

Info-Abend Einwohnerrat Allschwil zum Thema wirkungsorientierte Verwaltungsführung

20. August 2014

Input zum «Modell Riehen»

1. Andreas Schuppli, Gemeindeverwalter
2. Claudia Schultheiss-Bühlmann, Einwohnerrätin

Steckbrief Riehen

- Grenzt an Basel, an Bettingen und an 4 deutsche Kommunen
- 11 km² Gemeindefläche, knapp 21'000 EinwohnerInnen
- 40-köpfiger Einwohnerrat; 7-köpfiger Gemeinderat
- Rund 535 Verwaltungsangestellte (rund 360 100%-Stellen) - inkl. Lehrpersonen Kindergarten und Primarschule
- Viel Landschaft, viel Kultur (Fondation Beyeler), viel Umweltbewusstsein als Energiestadt (z.B. grosser Wärmeverbund mit Geothermie, öff. Verkehr)
- Riehen ist v.a. Wohngemeinde. Gewerbe, Handel, Dienstleistungen v.a. für täglichen Bedarf. Keine Industrie.
- Jahresbudget 2014 rund 105 Mio. CHF; Bilanzsumme rund 500 Mio. CHF

Politische Steuerung à la OPA

Die klassischen Instrumente der politischen Steuerung im System der **Old Public Administration** beziehen sich auf den *Input an Ressourcen*:

- Stellenplan bzw. Personalkosten
 - Sachmittel
-
- entsprechend zentral ist die jährliche Budgetgenehmigung mit Beratung der einzelnen Budgetpositionen
 - die Budgetberatung ist tendenziell „losgelöst“ von der Definition der Aufgaben und politischen Ziele
 - die Rechenschaft über die Finanzen (Rechnungsbericht) und über die Aufgabenerfüllung (Verwaltungsbericht) erfolgen tendenziell getrennt

Politische Steuerung à la NPM

Die Instrumente der politischen Steuerung im System des New Public Managements beziehen sich auf die politisch erwünschten *Resultate* und *Wirkungen*:

- Definition von Wirkungs- und Leistungszielen
- damit verbunden Bewilligung von (globalen) finanziellen Mitteln zur Deckung des Bedarfs an Leistungen in der gewünschten Menge und Qualität
- der effiziente Einsatz der richtigen Mittel liegt in der Verantwortung der Exekutive und der Fachleute der Verwaltung
- das Jahresbudget dient v.a. der Transparenz der Kosten
- integrierte Rechenschaftsablage über Aufgabenerfüllung und Finanzen

Verwaltungsreform ohne Politikreform?



**Vorsicht: da passt der
Stecker nicht!**

Gemeindereform PRIMA: mehr als WOV

Das Reformprojekt Riehen hat von Beginn (Herbst 2000) an das Zusammenspiel zwischen Politik und Verwaltung fokussiert:

- Zentral war das Erneuern der Spielregeln, der Zuständigkeiten und der Kommunikationskultur in einem gemeinsamen Prozess.
- Per 1. Jan. 2003: Neue Strukturen und Steuerungsinstrumente für Politik und Verwaltung, komplett erneuerte Rechtsgrundlagen (Gemeindeordnung, Finanzhaushaltordnung, Geschäftsordnung bzw. -reglement für Einwohnerrat und Gemeinderat).
- 2003 Jahr des Übergangs. Seit 2004 vollumfänglich implementiert. Periodische Überprüfungen / Optimierungen.
- Das Projekt-Logo symbolisiert das Zusammenwirken der drei Ebenen.



Strukturierung der Gemeindeaufgaben

**Produktrahmen
Stand 2014**

**7 Politikbereiche,
7 Leistungsaufträge**



Herzstück der politischen Steuerung: Mehrjährige Leistungsaufträge mit Globalkredit

„Geld und Geist“ kommen im Leistungsauftrag zusammen:

- ✓ messbare Wirkungs- und Leistungsziele
 - ✓ Programmatische Ziele (ohne Messung)
 - ✓ Andere Vorgaben
 - ✓ Globalkredit (mehrjährig!) als Rahmen und finanzrechtliche Grundlage
- für die nächsten i.d.R. 3 - 4 Jahre
- Konkret am Bsp. „Kultur, Freizeit und Sport“:
2014 - 2016 / 31,2 Mio. Franken



- 5.1 Kulturförderung
- 5.2 Museum
- 5.3 Bildende Kunst
- 5.4 Bibliothek
- 6.5 Freizeit- und Sportförderung
- 6.6 Freizeitangebote
- 6.7 Sportanlagen + Schwimmbad

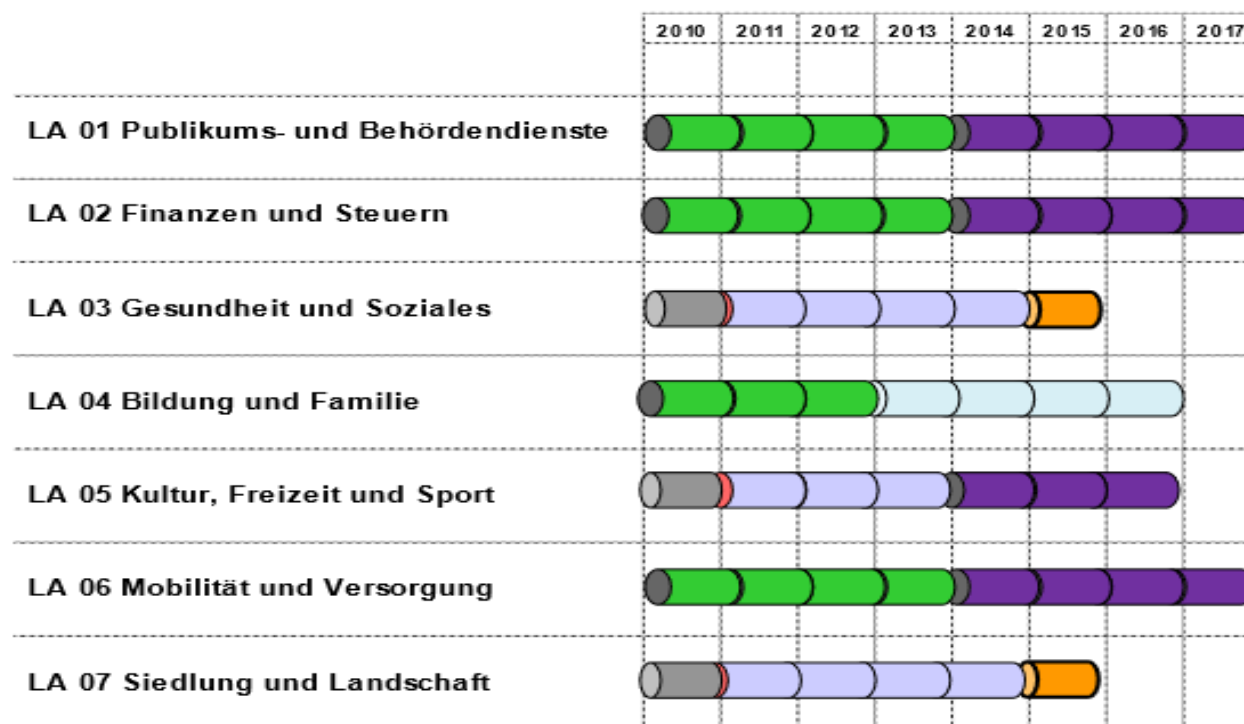
Die Leistungsaufträge

- Die Leistungsaufträge definieren für die einzelnen Politikbereiche (Produktgruppen) anhand von Zielen und z.T. anderen Vorgaben in den Grundzügen die zu erbringenden Leistungen (Produkte) sowie die beabsichtigte Wirkung, in Kenntnis der damit verbundenen Kosten.
- Der dazugehörige Globalkredit enthält alle tatsächlichen und kalkulatorischen Kosten und Erlöse, die zur Erfüllung des Leistungsauftrags nötig sind. Der Globalkredit ist die finanzrechtliche Grundlage zur Tätigkeit der entsprechenden Ausgaben (nicht das Jahresbudget).
- Der Leistungsauftrag kommt einem Rechtssatz nahe: „Gesetzgebung auf Zeit“.

Die Strukturkosten werden den 7 Politikbereichen zugeschlagen

- Die für das Funktionieren des Gesamtbetriebs benötigten Ressourcen (z.B. Verwaltungs- und Abteilungsleitungen, Stabsdienste, Zentralsekretariat, Rechnungswesen, Informatikdienste, Dokumentationsstelle, Weibel-/Hausdienst sowie Gebäude, Geräte etc.) können nicht sinnvoll den einzelnen Produkten zugeordnet werden.
- Diese sog. Strukturkosten (Overhead-Kosten) werden auf Stufe Politikbereich (Produktgruppe) den Globalkrediten der Leistungsaufträge belastet und auch entsprechend geplant. Die politische Steuerung liegt beim Gemeinderat.
- Die Aufteilung der Strukturkosten auf die einzelnen Leistungsaufträge erfolgt nach dem finanziellen Gewicht der Leistungsaufträge (§17a Finanzhaushaltordnung).

Laufdauer der Leistungsaufträge



- Leistungsaufträge **Laufdauer bis 2010**
- Leistungsaufträge Laufdauer ab 2010
- Leistungsaufträge Laufdauer ab 2011
- Leistungsauftrag ab 2013
- Leistungsaufträge ab 2014
- Antrag zur Verlängerung der Leistungsaufträge bis 2015

Die Rolle des Einwohnerrats

- Erlass der Gemeindeordnung und weiterer Ordnungen
- Genehmigung des Produktrahmens (bis Ende 2009 waren es 10 Politikbereiche - der Einwohnerrat beschloss eine Verdichtung auf noch 7)
- Mehrjährige Leistungsaufträge pro Politikbereich mit Globalkredit
- Vertiefte Auseinandersetzung mit Politikbereichen in Sachkommissionen
- Beschlussfassungen gemäss kantonalem Recht (z.B. Zonenplan)
- Bewilligung weiterer Kredite (v.a. Verpflichtungskredite ab CHF 200'000)
- Genehmigung Jahresbudget («Veto»-Recht) + Festsetzung Steuerfuss
- Genehmigung von wichtigen Verträgen
- Genehmigung des Geschäftsberichts mit Rechnung
- Wahl der externen Revisionsstelle (aktuell noch PWC)
- Nutzung der Parlamentarischen Instrumente

Einflussmöglichkeiten der Mitglieder des Einwohnerrats

Im Plenum:

- Als Fraktions-, Kommissions- oder Einzelsprecher/in
- Mit Stimmabgabe zu Vorlagen und Anträgen sowie Parlamentarischen Vorstößen

In einer Kommission:

- Mitwirkung an Meinungsbildung, in „Tuchföhlung“ mit Gemeinderat und Verwaltung

Im Besonderen: Rolle der Sachkommissionen:

- Vorberatung von überwiesenen Gemeinderats-Vorlagen zuhanden des Einwohner-rats, mit Berichterstattung und Anträgen an das Plenum
- „Politisches Echo“ an den Gemeinderat bereits in der *Vorbereitungsphase* von gewichtigen Vorlagen: Wird verstärkt praktiziert; interessante Entwicklung
- Möglichkeit, Themen im eigenen Sachbereich aufzunehmen und als Kommission parlamentarischen Vorstoss zu machen

Die politische Zusammensetzung des Einwohnerrats (seit Mai 2014)

Die Liberalen. **LDP**

5 Sitze



2 Sitze



8 Sitze

FDP
Die Liberalen

6 Sitze



6 Sitze



9 Sitze

CVP 
3 Sitze

grünliberale
1 Sitz



Rolle des Gemeinderats als Gremium

Der Gemeinderat als politisches Führungsteam plant (Strategie):

- mit 4-jährigem Politikplan
- mit der Vorbereitung der 7 Leistungsaufträge sowie Gesetzes- und Kreditvorlagen etc.
- mit Projektarbeiten in Ausschüssen etc.

Der Gemeinderat als politisches Führungsteam leitet:

- durch Leistungsvereinbarungen mit Verwaltung und externen Dienstleistern
- mit Reglementen und politischen Vorgaben, auch bezüglich Organisation, Leistungserstellung und Zuständigkeiten der Verwaltung
- als Anstellungsinstanz für das oberste Kader

Politische Zusammensetzung:

2 EVP, 1 SP, 1 FDP, 1 LDP, 1 CVP, 1 parteilos (Präsidium)

Organisation des Gemeinderats

- Jedes GR-Mitglied hat die politische Verantwortung für bestimmte Politikbereiche und Projekte.
- Gemeindepräsident hat zusätzlich die politische Verantwortung für die Ressourcen (Personal + Sachmittel) und leitet das Gremium. Er ist Vorgesetzter des Gemeindeverwalters.
- GR-Mitglieder vertreten ihre Geschäfte im GR, im Einwohnerrat und nach Aussen.
- Sie begleiten aus politischer Sicht die zuständigen MA der Verwaltung in der Vorbereitung von Planungen, Vorlagen etc. und bei der Leistungserbringung.
- Die einzelnen GR-Mitglieder haben keine Linienfunktion (kein Departemental- bzw. Direktionsmodell, reine «Fachschnittstelle»).

Aufgabe und Organisation der Verwaltung

- Die Verwaltung *realisiert* die Produkte: Sie wandelt die Ressourcen durch Leistung in Nutzen um. Fachliche Verantwortung bei den zuständigen MA der Verwaltung.
- Dem Gemeinderat ist einzig der/die Verwaltungschef/in unterstellt. Diese(r) hat Gesamtleitung der Verwaltung, unterstützt durch Geschäftsleitung und mit Antragsrecht in GR.
- Delegation von Teilverantwortungen auf über 50 MA (7 Abteilungsleitende + Produkt- bzw. Kostenstellenverantwortliche, einschliesslich Schulleitungen), flache Hierarchien, kooperativer Führungsstil, fortschrittliches Personal- und Lohnrecht.



Chancen des Steuerungssystems

- Politische Behörden (Einwohnerrat und Gemeinderat) und Verwaltung orientieren sich stärker an den Bedürfnissen der Bevölkerung, weil neu *systematisch nach Zielen und Nutzen der von der Gemeinde erbrachten Leistungen* gefragt wird und darüber Rechenschaft abgelegt werden muss.
- Mit den Ressourcen (Umwelt und Finanzen) wird bewusster umgegangen, weil neu systematisch eine *längerfristige Planung in allen Politikbereichen* stattfindet und mit der *Leistungs- und Kostenrechnung* volle Kostentransparenz hergestellt wird (Stichwort Nachhaltigkeit).
- Die Zusammenarbeit wird auf allen Ebenen optimiert, weil neu *Rollen und Verantwortung klar definiert* werden und das System eine offene Informations- und Kommunikationskultur fördert.



Und wie sind die Erfahrungen?

(Optik Gemeindeverwalter)

- Zielorientierung und längerfristige Optik haben an Gewicht gewonnen.
- Gemeinderat wirkt ausgeprägt als Führungsteam und bearbeitet verstärkt die grossen politischen Themen.
- Die systematische „Koproduktion“ von politischer Kompetenz und Fachwissen der Verwaltung hat zu gutem Verhältnis zwischen Exekutive und Verwaltung geführt.
- Delegation des operativen Geschäfts an die Fachleute der Verwaltung ist beidseits gut akzeptiert.
- Das Geschäftsleitungsmodell der Verwaltung mit breit geteilter Verantwortung bewährt sich. Die Produkt- und Kostenstellenverantwortlichen identifizieren sich in hohem Mass mit ihrem Verantwortungsbereich.
- Die Zusammenarbeit zwischen den drei Ebenen (Parlament, Gemeinderat und Verwaltung) hat sich intensiviert - mehrheitlich konstruktiv.

Wo liegen die Knackpunkte?

(Optik Gemeindeverwalter)



- Übers Tagesgeschäft zu politisieren ist einfacher als strategisch und konzeptionell zu denken. Immerhin nimmt der Einwohnerrat stärker Einfluss auf die Erarbeitung der Leistungsaufträge als zu Beginn der Reform.
- Treffende Ziele und Indikatoren zu formulieren ist anspruchsvoll.
- Die Möglichkeit zur politischen Detailsteuerung nach OPA-System (z.B. anhand von einzelnen Budgetpositionen) wird teilweise vermisst.
- Dass die Ressourcenplanung ganz in der Zuständigkeit von Gemeinderat und Verwaltung liegt, wird von Seiten des Einwohnerrats als Verlust von Einfluss und Macht empfunden. Dies ist immer wieder ein Thema und es kommt zu «Übersteuerungen» durch parlamentarische Instrumente.
- Ungeachtet der Reformstrukturen kam es in den letzten fünf Jahren zu einer Verschärfung der politischen Diskussion. Populistische Kampagnen zu schwierigen politischen Themen haben auch in Riehen ihre Anhänger.

Und wie sind die Erfahrungen aus der Optik eines Mitglieds des Einwohnerrats?

Ausführungen von Claudia Schultheiss-Bühlmann,
Mitglied der liberal-demokratischen Partei
im Einwohnerrat 2006 bis 2010 und erneut seit April 2013.

Politisches Engagement also immer im aktuellen System nach PRIMA.
Kenntnis vom früheren «OPA»-System nur aus Erzählungen von
Kolleginnen und Kollegen.

→ *Manuskript der Ausführungen als Beilage zu dieser Präsentation*

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



Unterlagen und Dokumente
finden Sie auf **www.riehen.ch**
Rubrik «Politik»
z.B. ein «Vademecum für meine
Parlamentsarbeit»