Vorlage Nr. 1161/2018

Postulat 471, Organisation Geschäftsleitung

Alle Leistungsbereiche und Querschnittsleistungen

9. Januar 2018

Inhaltsübersicht

1. Einleitung 3
2. Rahmenbedingungen 3
3. Heutige Organisation und Rechtsgrundlagen 3
4. Heutige Funktionsweise 4
5. Fragen der GRPK 6
6. Anträge des Gemeinderats an den Einwohnerrat 8

Zusammenfassung
Mit dem Postulat 471 „Organisation Geschäftsleitung“ bittet die GRPK als Postulantin den Gemeinderat, Fragen im Zusammenhang mit dem Geschäftsleitungsmodell der Gemeindeverwaltung Reinach zu beantworten.

Im Rahmen der Vorarbeiten für die anstehende Pensionierung des Geschäftsleiters Technische Verwaltung, Herrn Peter Leuthardt, hat der Gemeinderat es als seine Pflicht angesehen, eine Überprüfung der Organisationstruktur vorzunehmen. Er ist dabei zum Schluss gekommen, dass sich das heutige Modell mit der Geschäftsleitung bestehend aus Gemeindepräsident/in sowie je einem/einer Geschäftsleiter/in Technische und Allgemeine Verwaltung sehr gut bewährt hat und ein Wechsel in eine andere Struktur darum nicht angezeigt ist. Ein solcher Struktur- und Kulturwechsel wäre zudem mit viel Verunsicherung in der Gemeindeverwaltung, hohen externen Kosten und internem Arbeitsaufwand verbunden. Gleichzeitig gibt es keine Garantie, dass das neue System tatsächlich besser funktionieren würde.

Die Vorteile des aktuellen Modells für eine Gemeinde in der Grösse von Reinach sind vielfältig. Die Abläufe sind an die Erfordernisse der Reinacher Reform angepasst - sie laufen stabil und effizient. Insbesondere durch das notwendige Fachwissen in den Tätigkeitsfeldern der Technischen und der Allgemeinen Verwaltung kann eine äusserst direkte und fundierte Projekt- und Aufgabenführung durch die Geschäftsleiter/innen stattfinden. Der Informationsfluss zwischen Gemeinderat und Verwaltung ist gewährleistet. Bezüglich der laufenden Kosten ist zwischen den zu vergleichenden Modellen zudem kein Unterschied zu erwarten. Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen werden umverteilt und nicht eliminiert. Justierungen und Optimierungen werden bereits heute laufend geprüft und wenn notwendig umgesetzt.

Nr. Vorlage 1161/2018

Betrifft:	Leistungsbereich	alle
	Leistung/Querschnittsleistung	alle
Zuständigkeiten:	Ressort	Präsidiales
	Mitglied des Gemeinderats	Béatrix von Sury / Melchior Buchs
	Geschäftsleitung	Thomas Sauter / Peter Leuthardt
	Leistungs-/Querschnittsverantwortung	Steve Beutler

1. Einleitung

Am Elefantentreffen vom 29.03.2017 wurde durch den Gemeindepräsidenten Urs Hintermann informiert, dass im Rahmen der Pensionierung von Herrn Peter Leuthardt auch die Organisationsstruktur der Gemeinde Reinach hinterfragt und überprüft wird. Der Gemeinderat hatte sich an seinen Sitzungen vom 25. April 2017, 2. Mai 2017 sowie 7. November 2017 eingehend mit der Struktur auseinandergesetzt und ist dabei zum Schluss gekommen, dass sich die bisherige Lösung sehr gut bewährt hat und viele Vorteile gegenüber dem Modell mit nur einem/einer Geschäftsleiter/in aufweist. Leider wurde es versäumt, die damals angekündigte Information des Einwohnerrates bezüglich dieses GR-Beschlusses vorzunehmen. Der Gemeinderat bedankt sich für das Nachfragen durch die GRPK mittels vorliegenden Postulats und der gebotenen Möglichkeit, das Reinacher Modell eingehend zu beschreiben und zu reflektieren.

2. Rahmenbedingungen

Die Dienstleistungsangebote einer grösseren Gemeinde sind sehr vielfältig und erfordern unterschiedliches Fachwissen. Die Grösse einer Gemeinde hat einen starken Einfluss auf das Potenzial, gewisse Aufgaben selber durchführen zu können (z.B. Steuerveranlagungen oder Baubewilligungsverfahren). Erst wenn die Nachfrage eine bestimmte Menge übersteigt (z.B. Anzahl Veranlagungen oder Baugesuche), lohnt es sich aus Effizienzgründen, die Dienstleistung selber zu erstellen. Ebenso können aufgrund der Grösse in der Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden Führungspositionen eingenommen sowie gegen Entschädigung Dienstleistungen erbracht werden (z.B. Wasserwerk, Zivilschutz, Polizei, Spitex). Mit der Gemeindegrösse nehmen aber auch die Anzahl, der Umfang und die Komplexität von Aufgaben und Projekten sowie die Ansprüche der Bewohner/innen deutlich zu. In den vergangenen Jahren hat sich die Tendenz zur Komplexität weiter verschärft.

3. Heutige Organisation und Rechtsgrundlagen

Die heutige Organisation der Gemeindeverwaltung zeichnet sich durch eine Zweiteilung in die Technische Verwaltung (TV) mit dem Geschäftsleiter Peter Leuthardt und die Allgemeine Verwaltung (AV) mit dem Geschäftsleiter Thomas Sauter aus. Zusammen mit dem Gemeindepräsidium bilden die beiden Geschäftsleiter die Geschäftsleitung. Dem Geschäftsleiter TV sind 4 Organisationseinheiten direkt unterstellt (OE-1), dem Geschäftsleiter AV deren 9 (vgl. Organigramm per 1. Dezember 2017).

Die Verordnung über die Organisation, die Zusammenarbeit und den Geschäftsgang im Gemeinderat (Geschäftsordnung) vom 27. Juni 2000 befasst sich explizit mit der Zusammensetzung und den Aufgaben der Geschäftsleitung:

§ 42 Zusammensetzung / Stellung
[1]Der Geschäftsleitung gehören das Gemeindepräsidium (Vorsitz) sowie die beiden Geschäftsleitenden an.
[2]Die Geschäftsleitung nimmt die operative Leitung der Gesamtverwaltung wahr.

§ 43 Aufgaben
Die Geschäftsleitung nimmt insbesondere folgende Aufgaben wahr:
1. Vorbereitung und Koordination von Querschnittsgeschäften

2. *Beratung und Entscheidung von organisatorischen Fragen, die nicht in die Kompetenz des Gemeinderates fallen*
3. *Umsetzung und Vorbereitungsarbeiten für die Weiterentwicklung der gemeinderätlichen Personalpolitik*
4. *Beratung und Entscheidung von personellen Sachfragen, die nicht in die Kompetenz des Gemeinderates fallen*
5. *laufende Überprüfung der Verwaltungsorganisation*
6. *Erarbeitung des Ausbildungsplanes für die Mitarbeitenden der Verwaltung*
7. *Vorbereitung von Strategien und Konzepten*
8. *Vermittlung und Entscheidung bei Konflikten zwischen leitenden Mitarbeitenden und Geschäftsleitenden*
9. *Information der Mitarbeitenden über wichtige Geschäfte und Vorkommnisse.*

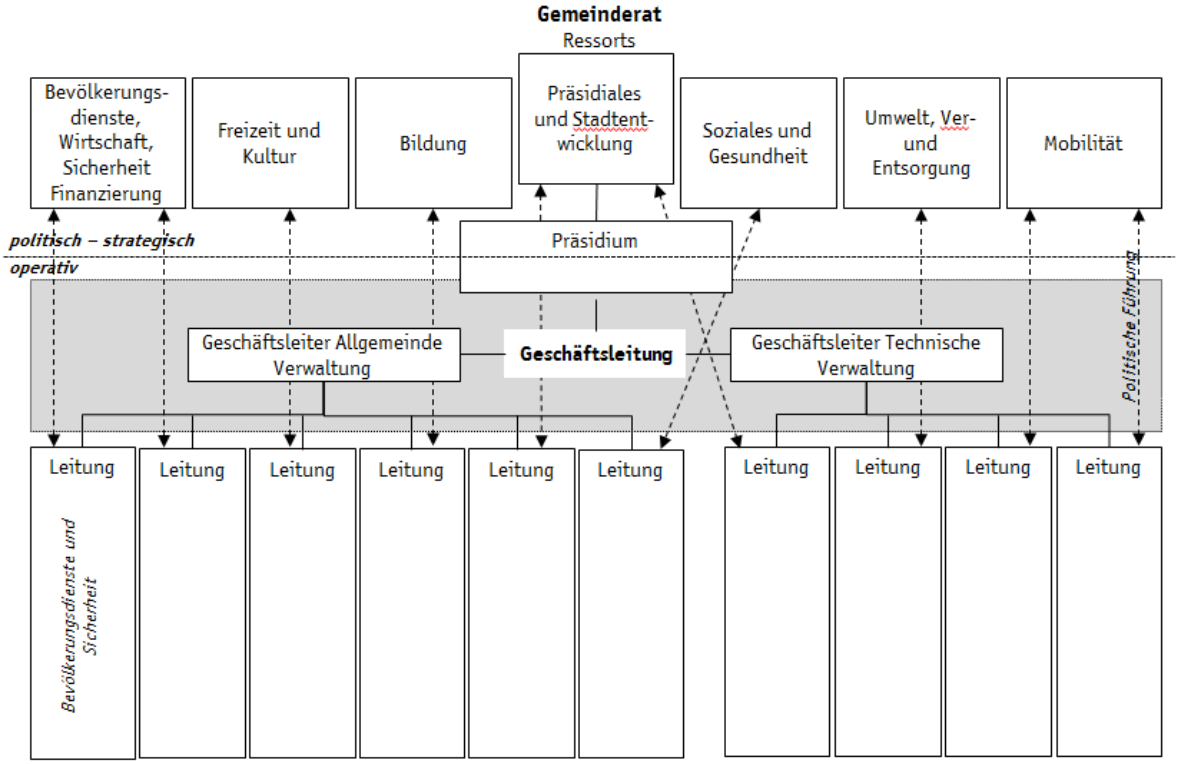
Die Zusammenarbeit zwischen Gemeinderat und Verwaltung ist wie folgt geregelt:

§ 33 Grundsätze
[1]Bei der Zusammenarbeit mit der Verwaltung ist es in erster Linie Aufgabe des/der Ressortleitenden, in Beachtung von Strategischem Sachplan sowie Jahres- und Entwicklungsplan Richtlinien vorzugeben, Grundsatzentscheide zu fällen, Ziele und Prioritäten zu setzen und das Controlling auszuüben.
[2]Die Mitglieder des Gemeinderates nehmen ihre Aufgaben über den/die zuständige Geschäftsleitenden bzw. Stellvertretung wahr. Das gilt nicht für den Austausch und das Einholen von Informationen.
[3]Die fachliche Führung der Geschäfte erfolgt durch die zuständige Organisationseinheit.

4. Heutige Funktionsweise
Wie oben beschrieben sind die für die Ressorts zuständigen Gemeinderäte für die Ausrichtung ihrer Strategischen Sachbereiche verantwortlich. Der Austausch von Informationen erfolgt dabei mit den zuständigen Mitarbeitenden der Verwaltung (Leistungsbereich-Verantwortliche) – siehe auch nachfolgende Abbildung. Der zuständige Geschäftsleiter nimmt in der Regel an diesem Austausch teil.
Damit die Gemeinderäte ihre politische Ressortverantwortung wahrnehmen können, sind sie auch operativ in der Planung und Umsetzung von Massnahmen involviert.

Die Aufgaben der Gemeinderäte können nicht 1:1 mit denjenigen von Verwaltungsräten in einer Privatunternehmung (z.B. Aktiengesellschaft) verglichen werden, wo eine schärfere Trennung gefordert ist. Die Unterschiede sind zu gross in den strategischen Entscheidungszyklen und den rechtlichen und organisatorischen Vorgaben (Obligationenrecht versus Gemeindegesetz und weiteren kantonale Gesetzesbestimmungen).

Die Geschäftsleitung befasst sich mit den unter § 43 der Geschäftsordnung beschriebenen Aufgaben. Sie tagt dazu in etwa 16 Sitzungen sowie 4 Retraiten pro Jahr. Bei Bedarf werden Mitarbeitende der Verwaltung oder externe Fachpersonen beigezogen. Die Geschäftsleitung nimmt damit eine koordinierende Funktion ein. Dabei hat das Gemeindepräsidium den Vorsitz. Die Trennung von strategischer und operativer Ebene, bzw. von Politik und Verwaltung ist damit zwar nicht absolut vollzogen, erlaubt aber eine unmittelbare Synchronisierung von Politik und Verwaltung. Gleichzeitig wird die Verantwortung für die Führung der Verwaltung auf mehrere Personen verteilt, was eine breitere Vertretung der verschiedenen Interessen und eine bessere Abstützung ermöglicht.



Die zentralen Anforderungen an die Leitung der Technischen bzw. der Allgemeinen Verwaltung sind unterschiedlich. In der TV ist ein fundiertes Wissen über die Planungs-, Projektierungs- und Bauprozesse sowie das Planungs-, Bau- und Umweltrecht unabdingbar. In der AV sind vertiefte finanzpolitische und gesellschaftliche Kenntnisse erforderlich. Es ist ein breites Wissen über die spezifischen Sachbereiche wie Soziales, Gesundheit, Bildung, Sicherheit, Kultur sowie für die Querschnittsleistungen Personal, Recht, Informatik und Kommunikation notwendig. Die Geschäftsleiter haben eine direkte Führungsverantwortung für ihren Bereich und geben dort Aufträge aus dem Gemeinderat oder aus der Geschäftsleitung weiter. Die Geschäftsleiter tagen einmal wöchentlich zusammen mit den direkt unterstellten Leitungspersonen (OE-1) zum Informationsaustausch und –abgleich.

Schnittstellen über die AV und TV sind bei den internen Dienstleitungen (Querschnittsleistungen) wie Personal, Finanzen, Controlling, Kommunikation und Recht vorhanden. Die strategische Ausrichtung und Dienstleistungserbringung werden anlässlich der Geschäftsleitungssitzungen und bilateral zwischen den Geschäftsleitern AV/TV koordiniert. Weitere Schnittstellen entstehen vor allem da, wo Infrastrukturen einen wesentlichen Teil der durch die Gemeinde angebotenen Dienstleistung ausmachen (z.B. Schulhausplanung, Treffpunkt Leimgruberhaus, Sportanlagen). Über den Austausch in der Geschäftsleitung sowie entsprechende Projektorganisationen werden diese Schnittstellen berücksichtigt.

Im Vorfeld des Gemeinderatsantrags zur Nachfolgeplanung von Peter Leuthardt haben Herr Thomas Sauter und Herr Steve Beutler, Leiter Personal und Controlling, mit den verschiedenen Leitungspersonen sowie Sekretariatsmitarbeitenden der TV und AV jeweils ein individuelles Interview geführt. Dieses fand in vertrauensvollem Rahmen statt mit der Gewähr, dass keine persönlichen Statements weiterverwendet werden. Die Ergebnisse der Interviews belegen, dass alle beteiligten Personen die heutige Struktur als leistungsfähig, sehr vorteilhaft und die direkten Kommunikationskanäle sowie Entscheidungskompetenzen zur Erreichung der Ziele als wertvoll bewerten. Beide Geschäftsleiter sind mit ihrem unterschiedlichen Fach-

wissen in regionalen und kantonalen Gremien tätig. Das Engagement wird sehr geschätzt und Reinach kann durch diese Nähe und Mitgestaltung direkt profitieren.

5. Fragen der GRPK
Zu den einzelnen Fragen der GRPK äussert sich der Gemeinderat wie folgt:

1) *Welche Vor- und Nachteile struktureller, administrativer und finanzieller Natur sieht der Gemeinderat in den beiden Geschäftsleitungsmodellen a) GemeindepräsidentIN und zwei GeschäftsleiterINNEN versus b) ein GeschäftsleiterIN und x BereichsleiterINNen?*

a) GemeindepräsidentIN und zwei GeschäftsleiterINNEN
Die grössten Vorteile dieses Modells sind dem strukturellen Bereich zuzuordnen:
- In der Geschäftsleitung werden keine Abteilungsinteressen vertreten, sondern eine übergeordnete Denkhaltung eingenommen
- Die Schnittstelle zwischen Gemeinderat und Verwaltung über die Geschäftsleitung ist direkt gegeben und ermöglicht einen zeitnahen sowie sachbezogenen Transfer in die Abteilungen sowie in den Gemeinderat
- Technische Verwaltung und Allgemeine Verwaltung sind gleichberechtigt
- Spezifisches Fachwissen ist mit zwei Geschäftsleitern/innen auf oberster Führungsebene gegeben
- Für Bau-, Infrastruktur- und Planungsthemen gibt es für die Politik nur eine zentrale Ansprechperson
- Permanente Teilnahme des Geschäftsleiters TV in der GR-Sitzung ermöglicht Wissenstransfer und –abgleich mit den technischen Erfordernissen
- Die reduzierte Führungsspanne gibt den Geschäftsleitern die Möglichkeit, Projekte sehr nahe und mit den notwendigen Fachinputs zu führen
- Damit wirken die Geschäftsleiter aktiv in den Geschäften mit – sie sind auch Gestalter und nicht „nur" Manager oder Terminkoordinatoren
- Schnittstellen-Projekte profitieren von beiden Denkrichtungen
- Das Modell ermöglicht, Führung in interkommunalen Zusammenarbeitsprojekten zugunsten von Reinach zu übernehmen und sich auf kantonaler oder überregionaler Ebene in spezifischen Themen für Reinach einzusetzen.

Es kann nachteilig sein, dass das Modell eine enge und gut funktionierende Zusammenarbeit zwischen den beiden Geschäftsleitern/innen bedingt sowie allenfalls zu einem vermehrten Koordinationsbedarf führen kann. Die führungspolitischen Grundsätze müssen abgestimmt sein, um keine betriebsinternen Dissonanzen zu schaffen (zwei Unternehmenskulturen). Mit Hilfe der wöchentlichen oder periodischen Austauschplattformen (GR-Sitzungen, GL-Sitzungen und –Retraiten) sowie der gemeinsamen und durchmischten Projektstrukturen wird diese Abstimmung laufend gefördert. Im Rahmen der anstehenden Rekrutierung wird diesem Umstand ebenfalls eine zentrale Bedeutung beigemessen.

Im administrativen Bereich sind die Arbeitsprozesse und Kommunikationskanäle heute gefestigt und auf die Organisationsstruktur abgestimmt. Ein Strukturwechsel erfordert demnach auch Anpassungen im administrativen Bereich, mit den damit verbundenen Unsicherheiten. Ob eine neue Struktur gegenüber der heutigen Vor- oder Nachteile aufweisen wird, lässt sich kaum voraussehen. Schlussendlich ist jede Organisation so erfolgreich oder so schlecht, wie sie gemeinsam von Menschen gelebt und gestaltet wird. Die bestehende Administration wird auch heute schon laufend optimiert und neuen Rahmenbedingungen angepasst. Unbestritten ist, dass eine grundsätzliche Änderung der Organisation der Gemeindeverwaltung auch Konsequenzen für die Leitenden der OE-1 haben würde.

Finanziell ist davon auszugehen, dass die beiden Modelle vergleichbare Kosten generieren. Fällt ein Geschäftsleiter weg, müssen entsprechend diese Aufgaben auf andere Mitarbeitende verteilt werden. Gleichzeitig sind die Leitenden OE-1 aufgrund der grösseren Verantwortung und dem Einbezug in die Geschäfts-

leitung in einer besseren Lohnklasse einzustufen (heute LK 9 bis 13, danach ca. LK 8 bis 12). Die Kostenreduktion durch den Wegfall eines Geschäftsleiters ist bei einem Ersatz auf Stufe OE-1 sowie einer Verbesserung von ein bis zwei Lohnklassen für die Mitarbeitenden, welche neu in der Geschäftsleitung sitzen, mehr als egalisiert. Dabei sind weitere organisationale Massnahmen noch nicht berücksichtigt (z.B. Schaffung neuer Hierarchiestufen, Verantwortungsverschiebung nach unten etc.).

b) ein GeschäftsleiterIN und x BereichsleiterINNen
Strukturelle Vorteile liegen hier bei:

- Einheitliche Führungsphilosophie (das ist aber kein Schutz vor starken, abweichenden Subkulturen. Diese können mit grösserer Distanz zum zuständigen Geschäftsleiter sogar eher zunehmen)
- Aufwertung der Führungsebene unterhalb des Geschäftsleiters
- Kein Koordinationsbedarf bei internen Dienstleistungen und verwaltungsübergreifenden Projekten
- Bei einer konsequenten Umsetzung des CEO-Modells wäre eine Ressortaufteilung im Gemeinderat nicht mehr notwendig. Er würde damit vermehrt die Funktion eines Verwaltungsrates einnehmen

Zu den administrativen und finanziellen Konsequenzen vergleiche unter Punkt a).

2) Wie erklärt sich der Gemeinderat, dass nur zwei Gemeinden das Geschäftsleitungsmodell a) praktizieren

Wie in der Einleitung beschrieben, nimmt mit zunehmender Gemeindegrösse Anzahl, Umfang und Komplexität der Aufgaben und Projekte zu. Das Modell mit einem/r Geschäftsleiter/in wird bei kleineren Gemeinden in den meisten Fällen das sinnvollste Modell sein, da die Aufgaben noch übersichtlich sind und die Anzahl Mitarbeitende deutlich kleiner ist. Wobei auch hier sich die Gemeinden im „Praktizieren" sehr stark unterscheiden. Je nachdem übernimmt die Politik, der Gemeinderat, vertiefte, operative Verantwortung und/oder direkten Einfluss auf die Verwaltungseinheiten. Viele Gemeinden haben im Rahmen ihres Bevölkerungswachstums an diesem Modell festgehalten und entsprechend ihre Strukturen gefestigt. Der Wechsel in das Modell mit 2 Geschäftsleitern/innen bedürfte einer aktiven Organisationsanpassung, welche viel Unruhe und Unsicherheit mit sich bringen könnte.

Von den fünf Gemeinden im Kanton BL mit einer Einwohnerzahl von über 15'000 Personen haben zwei ein Modell mit zwei Geschäftsleitern (Muttenz und Reinach).

3) Wäre der Gemeinderat bereit, einen Systemwechsel vorzunehmen, falls sich dieser als vorteilhafter erweisen würde?

Ja, der Gemeinderat ist grundsätzlich offen einen Systemwechsel vorzunehmen, falls die Beurteilung eines alternativen Systems deutliche Vorteile gegenüber dem heutigen Modell aufzeigen würde.

Der Gemeinderat stellt fest, dass die aktuelle Organisation bestens funktioniert, sich sehr bewährt, die Leistungen gut sind und die Mitarbeitenden das seit langen Jahren praktizierte System sehr schätzen.

Ein Systemwechsel bringt grosse Risiken mit sich. Die Struktur der Gemeinde Reinach ist in den vergangenen knapp 20 Jahren gewachsen. Sie hat sich in dieser Zeit gefestigt und bewährt. Der Gemeinderat erkennt zum heutigen Zeitpunkt keine Gründe, das aktuelle System zu ändern. Auch die Reinacher Reform hat dieses System aufgenommen, weiterentwickelt und gefestigt. Ein Wechsel würde zudem erhebliche interne Ressourcen binden, externe Kosten verursachen (fachliche Begleitung der Umstellung) und allenfalls zu Kündigungen führen.

4) In welcher Frist könnte er gegebenenfalls einen Systemwechsel inklusive Anpassungen in den Rechtsgrundlagen vornehmen?

Ein solcher Systemwechsel müsste als umfangreiches Projekt organisiert werden. Mehrere Hierarchieebenen müssten neu definiert und beschrieben werden, die Funktion der Geschäftsleitung angepasst, die

Zusammenarbeit zwischen Gemeinderat und Verwaltung neu organisiert werden. Für eine fundierte Planung und aktiv gesteuerte Umsetzung wird dafür mit einem Zeitraum von rund zwei Jahren gerechnet (Allschwil führt zurzeit eine neue Verwaltungsorganisation, nach zweijähriger Planung, ein) - Vergleiche auch Reinacher Reform: ca. drei Jahre Planung und Umsetzung mit insgesamt externen Kosten von rund CHF 0.6 Mio. und intern eingesetzten Ressourcen von 2.5 Mannjahren.

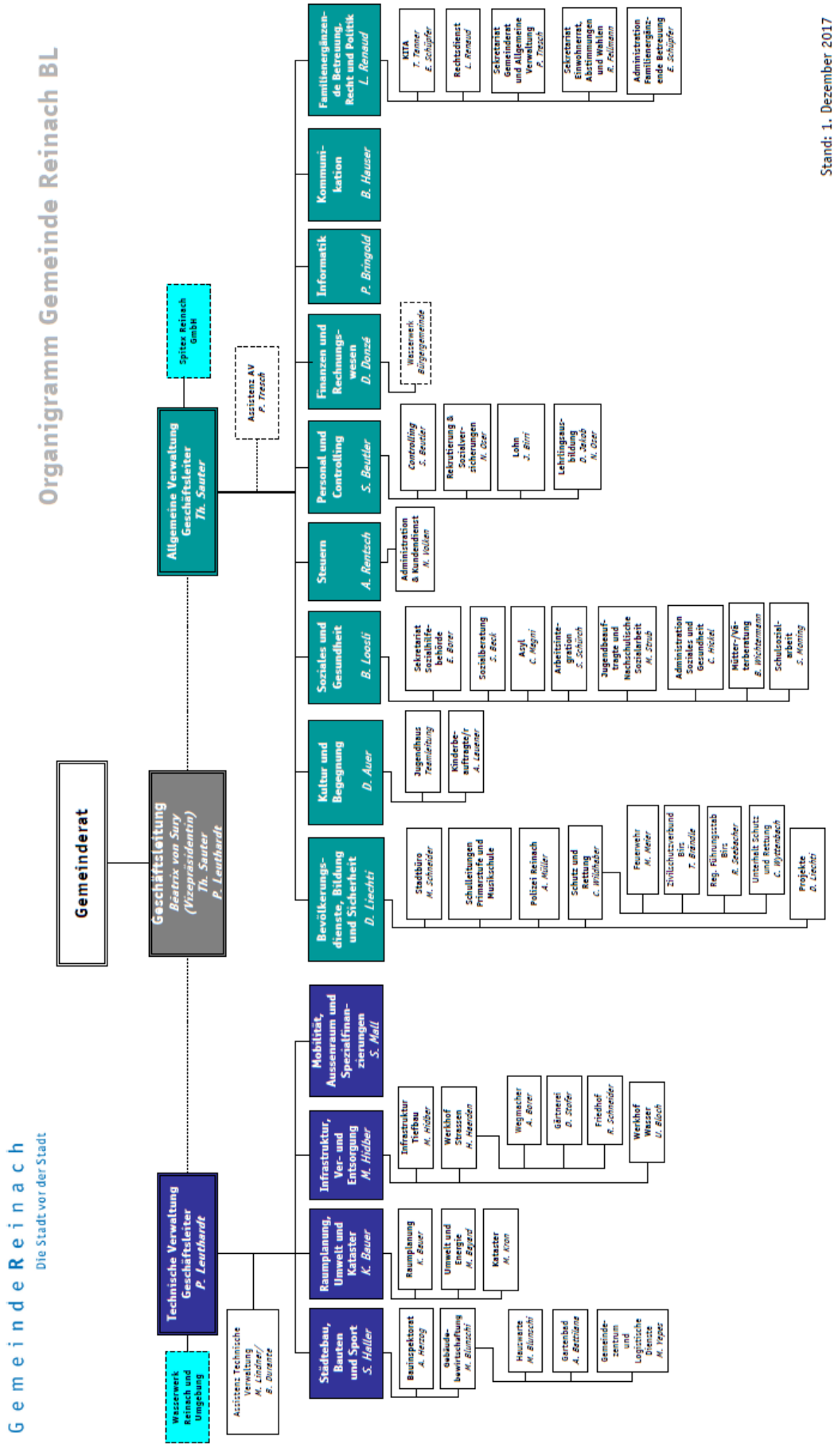
6. Anträge des Gemeinderats an den Einwohnerrat

://: 1. Der Einwohnerrat nimmt den Bericht zum Postulat 471 zur Kenntnis

2. Er schreibt das Postulat 471 ab.

Gemeinderat

Béatrix von Sury	Thomas Sauter	Peter Leuthardt
Vizepräsidentin	Geschäftsleiter	Geschäftsleiter

4153 Reinach, 9. Januar 2018 / sb

Anhang: Organigramm