

Reg. Nr. 14.01.11

Axioma: 1939

Nr. 18-22.075.01

Projekt Neues Steuerungsmodell Riehen: Abschluss Analysephase mit Grobkonzept und Initialisierung Phase Detailkonzeption mit Kreditantrag

Kurzfassung:

Im Frühjahr 2019 starteten die Arbeiten am Projekt Neues Steuerungsmodell Riehen (NSR) mit einer Analysephase, woraus ein Bericht mit Grobkonzept hervorging, der mit dieser Vorlage dem Einwohnerrat zur Kenntnis gebracht wird. In diesem Bericht werden nach einer Analyse der Ausgangslage mit dem in den Jahren 2000 bis 2003 eingeführten Gemeindeführungsmodell PRIMA und der Umwelt die möglichen Eckwerte eines zukünftigen Steuerungsmodells sowie die nächsten Schritte beschrieben. Diese Eckwerte wurden mit der einwohnerrätlichen Spezialkommission (SpezKo NSR), mit dem Gemeinderat und mit der Verwaltung gemeinsam entwickelt und bilden die Grundlage für einen neuen Abschnitt des Projekts, welcher mit dieser Vorlage initiiert und freigegeben werden soll. Das weitere Vorgehen bis zu einer angestrebten Umstellung des Gemeindeführungsmodells und Ablösung von PRIMA per 1. Januar 2024 inklusive der Kosten ist in dieser Vorlage beschrieben. Der Gemeinderat beantragt dem Einwohnerrat für die nächste Projektphase einen Kredit in der Höhe von CHF 350'000.

Politikbereich: Präsidiales

Auskünfte erteilen: Hansjörg Wilde, Gemeindepräsident, Tel. 079 572 19 00
Dr. Jens van der Meer, Verwaltungsleiter, Tel. 061 646 82 45

September 2020



1. Einleitung

Der Gemeinderat hatte im [Politikplan 2018-2021](#) im Rahmen der politischen Schwerpunkte angekündigt, dass er sich in der neuen Legislatur mit den Strukturen, Abläufen und Standards befassen sowie die Berichterstattungen und Steuerungsinstrumente überprüfen will. In seiner Sitzung vom 31. Oktober 2018 hat der Gemeinderat deshalb der Verwaltung den Auftrag erteilt, einen Projektauftrag mit einem konkreten Vorschlag zum weiteren Vorgehen zu verfassen und ihm vorzulegen. Im Rahmen des [Zwischenberichts des Gemeinderats zum Anzug Thomas Strahm und Kons. betreffend Überprüfung Steuerungsmodell PRIMA vom 8. Januar 2019](#) hat der Gemeinderat dem Einwohnerrat dazu schriftlich berichtet. Der Einwohnerrat hat diesen Bericht in seiner Sitzung vom 23. Januar 2019 zur Kenntnis genommen.

Der Gemeinderat hat in seiner Sitzung vom 18. Juni 2019 die Offerte der Firma bolz + partner ag ausgewählt und damit den Startschuss zur Aufnahme der Arbeiten am Projekt mit dem vorläufigen Arbeitstitel «Systemüberprüfung PRIMA» gegeben.

In einer ersten Phase sollte eine Analyse durchgeführt und ein Grobkonzept mit möglichen Handlungsoptionen für ein zukünftiges Steuerungsmodell für die Gemeinde Riehen erarbeitet werden. Damit verbundene übergeordnete Zielsetzungen waren unter anderem die Entschlackung des Systems, die Klärung von Steuerungsprozessen und Zuständigkeiten auf allen Ebenen bis hin zur Verbesserung der Berichterstattung. Die Ergebnisse der Arbeiten dieser ersten Phase wurden unter der Annahme, dass alle Meilensteine zeitgerecht erreicht werden konnten, bis Ende März 2020 erwartet. Der ursprüngliche Vorgehensplan sah folgendermaßen aus:



Abbildung 1: Vorgehensplan (Stand Juni 2019)



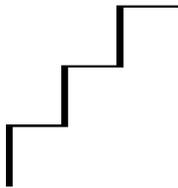
Zur Projektorganisation: Der durch den Gemeinderat eingesetzte Projektleitungsausschuss (PLA= Steuerungsgremium) besteht aus dem Gemeindepräsidenten, dem für Finanzen und Steuern verantwortlichen Gemeinderatsmitglied sowie – bis zum Ende der Amtszeit im Mai 2020 – der damaligen Einwohnerratspräsidentin. Die Projektleitung liegt beim Verwaltungsleiter. In dem durch den Gemeinderat verabschiedeten Projektauftrag vom Juni 2019 war ursprünglich vorgesehen, den Einwohnerrat in einer ersten (Analyse-)Phase informell einzubinden, durch Delegierte der verschiedenen Fraktionen des Einwohnerrats. Nach einer ersten Sitzung der «Fraktions-Delegierten» im Herbst 2019 wurde diese informelle Form durch Beschluss des Einwohnerrats über die Bildung einer Spezialkommission abgelöst. Die einwohnerärztliche Spezialkommission Neues Steuerungsmodell Riehen (SpezKo NSR) wurde direkt im Anschluss an die Einwohnerratssitzung vom 27. November 2019 konstituiert. Seither wird das ganze Projekt auch unter dem neuen Titel Neues Steuerungsmodell Riehen (NSR) geführt. Die SpezKo NSR führte ihre erste Arbeitssitzung im Projekt am 19. Dezember 2019 durch und ist seither formell in das Projekt eingebunden. Die SpezKo NSR hat bei ihrer ersten ordentlichen Sitzung als übergeordnete Zielsetzung festgehalten, dass die wichtigen Richtungsentscheidungen noch während der laufenden Legislatur, d. h. bis im Frühjahr 2022 getroffen werden sollen. Daran sollte sich der noch im Detail auszuarbeitende Zeitplan der weiteren Projektarbeiten entsprechend orientieren.

Im [Zweiten Bericht des Gemeinderats zum Anzug Thomas Strahm und Kons. betreffend Überprüfung Steuerungsmodell PRIMA vom 7. Januar 2020](#) hat der Gemeinderat dem Parlament wieder schriftlich über den Stand der Arbeiten berichtet und wegen den bereits fortgeschrittenen Projektarbeiten beantragt, diesen Anzug abzuschreiben. Der Einwohnerrat ist in seiner Sitzung vom 29. Januar 2020 diesem Antrag gefolgt und hat den Anzug abgeschrieben.

Ende Februar 2020 entstand mit **Covid-19** eine neue Situation für die Gemeinde Riehen mit entsprechenden Auswirkungen auch auf die Projektarbeit der SpezKo NSR, des Gemeinderats und der ganzen Verwaltung. SpezKo-Sitzungen fanden nach dem 19. Dezember 2019, noch am 29. Januar 2020 (als halbtägiger Workshop¹ zusammen mit Gemeinderat und Verwaltung) und am 27. Februar 2020 statt, die Sitzungen vom 12. März 2020 und vom 27. März 2020 konnten auf Grund der veränderten Lage nicht mehr durchgeführt werden. Präsidium und Statthalter der SpezKo NSR stellten dem Gemeinderat am 19. März 2020 den Antrag, die Projektarbeiten für 6 Monate zu sistieren. In diesem Zeitraum wurden auch die Einwohnerratssitzung vom März 2020 abgesagt und der gesamte Kommissionsbetrieb vorübergehend eingestellt.

Die Firma bolz + partner ag erarbeitete deshalb zusammen mit der Projektleitung einen Vorschlag zur Überbrückung der Covid-19-bedingten neuen Situation. Die Zeit sollte aktiv genutzt werden durch Ergänzung der Analyse und des Grobkonzepts, bis die SpezKo ihren Betrieb wiederaufnehmen würde. Das Grobkonzept sollte mit Beispielen besser visualisiert werden,

¹ In diesem Workshop vom 29. Januar 2020 wurden schwerpunktmässig die Themen Aufgaben- und Finanzplanung, Einflussmöglichkeiten des Einwohnerrats sowie Organisation Gemeinderat und Verwaltung behandelt. Die gemeinsam besprochenen und weitgehend eindeutigen Ergebnisse sind als Grundkonsens im Grobkonzept festgehalten worden. Gleichzeitig wurden die offenen Fragen, die im Rahmen des Detailkonzepts zu klären sind, und wichtige Hinweise aufgenommen.



ohne jedoch Entscheide der später folgenden Detailkonzeption vorwegzunehmen. Der Start in die Detailkonzeptphase sollte damit leichter fallen und der übergeordnete Projektzeitplan mit dem Abschluss der Detailkonzeption im Herbst 2021 trotz eines späteren Starts noch realistisch bleiben, sofern keine weiteren Verzögerungen hinzukommen. Mit Beschluss vom 21. März 2020 hat der Gemeinderat diesem Vorgehen zugestimmt und somit eine Projektphase 1b (in der nachstehenden Abbildung lila eingefärbt) eingeschoben:



Abbildung 2: Übersicht Projektphasen (Stand März 2020)

Die nachstehende Abbildung zeigt das Vorgehen mit Zeitachse für die Phase 1b: Ergänzung des Grobkonzepts im Detail:

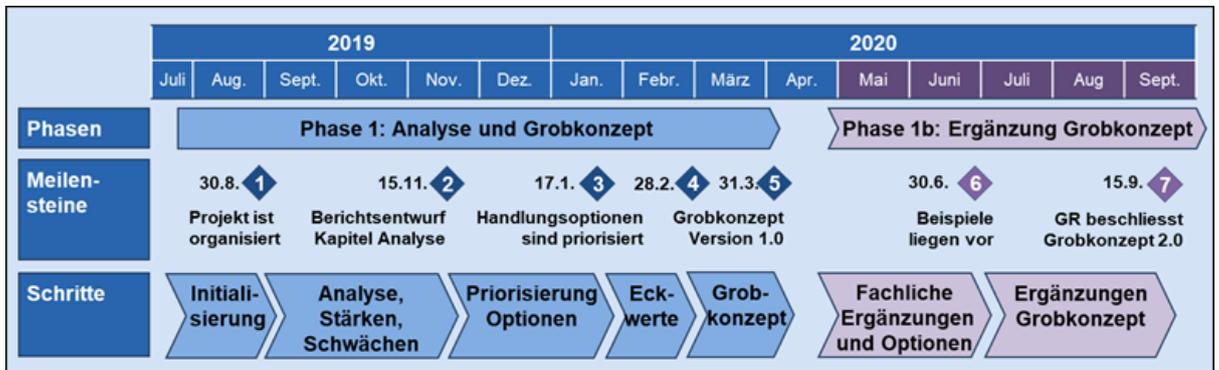


Abbildung 3: Übersicht Projektphasen 1 und 1b.

2. Analyse und Grobkonzept

Der Gemeinderat hat mit Beschluss vom 15. September 2020 den durch die bolz + partner ag erstellten und seit Mitte März 2020 nochmals ergänzten «Bericht mit Analyse und Grobkonzept zum Neuen Steuerungsmodell Riehen (NSR)» (kurz: Grobkonzept; vgl. **Beilage**) genehmigt und zu Händen des Einwohnerrats freigegeben. Das Grobkonzept umfasst im Wesentlichen folgenden Teile:

1. Einleitend ein Beschrieb der Ausgangslage, der Ziele und des Vorgehens mit den entsprechenden Meilensteinen.



2. Unter dem zweiten Abschnitt «Grundlagen und Entwicklungen» eine vergleichende Zusammenfassung des schweizerischen Umfeldes, wie sich die in der PRIMA-Struktur vor rund 20 Jahren verwirklichten Ideen von New Public Management (NPM) und Wirkungsorientierter Verwaltung (WoV) seither weiterentwickelt haben, wie öffentliche Gemeinwesen heute gesteuert und geführt werden, ganz im Sinne eines Beschriebs der «best practice». Aus diesen Ausführungen wird der Handlungsbedarf bezüglich dem bisherigen Steuerungsmodell PRIMA offensichtlich.
3. Im dritten Abschnitt «Analyse des Modells PRIMA» werden die Stärken und Schwächen des bisherigen Modelles beschrieben. Die externe Sicht bestätigt dabei die politischen und verwaltungsinternen Einschätzungen zum grundlegenden Handlungsbedarf. Der Handlungsbedarf besteht bezüglich dem Steuerungsmodell aber auch bezüglich der Organisation und weiteren Systemelementen. Wichtig ist aber gleichwohl, früh schon die Vorteile von PRIMA herausgeschält zu haben, welche nach Möglichkeit auch in ein neues Steuerungsmodell überführt werden sollen.
4. Unter dem vierten Abschnitt «Grundlagen für die Veränderung» werden die in einem Workshop von SpezKo NSR, Gemeinderat und Verwaltung gemeinsam erarbeiteten Grundsätze und Kriterien beschrieben, die in einem neuen Steuerungsmodell umgesetzt werden sollen. Zuvorderst stehen die Anforderungen Vereinfachung, Transparenz und Erhöhung der Verständlichkeit und Benutzerfreundlichkeit für Politik und Verwaltung. Hinzu kommen u. a. die bessere strategische und operative Steuerbarkeit der Organisation, die Erhöhung der Aussagekraft der Steuerungsinformationen, die Verschlinkung von Prozessen und Strukturen sowie die Klärung von Kompetenzen und Rollen. Dabei soll man sich auch an bewährten Modellen und Steuerungsinstrumenten von Gemeinden in der Schweiz orientieren.
5. Der fünfte Abschnitt beschreibt die möglichen Eckwerte des zukünftigen Steuerungsmodells:
 - Einführung einer rollenden vierjährigen Aufgaben- und Finanzplanung unter Einschluss eines jährlichen, durch den Einwohnerrat zu beschliessenden Budgets für ein erstes Planjahr; ersetzt die PRIMA-Instrumente Leistungsauftrag und Politikplan;
 - Stärkung der strategiebasierten Planung auf Stufe Gemeinderat mittels Legislaturzielen und auf Stufe Verwaltung mittels Sachstrategien für sämtliche Bereiche;
 - Gezielte Stärkung der Kompetenzen des Gemeinderats unter Beibehaltung des grundsätzlichen Organisationsmodells mit einer Verwaltungsleitung und Sicherstellung der Miliztauglichkeit;
 - Organisatorische Anpassung der Verwaltung, indem die heute bestehenden Gliederungen nach Organigramm und Produkten vereinheitlicht werden, d. h. durch Zuordnung der bisherigen Produktgruppen und Produkte an Verwaltungseinheiten unter Berücksichtigung der funktionalen Gliederung nach HRM2²;

² Zur Sicherstellung der Vergleichbarkeit von öffentlichen Haushalten. Dies wird ermöglicht durch eine harmonisierte finanzstatische Erfassung von Einnahmen und Ausgaben. Vgl. umfassendere Angaben zu HRM2 unter diesem [Link](#).



- Einführung von HRM2 in der Gemeinde Riehen als in der ganzen Schweiz flächen- deckend eingeführter harmonisierter Rechnungslegungsstandard und Optimierung der Berichterstattung
- Optimierung der Einflussmöglichkeiten des Einwohnerrats unter Nutzung der neuen Instrumente des Aufgaben- und Finanzplanes und der neuen strategischen Grundlagen.

Für die konkreten Inhalte und weiterführenden Details wird auf das Grobkonzept, welches als **Beilage** einen integralen Bestandteil dieser Einwohnerratsvorlage bildet, verwiesen. Weil mit dem Grobkonzept, selbst wenn gewisse Eckwerte, Feststellungen und Stossrichtungen be- schrieben sind, noch keine verbindlichen Entscheidungen über das zukünftige Steuerungs- modell oder über die Gemeindeorganisation vorweggenommen oder getroffen werden, stellt der Gemeinderat dem Einwohnerrat Antrag, das Grobkonzept zum jetzigen Zeitpunkt zur Kenntnis zu nehmen.

Die SpezKo hat in den Sitzungen vom 23. Juni 2020, 20. August 2020 und 10. September 2020 das Grobkonzept behandelt und wird dazu einen Bericht verfassen.

3. Nächste Projektphase: Detailkonzeption

An das Grobkonzept soll die Projektphase 2 «Detailkonzeption» anschliessen.

3.1 Vorgehensplan

Die Projektphase 2: Detailkonzeption in der Zeit vom Dezember 2020 bis Ende Oktober 2021 kann wie folgt dargestellt werden:

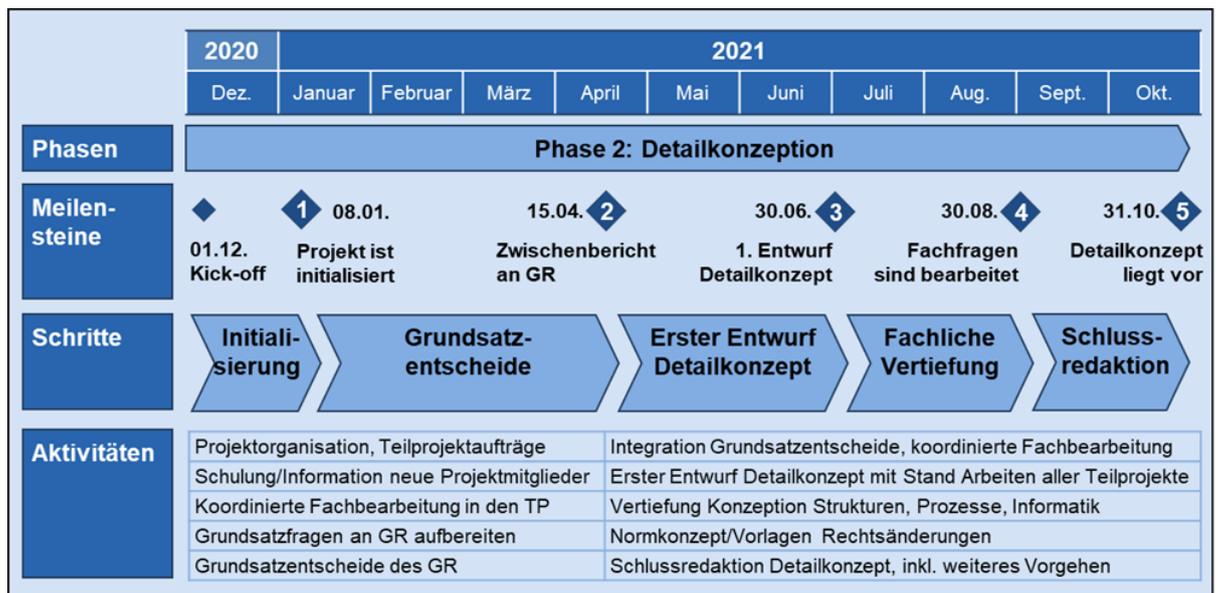
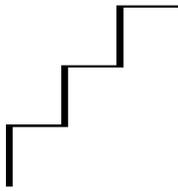


Abbildung 4: Projektphase 2: Detailkonzeption (mit Zeitachse)



3.2 Herausforderungen

Der sechste Abschnitt im Grobkonzept (**Beilage**) beschreibt die mögliche Umsetzung der zahlreichen Reformthemen und die sich dabei stellenden Herausforderungen, wie zum Beispiel:

- die nötigen Anpassungen der normativen Grundlagen, von Anpassungen der Gemeindeordnung³ über die Totalrevision der Finanzhaushaltsordnung, der Revision des Organisationsreglements des Gemeinderats und Anpassungen in der Geschäftsordnung des Einwohnerrats bis zu verwaltungsinternen Richtlinien und Weisungen beispielsweise in der Rechnungslegung;
- die Planung und Umsetzung der organisatorischen Veränderungen, sowohl der Aufbauorganisation⁴ als auch der damit zusammenhängenden Ablauforganisation⁵;
- die zahlreichen fachlichen Themen zur vertieften Ausarbeitung in der Detailkonzeption, z. B. die Fragestellung zum künftigen Umgang mit Investitionen und Abschreibungen, mit der Ablösung des bisherigen Systems der internen Mieten auf der Grundlage des Gebäudeversicherungswerts und Bildung einer Instandstellungsrückstellung (ISR), dem Thema Stellenplan, etc.;
- damit einhergehende Anpassungen in der Informatik, d. h. in sämtlichen betroffenen ERP-Systemen⁶, gleichzeitig sind dabei mögliche Digitalisierungsschritte zu prüfen und ggf. umzusetzen;
- ein sogenanntes Restatement⁷ aller Vermögenspositionen im Verwaltungs- und Finanzvermögen sowie die Sicherstellung von Vergleichswerten in Vorjahren durch die Einführung von HRM2;
- der Schulungsbedarf auf allen Ebenen, d. h. Legislative, Exekutive und Verwaltung für einen reibungslosen Ablauf der Steuerungs- und Verwaltungsprozesse, für die erste Budgetierung im neuem System sowie in technischen und fachlichen Themen wie z. B. für die Erstellung von Strategien oder für neue Aufgaben im Bereich der Rechnungslegung;

³ Hinweis: Gemäss [§ 13 Abs. 1 lit. a\) Gemeindegesetz des Kantons Basel-Stadt](#) bedarf die Änderung der Gemeindeordnung der Genehmigung durch den Regierungsrat und unterliegt dem Referendum. Beides muss in der Zeitplanung mitberücksichtigt werden.

⁴ Die Aufbauorganisation der Gemeinde betrifft den hierarchischen Aufbau der Gemeindeverwaltung und beschreibt in einem formalen Organigramm, wer welche Entscheidungen von wem bekommt und an wen diese weitergegeben werden.

⁵ Die Ablauforganisation umschreibt jeweils die Abläufe und Prozesse in einer Organisation, z. B. die Jahreszyklen zur Budgetierung und zum Jahresabschluss mit Berichterstattung.

⁶ Die Abkürzung ERP-Systeme steht für «Enterprise-Ressource-Planing-Systeme» und bezeichnet die Softwarelösungen für die Ressourcenplanung, Steuerung und Verwaltung. Im Vordergrund steht dabei im vorliegenden Projekt das Finanz- und Rechnungswesen (Abacus), es sind davon aber auch zahlreiche weitere Bereiche und Systeme der Gemeindeverwaltung direkt betroffen, z. B. das Controlling, die Personalbewirtschaftung inkl. Zeit- und Leistungserfassung, das Auftrags- und Rapportierungssystem der Werkdienste, das Dokumentenmanagement, etc. Der finanzielle und der zeitliche Aufwand, der erst im Verlauf des Projekts durch Richtungs- oder Grundsatzentscheidungen definiert werden wird und deshalb noch nicht abgeschätzt werden kann, darf nicht unterschätzt werden

⁷ Bei der Einführung von neuen Rechnungslegungsnormen wie HRM2 ist das bestehende Vermögen neu zu bewerten und in einer sog. «HRM2-Eingangsbilanz» festzuhalten. Dieser Vorgang heisst Restatement und betrifft Objekte und Anlagen in der Anlagebuchhaltung. In der Anlagebuchhaltung, die ein Teil der Finanzbuchhaltung bildet, werden die langlebigen Vermögenswerte einer Organisation erfasst und verwaltet. Anlagewerte und Restnutzungsdauern sind dabei festzulegen und die planmässigen Abschreibungen für das erste HRM2-Budget und damit für den ersten Aufgaben- und Finanzplan zu ermitteln.



- Change Management: Die Unterstützung eines kulturellen Wandels allgemein, beginnend mit der Bereitschaft, entsprechende Prioritäten zu setzen und andere Themen zurückzustellen, sich auf das umfassende Reformprojekt einzulassen, was vielerorts bereits der Fall ist, und die Förderung der Offenheit, die sich damit bietenden Chancen nachhaltig zu nutzen.

Damit wird deutlich, dass es sich beim Projekt Neues Steuerungsmodell Riehen (NSR) um eine eigentliche **Gemeindereform** handelt. Wie oben beschrieben wird angestrebt, das neue Modell mit dem Aufgaben- und Finanzplan erstmals für das Geschäftsjahr 2024 mit den Planjahren 2025 bis 2027 einzuführen.

Von diesem Zeitpunkt aus ist rückwärts zu rechnen: Um den Einführungszeitpunkt zu ermöglichen muss die Erstellung des ersten Aufgaben- und Finanzplans mit der entsprechenden Budgetierung im Frühjahr 2023 starten. Bis dahin muss geklärt werden, wie dies erfolgen soll. Vom Frühjahr 2023 an zurückgerechnet bedeutet dies, dass die organisatorische, rechtliche und technische Realisierung Ende 2022 weitgehend abgeschlossen sein muss, was wiederum den Abschluss der Detailkonzeption auf Herbst 2021 voraussetzt. Der Einwohnerrat wird im vierten Quartal 2021 und im ersten Quartal 2022 umfangreiche Vorlagen behandeln und Entscheidungen zu treffen haben. Zusätzlich muss im Zeitraum zwischen 2021 und 2022 auch die Schulung aller Ebenen und insbesondere der Anwender in der Gemeindeverwaltung erfolgen. Daneben läuft im ganzen Zeitraum bis Ende 2023 das bisherige System PRIMA mit allen gesetzlichen Rahmenbedingungen parallel weiter, bis PRIMA per 1. Januar 2024 abgelöst werden kann.

Mit diesem **Zeitplan** würden, wie vom Gemeinderat und von der SpezKo gefordert, alle wesentlichen Ausprägungen noch in der aktuellen Legislatur festgesetzt. Der Zeitplan ist sehr anspruchsvoll und beinhaltet keine Reserven. Damit er eingehalten werden kann, muss das Projekt NSR zwingend priorisiert werden, was möglich ist. Die betroffenen Schlüsselstellen wie Verwaltungsleitung, Finanz- und Rechnungswesen, Controlling, Informatik und Recht etc., die schwerpunktmässig mit diesem Projekt befasst sein werden, müssen aber bezüglich Ressourcen, die aktuell auf die Erfüllung des Tagesgeschäfts und einzelne zusätzliche Projekte ausgerichtet sind, entsprechend ausgestattet sein, sonst ist das Vorhaben so nicht umsetzbar. Dies muss bei der Erteilung von neuen Aufträgen an die Verwaltung für zusätzliche Aufgaben berücksichtigt werden. Gemeinderat und Verwaltung haben dazu bereits in ihrem Zuständigkeitsbereich entsprechende Priorisierungen und Ressourcenplanungen vorgenommen und Massnahmen getroffen oder bereiten diese vor. Für die zusätzlich benötigten Dienstleistungen von Externen, die für den Umbau der Systeme beigezogen werden müssen, wird dem Einwohnerrat ein Kredit beantragt, welcher in der nächsten Ziffer detailliert beschrieben wird. Auch auf Seiten Politik bedingt der ambitionierte Zeitplan ein hohes Mass an Disziplin und Zielstrebigkeit. Parallel dazu ist mit der Situation mit den sieben zeitlich gleichgeschalteten und per Ende 2021 auslaufenden Leistungsaufträgen, die bis zur Ablösung durch ein neues Steuerungsmodell alle unter dem PRIMA-Regime weiterlaufen werden, so umzugehen, dass die eigenen und die Ressourcen Dritter nicht überfordert werden und das Projekt NSR nicht



gefährdet wird (vgl. dazu den [FiKoKo-Bericht vom 31. Juli 2020](#)). Mitten in der Realisierungsphase wird im Mai 2022 zudem noch der Legislaturwechsel erfolgen.

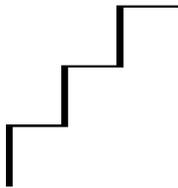
3.3 Kreditantrag

Zuständigkeitsgemäss wird dem Einwohnerrat zur Finanzierung des Vorhabens ein Kredit beantragt. Der totale Aufwand für das Projekt von der Phase Detailkonzept bis zur Realisierung und Einführung wird, wie in der nachstehenden Tabelle aufgezeigt, zum jetzigen Zeitpunkt auf CHF 875'000 inklusive 10 % Reserve für die externen Kosten veranschlagt. Die exakten Kosten werden abhängig von den Ausprägungen des Detailkonzepts sein. Zum Vergleich dazu betragen die Gesamtkosten für Einführung von PRIMA vor rund 20 Jahren gemäss damaliger Abrechnung⁸ CHF 745'000.

Dem Einwohnerrat wird mit dieser Vorlage nur ein Teil der nachstehend beschriebenen Gesamtkosten als Kredit beantragt, nämlich die Kosten, die jetzt in der nächsten Projektphase 2: Detailkonzeption anfallen, sowie die bereits heute feststehenden externen Kosten für die Teilprojekte (TP) 1 und 4 (Paket 1) in den Projektphasen 3 und 4. Damit soll auf Ebene Gesamtprojektleitung und Management des Veränderungsprozesses (Paket 2) bis und mit Einführung, die entsprechende Kontinuität und Stabilität sichergestellt werden. Für den detaillierten Beschrieb, was die verschiedenen Teilprojekte umfasst, wird auf die Beilage Analyse und Grobkonzept Ziff. 6.4.2 (S. 36 bis 37) verwiesen. Die im jetzt beantragten Kredit enthaltenen Positionen sind in der nachstehenden Tabelle grün markiert. Total geht es um einen Betrag in der Höhe von CHF 350'000.

Zum Ende der Projektphase 2: Detailkonzeption – nach dem jetzt ins Auge gefassten Zeitplan gegen Ende des Jahres 2021 – soll dann beim Einwohnerrat mit einer zweiten Vorlage der restliche Betrag in der heute geschätzten Höhe von voraussichtlich CHF 525'000 als Kredit für die Realisierung und Einführung des neuen Steuerungsmodells beantragt werden.

⁸ Siehe dazu den [Schlussbericht zur Entwicklungsphase des Reformprozesses und Abrechnung des Projektkredits vom November 2003](#), S. 6 und Anhang (Kostenübersicht). In dem Betrag von CHF 745'00 war ein mittels Nachkredit vom 27. März 2003 bewilligter Betrag in der Höhe von CHF 120'000 enthalten.



Externe Kosten: Themen (TP = Teilprojekt)	Paket	Projektphase 2: Detailkonzeption Herbst 2020 bis Ende 2021	Projektphasen 3 und 4: Realisierung und Einführung Ende 2021 bis Ende 2023
Unterstützung Gesamtprojektleitung, inkl. TP1 (Ausarbeitung Prototypen AFP, Steuerungsbericht, Jahresbericht, Investitionslenkung, Erstellung Detailkonzept mit Inputs aus allen TP, Koordination TP, etc.) sowie TP4 (Erstellung Normkonzept und Synopsen, Fachpapiere, Revision Ordnungen und Regl., Erarbeitung Vorlagen an GR und ER mit Rechtsdienst, etc.)	1	120'000	40'000
Change Agent / Management des Veränderungsprozesses, Organisationsentwicklung / Kommunikation	2	35'000	35'000
Unterstützung TP2 Definition Aufbauorganisation, Verwaltungsreorganisation, resp. einzelne Reorganisationsprojekte	3	50'000	100'000
Komponentenanalyse und Handbuch HRM2 mit Rechnungslegungsvorgaben, Festlegung Kostenstellen, Konzeption interne Verrechnungen, etc.	4	45'000	15'000
Immobilien-Neubewertung (Restatement), Anpassung Bilanzwerte	5a		60'000
Neues Tool für AFP-Erstellung	5b		60'000
Rechnungslegung: Neuaufsetzung Mandant (FiBu + Nebenbücher, Anlagenbuchhaltung, Lohnbuchhaltung, Projektverwaltung und HR-Zeitbewirtschaftung), Lizenzen und Schulung	5c		105'000
Einführung digitaler Workflow für Rechnungen (Kreditoren und Debitoren), Lizenzen, Umsetzung und Schulung ⁹	5d		80'000
Spezialthema Legislaturziele, Definition Prozess und erstmalige Erarbeitung	5e		30'000
Spezialthema Kommissionswesen: Überarbeitung Geschäftsordnung ER, Sachkommissionen, GPK, FiKoKo, neue Finanzkommission? Instrumente ER	5f		20'000
Zwischentotal		250'000	545'000
Reserve/Unvorhergesehenes (10 %)		25'000	55'000
Total pro Projektphase:		275'000	600'000
Gesamttotal		875'000	
Beantragter Kredit		Herbst 2020:350'000	Herbst 2021: 525'000

Abbildung 5: Kostenschätzung für Phasen Detailkonzeption und Realisierung/Einführung

⁹ Darin eingeschlossen CHF 80'000 für das Digitalisierungsprojekt (Workflow Rechnungswesen, Paket 5d hellgrau hinterlegt.), das nicht direkt im Zusammenhang mit dem NSR steht, aber sinnvollerweise gleichzeitig realisiert wird. Durch die zeitgleiche Bearbeitung, wenn die Kostenrechnung und das Rechnungswesen eh neu aufgesetzt werden, kann ein Synergieeffekt genutzt werden. Wenn das erst in einem späteren Zeitpunkt angegangen werden kann, muss mit Mehraufwand gerechnet werden.



Die Vergabe der einzelnen Aufträge erfolgt kompetenzgemäss durch den Gemeinderat. Bei der Vergabe von Aufträgen wird das Beschaffungsrecht eingehalten. Beabsichtigt ist, mit der Firma bolz + partner ag das Paket 1: Unterstützung Gesamtprojektleitung und Koordination mit dem Teilprojekt 1: AFP, Strategie und Controlling und dem Teilprojekt 4: Recht, Abstimmung mit Gemeinderat und SpezKo weiterzuführen. Mit diesem Paket wird der Kern der Reform mit dem bisherigen Partner integral vorangetrieben und die erforderliche Kontinuität sichergestellt. Die anderen Aufträge sollen gemäss den beschaffungsrechtlichen Vorgaben an andere Dienstleister vergeben werden.

Die internen Kosten für die Zeit ab November 2020 bis Ende 2023 sind nicht separat beim Einwohnerrat zu beantragen, weil das Projekt überwiegend im Rahmen der aktuellen Anstellungen und Pensen bearbeitet werden soll, womit die internen Kosten bereits budgetiert und in den Globalkrediten enthalten sind. Die internen Kosten, welche die bestehenden Ressourcen übersteigen und somit den Gemeindehaushalt zusätzlich belasten, werden für die nächste Projektphase «Detailkonzeption» auf rund CHF140'000 veranschlagt¹⁰. In der übernächsten Projektphase «Realisierung und Einführung» werden dann zusätzliche interne Kosten in der Höhe von rund CHF 273'000 p. a. erwartet. Sämtliche interne Kosten werden auf der entsprechenden Projektkostenstelle geführt werden. Über die Projektkostenstelle ist ein laufendes Controlling und Monitoring der Personal- und Sachkosten sichergestellt. Zuständig dafür ist im Auftrag der Projektleitung der Fachbereich Controlling.

Die Kosten für das Projekt NSR werden den Gemeindehaushalt über die nächsten Jahre als Neutrales belasten und in den Berichterstattungen gesondert aufgeführt werden.

Riehen, 22. September 2020

Gemeinderat Riehen

Der Präsident:

Hansjörg Wilde

Die Generalsekretärin:

Sandra Tessarini

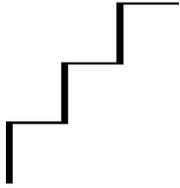
Beigefügt:

Beschlussesentwürfe

Separate Beilage:

Bericht der Firma bolz + partner ag, Analyse und Grobkonzept vom 15. September 2020

¹⁰ Einzelne Anstellungsverhältnisse in zentral betroffenen Bereichen sind bereits im Rahmen der vorgegebenen Zuständigkeiten und Bewilligungsprozesse vorübergehend angepasst worden (+10 % für die Begleitung der SpezKo und +60 % für den Fachbereich Controlling).



Beschluss des Einwohnerrats betreffend Projekt Neues Steuerungsmodell Riehen (NSR): Abschluss Analysephase mit Grobkonzept

1. Der Einwohnerrat nimmt den Bericht «Analyse und Grobkonzept zum Neuen Steuerungsmodell Riehen (NSR)» vom 22. September 2020 zur Kenntnis.
2. Der Einwohnerrat stimmt dem vorgeschlagenen Vorgehen betreffend Detailkonzeption und Umsetzung zu und nimmt die Projektkostenschätzung zur Kenntnis.

Dieser Beschluss wird publiziert.

Riehen, Datum

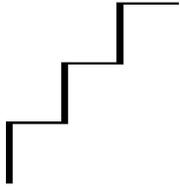
Im Namen des Einwohnerrats

Der Präsident:

Die Ratssekretärin:

Andreas Zappalà

Sandra Tessarini



Beschluss des Einwohnerrats betreffend Projekt Neues Steuerungsmodell Riehen (NSR): Initialisierung Phase Detailkonzeption

Der Einwohnerrat bewilligt auf Antrag des Gemeinderats und der Spezialkommission Neues Steuerungsmodell Riehen (NSR) für die Projektphase Detailkonzeption einen Kredit in der Höhe von CHF 350'000.

Dieser Beschluss wird publiziert, er unterliegt dem Referendum.

Riehen, Datum

Im Namen des Einwohnerrats

Der Präsident:

Die Ratssekretärin:

Andreas Zappalà

Sandra Tessarini

(Ablauf Referendumsfrist)

Gemeinde Riehen

Neues Steuerungsmodell Riehen (NSR)

Analyse und Grobkonzept



Impressum

Version	2.0
Datum	22.09.2020
Projektablauf	Analyse PRIMA: Juli 2019 – November 2019 Grobkonzeption Phase 1: Dezember 2019 – April 2020 Grobkonzept Version 1.0 vom Gemeinderat am 21.04.2020 abgenommen. Grobkonzept Phase 1b (Ergänzungen): Mai – September 2020 Grobkonzept Version 2.0 vom Gemeinderat am 22.09.2020 abgenommen.
Autoren	Beat Blaser, Urs Bolz (bpc bolz+partner consulting ag)
Kernteam	Verwaltungsleitung, Vertreter bpc, Vertreter Fachbereiche
Begleitung	Spezialkommission Neues Steuerungsmodell des Einwohnerrats
Bildquelle	bpc / B. Blaser

Inhaltsübersicht

Zusammenfassung	5
1 Ausgangslage, Ziele, Vorgehen	6
1.1 Ausgangslage.....	6
1.2 Zielsetzungen	6
1.3 Projektorganisation	6
1.4 Vorgehen.....	7
2 Grundlagen und Entwicklungen	8
2.1 Integrierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen	8
2.2 Öffentliches Rechnungswesen	9
2.3 Organisation von Gemeinderat und Verwaltung.....	10
2.4 Nachhaltige Entwicklung.....	11
3 Analyse des Modells PRIMA.....	12
3.1 Überblick: Stärken und Schwächen von PRIMA	12
3.2 Grundlegender Handlungsbedarf.....	12
3.3 Analyse des Steuerungsmodells.....	13
3.4 Analyse der Organisation und weiteren Systemelementen	14
4 Grundlagen für die Veränderung	16
4.1 Grundsätze.....	16
4.2 Kriterien für die Veränderung.....	16
4.3 Stossrichtungen.....	17
5 Eckwerte für das künftige Riehener Modell	19
5.1 Übersicht	19
5.2 Einführung einer rollenden vierjährigen Aufgaben- und Finanzplanung	20
5.3 Stärkung der strategiebasierten Planung	22
5.4 Stärkung der Kompetenzen des Gemeinderats	24
5.5 Organisatorische Anpassung der Verwaltung	26
5.6 Einführung HRM2 und Optimierung der Berichterstattung	27
5.7 Optimierung der Einflussmöglichkeiten des Einwohnerrats.....	29
5.8 Prozesse und weitere Themen	30
5.9 Zusammenfassung der erwarteten Wirkungen.....	32

6	Umsetzungsplanung	33
6.1	Herausforderungen.....	33
6.2	Übersicht Projektphasen.....	33
6.3	Abschluss Phase Grobkonzept.....	34
6.4	Phase Detailkonzeption	34
6.5	Phasen Realisierung und Einführung.....	38
6.6	Parallelprojekte.....	38
6.7	Projektrisiken.....	39
7	Schlussbemerkungen	41
8	Anhang	42
8.1	Materialien Steuerungsmodell	42
8.2	Materialien Aufgaben- und Finanzplan	44
8.3	Materialien Strategiebasierte Planung	46
8.4	Materialien Organisation der Verwaltung	47
8.5	Materialien Einführung HRM2.....	49
8.6	Materialien Anpassung der Rechtsgrundlagen“	50

Zusammenfassung

Das heute von der Gemeinde Riehen angewendete Steuerungsmodell PRIMA war bei seiner Einführung 2004 ein Meilenstein in der Entwicklung der öffentlichen Haushaltsführung in der Schweiz. Die damals neuen Ideen des New Public Management (NPM) wurden konsequent umgesetzt – aus heutiger Sicht allerdings mit einem komplizierten System und zu wenig auf Umweltveränderungen ausgerichtet.

Der offensichtliche Reformbedarf wurde vom Gemeinderat im Politikplan 2018-2021 adressiert. Er lancierte eine grundlegende Überprüfung von PRIMA. Wie **Kapitel 1** darlegt, startete das Projekt im Sommer 2019 mit der Analyse des Modells, ab Dezember 2019 gefolgt von einer Grobkonzeption mit Eckwerten des künftigen Modells, die Anfang April 2020 vom Gemeinderat abgenommen wurde. Infolge der Corona-Pandemie konnte danach weder die parlamentarische Beratung noch der Start der Detailkonzeption erfolgen. Die Zeit bis Herbst 2020 wurde für eine inhaltliche Ergänzung des Grobkonzepts genutzt.

Kapitel 2 beschreibt die Entwicklungen in der Steuerung und Organisation öffentlicher Haushalte. Einige Elemente von NPM haben sich in vereinfachter Form etabliert. In der Rechnungslegung wurde HRM2 in allen Kantonen eingeführt. Die nächsten Herausforderungen liegen in der Digitalisierung und der Sicherstellung einer nachhaltigen Entwicklung.

Kapitel 3 zeigt zusammenfassend die Ergebnisse der Analyse von PRIMA. Es wird grundlegender Handlungsbedarf festgestellt. Das Modell zeigt Stärken in der Orientierung an Leistungen und Wirkungen und in der mittelfristigen Steuerung. Damit verbunden sind aber auch wesentliche Schwächen, namentlich die Vernachlässigung der internen Leistungen, der Inputsteuerung und der jährlichen Abstimmung der Planungen. Das Modell ist zu wenig verständlich, zu wenig vergleichbar mit anderen Gemeinden und verursacht einen zu grossen administrativen Aufwand.

Kapitel 4 legt die Grundlagen für die angezeigten Veränderungen und die Ziele fest. Das künftige Modell soll einfacher, verständlicher und effizienter sein. Als eines der Projektziele wurde festgehalten, sich an bewährten Steuerungsinstrumenten anderer Gemeinden in der Schweiz zu orientieren. Als Stossrichtungen wurde die Einführung eines Aufgaben- und Finanzplanes, die Vereinfachung der Aufbauorganisation, die Rollenklärung zwischen Einwohnerrat, Gemeinderat und Verwaltung oder die Einführung von HRM2 definiert, ergänzt mit Optimierungen in vielen anderen Themen.

Kapitel 5 beschreibt die Eckwerte für das künftige Steuerungsmodell:

- Einführung einer rollenden vierjährigen Aufgaben- und Finanzplanung (Ziff. 5.2) unter Einschluss eines jährlichen Budgets als erstes Planjahr;
- Stärkung der strategiebasierten Planung (Ziff. 5.3), vom Gemeinderat mittels Legislaturzielen und Sachstrategien, vom Einwohnerrat mittels Entwicklungszielen;
- Stärkung der Kompetenzen des Gemeinderats (Ziff. 5.4), unter Beibehaltung des grundsätzlichen Organisationsmodells mit einer Verwaltungsleitung;
- Organisatorische Anpassung der Verwaltung (Ziff. 5.5), indem die heute bestehenden zwei Gliederungen nach Organigramm und Produkten in eine einheitliche Struktur zusammengeführt werden;
- Einführung des Harmonisierten Rechnungslegungsmodell der Kantone und Gemeinden (HRM2) und Anpassung der Berichterstattung (Ziff. 5.6)
- Optimierung der Einflussmöglichkeiten des Einwohnerrats (Ziff. 5.7) unter Nutzung der neuen Instrumente des Aufgaben- und Finanzplanes und der neuen strategischen Grundlagen.

Kapitel 6 beschreibt die Umsetzungsplanung der zahlreichen Reformthemen. Es wird angestrebt, das neue Modell mit dem Aufgaben- und Finanzplan 2024-2027 einzuführen, dessen Erstellung im Frühjahr 2023 beginnt. Davon zurückgerechnet bedeutet dies, dass die organisatorische, rechtliche und technische Realisierung Ende 2022 abgeschlossen sein muss, was wiederum einen Abschluss der Detailkonzeption im Herbst 2021 bedingt. Damit werden alle wesentlichen Ausprägungen des neuen Steuerungsmodells in der aktuellen Legislatur festgesetzt. Das Reformvorhaben ist anspruchsvoll und muss inhaltlich und bezüglich Ressourcen priorisiert werden, um den Zeitplan einzuhalten. Es bietet eine grosse Chance, die Gemeinde nachhaltig weiter zu entwickeln.

1 Ausgangslage, Ziele, Vorgehen

1.1 Ausgangslage

In 2004 hat die Gemeinde Riehen mit der Einführung des Steuerungsmodell PRIMA einen Meilenstein im Management einer Gemeinde gesetzt. Die damals neuen Ideen von New Public Management wurden sehr konsequent umgesetzt. Insbesondere die Ausrichtung auf vierjährige Planungszyklen, die Organisation nach Produkten und die starke Rolle des Einwohnerrats in der Planung waren revolutionär und dürfen auch aus heutiger Sicht als mutig und innovativ bezeichnet werden.

Die Herausforderungen in der zunehmend komplexen, dynamischen Umwelt und die Übernahme von neuen Aufgaben haben den Gemeinderat veranlasst, mit einem inhaltlichen Schwerpunkt im Politikplan 2018-2021 eine Überprüfung des Steuerungsmodells zu initiieren.

Seit der Projektinitialisierung war offensichtlich, dass die möglichen Handlungsfelder zahlreich sind. Sie umfassen nicht nur den Kern des Modells, bestehend aus dem Steuerungskreislauf mit Planung, Steuerung der Umsetzung, Berichterstattung und der kontinuierlichen Weiterentwicklung. Hinzu kommen die Überprüfung der Rollenverständnisse von Einwohnerrat, Gemeinderat und Verwaltung (was bereits eine Evaluation von PRIMA im Jahr 2006 angedeutet hatte) sowie zahlreiche organisatorische Fragen (Aufbaustruktur) und rechtliche Klärungen.

1.2 Zielsetzungen

Das Steuerungsmodell PRIMA soll grundlegend analysiert und die erkannten Möglichkeiten für eine Vereinfachung und Verbesserung offen diskutiert werden. Thematisch gab es für die Analyse grundsätzlich keine Schranken. Die nötige Priorisierung soll aber ebenfalls in der ersten Projektphase erfolgen.

Während zuerst für die erste Projektphase eine reine Analyse im Vordergrund stand, wurde die Zielsetzung am Ende der Initialisierungsphase (August 2019) ergänzt. Nun wurde die Erarbeitung eines Grobkonzepts als Ziel bis Ende März 2020 gesetzt. Diese Zielsetzung wurde schliesslich unter dem Einfluss der Pandemie nochmals angepasst (siehe Kapitel 1.4).

Eine Vorgabe des Projektauftrags bestand darin, für die Konzeption des neuen Modells bewährte Instrumente und Modelle anderer Gemeinwesen zu verwenden.

1.3 Projektorganisation

Auftraggeber des Projekts ist der Gemeinderat. Er hat zur Projektsteuerung einen Ausschuss gebildet (Projektleitungsausschuss), in den bis Ende März 2020 auch die Ratspräsidentin Einsitz nahm.

Die Projektleitung lag bei der Verwaltungsleitung. Diese wurde in der Phase Analyse und Grobkonzeption von Beratern der bpc bolz+partner consulting ag unterstützt.

Die Analyse und Konzeption erfolgte unter Mitwirkung des Einwohnerrats. Dazu hat sich während der Analyse eine Spezialkommission «Neues Steuerungsmodell Riehen» konstituiert. Deren Mitglieder wurden fortlaufend über die Arbeiten informiert und konnten sich inhaltlich einbringen.

Weitere Verwaltungsmitarbeitende aus den Bereichen Finanzen und Controlling waren in verschiedenen Spezialfragen involviert. Abteilungsleitende wurden im Rahmen der Analyse von PRIMA interviewt.

1.4 Vorgehen

Für das Projekt wurden bei Projektbeginn fünf Meilensteine (MS) gebildet:

- MS 1: Projekt ist organisiert
- MS 2: Berichtsentwurf Kapitel Analyse ist erstellt
- MS 3: Handlungsoptionen sind priorisiert
- MS 4: Eckwerte sind definiert
- MS 5: Grobkonzept liegt vor (Ende März 2020)

Die Termine konnten eingehalten werden.



Der Gemeinderat hat der Version 1.0. des Grobkonzepts mit Stand 2. April 2020 am 21. April 2020 zugestimmt.

Angesichts der Herausforderungen in der Bewältigung der Corona-Krisensituation musste die ursprüngliche Absicht, die Detailkonzeption praktisch ohne Unterbruch an die Grobkonzeption anzuschließen, modifiziert werden. Die Spezialkommission des Einwohnerrates hatte ihre Sitzungen ausgesetzt und konnte daher das vorliegende Grobkonzept nicht beraten. Um einen Projektstopp zu vermeiden, wurde die Phase erweitert (Phase 1b), um das Grobkonzept mit Beispielen und präziseren Formulierungen zu ergänzen, ohne Entscheide der Detailkonzeption vorwegzunehmen. Die Ergebnisse sind von den Projektgremien behandelt worden und in das vorliegende Grobkonzept inkl. Anhang eingeflossen.



2 Grundlagen und Entwicklungen

2.1 Integrierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen

Die Idee der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (New Public Management, NPM) wurde Mitte der 1990er Jahre in der Schweiz lanciert. Sie basiert auf Vorläufern im Ausland (insbesondere Neuseeland) und war eine Antwort auf wachsende öffentliche Defizite sowie den Vorwurf der Bürokratie. Ziele von NPM waren unter anderem die Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten im strategischen Bereich, die Erhöhung der Handlungsfreiräume der Verwaltung, die Förderung des betriebswirtschaftlichen Denkens, die Herstellung der Kongruenz zwischen der Steuerung von Aufgaben und Finanzen sowie die grössere Bürger/Kundenorientierung.¹

NPM wurde in der Folge in der Schweiz in einer grösseren Reformwelle umgesetzt. Im Bund wurden diverse Ämter ab 1995 im Modell «Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget, FLAG» geführt, bis im Jahr 2017 das «Neue Führungsmodell Bund, NFB» und damit das Globalbudget flächendeckend eingeführt wurde.² In den Kantonen starteten «Pionierkantone» (u. a. Zürich, Luzern, Bern, Solothurn Aargau und Thurgau) ab 1997. Im Kanton Bern stimmte der Grosse Rat der breiten Einführung von NEF (Neue Verwaltungsführung) im Jahr 2000 zu und 2005 konnten die notwendigen Rechtsgrundlagen in Kraft treten. Seither sind zahlreiche Kantone gefolgt.³ Zudem haben sich ebenfalls diverse Städte/Gemeinden auf den NPM-Weg gewagt. Riehen gehörte zusammen mit den Gemeinwesen Bern, Thun, Baden und Winterthur zu den Pioniergemeinden. Dabei hat Riehen, wie beispielsweise auch die Stadt Bern, das NPM Modell sehr konsequent umgesetzt. Die Einschätzungen zu NPM blieben in Städten und Gemeinden bis heute sehr heterogen. Zu weiteren umfassenden Einführungen ist es in späteren Jahren nur vereinzelt gekommen.⁴

NPM war von Beginn weg mit Kritik konfrontiert.⁵ Die Einschätzungen zu NPM auf kommunaler Ebene bleiben bis heute kontrovers. Die ersten Erfahrungen haben dazu beigetragen, dass die anfänglich überzogenen und durch die Lehre stipulierten Erwartungen an NPM einem gewissen Pragmatismus gewichen sind. Nach zehn Jahren NPM in der Schweiz kamen erste wissenschaftliche Analysen zum Schluss, dass NPM zu einem positiven Kulturwandel aber auch zu einer steigenden Bürokratisierung und Ökonomisierung geführt habe.⁶ Die als Konzept der Verwaltungsmodernisierung lancierten NPM-Reformen wurden erst verzögert ergänzt durch Reformen auf der politischen Ebene.⁷

Die verschiedenen Projekte wurden diversen Evaluationen unterzogen, die Schwachpunkte offenlegten und Optimierungen einleiteten.⁸ Viele Erkenntnisse fielen positiv aus. Moniert wurde gegenüber NPM allerdings verbreitet, dass (insbesondere)

- das Versprechen der besseren Steuerung durch das Parlament nicht eingehalten werde (Steuerungssillusion);
- die Wirkungsorientierung in der Praxis nicht umgesetzt werden könne,
- die Leistungs- und Wirkungsorientierung in der Praxis nicht gelebt werde,
- das Parlament zu wenig auf die Mittelfristplanung Einfluss nehmen könne,
- der Regierung bei der Konzeption von NPM zu wenig Rechnung getragen worden sei.⁹

¹ Vgl. grundlegend: Schedler (1995); Hablützel et al (1995); Lienhard (2005); Thom/Ritz (2006), Bolz/Lienhard (2001).

² Lienhard (2005), 64ff.; Haldemann et al. (2014).

³ Bolz/Blaser (2014). 2014 steuerten 13 Kantone mit Aufgaben- und Finanzplan, 13 Kantone klassisch. Ritz/Sinelli/Neumann (2016), 87ff.

⁴ Zum Zwischenstand nach einer ersten Phase vgl. Lienhard (2005), S. 103ff.; Ladner, NPM und die Gemeinden, in: Lienhard et al. (2005), S. 81ff.

⁵ Vgl. dazu beispielhaft ein Streitgespräch in: Lienhard et al. (2005), S. 17ff.; Peter Knoepfel, New Public Management: Vorprogrammierte Enttäuschung oder politische Flurschäden – eine Kritik aus Sicht der Politikanalyse, in: Hablützel et al (1995), S. 453ff.

⁶ Lienhard et al. (2005).

⁷ Mastronardi/Lienhard (1998); Lienhard (2005).

⁸ Vgl. die Übersicht bei Ritz/Sinelli/Neumann (2016), S. 81f.

⁹ Lienhard et al. (2005).

Die Erkenntnisse variierten jedoch stark je nach Gemeinwesen. Da sich die Modelle stark unterschieden, mussten auch für deren Optimierung individuelle Lösungen gesucht werden. Dies hat zu einer Vielzahl an unterschiedlichen Modellen geführt. Soweit ersichtlich ist kein grösseres Gemeinwesen nach mehreren Jahren Erfahrung wieder zum alten Modell zurückgekehrt.

In einer Studie von 2016¹⁰ werden – basierend auf diversen Evaluationen – folgende Schlüsse gezogen:

1. Die Erwartungen an ein Umdenken und die Politik waren zu hoch (nicht-finanzielle Informationen zu umfassend und für Milizparlamente zu komplex).
2. Die mittelfristige Planung hat sich massiv verbessert.
3. Beim Glauben an eine umfassende Messbarkeit der Verwaltungsleistungen ist eine gewisse Ernüchterung zu verspüren.
4. Es wurden gezielte Freiräume zur Verwendung und Verschiebung von finanziellen Mitteln für eine zeitgemässe Verwaltungsführung geschaffen. Insgesamt habe sich der NPM-Gedanke in einer spürbaren Verbesserung der Kunden-, Leistungs- und Serviceorientierung der Verwaltung niederschlagen.

Zahlreiche Kantone und Gemeinden, die nicht zu den NPM-Pionieren gehörten, haben in den Modernisierungen ihrer Steuerungsmodelle einen differenzierten Ansatz gewählt. Verbreitet wurden grundlegende Elemente von NPM eingeführt (Produktgruppen, Leistungsaufträge, Aufgaben- und Finanzplan, teilweise Globalbudgets). Bei der Umsetzung wurde jedoch ein pragmatischer Weg gewählt und damit verbreiteter Kritik an NPM Rechnung getragen.

Als **übliche Elemente eines Steuerungskreislaufs** haben sich folgende Instrumente etabliert:

- **Planung:** Ein Aufgaben- und Finanzplan für die mittelfristige Planung, der im Idealfall mit der Legislaturplanung der Exekutive und weiteren strategischen Planungen abgestimmt ist;
- **Steuerung der Umsetzung:** Ein unterjähriges Steuerungsinstrument (Steuerungsbericht oder Halbjahres- oder Trimesterbericht, nicht im Sinne eines Zwischenabschlusses, aber als Ausblick über die zu erwarteten Ergebnisse des laufenden Jahres)
- **Berichterstattung:** Ein Geschäftsbericht oder Jahresbericht inkl. Jahresrechnung
- **Entwicklung/Verbesserung:** Ein Monitoring über die Optimierungs- und Innovationsprozesse.

Das Modell PRIMA wurde 2006 – also relativ kurz nach der Einführung – auf seine Wirkungen hin evaluiert. Die Beurteilung fiel damals mehrheitlich positiv aus. Klar wurde, dass eine Rückkehr zum traditionellen Modell nicht zur Diskussion stand (Vorabbemerkung: dies ist auch 2020 zutreffend). Es zeigten sich aber bereits damals Fragen zum Rollenverständnis von Einwohnerrat, Gemeinderat und Verwaltung. Diese Fragestellungen sind bis heute trotz verschiedener Optimierungsversuche nie ganz gelöst worden. Insgesamt kann festgestellt werden, dass das Modell seit der Einführung keine wesentlichen Änderungen erfahren hat.

2.2 Öffentliches Rechnungswesen

2.2.1 Finanzbuchhaltung, Rechnungslegung

Die vertiefte Auseinandersetzung mit Steuerungsfragen führte ab 2002 auch dazu, dass der Rechnung eines Gemeinwesens eine höhere Bedeutung zugemessen wurde. Die Vorgaben des damaligen Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM), entwickelt in den späten 1970er-Jahren, genügten den Ansprüchen einer transparenten Rechnungslegung nicht mehr, weil zu grosse Handlungsspielräume bestanden.

Mit Grossprojekten beim Bund (ab 2002) und dem Kanton Zürich (ab 2003) wurde erstmals eine Anbindung an die internationale Rechnungslegung gemäss den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) umgesetzt. Einige wenige Kantone (BE, BS, GE) orientierten sich in der Folge ebenfalls

¹⁰ Ritz/Sinelli/Neumann (2016), 97f.

an IPSAS. Da die Standards für kleinere Gemeinden zu kompliziert sind, wurde von den Kantonen parallel an der Reform des HRM gearbeitet.

Die Fachempfehlungen des aktuellen Harmonisierten Rechnungslegungsmodells für Kantone und Gemeinden (HRM2) wurden im Januar 2008 von der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (FDK) genehmigt und das entsprechende Handbuch mit der Empfehlung an die Kantone und Gemeinden publiziert, die Fachempfehlungen so rasch wie möglich, d. h. innerhalb der kommenden zehn Jahre, umzusetzen.

Stand März 2020 haben alle Kantone HRM2 eingeführt (resp. eine HRM2-konforme Rechnungslegung nach IPSAS). Ebenfalls haben fast alle Gemeinden unter Anleitung der Kantone HRM2 eingeführt oder sind an der Umsetzung.¹¹

2.2.2 Kostenrechnung

Neben einer qualitativ guten externen Finanzberichterstattung ist für das Rechnungswesen einer Gemeinde auch die Positionierung der Betriebsbuchhaltung von Bedeutung. Je nach gewähltem Steuerungsmodell sind in der Schweiz teilweise sehr differenzierte Kostenrechnungsmodelle und Deckungsbeitragsrechnungen eingeführt worden.¹² Je stärker das Steuerungsmodell an extern orientierten Produkten (Kostenträger) orientiert ausfiel (und sich von der führungsorientierten Organisation, vom Organigramm entfernte) desto grösser wurde die Bedeutung der Kostenrechnungen.

Einige Kantone (z. B. BL, BS) und Gemeinden haben einen anderen Weg eingeschlagen und basieren ihre kreditrechtliche Steuerung auf den Zahlen der Finanzbuchhaltung, was eine gewisse interne Verrechnung von grossen Positionen nicht ausschliesst. Für die Kostenrechnungen werden Minimalstandards für alle Einheiten definiert. Stark kundenorientierte Einheiten können ein ausgebautes Kostenrechnungsmodell anwenden.

2.3 Organisation von Gemeinderat und Verwaltung

Die Aufbauorganisation einer Gemeinde ist nicht zwingend mit einer Reform des Steuerungsmodells zu verknüpfen. Es bestehen aber Synergiepotentiale. So haben verschiedene Sparprogramme in der Schweiz dazu geführt, dass Organisation und Steuerung überdacht wurden.

Die Aufbauorganisation muss zum einen der Art der Führung der Verwaltung entsprechen. Zum anderen ist die Bildung der verschiedenen Abteilungen/Ressorts so vorzunehmen, dass die Struktur effizientes und effektives Arbeiten ermöglicht.

Für die Führung einer Gemeindeverwaltung haben sich in der Schweiz verschiedene Grundtypen herausgebildet. Einen Überblick bietet folgende Typologie:¹³

Modelle	Ausprägungen
«CEO-Modell»	<ul style="list-style-type: none"> • Der GR befasst sich hauptsächlich mit der strategischen Führung und Steuerung. Die GR-Mitglieder haben keine Liniverantwortung. • Ein angestellter Geschäftsführer führt die Verwaltung (Verwaltungsleitung). Die Verantwortung für das Tagesgeschäft wird von der Verwaltung wahrgenommen. • Anmerkung: Die Bezeichnung «CEO-Modell» kann für eine Gemeinde kritisch gewürdigt werden. Die Verwaltungsleitung erfüllt eher die Aufgaben eines COO (Chief Operating Officer).

¹¹ https://www.srs-cspcp.ch/sites/default/files/pages/srs-cspcp_zusammenstellung_einfuehrung_hrm2_nach_kantonen_2018-12_1.pdf

¹² Insb. die Stadt Bern, die auch für PRIMA ein Vorbild war, sowie Kanton Bern.

¹³ «Gemeindeführungsmodelle im Kanton Luzern – Handlungsempfehlungen», Paul Bürkler, Alex Lötscher, Verlag an der Reuss Luzern 2014.

Modelle	Ausprägungen
«Delegierten-Modell»	<ul style="list-style-type: none"> • Der GR befasst sich vorwiegend mit der strategischen Führung und Steuerung. • Die Führung der Verwaltung wird von einem delegiertem GR-Mitglied übernommen, in der Regel ist das die Gemeindepräsidentin, der Gemeindepräsident oder der Gemeindeamman (im Vollamt).
«Geschäftsleitungs-Modell»	<ul style="list-style-type: none"> • Der GR als Kollegium übernimmt die strategische Führung. • Die einzelnen GR-Mitglieder führen ihr Ressort fachlich und personell. Die Abteilungsleitenden sind direkt einzelnen GR-Mitgliedern unterstellt. Man bezeichnet das Modell daher auch als Ressort- oder Departementalmodell. • Die GR-Mitglieder sind im Vollamt oder in grösseren Teilzeitpensen angestellt. • Diese Form wird insbesondere bei grösseren Gemeinden angewendet.
«Operatives-Modell»	<ul style="list-style-type: none"> • Einzelne GR-Mitglieder sind für einzelne Ressorts vollständig verantwortlich und führen diese fachliche und personell. • Sie übernehmen selber administrativ-vollziehende Aufgaben. • Diese Organisationsform eignet sich nur für kleinere Gemeinden (geringes Arbeitsvolumen, viele an Zweckverbände und Dritte ausgelagerte Aufgaben, geringere Komplexität).

Die Gliederung der Verwaltung, sprich die Bildung der Ressorts, kann sich nach unterschiedlichen Kriterien richten. In der Schweiz gibt es unzählige Kombinationen. Während sich manche stark an der funktionalen Gliederung aus der Finanzstatistik orientieren, haben andere eigene Lösungen gefunden.

Mit der fortschreitenden Digitalisierung haben zuletzt neue Management-Themen wie der Ansatz «Smart City» die Diskussionen geprägt. Prozess- und Kundenorientierung werden mit neuen digitalen Möglichkeiten verbunden. Zudem wird mit weiteren Massnahmen versucht, die Organisation agiler zu gestalten.

2.4 Nachhaltige Entwicklung

Ein Steuerungsmodell kann einen Beitrag dazu leisten, dass Entwicklungs- und Veränderungsprojekte im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung erfolgen. Diesbezüglich hat sich in der Schweiz noch keine «Best Practice» herausgestellt. Auf Stufe von Indikatoren und Statistiken gibt es etablierte Systeme (z. B. Cercle Indicateurs für Kantone und Gemeinden).¹⁴ Die frühere Agenda 21 oder die aktuellen Sustainable Development Goals (SDG) der UNO haben zwar in verschiedenen Bereichen Impulse gebracht, konnten aber noch zu wenig in die Steuerungsprozesse eines Gemeinwesens integriert werden.

¹⁴ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/nachhaltige-entwicklung/cercle-indicateurs.html>

3 Analyse des Modells PRIMA

3.1 Überblick: Stärken und Schwächen von PRIMA

Die Interviews und Diskussionsrunden in der Analyse haben gezeigt, dass PRIMA von vielen Beteiligten in Politik und Verwaltung sehr kritisch beurteilt wird. Nebst einzelnen positiven Elementen werden viele Verbesserungsmöglichkeiten genannt:

Stärken/Vorteile	Schwächen/Nachteile
PRIMA fokussiert auf die zu erzielenden Leistungen und Wirkungen...	...vernachlässigt aber die Inputsteuerung, die ebenfalls effizient gestaltet werden muss, zumal die Wirkungsmessung für die Beurteilung der Zielerreichung anspruchsvoll ist.
PRIMA richtet sich ganz auf Produkte für die Leistungsempfänger aus...	...negiert aber damit die Bedeutung interner Leistungen, schafft Bedarf für zu viele Kostenverrechnungen und hat eine zu komplizierte Organisation der Verwaltung geschaffen mit zwei differierenden Organigrammen.
Der Kern von PRIMA ist die mittelfristige Planung über Leistungsaufträge...	...die aber in volatilen Politikbereichen ohne jährliche Aktualisierung nicht handhabbar ist und in Zeiten einer ungünstigen finanziellen Lage zu wenig kurzfristige Anpassungsmöglichkeiten bietet.
Das vor 20 Jahren propagierte «New Public Management» wird konsequent...	...aber zu kompliziert umgesetzt mit entsprechend grossem administrativem Aufwand. Das Modell wird von einigen Beteiligten nicht in genügender Tiefe verstanden. Eine pragmatische Reform mit einer Konzentration aufs Wesentliche wurde bisher nicht vorgenommen.

PRIMA war bereits bei dessen Einführung eine schweizweite Sonderlösung, wenn auch damals noch positiv als konsequente Umsetzung von NPM gelobt. Heute entspricht es nicht mehr den Bedürfnissen an eine zeitgemässe Steuerung, insbesondere durch das Fehlen einer zweckmässigen jährlichen Budgetsteuerung. Unter PRIMA sind Vergleichsmöglichkeiten mit anderen Gemeinden erschwert, Neuerungen und Trends können weniger gut integriert werden und der Schulungsaufwand für jeden Neueintritt in Politik und Verwaltung ist hoch.

3.2 Grundlegender Handlungsbedarf

Die Analyse von PRIMA zeigt klare Vereinfachungs- und Verbesserungsmöglichkeiten. Diese Potenziale können durch eine einfache Optimierung von PRIMA nicht genügend erschlossen werden.

Die an der Analyse mitbeteiligten Personen haben sich grossmehrheitlich klar und überzeugt für eine grundlegende Überprüfung und Anpassung des Steuerungsmodells ausgesprochen, das sich nach den in der Schweiz bewährten Lösungen richtet.

Der **Handlungsbedarf** zeigt sich insbesondere an folgenden Elementen:

- Die Mittelfristplanung sollte zeitlich und inhaltlich synchronisiert werden. Die Planung sollte auf den strategischen Grundlagen aufsetzen und eine Priorisierung von sowohl erfolgswirksamen wie investiven Vorhaben ermöglichen.
- Die strategische Grundlage für die Mittelfristplanung sollte verbessert werden, sowohl in einzelnen Aufgabenfeldern wie auch auf Stufe des Gemeindehaushalts.
- Die kurzfristige Steuerung muss wieder einfacher möglich sein, sowohl für den Einwohnerrat mittels einer jährlichen Budgetierung, wie auch für den Gemeinderat über eine Anpassung seiner Kompetenzen, unter Einschluss dessen Finanzkompetenzen.

- Die Berichterstattung muss auf der Grundlage des Harmonisierten Rechnungslegungsmodell der Kantone und Gemeinden (HRM2) neu konzipiert werden. Riehen ist eine der letzten Gemeinden der Schweiz, in denen die Umstellung noch nicht erfolgt resp. angelaufen ist.
- Für die Führung der Verwaltung sind Vereinfachungen in der Aufbauorganisation und der Kostenrechnung umzusetzen, koordiniert mit den Anpassungen der Kompetenzen des Gemeinderates.

Die Analyse hat zu diesen Punkten verschiedene Handlungsoptionen aufgezeigt, die im Anhang aufgeführt sind.

PRIMA bedarf einer grundlegenden Reform. Neue Instrumente im Steuerungs- und Controllingmodell bedingen auch die Überprüfung der Rollenverständnisse und Kompetenzen von Einwohnerrat, Gemeinderat und Verwaltung.

Die breite Palette an Reformthemen macht die Überprüfung von PRIMA zu einem Gemeindereformprojekt. Dabei kann auf einigen positiven Elementen aufgebaut werden.

Die als positiv beschriebenen Aspekte von PRIMA sollen wenn immer möglich erhalten bleiben. Die Kernaspekte wie mittelfristige Steuerung und Wirkungsorientierung etc. können mit den heute in der Schweiz üblichen Steuerungsmodellen ebenso erfüllt werden; dies aber einfacher und verständlicher.

3.3 Analyse des Steuerungsmodells

Die nachfolgende Auflistung zeigt zusammengefasst die Analyseergebnisse bezogen auf einzelne Elemente des Steuerungsmodells. Dabei wurden im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Modells auch die positiven Aspekte aufgelistet. Die folgende Darlegung darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass grundlegender Handlungsbedarf besteht.

Systemelement	Stärken/Vorteile	Schwächen/Nachteile
Strategische Planung	Riehen verfügt über ein professionelles Gemeinde-Leitbild und weitere langfristige Grundlagen/Leitbilder. Strategische Vorgaben pro Politikbereich sind über die Zielsetzungen in den Leistungsaufträgen enthalten.	Der Gap zwischen Leitbildern und den sich jährlich ändernden Zielsetzungen im Politikplan ist gross. Es fehlt an strategischen Grundlagen (des Gemeinderats) über den Gesamthaushalt mit einem mittelfristigen Planungshorizont. Die Leitbilder sind in der Mittelfristplanung pro Politikbereich nur implizit umgesetzt.
Investitionsplanung	Investitionsplanung wird vorgenommen und ist im Politikplan sogar sehr detailliert auf Stufe Einzelprojekte dargelegt. Positiv ist der prominente Ausweis der Selbstfinanzierung. Die rechtlichen Grundlagen behandeln die Folgekosten, was fortschrittlich ist.	Investitionen werden nur auf Stufe Gesamthaushalt ausgewiesen, nicht pro Produktgruppe (Leistungsauftrag). Dies erschwert die Transparenz des Priorisierungsprozesses und zu den Auswirkungen (Folgekosten). Der dargelegte Zeitraum von vier Jahren ist gut für die Mittelfristplanung, müsste aber mit einer längeren Sicht ergänzt werden (Information). Insgesamt eine Priorität für das neue Modell.
Mittelfristige Planung	Die mehrjährigen Leistungsaufträge verfolgen eine mittelfristig ausgerichtete wirkungsorientierte Steuerung, was es zu bewahren gilt. Dies bringt Planungssicherheit und beugt kurzfristiger Hektik in der Kreditausschöpfung vor.	Die mehrjährigen und zudem gestaffelten Leistungsaufträge erschweren die jährliche Finanzsteuerung , was in Zeiten knapper Finanzen oder in volatilen Aufgabenfeldern problematisch ist. Der Politikplan ist zwar für die rollende Aktualisierung vorgesehen, es mangelt ihm aber an Verbindlichkeit, auch infolge der starken Position der einzelnen, vom Einwohnerrat stark geprägten Leistungsaufträge.

Systemelement	Stärken/Vorteile	Schwächen/Nachteile
Budgetierung	Eine jährliche Budgetierung wird vorgenommen und im Politikplan mit dem Produktsammenbudget vom ER genehmigt. Das jährliche Produktsammenbudget ist zudem Basis für die Festsetzung des Steuerfusses.	Die jährliche Budgetierung hat modellbedingt in Riehen ungleich anderer Gemeinwesen eine geringe Bedeutung. PRIMA legt den Fokus fast vollständig auf den Output/Outcome und verspielt die Vorzüge einer kurzfristigen Input-/Ressourcensteuerung. Die kurzfristige Steuerung über ein Budget fehlt .
Interne Leistungsvereinbarungen (zwischen GR und Verwaltung)	PRIMA sieht zur Operationalisierung der Leistungsaufträge die internen Leistungsvereinbarungen zwischen Gemeinderat und den Verwaltungseinheiten vor. Damit könn(t)en auch kurzfristig neue Akzente und Einsparungen umgesetzt werden.	Die Leistungsvereinbarungen wurden – nicht zuletzt zur Reduktion des administrativen Aufwands vor dem Hintergrund des ohnehin aufwändigen Modells – als Instrument zunehmend auf ein Minimum runtergefahren und erfüllen ihren Steuerungszweck nicht mehr .
Steuerung der Umsetzung	Mit den Trimesterberichten verfügt PRIMA über eine unterjährige Steuerung inklusive Erwartungsrechnung, die jeweils im September im GR behandelt wird.	Die Trimesterberichte sind nicht genügend an die Bewilligung von neuen Ausgaben und Nachtragskredite gekoppelt, wodurch der praktische Nutzen dieses «Zwischenberichts» tiefer ausfällt als dies möglich wäre. In diesem Zusammenhang sind auch die Höhe der Finanzkompetenzen sowie generell das Kreditwesen zu überprüfen.
Berichterstattung, Rechnungslegung	PRIMA verwendet Rechnungslegungsbestimmungen, die in den meisten Fällen mit schweizweit harmonisierten Grundsätzen nach HRM2 übereinstimmen. Die Berichterstattung ermöglicht die Wirkungskontrolle und Rechenschaftsablage. Die Berichterstattung ist auf die Planung abgestimmt.	HRM2 ist noch nicht eingeführt . Die Berichterstattung kann konsequenter in erläuternde und kommentierende Teile aufgeteilt werden. Die Jahresrechnung aus Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung, Bilanz, Geldflussrechnung und Anhang ist nicht als solche definiert und abgegrenzt. Der Bereich Geldflussrechnung und Investitionsrechnung könnte vereinfacht werden, die Erfolgsrechnung prominenter positioniert werden.
Nachhaltige Entwicklung, Verbesserungsprozesse	Mit den Leistungsindikatoren in den Leistungsaufträgen, generell deren Wirkungsorientierung, sowie den definierten Leitbildern, bestehen Grundlagen für die fortlaufende Verbesserung.	Der kontinuierliche Entwicklungsprozess im Sinne von Optimierungen, Innovation, im Geiste der nachhaltigen Entwicklung, ist nicht institutionalisiert . Ein Multiprojektmanagement ist erst im Aufbau. Systematische Aufgabenüberprüfungen wurden bisher (mangels Auftrag) nicht durchgeführt.

3.4 Analyse der Organisation und weiteren Systemelementen

Systemelement	Stärken/Vorteile	Schwächen/Nachteile
Führung, Rollenverständnis	Die Verteilung der Zuständigkeiten widerspiegelt die zentrale Bedeutung der Leistungsaufträge. Der ER hat über die Sachkommissionen früh im Prozess Einblick in die Planung.	Wenn Instrumente und Prozesse eines Steuerungsmodells überprüft und angepasst werden sollen, müssen auch die Strukturen überprüft werden. Die Analyse zeigt übereinstimmenden Bedarf an der Überprüfung der Rollen und Zuständigkeiten, zwischen ER, GR und Verwaltung . Die Zuständigkeiten der einzelnen GR-Mitglieder sind zu unverbindlich festgelegt, die Kompetenzen zu überprüfen.

Systemelement	Stärken/Vorteile	Schwächen/Nachteile
Aufbauorganisation/Führung der Verwaltung	Die Verwaltung ist gemäss einem in der Schweiz anerkannten Modell mit einer Verwaltungsleitung organisiert. Dies bringt Vorteile für die Gesamtsicht/Gesamtoptimierung der Verwaltungsleistungen bringt. Verwaltungsleiter und Generalsekretärin teilen sich operative und administrative Führungsaufgaben.	Die derzeitige Organisation der Verwaltung mit zwei Organigrammen (eines produkteorientiert, das andere ressourcenorientiert) ist unnötig kompliziert . Weiter führen die beiden Arten von Geschäftsleitungen sowie die Doppelführung mit Verwaltungsleiter und Generalsekretärin vielerorts zu Fragen. Führungsfragen bestehen auch bei vielen internen Querschnittsleistungen.
Kostenrechnung	Mit PRIMA besteht eine relativ ausgebaute Kostenrechnung, welche die Kosten pro Produkt über alle Bereiche hinweg auszuweisen vermag. Kosten interner Leistungen (Strukturkosten) werden auf die extern orientierten Produkte verteilt.	Das heutige Modell berücksichtigt die unterschiedlichen Bedürfnisse der Einheiten/Bereich ungenügend. Während manche ohne Kostenrechnungsinformationen auskämen, benötigen andere sehr detaillierte Informationen. Die grosse Anzahl Kostenstellen und Verrechnungen auf Basis von der Leistungserfassung sowie die Verteilung der Strukturkosten (auf Basis Grösse der Globalkredite!) überfordert viele Mitarbeitende und ist schlecht plan- und kontrollierbar.
Kultur, Personal, Wissen	Die Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung wird immer wieder thematisiert, z. B. informeller Austausch via Kaminfeuergespräche.	Neue Mitarbeitende/Politiker brauchen sehr lange, um das Modell PRIMA zu verstehen und richtig anzuwenden. Trotz Schulung bleiben die Anforderungen in Sachen Finanz-Know-how hoch.
Informatik	Mit Abacus wird eine leistungsfähige und standardisierte Software für die Rechnungsführung verwendet.	Die Möglichkeiten der IT-Systeme werden zu wenig genutzt und es bestehen Medienbrüche/Schnittstellen. Individualisierte, situative Reports sind aufwändig. Erstellung Planungsdokumente und Berichte mit Microsoft Office.
Normative Grundlagen	Ein übliches gesetzliches Instrumentarium ist vorhanden.	Anpassungsbedarf bei GO, GO ER, Totalrevisionsbedarf bei Finanzhaushaltsordnung ist absehbar.

4 Grundlagen für die Veränderung

4.1 Grundsätze

Wir wollen unsere Stärken erhalten...	...und den Schwächen begegnen:
<ul style="list-style-type: none"> • Die mittelfristige Orientierung im Steuerungsmodell soll erhalten bleiben. • Aufgaben und Finanzen sollen auf einer angemessenen Stufe gesteuert werden; ein «Erbsenzählen» ist kein Ziel. • Bestehende Grundlagen und Indikatoren aus Leistungsaufträgen und Politikplan sollen weiterhin verwendet werden. • Der Einwohnerrat soll im Projekt eingebunden sein/bleiben und auch im künftigen Modell früh im Planungsprozess involviert werden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Die Planung soll jährlich auf einen Zeitpunkt hin synchronisiert werden, um eine Gesamtsteuerung des Haushalts sicherzustellen und adäquat auf Veränderungen reagieren zu können. • Die Planung und Führung auf Stufe Gemeinderat und in der Verwaltung soll auf strategischen Grundlagen aufbauen. • Mit einer Einführung von HRM2 soll das Vertrauen in die Zahlengrundlagen verbessert werden. • Das System muss effizienter werden, was eine Überprüfung der Kompetenzen von ER, GR und Verwaltung bedingt und auch Vereinfachungen in der Verwaltungsstruktur und der Kostenrechnung nötig macht.
Wir wollen diese Chancen nutzen...	... und folgende Gefahren minimieren:
<ul style="list-style-type: none"> • Die allgemeine Veränderungsbereitschaft in der Gemeinde soll für eine grundlegende Reform genutzt werden. • Bewährte Systeme in anderen Gemeinden sollen für eine Umsetzung in Riehen verwendet werden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Das Reformprojekt muss inhaltlich mit anderen Projekten der Gemeinde abgestimmt werden (z. B. Digitalisierung). • Der Einsatz der internen personellen Ressourcen muss angesichts des Veränderungsbedarf im vorliegenden, wie anderen Projekten beplant werden (Überlastung der internen Ressourcen vermeiden).

4.2 Kriterien für die Veränderung

Im Rahmen eines Workshops vom 29. Januar 2020 mit den Mitgliedern des Gemeinderats, den Mitgliedern der Spezialkommission des Einwohnerrats, der Ratspräsidentin sowie Vertretern aus der Verwaltung wurde nach den Eigenschaften gefragt, welche das künftige Steuerungsmodell aufweisen soll. Ergebnis war folgende, recht aussagekräftige «Word-Cloud»:



Die vorgebrachten Punkte lassen sich zu grundlegenden Kriterien für die Beurteilung der Handlungsoptionen verdichten. Sie dienen auch in späteren Phasen des Projekts eine Orientierung für die Beurteilung von Lösungsansätzen:

Prüffragen/Kriterien	Beispiele an Ausprägungen
Wird das Modell einfacher und verständlicher?	<ul style="list-style-type: none"> • Einfaches, verständliches Steuerungsmodell • Transparente Offenlegungen • Anlehnung an «Good Practice» in der Schweiz • Vergleichbarkeit, auch mit der Verwendung von Standards wie HRM2
Bleibt die Qualität erhalten oder wird besser?	<ul style="list-style-type: none"> • Gute, jährliche Steuerbarkeit, orientiert an Leitbildern und Strategien • Aussagekräftige Steuerungsinformationen • Effektive, leistungsbezogene Steuerung
Wird das Modell effizienter?	<ul style="list-style-type: none"> • Verschlanung der Prozess, Prozessoptimierung, kostenoptimiert • Klare Strukturen, klare Kompetenzen, klare Rollen • Miliztauglichkeit

Die Kriterien zielen vor allem auf eine Vereinfachung des Modells, was sich auf den zeitlichen und kostenmässigen Aufwand aber auch auf die Verständlichkeit der Prozesse und Inhalte auswirken soll. Die Qualität der Steuerungsinformationen soll dabei erhalten und wenn möglich verbessert werden (z. B. Rechnungslegung).

4.3 Stossrichtungen

Am Schluss der Analyse und bei Beginn der Priorisierung der Handlungsoptionen wurde die allgemeine Stossrichtung auf sechs prioritäre Themenfelder eingegrenzt, die für ein künftiges Steuerungsmodell zentral sind. Darauf aufbauend konnten dann ergänzende Elemente hinzugefügt werden.

Prioritäre Stossrichtungen

- A. Einführung eines rollenden Aufgaben- und Finanzplanes (AFP) mit integrierten Leistungsaufträgen
- B. Jährliche Budgetierung (als erstes Planjahr des AFP)
- C. Einflussmöglichkeiten/Rolle des Einwohnerrates klären (Zusammenarbeit)
- D. Klare Zuteilung der Verantwortlichkeiten im Gemeinderat pro Ressort
- E. Verbindung der produkte- und ressourcenorientierten Organigramme
- F. Einführung des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells, HRM2

Ergänzende Elemente

- (1) Stärkung der strategischen Ausrichtung mittels Legislaturzielen des Gemeinderates und eines definierten Strategieprozesses.
- (2) Einbezug des Einwohnerrats in der Definition der Strategien
- (3) Verbesserte Priorisierung und Kategorisierung von Investitionen
- (4) Überprüfung der Finanzkompetenzen des Gemeinderats
- (5) Vereinfachung und Individualisierung der Kostenrechnung
- (6) Und weitere, mit obigen kombinierbaren Optionen.

Der bereits erwähnte, breit abgestützte Workshop vom 29. Januar 2020 zeigte grossmehrheitliche Unterstützung für die Einführung eines rollenden AFP unter Einschluss eines jährlichen Budgets. Zudem wurde festgehalten, dass die Einflussmöglichkeiten des Einwohnerrats im Projekt prioritär mit zu behandeln sind. Dabei zeigte sich, dass der Strategieprozess genauer beschrieben werden muss, damit die parlamentarischen Instrumente klarer definiert werden können.

Zudem wurde am Workshop wie auch an danach folgenden Diskussionen im Gemeinderat und der SpezKo festgehalten, dass die Zuständigkeiten des Gemeinderats und dessen Mitglieder wie auch die Verwaltungsorganisation Teil des Projekts sein sollen. Die Einführung von HRM2 war bereits im Vorfeld des Workshops unbestritten.

Basierend auf diesen Erkenntnissen wurden die Eckwerte in Kapitel 5 erarbeitet.

5 Eckwerte für das künftige Riehener Modell

5.1 Übersicht

5.1.1 Thematische Eckwerte

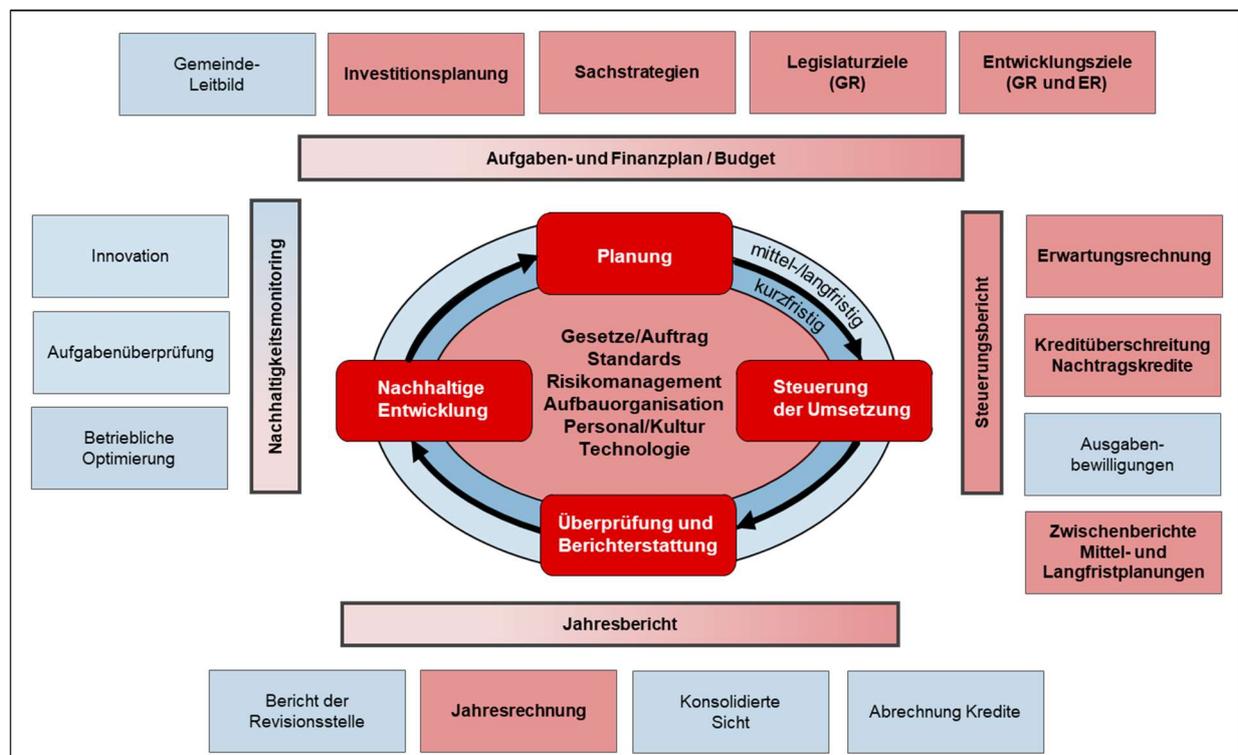
Die Ergebnisse der breit abgestützten Analyse und Diskussion lässt sich zu folgenden Eckwerten verdichten, die nachfolgend beschrieben werden:

- Die Einführung einer rollenden vierjährigen Aufgaben- und Finanzplanung (Ziff. 5.2)
- Stärkung der strategiebasierten Planung (Ziff. 5.3)
- Stärkung der Kompetenzen des Gemeinderats (Ziff. 5.4)
- Organisatorische Anpassung der Verwaltung (Ziff. 5.5)
- Einführung HRM2 und Optimierung der Berichterstattung (Ziff. 5.6)
- Optimierung der Einflussmöglichkeiten des Einwohnerrats (Ziff. 5.7)

In den nachfolgenden Kapiteln werden diese Eckwerte näher beschrieben. Sie dienen als Grundlage für die Planung des weiteren Vorgehens im Projekt und für die Erarbeitung des Detailkonzepts.

5.1.2 Steuerungskreislauf

Die Instrumente des neuen Steuerungsmodells sind in einen Steuerungskreislauf inhaltlich und zeitlich aufeinander abgestimmt. Die für das vorliegende Projekt NSR wichtigsten Instrumente sind rot hinterlegt und in fetter Schrift geschrieben. Die Abstimmung zu den übrigen Instrumenten wird ebenfalls behandelt.



Die einzelnen Elemente sind in den nachfolgenden Kapiteln beschrieben.

5.2 Einführung einer rollenden vierjährigen Aufgaben- und Finanzplanung

5.2.1 Kurzbeschreibung

Mit dem Aufgaben- und Finanzplan (AFP) wird ein Instrument geschaffen, mit dem die Planungsprozesse in der Gemeinde zeitlich synchronisiert werden. Er ermöglicht eine verständliche Gesamtsicht auf die Aufgaben und Ressourcen. Er bietet ein jährliches Budget über den ganzen Gemeindehaushalt und eine Mittelfristplanung.

Der AFP ist das integrierte Produkt aus den heutigen Leistungsaufträgen sowie dem Politikplan. Diese bisherigen Instrumente werden durch den AFP ersetzt.

Eckwerte

- (1) Einführung eines rollenden Aufgaben- und Finanzplans mit vierjährigem Planungshorizont.
- (2) Das jährliche Budget entspricht dem ersten Jahr des AFP. Das Budget ist damit in die Mittelfristplanung eingebettet.
- (3) Die heutigen Leistungsaufträge werden zusammengefasst in den neuen AFP integriert. Trotz Zusammenfassung müssen die steuerungsrelevanten Informationen enthalten bleiben. Der AFP bietet eine ausgewogene Darstellung von finanziellen und ausgabenseitigen Informationen.
- (4) Die im AFP beplanten Einheiten sollen mit den neu zu bildenden Bereichen der neuen institutionellen Gliederung übereinstimmen (vgl. hierzu die geplante Reorganisation der Verwaltung in Ziffer 5.5). Die bisherige Produktgliederung wird über den Beschrieb von Aufgaben und Leistungen abgedeckt.
- (5) Der AFP wird mit einer Richtlinie/Weisung des Gemeinderats (Planungsrichtlinie) angesteuert.
- (6) Die Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments werden an das neue Instrument angepasst (vgl. hierzu Ziffer 5.7). Namentlich soll ein Planungsdialog den regelmässigen Austausch sicherstellen.
- (7) Die Kategorisierung und Priorisierung der Investitionen sind zu verbessern. Investitionen sollen im AFP in einem eigenen Kapitel gesamthaft beplant und auch pro beplante Einheit oder pro Portfoliobereich beschlossen werden.
- (8) Die Offenlegung im AFP (und der Berichterstattung) reicht tiefer als die Budgetkredite definiert sind.

5.2.2 Prozess Aufgaben- und Finanzplanung

Der AFP ist das zentrale Instrument und Taktgeber der Planung von Aufgaben und Finanzen. Die Erarbeitung des AFP erfolgt im zeitlichen Ablauf wie unten gezeigt. Der detaillierte Prozessablauf auf Wochenbasis wird im Rahmen des Detailkonzept mit den übrigen Steuerungsprozessen im Detail ausgearbeitet.

Monat	Verwaltung	GR	ER
Jan.	Aktualisierung Planungsgrundlagen		
Febr.	Erarbeitung Planungsrichtlinie		
März		Beschluss Planungsrichtlinie	Einbezug der für Finanzen zuständigen Kommission vor Finalisierung der Planungsrichtlinien
April	Anpassungen Planung und Budget		

Monat	Verwaltung	GR	ER
Mai	Erster Entwurf Zahlen AFP und Anträge	Entscheide zum ersten Entwurf	
Juni	Zweiter Entwurf	Entscheide zweiter Entwurf	Information zum Planungsstand (in für Finanzen zuständige Kommission)
Juli/Aug.	Finalisierung Zahlenwerk, Vorbereitungen Kommentierung und Berichte	Abnahme Zahlenwerk AFP	
Sept.	Erstellung Antrag AFP	Beschluss Antrag AFP	
Okt./Nov.			Parlamentarische Beratung
Nov./Dez.			Beschluss Budget, Kenntnisnahme, fakultative Beschlüsse, u. a. (vgl. Ziff. 5.7)

Eine Prozess-Übersichtsdarstellung findet sich in Kapitel 5.8.

Als Option wird noch geprüft, den zweiten Entwurf des AFP nach den Sommerferien vorzulegen, damit erst später mit der Erarbeitung begonnen werden muss. Dadurch könnten die Arbeiten am Jahresbericht von denjenigen am AFP besser entflochten werden (Vermeidung einer Überschneidung).

5.2.3 Umsetzungshinweise

Die Strukturen und Inhalte des AFP sind im Rahmen des Detailkonzepts im Einzelnen festzulegen. Typische Inhalte sind im Anhang 8.2 aufgezeigt.

Die bisherigen Leistungsaufträge bilden die Basis für die künftigen Informationen im AFP **pro beplante Einheit (Verwaltungsbereiche/Abteilungen)**. Der AFP konzentriert sich dabei auf die wesentlichen Angaben. Bei der Konzeption des AFP kann auf diverse Beispiele aus anderen Gemeinwesen zurückgegriffen werden.

Die technische Machbarkeit des AFP muss frühzeitig abgeklärt werden, resp. ob dafür ein spezielles Publikations-Tool eingesetzt werden soll. Dafür, aber auch zur generellen Visualisierung und damit Strukturierung der Entscheidungsfindung, hat sich die Erstellung eines Prototyps in einer frühen Phase des Detailkonzepts bewährt.

5.3 Stärkung der strategiebasierten Planung

5.3.1 Kurzbeschreibung

Die Aufgaben der Gemeinde sollen verstärkt auf strategischen Grundlagen geplant und erfüllt werden. Die strategische Planung legt die lang- bis mittelfristig ausgerichtete Basis für die anschliessende rollende Planung mit dem AFP.

Der Begriff «Strategie» wird hier als grundsätzliche Stossrichtung, als konsistente, aber nicht zwingend umfassende Planung über mindestens vier Jahre angesehen, die eine Orientierung und einen Rahmen schafft für die operative Umsetzung von Aufgaben und Finanzen. Damit wird jedoch nicht eine scharfe Trennung zwischen strategisch und operativ Aufgaben postuliert, die für eine integrale Aufgabenerfüllung kontraproduktiv sein kann.

Eckwerte

- (1) Die langfristige strategische Ausrichtung wird weiterhin mittels Gemeinde-Leitbild sichergestellt (ca. 15 Jahre Planungshorizont). Das aktuelle Leitbild läuft noch bis 2030.
- (2) Der Gemeinderat erarbeitet im ersten Jahr einer Legislatur strategische Zielsetzungen für die ganze Gemeinde (Legislaturziele). Die Legislaturziele orientieren sich am Gemeinde-Leitbild und nutzen die strategischen Grundlagen aus einzelnen Aufgabenbereichen.
- (3) Die einzelnen Aufgabenbereiche definieren ihre fachspezifischen strategischen Zielsetzungen in besonderen Sachstrategien. Diese umfassen auch finanzielle Aussagen. Sie werden vom zuständigen Gemeinderatsmitglied dem Gemeinderat zum Beschluss vorgelegt und dem Einwohnerrat zur Kenntnis gebracht. Die Sachkommissionen des Einwohnerrats werden während der Erarbeitung der Sachstrategien einbezogen.
- (4) Die jährliche Planung in Rahmen des AFP basiert auf den Legislaturzielen und den Sachstrategien, kann aber in begründeten Fällen davon abweichen. Die wichtigsten Zielsetzungen sind im AFP pro geplanten Bereich zusammengefasst offengelegt.
- (5) Der Einwohnerrat kann im Rahmen der Beratung des AFP eine Anpassung der dort enthaltenen Zielsetzungen beschliessen (vgl. Entwicklungsziele in Kapitel 5.7). Er berücksichtigt dabei die finanzielle Situation der Gemeinde, wie sie im AFP dargelegt ist.

Die bisherigen Leistungsaufträge haben bereits strategische Ziele enthalten. Im Vergleich dazu sind die neuen strategischen Grundlagen dem Kompetenzbereich des Gemeinderates zugeordnet und über die Legislaturziele zu einer Gesamtsicht zusammengefasst.

Der Einbezug des Einwohnerrates, resp. seiner Kommissionen in der Erarbeitung der strategischen

Zielsetzungen ist ein wichtiger Prozessschritt, um die politischen Erwartungen frühzeitig abholen zu können und nicht erst im Rahmen der Budgetdebatten (vgl. Kapitel 5.7 und 5.8.2). Die Kommissionen beschliessen/genehmigen die Ziele jedoch nicht in diesem Konsultationsschritt, sondern erst über die Beratung des Aufgaben- und Finanzplans. Zu diesem Zeitpunkt sind die Planungen in einer Gesamtsicht integriert, der die aktuelle finanzielle Situation der Gemeinde berücksichtigt.

	Einwohnerrat	Gemeinderat	Verwaltung
Normative Ebene	Ordnungen	Reglemente	
	Gemeinde-Leitbild		
Strategische Ebene		Legislaturziele	
	Sachstrategien		
Operative Ebene	Aufgaben- und Finanzplan		
	Kredite/Beschlüsse	Kredite/Beschlüsse	Geschäftsplanung

5.3.2 Prozess Legislaturziele

Die Planung der Legislaturziele beginnt mit einem koordinierten Review und allenfalls Aktualisierung der bestehenden Sachstrategien. Diese Arbeiten der Verwaltung zusammen mit den zuständigen Gemeinderatsmitgliedern legen die Grundlage für erste Vorschläge und Hinweise für den Gemeinderat. Bis spätestens Ende des ersten Jahres der neuen Legislatur (Dezember/Januar) erarbeitet dieser die neuen Legislaturziele. Sie werden anschliessend für die Festlegung der Planungsrichtlinien des nächsten AFP verwendet.

Damit ergibt sich ab Beginn der Legislatur eine längere zeitliche Phase, bis die neuen strategischen Ziele des Gemeinderats vollständig in die rollende Planung integriert sind (davon ausgenommen sind natürlich die einzelnen Sachgeschäfte, bei denen die Ziele fortlaufend berücksichtigt werden können). Daher soll nach den Sommerferien bereits geprüft werden, welche strategischen Eckwerte in den laufenden AFP-Prozess eingebaut werden können. Langfristig könnte zudem geprüft werden, ob der Beginn der Legislatur früher im Jahr erfolgen könnte.

Am Ende der Legislatur wird ein Bericht zur Legislaturplanung erstellt, der entweder ein Teil des Jahresberichts sein wird, oder als eigenständiges Dokument publiziert wird.

5.3.3 Umsetzungshinweise

Die Erarbeitung von strategischen Zielen wird auf Stufe Gemeinde (Legislaturziele) und Aufgabenbereichen (Sachstrategien) obligatorisch. Dazu müssen Prozesse definiert, Vorlagen erstellt und die nötigen Kompetenzen der involvierten Personen geschult werden. Bei der erstmaligen Erarbeitung wird man auf den grundlegenden Zielen in den heutigen Leistungsaufträgen aufbauen können.

Teil der strategischen Zielsetzungen auf Stufe Aufgabenbereich sind auch übergeordnete strategische Vorgaben für den Finanzhaushalt (bisher: Finanzleitbild) sowie personalpolitische Grundsätze, das Sicherheitskonzept und andere übergeordnete, für die Gesamtverwaltung relevante Vorgaben.

Die strategischen Zielsetzungen dienen nicht nur einer konsistenten Geschäftsplanung. Sie bilden auch die Basis für das verwaltungsweite Risikomanagement.

5.4 Stärkung der Kompetenzen des Gemeinderats

5.4.1 Kurzbeschreibung

Die Zuständigkeiten des Gemeinderates sollen im künftigen Steuerungsmodell geklärt und die Kompetenzen gestärkt werden, ohne dass ein grundsätzlicher Systemwechsel in der Führungsstruktur erfolgen soll.

Eckwerte

- (1) Die grundsätzliche Organisation des Gemeinderats bleibt erhalten. Sieben Mitglieder sind mit Teilzeittätigkeiten tätig. Der Gemeinderat handelt als Kollegialbehörde.
- (2) Jedes Gemeinderatsmitglied ist für ein Ressort (Geschäftskreis) zuständig. Die Ressorts werden sachlich definiert (entsprechend der Verwaltungsorganisation: Ressort = Verwaltungsabteilung).
- (3) Die GR-Mitglieder sind für die sachlich-strategische Steuerung ihres Ressorts verantwortlich. Ihre Kompetenzen sollen ausgebaut werden:
 - a) Unterschriftsberechtigung in Angelegenheiten ihres Ressorts
 - b) Eigene Finanzkompetenz in ihrem Ressort (unterhalb der Limite für den Gemeinderat)
 - c) Weisungskompetenzen an die Verwaltung (Ressort)
 - d) Antragskompetenz
 - e) Agenda-Setting im Gemeinderat
 - f) Mitwirkung in der Festlegung der Stellendotation im Ressort
- (4) Differenzen im Bereich Ressourcenallokation können im Gemeinderat besprochen werden. Beschlüsse sind durch die Verwaltungsleitung umzusetzen.
- (5) Im Rahmen des Detailkonzepts soll ein Vorschlag zur Erhöhung der Finanzkompetenzen des Gemeinderats erarbeitet werden. Als Grundlage soll für die Klassifizierung in neue und gebundene Ausgaben die Schweizer Praxis übernommen werden. Gewisse Themen sind speziell zu regeln (z. B. Finanzanlagen, Planungsprojekte, Bürgschaften). Zusätzlich soll geprüft werden, ob einzelne GR-Mitglieder eigene Finanzkompetenzen (unter den Limiten des GR) erhalten sollen.
- (6) Der GR ist weiterhin die Anstellungsinstanz für Schlüsselpersonen der Verwaltung (vgl. Reglement). Er beschliesst zudem den neuen Stellenplan bis auf Stufe Ressort. Für die übrigen Stellen ist die Verwaltungsleitung (Ziff. 5.5.1) Anstellungsinstanz.
- (7) Die Höhe der Pensen der Mitglieder des Gemeinderats (derzeit 50% Gemeindepräsident, 25% Vizepräsident, 20% übrige GR-Mitglieder) muss mit den künftigen Zuständigkeiten und Kompetenzen übereinstimmen.
- (8) Auf die bisherigen obligatorischen internen Leistungsvereinbarungen wird verzichtet. Mit den Sachstrategien und dem AFP bestehen bereits ausreichende Grundlagen. Eine freiwillige Leistungsvereinbarung (Jahresplanung) in den Ressorts bleibt möglich.

Die Einführung des AFP wird die Steuerung und Führung durch den Gemeinderat per se stärken, weil eine jährliche Gesamtsicht über die Finanzen und Aufgaben der Gemeinde vorliegt. Zudem findet über die Legislaturziele sowie Sachstrategien eine Fokussierung auf die wichtigen Punkte statt.

Die Kompetenzen des GR in den Planungsinstrumenten können wie folgt zusammengefasst werden:

Instrumente	Entscheide des GR
Ordnungen	Erlass von Reglementen
Leitbild	Beschluss ; Erarbeitung des Leitbilds mit ER und Öffentlichkeit
Legislaturziele	Erarbeitung und Beschluss der Legislaturziele (alle vier Jahre)
Sachstrategien	Beschluss Sachstrategie auf Antrag des zuständigen Ressorts
AFP	Beschluss aller Inhalte, Antragsstellung an ER
Beschlüsse	Ausgabenbewilligungen (Verpflichtungskredite) Weitere Beschlüsse im Kompetenzbereich des GR

5.4.2 Umsetzungshinweise

Die Umsetzung der Änderungen erfolgt im Rahmen des heutigen Grundmodells der Verwaltungsorganisation und muss abgestimmt werden mit den organisatorischen Anpassungen in der Aufbaustruktur (vgl. Ziff. 5.5). Die Führungsstruktur des Gemeinderates soll der Aufbaustruktur der Verwaltung sowie der Planungseinheiten im AFP entsprechen.

Mit den Veränderungen in den Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der GR-Mitglieder, auch durch die Verwaltungsreorganisation, soll auch die Entschädigung geprüft werden. Die dafür angenommenen Pensen, resp. im aktuellen Modell die Höhe der Pauschalentschädigung, sollen dem tatsächlichen Aufwand entsprechen. Dabei sind aber nicht nur die zusätzlichen Kompetenzen gemäss Auflistung oben, sondern auch die gewonnene Effizienz in den Planungsprozessen zu berücksichtigen. Zudem besteht bereits heute die Möglichkeit, einen temporären Zusatzaufwand zu berücksichtigen, z. B. für Stellvertretungen, Vertretungen in verschiedenen Gremien oder anderen besonderen Situationen.

Bei der Definition der Höhe der Pensen ist zu beachten, dass diese im derzeitigen Gemeindeführungsmo-
dell kaum höher angesetzt werden können. Die Gemeindeverwaltung wird durch die Verwaltungsleitung
geführt. Diese ist so zu organisieren, dass sie den Gemeinderat auch weiterhin von zeitlichem Aufwand
entlastet.

5.5 Organisatorische Anpassung der Verwaltung

5.5.1 Kurzbeschreibung

Eckwerte

- (1) Die Verwaltung wird fachlich-operativ weiterhin von einer Verwaltungsleitung geführt. Sie führt die Verwaltung in Abstimmung mit den fachlich-strategischen Vorgaben der Mitglieder des Gemeinderats (Ziff. 5.4.1).
- (2) Die heutigen zwei Organigramme (blau / grün) werden zu einem einheitlichen, institutionell-funktionalen Organigramm zusammengeführt. Die damit festgelegte Struktur ermöglicht eine effiziente Führung und ist strukturierende Vorgabe für die Planung und Berichterstattung.
- (3) Die «blauen» Produktgruppen und Produkte werden als Aufgaben und Leistungen den künftigen Verwaltungseinheiten (Bereiche) zugeordnet. Dies wird eine Justierung der Verwaltungsstruktur nötig machen, ebenso eine Anpassung der Leistungsbezeichnungen (bisherige Produkte). Darüber hinaus können weitere Optimierungen geprüft werden, um die Führung der Verwaltung zu verbessern.
- (4) Die Gliederung der Verwaltung berücksichtigt, wenn möglich, die funktionale Gliederung nach HRM2.
- (5) Die Abteilungsleitenden haben im Gemeinderat *eine* Ansprechperson (Abteilung = Ressort).
- (6) Die Aufgaben der heutigen Geschäftsleitung und deren Positionierung werden geklärt. Die zentrale Funktion ist die abteilungsübergreifende Koordination, insb. die Begleitung bzw. Leitung von abteilungsübergreifenden Projekten.
- (7) Mit der Reorganisation wird auch die Struktur der Kostenrechnung angepasst. Ein Minimalstandard gilt für alle, eine ausgebaute Kostenrechnung können jene anwenden, die externe Leistungsempfänger haben und detaillierte Kosteninformationen benötigen. Dazu werden Vorgaben erarbeitet.
- (8) Interne Leistungsverrechnungen werden standardisiert und in der Anzahl verringert. Insbesondere sollen Verrechnungen basierend auf Ist-Zahlen der Leistungserfassung des Personals geprüft werden.

Für die Arbeiten am Detailkonzept kann folgende Aufbauorganisation als Ausgangslage definiert werden:

- Ressort (7) = Politisches Zuständigkeitsgebiet eines GR-Mitglieds. Entspricht inhaltlich der Abteilung.
- Abteilung (7) = Erste Gliederungsebene der Verwaltung, geführt von einer Abteilungsleitung. Die Abteilungen werden operativ von der Verwaltungsleitung geführt.
- Bereich (ca. 30) = Zweite Gliederungsebene. Einheiten innerhalb eines Ressorts, resp. Abteilung. Je nach Inhalten kann auch der Begriff «Betrieb» oder «Fachstelle» verwendet werden. Die Kostenstellen gliedern sich ebenfalls anhand der Bereiche.
- Stabsstellen (Anzahl offen) = vom Verwaltungsleiter geführte Querschnittsleistungen (heute «Fachbereiche» genannt).
- Aufgaben = Dritte Gliederungsebene: Die Hauptleistungen der Bereiche (i. d. R. auf der Stufe der heutigen Produkte).
- Leistungen = Vierte Gliederungsebene. Die heutigen Teilprodukte.

Die Begriffe «Produktgruppen», «Produkte» und «Teilprodukte» werden zur Verdeutlichung der neuen Strukturen bewusst nicht mehr verwendet.

5.5.2 Umsetzungshinweise

Verbindliche Entscheide zur künftigen Organisation werden in der Phase Detailkonzept getroffen. Im Rahmen des Teilprojekts «Organisation» wird eine breit abgestützte Arbeitsgruppe eingesetzt, bevor erste Zwischenentscheide fallen.

Die Änderung der Verwaltungsstruktur wird die Zeitreihen von Finanz- und Leistungszahlen beeinträchtigen. Es wird festzulegen sein, welche Vorjahreswerte mit vertretbarem Aufwand angepasst (restatet) werden können (vgl. analoge Fragestellung bei der Einführung neuer Rechnungslegungsgrundsätze).

5.6 Einführung HRM2 und Optimierung der Berichterstattung

5.6.1 Kurzbeschreibung

Eckwerte

- (1) Das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell der Kantone und Gemeinden HRM2 wird in Riehen mit dem Ziel eingeführt, keine Abweichungen vom Standard zu machen.
- (2) Bei Wahlmöglichkeiten und Ermessensspielräumen in der Einführung soll eine Anlehnung an die Lösungen des Kantons Basel-Stadt erfolgen, soweit diese für Riehen als zweckmässig erachtet werden. Es ist nicht beabsichtigt, Vorgaben der International Public Sector Accounting Standards umzusetzen, die über HRM2 hinausgehen.
- (3) Die Berichterstattung wird als Jahresbericht auf den AFP abgestimmt. Dies gilt insbesondere bei den Darlegungen pro Abteilung und beplante Einheiten. Im Kapitel zum ganzen Gemeindehaushalt soll der Jahresrechnung nach HRM2 ein klar definierter Platz eingeräumt werden.
- (4) Die Umstellung auf HRM2 bedingt eine Neubewertung der Liegenschaften, weil für Liegenschaften im Verwaltungsvermögen auf das in der Schweiz übliche Bewertungsverfahren (Anschaffungskostenprinzip) umgestellt wird und die Bewertung der Liegenschaften im Finanzvermögen (Verkehrswerte) überprüft werden müssen. Für das Management des Verwaltungsvermögens kommen auch weiterhin zusätzliche Kennzahlen und Werte zur Anwendung (z. B. Zustandswerte, Wiederbeschaffungswerte)
- (5) Die wichtigsten Ergebnisse der Berichterstattung werden zusätzlich in einer kurzen Broschüre veröffentlicht. Dies auch unter Bezug auf das Gemeindeleitbild und damit auf die nachhaltige Entwicklung.

Der Kanton Basel-Stadt macht Riehen keine Vorgaben zur Rechnungslegung. In der Schweiz haben aber fast alle Gemeinde auf HRM2 umgestellt oder sind in der Umsetzung. Eine Einführung von HRM2 stärkt die Rechnungslegung und vereinfacht die Ablieferung von Finanzstatistiken an Bund und Kanton.

Mit HRM2 kann die Qualität der Rechnungslegung zusätzlich gestärkt und das Vertrauen in die Zuverlässigkeit der Zahlen verbessert werden. Auch die zahlenmässige Vergleichbarkeit mit anderen Gemeinden wird verbessert (auch wegen der funktionalen Gliederung), ist aber infolge der Wahlmöglichkeiten in HRM2 wie überall in der Schweiz weiterhin limitiert.

5.6.2 Prozess

Monat	Verwaltung	GR	ER
Nov.	Abschlussweisungen erstellen		
Dez.	Update Abschlussweisungen nach Beschluss AFP	Beschluss Abschlussweisungen	
Jan.	Jahresabschluss (Zahlen)		
Febr.		Kenntnisnahme Jahreszahlen	
März	Jahresbericht	Beschluss Jahresbericht	Beratung in der für Finanzen zuständigen Kommission

Monat	Verwaltung	GR	ER
April			Beratung in Kommission(en)
Mai		Publikation Broschüre/Kurzbericht	Genehmigung Jahresbericht

Zum Zusammenspiel der Prozesse siehe Kapitel 5.8.

5.6.3 Umsetzungshinweise

Die Rechnungslegung in Riehen ist auf einem qualitativ soliden Stand, weist aber einige Sonderlösungen auf. Mit der Einführung von HRM2 gilt künftig eine schweizweite Praxis. HRM2 lässt aber seinerseits verschiedenste Wahlmöglichkeiten offen. Diese Ermessensspielräume sollen jedoch so genutzt werden, dass keine unnötigen Differenzen zur Rechnungslegung des Kantons entstehen.

Mit HRM2 erhält die funktionale Gliederung eine höhere Bedeutung für Riehen. Dabei werden Aufwand und Ertrag auf eine aufgabenorientierte Struktur verteilt. Dies ist die Grundlage für statistische Vergleiche zwischen Gemeinwesen. Heute ist die Aufschlüsselung der Positionen relativ aufwändig, weil weder die heutige Kostenstellengliederung noch die Produktesicht der funktionalen Gliederung entspricht. Daher soll versucht werden, die funktionale Gliederung auch in der Verwaltungsorganisation zu berücksichtigen, wo keine anderen wichtigen Gründe dagegenstehen.

Ein Wechsel der Rechnungslegung wirkt sich direkt auf die Art und Weise der Berechnung der Zahlen aus (neuer Kontenplan, neue Grundsätze für die Bilanzierung und Bewertung der Bilanzpositionen). Verbunden noch mit den organisatorischen Anpassungen (neue geplante Einheiten, siehe Kapitel 5.5) wird dies dazu führen, dass der Vergleich zu Vorjahreszahlen beeinträchtigt sein könnte. Es wird daher zu entscheiden sein, welche Vorjahreswerte zu Vergleichszwecken angepasst werden (sogenanntes Restatement, z. B: ein nach gleichen Grundsätzen erstelltes Vorjahresbudget).

5.7 Optimierung der Einflussmöglichkeiten des Einwohnerrats

5.7.1 Kurzbeschreibung

Mit dem AFP erhält der Einwohnerrat ein neues zentrales Instrument zur Steuerung von Aufgaben und Finanzen. Dies bietet Anlass dazu, auch die Einwirkungsmöglichkeiten des Einwohnerrats auf die Planung und Steuerung neu zu positionieren.

Eckwerte

- (1) Der Einwohnerrat beschliesst jährlich das Budget (als erstes Planungsjahr des AFP). Er erhält damit die Möglichkeit der jährlichen Einflussnahme auf die Gemeindefinanzen.
- (2) Der Einwohnerrat beschliesst im Rahmen des AFP zentrale strategische Zielvorgaben («Entwicklungsziele») auf Stufe Gemeinde (z. B. Haushaltsgleichgewicht, Steuerfuss, Selbstfinanzierungsgrad) oder auf Stufe Bereich (z. B. wichtigste strategische Ziele als Zusammenfassung der Sachstrategie). Die Entwicklungsziele werden vom GR beantragt. Ein Beschluss, resp. Änderung ist fakultativ – unverändert gültige Entwicklungsziele werden weitergeführt.
- (3) Er nimmt die drei auf das Budgetjahr folgenden Planjahre des AFP zur Kenntnis. Sie bilden die planerische Grundlage für die Budgets der kommenden Jahre (rollende Planung, vgl. 8.2.3). Damit behält der ER die Übersicht über die mittelfristige Entwicklung der Gemeindefinanzen – jährlich aktualisiert.
- (4) Die zuständigen Kommissionen des ER werden in den Planungsprozess einbezogen (Planungsdialog). Die Organisation der Kommissionen muss von der Spezialkommission noch erarbeitet werden.
- (5) Das Instrument des Planungsauftrags (Wirkung auf die Planjahre) wird überprüft und optimiert. Insbesondere sollen Aufträge schneller umgesetzt oder beantwortet werden.

Anhand der Planungsinstrumente lassen sich die Entscheide und Beschlüsse des ER wie folgt zusammenfassen:

Instrumente	Entscheide des ER
Ordnungen	Erlass von Ordnungen
Leitbild	Mitwirkung in der Erarbeitung mit GR und Öffentlichkeit
Legislaturziele	Kenntnisnahme der Legislaturziele des GR (alle vier Jahre)
Sachstrategien	Dialog mit GR via Kommissionen, Kenntnisnahme Sachstrategie
AFP	Beschluss Budgetkredite (Globalbudget pro Bereich, Investitionen) Beschluss Entwicklungsziele bei Bedarf Kenntnisnahme Planjahre 2-4, optional Planungsauftrag
Beschlüsse	Ausgabenbewilligungen (Verpflichtungskredite) Weitere parlamentarische Instrumente

Eine Detailsteuerung mit dem Budget (wie vor Prima über vierstellige Konten) wünscht niemand der am Prozess des Grobkonzepts Beteiligten. Detailinformationen sollen auf Verlangen zur Verfügung gestellt werden können.

5.7.2 Umsetzungshinweise

Die Spezialkommission wird in die Detailkonzeption des Steuerungsmodells einbezogen. Sie wird auch Themen der Organisation des Einwohnerrates im Zusammenhang mit dem Steuerungsmodell vorantreiben, beispielsweise die Organisation der Kommissionen. Unter anderem ist die Bildung einer Finanzkommission (anstelle der FiKoKo) zu prüfen. In diesem Fall wäre die Abstimmung der Aufgaben und Kompetenzen mit den übrigen Sach-/Fachkommissionen (insb. der Sachkommission für Behördendienste und Finanzen, SPBF) und der Geschäftsprüfungskommission wichtig.

Weitere Arbeitsthemen sind:

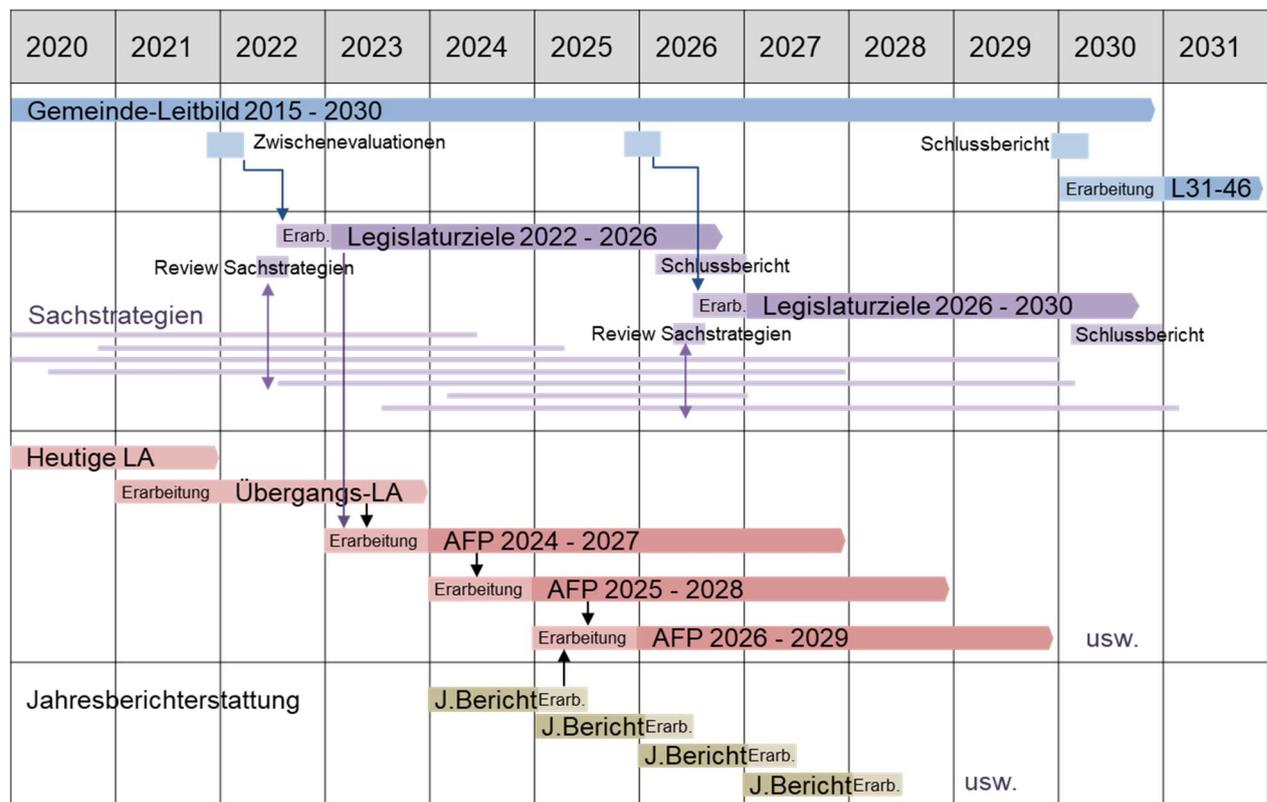
- Sachkommissionen durch ständige Fachkommissionen ersetzen?
- Zusammensetzung der künftigen Kommissionen nach Proporz?
- Welche Zahlen/Beschlüsse unterliegen dem fakultativen Referendum?
- Anpassung der operativen Sitzungs-Terminplanung;
- GesamtAbstimmung bezüglich Kompetenzen in der Ausgabenbewilligung (zudem: Kommunikation zur Funktion der Ausgabenbewilligung verbessern im Verhältnis zu den Nachtragskrediten).

Die Revisionen der Rechtsgrundlagen werden in enger Abstimmung mit der SpezKo und weiterer Kommissionen vorgenommen (vgl. inhaltlich in Kapitel 5.8.3).

5.8 Prozesse und weitere Themen

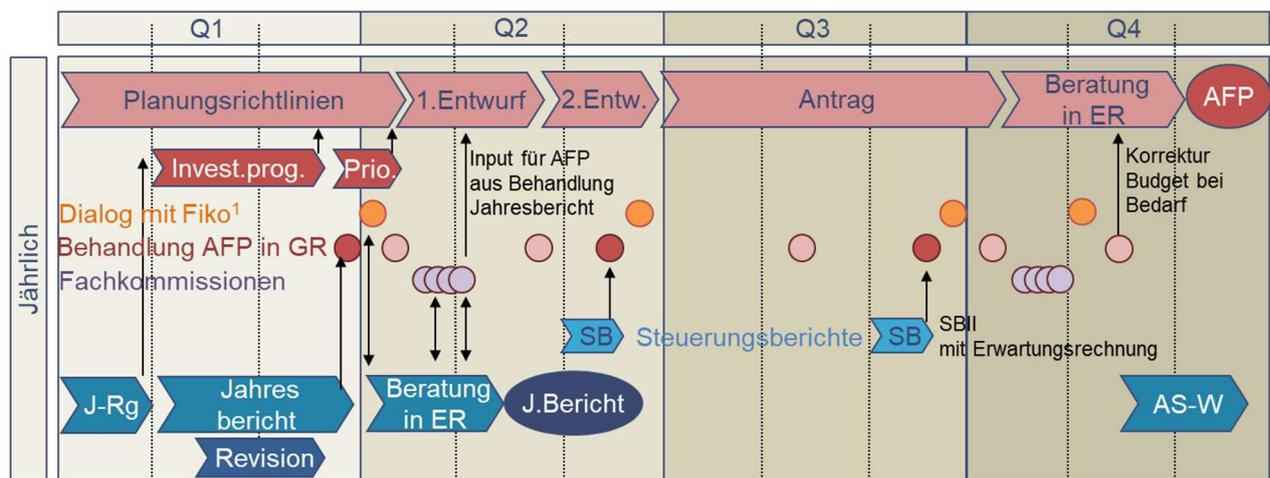
5.8.1 Prozessübersicht zur überjährigen Abstimmung

Die verschiedenen Planungs- und Berichterstattungsinstrumente sind zeitlich aufeinander abzustimmen.



5.8.2 Prozessübersicht zum Jahresablauf

Die Abbildung zeigt die jährlich ablaufenden Prozesse für die Hauptergebnisse AFP und Jahresbericht.



Legende: 1 Annahme Einführung Finanzkommission; AS-W = Abschlussweisungen, SB = Steuerungsbericht, J-Rg = Jahresrechnung, «J.Bericht» = Jahresbericht, Invest.prog. = Investitionsprogramm als Grundlage für AFP

Nebst der Neustrukturierung sollen auch weitere Optimierungen im Planungsprozess erfolgen, was auch für die übrige Zusammenarbeit zwischen GR und ER gilt:

- Frühzeitige Zeitplanung;
- Klarer Prozess mit fixen Terminen, Fristen für Beratung in Kommissionen und im ER festlegen und einhalten, Anzahl Sitzungen pro Thema wo möglich verringern mittels guter Vorbereitung und guten, vollständigen Unterlagen;
- Rasche Beantwortung von politischen Vorstößen, für das vorliegende Projekt primär mit Blick auf die Umsetzung/Beantwortung von Planungsaufträgen bis zum nächsten AFP.

5.8.3 Weitere Themen

Die Eckwerte in den vorangehenden Kapiteln zeigen die Breite der Aufgabenstellung im Projekt. Es gibt aber noch weitere Einzelthemen und Querschnittsaufgaben, die mit den Eckwerten abgestimmt werden müssen, unter anderem:

- Unterjährige Steuerung: Es sollen zwei «Steuerungsberichte» pro Jahr erstellt werden (siehe oben in der Prozesslandkarte) um den aktuellen Stand der Finanzen zusammenzutragen. Der zweite Steuerungsbericht umfasst eine Erwartungsrechnung fürs ganze Jahr. Eine allfällige Verknüpfung mit dem Kreditwesen (Nachtragskredite, Kreditüberschreitungen, Verpflichtungskredite) ist noch zu klären.
- Klärungen und Vereinfachungen im Bereich Ausgabenrecht, inkl. der Klassifizierung in neu/gebunden (bereits in Ziff. 5.4 erwähnt);
- Sicherstellung und Monitoring der kontinuierlichen, nachhaltigen Weiterentwicklung – hierbei wurde bereits die generellen Aufgabenüberprüfung als eine der Optionen erwähnt;
- Einführung eines Stellenplanes (vgl. auch Kapitel 5.4) mit entsprechenden Offenlegungen auch im AFP und im Jahresbericht.

Die nötigen **Anpassungen in der Informatik** und in den **rechtlichen Grundlagen** sind bisher nur summarisch geprüft worden. Folgende Aussagen sind möglich:

- Die nötigen Anpassungen an den normativen Grundlagen sind in der Summe massgeblich. Sie reichen von reinen sprachlichen Anpassungen bis zu strukturellen Veränderungen und inhaltlichen Änderungen (vgl. Anhang 8.6).

- Die Planung geht – ohne explizite Prüfung – davon aus, dass die bisherige Finanz- und Betriebsbuchhaltungssoftware Abacus den neuen Anforderungen gerecht wird – nach erfolgten Umstellungen und allenfalls Lizenzenerweiterungen. Diese Annahme erscheint machbar, weil in der Kosten- und Leistungsrechnung als Stossrichtung versucht wird, eine Vereinfachung zu erzielen und HRM2 gemäss Standard eingeführt wird. Dennoch muss diesen Abklärungen in der Phase Detailkonzept eine hohe Bedeutung zukommen, damit die Phase Realisierung effizient organisiert werden kann.

5.9 Zusammenfassung der erwarteten Wirkungen

Die aus der Analyse angeleiteten Prüffragen für die Beurteilung der Wirkungen sind:

- Wird das Modell einfacher und verständlicher?
- Bleibt die Qualität erhalten oder wird besser?
- Wird das Modell effizienter, kostengünstiger?

Die nachfolgende Tabelle versucht dazu einige allgemeine Aussagen zu machen. Eine vertiefte Prüfung könnte jedoch erst bei Vorliegen der Detailkonzeption vorgenommen werden.

Eckwerte	Zielbeitrag pro Kriterium		
	Einfachheit/Verständlichkeit	Qualität	Effizienz
Einführung AFP	Etabliertes Instrument, AFP als klares Lead-Produkt für die Planung	Vertiefte Steuerungsmöglichkeit (Bereiche als beplante Einheiten), jährliche Steuerungsmöglichkeit	Klarer, synchronisierter Prozess, weniger Sitzungen des GR, Aufbau auf Vorjahreswerten
Stärkung Strategie	Klärung der inhaltlichen Stossrichtung	Durchgängiges Zielsystem von Leitbild bis Sachstrategie als Basis des AFP	Gute strategische Grundlage entlastet Planungsprozess
Stärkung Kompetenzen GR	Kongruenz von inhaltlicher Zuständigkeit, Einflussmöglichkeit und extern wahrgenommener Verantwortung	Mehr Mitverantwortung des GR, bewusstere Entscheide	Klarer Lead je nach Fragestellung bringt Prozesseffizienz
Organisatorische Anpassung Verwaltung	Klare Struktur, die Führungs- und Leistungssicht vereinheitlicht	Klare Führungsstruktur und somit Spezialisierung	Erstellung funktionale Gliederung, einfachere Leistungsverrechnungen
Einführung HRM2	Verwendung anerkannter Standards, grössere Bedeutung der «bekannteren» Erfolgsrechnung	Gewisse Qualitätsverbesserung in einzelnen Themen, bessere Vergleichbarkeit mit Dritten	Einfachere Bewertung mit Anschaffungskostenprinzip
Optimierung Einflussmöglichkeiten ER	Klärung der Einflussmöglichkeiten allgemein	Siehe AFP	Klärung Zuständigkeiten für Finanzen (geplant)

Im Rahmen der Detailkonzeption sollen die Ziele geschärft werden, damit eine spätere Evaluation auf Grundlagen aus dem Projekt abstützen kann.

6 Umsetzungsplanung

6.1 Herausforderungen

Das Reformvorhaben gemäss den in Kapitel 5 dargelegten Eckwerten zeigt eine grosse Breite und auch Tiefe an Veränderungen. Anspruchsvolle Aufgaben für die Umsetzung sind:

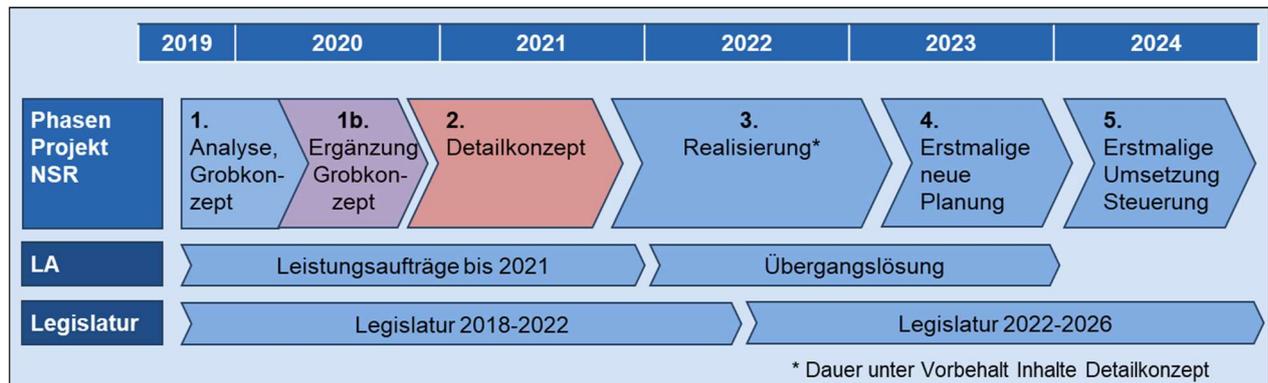
- die zahlreichen fachlichen Themen, die für den Wechsel auf das neue Steuerungsmodell zu bearbeiten sind. Sie beeinflussen die Kompetenzverteilung zwischen Exekutive und Legislative und bringen organisatorische Veränderungen im Bereich der Aufbau- wie Ablauforganisation mit sich;
- der damit einhergehende kulturelle Veränderungsprozess, der hier besondere Anforderungen stellt (Change Management);
- der Schulungsbedarf für Legislative, Exekutive und Verwaltung. Hier gilt es das nötige Verständnis für das neue Modell zu schaffen, so dass eine reibungslose Umsetzung gewährleistet werden kann;
- die umfassenden Anpassungen der normativen Grundlagen. Zu revidieren sind die Gemeindeordnung, die Finanzhaushaltsordnung (Totalrevision), die Revision des Organisationsreglements des Gemeinderates sowie weitere Erlasse und diverse Weisungen (z.B. im Bereich Rechnungslegung). Zudem sind Anpassungen in der Geschäftsordnung des Einwohnerrats nötig.
- die verschiedenen Neuerungen im Informatikbereich (z. B. für Kostenrechnung, Anlagebuchhaltung)
- die Anpassung im Bereich Rechnungslegung (inklusive des Restatements der Vermögenspositionen und Sicherstellung von Vergleichswerten in Vorjahren durch die Einführung von HRM2).

Die Breite an Themen bedingt den Einbezug vieler Verwaltungsmitarbeitenden. Gleichzeitig sind die Schlüsselpersonen für die fachliche Erarbeitung der obigen Themen neben dem weiterlaufenden Tagesgeschäft gleich mehrfach gefordert und müssen die notwendige Zeit – gerade auch vor dem Hintergrund weiterer laufender Projekte – freihalten können. Das Projekt ist entsprechend zu priorisieren und die Ressourcen sind zu sichern.

Für die Konzeption und Umsetzung ist genügend Zeit einzuplanen, wobei jedoch der von verschiedener Seite geäusserten Anforderung, dass alle wesentlichen Entscheide in der aktuellen Legislatur (bis Mai 2022) zu treffen seien, entsprochen werden soll.

6.2 Übersicht Projektphasen

Es wird angestrebt, die erstmalige Anwendung des künftigen Modells mit den AFP 2024-2027 vorzunehmen. Der Planungsprozess dazu würde im Frühjahr 2023 beginnen. Bis zu diesem Zeitpunkt müssten die meisten Umsetzungsarbeiten realisiert sein, namentlich in der Informatik und der Verwaltungsorganisation (Rechtsgrundlagen bereits früher). Dies bedingt, dass spätestens im Herbst 2021 die Detailkonzeption der fachlichen Lösungen abgeschlossen ist. Damit könnte die politische Erwartung, dass das neue Modell vor Ablauf der Legislatur fertig konzipiert und beschlossen ist, erfüllt werden.



Die Detailkonzeption soll im Dezember 2020 gestartet werden. Der Start wird dank dem in der Phase 1b ergänzten Grobkonzept einfacher fallen, weil in den zu bearbeitenden Themen bereits fortgeschrittene Grundlagen vorhanden sind. Damit bleibt auch der übergeordnete Projektzeitplan weiterhin machbar, wenn auch anspruchsvoll.

Gegenstand der Detailkonzeption ist auch die Erarbeitung der Vorlagen für die Anpassung der Gemeindeordnung (fakultatives Referendum) und weiteren Revision der Rechtsgrundlagen wie der Finanzhaushaltsordnung. Dem Einwohnerrat sollen die Beschlüsse zur Reform direkt auf der Basis der revidierten Erlasse vorgelegt werden, mit dem Detailkonzept als Grundlagendokumentation. Eine vorgezogene Abnahme des Detailkonzepts würde den Zeitplan unverhältnismässig verzögern.

Die Laufzeiten der derzeitigen Leistungsaufträge sind alle auf Ende 2021 terminiert. Parallel zur Erarbeitung des Detailkonzepts muss also eine Übergangslösung für zwei Jahre (2022 und 2023) definiert werden. Dabei ist das Ziel, nicht mehr viel Aufwand in die Überarbeitung zu stecken oder sogar zu prüfen, die Aufträge unverändert zu verlängern (vgl. Empfehlung der FiKoKo vom 31. Juli 2020, Nr. 18-22.067.01).

6.3 Abschluss Phase Grobkonzept

Das vorliegende Grobkonzept wird Mitte September dem Gemeinderat zum Beschluss vorgelegt. Gleichzeitig behandelt er den Kreditantrag für die nächste Projektphase, welcher dem Einwohnerrat für die Novembersitzung (25./26.11.2020) vorgelegt wird.

Die Spezialkommission Neues Steuerungsmodell erarbeitet auf Basis des Gemeinderatsbeschlusses zum Grobkonzept ihren Bericht zum neuen Steuerungsmodell.

Im Rahmen eines «Kaminfeuergesprächs» werden am 4. November 2020 die interessierten Mitglieder des Einwohnerrats über das neue Modell informiert.

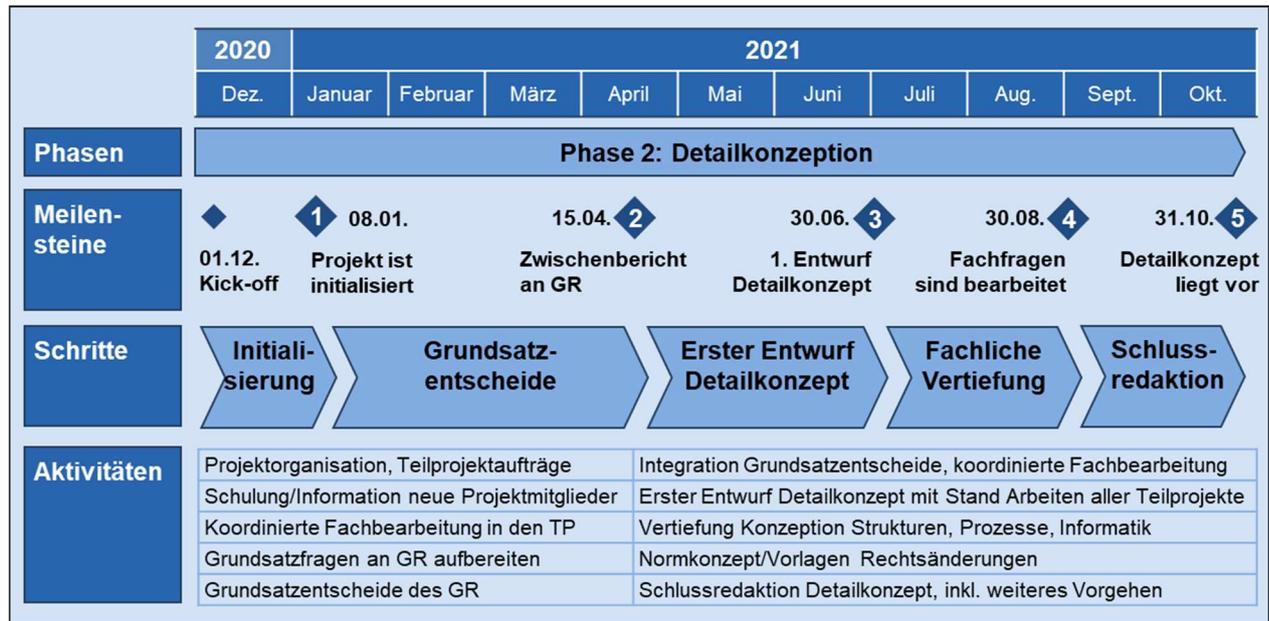
Verwaltungsintern werden die Mitglieder der erweiterten Geschäftsleitung (16.09.2020) sowie alle Teilnehmenden am Leitungstreffen (17.09.2020) über den Stand des Projekts und die Planung informiert.

6.4 Phase Detailkonzeption

6.4.1 Vorgehen und Meilensteine

Die Detailkonzeption soll nach aktueller Planung im Dezember 2020 starten, nach Freigabe der nötigen Kredite des Einwohnerrats im November. Mitte April 2021 soll ein erster Zwischenbericht im Gemeinderat mit fachlichen Grundsatzentscheidungen behandelt werden (Meilenstein 2). Bis vor den Sommerferien 2021 wird danach ein erster Entwurf des Detailkonzepts erarbeitet und dem Gemeinderat vorgelegt (Meilen-

stein 3). Bis zu diesem Zeitpunkt sollen alle grundlegenden Themen zum Steuerungsmodell und den Instrumenten (TP 1) geklärt sein, damit im Sommer darauf aufbauende, ergänzende Fachthemen im Bereich Aufbaustruktur, Kostenrechnung, Informatik und Recht vertieft werden können (Meilenstein 4) um schliesslich bis Oktober 2021 das Detailkonzept zu finalisieren und zu genehmigen (Meilenstein 5).



Die in der Grafik unten aufgeführten Zeitpläne und Aktivitäten sind provisorisch und müssen zu Beginn der Detailplanung vertieft und pro Teilprojekt konkretisiert werden, aus Sicht des Gemeinderats und der Verwaltung, wie auch des Einwohnerrats. Der Gemeinderat verlangt eine fachliche Vorabinformation und einen inhaltlichen Austausch bereits vor dem ersten Zwischenbericht.

6.4.2 Projektorganisation

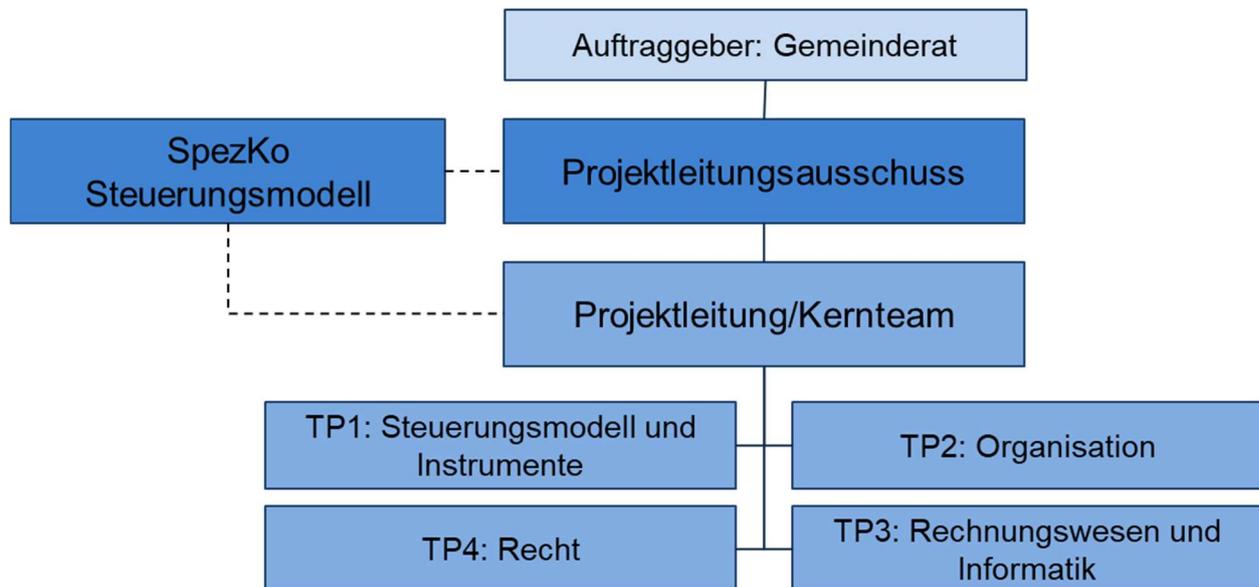
Die Arbeiten für die Phase Detailkonzept (Phase 2) müssen in verschiedenen Teams parallel erfolgen. Zu diesem Zweck sind vier Teilprojekte vorgesehen, die von der Projektleitung koordiniert werden.

Damit der Einwohnerrat weiterhin in den Veränderungsprozess eingebunden bleibt, wird begrüsst, wenn die Arbeiten in der Spezialkommission weitergeführt werden. Die SpezKo behandelt dabei auch Themen im eigenen Kompetenzbereich, wie z.B. die Organisation der Kommissionen. Die Projektleitung ist bereit, sie in diesen Aufgaben zu unterstützen. Einzelne Fachthemen sind auch in anderen Kommissionen zu beraten.

Der Projektleitungsausschuss soll neu als vorberatender Ausschuss des Gemeinderats positioniert werden. Die Vertretung des Einwohnerrats ist über die Spezialkommission sichergestellt.

Derzeit wird davon ausgegangen, dass die grosse Arbeitsgruppe aus den Mitgliedern der Spezialkommission, des Gemeinderats und der Verwaltung (wie am Workshop vom 29. Januar 2020) für ausgewählte Themen und ressourcenbedingt selektiv weiter eingesetzt werden kann. Beispielsweise könnte damit eine Information und Abstimmung von Teilen des Detailkonzepts vorgenommen werden.

Die Projektorganisation kann grafisch wie folgt abgebildet werden (in der Initialisierung der Phase Detailkonzeption zu überprüfen).



Die Projektleitung, die Teilprojekte und die SpezKo bearbeiten folgende Themen:

Gremium	Übersicht Aufgaben (Fokus Phase Detailkonzeption)
Projektleitung/Kernteam	<ul style="list-style-type: none"> • Projektinitialisierung, Definition der Projekt-Zielsetzungen, Konstituierung/Aufträge an Teilprojekte, Briefings, Koordination der Teilprojekte • Gesamtleitung der Projektaktivitäten, Führung der Teilprojekte und Teams, Sicherstellung effiziente Zusammenarbeit • Management der Veränderung unter Einbezug eines «Change Agent» (Person mit Fokus Organisationsentwicklung) • Berichterstattung und Antragsstellung an Projektleitungsausschuss, Vorbereitung Zwischenberichte und Entscheide des GR • Erstellung des Detailkonzepts mit Inputs aus allen Teilprojekten • Organisation und Leitung der Zusammenarbeit mit der SpezKo • Koordination mit Parallelprojekten • Kommunikationskonzept; Kommunikation zusammen mit PLA und GR
TP1: Steuerungsmodell und Instrumente	<ul style="list-style-type: none"> • Ausarbeitung Prototypen für AFP, Steuerungsbericht, Jahresbericht, Investitionsplanung, Planungsrichtlinien • Erstellung von Vorgaben für Sachstrategien, Legislaturziele, Entwicklungsziele, Verbindung zum Gemeindeleitbild • Definition der Steuerungsprozesse im ganzen Controllingkreislauf • Klärungen im Kreditwesen und der Ausgabenbewilligung • Konzeption der Entwicklungsprozesse und der nachhaltigen Entwicklung (basierend auf den bereits vorgesehenen Instrumenten) • Verbindung neue Instrumente mit übergeordneten Instrumenten wie Multiprojektmanagement, Führungsinformationen, Risikomanagement • Definition Vorschlag Übergangslösung für laufende Leistungsaufträge und Koordination mit diesen Arbeiten • Inhaltliche Vorbereitung von Schulungen mit Blick auf die Arbeiten in der Realisierungsphase

Gremium	Übersicht Aufgaben (Fokus Phase Detailkonzeption)
TP2: Organisation	<ul style="list-style-type: none"> • Definition Aufbauorganisation der Verwaltung (Verwaltungsleitung, Abteilungen, Bereiche, Aufgaben, Leistungen), mittels Zusammenführung der bisherigen Organigramme • Konzeption Führungsgremien der Verwaltungsleitung, inkl. Positionierung des Generalsekretariats • Definition der Eckwerte von Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten • Definition der Anpassungen im Bereich Kompetenzen Gemeinderat und seinen Mitgliedern • Definition/Überprüfung von Zielsetzungen und Indikatoren pro beplanten Bereich (Organisationseinheit) und weiteren Steuerungsgrößen • Vorbereitung der Überarbeitung/Erarbeitung der strategischen Grundlagen • Vorbereitung der Umsetzung der Reorganisationen
TP3: Rechnungswesen, Informatik	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse Anpassungsbedarf für eine Rechnungslegung nach HRM2 (Komponentenanalyse) • Erstellung Rechnungslegungsvorgaben (Handbuch) resp. Anpassung Handbuch Kosten-/Leistungsrechnung • Festlegung Kostenstellen, Konzeption interne Verrechnungen • Konzeption Restatement (Anpassung der Bilanzwerte, allenfalls rückwirkend) • Anpassungen im internen Kontrollsystem, Anpassungen Revision • Eruiierung Anpassungsbedarf in den Informatiksystemen, insb. Abacus, und Umsetzungsplanung • Prüfung Online-Publikationen von finanziellen und aufgabenseitigen Detailinformationen im Zusammenhang mit dem AFP • Prüfung IT-Tools zur Erstellung von AFP und Jahresbericht
TP4: Recht	<ul style="list-style-type: none"> • Erstellung Normkonzept und Synopsen • Fachpapiere für neue Regelungsthemen (z.B. Beitragswesen, Leistungsaufträge) • Revision Gemeindeordnung • Revision Organisationsreglement des GR • Revision Finanzhaushaltsordnung • Prüfung Anpassungsbedarf bei anderen Rechtsgrundlagen • Erarbeitung der Vorlagen an GR und ER zur Beschlussfassung
Spezialkommission (indikativ)	<ul style="list-style-type: none"> • Begleitung des Projekts NSR, insb. zu Inhalten und Prozessen, die den Einwohnerrat und seine Kommissionen betreffen • Mitwirkung und Beschlussfassung Revision rechtliche Grundlagen (allenfalls zusammen mit anderen Kommissionen) • Konzept Anpassung Geschäftsreglement und Jahresplanung bezüglich Terminen für AFP und Jahresbericht • Prüfung Einführung Finanzkommission, Überarbeitung Kommissionswesen

6.4.3 Ressourcenbedarf

Der Ressourcenbedarf für die Detailkonzeption ist im Antrag an den Einwohnerrat aufbereitet. Der Bedarf umfasst internen und externen Aufwand, wobei insbesondere der interne Aufwand infolge der zahlreichen Themen und Querverbindungen nur ansatzweise geschätzt werden kann.

Klar ist, dass das Projekt kurz- und mittelfristig in der Verwaltung relevante Ressourcen bindet. Das Projekt muss entsprechend priorisiert werden.

6.5 Phasen Realisierung und Einführung

Während die Inhalte und die dafür notwendigen Ressourcen für die Phase Detailkonzept nicht abschliessend, aber doch zuverlässig geschätzt werden können, ist die Planung der weiteren Phasen noch offener, weil sie von den Entscheidungen in der Detailkonzeption abhängt.

Folgende Aufgabenstellungen werden in der **Phase Realisierung** unter anderem zu bearbeiten sein:

- Unterstützung in der Beratung / Beschluss des ER (und GR) zu den revidierten Erlassen
- Vorbereitung Inhalte AFP pro geplante Einheit (Ziele, Projekte, ...)
- Organisatorische Umsetzung, u. U. Anpassung Stellen, Räume
- Erarbeitung des Stellenplans
- Strategische Ziele, Strategische Planungen (Sachstrategien)
- Zwischenevaluation Gemeinde-Leitbild als Grundlage für die Legislaturplanung
- Erstmalige Erarbeitungen Legislaturziele GR (ab Herbst 2022)
- Restatement Bilanzpositionen, insb. Sachanlagen im VV
- Erstellung technisches Umsetzungskonzept
- Kontenplan- und Kostenstellenumstellung, Umgliederungen, Umbuchungen
- Realisierung neuer IT-Tools, sofern beschlossen
- Erstellung Entwurf Planungsrichtlinien für ersten AFP
- Technische Schulungen an Systemen

Das Detailkonzept wird Vorgaben zur Organisation und zum Vorgehen bei diesen Arbeiten enthalten. Nach der Realisierungsphase wird die **erstmalige Anwendung** der neuen Steuerungsinstrumente begleitet. Nach den ersten Erfahrungen können Justierungen am Modell zur **Weiterentwicklung** beitragen.

6.6 Parallelprojekte

Das Projekt NSR muss in die bestehende Projektlandschaft integriert und damit abgestimmt werden. Der Zeitplan bedingt eine Priorisierung der Arbeiten am Steuerungsmodell. Nicht alle der unten aufgeführten Projekte wirken sich auf die fachlichen Inhalte des Steuerungsmodells auf, schränken aber die Verfügbarkeit personeller Ressourcen ein, namentlich jene von Schlüsselpersonen. Es ist somit nicht nur die Summe an Projekten und der dadurch verursachte Aufwand zu managen, sondern auch die Verteilung der Aufgaben auf einzelne Führungs- und Fachpersonen.

Projekttitel	Inhalte, Zielsetzungen und Schnittstelle zu NSR	Laufzeit	Ressourcenbedarf
eGever	Verwaltungsweite Einführung und Umsetzung der DMS Software «Axioma» inkl. Prozessanpassungen im Generalsekretariat. Der Ressourcenbedarf konzentriert sich auf FS Dokumentationsstelle, Zentralsekretariat, Fachbereiche Recht und Projekte & Informatik. Schnittstelle v. a. Abläufe GR/ER.	2018-2022	gering
Einführung HR-Informationssystem/Überarbeitung Zeiterfassung/Presento II	Einführung eines HR-Informationssystem sowie der Überarbeitung der Zeiterfassung für alle MA. Grosser Ressourcenbedarf konzentriert sich auf die Fachbereiche Personal, Recht, und Projekte & Informatik sowie auf das Rechnungswesen.	2020-2023	mittel

Projekttitle	Inhalte, Zielsetzungen und Schnittstelle zu NSR	Laufzeit	Ressourcenbedarf
Ortsplanerische Arealentwicklungen Dorfzentrum (mit FI)	Konzeptionelle Arbeiten im Themenbereich Arealentwicklung für das Dorfzentrum, Gemeindehaus und weitere mit hoher Priorität. Ressourcenbedarf konzentriert sich auf die Abt. BMU und Finanzen.	2020-offen	mittel
Diverse Bauprojekte (geplant und in Umsetzung)	Neubau Museum, diverse Strassensanierungen, Schulausweitung/Schaffung von temporären Schulraum, Verdichtung Gemeindehaus, Integration Gemeindegärtnerei in Werkhof. Die Projekte werden zwar im Rahmen des «Tagesgeschäfts» abgewickelt, binden aber viel Ressourcen bei Schlüsselfunktionen (AL FI / BMU / B&F, Leiter FS, FB Controlling und Recht).	2020-2023	gering
Datenschutz und Informationssicherheit	Umsetzung der Massnahmen in Teilprojekten aus dem Datenschutz-Audit 2019. Grosse Ressourcenbedarf konzentriert sich auf die Fachbereiche Recht, Personal und Projekte & Informatik sowie auf Schlüsselfunktionen in den Abt. Bildung und Familie und Sozialhilfe.	2020-2022	gering

In der Tabelle sind nicht alle Projekte der Gemeinde aufgeführt. Insbesondere sind viele Projekte in einzelnen Abteilungen nicht enthalten. Die Verwaltung führt eine Projektübersicht, die regelmässig aktualisiert und dem Gemeinderat zur Kenntnis vorgelegt wird und somit in der Planung der Detailkonzeption berücksichtigt werden kann.

6.7 Projektrisiken

Die nachfolgende Aufzählung zeigt die derzeitige Annahme an Risikopositionen. Den meisten Gefahren können den Gruppen «Ressourcenengpässe» und «Aufwandsteigerung» zugeordnet werden. Ihnen kann mit guter Planung, Vorbereitung, qualitativ guter Arbeit und der nötigen Priorisierung begegnet werden.

A) Risiko «Ressourcenengpässe»

Risiken (Gefahren)	Kommentar
Ressourcenknappheit durch Parallelprojekte	Wie bereits erwähnt bestehen bereits einige Parallelprojekte, welche die Schlüsselpersonen zeitlich parallel fordern. Ergänzende Projektaktivitäten können sich zudem aus den laufenden Arbeiten des vorliegenden Projekts ergeben (organisatorische und technische Umstellungen, Zusatzabklärungen im rechtlichen Bereich). Ressourcenknappheit wirkt sich negativ auf die Motivation zur Umstellung aus und führt zu höheren externen Kosten oder Projektverzögerungen.
Projektarbeiten kumulieren sich mit laufendem Betrieb	Die heutigen Prozesse in der Finanzplanung und -berichterstattung sowie selbstverständlich alle übrigen Aufgaben laufen neben dem Projekt weiter und müssen gewissenhaft ausgeführt werden. Es sind klare Projektfenster zu definieren, wann Projektarbeiten vorangetrieben, und wann der Fokus auf dem laufenden Betrieb liegt. Z. B. ist dies zu Beginn der neu geplanten Detailkonzeption zu beachten (Arbeiten am Jahresabschluss 2020).
Aufwändige Übergangslösung der Leistungsaufträge	Der oben erläuterte Projektplan sieht eine zweijährige Übergangslösung für die heutigen Leistungsaufträge vor. Deren Verlängerung im Sinne einer aktualisierten Fortschreibung darf im zweiten Halbjahr 2021 nicht zu viele Ressourcen binden. Es gilt, eine einfache Übergangslösung zu definieren, wie dies auch von der FiKoKo vorgeschlagen ist. Die Kommissionen und der Einwohnerrat müssen dafür gewonnen werden.

Risiken (Gefahren)	Kommentar
Externe Effekte führen zu zusätzlichen Ressourcenengpässen	Akute Herausforderungen für die Gemeinde wie im vorliegenden Fall von Covid-19 können die Projektarbeiten verlangsamen. Notwendig sind eine klare Priorisierung und Staffelung der verschiedenen Projekte.

B) Risiko «Aufwandsteigerung»

Risiken (Gefahren)	Kommentar
Mehraufwand in der Detailkonzeption, Projektverzögerung	Angesichts der Breite an Themen im Projekt ist es möglich, dass die Bearbeitung einzelner Themen zu aufwändigeren Abklärungen oder Abstimmungsaufwand führt (auch als Chance im Sinne einer Qualitätssteigerung). Verschiebt sich der Abschluss der Detailkonzeption, würde sich die Einführung des neuen Modells um ein ganzes Jahr verschieben (infolge der Bindung an den Erstellungsprozess des AFP). Eine Projektverzögerung wirkt sich zusätzlich negativ auf die Projektressourcen aus.
Parallelprojekte führen zu Abstimmungsschwierigkeiten	Inhaltlich unterschiedliche Ausrichtungen und Vorgaben erschweren die effiziente Konzeption des Steuerungsmodells.
Qualität des Detailkonzepts für die technische Realisierung	Durch die Grundlagen im ergänzten Grobkonzept besteht eine gute Grundlage für die Detailkonzeption. Würde aber in der Detailkonzeption die nötige Vertiefung und Konkretisierung nicht gelingen, müssten im 2022 für die technische Umsetzung noch grössere fachliche Vertiefungen geleistet werden, was den Zeitplan für die Realisierung verknappt.
Projektverzögerung durch Anpassungen oder Neuerungen in der Informatik	Die Planung geht davon aus, dass die heutigen Informatiksysteme (insb. Abacus) die neuen Anforderungen der Rechnungslegung und Kostenrechnung bewältigen können (schliesslich wird mit HRM2 eine schweizweit angewendete Norm eingeführt und die Kostenrechnung soll vereinfacht werden). Ein Mehraufwand könnte bei der Anschaffung von neuen ergänzenden IT-Tools, wie beispielsweise für die Erstellung des AFP und des Jahresberichts oder für Online-Plattformen entstehen. Hier ist auf bewährte Systeme abzustützen.

C) Weitere Risiken

Risiken (Gefahren)	Kommentar
Verzögerung Projektstart Detailkonzeption	Der Start der Detailkonzeption muss im Dezember starten, ansonsten der Abschluss im Herbst 2021 stark gefährdet wäre und für die Realisierung voraussichtlich nicht genügend Zeit zur Verfügung stünde.
Tempo der Detailkonzeption für indirekt Beteiligte	Ein Teilaspekt zum obigen Punkt der Zeitplanung soll hier noch hervorgehoben werden: Aus fachlicher Sicht und durch die Fachspezialisten lässt sich das Detailkonzept aus Erfahrung innerhalb der Zeit gut durchführen. Im vorliegenden, breit angelegten Projekt ist ein besonderes Augenmerk auf jene Personen zu legen, die weniger direkt in die Projektarbeiten eingebunden sind. Sie benötigen klare Zeitfenster, in denen sie den Projektfortschritt «verarbeiten» und dessen Wirkungen auf ihre Aufgaben analysieren können.
Widerstände gegen Einzelthemen	Der Reformbedarf ist breit abgestützt. Die Breite an zu bearbeitenden Aufgaben hat jedoch auch die Gefahr, dass sich Widerstände gegen einzelne Themen ungünstig kumulieren und das Projekt insgesamt gefährden können. Eine Priorisierung der Umsetzungsthemen und Konzentration auf das Wichtige wird nötig sein. Der Veränderungsprozess muss aktiv begleitet werden.

Im Rahmen des Risikomanagements des Grossprojekts ist natürlich auch die Nutzung der Chancen eines neuen Steuerungsmodell sicherzustellen (vgl. Kriterien in Kapitel 4.2 für den Projekterfolg).

7 Schlussbemerkungen

Das vorliegende ergänzte Grobkonzept zeigt die Ergebnisse einer breit abgestützten Analyse des Modells PRIMA und einer gemeinsamen Entwicklung der Eckwerte eines künftigen Modells.

An der Grobkonzeption haben der Gemeinderat, die Ratspräsidentin, die Mitglieder der Spezialkommission, die Verwaltungsleitung und verschiedene weitere Vertreter der Verwaltung mitgewirkt. Die Autoren danken für die konstruktive und angenehme Zusammenarbeit.

Das Grobkonzept legt die Basis für die folgende Detailkonzeption, in der die verschiedenen Themen in genügender Tiefe beschrieben und vorbereitet werden, dass danach die Realisierung starten kann. Die Eckwerte des Grobkonzepts sind verbindliche Grundlage für die Folgearbeiten am Detailkonzept. Vorbehalten bleiben anderslautende politische Beschlüsse. Selbstverständlich können später Anpassungen vorgenommen werden, wenn sich diese während der Detailarbeiten als zweckmässig erweisen.

Die Konzeption und Umsetzung des künftigen Steuerungsmodells mit all seinen organisatorischen Auswirkungen ist ein bedeutendes Entwicklungsprojekt der Gemeinde und muss priorisiert behandelt werden. Die nötigen Ressourcen müssen zur Verfügung stehen. Ein gewisser zeitlicher Druck für die Umsetzung ist dabei auch förderlich. Die Gemeinde steht mit diesem Projekt vor einem grossen Schritt. Für eine erfolgreiche Umsetzung wäre wertvoll, wenn die heute breit spürbare Freude an der Weiterentwicklung der Gemeinde erhalten werden könnte.

8 Anhang

8.1 Materialien Steuerungsmodell

8.1.1 Vergleich Instrumente in PRIMA und NSR

Aspekt	Bisher (PRIMA)	Neu (NSR)
Leitbild/Vision	<ul style="list-style-type: none"> Gemeinde-Leitbild 	<ul style="list-style-type: none"> Gemeinde-Leitbild, Beschluss durch GR, Mitwirkung ER und Öffentlichkeit (Prozess noch zu klären)
Strategische Grundlagen der Gemeinde	<ul style="list-style-type: none"> Verteilt in verschiedenen Leitbildern und Konzepten vorhanden Beschlussprozess unterschiedlich 	<ul style="list-style-type: none"> Legislaturziele des GR Entwicklungsziele (Übergeordnete Zielsetzungen, beschlossen vom ER im Rahmen der Behandlung des AFP, auf Antrag des GR) Sachstrategien/Konzepte pro Bereich, von GR beschlossen (vorab Dialog mit parlamentarischen Kommissionen)
Rollende Planung der nächsten 4 Jahre	<ul style="list-style-type: none"> Politikplan, als «Rahmen» für die divergent laufenden Leistungsaufträge. Primär Planungs-/Absicherungsinstrument des GR; Zielsetzungen primär für Folgejahr ER genehmigt Produktsummenbudget Jahr 1 und beschliesst Steuerfuss Kein Beschluss bei Investitionen im Rahmen Politikplan (oder Leistungsaufträgen) Planungsaufträge (derzeit ungenutzt) 	<ul style="list-style-type: none"> Aufgaben- und Finanzplan inkl. Budget und Leistungsbeschreibung pro beplanten Bereich Integrierendes Planungsinstrument von ER und GR/Verwaltung ER beschliesst Globalbudget pro beplanten Bereich (im Sinne «Netto-Bereichsbudget») ER beschliesst Nettoinvestitionen (oder Investitionsausgaben) pro Portfoliogruppe Planungsaufträge oder Finanzmotion für die Anpassung der Planungsjahre im AFP
Planung pro Leistungsgruppe	<ul style="list-style-type: none"> Leistungsaufträge mit Zielsetzungen und Globalkredit (auf Stufe Produktgruppe) 	<ul style="list-style-type: none"> Integriert in AFP (Planungsstufe etwas genauer als bis anhin)
Stellenplanung	<ul style="list-style-type: none"> Liste der IST-Stellen Offenlegungen von SOLL-Stellen im Politikplan 2020 	<ul style="list-style-type: none"> Stellenplan pro Abteilung (SOLL-Bestand) als Beschluss des GR Beschluss des ER zum Entwicklungspfad des Personalbestandes (als Teil der Entwicklungsziele) Offenlegung im AFP gesamthaft / pro Bereich
Einbezug Kommissionen des ER	<ul style="list-style-type: none"> Umfassend im Rahmen Leistungsaufträge Koordination durch FiKoKo 	<ul style="list-style-type: none"> Neu: Finanzkommission für AFP und Jahresberichterstattung, in Dialog mit GR im ganzen Jahr Fachkommissionen für Begleitung in der inhaltlichen Planung / bei Sachstrategien
Unterjährige Steuerung	<ul style="list-style-type: none"> Frühjahr: Trimesterkontrolle (kein Antrag an GR) August: Trimesterbericht mit Erwartungsrechnung 	<ul style="list-style-type: none"> 2 Steuerungsberichte, der erste «Light», der zweite mit Erwartungsrechnung Nachtragskredit/Kreditüberschreitung, wenn Globalbudget nicht ausreicht
Berichterstattung	<ul style="list-style-type: none"> Geschäftsbericht Genehmigung durch ER 	<ul style="list-style-type: none"> Jahresbericht Genehmigung durch ER

8.1.2 Instrumente im Einsatz – aus Sicht Einwohnerrat

Diese Tabelle beschreibt das Steuerungsmodell anhand von praktischen Fragestellungen. Es wird weiter zu ergänzen sein.

Handlungsbedarf aus Sicht ER	Instrumente in NSR	Bemerkungen
Mit der Höhe des geplanten Budgets für einen Bereich nicht zufrieden	<ul style="list-style-type: none"> • Dialog mit GR in Kommissionen ab Entwurf Planungsrichtlinie (März) • Budget geändert beschliessen während der Budgetdebatte (Ende Jahr) 	<ul style="list-style-type: none"> • Budgets können vom ER reduziert werden, jedoch ist dabei die Verbindung zwischen Aufgaben und Finanzen konstruktiv zu gestalten.
Mit dem geplanten Budget insgesamt nicht zufrieden	<ul style="list-style-type: none"> • Ablehnung und Rückweisung an den GR 	<ul style="list-style-type: none"> • Radikale Massnahme, allenfalls mit Anpassung einzelner Bereich verhinderbar • Umgang mit einem budgetlosen Zustand muss geregelt sein
Mit der Finanzentwicklung eines Bereichs nicht zufrieden	<ul style="list-style-type: none"> • Dialog mit GR in Kommissionen • Planungsauftrag für nächsten AFP 	<ul style="list-style-type: none"> • Planungsauftrag muss vom GR für den nächsten AFP entweder umgesetzt oder qualifiziert begründet abgelehnt werden.
Mit der Finanzentwicklung der Gemeinde nicht einverstanden	<ul style="list-style-type: none"> • Anpassung (Beschluss) von Entwicklungszielen, z. B. Selbstfinanzierungsgrad, ausgeglichene Rechnung, Steuerfuss, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Starkes neues Instrument für den ER, die Entwicklung der Gemeinde zu steuern
Mit der Entwicklung des Personalbestandes der Gemeinde nicht einverstanden	<ul style="list-style-type: none"> • Anpassung des Entwicklungspfades des Stellenplanes (Entwicklungsziel) 	<ul style="list-style-type: none"> • Beschlüsse zu einzelnen Stellen oder Stellenvorgaben für einzelne Ressorts sind nicht vorgegeben. • Beispiele aus der Praxis einzelner Stellen als Begründung anfügen von Planungsanträgen oder Budgetkürzungen.
Mit den strategischen Zielen eines Bereichs nicht einverstanden	<ul style="list-style-type: none"> • Diskussion in Fachkommissionen • Option: Anpassung von Entwicklungszielen auf Stufe Bereich • Planungsauftrag 	<ul style="list-style-type: none"> • Die zuständige Fachkommission wird in der Erarbeitung der Strategie eines Bereichs einbezogen; Beschluss aber beim GR. Umsetzungskontrolle des ER via AFP.
Langfristige Entwicklung der Gemeinde mitgestalten	<ul style="list-style-type: none"> • Mitwirkung bei einem neuen Gemeinde-Leitbild • Änderung von Ordnungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Derzeit keine «aktuelle» Frage, da Leitbild noch bis 2030 gültig. Heutiges Leitbild ist ziemlich umfangreich.
Unterjährig auf Finanzen Einfluss nehmen (innerhalb eines Budgetjahres)	<ul style="list-style-type: none"> • Beratung via Finanzkommission • Beschluss zu Nachtragskrediten • Option Kreditsperre 	<ul style="list-style-type: none"> • Das Modell bietet Möglichkeiten, sich unterjährig einzubringen, zusätzlich bereits zum jährlich rollenden AFP.
Nicht einverstanden mit der Jahresberichterstattung	<ul style="list-style-type: none"> • Nicht-Genehmigung des Jahresberichts • Einbringen der Themen in den Planungsprozess 	<ul style="list-style-type: none"> • Mit NSR wird insb. versucht, solche Punkte/Themen vorwärtsgerichtet einzubringen.
Vorbringen von anderen aktuellen Einzelthemen, unabhängig vom Planungs- und Berichterstattungsprozess	<ul style="list-style-type: none"> • Kreditbeschlüsse (Ausgabenbewilligung) • Anzug • Motion; Option: Finanzmotion • Interpellation, kleine Anfrage 	<ul style="list-style-type: none"> • Einige parlamentarische Instrumente sind vom neuen Steuerungsmodell nicht direkt betroffen. Anpassungen werden in Teilprojekt Recht oder via SpezKo noch detailliert besprochen.

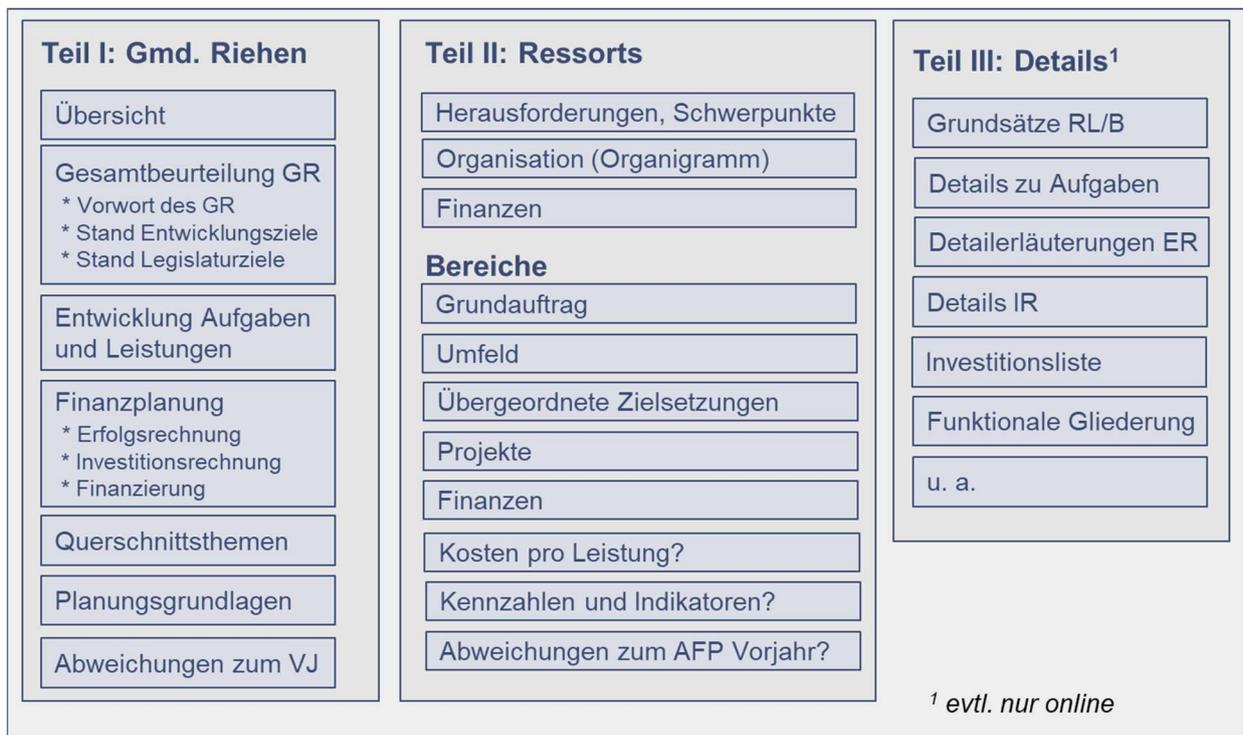
Oben nicht jedes Mal aufgeführt, aber im Modell NSR wichtig, ist der strukturierte Dialog zwischen der für die Finanzen zuständigen Kommission (und auch weiteren Kommissionen) und dem Gemeinderat im Jahresverlauf, siehe Prozessdarstellungen.

8.2 Materialien Aufgaben- und Finanzplan

8.2.1 Inhaltsübersicht

Zum Aufbau des AFP besteht ein separates Arbeitspapier, welches die folgenden Strukturen und Inhalte beschreibt. Darauf kann in der Detailkonzeption aufgebaut und die verschiedenen enthaltenen Optionen bearbeitet werden.

AFP



8.2.2 Art der Publikation

Während der Konzeption des AFP gilt zu klären, wie umfassend soll das Standardprodukt des AFP sein soll. Eine massgebliche Reduktion des Umfangs kann erzielt werden, wenn Detailangaben online individuell abrufbar sind.

Standard-Publikationen		Individuelle Online-Abfragen
Var1: Standart-Paket	Var2: Mischform(en)	Var3: Fokus Online
Umfassendes Berichtspaket (print/pdf), repräsentatives Nachschlagewerk, 200+ Seiten	Reduziertes Berichtspaket (print/pdf), ohne Detailerläuterungen, knappe Texte und Aufzählungen, 100-150 Seiten	Bericht mit Fokus auf Entscheiden (Globalbudgets, politische Leistungsaufträge, Investitionskredite), situierender Kommentar, 30 Seiten
PDF online abgelegt, evtl. Detailkonten ER/IR abrufbar	Gewisse Onlinedaten für individuelle Auswertungen, open finance, verlinktes PDF	Online-Portal mit allen Angaben, alle Stufen, periodisch aktualisiert, individuelle Druckoptionen

8.2.3 Rollende Planung

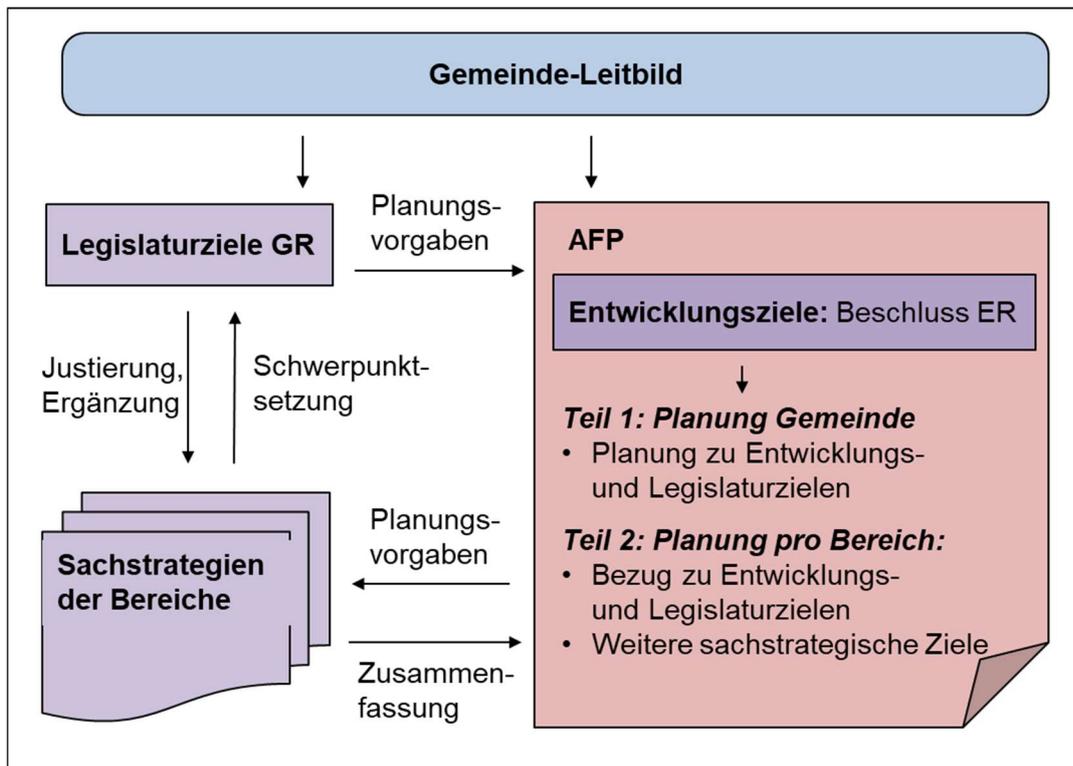
Die rollende Planung des AFP wird wie folgt umgesetzt: Die Planjahre 2-4 des aktuellen AFP bilden den Ausgangspunkt für den neuen AFP. Zuerst werden die Planungsgrundlagen aktualisiert, woraufhin die Budgetierungs-/Planungsrichtlinien erstellt werden. Im Planungsprozess erfolgen Änderungsanträge der Bereiche und Abteilungen, die zu begründen sind und vom GR entweder gutgeheissen oder abgelehnt werden, bis schliesslich der neue AFP dem ER vorgelegt wird. Nach dessen Anpassungen liegt der AFP definitiv vor und dient als neue Grundlage für die nächste Planungsrunde.

	2019 Budget	2020 Plan	2021 Plan	2022 Plan	CHF
1. Zweites Planjahr aktueller AFP	233	235	240	240	
2. Aktualisierung Planungsgrundlagen		232	241	241	242
3. Budgetierungsrichtlinie		230	241	242	242
4. Änderungsanträge der Bereiche		240	242	242	243
5. Neuer AFP und Budget		2020 Budget 238	2021 Plan 242	2022 Plan 242	2023 Plan 243

8.3 Materialien Strategiebasierte Planung

8.3.1 Zusammenhang der Planungsinstrumente

Das Leitbild, die Legislaturziele, die Sachstrategien und der AFP inkl. Entwicklungsziele sind aufeinander abzustimmen:



8.3.2 Sachstrategien

Künftig soll jeder beplante Bereich über eine strategische Grundlage verfügen. Bereits heute bestehen Konzepte und Planungen, die diese Aufgabe ganz oder teilweise erfüllen. Sie weisen unterschiedliche Ausprägungen und Detaillierungsgrade auf:

Themenbereich	Bestehende Leitbilder, Strategien, Konzepte (nicht abschliessende Aufzählung)
Finanzen und Steuern	<ul style="list-style-type: none"> Finanzleitbild, Grundsätze der Finanzpolitik Wirtschaftsleitbild Informatik-Leitbild IT-Strategie Strategie für gemeindeeigene Immobilien Richtlinien für den Umgang mit Baurechten (sowie die Unterstützung von Wohnbaugenossenschaften)
Gesundheit und Soziales	<ul style="list-style-type: none"> Kurzbericht Alterskonzept Leitbild Riehen 2018-2030
Bildung und Familie	<ul style="list-style-type: none"> Konzept Förderung ausserschulischer Musikunterricht Familienpolitisches Leitbild
Kultur, Freizeit und Sport	<ul style="list-style-type: none"> Kulturleitbild

Themenbereich	Bestehende Leitbilder, Strategien, Konzepte (nicht abschliessende Aufzählung)
	<ul style="list-style-type: none"> • Jugendleitbild 2016 – 2030 • Sportanlagenkonzept
Mobilität und Versorgung	<ul style="list-style-type: none"> • Winterdienstkonzept • Buskonzept • Velokonzept • Energiekonzept • Eignerstrategie WVR • Genereller Entwässerungsplan • Abfallkonzept
Siedlung und Landschaft	<ul style="list-style-type: none"> • Quartierrichtpläne • Bewässerungskonzept • Pflege- und Entwicklungskonzept • Natur- & Landschaftsschutzkonzept • Leitbild Landwirtschaft Riehen und Bettingen 2020-2030 • Jungwaldpflegekonzept • Waldrandpflegekonzept

Diese Grundlagen werden für die künftigen Sachstrategien weiterverwendet. Es soll mittelfristig eine gewisse Vereinheitlichung der Inhalte (vorgeschriebene Mindestinhalte) erzielt werden.

8.4 Materialien Organisation der Verwaltung

8.4.1 Weiterführung Gemeindeführungsmodell

Als Projektrahmenbedingung wurde vom Gemeinderat festgelegt, dass das heutige Modell für die Gemeindeorganisation und -führung («CEO-Modell») weitergeführt und optimiert wird. Die Anzahl an Gemeinderatsmitgliedern soll unverändert bleiben.

Die verschiedenen Gemeindeführungsmodelle (vgl. Kapitel 2.3) wurden in der Phase 1 dennoch nochmals aufgearbeitet und am gemeinsamen Workshop des Gemeinderats mit der SpezKo und der Verwaltung diskutiert, verglichen und der Grundsatz des Festhaltens am bisherigen Modell als Eckpunkt festgehalten. Der Gemeinderat hat dies im April 2020 bestätigt.

Weiterhin besteht von Mitgliedern des Einwohnerrats das Ansinnen, das Gemeindeführungsmodell nochmals zu diskutieren. Materiell passt die Fragestellung zwar zum vorliegenden Projekt eines neuen Steuerungsmodells, würde aber zusätzliche Komplexität ins Projekt bringen, das ohnehin bereits ein sehr breites Spektrum an Aufgabenfeldern abdeckt. Aus Sicht der externen Begleitung würden die zusätzlichen Fragestellungen (Grösse des Gemeinderats, Penserverteilung, operative Führung der Abteilungen, Führung der fachlichen Querschnittsthemen), kombiniert mit den anstehenden Wahlen, den Rahmen des Projekts mit dem ins Auge gefassten Zeitplan sprengen.

8.4.2 Grundsätze für die Bildung von Bereichen

Die Strukturierung von Bereichen ist für das Steuerungsmodell nicht nur für die Führung der Verwaltung wichtig, sondern auch in der Definition der Budgetkredite oder die Konzeption der internen Verrechnungen. Diese organisatorischen Arbeiten sind in der Phase 1b zur Ergänzung Grobkonzept nicht inhaltlich vorangetrieben worden. Es wurden aber mögliche Themen für die Diskussion erkannt und Beurteilungskriterien festgelegt.

Allgemeines zur Organisation

- Sieben Abteilungen/Ressorts sind gemäss Projektdefinition als Rahmenbedingung vorgegeben. Die nächsttiefere Planungsebene wird zusammenfassend als «Bereich» definiert.
- Auch die Verwaltungsleitung ist für die Planung, beispielsweise im AFP, als Bereich definiert. Planungsebene ist in diesem Fall nicht gleich Führungsebene.

Vorgehensidee die Detailkonzeption:

- Schritt 1: Minimalanpassungen definieren, die für das Steuerungsmodell nötig ist.
- Schritt 2: Wo ein Handlungsdruck besteht oder wo grössere Chancen vermutet werden: Veränderungen priorisieren und umsetzen, sofern Kapazität für die Umsetzung vorhanden ist.

Beispiele für Kriterien für die Bildung von Bereichen:

- Einfache Anpassungen anstreben
- Bereiche nicht zu klein definieren, sonst wird die Steuerung zu detailliert. Beispiel: «Controlling» ist kein separater Bereich, aber beispielsweise «Verwaltungsleitung» inkl. Controlling und anderen Themen. Als erste Zielgrösse sollten 3-4 geplante Bereiche pro Ressort angepeilt werden.
- Wo möglich ausgeglichen grosse Abteilungen schaffen
- Durch praxistaugliche und einfache Strukturen effizientes Arbeiten ermöglichen
- Synergien nutzen, vom gemeinsamen oder komplementären Fachwissen profitieren
- Klare Führungsstruktur und klare Führungsgremien festlegen
- Schnittstellen und Verrechnungsproblematiken vermeiden. Anzahl nötige interne Verrechnungen reduzieren. (Hinweis: die Organisation wichtiger Input für die Festlegung der KORE)
- Aufsichts-/Kontrollfunktionen trennen von Umsetzung
- Funktionale Gliederung aus der Statistik/Rechnungslegung wo möglich berücksichtigen.

8.4.3 Themen für die Reorganisation

Im Rahmen der Grobkonzeption wurden einige Themen zusammengetragen, die es in der Detailkonzeption zu klären gilt. Entscheide zur künftigen Aufbaustruktur wurden noch nicht gefällt.

Die Verbindung des «blauen» Organigramms (Produkte) und dem «grünen Organigramm» (Ressourcen) ist je nach heutigen Struktureinheiten unterschiedlich komplex. Es wird erwartet, dass bei den folgenden Abteilungen weniger grosse strukturelle Herausforderungen entstehen:

- Kultur, Freizeit, Sport
- Bildung und Familie
- Gesundheit und Soziales

Hier dürfte im Vordergrund stehen, die richtigen «Aufgabengruppen» für die Bildung der zu beplanenden Einheiten zu finden.

Bei der heutigen Abteilung «Publikums- und Behördendienste» wird zu prüfen sein, ob die Zuständigkeiten mit Ziel eines Präsidialressorts ergänzt werden. Die Positionierung des Generalsekretariats, der Kommunikation oder der Entwicklungszusammenarbeit wird zu prüfen sein.

Für die übrigen Abteilungen sind die Zuordnungen komplexer und im Detailkonzept zu prüfen:

- Zuordnung der Fachkompetenzen im Themenfeld «Bau». Dabei gibt es verschiedene Aspekte, die teils bewusst getrennt oder aus Effizienzsicht bewusst zusammengeführt werden müssen. Dazu gehört die Ortsplanung, Arealentwicklung, Unterhalt und Erneuerung von Verwaltungsvermögen, Bewirtschaftung von Finanzvermögen, Hoch- und Tiefbau, Werkhof.
- Die Finanzabteilung könnte im Sinne einer ganzheitlichen Ressourcensteuerung auch das Personal und das Controlling umfassen – wobei allerdings anzumerken ist, dass es sich im Rahmen des

Gemeindemodell mit Verwaltungsleitung um klassische Supportleistungen ebendieser Leitungsfunktion handelt.

8.5 Materialien Einführung HRM2

Die Einführung von HRM2 ist in Riehen unbestritten. Angesichts der vielen Wahlmöglichkeiten lautet die Frage eher, in welcher Form HRM2 eingeführt wird. In der Detailkonzeption wird eine Analyse und Konzeption jeder Komponente (Themenbereiche der Rechnungslegung) vorgenommen. Die nachfolgende Tabelle zeigt Beispiele für zu klärende Punkte.

Komponenten/ Themen RL	Bemerkungen / Fragen / Möglichkeiten (nicht abschliessende Auflistung)
Abgrenzungen	<ul style="list-style-type: none"> • Grenzwerte/Bilanzierungsgrenze festlegen, z. B. 10'000? • Katalog von Abgrenzungen/Ausnahmen
Sachanlagen	<ul style="list-style-type: none"> • Aktivierungsgrenze: 50'000.wie BS? • Sammelaktivierung erlauben oder nicht • Anlagekategorien, Trennung Boden und Bauten? • Abschreibungen: Linear nach Nutzungsdauer, Beginn mit Start der Nutzung (Achtung: Wiederbeschaffung separat steuern) • Neubewertung Verwaltungsvermögen, Umgang mit Aufwertungsbeitrag («Reserve») • Neubewertung Finanzvermögen?
Vorfinanzierungen und zusätzliche Abschreibungen	<ul style="list-style-type: none"> • Zulässigkeit klären (aus Sicht RL verzichten) • Klärung der Verbuchung; via a.o. Aufwand?
Investitionsbeiträge	<ul style="list-style-type: none"> • Netto- oder Bruttoverbuchung
Steuern	<ul style="list-style-type: none"> • Soll-Prinzip (BS: Steuerabgrenzung auf das Fälligkeitsjahr)
Rückstellungen und Eventualpositionen	<ul style="list-style-type: none"> • Rückstellungsdefinition, Rückstellungsspiegel • Gewährleistungsspiegel • Abstimmung mit Risikomanagement
Geldflussrechnung	<ul style="list-style-type: none"> • Direkte / indirekte Methode
Konsolidierung / Beteiligungen	<ul style="list-style-type: none"> • Keine konsolidierte Rechnung einführen • Bewertungen mit At Equity-Methode • Beteiligungsspiegel • Abstimmung mit Teilnehmungsmanagement
Spezialfinanzierungen	<ul style="list-style-type: none"> • Erfassung möglicher Bereiche, die üblicherweise als Spezialfinanzierungen geführt werden, Klärung, ob neue eingeführt werden (es gab Einsparungen, weil keine Spezialfinanzierung geführt wurde; Ausweg dann mit KORE gefunden). • Überprüfung der Themen, die heute unter dieser Position geführt werden
Berichterstattung/Offenlegung	<ul style="list-style-type: none"> • Vgl. Arbeiten an AFP • Gliederung ER, IR; Bilanz, GFR, EK-Nachweis • Anhang der Jahresrechnung gestalten • Kurzbroschüre • Online-Publikationen

8.6 Materialien Anpassung der Rechtsgrundlagen

8.6.1 Allgemeines

Das Projekt NSR führt zu einer umfassenden Anpassung der Organisation und der Steuerung der Gemeinde, insbesondere durch

- eine Neuordnung der Steuerung von Aufgaben und Finanzen, inkl. Kredit- und Ausgabenrecht;
- eine Neuordnung der verwaltungsinternen Zuständigkeiten in Bezug auf die Aufgaben;
- verschiedene Anpassungen im Bereich Parlamentsorganisation.

Es sind mehrere Erlasse betroffen (siehe unten). In der Detailkonzeption ist eine Rechtsanalyse vorzunehmen, um weitere anzupassende Erlasse zu identifizieren. Zudem muss geprüft werden, ob Bedarf an zusätzlichen Normen entsteht (beispielsweise im Bereich externer Leistungsvereinbarungen).

Pro zu überprüfenden Erlass wird in der Detailkonzeption eine Synopsis geführt, welche zuerst den Anpassungsbedarf sammelt und später die Überführung in die neuen Erlasse beschreibt.

Die Anpassungen haben das kantonale Recht zu respektieren. Das Gemeindegesetz vom 17.10.1984 (Stand 7.12.2014; SG 170.100), lässt den Gemeinden allerdings einen beachtlichen Handlungsspielraum.

8.6.2 Revisionsbedarf einiger Erlasse

Gemeindeordnung (GO)

Das Projekt hat eine Anpassung der Gemeindeordnung vom 27.2.2002 (Stand 19.7.2010; RiE 111.100) zur Folge. Allerdings ist absehbar, dass die Systematik nicht grundlegend zu verändern ist, so dass keine (materielle) Totalrevision notwendig wird.

Zu überprüfen/revidieren sind beispielsweise die Zuständigkeiten von ER und GR, das Kommissionswesen, die Führungsinstrumente für die Steuerung des Gemeindehaushalts, Budget und Rechnungslegung.

Geschäftsordnung Einwohnerrat (GO ER)

Die Geschäftsordnung des Einwohnerrats der Einwohnergemeinde Riehen vom 24.10.2002 muss in einigen Bestimmungen revidiert werden.

Zu überprüfen/revidieren sind beispielweise die parlamentarischen Vorstösse, insb. der Planungsauftrag, die Finanzkoordinationskommission, resp. evtl. neu die Aufgaben und Abstimmung zwischen neuer Finanzkommission und Sach-/Fachkommissionen

Es wird zu entscheiden sein, ob die GO ER in eigenständiger Vorlage oder als indirekte Änderung zusammen mit der Gemeindeordnung revidiert werden soll. Da die beiden Vorlagen voneinander abhängig sind, ist eine gemeinsame Vorlage zu begrüssen. Eine Variante wäre indessen eine zeitlich vorgezogene Revision der GO.

Finanzhaushaltsordnung (FhO)

Die Finanzhaushaltsordnung der Einwohnergemeinde Riehen vom 28.11.2002 (Stand 9.3.2015; RiE 610.100) muss umfassend angepasst werden.

Zu überprüfen/revidieren sind z. B. die Bestimmungen zum Politikplan, der Leistungsaufträge, Leistungsvereinbarungen, Rechenschaftsberichte, Produktsammenbudget, Gliederung der Leistungs- und Kostenrechnung, Strukturkosten, Zuständigkeiten ER / GR, Klärungen im Ausgaben- und Kreditrecht.

Wie bei der GO ER wird zu entscheiden sein, ob die GO ER in einer eigenständigen Vorlage oder als indirekte Änderung zusammen mit der Gemeindeordnung revidiert werden soll. Da die beiden Vorlagen voneinander abhängig sind, ist eine gemeinsame Vorlage zu begrüssen.

Organisationsreglement (OgR)

Das Reglement über die Organisation des Gemeinderats und der Gemeindeverwaltung vom 17.12.2002 (Stand 1.8.2019; RiE 153.100) bedarf einer umfassenden Revision. Das OgR kann gestützt auf § 25 Abs. 3 Bst. e vom Gemeinderat erlassen werden.

Zu überprüfen/revidieren sind eine Vielzahl an Regelungen, unter anderem die Geschäftskreise, die Zuständigkeiten, Produktgruppen, Kontrollstellenverantwortung, Verwaltungsleitung, Generalsekretariat, Abteilungsleitungen, Geschäftsleitung, erweiterte Geschäftsleitung, Leitungstreffen, Personalstellen, interne Leistungsvereinbarungen, Berichterstattung, Vertretung der Gemeinde, Unterschriften, Verwendung beschlossener Kredite.

Das revidierte OgR sollte zum Zeitpunkt der Revision der GO bereits im Entwurf vorliegen, so dass es gemeinsam mit der revidierten GO in Kraft gesetzt werden kann.