



Gemeinde Ostermundigen

# Aufgaben- und Leistungsüberprüfung

## Schlussbericht

Bern, 18. September 2018





## Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage und Zielsetzung .....	3
2	Methodik .....	4
3	Vorgehen .....	5
4	Projektorganisation .....	6
5	Ergebnisse .....	7
5.1	Aufgabenkatalog mit Handlungsspielraum .....	7
5.2	Ergebnisse der politische Mitwirkung .....	7
5.3	Würdigung durch die externe Projektleitung .....	8
5.4	Viertiefung Hochbau .....	9
5.5	Weiteres Sparpotenzial .....	9
5.6	Empfehlungen zur Umsetzung .....	11
6	Schluss .....	12
7	Anhang: Aufgabenliste .....	<b>Fehler! Textmarke nicht definiert.</b>





## 1 Ausgangslage und Zielsetzung

Die Finanzlage der Gemeinde Ostermundigen ist angespannt. Der Grosse Gemeinderat (GGR) und der Gemeinderat (GR) haben deshalb seit 2012 verschiedene Ansätze für eine Aufgaben- und Leistungsüberprüfung (ALÜ) geprüft.

Im zweiten Semester 2016 wurde die Firma Res Publica Consulting AG mit der Projektleitung beauftragt. Es wurden folgende Ziele gesetzt:

- Die Aufgaben und Dienstleistungen der Gemeindeverwaltung sind überprüft und die daraus resultierenden Handlungsfelder sind definiert.
- Ein einfacher Benchmark bezüglich Ressourcen mit vergleichbaren Gemeinden ist erstellt.
- Ein Funktionendiagramm für die Gemeindeverwaltung Ostermundigen ist erstellt (Ziel wurde während der Projektlaufzeit aus dem Projekt ALÜ ausgegliedert).
- Kostenverbesserungen im Umfang von wiederkehrend CHF 1'000'000 pro Jahr sind definiert.

Nicht Bestandteil des Projekts war die Einführung der Produktrechnung, die Überarbeitung des Lohnsystems sowie die Einführung eines Controllings.

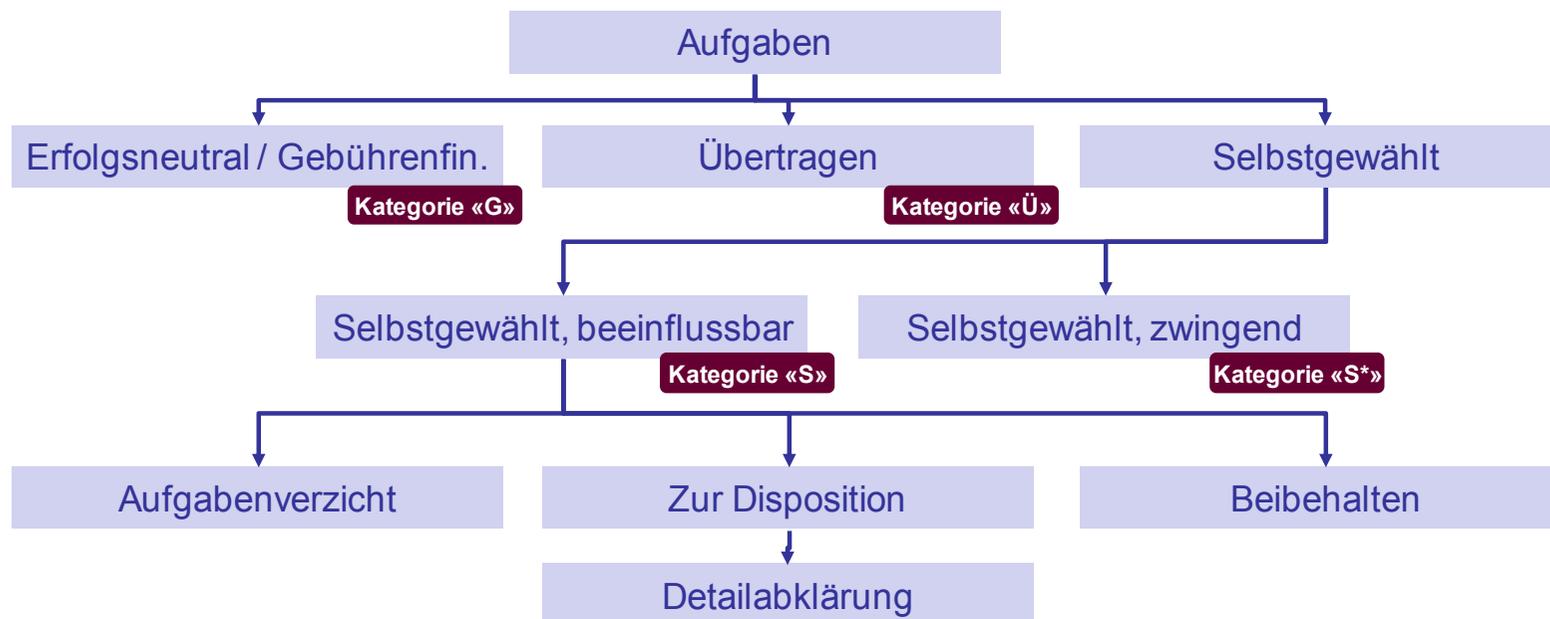




## 2 Methodik

Als Basis für die ALÜ wurde die Erfolgsrechnung der Einwohnergemeinde Ostermündigen festgelegt. Jede Abteilung musste sämtliche Kosten und Erträge auf Aufgaben aufteilen. Der Saldo wurde kontrolliert. Mit dieser Methodik konnte sichergestellt werden, dass sämtliche Leistungen erfasst wurden.

Die Abteilungen haben die Aufgaben gemäss nachfolgender Übersicht kategorisiert und gesetzliche Grundlagen festgehalten:



Für die Aufgabenerfassung wurden eine Excel-Vorlage sowie eine detaillierte Wegleitung erstellt. Die Aufgabenlisten wurden durch die Abteilungen dokumentiert.





### 3 Vorgehen

Das Projekt wurde in vier Meilensteinen abgewickelt:

#### Phase / Meilenstein I: Projektplanung

- Projektzielsetzungen soweit nötig klären und konkretisieren, Vorgehensplanung erstellen
- Projektorgane, Rollen und Aufgaben aller Beteiligten klären und verbindlich festhalten
- Kommunikationskonzept festlegen
- Festlegen der Methode zur Darstellung und Beurteilung von Aufgaben bzw. Ressourcen (Raster)
- Grundsatzentscheide zum Benchmarking mit anderen Gemeinden

#### Phase / Meilenstein II: IST-Aufnahme

- Informationserhebung mit dem in Meilenstein 1 erarbeiteten Raster bei den Abteilungen
- Darstellen der IST-Situation pro Abteilung
- Konzeption und Durchführung Benchmarking als weitere Informationsquelle
- Dokumentation der Ergebnisse und stufenweise Präsentation, Diskussion und Verabschiedung in den Projektgremien

#### Phase / Meilenstein III: Lösungsvarianten

- Vorschläge zu Einsparungspotenzial und Effizienzsteigerungen pro Departement erarbeiten
- Dokumentation der Ergebnisse und stufenweise Präsentation, Diskussion und Verabschiedung in den Projektgremien

#### Phase / Meilenstein IV: Schlussbericht

- Behandlung der Ergebnisse in den Projektorganen, Klausur im Gemeinderat (10.08.2018)
- Erstellen des Schlussberichts
- Präsentation(en) der Projektergebnisse im GGR (01.11.18)





## 4 Projektorganisation

Die folgende Projektorganisation hat die Ergebnisse erarbeitet:

<p><b>Auftraggeber</b> Gemeinderat</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erteilte den Auftrag</li> <li>• Nahm die Ergebnisse ab</li> <li>• Fällte wo sinnvoll/notwendig Zwischenentscheidungen</li> </ul>
<p><b>Spezialkommission «ALÜ»</b> Thomas Iten, Gemeindepräsident (Vorsitz) Aliko Panayides, Vize-Gemeindepräsidentin Melanie Gasser, Gemeinderätin Erich Blaser, Gemeinderat Barbara Steudler, Gemeindeschreiberin Niels Arnold, Abteilungsleiter Finanzen/Steuern</p>	<p>Bereitete Entscheidungen des Gemeinderats vor, indem sie ausgearbeitete Vorschläge/Optionen der Projektleitung zu Zielen, zum Detailvorgehen, zu Beteiligten und Methoden diskutierte</p>
<p><b>Projektleitung</b> Thomas Iten, Gemeindepräsident (Vorsitz, interne Projektleitung) Peter Seiler, RPC (Externe Projektleitung) Simon Bühler, RPC (Projektmitarbeit) Fachlicher und organisatorischer Beizug: Niels Arnold, Leiter Finanzen, und Abteilungsleiterkonferenz (ALK)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Traf sich in regelmässigen „Jours Fixes“</li> <li>• Leitete die Arbeiten methodisch und inhaltlich</li> <li>• Externe Projektleitung:             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Führte Interviews durch und moderierte Workshops</li> <li>– Erarbeitete für Sitzungen in der Projektleitung Diskussionsgrundlagen</li> <li>– Dokumentierte, analysierte und beurteilte Ergebnisse</li> </ul> </li> </ul>





## 5 Ergebnisse

### 5.1 Aufgabenkatalog mit Handlungsspielraum

Hauptergebnis der Arbeiten ist ein Aufgabenkatalog der Gemeinde, welcher auf Basis der Erfolgsrechnung pro Abteilung die wichtigsten 10 – 30 Aufgaben enthält. Pro Aufgabe sind der Personalbestand, die Kosten und die Erträge ausgewiesen. Die Aufgaben sind in vier Kategorien aufgeteilt:

- Übertragene Aufgaben (Bundes- / Kantonales Recht)
- Selbstgewählte / freiwillige Aufgaben (zwingend; z. B. die Informatik der Gemeinde)
- Selbstgewählte / freiwillige Aufgaben (beeinflussbar)
- Erfolgsneutral / nicht steuerfinanziert

Die Abteilungs- und Departementsleitungen hatten die Möglichkeit, pro Aufgabe Effizienzsteigerungspotenzial zu deklarieren.

Darüber hinaus wurden die Ergebnisse in verschiedenen Bereichen mit anderen Gemeinden verglichen (pragmatisches Benchmarking). Diese Arbeiten wurden massgeblich von der Gemeinde Ostermundigen vorgenommen, das externe Team unterstützte lediglich methodisch.

### 5.2 Ergebnisse der politische Mitwirkung

Den Parteien wurden 34 Fragen zu Einsparungspotenzial gestellt. Die politische Mitwirkung zeigt kaum Mehrheiten für Einsparungen.

Das für ALÜ gesteckte Ziel von CHF 1 Mio. erwies sich unter diesen Umständen als ambitioniertes Sparziel, für welches kein politischer Konsens besteht. Das identifizierte mehrheitsfähige Einsparungspotenzial beträgt gemäss einer groben Analyse der politischen Mitwirkung durch das externe Projektteam rund CHF 300'000:

- Kultur- und Sportlerpreise (0.1 FTE + CHF 3'000)
- Beiträge an die humanitäre Hilfe (CHF 3'000)





- Blumen für Jubilare (0.1 FTE + CHF 12'000)
- Gemeinde-GA (0.1 FTE + CHF 6'500)
- Anlässe für Dienstjubiläen von Lehrpersonen (CHF 3'000)
- Unterstützung Libella (CHF 241'000)

Bezüglich der politischen Strukturen legt die politische Mitwirkung nahe, dass die Eckwerte unverändert bleiben sollen (Grösse GGR und GR, Anzahl Abteilungen, Anzahl Kommissionen).

Verbünde mit anderen Gemeinden können hingegen geprüft werden. Sie führen zwar kaum zu finanziellen Einsparungen, aber zu weniger (politischem und verwaltungstechnischen) Führungsaufwand. Kurz- und mittelfristig sind sie realistischer als eine Gemeindefusion. Beispiele aus dem Projekt ALÜ sind die Umweltfachstellen, die Kita, die Bibliothek oder das Schwimmbad.

Eine Gemeindefusion steht politisch im Raum und kann langfristig geprüft werden. Sie ist aber als politisches Projekt zu behandeln, nicht als Sparprojekt.

### 5.3 Würdigung durch die externe Projektleitung

Über alles gesehen hat Ostermundigen im Vergleich mit anderen Gemeinden wenig Sparpotenzial. Auszug aus dem pragmatischen Benchmark:

- Unterdurchschnittliche Kosten Volksschule pro Kopf
- Tiefe Dotierung Planung / Entwicklung / Standortmarketing
- Tiefe Unterhaltskosten Gebäude und Strassen
- Unterdurchschnittliche Kita-Subventionierung
- Tiefe Kosten Finanzen und IT





Dazu ist zu sagen, dass sich das Benchmarking wie erwartet schwierig gestaltet, weil die Vergleichsgemeinden Aufgaben unterschiedlich zugeordnet oder andere Voraussetzungen haben (soziodemografische Struktur, Wirtschaft, Geografie etc.).

Im Bereich der Effizienzsteigerungen deklarieren die Abteilungen kaum Potenzial durch Effizienzsteigerungen. Aus Sicht RPC und ohne detaillierte Abklärungen bestehen auch keine Indizien für substanzielle Potenziale.

Bei ALÜ nicht im Fokus stand die Ertragsseite. Die erarbeiteten Ergebnisse können aber für entsprechende Vorschläge genutzt werden.

#### 5.4 Viertiefung Hochbau

Im Hochbau besteht ein Ressourcenengpass. Die Situation wurde vertieft betrachtet. Es wurde ein Workshop mit der Departementsleiterin, dem Abteilungsleiter sowie internen und externen Schlüsselmitarbeitenden durchgeführt. Die Projektleitung ALÜ hat den Workshop moderiert.

Die Ergebnisse wurden in einer separaten Unterlage dokumentiert:

- Beschreibung der IST-Situation in der Abteilung Hochbau
- Massnahmen zur Verbesserung der aktuellen Ressourcensituation, erste Einschätzung von Auswirkungen
- Optimierung einzelner Stellenprofile in der Abteilung und Auswirkungen auf den Ressourcenbedarf

#### 5.5 Der Gemeinderat wird zu gegebener Zeit anhand der separaten Unterlage über das weitere Vorgehen entscheiden. Weiteres Sparpotenzial

Wenn der Gemeinderat das angestrebte Sparziel von CHF 1 Mio. pro Jahr realisieren möchte, kann er auf weitere freiwillig erbrachte Leistungen verzichten. Die wichtigsten sind nachfolgend pro Abteilung aufgelistet.

Die Liste zeigt, dass ein Abbau-Ziel von CHF 1 Mio. pro Jahr zwar grundsätzlich möglich ist, aber bereits an der obersten Grenze des Handlungsspielraums der Gemeinde.





Im Bereich der Effizienzsteigerungen ist es Aufgabe der Abteilungsleitenden, Verbesserungspotenzial zu identifizieren und zu realisieren. Der Gemeinderat hat eine überwachende Funktion. Aus externer Sicht ist zu empfehlen, dass

- vermutetes Potenzial möglichst konkret adressiert wird, damit es analysier- und realisierbar ist
- der Fokus auf relevante und umsetzbare Punkte gelegt wird

Dpt.	Sparpotenzial	Finanzielle Auswirkungen
PRA	Vertieftes überprüfen des (im Vergleich überdurchschnittlichen) Aufwands für das Personalmanagement (z. B. weniger Beratung von Vorgesetzten in der Führung, der Team- und Organisationsentwicklung)	Je nach Ergebnis
BKS	Vergrößerung der Klassen (wo möglich) Abbau Aufgabenhilfe Musikschule  Einstellung oder separate Trägerschaft Bibliothek	n/a 24k 952k/0.1 Vollzeitstelle 244k
HB	Kein Potenzial (allenfalls auf der Ertragsseite; siehe separate Vertiefung)	-
TBA	Neue Trägerschaft oder Schliessung Freibad	200k/2 FTE
ÖSI	Kein Potenzial (allenfalls Potenzial auf der Ertragsseite)	-
SOZ	Verzicht auf die Notunterkunft Abbau Integrationsangebote BIAS Reduktion offene Kinder- und Jugendarbeit  Reduktion Schulsozialarbeit Reduktion Frühförderungsprogramm	- 75k 73k (Selbstbehalt) 260k/2.1 FTE 74k/2.5 FTE
FS	Kein Potenzial.	





## 5.6 Empfehlungen zur Umsetzung

Der erarbeitete Aufgabenkatalog kann in künftigen Budgetprozessen genutzt werden. Er zeigt den Handlungsspielraum der Gemeindepolitik auf und erhöht damit die Qualität der politischen Diskussion.

Wenn ein Abbau einmal beschlossen ist, muss die Umsetzung durch den Gemeinderat überwacht werden. Stellenbudgets müssen gekürzt und abgebaut werden (mittelfristig und durch natürliche Fluktuationen; kurzfristig Überschreitungen tolerieren, um Härtefälle zu vermeiden). Es besteht ansonsten die Gefahr, dass parallel zum Abbau neue oder andere Aufgaben übernommen werden.

Die Verbesserung der Effizienz ist als Daueraufgabe der Abteilungsleitenden in deren Zielen zu verankern und durch den Gemeinderat zu überwachen. Aus externer Sicht empfiehlt sich dabei eine gewisse Pragmatik: Umfassende Prozessanalysen und –dokumentationen binden substantiell Ressourcen, welche der Verwaltung im Tagesgeschäft fehlen.

Daneben kann die Idee eines gemeindeübergreifenden Benchmarkings weiterverfolgt werden. Aus externer Sicht ist zu empfehlen, auf wenige Kennzahlen zu fokussieren, welche relevant und aufgrund kantonaler Vorgaben vergleichbar sind (z. B. in den grossen Kostenblöcken Soziales und Bildung).

Künftige finanzielle Verbesserungen können auch Massnahmen auf der Ertragsseite umfassen (z. B. Vollkostendeckung im Gebührenbereich, Baurechtserträge).





## 6 Schluss

Für die gute Zusammenarbeit mit der Spezialkommission ALÜ, dem Gemeindepräsidenten, dem Gemeinderat und den Abteilungsleitenden danken wir herzlich. Wir sind überzeugt, dass die erarbeiteten Ergebnisse für die künftigen politischen Diskussionen von Nutzen sein werden.

### Res Publica Consulting AG

*Peter Seiler*  
*Partner / CEO*

*Simon Bühler*  
*Partner / Mitglied der Geschäftsleitung*

Bern, 18. September 2018

