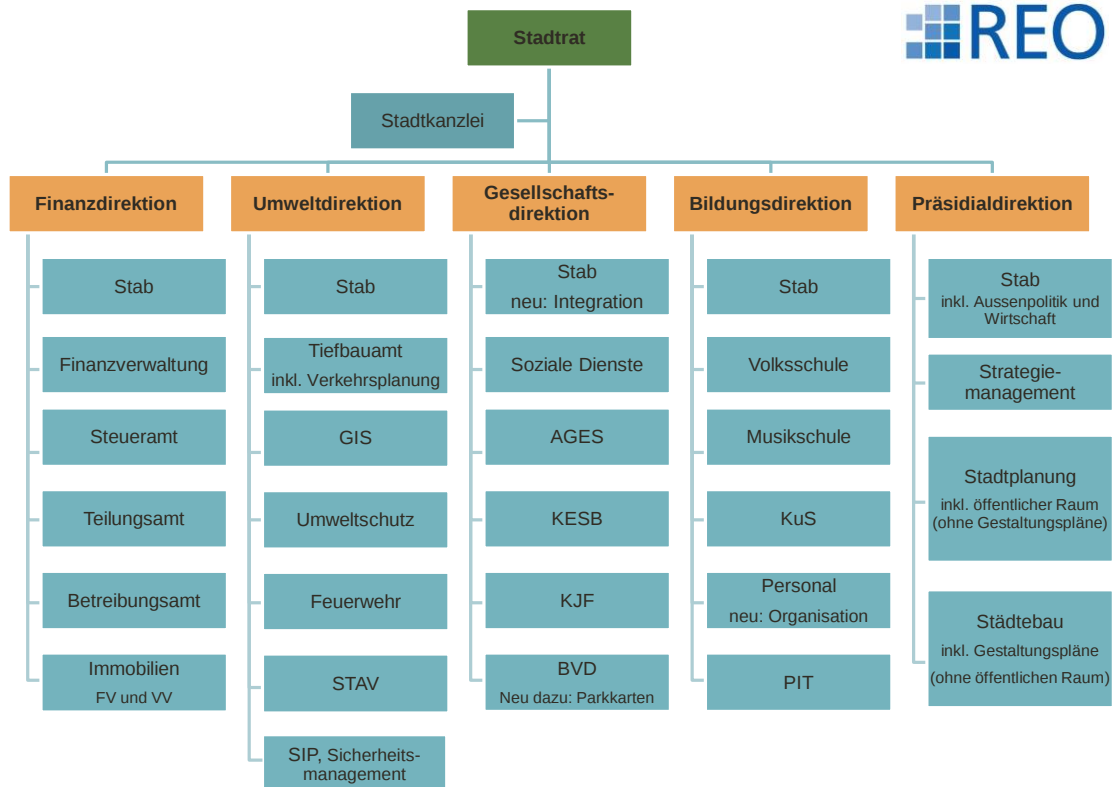
Am Anfang der Modellentwicklung standen folgende Grundgedanken:

- Es werden zwei Grundmodelle erarbeitet, wobei das eine Modell auf vier Fachdirektionen und einer Präsidialdirektion und das andere Modell auf fünf Fachdirektionen mit einem zusätzlichen Aufgabenportfolio für das Stadtpräsidium beruht.
- Die Gliederung der Grundmodelle soll einerseits entlang der Nachhaltigkeitsdimensionen Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt und andererseits nach sachlich-funktionalen Dimensionen erfolgen.

Daraus entstanden zwei mal zwei Modellskizzen, welche breit diskutiert, bewertet und zu zwei Modellen verdichtet wurden.

2.3.2 Modell 4 + P

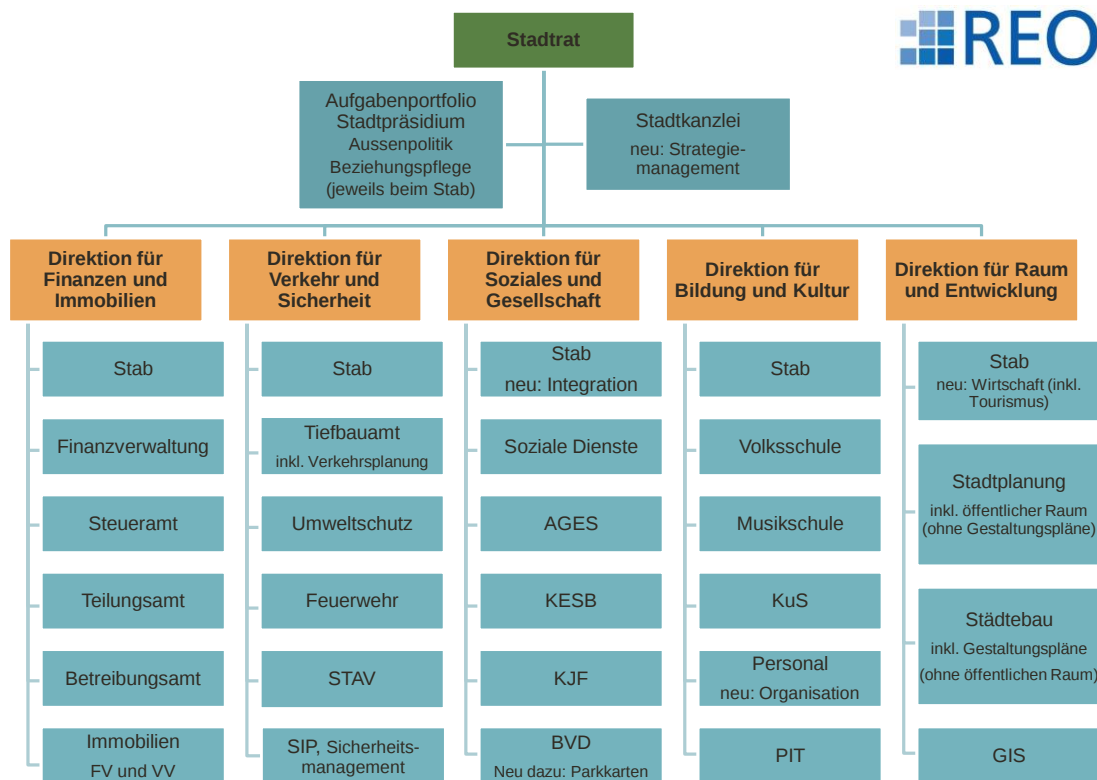
Das Modell 4 + P besteht aus der Präsidialdirektion und vier Fachdirektionen. Die Präsidialdirektion befasst sich mit der übergeordneten Strategie der Stadt und der räumlichen und wirtschaftlichen Stadtentwicklung. Die vier Fachdirektionen gliedern sich in Finanz-, Umwelt-, Gesellschafts- und Bildungsdirektion. Die Finanzdirektion fokussiert auf Finanzen und Ressourcen und stellt wichtige Querschnittsfunktionen zur Verfügung. Die Umweltdirektion sichert die zentralen Leistungen für das technisch-physische Funktionieren der Stadt. Die Gesellschaftsdirektion verantwortet die existenzsichernden Angebote der Stadt und stellt diese in den Zusammenhang mit der zunehmenden gesellschaftlichen Relevanz der Nutzung des öffentlichen Raums. Die Bildungsdirektion stellt die städtischen Bildungsangebote in Assoziation mit den zivilgesellschaftlichen Leistungsträgern in den Bereichen Kultur und Sport sicher. Dazu gehören ferner die Bereiche Personal und IT, welche für die interne Organisation und Prozesse zuständig sind. Die bisherige Baudirektion tritt in diesem Modell nicht mehr in Erscheinung. Die planerischen Aspekte sind in die Präsidialdirektion integriert. Die Bewirtschaftung der städtischen Immobilien und das Baubewilligungsverfahren werden in die Finanz- und in die Umweltdirektion integriert.



Hinweis: Es handelt sich nicht um ein abschliessendes Organigramm, sondern um eine bildhafte Darstellung des diskutierten Modells 4 + P.

2.3.3 Modell 5

Im Modell 5 werden 5 Fachdirektionen gebildet. Das Aufgabenportfolio des Stadtpräsidiums wird bewusst schlank gehalten, sodass das Stadtpräsidium grundsätzlich zu jeder Direktion migrieren könnte. Es werden die Direktionen für Finanzen und Immobilien, Verkehr und Sicherheit, Soziales und Gesellschaft sowie für Bildung und Kultur gebildet. Die Direktion Finanzen und Immobilien stellt wichtige Querschnittsfunktionen zur Verfügung und gewährleistet einen Link zu den Bevölkerungsdaten. Die Direktion für Verkehr und Sicherheit sichert zentrale Leistungen für das technisch-physische Funktionieren der Stadt und verantwortet die sicherheitsrelevanten Aufgabenbereiche. Die Direktion für Raum und Entwicklung ist für die räumliche Stadtentwicklung im Spannungsfeld von Wohnen und Arbeit verantwortlich. Die Direktion für Soziales und Gesundheit agiert zugunsten einer sozial abgesicherten, generationenübergreifenden Stadtgemeinschaft. Die Direktion für Bildung und Kultur stellt die städtischen Bildungsangebote in Verbindung mit den Bereichen Kultur und Sport sicher. Ferner gehören die Bereiche Personal und IT dazu, die für die internen Prozesse und die Organisation zuständig sind.



Hinweis: Es handelt sich nicht um ein abschliessendes Organigramm, sondern um eine bildhafte Darstellung des diskutierten Modells 5.

2.4 Modellvergleich

Aufgrund eines Vergleichs der beiden entwickelten Modelle kommt der Stadtrat zu folgender Einschätzung:

- Die entwickelten Modelle sind nicht vollkommen verschieden, sondern weisen viele Ähnlichkeiten auf. Der Stadtrat ist darum grundsätzlich der Auffassung, dass dem Anliegen, die strategische Führungsrolle des Stadtrates als Gesamtgremium zu stärken, in beiden Modellen gut Rechnung getragen wird.
- Das Präsidialmodell schränkt die Wahlfreiheit der Stimmberechtigten ein und ist darum mit der geltenden Gemeindeordnung nicht vereinbar. Modell 5 hingegen ist mit der geltenden Gemeindeordnung vereinbar und bildet die Idee vom Präsidenten bzw. von der Präsidentin als primus bzw. prima inter pares ab. Das Modell 5 lässt es zu, dass der Stadtrat bei seiner Konstituierung den Neigungen und Interessen aller Stadtratsmitglieder besser Rechnung tragen kann.
- Es sind vor allem die für Modell 5 sprechenden Gründe der grösseren Flexibilität bei der Konstituierung und bei später allfällig sinnvoll erscheinenden Anpassungen an der gewählten Organisation, die aus Sicht des Stadtrates für dieses Modell sprechen.
- Der Stadtrat sieht sich in dieser Meinung auch in den Voten aus der parlamentarischen Begleitgruppe bestätigt, die sich nahezu unisono für dieses Modell aussprachen.
- Mit einer Rolle spielte für den Stadtrat bei seinem Antrag auch, dass Modell 5 einer in Luzern seit jeher gepflegten Tradition entspricht.

2.5 Kriterien

In Artikel 51 der geltenden Gemeindeordnung sind Kriterien für die Aufgabenzuteilung stipuliert. Es sind dies die Wahrung der Sachzusammenhänge, die Erleichterung der Abläufe, die gleichmässige Verteilung (der Aufgaben), die Gewährleistung der Aufsicht und Kontrolle sowie die zielgerichtete und effiziente Aufgabenerfüllung.

Im Rahmen des REO-Projekts wurden zu Beginn der Arbeiten darüber hinaus die folgenden Bewertungskriterien für die Modelle entwickelt:

Effektivitäts- und Effizienzkriterien	1	Unterstützt die Entwicklung und Umsetzung der Strategie.
	2	Aufgabenzusammenhänge lassen ganzheitliches und effizientes Handeln zu (Aufgaben sind so weit möglich in Organisationseinheiten integriert; optimale Anzahl Schnittstellen).
	3	Die Aufgabengebiete innerhalb der Direktionen erlauben die Nutzung von Synergien.
	4	Angemessener Führungsaufwand (Führungsspanne, Gestaltungsspielraum, Arbeitsintensität)
Flexibilitätsorientierte Kriterien	5	Fördert Flexibilität im Umgang mit Veränderungen.
	6	Fördert die Innovation.
Kriterien der Ausgewogenheit	7	Ausgewogenheit der Aufgabengebiete (Grösse der Direktionen)
	8	Ausgewogenheit der politischen Aussenwirkung
	9	Ausgewogenheit der Machtverhältnisse (Checks and Balances)
Stakeholderorientierte Kriterien	10	Dienstleistungen sind für Einwohner/innen transparent, nachvollziehbar, schnell verfügbar.
	11	Unterstützt die Zusammenarbeit mit externen Partnerinnen/Partnern.
Politische Kriterien	12	Politische Umsetzbarkeit
	13	Kompatibilität mit Parlamentsbetrieb (Kommissionen) ⁴

Eine kritische Durchsicht der Kriterien macht deutlich, dass es wohl kein Modell gibt, welches allen Kriterien gleichermassen Nachachtung verschaffen kann. Einige der Kriterien widersprechen sich geradezu. So bleibt der Zielkonflikt, eine möglichst gute, ablaufoptimierte, gleichzeitig thematisch kohärente und dennoch ausgeglichene Aufbauorganisation zu schaffen, nicht auflösbar. Es ist somit letztlich eine politische Entscheidung, welche Variante zur Umsetzung kommt. Wichtiges politisches Kriterium dürfte eine Adaption des Gedankens von „Checks and

⁴ Ergänzt aufgrund Diskussion in politischer Begleitgruppe.

Balances“⁵ sein: Die Verwaltungsorganisation bzw. die Organisationsstruktur der Exekutive soll politisch ausgewogen und so gestaltet werden, dass die Exekutivmitglieder sich gegenseitig politisch kontrollieren und in gewisser Weise neutralisieren können. Wichtige Themen sollen auf oberster Ebene zur Eskalation gebracht werden können.

Der Stadtrat hat die beiden entwickelten Modelle an den Kriterien gemessen und kommt dabei zu folgenden Schlüssen:

- Da die Kriterien nicht weiter gewichtet sind, sind rein quantitative Auswertungen des Kriterienkatalogs nicht sehr aufschlussreich.
- Das Kriterium der (politischen) Ausgewogenheit wurde bei der Arbeit hoch gehalten und ist deshalb in beiden Modellen gut erfüllt.
- Die Modelle unterscheiden sich im Detail wenig. Hauptunterschied ist die Organisation des Stadtpräsidiums. Das „Präsidiale“ hat im Modell 4 + P mehr Raum.
- Modell 4 + P unterstützt das Ziel der Stärkung in den strategischen Aufgaben tendenziell besser.
- Modell 4 + P wird hinsichtlich der politischen Umsetzbarkeit und Vereinbarkeit mit der gewachsenen politischen Kultur der Stadt Luzern kritisch beurteilt.
- Beide Modelle legen einen Akzept auf die Stärkung der strategischen Aufgaben.

2.6 Ausgewogenheit: Quantitative Betrachtung

Ein Kriterium zur Beurteilung der Modelle ist die Ausgewogenheit. Anhand von vier Grössen (Anzahl Stellen, Budget, Vorstösse sowie B+A) wurde im Rahmen der Projektarbeit eine vergleichende quantitative Gegenüberstellung der beiden Modelle mit dem Ist-Organigramm vorgenommen. Siehe dazu auch Kapitel 3.2 hinten.

3 Die künftige Organisation der Stadtverwaltung

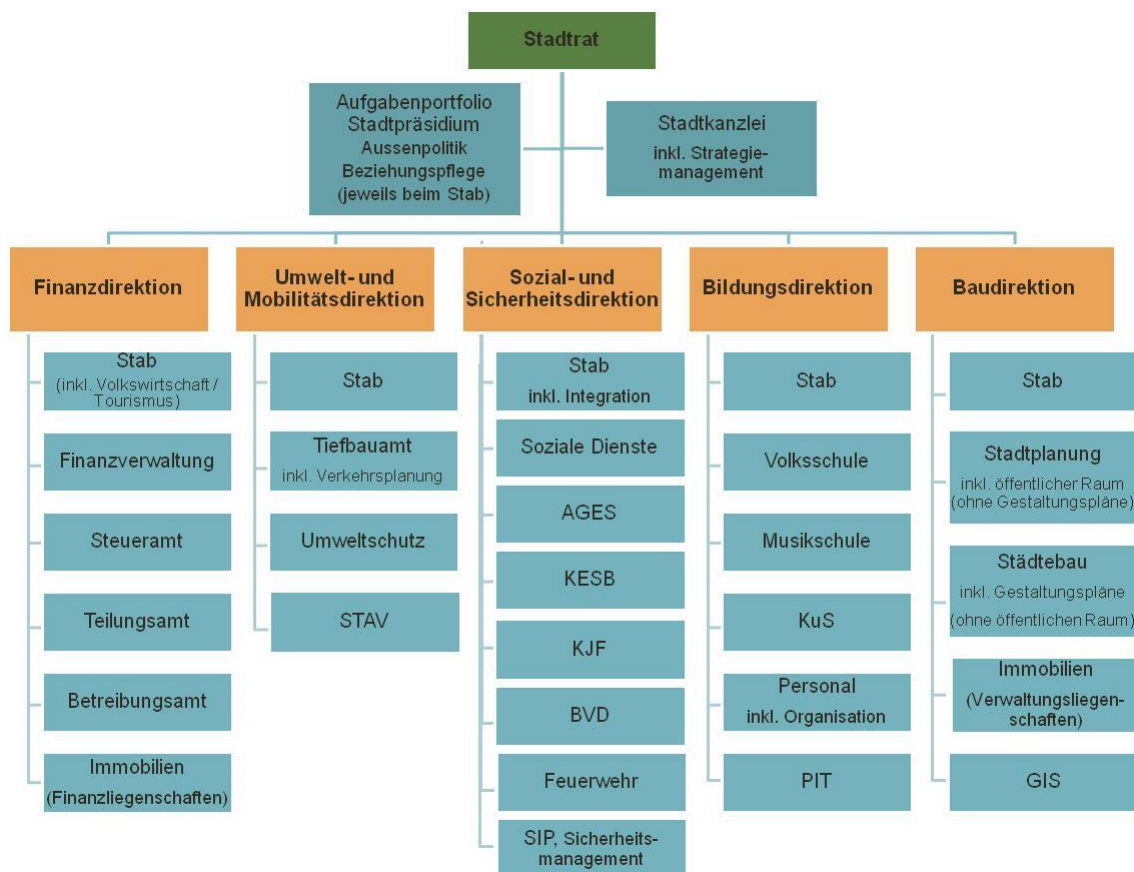
3.1 Soll-Organisation

Vor dem Hintergrund der im Rahmen des REO-Projekts geleisteten Arbeit hat der Stadtrat im Sommerseminar 2016 – in Anwesenheit des neu gewählten Stadtpräsidenten – die Vor- und Nachteile der erarbeiteten Modelle erörtert, zusätzliche Anpassungen vorgenommen und schliesslich zugunsten eines Fünf-Direktionen-Modells entschieden.

⁵ „Checks and Balances ist eine Bezeichnung für die gegenseitige Kontrolle, die Machthemmnis (engl. ‚checks‘) von Verfassungsorganen eines Staates, zur Herstellung eines dem Erfolg des Ganzen förderlichen Systems partieller Gleichgewichte (engl. ‚balances‘), zunächst im Wesentlichen, um einer Diktatur vorzubeugen. Analytisch entstammt die Betrachtungsweise bereits der Antike, nämlich der Analyse des römischen Verfassungslebens durch den griechischen Historiker Polybios. Dieses Prinzip, das in der Aufklärung 1748 (in ‚Vom Geist der Gesetze‘) von Montesquieu neu aufgegriffen worden ist, wurde 1787 erstmals in der Verfassung der Vereinigten Staaten festgeschrieben.“ (Quelle Wikipedia, 1. Halbjahr 2016).

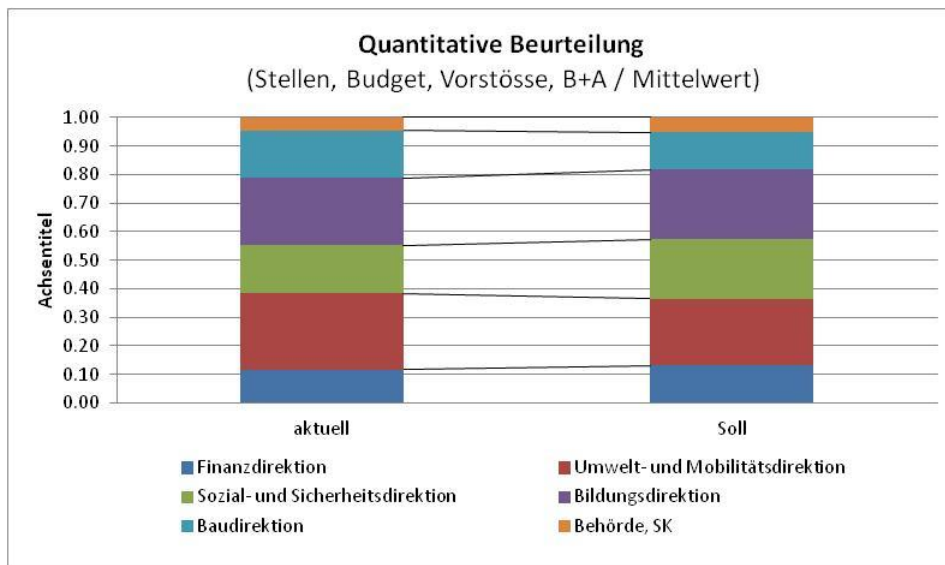
Der für diesen Bericht und Antrag gewählten Darstellung ist die Zuordnung von Aufgaben zu den fünf Fachdirektionen zu entnehmen. Bei der unten stehenden Darstellung handelt es sich **noch nicht um das definitive Organigramm**, namentlich hinsichtlich der Gliederung in Dienst-abteilungen: Dieses kann erst erstellt werden, wenn der Schritt 2 des Umsetzungsprojekts abgeschlossen ist. Dies weil in einzelnen Direktionen und bei einzelnen Aufgaben derzeit noch offen ist, welche Dienstabteilungen mit welchen Bereichen gebildet werden sollen. Für diese Entscheidungen zur internen Organisation sind die Direktionsvorsteherinnen und -vor-steher und – wo zur Klärung von direktionsübergreifenden Schnittstellenfragen nötig – der Stadtrat zuständig. Der Stadtrat wird schliesslich die Organisationsverordnung verabschieden. Damit diese Entscheide endgültig gefällt werden können und somit das Organigramm erstellt werden kann, sind vorgängig die legislatorischen Entscheide des Grossen Stadtrates, die mit diesem Bericht und Antrag unterbreitet werden, notwendig.

Der Stadtrat will die Verwaltung der Stadt Luzern künftig wie folgt organisieren:



Diese Absicht wird in den nachstehenden Kapiteln näher erläutert.

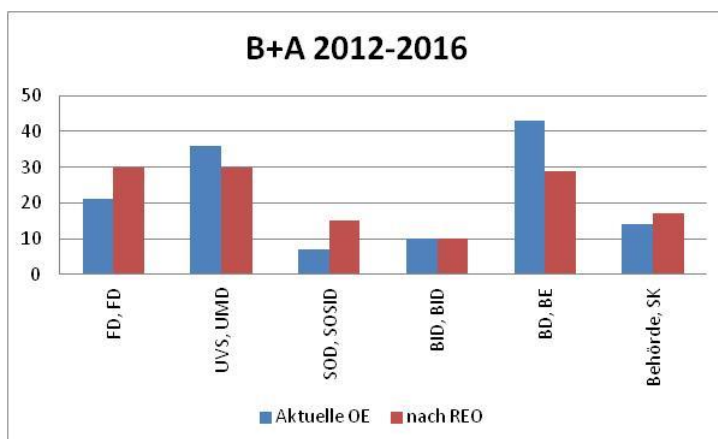
3.2 Quantitative Darstellung

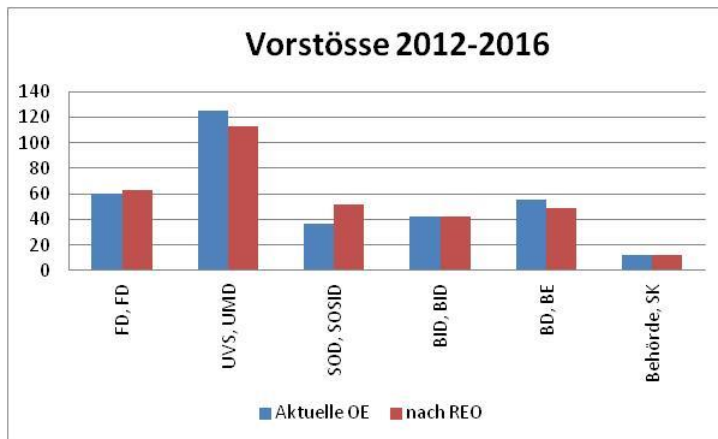


Mit der vorgeschlagenen Soll-Organisation ist die Ausgewogenheit der Direktionen gemessen an den vier quantitativen Grössen (Stellen, Budget, Vorstösse sowie B+A) besser gewährleistet als in der aktuellen Organisation. Die neue Sozial- und Sicherheitsdirektion übernimmt zulasten der bisherigen Direktion Umwelt, Verkehr und Sicherheit den Aufgabencluster Sicherheit. Bildungsdirektion, Sozial- und Sicherheitsdirektion sowie Umwelt- und Mobilitätsdirektion sind quantitativ annähernd gleich gewichtet.

Die quantitativen Grössen im Einzelnen:

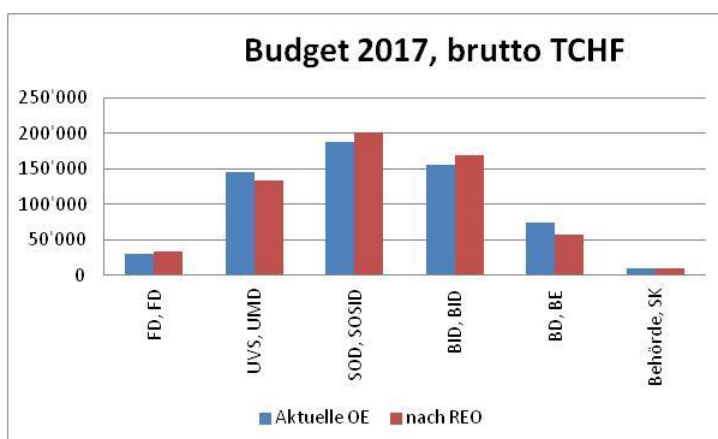
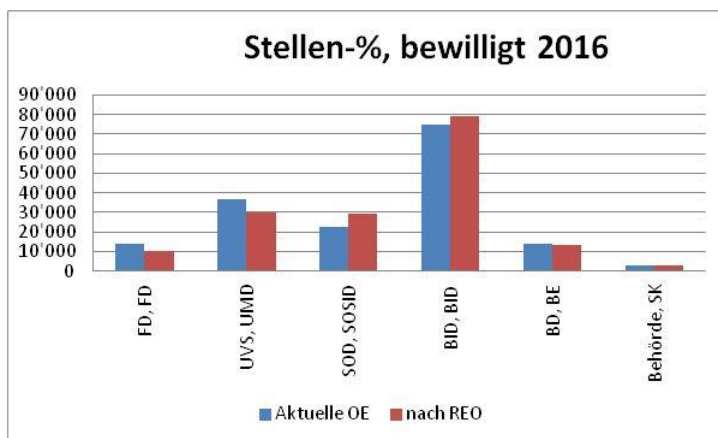
3.2.1 Politischer Einfluss

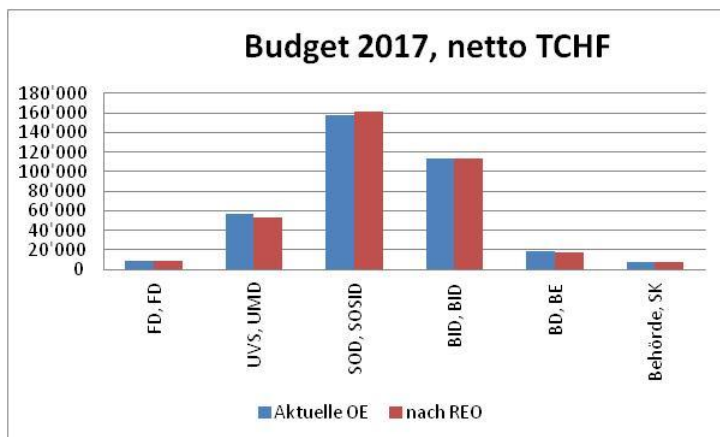




UMD und BD verantworten in der neuen Organisation weniger B+As und beantworten weniger Vorstösse; FD und SOSID gewinnen an politischem Einfluss. BID erfährt keine Veränderung.

3.2.2 Finanzieller Einfluss





UMD und BD verlieren an finanziellem Gewicht in der neuen Organisation. FD, SOSID und BID gewinnen an finanzieller Bedeutung.

3.3 Direktionsbezeichnungen

Die Zuständigkeit für den Entscheid über die neuen Bezeichnungen liegt beim Grossen Stadtrat, da diese im Organisationsreglement festgehalten sind. Damit werden vom Grossen Stadtrat zentrale Festlegungen auf Gesetzesebene vorgenommen, ohne den organisatorischen Spielraum des Stadtrates im operativen Bereich unnötig einzuschränken. Der Stadtrat schlägt dem Grossen Stadtrat vor, die fünf Fachdirektionen wie folgt zu benennen:

Baudirektion	BD
Bildungsdirektion	BID
Finanzdirektion	FD
Sozial- und Sicherheitsdirektion	SOSID
Umwelt- und Mobilitätsdirektion	UMD

Wie bereits heute der Fall, schlägt also der Stadtrat auch für die Zukunft keine einheitlichen Einerbezeichnungen oder Doppelnamen vor. Er ist der Ansicht, dass es im Falle der Sozial- und Sicherheitsdirektion sowie der Umwelt- und Mobilitätsdirektion sinnvoll ist, im Direktionsnamen etwas deutlicher zu erläutern, mit welchen Themen die Direktion befasst ist, als dies bei einem Namen möglich wäre, der nur aus einer Themenbezeichnung besteht. Allerdings möchte der Stadtrat keine Dreierbezeichnungen mehr. Und schliesslich sollen – wo möglich und sinnvoll – die bekannten und verständlichen Einerbezeichnungen beibehalten werden. Der Stadtrat ist der Auffassung, dass mit diesem Vorschlag dem Wunsch nach Klarheit der Bezeichnungen, Einfachheit der Begriffe, aber auch Flexibilität auf der einen und Festlegung auf Reglementsstufe auf der anderen Seite in ausgewogenem Masse Rechnung getragen wird.

3.4 Erläuterungen und Begründungen nach Direktionen

3.4.1 Einleitung

Im Folgenden wird aus Sicht der neu gebildeten Organisationseinheiten (fünf Fachdirektionen sowie Stadtkanzlei) die beschlossene Organisation erläutert. Dabei wird auf die Veränderungen, also die neuen Aufgabenbereiche und ihre Auswirkungen auf die Gesamtorganisation, fokussiert. Dargestellt wird auch, welche Überlegungen zur neuen Lösung führten und welche Konsequenzen damit verbunden sind.

3.4.2 Stadtkanzlei

3.4.2.1 Grundüberlegungen für die Entwicklung

Der Stadtrat will die Reorganisation nutzen, um das strategische Denken und Handeln in der Verwaltung zu stärken. Es soll eine Stelle geschaffen werden, welche nicht nur den Gesamtplanungsprozess verantwortet, wie das heute der Fall ist, sondern auch dafür verantwortlich ist, dass eine Strategie erarbeitet, verabschiedet und gelebt wird. Diese Aufgabe ist heute niemandem zugeordnet.

Aktuell ist die Gesamtplanung das zentrale strategische Führungsinstrument der Stadt Luzern, welche als rollendes, sich entwickelndes Planungsinstrument angelegt ist. Die Gesamtplanung ist im Laufe der Jahre immer umfangreicher geworden, was der Fokussiertheit und der Effektivität dieses zentralen Führungsinstruments tendenziell eher geschadet hat. In der täglichen Arbeit findet es wenig Beachtung, und über die Erreichung der strategischen Ziele wird keine Rechenschaft abgelegt, auch deshalb nicht, weil sich die Ziele aufgrund der jährlichen Überarbeitung laufend verändern.

Der bisherige Bericht zur Gesamtplanung wird mit der Einführung von HRM2 Veränderungen erfahren. Neu werden eine Gemeindestrategie und ein Legislaturprogramm zu definieren sein, wie das nachstehende Schema aufzeigt. Die Begriffe entsprechen dem revidierten Gemeindegesetz (vgl. Botschaft B 14 vom 22. September 2015: Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden). Das kantonale Gesetz tritt am 1. Januar 2018 in Kraft.

	Politik	Instrumente	Periodizität	Prozess- verantwortliche	Fachver- antwortung
Politik	Parlament Kenntnis- nahme	Gemeindestrategie	langfristig (10 Jahre); Überarbeitung einmal pro Legislatur	Organisationseinheit Strategiemanagement	Exekutive / StR
Exekutive	Parlament Kenntnis- nahme	Legislaturprogramm	mittelfristig (4 Jahre); jährliche Be- richterstattung zur Umsetzung		Exekutive / StR (unter- stützt durch Fach)
Auftrag zur Umsetzung	Budget: Parlament Beschluss Planung: Parlament Kenntnis- nahme	Aufgaben- und Finanzplan (AFP) Budget integriert, plus mind. 3 Planjahre	jährlich, rollend	Finanzverwaltung mit der Organisationseinheit Strategiemanagement	Dienst- abteilungen



Strategieprozess → dynamisch

Die Instrumente enthalten künftig sowohl statische als auch dynamische Ziele. Die Gemeindestrategie und das Legislaturprogramm sind statische Instrumente, die über eine längere Zeitdauer unverändert Gültigkeit haben. Sie geben die strategische Marschrichtung vor. Beide Instrumente werden einmal pro Legislatur bzw. alle 4 Jahre zu Beginn der Legislaturperiode neu festgelegt. Die Gemeindestrategie ist dabei auf 10 Jahre ausgerichtet, das Legislaturprogramm auf 4 Jahre. Das jährliche Controlling fokussiert auf die Zielerreichung und begründet die Abweichungen davon. Im jährlich zu erarbeitenden Aufgaben- und Finanzplan (AFP) sind sowohl die jährlichen Ziele im Budget wie auch die Ziele für die kommende Planperiode festzulegen. Diese Ziele können sich im Sinne einer rollenden Planung von Jahr zu Jahr verändern, sie können wegfallen, oder neue können hinzukommen. Auf diese Weise werden die laufenden Veränderungen in einem dynamischen Sinne berücksichtigt, und mit der jährlichen Berichterstattung im Geschäftsbericht wird auch Rechenschaft darüber abgelegt.

3.4.2.2 Erläuterung Soll-Organisation

Mit der Reorganisation der Stadtverwaltung soll als eine der zentralen Neuerungen eine Organisationseinheit „Strategiemanagement“ geschaffen werden, welche den Auftrag hat, in Zusammenarbeit mit den Fachdirektionen und dem Stadtrat die Strategie der Stadt Luzern zu erarbeiten und deren Umsetzung im Sinne eines Controllings aktiv zu begleiten. Die Stelle für Strategiemanagement steht für eine koordinierte und wirkungsorientierte, politisch gesteuerte Entwicklung der Stadt.

Die Aufgaben umfassen im Einzelnen:

- Erarbeiten der Gemeindestrategie für die nächsten 10 Jahre (einmal pro Legislatur)
- Erarbeiten des Legislaturprogramms für die kommenden 4 Jahre (einmal pro Legislatur)
- Mitarbeit bei der Erarbeitung des jährlichen Aufgaben- und Finanzplans
- Controlling der strategischen Zielerreichung inkl. Ableiten von Massnahmen im Sinne von „Plan – Do – Check – Act“
- Controlling von neuen Projekten und Stadtratsgeschäften im Hinblick auf die Strategiekonformität
- Sparringpartner für den Stadtrat und die Verwaltung in strategischen Fragestellungen
- Massgebliche Mitarbeit in politisch oder strategisch wichtigen Projekten
- Zuständig für die Bevölkerungsbefragung und die Statistik der Stadt Luzern in enger Zusammenarbeit mit LUSTAT Statistik Luzern

Das Strategiemanagement hat die Aufgabe, die Gemeindestrategie für die Stadt Luzern gemeinsam mit den Fachdirektionen und dem Stadtrat zu erarbeiten und zu entwickeln. Das Strategiemanagement ist dabei für den Prozess verantwortlich. Die strategische Fachverantwortung liegt bei den Direktionen und Dienstabteilungen, deren Fachleute dezentral in der Linie arbeiten. Nur die Gesamtentwicklung, die Koordination und das Controlling der Strategie liegen bei der neuen Organisationseinheit. Die Entscheidungskompetenz bleibt beim Stadtrat bzw. beim Grossen Stadtrat, der auf Antrag des Stadtrates entscheidet.

3.4.2.3 Organisatorische Konsequenzen und Ressourcenbedarf

Das neue Aufgabengebiet soll der Stadtkanzlei zugeordnet werden und ist damit nicht einem einzelnen Stadtrat, sondern dem Gesamtstadtrat unterstellt. Die Stelle ist so gut eingebettet und liegt nahe an den stadträtlichen und parlamentarischen Prozessen und Informationen. Dies ist zentral für den Informationsfluss.

Für das Strategiemanagement ist für den Start ein Stellenetat von 150 Stellenprozenten vorgesehen. Damit kann auch die Stellvertretung sichergestellt werden. Nach 2 Jahren wird aufgrund der gemachten Erfahrungen zu prüfen sein, in welchem Verhältnis Aufgaben und Ressourcen stehen und wo allenfalls Anpassungen erforderlich sind. Vorgeschlagen wird also ein gestaffeltes Vorgehen. Der Stadtschreiber / die Stadtschreiberin wird federführend in das Strategiemanagement einbezogen. Zudem ist bei der Stadtkanzlei auch die städtische Stelle für Kommunikation angesiedelt. Planung, Umsetzung und Erfolgskontrolle einer Strategie benötigen immer Kommunikation. Ziele müssen sichtbar gemacht werden, sie müssen vermittelt und erklärt werden. Die Kommunikationsstrategie kann nur in engster Zusammenarbeit mit der neuen Stelle verfasst werden.

Mit der Schaffung der Dienstabteilung Stadtentwicklung im Jahr 2010 gingen im Zusammenhang mit der Gesamtplanung 50 Stellenprozente von der Stadtkanzlei zur Dienstabteilung Stadtentwicklung über. Diese 50 Stellenprozente wurden allerdings nie vollumfänglich für den Gesamtplanungsprozess eingesetzt, sondern vielmehr für andere, insbesondere raumplanerische Aufgaben. Aktuell werden noch rund 10 Stellenprozente für die Gesamtplanung, Bevölkerungsbefragung und Statistik aufgewendet. Aus diesem Grund können mit der Ab-

gabe des Gesamtplanungsprozesses nur 10 Stellenprozente von der Dienstabteilung Stadtentwicklung zum Strategiemanagement wechseln.

Die restlichen 140 Stellenprozente dienen einer neuen Aufgabe und müssen entsprechend neu geschaffen und finanziert werden. Es wird mit jährlichen Kosten von rund Fr. 250'000.– gerechnet. Diese sollen mit dem vorliegenden Bericht und Antrag kreditiert und ab 2018 ins Budget aufgenommen werden. Damit die erstmalige Erarbeitung der Gesamtstrategie und des Legislaturprogramms rechtzeitig erfolgen kann (die neuen kantonalen Rechtsgrundlagen treten am 1. Januar 2018 in Kraft), soll die Stelle im Sommer 2017 besetzt werden. Der dazu nötige Kredit wird dem Stadtrat nach dem Entscheid des Parlaments über diesen Bericht und Antrag gestützt auf Art. 60 Abs. 2 lit. c GO von der Stadtkanzlei beantragt werden.

3.4.3 Bildungsdirektion

3.4.3.1 Grundüberlegungen für die Entwicklung

Die Informatik ist eng verbunden mit den Fragen der Organisation und den Prozessen in den Dienstabteilungen und muss auf diese abgestimmt sein. Unter diesem Gesichtspunkt stellt der Transfer der Dienstabteilung Prozesse und Informatik (PIT) von der Finanzdirektion zur Bildungsdirektion und damit eine engere, innerdirektionale Zusammenarbeit zwischen Personal und IT eine Synergiemassnahme dar. Neue Entwicklungen wie zum Beispiel die Digitalisierung der Verwaltungstätigkeit können so proaktiv aufgenommen und interdisziplinär gelöst werden.

Die Dienstabteilung PIT sollte bis in das Jahr 2012 auch das interne Organisationsgewissen und verantwortlich für die Arbeitsprozesse in den Dienstabteilungen sein. Da diese Kombination nicht erfolgreich war, fokussierte sich die Dienstabteilung mit der bereits 2012 vom Stadtrat verabschiedeten „IT-Strategie 2016“ ausschliesslich auf die Informatik. Der Stadtrat beabsichtigt, die Bezeichnung der Dienstabteilung – der Informatikstrategie folgend – anzupassen.

Das Fachgebiet Organisation und Prozesse (auch als Teil einer Unternehmensentwicklung zu verstehen) wird seitdem durch PIT nicht mehr angeboten und ist in der Stadtverwaltung vakant geblieben. Um das Fachgebiet Organisation und Prozesse in Zukunft wieder anzubieten sowie zu stärken und damit auch die Direktionen und Dienstabteilungen aktiv begleiten zu können, ist ein personeller Ausbau bei der Dienstabteilung Personal angezeigt.

Die interne Organisationsberatung überprüft die Organisation (Dienstabteilung/Bereich/Resort) im Gefüge von Strategie, Struktur und Kultur. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, Führungskräfte in den ersten zwei Führungsebenen (Dienstabteilung/Bereich) in den folgenden Themenfeldern zu unterstützen:

- Steuerung und Gestaltung von Veränderungen und Wandel (Strategie/Struktur/Kultur)
- Strategieprozesse begleiten und unterstützen
- Organisationsanalysen durchführen und Potenziale aufzeigen
- Digitalisierungsprojekte unterstützen und begleiten
- Standards in den Themenfeldern Organisationsentwicklung / Qualitätsmanagement / Prozessmanagement entwickeln und einführen

Interne Organisationsberater und -beraterinnen beziehen ihre Wirkung aus ihrer Doppelzugehörigkeit zur Organisation einerseits und zu einem Professionsfeld andererseits. Ihre Organisationszugehörigkeit liefert ihnen informelle Kontakte, den Blick für das Ganze und die Zusammenhänge.

In vielen grossen Organisationen ist das Aufgabengebiet der internen Organisationsberatung zwar ein abgegrenzter Aufgabenbereich mit eigens qualifiziertem Personal – aber meist als Teilfunktion der Personalabteilung subsumiert. Diese Teilfunktion wird entweder als kleine Abteilung für interne Organisationsberatung/Organisationsentwicklung organisiert und/oder durch die HR-Funktionsträger/Business-Partner unterstützt.

Der Einsatz von internen Organisationsberaterinnen und -beratern ist sinnvoll, wenn Themen mit einem Change-Zusammenhang proaktiv aufgenommen werden sollen und es eine schnelle Lösung in bereichsübergreifenden Fragen geben soll. Die interne Organisationsberatung ist im Normalfall unmittelbar verfügbar und kann zum Beispiel im Zusammenhang mit einer Krise sofort mit der Beratungsdienstleistung beginnen. Immer dann, wenn es auf die „Geländegängigkeit“ des Beratungsteams in einem politisch geladenen Umfeld ankommt, ist eine interne Beraterin / ein interner Berater wertvoll. Ein weiterer Aspekt für die interne Organisationsberatung ist der längerfristige Aufbau einer Kultur der lernenden Organisation.

3.4.3.2 Erläuterung Soll-Organisation

Die Dienstabteilung PIT mit 49 Mitarbeitenden und 4'145 Stellenprozenten wird als gesamte Dienstabteilung von der Finanzdirektion zur Bildungsdirektion transferiert.

Die Dienstabteilung Personal wird mit dem Fachgebiet interne Organisationsberatung ergänzt.

Innerhalb der Dienstabteilung Personal wird der neue Aufgabenbereich aufgebaut, und mindestens zwei Personen mit den nötigen Kompetenzen werden ergänzt. Im Endausbau muss voraussichtlich mit zwei Vollzeitstellen gerechnet werden. Eine Stelle ist dabei eine direkte Folge der Reorganisation. Damit soll nun gestartet werden, ein späterer Ausbau wird im Lichte der gemachten Erfahrungen diskutiert. Es ist mit Kosten für die Stelle von jährlich rund Fr. 180'000.– zu rechnen.

3.4.3.3 Organisatorische Konsequenzen und Ressourcenbedarf

Der Transfer der Dienstabteilung PIT hat weder finanzielle noch räumliche Konsequenzen.

Die Dienstabteilung PIT wird weiterhin in den Räumen des alten Gemeindehauses Littau tätig sein.

Für den Aufbau der internen Organisationsberatung bei der Dienstabteilung Personal wird Folgendes benötigt:

- Ein neuer Arbeitsplatz mit der gesamten nötigen Infrastruktur
- Renovation der bestehenden Büroräumlichkeiten. Die entsprechend benötigte Raumresource steht innerhalb der Dienstabteilung zur Verfügung.

3.4.4 Baudirektion

3.4.4.1 Grundüberlegungen für die Entwicklung

Der Stadtrat will mit der Reorganisation das strategische Denken und Handeln stärken. Mit der Stelle Strategiemanagement wird das Ziel verfolgt, eine übergeordnete Strategie für die Stadt zu erarbeiten. Diese Strategie gilt es in eine Strategie zum Raum zu übersetzen. Wie soll der Raum gedacht, gestaltet und genutzt werden? Gemäss Vorgaben des übergeordneten Rechts (Bundesgesetz über die Raumplanung und kantonaler Richtplan) sind Siedlung, öffentlicher Raum und Verkehr aufeinander abzustimmen. Gemäss aktuellem Organigramm sind die drei Bereiche Siedlung (Dienstabteilung Stadtentwicklung), öffentlicher Raum (Dienstabteilung Städtebau) und Verkehr (Dienstabteilung Tiefbauamt) in drei unterschiedlichen Dienstabteilungen in zwei Direktionen angesiedelt. Das ist mit ein Grund dafür, weshalb die geforderte Abstimmung der drei Bereiche nicht optimal funktioniert. Um die räumliche Strategie zu stärken, soll die Reorganisation die Zusammenarbeit der drei Bereiche erleichtern und damit die räumliche Strategie stärken.

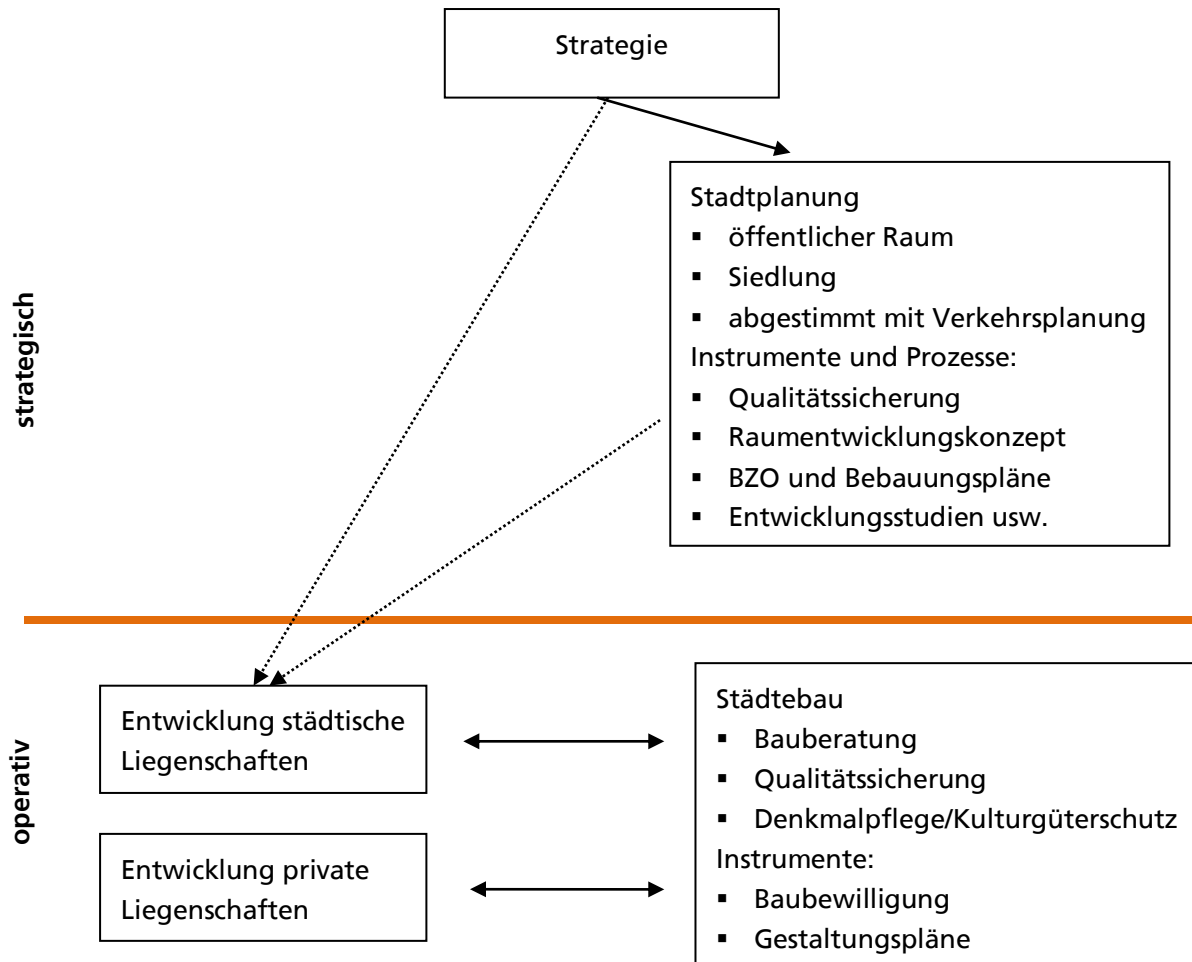
3.4.4.2 Erläuterung Soll-Organisation

Die Bereiche Siedlung und öffentlicher Raum sollen innerhalb der Baudirektion in nur einer Dienstabteilung zusammengeführt werden. Die Dienstabteilung Stadtplanung soll künftig die Strategie und die Dienstabteilung Städtebau deren Umsetzung verantworten. Dazu wird die Zuständigkeit für die Entwicklung des öffentlichen Raums und damit die Entwicklung der Strategie im öffentlichen Raum von der Dienstabteilung Städtebau zur Dienstabteilung Stadtplanung verschoben. Damit ist sichergestellt, dass die Strategie bezüglich baulicher Entwicklung der Stadt (Nutzungen, Bebauungsdichte, Freiraumqualität) aus einer Hand kommt. Im Gegenzug wird die Prüfung von Gestaltungsplänen von der Dienstabteilung Stadtplanung zur Dienstabteilung Städtebau verschoben. Die Dienstabteilung Städtebau mit Stadtarchitektur/Städtebau, Denkmalpflege und Baubewilligungsverfahren verantwortet ein qualitativvolles Bauen (Qualitätssicherung). Der Gestaltungsplan, welcher im Kanton Luzern von der Grundeigentümerschaft zu erarbeiten ist, ist ein Instrument für die qualitätsvolle Planung und Bebauung. Insbesondere im bereits weitestgehend bebauten Gebiet der Stadt wird bei der Erarbeitung eines Gestaltungsplans in aller Regel das Bauprojekt bereits mitgedacht oder gar mitgeplant. Indem nun sowohl die Gestaltungspläne wie auch die Baugesuche durch die Dienstabteilung Städtebau geprüft werden, ist im Rahmen von Beratung und Bewilligung nur noch eine Dienstabteilung involviert, was für die Verwaltung effizienter und für die Kundinnen und Kunden einfacher ist. Beide Dienstabteilungen sind für die Qualitätssicherung in ihrem Bereich zuständig.

Der nachstehenden schematischen Darstellung liegen zusammenfassend folgende Feststellungen zugrunde:

- Die übergeordnete räumliche Strategie zur Planung und Gestaltung des städtischen Raums umfasst die Bereiche Siedlung, öffentlicher Raum und Verkehr.
- Strategische Planung und die operativen Aktivitäten (Vollzug) sind wenn möglich zu trennen.

- Entlang der Projektabläufe von der Strategie bis zur Bewirtschaftung lassen sich die Aufgabenbereiche schematisch gliedern. Die Gliederung führt von der Aufgabendefinition über die Entwicklung von Lösungen zu allfälligen Bewilligungen und Bauvorhaben und schliesslich zum Betrieb.



Bei der Entwicklung einer Liegenschaft funktioniert das beispielsweise in der Regel wie folgt: Die Dienstabteilung Stadtplanung erarbeitet in Abstimmung mit der Verkehrsplanung die zonenrechtlichen und baurechtlichen Vorschriften für die Liegenschaften. Die Grundeigentümer erarbeiten im Rahmen dieser Vorschriften Bauprojekte, allenfalls mit Gestaltungsplan. Dabei sind bei städtischen Liegenschaften die übergeordneten strategischen Vorgaben der Stadt, wie beispielsweise die Wohnraumpolitik, zu beachten. Die Projektentwicklung wird im Dialog mit der Dienstabteilung Städtebau erarbeitet, welche auch im Rahmen der Bauberatung Inputs im Hinblick auf die Bewilligungsfähigkeit des Projekts macht, insbesondere bezüglich städtebaulicher Qualität.

Aus rein strategischer Sicht wäre ideal, wenn die Bereiche Siedlung, öffentlicher Raum und Verkehr, soweit sie sich mit Strategie befassen, in einer Dienstabteilung zusammengefasst würden. So wäre sichergestellt, dass eine abgestimmte räumliche Strategie zu Siedlung, öffentlichem Raum und Verkehr aus einer Hand erarbeitet würde. Werden diese Bereiche

zusammengezogen, führt dies jedoch dazu, dass zusätzliche interne und externe Schnittstellen im Bereich Tiefbau entstehen. Mit der Ansiedlung der Verkehrsplanung in einem eigenen Bereich (Mobilität) des Tiefbauamts können Planung, Entwicklung, Realisierung, Unterhalt und Betrieb wichtiger Infrastrukturen im öffentlichen Raum (Strassen und Wege, Grünflächen, Siedlungsentwässerung) koordiniert und integriert werden. Die Analyse und Bewertung der Schnittstellen hat den Stadtrat veranlasst, die Verkehrsplanung weiterhin beim Tiefbauamt zu belassen. Im Rahmen der Umsetzung der Reorganisation soll der Bereich Mobilität im Tiefbauamt als Träger der strategischen Verkehrsplanung weiter konsolidiert werden und auf dieser Basis zusammen mit der neuen Dienstabteilung Stadtplanung directionsübergreifend eine reibungslose Abstimmung der Bereiche Siedlung, öffentlicher Raum und Verkehr sichergestellt werden.

3.4.4.3 Organisatorische Konsequenzen und Ressourcenbedarf

Die heutige Dienstabteilung Stadtentwicklung ist für die Raumentwicklung, für den Prozess der Gesamtplanung, für die Wohnraumpolitik und die Quartier- und Stadtteilpolitik verantwortlich. Mit der Reorganisation wechselt der Teil Gesamtplanung zur Stelle Strategiemangement, der Teil Quartier- und Stadtteilpolitik geht in die Sozial- und Sicherheitsdirektion über. Damit ist die Bezeichnung Stadtentwicklung nicht mehr gerechtfertigt und irreführend. Die Dienstabteilung Stadtentwicklung wird daher neu zur Dienstabteilung Stadtplanung. Dem entspricht, dass der öffentliche Raum neu ebenfalls bei der Stadtplanung angesiedelt wird.

Mit Blick auf die neue Ausrichtung der Abteilung hat der Stadtrat entschieden, die Dienstabteilung Stadtplanung neu mit drei Ressorts zu organisieren. Die vorgeschlagene Reorganisation innerhalb der Baudirektion kann ohne zusätzliche Stellenprozente und Büroräumlichkeiten umgesetzt werden.

In separaten Projekten sind die folgenden beiden sensiblen Schnittstellen noch eingehend zu prüfen:

- Verkehrsplanung (Dienstabteilung Tiefbauamt) zu Siedlung und öffentlichem Raum (Dienstabteilung Stadtplanung);
- Nutzung des öffentlichen Raums (Dienstabteilung Stadtraum und Veranstaltungen) zu Planung des öffentlichen Raums (Dienstabteilung Stadtplanung).

3.4.5 Finanzdirektion

3.4.5.1 Grundüberlegungen für die Entwicklung

Der Bereich Finanzliegenschaften-Management soll von der Baudirektion in die Finanzdirektion umgeteilt werden. Der Bereich betreut die städtischen Liegenschaften im Finanzvermögen (Wohn- und Geschäftshäuser, bebaute und unbebaute Grundstücke, landwirtschaftliche Liegenschaften). Das Finanzvermögen umfasst rund 550 Mietwohnungen und 100 Gewerbe- und Geschäftsobjekte und generierte im Rechnungsjahr 2015 rund 9,1 Mio. Franken Nettoerträge.

Finanzvermögen sind jene Vermögenswerte, die nicht unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen und die veräussert werden können, ohne diese zu beeinträchtigen (§ 72 Gemeindegesetz, SRL 150). Dem Finanzvermögen ist auch der vorsorgliche Landerwerb zuzuordnen, obwohl sich solche Käufe oft im „Vorfeld“ der öffentlichen Aufgabenerfüllung bewegen. Die Liegenschaften des Finanzvermögens dienen als Teil des Finanzvermögens nur indirekt mit ihrem Wert und ihren Erträgen der staatlichen Tätigkeit. Die zuständige Direktion (Finanzdirektion) hat das Finanzvermögen möglichst sicher, ertragsbringend und realisierbar anzulegen (Art. 65 Abs. 1 Gemeindeordnung der Stadt Luzern). Für die Anlage des Gemeindevermögens gelten sinngemäss die Regelungen der bundesrechtlichen Vorschriften über die berufliche Vorsorge (Art. 7 Ziff. 3 lit. d Finanzhaushaltverordnung). Relevant sind dabei insbesondere die Vorschriften zur Zulässigkeit der Anlagen sowie die Verpflichtung, einen dem Geld-, Kapital- und Immobilienmarkt entsprechenden Ertrag anzustreben (Art. 71 Abs. 1 BVG sowie Art 51 VO zum BVG). Kurz: Das Finanzvermögen ist so anzulegen, dass es Ertrag bringt. Dieser Ertrag hat marktgerecht zu sein. Versteckte Subventionen sind nicht zulässig. Sollen Liegenschaften des Finanzvermögens dauerhaft einem öffentlichen Zweck dienen, so sind diese ins Verwaltungsvermögen umzuteilen. Dies gilt umgekehrt ebenso für Immobilien im Verwaltungsvermögen, die nicht mehr einem öffentlichen Zweck dienen.

Für die Finanzliegenschaften gelten die vorstehend erläuterten, allgemeinen Vorschriften und Grundlagen für das Finanzvermögen in Kompetenz der zuständigen Direktion (Art. 65 Abs. 1 GO); dies mit Ausnahme der Einschränkungen der Finanzkompetenzen bei Kauf und Verkauf von Grundstücken gemäss Art. 67–70 der Gemeindeordnung.

Es ist darum richtig, das ganze Vermögen, das einheitlichen Vorschriften folgt, von der gleichen Direktion bearbeiten zu lassen. Bisher musste der Bereich Finanzliegenschaften-Management für die dem Unterhalt dienenden Investitionen in Liegenschaften des Finanzvermögens jeweils die Zustimmung der Finanzdirektion einholen (Art. 65 GO). Die Anlagetätigkeit wird durch die Zusammenführung in die gleiche Dienstabteilung Finanzverwaltung erleichtert.

3.4.5.2 Erläuterung Soll-Organisation

Dem Zweck der ganzheitlichen Verwaltung des Finanzvermögens aus einer Hand entsprechend werden die Mitarbeitenden in die Finanzverwaltung integriert. Der Bereich wird als Ganzes unverändert von der Dienstabteilung Immobilien in die Dienstabteilung Finanzverwaltung transferiert. Die Finanzverwaltung bekommt neben der Stadtbuchhaltung einen zweiten Bereich.

3.4.5.3 Organisatorische Konsequenzen und Ressourcenbedarf

Das Team des Bereichs Finanzliegenschaften-Management, inklusive der Stelle Rechnungsführer, die dem Bereich Finanzen und Controlling des Stabs der Baudirektion zugeordnet ist, wechselt integral von der Dienstabteilung Immobilien in die Finanzverwaltung. Weitere Personen der Baudirektion, die ebenfalls für die Finanzliegenschaften tätig waren, verbleiben in ihren Einheiten. Dies sind vor allem Tätigkeiten in den Bereichen strategische Planung und Rechtsdienst. Es ist vorgesehen, dass die Finanzdirektion der Baudirektion in diesen Bereichen Aufträge erteilt, die intern verrechnet werden. Die bisher für die Finanzliegenschaften ver-

wendeten Budgetmittel werden ins Budget der Finanzverwaltung verschoben. Weitere Mittel werden nicht beantragt.

3.4.6 Sozial- und Sicherheitsdirektion

3.4.6.1 Grundüberlegungen für die Entwicklung

Die letzte relevante Veränderung in der Organisation der Stadtverwaltung war die Verselbstständigung der Dienstabteilung Heime und Alterssiedlungen in die Viva Luzern AG, die auf Januar 2015 umgesetzt wurde. Die Sozialdirektion erfuhr dadurch (mit dem Wegfall der Zuständigkeit für die fünf stadteigenen Betagtenzentren und die Pflegewohnungen) eine Entlastung. Sie ist jedoch nach wie vor zuständig für die Alterspolitik der Stadt Luzern. Hierzu wurde die Dienstabteilung Alter und Gesundheit geschaffen, deren Kernaufgaben die Entwicklung von Strategien in der Alterspolitik sowie die Abwicklung der Pflegefinanzierung sind.

Mit der vorgeschlagenen Reorganisation werden Aufgabenbereiche, die gesellschaftspolitische Themen bearbeiten, in der Sozialdirektion zusammengeführt, um von Synergien zu profitieren. Zusätzlich wird der Verantwortungsbereich der Sozialdirektion mit der Zuordnung des Bereichs Sicherheit erweitert.

Cluster Sicherheit

Neu werden der Sozialdirektion alle Aufgabenfelder im Bereich Sicherheit zugeordnet, die heute in der Direktion Umwelt, Verkehr und Sicherheit zusammengefasst sind. Dazu zählen der Bevölkerungsschutz, die Feuerwehr, der Zivilschutz, die Stelle für Sicherheitsmanagement sowie die SIP (Sicherheit, Intervention und Prävention). Es ist dem Stadtrat ein grosses Anliegen, dass dieser Cluster Sicherheit weiterhin eine Einheit bildet und zusammen in einer Direktion positioniert wird. Dies aus zwei Gründen: Zum einen gilt es zu vermeiden, dass die gute Zusammenarbeit zwischen der Stadt und der Luzerner Polizei (LUPOL) gefährdet wird. Die LUPOL pflegt einen regelmässigen Austausch mit der Stadt, und zwar über die Direktion, die für die Sicherheit zuständig ist. Würde der städtische Sicherheitscluster auf verschiedene Direktionen verteilt, würden die Kontaktpflege und der inhaltliche Austausch für die LUPOL aufwendig und unklar. Die Gefahr bestünde, dass die gute Zusammenarbeit abbricht. Zum anderen soll das Thema Sicherheit die volle Wirksamkeit behalten. Sicherheit wird durch Prävention und Intervention gewährleistet, was sich auch im Sicherheitsbericht widerspiegelt. Die beiden Aspekte ergänzen sich, und je nach Situation rückt der eine oder der andere Aspekt mehr in den Vordergrund. Mit dem Erhalt des städtischen Clusters Sicherheit wird sichergestellt, dass dieses Zusammenspiel weiterhin funktioniert.

Die Verschiebung des Clusters Sicherheit in die Sozial- und Sicherheitsdirektion ermöglicht es, Synergien zu nutzen, die sich aufgrund inhaltlicher Überschneidungen ergeben. So bearbeitet die Sozialdirektion bereits heute Themen, die einen Sicherheitsbezug haben, wie beispielsweise Jugendgewalt, Nutzung des öffentlichen Raums mit potenziellem Nutzungskonflikt (z. B. Treibhaus, Reusszopf), Drogenkonsum, Strassenprostitution, häusliche Gewalt oder Unterbringung von Asylsuchenden. Weiter ist in der Sozialdirektion Wissen zu sozialraumorientiertem Arbeiten vorhanden. Gleichzeitig wirken die Stelle für Sicherheitsmanagement und

die SIP mit dem Ansatz, dass ein ideal bespielter öffentlicher Raum auch kriminalpräventiv wirksam ist; mit der Einbindung dieses Verständnisses in die Sozial- und Sicherheitsdirektion ergibt sich ein thematischer Mehrwert. Es kann gezielt Wissen zur Nutzung des öffentlichen Raums aufgebaut werden, das bei der Planung und Weiterentwicklung der Stadt Luzern gewinnbringend zugunsten der Luzerner Bevölkerung eingebracht werden kann. Wichtige Schnittstellenarbeit besteht dann darin, diese Erkenntnisse in die Stadt- und Verkehrsplanung sowie in die Bewirtschaftung des öffentlichen Grundes einzubringen. Gleichzeitig bleibt das Verständnis von öffentlicher Sicherheit im Sinne des Polizeirechts, nämlich Wahrung von Ruhe und Ordnung, erhalten, da alle zum Cluster Sicherheit gehörenden Bereiche in der neuen Direktion vertreten sind und die Zusammenarbeit mit der Polizei aufrechterhalten bleibt.

Die Zusammenführung von Sozialem und Sicherheit in einer Direktion wurde in verschiedenen Städten wie zum Beispiel St. Gallen, Zug, Biel und Thun wie auch in Kantonen wie Zürich und Basel-Landschaft bereits umgesetzt und wird erfolgreich praktiziert/betrieben.

Bevölkerungsdienste

Die Bevölkerungsdienste haben insbesondere auf operativer Ebene verschiedenste Berührungspunkte mit den Dienstabteilungen der Sozialdirektion. Im Rahmen von Einbürgerungen sind teilweise Abklärungen bei den Sozialen Diensten (Sozialhilfebezug) oder der Dienstabteilung Kinder Jugend Familie (Beistandschaften von Kindern) notwendig. Bei Prüfung des melderechtlichen Wohnsitzes gibt es ebenfalls eine Zusammenarbeit, und zwar zwischen den Einwohnerdiensten und den Sozialen Diensten, der Dienstabteilung Alter und Gesundheit sowie der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde. Andererseits vermitteln die Bevölkerungsdienste Personen mit Beratungsbedarf an die zuständige Behörde der Sozialdirektion. Diese häufig enge Zusammenarbeit im Tagesgeschäft hat Potenzial zu Optimierungen, die einfacher umzusetzen sind, wenn die betroffenen Abteilungen in einer Direktion zusammengefasst sind.

Integration

Die Fachstelle Integration engagiert sich für ein gelingendes interkulturelles Zusammenleben der Bevölkerung der Stadt Luzern. Ihre inhaltliche Nähe zur Sozialdirektion, deren Hauptaufgabe in der Behandlung von gesellschaftspolitischen Themen besteht, liegt auf der Hand. Dies zeigt sich auch darin, dass die Fachstelle Integration bereits heute eng mit der Sozialdirektion zusammenarbeitet, so beispielsweise in Themenbereichen wie Frühe Förderung, Freiwilligenarbeit und in Asyl- und Flüchtlingsfragen.

Quartier- und Stadtteilpolitik

Die Quartier- und Stadtteilpolitik der Stadt Luzern wurde mit B+A 12/2011 definiert. Es wurden zwölf Massnahmen zur Umsetzung festgelegt. Die heutige Dienstabteilung Stadtentwicklung der Baudirektion ist verantwortlich für zehn Massnahmen. Dazu gehören insbesondere die Fach- und Anlaufstelle für Quartieranliegen, der Projektpool Quartierleben, die Stadtteilkonferenzen sowie die Quartierentwicklungsprojekte BaBeL und Fluhmühle-Lindenstrasse. Die Dienstabteilung Kinder Jugend Familie der Sozialdirektion ist für diejenigen zwei Massnahmen verantwortlich, welche die Quartierarbeit betreffen. Die Quartier- und Stadt-

teilpolitik wird somit aktuell sowohl von der Baudirektion als auch der Sozialdirektion getragen.

Nach der Reorganisation wird es die Dienstabteilung Stadtentwicklung in der Baudirektion in der heutigen Form nicht mehr geben. In der Folge wird der Themenbereich Quartier- und Stadtteilpolitik ausschliesslich bei der Sozialdirektion angesiedelt sein. Damit wird die Quartier- und Stadtteilpolitik fokussiert und gestärkt: Zum einen durch die Bündelung der Aufgaben in einer Direktion, zum anderen durch die organisatorische Nähe zum Bereich Alter, der bereits in der Sozialdirektion angesiedelt ist, und zum Bereich Integration, der neu zur Sozialdirektion wechseln wird. Die beiden Bereiche haben inhaltliche Berührungspunkte mit der Quartier- und Stadtteilpolitik (z. B. soziale Integration, Quartierarbeit für ältere Generationen). Das Thema erhält mit der Einbindung in die Sozialdirektion eine stärkere Position. Ziel ist es, die kleinräumigen Strukturen als identitätsstiftende Lebensräume in der Stadt Luzern zu stärken. Die wichtige und enge Zusammenarbeit mit der Stadtplanung in der Baudirektion wird auf Projektebene gewährleistet.

3.4.6.2 Erläuterung Soll-Organisation

Die einzelnen Aufgabenbereiche, die neu zur Sozialdirektion stossen, sind sehr unterschiedlich, was Grösse und Organisation betrifft. Bei der Feuerwehr und den Bevölkerungsdiensten handelt es sich um grössere Dienstabteilungen mit 34 bzw. 32 Mitarbeitenden, bei der SIP und der Fachstelle Integration hingegen um kleinere Bereiche (8 bzw. 3 Mitarbeitende). Die Aufgaben der Stelle für Sicherheitsmanagement sowie die Quartier- und Stadtteilpolitik werden jeweils von Einzelpersonen wahrgenommen. Eine besondere Stellung nimmt der Zivilschutz, die ZSOpilatus, ein. Sie ist eine selbstständige Organisation, die einer Zivilschutzkommission unterstellt ist, in welcher das jeweils für Sicherheitsfragen zuständige Mitglied des Stadtrates vertreten ist.

Wie die Aufgabenbereiche innerhalb der neuen Sozial- und Sicherheitsdirektion organisiert werden sollen, ist noch nicht entschieden. Fest steht, dass die beiden Dienstabteilungen Feuerwehr und Bevölkerungsdienste ihre aktuelle Organisationsform beibehalten werden und dass die Abteilungsleitungen in der Geschäftsleitung der Direktion Einsitz nehmen. Der Kommandant der ZSOpilatus wird – wie es bisher bei der Direktion Umwelt, Verkehr und Sicherheit Praxis war – in die Geschäftsleitung der Direktion eingebunden werden. Bei der Integration der weiteren Aufgabenbereiche (SIP, Integration, Sicherheitsmanagement, Quartier- und Stadtteilpolitik) sind verschiedene Varianten neuer Organisationseinheiten denkbar. Mögliche Varianten werden unter Mitwirkung der leitenden Personen der neuen Aufgabenbereiche im Rahmen eines gut strukturierten Organisationsentwicklungsprozesses sorgfältig geprüft. Dabei stehen folgende Ziele im Vordergrund:

- Eine wirkungsvolle Organisationsstruktur der neuen Sozial- und Sicherheitsdirektion mit der Verstärkung der neuen Aufgabenbereiche
- Nutzung möglicher Synergien durch die Verstärkung der neuen Aufgabenbereiche
- Klare Strukturen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten in der neuen Organisation

3.4.6.3 Organisatorische Konsequenzen und Ressourcenbedarf

Der Transfer der Dienstabteilungen Feuerwehr und Bevölkerungsdienste sowie des Bereichs SIP wird weder finanzielle noch räumliche Konsequenzen nach sich ziehen. Der Sicherheitsmanager, die Mitarbeiterin der Quartier- und Stadtteilpolitik sowie die Mitarbeitenden der Fachstelle Integration werden nicht nur organisatorisch, sondern auch räumlich aus ihren aktuellen Organisationseinheiten herausgelöst, um sie künftig in ihrer neuen Organisationseinheit, mit der sie zusammenarbeiten, zu platzieren. Inwieweit der Stab der künftigen Sozial- und Sicherheitsdirektion einer personellen Verstärkung bedarf, ist noch zu klären.

3.4.7 Umwelt- und Mobilitätsdirektion

3.4.7.1 Grundüberlegungen für die Entwicklung

Mit dem Transfer der Zuständigkeiten im Sicherheitsbereich zur Sozial- und Sicherheitsdirektion will der Stadtrat die bisherige, komplexe Direktion Umwelt, Verkehr und Sicherheit entlasten und eine stärker fokussierte Umwelt- und Mobilitätsdirektion (UMD) schaffen. Die UMD bündelt die hoheitlichen und betrieblichen Aufgaben der Stadt im öffentlichen Raum. Sie schafft einen attraktiven Stadtraum, in dem sich Bewohnende und Besuchende bewegen und aufhalten können. Dazu plant, baut und betreibt die UMD die notwendigen Infrastrukturen und koordiniert die konkurrierenden Nutzungsbedürfnisse im öffentlichen Raum. Der Stadtrat betrachtet diese Fokussierung auf zentrale Themen der städtischen (Raum- und Verkehrs-)Organisation und Infrastruktur als Chance, indem mit Mobilität, öffentlichem Raum und Umwelt drei strategische Zukunftsthemen, die viel politische Aufmerksamkeit auf sich ziehen, konzentriert und in einem engen Führungsbogen bearbeitet werden können.

Wie in Kapitel 3.4.4.2 ausgeführt, verfolgt der Stadtrat mit der Fokussierung der Umwelt- und Mobilitätsdirektion das Ziel, die Mobilitäts- und Projektkompetenzen des Tiefbauamts (TBA) zu stärken bzw. die eingeschlagene Strategie weiterzuführen. Flankiert und ergänzt werden diese Stärken durch die weiteren Bereiche des Tiefbauamts und durch die Dienstabteilungen Umweltschutz sowie Stadtraum und Veranstaltungen, die in strategischen wie auch operativen Themen in verschiedensten Aufgabengebieten wichtige Schnittstellen untereinander haben. Mit dieser Basis und der Konzentration auf weniger Dienstabteilungen kann die Direktion zusammen mit der neuen Dienstabteilung Stadtplanung der Baudirektion für eine reibungslose Abstimmung der Bereiche Siedlung, öffentlicher Raum und Verkehr sorgen und somit wichtige Beiträge zu einer lebenswerten Stadt leisten.

3.4.7.2 Erläuterung Soll-Organisation

Die neue Umwelt- und Mobilitätsdirektion baut auf den organisatorischen Strukturen der bisherigen Direktion Umwelt, Verkehr und Sicherheit auf. Es ergeben sich keine Anpassungen in der direktionsinternen Aufbauorganisation. Hingegen sind im Zuge der Reorganisation die Schnittstellen der Umwelt- und Mobilitätsdirektion (TBA/Mobilität, Stadtraum und Veranstaltungen) zur Baudirektion (Dienstabteilung Stadtplanung) zu entwickeln. Zudem sind die Schnittstellen der Umwelt- und Mobilitätsdirektion zur Sozial- und Sicherheitsdirektion in den Bereichen Naturgefahren und Bewilligungen zu definieren.

3.4.7.3 Organisatorische Konsequenzen und Ressourcenbedarf

Mit der Fokussierung der neuen Direktion werden die Stellen und die Budgetmittel der betroffenen Aufgaben (Bevölkerungsdienste, Sicherheitscluster) in die neue Sozial- und Sicherheitsdirektion verlagert. Für die in der Umwelt- und Mobilitätsdirektion verbleibenden Organisationseinheiten ergeben sich durch die Reorganisation keine zusätzlichen finanziellen oder räumlichen Bedürfnisse.

4 Beurteilung/Erwägungen

4.1 Unvereinbarkeit Stadtpräsidium und Finanzdirektion

Das vom Stadtrat vorgeschlagene Organisationsmodell schliesst es nicht aus, dass eine künftige Stadtpräsidentin oder ein künftiger Stadtpräsident gleichzeitig die Finanzdirektion führen würde. Das öffentlich viel diskutierte Thema der Vermeidung der Ämterkumulation von Stadtpräsidium und Finanzdirektion ist nur beim vorgeschlagenen Modell 5 zu behandeln. Will man diese Unvereinbarkeit rechtsverbindlich festschreiben, so ist dafür eine generell-abstrakte Norm erforderlich. Konkret wäre die Gemeindeordnung zu ändern, was eine obligatorische Volksabstimmung nach sich ziehen würde.

Der Stadtrat stellt fest, dass diese Ämterkumulation politisch nicht gewünscht ist. Der Stadtrat erachtet aber die Durchführung einer Volksabstimmung zu diesem alleinigen Thema nicht als sinnvoll. Die Vermeidung dieser Ämterkumulation soll – wie bereits heute – auch künftig zunächst dem politischen Ermessen überlassen werden. Sollte in der Zukunft eine Teilrevision der Gemeindeordnung ohnehin anstehen, kann die Aufnahme einer Unvereinbarkeitsnorm neu geprüft werden.

Die folgenden Argumente sprechen gegen die Festschreibung einer generell-abstrakten Unvereinbarkeitsnorm:

- Die Wahlfreiheit der Stimmberechtigten wird ohne Unvereinbarkeitsnorm in dieser Hinsicht nicht eingeschränkt.
- Das Stadtratskollegium hat bei der Konstituierung grösstmögliche Wahlfreiheit.
- Finanzdirektorin und Stadtpräsidentin sind zwei stark unterschiedliche Rollen; es ist so oder so in der politischen Realität anspruchsvoll, diese in einer Person zu vereinen. Die Kumulation ist darum wenig wahrscheinlich.
- Das Argument, dass die Ämterkumulation zu einer unerwünschten Machtballung führt, hat sich in der Praxis nicht bestätigt.
- Innen- und Aussenwirkung der Ämterkumulation führt offensichtlich nicht zu gleicher Wahrnehmung.
- Die Ämterkumulation ist in der Wahrnehmung des Parlaments sowie z. T. der Medien und der Bevölkerung nicht gut angekommen – dabei stehen politisches Fingerspitzengefühl und gute Kommunikation stärker im Fokus als eine rechtliche Norm.

4.2 Schnittstellen und Schnittstellenmanagement

Schnittstellen sind in Organisationsmodellen Punkte, wo sich thematisch-fachliche Nähe zweier Einheiten zeigt und/oder wo diese – je nach Situation – zu Zusammenarbeit, Reibung oder Doppelspurigkeit führen kann. Schnittstellen gibt es immer, und sie lassen sich nicht gänzlich vermeiden. Sie lassen sich aber optimieren, und es soll darauf hingearbeitet werden, die Zusammenarbeit an Schnittstellen besonders gut zu organisieren. Im Zusammenhang mit der Reorganisation der Stadtverwaltung stellt sich vor allem die Frage, welche Schnittstellen vor allem über Direktionen hinaus sinnvoll oder gar erwünscht sind und welche vermieden werden sollen.

Bewusste Schnittstellen entstehen beispielsweise dann, wenn zwei Stellen mit einem verwandten Thema befasst sind und die Organisation so gestaltet wird, dass Konflikte auf höherer Ebene zur Eskalation gebracht werden. Die Berücksichtigung von Schnittstellen kann bei der Festlegung einer Aufbauorganisation also auch in dem Sinne erfolgen, dass bewusst eine thematische Schnittstelle geschaffen wird, die – im Sinne von Checks and Balances⁶ – das Vier- (oder mehr-)Augen-Prinzip begünstigt.

Auch innerhalb der Direktionen sind thematische Cluster und fachliche Verwandtschaft zu beachten; das Management dieser Schnittstellen gestaltet sich aber innerhalb derselben politischen Direktion einfacher. Die Verantwortlichkeit für das Schnittstellenmanagement liegt dann direktionsintern. Problemlösungen erfolgen innerhalb der Direktion, es findet keine Eskalation auf Stadtratsstufe statt. Das Management von Schnittstellen und fachlichen Berührungspunkten innerhalb derselben Direktion birgt die Gefahr der „Silobildung“, d. h., heikle, konfliktträchtige Fragestellungen werden rein innerhalb der jeweiligen Direktion behandelt und gelangen gar nicht oder erst spät an den Stadtrat.

All diese Aspekte sind in die Überlegungen des Stadtrates zum neuen Direktionenmodell eingeflossen. Verschiedene Querschnittsaufgaben weisen besonderen Schnittstellencharakter zu fast allen Aufgabenbereichen auf. Besonders genannt seien:

- Finanzverwaltung
- Personal
- Informatik
- Strategiemangement
- Kommunikation

Diese aufgrund von Querschnittsaufgaben entstehenden Schnittstellen sind in der Ablauforganisation besonders wichtig und zu beachten. Für die Aufbauorganisation ist zentral, dass die entsprechenden Aufgabenbereiche so zugeordnet sind, dass sie gut in alle Direktionen hinein operieren können.

⁶ Siehe Kapitel 2.5.

Wichtige Detailschnittstellen aus Sicht des Stadtrates sind darüber hinaus:

- Stadtplanung/Verkehrsplanung
- Finanzvermögen/Verwaltungsvermögen, v. a. Immobilienbereich
- Gesellschaft/Bildung/Kultur
- Tiefbau / Stadtraum und Veranstaltungen
- Sicherheit/Verkehr
- Gesellschaft / Soziale Sicherheit
- Stadtraum und Veranstaltungen / Stadtplanung / Verkehr

Die Aufzählung lässt sich – je nach Fokus und Detaillierungsgrad – weiter ergänzen.

4.3 Fazit aus dem REO-Projekt für Unternehmens- und Organisationskultur

Die Arbeit im Rahmen des REO-Projekts ergab bei den Projektverantwortlichen zunächst keine klare Haltung zugunsten des einen oder anderen Modells. Daraus schliesst der Stadtrat auch, dass eine qualitative Verbesserung der Verwaltungsorganisation nicht primär über die Struktur als solche erreicht werden kann. Dies kann auch daraus abgeleitet werden, dass die vorgeschlagenen Veränderungen gegenüber der heutigen Organisationsstruktur nur wenige Bereiche betreffen. Insbesondere wurden alle Ideen, die Verwaltungsorganisation grundlegend neu aufzusetzen, verworfen – dies weil die damit verbundenen allfälligen Vorteile gegenüber dem Nachteil, die bekannte und bewährte Grundorganisation, die sich an Sachzusammenhängen orientiert, aufzugeben, nicht zu überzeugen vermochten.

Dieser Umstand führt für den Stadtrat zu folgender Erkenntnis: Insgesamt ist für die Stadt Luzern eine Unternehmenskultur nötig, die sinnvolle Veränderungen rasch anpackt und umsetzt. Hierfür braucht es auch unter anderem ein partnerschaftliches Verständnis der Aufgabenteilung und Zuständigkeitsordnung zwischen Parlament und Exekutive.

Der Stadtrat möchte die Unternehmens- und Organisationskultur nachhaltig entwickeln. Neben den harten Faktoren (z. B. Organigramme) sollen vor allem die weichen Faktoren berücksichtigt werden. Einerseits handelt es sich dabei um die gelebten Werte und Normen, andererseits um die Führungskultur des Kaders. Im Weiteren soll der kontinuierlichen Prozessoptimierung ein hoher Stellenwert beigemessen werden.

An diesen unterschiedlichen Themen will der Stadtrat, zusammen mit dem Parlament und der Verwaltung, in den nächsten Monaten und Jahren arbeiten. Bereits im Frühjahr 2017 startet der Stadtrat zwei Basisprogramme im Zusammenhang mit der Unternehmens- und Organisationskultur. Zusammen mit der Verwaltung erarbeitet der Stadtrat ein personalpolitisches Leitbild und überprüft die bestehenden Führungsgrundsätze. Dem Stadtrat ist es wichtig, dass die zu erarbeitenden Grundsätze auch nachhaltig in der Unternehmung Stadt Luzern verankert werden können.

Im Rahmen der Entwicklungsarbeiten sollen auch alle Aspekte einer modernen Verwaltung thematisiert werden. Dabei ist der Fokus in erster Linie auf die Wahrnehmungen und Bedürf-

nisse der Anspruchsgruppen zu legen. In der Innensicht ist dem Thema Digitalisierung grosse Aufmerksamkeit zu schenken. Die Prozesse mit allen Anspruchsgruppen der Stadt Luzern sind zu überprüfen und zielgerichtet weiterzuentwickeln. Dem Stadtrat ist es wichtig, dass die Stadt Luzern auch in Zukunft über ein effizientes und effektives Dienstleistungszentrum des öffentlichen Bereichs für alle Anspruchsgruppen verfügt.

5 Ressourcenbedarf: finanzielle und organisatorische Konsequenzen

Im Folgenden wird dargestellt, welche Ressourcen unmittelbar für die Umsetzung der vorgeschlagenen Neuorganisation erforderlich sind. Es handelt sich bewusst um eine auf einem Minimum beruhende Annahme. Nicht ausgeschlossen ist, dass es in einzelnen Bereichen, für die hier Mittel beantragt werden, später weitere Pensen braucht, um den Ansprüchen aus der Aufgabenstellung gerecht zu werden. Der Stadtrat behält es darum ausdrücklich vor, in einem späteren Zeitpunkt weitere Pensenanpassungen vorzunehmen, die durch den REO-Prozess bedingt sind.

Wie vorne erläutert, erachtet es der Stadtrat als unerlässlich, für den Start des neuen Aufgabenbereiches Strategiemanagement eineinhalb Stellen zu schaffen. Hierfür werden Fr. 250'000.– pro Jahr veranschlagt. Für den Aufbau einer internen Organisationsberatung bei der Dienstabteilung Personal wird ferner eine Vollstelle beantragt. Sie ist mit Fr. 180'000.– veranschlagt.

Der Stadtrat ist überzeugt, dass diese Investitionen in neue Stellen bei der Stadt Luzern sinnvoll und nachhaltig sind. Eine Stärkung der strategischen Ausrichtung der stadträtlichen Tätigkeit und damit auch der Verwaltung war von allem Anfang an eine Hauptzielsetzung des REO-Projekts. Die vermehrte Orientierung an prozessualen und ablaufbezogenen Sichtweisen ist Abbild eines zeitgemässen Organisationsverständnisses, wie es die Privatwirtschaft schon länger kennt und wie es der Stadtrat künftig stärker in den Vordergrund rücken will.

Kosten, Fr.	Wiederkehrend	Einmalig
Stellen/Pensen		
Stadtkanzlei, Strategiemanagement: 150 Stellenprozente, inkl. Sozial- und Nebenkosten	250'000.–	
Personal, Organisationsberatung: 100 Stellenprozente, inkl. Sozial- und Nebenkosten	180'000.–	
Büroeinrichtungen, Umzüge		
Stadtkanzlei, Strategiemanagement: 1 zusätzliches Büro mit 2 Arbeitsplätzen (vorhanden), 2 Büroeinrichtungen		10'000.–
Personal, Organisationsberatung: 1 Büroeinrichtung		5'000.–
SOSID: Umzugskosten (zirka 6 Umzüge)		10'000.–
BD: Umzugskosten (zirka 3 Umzüge)		5'000.–
Anpassungen IT		
PIT: evtl. Umsetzungsaufwand durch Externe		25'000.–
Umsetzung Schritt 2		
Mehrzeiten Mitarbeitende		20'000.–
Kommunikationsmassnahmen		20'000.–
Total	430'000.–	95'000.–

6 Schritt 2: Umsetzung

6.1 Organisation und Vorgehen

Für die Umsetzung der Reorganisation ab Frühling 2017 wird eine weitere, direkt auf die zu erwartenden Fragestellungen ausgerichtete Projektorganisation gebildet. **Ziel** des Umsetzungsprojekts ist die Sicherstellung des operativen Betriebs in der neuen Organisation ab spätestens 1. Januar 2018. Die Projektleitung, unter Federführung des Stabs Bildungsdirektion, wird ab 1. Januar 2017 die Vorarbeiten aufnehmen und die notwendigen Schritte in der Umsetzung planen und durchführen.

Vorgehens- und Zeitplan

A) Planungsphase

- Erhebung der geplanten Soll-Organisation in den geänderten Organisationseinheiten (Vorarbeiten): **ab Januar 2017**
- Behandlung (vorliegender) B+A Reorganisation im Grossen Stadtrat: **Mitte Februar 2017**
- Meilenstein 1: Zusammenzug aller (Teil-)Soll-Organisationen: **bis Ende Februar 2017**
- Aufträge an Teilprojekte zur weiteren Detailplanung der Umsetzung: **ab März 2017**
- Meilenstein 2: Beschluss Umsetzung gemäss Planung (nach Beschluss B+A und Ablauf Referendumsfrist): **Mai/Juni 2017**

B) Umsetzungsphase

- Detailumsetzung (Staffelung): **ab Juni/Juli 2017**
- Meilenstein 3: Abschluss: **Ende Dezember 2017**
- Start neue Organisation: **1. Januar 2018**

Kostenfolge

Die im heutigen Zeitpunkt sich abzeichnenden allgemeinen Kostenfolgen sind im Kapitel 5 aufgeführt (rund Fr. 40'000.-).

6.2 Ausblick: Budgetprozess per 2018

Der Budgetprozess per 2018 beginnt mit dem 2. Quartal 2017. Es ist vorgesehen, die Budgetierung per 2018 bereits so weit als möglich in der neuen Struktur durchzuführen. Dort, wo Entscheidungen noch pendent sind, wird zugewartet – Anpassungen im Budget sind bis Anfang Mai 2017 möglich.

7 Zuständigkeit für Beschluss und Kredit

7.1 Anpassung des Organisationsreglements

Das Reglement über die Organisation der Stadtverwaltung Luzern (Organisationsreglement) ist den dargestellten Veränderungen bei der Aufbauorganisation anzupassen. Es handelt sich um eine Anpassung von Art. 1. Der Artikel wird in lit. d und lit. e angepasst – alle anderen Formulierungen bleiben unverändert.

Art. 1 *Gliederung der Stadtverwaltung in Direktionen*

¹ Die Stadtverwaltung ist in folgende fünf Direktionen gegliedert:

- a. Baudirektion;
- b. Bildungsdirektion;
- c. Finanzdirektion;
- d. Umwelt- und Mobilitätsdirektion;
- e. Sozial- und Sicherheitsdirektion.

Wie bereits dargelegt, liegt die Zuständigkeit für die notwendige Reglementsänderung in der Kompetenz des Parlaments, mit der Möglichkeit des fakultativen Referendums.

7.2 Folgekosten

Wie vorne in Kapitel 5 dargestellt, entstehen bedingt durch die Multiplikation der wiederkehrenden Kosten mit dem Faktor 10 durch die Umsetzung der Reorganisation Kosten in der Höhe von gesamthaft Fr. 4'395'000.–, davon sind 0,43 Mio. Franken jährlich wiederkehrend. Für die Beschlussfassung über Kosten in dieser Grössenordnung ist der Grosse Stadtrat zuständig, das fakultative Referendum ist möglich.

8 Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen eine Anpassung des erwähnten Reglements sowie einen Kredit gemäss den Ausführungen in Kapitel 7.

Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 21. Dezember 2016



Beat Züsli
Stadtpräsident



Toni Göpfert
Stadtschreiber

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 29 vom 21. Dezember 2016 betreffend

Reorganisation der Stadtverwaltung

- **Änderung Organisationsreglement**
- **Kredit für Umsetzungsmassnahmen,**

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und 2, Art. 28 Abs. 1, Art. 29 Abs. 1 lit. b, Art. 61 Abs. 1, Art. 68 lit. b Ziff. 1 und Art. 69 lit. a Ziff. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

- I.
1. Das Reglement über die Organisation der Stadtverwaltung Luzern (Organisationsreglement) vom 13. Juni 2002 wird wie folgt geändert:

Art. 1 *Gliederung der Stadtverwaltung in Direktionen*

¹ Die Stadtverwaltung ist in folgende fünf Direktionen gegliedert:

- a. Baudirektion;
- b. Bildungsdirektion;
- c. Finanzdirektion;
- d. Umwelt- und Mobilitätsdirektion;
- e. Sozial- und Sicherheitsdirektion.

² (bleibt unverändert)

2. Diese Änderung tritt am 1. Januar 2018 in Kraft. Sie ist zu veröffentlichen.

- II. Für die Umsetzung der Reorganisation der Stadtverwaltung wird ein Kredit von Fr. 4'395'000.– bewilligt.

- III. Die Beschlüsse gemäss den Ziffern I und II unterliegen je einzeln dem fakultativen Referendum.

Definitiver Beschluss des Grossen Stadtrates von Luzern,

(unter Berücksichtigung der im Grossen Stadtrat beschlossenen Änderung)

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 29 vom 21. Dezember 2016 betreffend

Reorganisation der Stadtverwaltung

- **Änderung Organisationsreglement**
- **Kredit für Umsetzungsmassnahmen,**

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und 2, Art. 28 Abs. 1, Art. 29 Abs. 1 lit. b, Art. 61 Abs. 1, Art. 68 lit. b Ziff. 1 und Art. 69 lit. a Ziff. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

I.

1. Das Reglement über die Organisation der Stadtverwaltung Luzern (Organisationsreglement) vom 13. Juni 2002 wird wie folgt geändert:

Art. 1 *Gliederung der Stadtverwaltung in Direktionen*

¹ Die Stadtverwaltung ist in folgende fünf Direktionen gegliedert:

- a. Baudirektion;
- b. Bildungsdirektion;
- c. Finanzdirektion;
- d. Umwelt- und Mobilitätsdirektion;
- e. Sozial- und Sicherheitsdirektion.

² (bleibt unverändert)

2. Diese Änderung tritt am 1. Januar 2018 in Kraft. Sie ist zu veröffentlichen.

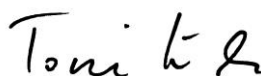
- II. Für die Umsetzung der Reorganisation der Stadtverwaltung wird ein Kredit von Fr. 1'885'000.– bewilligt.
- III. Die Beschlüsse gemäss den Ziffern I und II unterliegen je einzeln dem fakultativen Referendum.

Luzern, 16. Februar 2017

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern



Katharina Hubacher
Ratspräsidentin



Toni Göpfert
Stadtschreiber



Protokollbemerkung des Grossen Stadtrates

Zu B+A 29/2016 Reorganisation der Stadtverwaltung; Änderung Organisationsreglement;
Kredit für Umsetzungsmassnahmen:

Die **Protokollbemerkung zu Kapitel 3.1 „Soll-Organisation“ auf Seite 18 ff.** lautet:

„Auf die Verschiebung der Finanzliegenschaften aus der Baudirektion in die Finanzdirektion soll verzichtet werden.“

Anhang: Glossar

Im Verlauf der Arbeiten erwies es sich als notwendig, für eine Reihe wiederkehrender Begriffe ein Glossar zu erstellen, um Missverständnisse zu vermeiden. Dieses kann auch für die politische Diskussion von Nutzen sein.

Begriff / Themenbereich	Worum geht es?	Instrumente (nicht vollständige Aufzählung)
Stadtentwicklung allgemein	Umfassende Strategie für die gesamte Entwicklung der Stadt Luzern, politisch ausgerichtet: ▪ Inhaltliche Definition und Steuerung der vom Stadtrat als zentral bezeichneten strategischen Themen ▪ Prozess der Strategieentwicklung im Sinne der Prozessverantwortung	Gesamtplanung, später Gemeindestrategie, basierend darauf Legislaturprogramm und Aufgaben- und Finanzplan (AFP) Konzepte, Leitbilder für einzelne Bereiche, Planungsberichte
Arealentwicklung	Investorensicht/Eigentümersicht im Rahmen der räumlichen Entwicklung, dient unterschiedlichen Zielen, strategieabhängig.	Gestaltungsplan, Bauprojekte Machbarkeitsstudien/Wettbewerbe (→ wobei hier konkrete Projekte resultieren)
Aussenpolitik	Politische Aktivitäten der Stadt, die über die Stadtgrenzen hinausreichen. Mitwirkung in entsprechenden Verbänden und Organisationen	Vernehmlassungen Mitwirken an Versammlungen
Bauberatung	Erster Schritt im Baubewilligungsprozess, führt zu	Baugesuch.
(Bau-)Bewilligungsverfahren	„Rechtmässigkeitsprüfung“	Baubewilligungsprozess, Baubewilligung
Beziehungs- und Kontaktpflege	Formen der Kontaktpflege zwischen Verwaltung und Bürgerschaft oder anderen Anspruchsgruppen	Diverse Formen, u. a. Sprechstunden, Korrespondenzen usw.
Denkmalpflege	Befasst sich im weitesten Sinn mit der Erhaltung und Entwicklung des gebauten Bestands der Stadt in den Schutzzonen und insbesondere bei den „Inventarobjekten“.	Inventarerarbeitung als Grundlage für Stadtplanung (z. B. Schulhausinventar) Beratung, Begleitung und Qualitätssicherung als Fachstelle im Baubewilligungsverfahren
Gebietsentwicklung	Strategien für die räumliche Entwicklung einzelner (grösserer) Teile (Gebiete) der Stadt	Machbarkeitsstudien / Testplanungen / Studienaufträge / tlw. Wettbewerbe
Gesellschaft/Zivilgesellschaft	Im Kontext der REO: Themenfeld, welches die Bevölkerung, die in der Stadt Lebenden und Arbeitenden, die (zivilgesellschaftlichen bzw. privatrechtlichen) Organisationen und ihre Ansprüche an die Politik umfasst.	
Immobilienmanagement	Bau, Betrieb, Unterhalt und Erneuerung von Liegenschaften	Berichte und Anträge Machbarkeitsstudien, Testplanungen, Wettbewerbe, Lifecycleplans, Unterhaltsplanung

Begriff / Themenbereich	Worum geht es?	Instrumente (nicht vollständige Aufzählung)
Integration(spolitik)	Themenfeld, das Fragen des gesellschaftlichen Zusammenlebens und des Zusammenhalts, der Migration, aber auch der Diversität (engl. diversity) umfasst.	Konzept, Leitbild, Planungsbericht
Öffentlicher Grund	Boden im Eigentum der Stadt Luzern, der von allen Personen im Rahmen des Gemeingebrauchs genutzt werden kann.	Reglement öffentlicher Grund
Öffentliche Ordnung	Aus Sicht Stadt: Sicherstellung Parkier- und Zufahrtsregeln, Taxi, Nutzung öffentlicher Grund, Prostitution	Kant. Recht div. Reglemente (öff. Grund, Parkierung usw.)
Öffentlicher Raum	Raum im umfassenden Sinne, inkl. Strassen, Plätze, Anlagen im (Privat-)Eigentum der Stadt, öffentlicher Grund, Grünzonen, Privatareale, die (teilweise) öffentlich zugänglich sind usw. (tendenziell Ausenraum).	Reglement öffentlicher Grund Strategie Stadtraum Luzern (in Arbeit), betrifft Nutzung und Gestaltung des öffentlichen Raums. BZO
Organisation	Prozesse, Abläufe, Schnittstelle zwischen personellen und technischen Ressourcen auch: Unternehmensorganisation und -entwicklung	Organigramme, Ablaufdiagramme, Prozessdokumentationen
Qualitätssicherung Städtebau und Architektur	In Zusammenarbeit mit Grundeigentümer/Bauherr/Planer Lösungsweg finden.	Beratung und Begleitung, Prozessdefinition, Machbarkeitsstudien, Konkurrenzverfahren
Quartier- und Stadtteilpolitik	Auf strategischer Ebene angesiedelt: Welche Haltung nimmt die Stadt ein gegenüber den Bedürfnissen und Entwicklungen in den einzelnen Quartieren? Welche Angebote sind vorhanden?	Konzept, Leitbild, Planungsbericht
Raumentwicklung (früherer Begriff „Raumplanung“) auch Stadtplanung	Allgemeiner Begriff für die räumliche Entwicklung Stadt in den drei Dimensionen: Freiraum, Siedlung, Verkehr Tendenziell übergeordnete Optik Strategien für die räumliche Entwicklung Die Stadtplanung macht im Rahmen der Gebietsentwicklung Vorgaben, die in den einzelnen Arealen umzusetzen sind, „parzellenscharf“.	BZO, Bebauungsplan und Richtplan Konzepte Grundlagenerhebung / Analysen / Machbarkeitsstudien / Testplanungen / Studienaufträge / tlw. Wettbewerbe (Gestaltungsplan → privates Planungsinstrument → Baubewilligungsverfahren)
Repräsentation	Auftritte von Behördenmitgliedern als Vertreter der Stadt Luzern	Delegationen Einladungen eigene Veranstaltungen (Ehrennadel, Kunstpreis usw.)
Sicherheit(spolitik)	Sicherstellung von Sicherheit und Sauberkeit im öffentlichen Raum; ausserhalb der polizeihohen Kompetenzen	Konzepte Reglemente

Begriff / Themenbereich	Worum geht es?	Instrumente (nicht vollständige Aufzählung)
Städtebau	Städtebau befasst sich mit der Gestaltung von Stadtteilen, Siedlungen, Bauten und öffentlichen Räumen. Städtebau ist wesentlicher Aspekt der Stadtplanung.	Städtebauliche Analysen, Machbarkeitsstudien, Testplanungen, Studienaufträge, Wettbewerbe, Leitbilder Qualitätssicherung Städtebau Architektur mit Stadtbaukommission Beratung und Begleitung von Projektentwicklungen Qualitätssicherung als Fachstelle im Baubewilligungsverfahren
Stadtplanung	Siehe oben „Raumentwicklung“.	
Stadtraum	Siehe oben „öffentlicher Raum“ (etwas „modischerer“ Begriff).	
Umwelt	Themenfeld, das Raum, Sicherheit, Ökologie, den konkreten Stadtraum usw. umfasst.	
Verkehrsplanung	Entwicklung und Planung aller Vorkehren, die der Verkehrsabwicklung und der Mobilität im Stadtraum und darüber hinaus dienen. Entwicklung von Kommunikation und Strategien für die Verkehrsarten MIV, ÖV, Langsamverkehr; Ziel: abgestimmte und funktionierende Mobilität Eine Disziplin der Stadtplanung	Planungsberichte, Berichte und Anträge, Konzepte Mobilitätsstrategie / Richtpläne / Konzepte / Vorprojekte Steuerung Lichtsignalanlagen Signalisationsverfügungen Verkehrszählungen und Monitoring Sicherheitsmanagement Parkraumplanung/-bewirtschaftung
Wirtschaft(spolitik)	Auf strategischer Ebene angesiedelt: Welche Haltung entwickelt die Stadt gegenüber den Fragestellungen der wirtschaftlichen Akteure? Welche Ziele werden verfolgt? Letztlich gesamtes Themenfeld, welches ökonomische Auswirkungen auf Bevölkerung und Gemeinwesen hat, inkl. Tourismus, Pflege zu Arbeitgeber- und -nehmerorganisationen, Steuerpolitik, Arealentwicklung, PPP usw.	Konzept, Leitbild, Planungsbericht
Wohnraumpolitik	Auf strategischer Ebene angesiedelt. Definition und Controlling der Massnahmen zur Umsetzung der städtischen Wohnraumpolitik Ziel: hohe Lebensqualität und vielfältiges Wohnungsangebot sicherstellen und soziale Durchmischung gewährleisten.	Arealentwicklung Austauschgefäss G-Net / BZO / Stiftung GSW