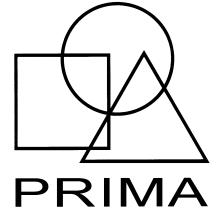


Reg. Nr. 102.1.3



GEMEINDEREFORM RIEHEN

Schlussbericht zur Entwicklungsphase des Reformprozesses und Abrechnung des Projektkredits

Kurzfassung:

Mit dem vorliegenden Schlussbericht kann der Gemeinderat eine insgesamt positive Bilanz über das Erreichte ziehen. Nachdem zu Beginn dieses Jahres die umfangreichen rechtlichen und organisatorischen Neuerungen planmässig in Kraft getreten sind, konnten in der bis Ende Juni 2003 verlängerten Projektphase auch die wichtigsten Steuerungsinstrumente - Leistungsaufträge mit Globalkredit sowie Politikplan - vorbereitet und das neue Rechnungswesen mit Leistungs- und Kostenrechnung aufgebaut werden. In seiner Oktober-Sitzung schloss der Einwohnerrat die Beratung der zehn mehrjährigen Leistungsaufträge ab und bewilligte die entsprechenden Globalkredite.

Damit ist die Umsetzungsphase bereits voll im Gang. Der Zeitpunkt ist deshalb gekommen, die Entwicklungsphase des Reformprojekts PRIMA mit einem Schlussbericht abzuschliessen und dem Einwohnerrat die Abrechnung über den Projektkredit zur Kenntnis zu bringen.

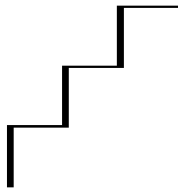
Noch bleibt einiges zu tun, bis sich das neue System der politischen Steuerung und der Verwaltungsführung in der täglichen Praxis eingespielt hat. Ohne Zweifel werden die Erfahrungen im Umgang mit den neuen Steuerungsinstrumenten auch zu Nachbesserungen und Ergänzungen führen.

Ressourcenbereich: Infrastruktur und Organisation

Auskünfte erteilen: Michael Raith, Gemeindepräsident
Tel. 061 646 82 40

Andreas Schuppli, Gemeindeverwalter
Tel. 061 646 82 45

November 2003



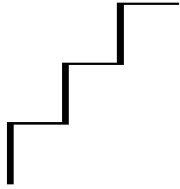
1. Ausgangspunkt der Reform: Mehr als NPM!

Vor gut drei Jahren, im Oktober 2000, gab der Einwohnerrat mit einem überaus deutlichen Entscheid ohne Gegenstimme den Startschuss für den Riehener Reformprozess PRIMA. Am 1. Januar 2001 wurden die Projektarbeiten, gegliedert in mehrere Arbeitspakete, aufgenommen. Per 1. Januar 2003 konnten die neuen gesetzlichen Grundlagen plangemäss in Kraft treten. Heute stehen wir mitten in der Umsetzung. Die eigentliche Entwicklungsphase des Projekts konnte Ende Juni 2003 nach einer zweieinhalbjährigen Projektdauer abgeschlossen werden.

Die Philosophie des New Public Managements war anfangs der 90er-Jahre als Konzept für eine moderne Verwaltungsführung in die Schweiz hineingetragen worden. Mit NPM hielt - etwas verkürzt ausgedrückt - die Betriebswirtschaft Einzug in die Staatsorganisation. Fragen nach Nutzen und Wirkung der von der öffentlichen Hand erbrachten Dienstleistungen, nach verstärkter Kundenorientierung und nach Kosten-/Nutzenverhältnissen erhielten Gewicht.

Die anfängliche Euphorie gewisser Kreise für ein scheinbar entdecktes Patentrezept zur Effizienzsteigerung verkrusteter Verwaltungsstrukturen hat inzwischen einer differenzierteren Betrachtung Platz gemacht: Der öffentliche Dienst erfüllt andere Aufgaben und funktioniert in einem anderen Kontext als ein Unternehmen der Privatwirtschaft. Allein schon die Einbettung in ein politisches System beeinflusst Organisation und Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung ganz wesentlich. Privatwirtschaftliche Managementprinzipien lassen sich nicht eins zu eins und schon gar nicht unbesehen in den öffentlichen Dienst übertragen. Grundsätze der Demokratie und Regeln des Rechtsstaats bilden das Gegenstück zum rein ökonomischen Ansatz einer Verwaltungs- und Politikreform. Die ursprünglichen NPM-Modelle stiessen denn auch auf begründeten Widerspruch. An einigen Orten kapitulierten Gemeinden und Städte vor dem Beharrungsvermögen überkommener Denkweisen und Strukturen und vor der Komplexität der Aufgabe; die Projekte versandeten oder wurden abgebrochen. An anderen Orten wurden die Modelle in Praxis und Wissenschaft weiterentwickelt. Das „new“ von NPM wurde über Bord geworfen, man sprach bescheidener (aber immer noch neudeutsch) von Methoden des „Public Managements“, von Methoden also, Steuerung und Organisationsstrukturen des öffentlichen Dienstes wirksam auszugestalten. Diese Entwicklung ist derzeit mit unterschiedlichen, teilweise gegensätzlichen Signalen noch voll im Gang.

Auch die Gemeinde Riehen war ohne Zweifel gut beraten, sich vom ersten, im November 1997 lancierten WOV-Pilotprojekt „der alten Schule“ zu verabschieden und ein umfassenderes Reformprojekt an die Hand zu nehmen, welches von Anbeginn nicht nur die Verwaltung, sondern das *gesamte politische System*, also auch Exekutive und Legislative, zum Thema hatte. Das Projekt PRIMA konnte lernen aus dem abgebrochenen eigenen WOV-Pilot, aus der Kritik an der reinen NPM-Lehre und aus Projektverläufen anderer Gemeinwesen. Ein wesentliches Merkmal war dabei, dass das Projekt als Riehen-spezifischer Reformprozess gestaltet war, der von allen drei Ebenen - Verwaltung, Gemeinderat und Einwohnerrat - engagiertes Mitwirken in einem bewusst knapp gehaltenen Zeithorizont verlangte. Auch bei der



Auswahl und der Zusammenarbeit mit externen Beratern wurde darauf geachtet, dass Lösungen *gemeinsam erarbeitet* und nicht einfach eingekauft wurden.



Das Logo der Rieherer Gemeindereform symbolisiert das gut organisierte Zusammenwirken der drei Ebenen als wichtiges programmatisches Ziel. Auf dieses Ziel wurde seit Beginn des Projekts systematisch hingearbeitet. Projektorganisation und -kommunikation waren stark danach ausgerichtet. Mit dem Kürzel PRIMA, welches für „**P**ublic **R**ieher **M**anagement“ steht, wurde zudem ausgedrückt, dass Riehen seinen eigenen Weg für eine zeitgemässe Steuerung und Strukturierung der von der Gemeinde angebotenen oder finanzierten Dienste beschreitet. Es wurde kein „NPM-pur“ angestrebt, sondern eine vernünftige und auf die kommunalen Gegebenheiten angepasste *Weiterentwicklung* der ursprünglichen NPM-Lehren.

2. Welches waren die Zielsetzungen der Gemeindereform?

Die in der Vorlage Nr. 751 vom Oktober 2000 formulierten Zielsetzungen des Reformprojekts lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- *Mit dem Reformprojekt wird die Handlungsfähigkeit für einen guten öffentlichen Dienst erhalten und erhöht.*

Erreicht werden soll dieses Ziel

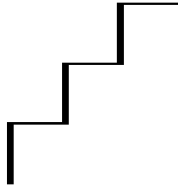
- *mit einer gezielten Ausrichtung der Gemeindegleistungen am Bedarf der Bevölkerung, qualitätsbewusst und wirtschaftlich;*
- *mit zeitgemässen Führungsstrukturen für die Verwaltung;*
- *mit neuen Planungs- und Steuerungsinstrumenten auf der politischen Ebene.*

Erläuternd wurde in der damaligen Vorlage ausgeführt:

„Die vom Gemeinderat anvisierte Reform ist keine Spar- oder Privatisierungsübung. Mit der Gemeindereform wird vielmehr das Ziel verfolgt, die politischen Behörden und die Verwaltung in die Lage zu versetzen, die Herausforderungen der Zukunft zu meistern:

1. Im Zentrum aller Bemühungen steht, das Richtige zu beschliessen und zu tun, es gut und unter Rücksicht auf die Beschränktheit der Mittel zu tun - immer auch bedacht auf die längerfristigen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt. Wirtschaftliches Denken und Handeln, gepaart mit sozialer und ethischer Verantwortung müssen sich auf allen Ebenen durchsetzen.
2. Die politische Steuerung des öffentlichen Dienstes erfolgt über eine verbindliche Formulierung der Wirkungs- und Leistungsziele, der erwarteten Ergebnisse und der gestellten qualitativen Anforderungen in Form von Leistungsaufträgen und Globalkrediten¹.
3. Die Verwaltung wirkt, indem sie ihre Leistungen ("Produkte") bedarfsgerecht, kompetent, preiswert, rasch, unkompliziert und in der verlangten Qualität erbringt.
4. Dazu bedarf es einer klaren Definition der Abläufe (Geschäftsprozesse), der Zuständigkeiten und der Spielräume (wie weit geht das Ermessen der Verwaltung). Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung sollen jeweils auf der richtigen Ebene zusammengeführt werden.

¹ In der Vorlage Nr. 751 wurde noch der Begriff Globalbudget verwendet.



5. Es bedarf weiter eines betrieblichen Rechnungswesens, welches eine rasche und einfache Übersicht über die erbrachten Leistungen und deren Kosten ermöglicht.
6. Und es bedarf der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die voll und ganz bei der Sache sind - motiviert für eine berufliche Tätigkeit im Dienst der Bevölkerung. Denn: Die Organisation bewegt sich nur, wenn Menschen sich bewegen. Das Fördern und Pflegen einer "Dienstleistungskultur" unter den Mitarbeitenden der Verwaltung ist das A und O des Reformprozesses.

Auch der Gemeinderat und der Einwohnerrat werden sich folglich auf ihre *Kernaufgaben* besinnen und ihre Tätigkeit, ihre Organisationsstruktur und ihre politischen Instrumente anpassen. Es braucht deshalb *gleichzeitig* mit der Verwaltungsreform eine *Exekutivreform* und eine *Parlamentsreform*.

Was braucht der *Einwohnerrat*, um auf der normativen Ebene entscheiden und steuern zu können? Was braucht er, um den Anforderungen an eine zeitgemässe Parlamentsorganisation genügen zu können? Er braucht

- aufeinander abgestimmte Entscheidungs-, Berichts- und Kontrollverfahren;
- "miliztaugliche" Berichte der Verwaltung, um die Aufsichts- und Kontrollfunktion des Parlaments zu ermöglichen;
- ständige Sachkommissionen, welche die parlamentarische Begleitung der Leistungsaufträge und Globalkredite pro Politikbereich² gewährleisten;
- parlamentarische Instrumente, um auf die mittelfristige Aufgaben- und Finanzplanung einwirken zu können.

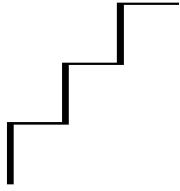
Das Fundament und damit das *politische Kernstück des Projekts* ist also die Erarbeitung einer neuen "Verfassung": einer *neuen Gemeindeordnung*. Die heutige Gemeindeordnung stammt aus dem Jahr 1985 und ist in verschiedener Hinsicht nicht mehr zeitgemäss. Insbesondere sind die Aufgaben und Kompetenzen der Behörden (Einwohnerrat, Gemeinderat, Kommissionen) neu aufeinander abzustimmen und klar zu regeln. Neue parlamentarische Instrumente im Bereich Planung und politische Steuerung, einschliesslich Umgang mit Leistungsaufträgen und Globalkrediten, müssen entwickelt und verankert werden. Sie lösen die heutige Steuerung über Detailbudgets ab. Gemeindehaushalt und Rechnungswesen bedürfen zeitgerechter Grundsätze und Regelungen. Der Grundauftrag an die Verwaltung und die Rahmenbedingungen für Aufträge an externe Leistungserbringer sind zu formulieren. Parallel zur Erarbeitung der neuen Gemeindeordnung wird die Anpassung der im Entwurf bereits vorhandenen totalrevidierten *Geschäftsordnung des Einwohnerrats* zu erfolgen haben.

Dem *Gemeinderat* kommt in der künftigen Organisation noch verstärkt die Rolle des politischen *Führungsteams* zu. Der Gemeinderat ist - im Rahmen der gesetzlichen und politischen Aufträge - für die *strategische* Führung zuständig. Die Verantwortung für die richtige *Ausführung* der Aufträge (*operative* Verantwortung) wird in Form von Leistungsvereinbarungen *der Verwaltung* übertragen. (...) Als zweite zentrale Aufgabe kommt dem Gemeinderat die Verantwortung für die *lang- und mittelfristige Planung* zu. Dabei geht es sowohl um die *Sach-* wie auch um die *Finanzplanung*. Diese integrierten Planungen (strategischer Entwicklungs- und Finanzplan³) sind die Grundlage für die Ausarbeitung des Legislaturprogramms³ und von *Leistungsaufträgen mit Globalkrediten pro Politikbereich* zuhanden des Einwohnerrats. Der *Verwaltung* mit ihrer Fachkompetenz kommt im Bereich der Planung eine wichtige *vorbereitende Funktion* zu. (...)

Die Organisation der Gemeindeverwaltung wird sich ganz nach ihren *Aufgaben im Interesse des Gemeinwohls* bzw. nach den *Politikbereichen² und der Kundschaft* richten. Folglich muss die *Aufbauorganisation* (Organigramm) der künftigen Zusammenfassung von bestimmten Leistungen (Produk-

² In der Vorlage Nr. 751 noch mit „Geschäftsfeld“ bezeichnet

³ Jetzt im *Politikplan* zusammengefasst



ten) zu Leistungsgruppen (Produktgruppen) bzw. der Aufteilung in entsprechende Politikbereiche² entsprechen. Dies bedeutet nicht, dass nun die ganze Verwaltung auf den Kopf zu stellen ist. Schon heute ist sie in weiten Teilen nach dem genannten Prinzip organisiert. Es werden jedoch aufgrund einer sorgfältigen Analyse gewisse Anpassungen der Organisationsstruktur erforderlich sein. Die *Verwaltungsführung* wird ihre Aufmerksamkeit auf das Erreichen der (in den Leistungsvereinbarungen) definierten *Leistungs- und Wirkungsziele* konzentrieren. Das verwaltungsinterne Controlling wird ausgebaut, was entsprechende Instrumente im Bereich des Qualitätsmanagements und des betrieblichen Rechnungswesens voraussetzt: Die Geschäftsprozesse sind klar dokumentiert und werden laufend in bezug auf veränderte Kundenbedürfnisse und Wirtschaftlichkeit optimiert. Die wichtigsten "Spielregeln" sind in einem Organisations- und Führungshandbuch zusammengefasst. Geführt wird über Zielvereinbarung und Kompetenzdelegation. Eine flache Hierarchie ermöglicht kurze Dienstwege.

Zu definieren sein wird zudem der Umgang mit den *verwaltungsinternen Leistungen* zugunsten anderer Abteilungen (z.B. Dienstleistungen des Werkhofes, der Informatik oder des Personaldienstes). Ein *internes Verrechnungssystem* soll die Zuordnung der so entstehenden Kosten auf die jeweiligen Produkte ermöglichen und auch hier zu verstärktem Kosten- und Qualitätsbewusstsein beitragen, ohne allerdings in einen unverhältnismässigen Perfektionismus zu verfallen.

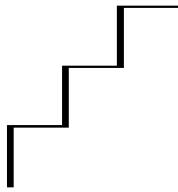
Wenn die Verwaltung wirklich zur "lernenden Organisation" werden soll, ist dem *Personalwesen* grosse Beachtung zu schenken. Der Gemeinderat hat im Rahmen des "Projekts Personalwesen" im Juni 2000 bereits die ersten Entscheide gefällt. Durch eine Professionalisierung des Personaldienstes der Gemeinde wird die nötige Entwicklungsarbeit möglich gemacht werden. Mit der Verabschiedung von personalpolitischen Grundsätzen und Führungsrichtlinien hat der Gemeinderat die Eckwerte festgelegt. Eine wichtige Vorbedingung für ein gutes Gelingen der Gemeindereform ist damit schon vorweggenommen. Auch an einer neuen Personalordnung wird bereits intensiv gearbeitet..

3. Wo stehen wir in der Gemeindereform?

Gemeinderat und einwohnerrätliche Reformkommission haben in Zwischenberichten dem Einwohnerrat regelmässig über den Verlauf des Reformprozesses PRIMA berichtet. Mit verschiedenen Vorlagen wurden dem Einwohnerrat zudem wichtige inhaltliche Bausteine der Gemeindereform zur Beschlussfassung vorgelegt, so insbesondere betreffend die neuen Rechtsgrundlagen, den Produktrahmen (Gliederung der Gemeindeleistungen in zehn Politikbereiche und 41 Produkte) und zuletzt die zehn mehrjährigen Leistungsaufträge mit Globalkredit⁴. Im März 2003 war dem Einwohnerrat, verbunden mit dem fünften Zwischenbericht, ein Nachkredit in Höhe von Fr. 120'000.00 beantragt worden, da der im Herbst 2000 bewilligte Projektkredit im Betrag von Fr. 630'000.00 nicht ganz ausreichte, um die Entwicklungsarbeiten fertig stellen zu können. Der Nachkredit wurde vom Einwohnerrat einstimmig bewilligt.

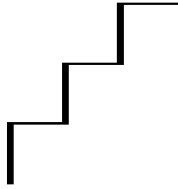
Mit dem vorliegenden Schlussbericht soll Bilanz über die 2 ½-jährige Projektarbeit gezogen und die Abrechnung des Projektkredits vorgelegt werden. Gleichzeitig soll ein kurzer Ausblick auf die noch anstehenden Umsetzungsarbeiten gegeben werden.

⁴ Auf www.riehen.ch, Rubrik Gemeindereform, sind alle wichtigen Dokumente zur Gemeindereform, so auch die zehn Leistungsaufträge, mit Volltext publiziert.



1. Die Eckpunkte der Gemeindereform

Okt. 2000	Grundsatzbeschluss + Bewilligung des Projektkredits durch den Einwohnerrat, Einsetzung der Projektorganisation und der Reformkommission
Jan. 2001	Projekt operativ
April 2001	Herausgabe der 1. Nummer der Projektinformationsschrift <i>PRIMAVista</i>
Juni 2001	Bevölkerungsbefragung (5'000 Einwohnerinnen und Einwohner)
Okt. 2001	Vorlage zur neuen Gemeindeordnung
Feb. 2002	Verabschiedung der neuen Gemeindeordnung durch Einwohnerrat
April 2002	erste Version Produktrahmen (Gliederung der Politikbereiche) an Einwohnerrat
April 2002	Verabschiedung der neuen Personalordnung durch Einwohnerrat
Mai 2002	Erlass des Übergangsreglements zur Organisation von Gemeinderat und Verwaltung bis Ende 2002
Aug. 2001	Start Aufbau Leistungs- und Kostenrechnung (LKR)
Sept. 2002	Vorlage des Gemeinderats zum Pilot-Leistungsauftrag Freizeit und Sport, Überweisung an prov. Sachkommission des Einwohnerrats
Okt. 2002	Verabschiedung der neuen Geschäftsordnung des Einwohnerrats
Nov. 2002	Beschluss Einwohnerrat über den Produktrahmen mit 10 Politikbereichen
Nov. 2002	Verabschiedung der neuen Finanzhaushaltordnung durch Einwohnerrat
Dez. 2002	Erlass des neuen Organisationsreglements für Gemeinderat und Verwaltung durch Gemeinderat
Jan. 2003	Inkrafttreten der neuen rechtlichen Grundlagen
Ab Jan. 2003	Organisatorische Anpassungen und Beginn der Leistungserfassung in der Gemeindeverwaltung. Schrittweiser Aufbau und Implementierung der LKR in der Verwaltung
Jan. 2003	Einsetzung von vier Sachkommissionen durch den Einwohnerrat zur Vorbereitung von Geschäften aus den zehn Politikbereichen
Feb. 2003	Eintretensdebatte und erster Teil der 1. Lesung des Pilot-Leistungsauftrags 6, Freizeit und Sport (noch ohne Zahlenteil), im Einwohnerrat
Feb. 2003	Verabschiedung des Rasters für den Politikplan durch den Gemeinderat
März 2003 bis Juni 2003	Beginn der gestaffelten Beratung der übrigen Leistungsauftrags-Entwürfe (noch ohne Zahlenteil) in den Sachkommissionen, diese noch in der Rolle als Arbeitsgemeinschaften zuhanden des Gemeinderats
März 2003	Bewilligung eines Nachkredits durch den Einwohnerrat zur Fertigstellung der Projektarbeiten
Ab März 2003	Gestaffelte Erarbeitung der Planzahlen für die zehn Leistungsaufträge und für den Politikplan nach neuem Rechnungsmodell durch die Verwaltung; Beratung und Verabschiedung der Leistungsaufträge durch den Gemeinderat
April 2003	Präsentation der Reformkommission im Einwohnerrat zum Thema Leistungsauftrag und Rolle der Sachkommissionen



Mai 2003	Beratung des ersten Entwurfs (und zugleich Protoyps) des Politikplans 2004 bis 2007 im Gemeinderat
Juni 2003	Präsentation und Besprechung des Politikplan-Entwurfs 2004 bis 2007 (Prototyp) im Einwohnerrat
Juni 2003	Fortsetzung der 1. Lesung des Pilot-Leistungsauftrags 6, Freizeit und Sport, im Einwohnerrat
Juni 2003	Herausgabe der 7. und letzten Nummer der Projektinformationsschrift <i>PRIMAvista</i>
Ende Juni 2003	Abschluss der Entwicklungsphase des Projekts; Auflösung der Projektgremien (Projektleitung und Projektsteuerung)
Juli bis Okt. 2003	Gestaffelte Vorberatung der Leistungsaufträge zuhanden des Einwohnerrats in den vier Sachkommissionen
Aug. bis Okt. 2003	Gestaffelte Beratung und Beschlussfassung über alle zehn Leistungsaufträge im Einwohnerrat
Okt. 2003	Wahl der Revisionsstelle durch den Einwohnerrat

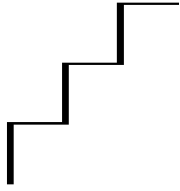
2. Bilanz

Die Meilensteine des Projekts sind erreicht

Im Verlauf der um ein halbes Jahr (bis Ende Juni 2003) verlängerten Projektphase konnten die geplanten Entwicklungsarbeiten weitestgehend abgeschlossen werden:

Entscheidend war, dass der gesamte Katalog der anspruchsvollen rechtlichen und organisatorischen Grundlagen termingerecht per 1. Januar 2003 in Kraft treten konnte. Damit war es möglich, in die Umsetzungsphase einzutreten und parallel dazu die Entwicklung der Leistungs- und Kostenrechnung und des Politikplans abzuschliessen. Dies wiederum erlaubte es, plangemäss im Verlauf des Jahres 2003 die altrechtliche Budgetierung durch die neuen Steuerungsinstrumente abzulösen. Dank dem ausgezeichneten *Zusammenspiel zwischen den drei Ebenen* und der hohen Einsatzbereitschaft aller Beteiligten konnte der Einwohnerrat in seiner Sitzung vom 29./30. Oktober 2003 die zweite Serie der Leistungsaufträge beraten und beschliessen. Desgleichen war es möglich, dem Einwohnerrat im Juni 2003 den Entwurf des Politikplans 2004 bis 2007 gleichsam als Prototyp zur Besprechung und Beurteilung zu unterbreiten. Für die Einwohnerratssitzung vom Dezember 2003 wird der Gemeinderat den ersten „echten“ Politikplan 2004 bis 2007 vorlegen.

Die *Projektorganisation* mit Projektleitung, Projektsteuerung und gemischten Arbeitsgemeinschaften (ARGEs), ergänzt durch die vom Einwohnerrat eingesetzte Reformkommission, sowie die Zusammenarbeit mit dem *externen Projektberater* Fred Wenger (Wenger & Känzig) und den zusätzlich beigezogenen Juristen Daniel Arn und Ueli Friederich aus Bern haben sich bestens bewährt. *Wissenstransfer und interne Kommunikation* wurden mit der periodischen Herausgabe der Projektinformationsschrift *PRIMAvista*, mit regelmässigen Zwi-



schenberichten von Gemeinderat und Reformkommission sowie mit Weiterbildungs- und Informationsveranstaltungen sichergestellt. Durch *Übertragung von Verantwortung* an die Kadermitarbeitenden der Verwaltung (Geschäftsleitung und Produktverantwortliche bzw. Kostenstellenleitende) wurde die Verankerung des Projekts in der Verwaltung gewährleistet und die Philosophie der Ergebnisorientierung (Was wollen wir mit unseren Leistungen für die Bevölkerung bewirken, in welcher Qualität und zu welchen Kosten?) verstärkt. Die mit dem Projekt verbundene Klärung der Rollen und Zuständigkeiten hat bereits zu verschiedenen Anpassungen der Verwaltungsorganisation geführt. Dank der intensiven Arbeit der *Sachkommissionen* mit und an den Leistungsaufträgen ist der Kenntnisstand der Mitglieder des Einwohnerrats sowohl was die bearbeiteten Politikbereiche betrifft als auch bezüglich des PRIMA-Instrumentariums bereits hoch.

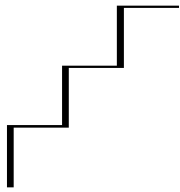
Hinter den oben aufgelisteten Eckpunkten der Entwicklungsphase des Reformprojekts, die in einem engen Zeitrahmen von zweieinhalb Jahren abgewickelt wurde, steckt ein grosser Arbeitsaufwand, der sich zum Nutzen der Gemeinde auswirken muss, damit später von einer erfolgreichen Reform gesprochen werden kann.

Noch ist einiges zu tun

Noch bleibt einiges zu tun, bis sich das neue System der politischen Steuerung und der Verwaltungsführung in der täglichen Praxis eingespielt hat.

Auf Ebene Verwaltung fällt insbesondere im Bereich der *Leistungs- und Kostenrechnung* noch viel Arbeit an: Der *Rechnungsabschluss 2003* hat zum ersten Mal nach dem neuen Rechnungsmodell zu erfolgen. Die seit Ende September 2003 angelaufenen *Analysen* der in der neuen Leistungs- und Kostenrechnung verbuchten Daten durch die verantwortlichen Kadermitarbeiterinnen und -mitarbeiter führen zu *Nachbesserungen und Verfeinerungen des Systems und der Erfassungsprinzipien*. Aufwändig ist aufgrund der vorzunehmenden Bewertungen von Liegenschaften und Infrastruktur der Gemeinde auch das Erstellen der *Eröffnungsbilanz per 1. Januar 2003*. Sie wird dem Einwohnerrat zusammen mit dem Politikplan und dem Antrag betreffend Festlegung des Steuerfusses im Dezember 2003 vorgelegt werden. Diese durch die neugewählte Revisionsstelle zu kontrollierenden Arbeiten stehen kurz vor dem Abschluss. Die *verwaltungsinternen Abläufe* mit teilweise neuen Zuständigkeiten, Verantwortungen und veränderten Organisationsstrukturen (insbesondere neue Rolle der Produktverantwortlichen, Neuausrichtung der Werkdienste als reines Dienstleistungszentrum, verwaltungsinternes Auftragswesen zwischen „Bestellern“ und „Leistungserbringern“) sind noch nicht in allen Bereichen geklärt und eingespielt. Die Zusatzbelastungen und Unsicherheiten stellen namentlich an die Führungsbeauftragten hohe Anforderungen.

Auf Ebene Gemeinderat kann bezüglich der Gewichtung der in den Gemeinderatssitzungen zu behandelnden Themen eine vermehrte Konzentration auf *politisch-strategisch bedeutsame Geschäfte* festgestellt werden. In der Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Mitgliedern des Gemeinderats und den zuständigen Ansprechpersonen der Verwaltung zeigen sich indessen teilweise *Schnittstellen*, die es noch zu optimieren gilt. Während für *Leistungsver-*



einbarungen mit externen Leistungserbringern eine Checkliste besteht und anhand des Gemeindespitals ein Muster entwickelt worden ist, sind die *internen Leistungsvereinbarungen* zwischen Gemeinderat und Verwaltung noch nicht definiert; sie sollen - soweit erforderlich - die in den Leistungsaufträgen formulierten Ziele und Vorgaben konkretisieren. In Arbeit sind weiter noch Form und Inhalt der *Leistungs- und der Rechenschaftsberichte*, die der Gemeinderat im Rahmen seines jährlich zu erstattenden *Geschäftsberichts* an den Einwohnerrat richtet.

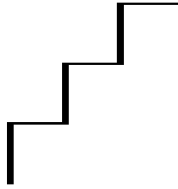
Auf Ebene Einwohnerrat verlangen die neuen rechtlichen Grundlagen ein *Umdenken* bezüglich *Rolle und Zuständigkeiten*. Dies gilt sowohl hinsichtlich des Verhältnisses Einwohnerrat/Gemeinderat als auch im Verhältnis Ratsplenum/Sachkommissionen. Hier ist es wichtig, sich die Spielregeln immer wieder in Erinnerung zu rufen und sorgfältig Erfahrungen zu sammeln und auszuwerten. Damit im Zusammenhang steht auch die Frage nach dem richtigen Detaillierungsgrad der Informationen an Sachkommissionen und Ratsplenum und das Bestimmen der „Flughöhe“ der parlamentarischen Beratungen und Beschlussfassungen.

Noch sind also einige Elemente der umfassenden Gemeindereform erst - aber immerhin - als Rohlinge vorhanden. Die Grundstrukturen sind indessen soweit vorhanden, dass nach Abschluss des Übergangsjahrs 2003 ab 2004 vollumfänglich gemäss dem neuen System funktioniert werden kann. Dennoch, auch im Jahr 2004 werden noch Nachbesserungen und Korrekturen nötig sein. Dies gilt im Besonderen auch für die Finanzplanung: Die jetzigen Planzahlen beruhen auf Schätzungen. Sobald *Erfahrungswerte* des Jahres 2003 gemäss neuem Rechnungsmodell vorliegen, werden die Planungsgrundlagen verlässlicher.

3. Projektkosten

Der Gemeinderat hatte die Geschäftsprüfungskommission bereits mit Schreiben vom 22. März 2002 davon in Kenntnis gesetzt, dass der im Oktober 2000 bewilligte Projektkredit von Fr. 630'000.00 nicht ganz ausreichen werde, um die Entwicklungsarbeiten zu einem guten Ende zu bringen. Im Rahmen des 4. Zwischenberichts vom August 2002 wurde auch der Einwohnerrat darüber informiert. Der Grund lag zum einen in der *zusätzlichen externen Verstärkung der juristischen Kapazitäten* durch das Büro Arn und Friederich für die Erarbeitung der Finanzhaushaltordnung, für die Unterstützung bei der Überarbeitung der Geschäftsordnung und für die Erarbeitung des Organisationsreglements (total Fr. 83'000.00). Zum andern wurde der für „Unvorhergesehenes“ einkalkulierte Betrag von Fr. 50'000.00 zum grossen Teil für die erst bei Projektbeginn geplante *Bevölkerungsbefragung 2001* eingesetzt (Kosten Fr. 43'400.00). Mit dem im März 2003 vom Einwohnerrat bewilligten Nachkredit im Betrag von Fr. 120'000.00 konnten die Abschlussarbeiten nun planmässig finanziert werden. Das Projekt schliesst mit Gesamtkosten von rund Fr. 745'000.00 ab. Der Gesamtkredit von total Fr. 750'000.00 konnte somit leicht unterschritten werden.

Die *Einzelheiten* der Projektkosten sind aus der beiliegenden Tabelle ersichtlich. Berücksichtigt werden darin die *direkten Projektkosten* - also jene Kosten, welche für die *Entwick-*



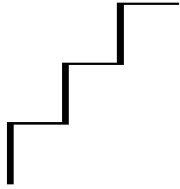
lungsarbeiten und die damit zusammenhängenden Aktivitäten intern und extern angefallen sind. Dabei bewegte sich das verrechnete Honorar des externen Beraters, Fred Wenger, erfreulicherweise genau im vereinbarten Rahmen. *Nicht* zu den Projektkosten zählen Ausgaben, die im Zuge der *Umsetzung* der neu entwickelten Steuerungsinstrumente entstehen. Immerhin wurden die *Sitzungsgelder* für jene Sitzungen der Sachkommissionen, bei denen die Kommissionen als *beratende ARGEs zuhanden des Gemeinderats* die ersten Entwürfe der Leistungsaufträge begutachtet hatten, genauso wie die Sitzungsgelder anderer projektbezogenen Gremien und ARGEs, dem *Projektkredit* und nicht den Produkten „Einwohnerrat“ oder „Gemeinderat“ belastet. Desgleichen wurde *Überzeit*, die in der *Finanzabteilung bzw. durch den Controller* für die *Entwicklungsarbeiten an der Leistungs- und Kostenrechnung* geleistet wurde und die nicht kompensiert werden kann, dem Projektkredit belastet. Auch die *interne Projektassistenz* durch die Leiterin des Zentralsekretariats wurde vollumfänglich dem Projektkredit belastet, da während den 2 ½ Jahren zusätzliche personelle Kapazitäten im Zentralsekretariat geschaffen werden mussten, um die Projektassistenz zu ermöglichen. Noch nicht als Kosten, sondern als *zeitlicher Aufwand* erfasst wurden während der ganzen Projektdauer die *übrigen in der Verwaltung geleisteten Arbeitsstunden für das Projekt PRIMA*, einschliesslich des hohen zeitlichen Aufwands des internen Projektleiters (Gemeindevorwalter): Insgesamt waren es in der Zeit vom 1. Januar 2001 bis 30. Juni 2003 *8230 Stunden*; dies bedeutet knapp 4,6 Mann- bzw. Frau-Jahre (davon 402 Stunden im Jahr 2003).

Die seit Juli d.J. laufenden *Umsetzungsarbeiten* in der Verwaltung werden, soweit der Aufwand klar mit der Einführung des neuen PRIMA-Instrumentariums begründet ist (Schulungen, Erst-Analysen und Nachbesserungen der Leistungs- und Kostenrechnung durch die zuständigen Mitarbeitenden der Verwaltung, Arbeitsaufwand des verwaltungsintern als Nachfolgegremium der Projektführungsgremien eingesetzten 5-köpfigen „Steuerungsausschusses Umsetzung PRIMA“), bis Juni 2004 auf einer *separaten Kostenstelle* erfasst. Auf diese Weise wird der nach wie vor anfallende Zusatzaufwand der Verwaltung in der Leistungs- und Kostenrechnung nachvollziehbar.

4. Wertung und Ausblick

Insgesamt darf die Gemeinde Riehen mit Freude auf das Erreichte zurückblicken: Mit „sportlichem Tempo“ (Zitat Regierungspräsident Christoph Eymann in der Einwohnerratssitzung vom 29. Oktober 2003) wurde ein komplexes Reformprojekt mit vereinten Kräften erfolgreich durchlaufen. Gleichzeitig wurde ein kommunikativer Lernprozess beschritten, der nach Auffassung des Gemeinderats zu einer neuen Qualität der Zusammenarbeit zwischen den drei Ebenen geführt hat. Dies ist eine entscheidende Voraussetzung, um nun Schritt für Schritt das neue, durchaus noch nachbesserungsfähige und gewöhnungsbedürftige Instrumentarium zum Wohl der Bevölkerung einzusetzen.

Auf welche Weise sich die Reform auf die politischen Entscheidungen über die von der Gemeinde zu erfüllenden Aufgaben und auf die Qualität und Wirtschaftlichkeit der zu erbringenden Gemeindeleistungen auswirken wird, wird sich in den kommenden Jahren weisen.



Desgleichen wird sich zeigen, auf welche Weise von den erweiterten Volksrechten Gebrauch gemacht wird (neues Instrument der „Volksanregung“ sowie die Referendumsfähigkeit der vom Einwohnerrat beschlossenen mehrjährigen Leistungsaufträge mit Globalkredit). Die Bewährungsprobe der Reform steht noch an.

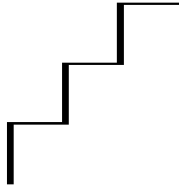
Der Gemeinderat verspricht sich zusammenfassend folgenden Nutzen der Gemeindereform für die Bevölkerung:

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

Um Hinweise zu erhalten, inwieweit die angestrebten Zielsetzungen erreicht und in welchen Bereichen noch Schwachstellen vorhanden sind, will der Gemeinderat in der zweiten Hälfte 2004 durch das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern eine erste externe Evaluation der Gemeindereform PRIMA durchführen lassen. 2005 ist zudem eine zweite Bevölkerungsbefragung vorgesehen, die zum einen auf der Befragung 2001 aufbaut, zum andern Fragestellungen (Messungen) aus den verschiedenen Leistungsaufträgen aufnimmt. Ab 2005 sollen zudem im Sinne eines Qualitätsmanagements die Arbeitsstrukturen und -prozesse, wie sie im Rahmen des Projekts PRIMA entwickelt worden sind, in einzelnen Bereichen gezielt überprüft und optimiert werden.

4. Schlussbemerkungen und Antrag

Einwohnerrat, Verwaltung und Gemeinderat blicken gemeinsam auf eine spannende und zugleich arbeitsintensive Projektarbeit zurück. Der Gemeinderat verkennt nicht, dass die mit der Reform verbundenen Arbeiten bei verschiedenen Beteiligten zeitliche Belastungen ausgelöst haben, die an die Limiten gehen. Auch die nun folgenden Schritte der Umsetzung werden - weil vielfach erste Gehversuche - zusätzliche Energie beanspruchen, bevor ein veränderter courant normal einkehren kann. Es ist dem Gemeinderat deshalb ein grosses Anliegen, allen Mitwirkenden Dank und Anerkennung auszusprechen. Anlässlich eines gemeinsamen Anlasses der besonderen Art werden alle Beteiligten am Abend des 19. Februars 2004 Gelegenheit haben, in lockerem Rahmen auf drei bewegte Jahre zurückzublicken.



Seite 12 Der Gemeinderat beantragt dem Einwohnerrat, in diesem Sinn vom vorliegenden Schlussbericht und von der Abrechnung des Projektkredits Kenntnis zu nehmen.

November 2003

Gemeinderat Riehen

Der Präsident:

Michael Raith

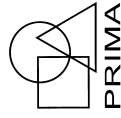
Michael Raith

Der Gemeindeverwalter:

Andreas Schuppli

Andreas Schuppli

Beilage: Kostenübersicht Projekt PRIMA, Schlussabrechnung des Projektkredits



Kostenübersicht Projekt PRIMA, Schlussabrechnung des Projektkredits (Entwicklungsphase)

	Planung Projektkredit (Oktober 2000 / März 2003)	aufgelaufene Kosten Projektbeginn 2000 bis 31. Dezember 2001	aufgelaufene Kosten 1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2002	Total aufgelaufene Kosten Projektbeginn 2000 bis 31. Dezember 2002	Total aufgelaufene Kosten bis Projekt- ende per 30. Juni 2003
Wenger + Känzig	287'000.--	149'770.--	64'760.--	214'530.--	262'305.--
Projekt-Assistenz intern (Aufstockung Pers.)		61'740.--	6'1940.--	123'680.--	136'214.--
Spezialaufträge extern (Büro Arn; BDO, MWSt.)	170'000.--	-.--	86'130.--	86'130.--	86'130.--
Bevölkerungsbefragung	-.--	43'420.--	-.--	43'420.--	43'420.--
PRIMAvista, Öffentlichkeitsarbeit	2'000.--	12'550.--	3'970.--	16'520.--	17'743.--
Informatik	50'000.--	2'240.--	24'120.--	26'360.--	26'360.--
Schulungen	44'000.--	3'400.--	30'800.--	34'200.--	34'200.--
Sitzungen GR/ER-Mitgl. ProjL/ProjS/Workshops	50'000.--	8'710.--	5'040.--	13'750.--	15'710.--
Sitzungen ARGES		11'140.--	6'550.--	17'690.--	40'005.--
Überzeitentschädigungen Personal	70'000.--	3'420.--	50'000.--	53'420.--	69'523.--
Spesen	12'000.--	2'910.--	2'030.--	4'940.--	7'744.--
Unvorhergesehenes	60'000.--	-.--	-.--	-.--	(*) 5'589.--
Überschreitung per Ende 2002 (4'640.--)	5'000.--				
Total Kosten	750'000.--	299'300.--	335'340.--	634'640.--	744'943.--
Bewilligter Kredit gemäss Vorlage Nr. 751 vom 25. Oktober 2000					630'000.--
Bewilligter Nachkredit gemäss Vorlage Nr. 802 vom 27. März 2003					120'000.--
Total bewilligte Kredite					750'000.--
Unterschreitung					5'057.--
Abweichung in %					0.7 %

(*) Protokollführung in ARGES durch Externe
14.11.2003 AS/Rb/Pi