

2016-0650

Leistungsorientierte Verwaltungsanalyse LOVA 2; Abschlussbericht

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Wichtigste in Kürze

Der Gemeinderat unterbreitet Ihnen den LOVA 2-Abschlussbericht inkl. Auflistung der allfällig umzusetzenden Massnahmen. Hinter dieser Arbeit steckt ein gewaltiger Aufwand, der dem Projektkernteam mit Hans Martin, Urs Blickenstorfer und Andreas Ruch verdankt wird. Die Abteilungsleiter haben ebenfalls einen enormen Einsatz geleistet, welcher teilweise nur in der Freizeit erbracht werden konnte – herzlichen Dank.

Der LOVA-Prozess kann als erfolgreicher Analyse- und Lernprozess eingestuft werden.

Der SOLL-Zustand leitet sich aus umfangreichen Analysen ab. Dabei sind aus 335 untersuchten Prozessen rund 75 standardisierte und generalisierte Prozesse geschaffen und nach Führungs-, Support- oder Kernprozessen eingeteilt worden.

Die Aufbauorganisation (Organigramm) wurde gestrafft. Die organisatorischen Einheiten sind dabei derart gebildet, dass sich in ihnen tendenziell Aufgaben mit gleichem Charakter (Support- oder Kernaufgaben) zusammenfassen lassen.

Der angestrebte SOLL-Zustand erfordert auch Anpassungen beim Informationsgehalt und der Strukturierung der finanziellen Ressourcen, sowohl bei den Verbindlichkeiten wie bei den Forderungen.

Die im SOLL-Zustand gestrafften resp. optimierten Prozesse haben Einfluss auf die personellen Ressourcen. Anzustreben wäre, dass auch neu definierte Prozesse in der Gesamtbilanz ohne Abbau oder Aufbau von Stellenprozenten möglich sein würden.

Der SOLL-Zustand wird anhand 72 definierter, priorisierter und zeitlich eingeordneter Massnahmen herbeigeführt. Die Umsetzungsleistungen sollen weitestgehend durch die Mitarbeitenden der Verwaltung erbracht werden. Dieses interne Engagement ist mit einem Lernprozess und einem nachhaltigen Erfahrungszuwachs verbunden.

Ein Grossteil der Massnahmen fällt in den Kompetenzbereich des Gemeinderates. Die Massnahmen im Kompetenzbereich des Einwohnerrates soll der Gemeinderat gemäss den Berichtserläuterungen weiterbearbeiten und dem Einwohnerrat zu gegebener Zeit entsprechende Anträge unterbreiten.

Die LOVA 2 bringt im Voranschlag 2017 Erfolgsverbesserungen von rund Fr. 470'000.00.

1 Ausgangslage

Am 26. Juni 2015 verabschiedete der Einwohnerrat eine Motion, mit welcher er den Gemeinderat beauftragte, eine LOVA 2 durchzuführen. Der Begriff LOVA steht für „Leistungsorientierte Verwaltungsanalyse“, mit der Ziffer 2 wird angedeutet, dass bereits vor rund 20 Jahren eine gleichartige Analyse durchgeführt wurde. Im Rahmen der LOVA 2 sind folgende Arbeiten auszuführen:

- Überprüfen der Effizienz der Prozesse;
- Überprüfen der Organisationsstrukturen;
- Ausschöpfen des Synergiepotenzials;
- Definition der Aufgaben der Gemeinde (Must have/Nice to have);
- Auflistung von Prozessen, welche möglicherweise von privaten Unternehmen effizienter angeboten werden können (bessere Leistung zu gleichen Kosten oder gleiche Leistung zu tieferen Kosten).

Am 15. Oktober 2015 genehmigte der Einwohnerrat das Budget zur Durchführung der LOVA 2 und erweitert das Aufgabenbündel um drei Punkte:

- Es sind Massnahmen für ein ausgeglichenes Budget auf der Basis Steuerfuss 95 % (ohne ausserordentliche Finanzerträge) zu erarbeiten.
- Der Massnahmenkatalog zum Leistungsumfang muss beim Budgetierungsprozess Voranschlag 2017 vorliegen.
- Die internen Leistungen sind zu rapportieren (Zeitaufwand).

2 IST-Analyse

Die Dokumentation des IST-Zustands basiert einerseits auf bereits vorhandenen Dokumentationen und Unterlagen. Andererseits aber auch auf den Inhalten von 35 Interviews, die der Projektleiter mit den Gemeinderatsmitgliedern, den Präsidenten der Finanzkommission und der Schulpflege, den Abteilungs- und Bereichsleitern sowie mit Mitarbeitenden geführt hat. Die Ergebnisse sind im Zwischenbericht und der IST-Dokumentation zusammengefasst. Die IST-Analyse umfasste folgende Teilbereiche:

- Beurteilung der Organisationsstruktur
- Beurteilung der Zusammenarbeit
- Bemerkungen zur Gesamtsituation

Das Projektkernteam analysierte den IST-Zustand. Es formulierte erste Aussagen zum IST-Zustand und zeigte Möglichkeiten zur Erfolgsverbesserung auf, identifizierte die freiwilligen Leistungen, definierte das weitere Vorgehen und fasste die Erkenntnisse im Zwischenbericht zusammen.

Der Zwischenbericht erhob noch nicht den Anspruch, den SOLL-Zustand zu beschreiben. Er fasste lediglich die bis dahin erarbeiteten Ergebnisse zusammen.

Das Ergebnis der IST-Analyse hat der Einwohnerrat an seiner Sitzung vom 23. Juni 2016 zur Kenntnis genommen.

3 Die Definition des Gesamt-SOLL-Zustands

Die Analyse des IST-Zustands zeigte, dass nicht bei allen Abteilungen, Bereichen oder Stellen Handlungsbedarf vorhanden ist. Der Untersuchungsbereich zur Definition des SOLL-Zustands ist dementsprechend angepasst. Nicht tangiert vom neu definierten SOLL-Zustand sind: Feuerwehr, Elektrizitätswerk (EWW), Forstwesen, Polizei und Bevölkerungsschutz (mit Zivilschutzorganisation und Regionalem Führungsorgan).

In zwei parallel zur LOVA 2 verlaufenden Vorhaben (Projekten) werden die Sanierung des Sportzentrums Tägerhard und die Reorganisation der Abteilung Soziales bearbeitet und einer Lösung zugeführt. Die Sanierung des Sportzentrums Tägerhard ist nicht Teil der LOVA 2-Umsetzungsmassnahmen. Die Ergebnisse der Reorganisation der Abteilung Soziales fliessen, nach der Verabschiedung des daraus resultierenden Berichts, in den von der LOVA 2 definierten SOLL-Zustand ein.

Unter Berücksichtigung aller bis anhin gewonnenen Erkenntnisse erarbeitete das Projektkernteam den SOLL-Zustand. Folgende Arbeitsschritte wurden ausgeführt:

- Die 335 Prozesse des IST-Zustands wurden untersucht und gleichartige Prozesse jeweils in einem standardisierten (generalisierten) Prozess zusammengefasst. Spezielle Beachtung wurde den Prozessen geschenkt, die Verbindlichkeiten oder Forderungen generieren.
- Das Projektkernteam und der Projektsteuerungs-Ausschuss (Gemeinderat) nahmen zudem die Gelegenheit wahr, neue Prozesse zu definieren. Dies mit der Absicht, die Verwaltung zu stärken und bestmöglich auf die Zukunft vorzubereiten. Zudem wurden die Prozesse klassifiziert, d.h. den Klassen Führungs-, Support- und Kernprozesse zugeordnet. Die Menge der Prozesse lässt sich, trotz dem Hinzufügen von neuen Prozessen, durch diese Abstraktion auf 75 reduzieren.
- Ausgehend vom aktuellen Organigramm wurde, unter Beachtung der Erkenntnisse aus der IST-Analyse, die SOLL-Aufbauorganisation abgeleitet. Bei der Definition wurde darauf geachtet, dass die organisatorischen Einheiten derart gebildet sind, dass sich in ihnen tendenziell Aufgaben mit gleichem Charakter (Support- oder Kernaufgaben) zusammenfassen lassen.
- Im letzten Schritt wurden die Prozesse den neu gebildeten organisatorischen Einheiten gegenübergestellt. Gleichzeitig wurden die Rollen der organisatorischen Einheiten im Zusammenhang mit dem jeweiligen Prozess bestimmt und dokumentiert. Diese Zuordnung ist als Vorschlag zu verstehen, der im Verlauf der Umsetzungsarbeiten zu verifizieren und bei Bedarf anzupassen ist.

Wie bereits im Zwischenbericht erwähnt, sind die Ziele und Vorgaben des LOVA 2-Auftrags grundsätzlich ohne den Abbau von Leistungen respektive Stellen zu erfüllen. Dies schliesst nicht aus, dass alle Leistungen überprüft, optimiert und allenfalls gestrafft werden. Auch sind Verschiebungen von personellen Ressourcen nicht ausgeschlossen.

3.1 SOLL-Leistungsumfang

3.1.1 Prozesse

Aus der IST-Analyse sind die SOLL-Leistungen (Prozesse) der Gemeinde abgeleitet worden. Diese lassen sich gliedern in:

- Führungsprozesse
- Supportprozesse
- Kernprozesse

3.1.2 Fallbearbeitung

Bei der Analyse des IST-Zustands wurde klar, dass in praktisch allen organisatorischen Einheiten Fälle (Geschäftsfälle) zu bearbeiten sind. Bis zum heutigen Zeitpunkt liessen sich über 50 verschiedene Typen von Fällen identifizieren. Da die Bearbeitung des Falls normalerweise auch eine erfolgswirksame Buchung auslöst, wurde der Fallbearbeitung besondere Aufmerk-

samkeit geschenkt. Die Fallbearbeitung soll systematisiert, verbessert und sicherer gemacht werden.

Zu beachten ist einerseits, dass die Fälle sowohl Forderungen als auch Verbindlichkeiten auslösen können. Andererseits ist es auch möglich, dass Fälle zwar abgewickelt werden, jedoch keine finanziellen Konsequenzen daraus abzuleiten sind (z.B. Gratisleistungen, Schenkung von Gütern etc.).

3.1.3 Vertragsbearbeitung

Die IST-Zustandsanalyse hat aufgezeigt, dass viele organisatorischen Einheiten Verträge abschliessen. Zurzeit fehlt eine systematisierte Übersicht über alle Verträge respektive Abmachungen. Da ein Vertrag normalerweise auch eine oder mehrere erfolgswirksame Buchungen auslöst, wird auch der Vertragsbearbeitung besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Die Vertragsbearbeitung soll systematisiert, verbessert und sicherer gemacht werden.

3.1.4 Kontrollpunkte

Die Öffentlichkeit, der Markt und die Medien, aber auch der Gesetzgeber stellen immer höhere Anforderungen an das Qualitätsmanagement, Interne Kontrollsystem (IKS), Risikomanagement und an die Compliance respektive Corporate Governance einer Organisation. Um diesen Ansprüchen zu genügen, sind in ausgewählten Geschäftsprozessen Kontrollpunkte platziert. Im Kontrollpunkt wird der „durchlaufende“ Fall (das Zwischen- oder Endergebnis) kontrolliert, bewertet und beurteilt. Die erfassten Informationen werden bei Bedarf weitergeleitet und vom Prozess „Schutz, Qualität und Sicherheit aufrechterhalten“ verarbeitet. Die Anzahl der Kontrollpunkte ist bewusst beschränkt, um Aufwand und Nutzen zu optimieren. Die Kontrollpunkte sind schwerpunktmässig bei der Vertrags- und Fallbearbeitung positioniert.

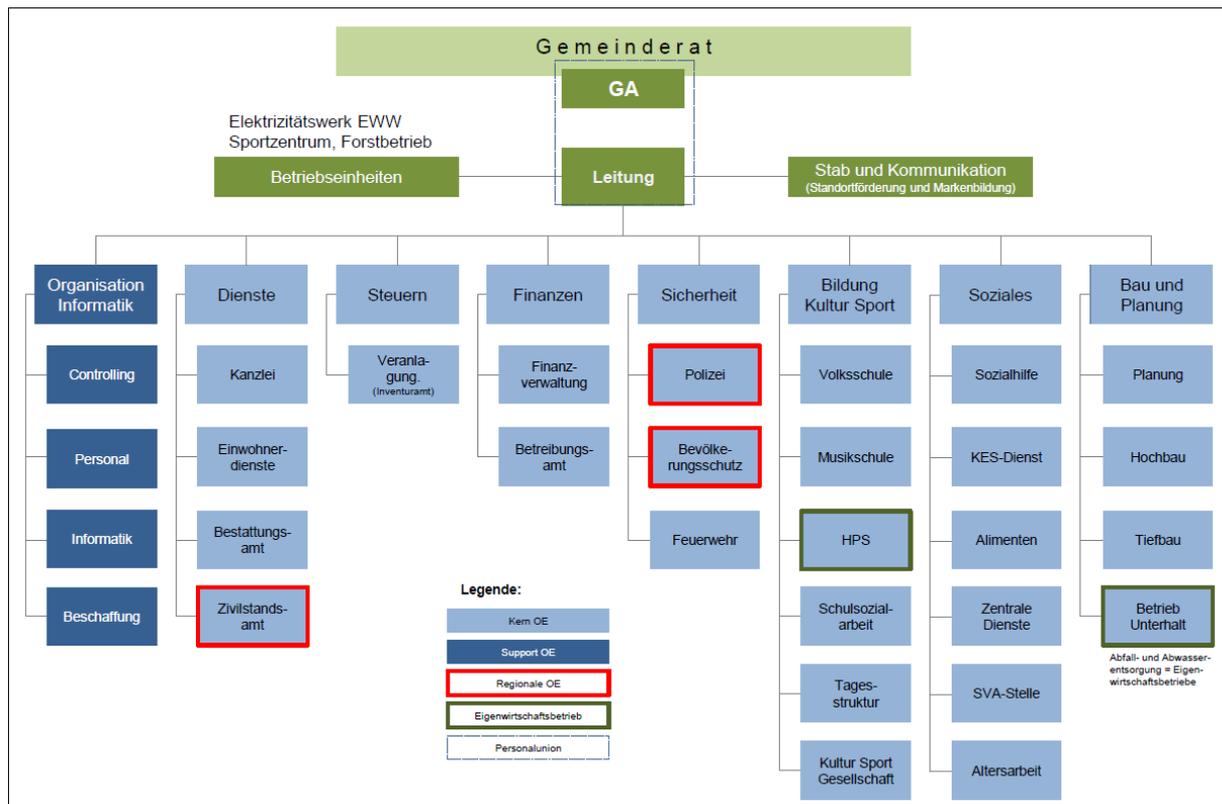
3.1.5 In-/Outsourcing

Um fundierte Entscheide bezüglich der Auslagerung (Outsourcing) oder Einlagerung (Insourcing) von Leistungen treffen zu können, braucht es eine umfassende Beschreibung der betroffenen Leistungen und der dazugehörenden Qualitätskriterien, um einen nachvollziehbaren Entscheid fällen zu können.

Die im Zwischenbericht enthaltenen Themen sind vordringlich zu untersuchen.

3.2 SOLL-Aufbauorganisation

Die SOLL-Aufbauorganisation ist dadurch gekennzeichnet, dass weniger Abteilungen und lediglich noch eine Stabsstelle vorhanden sind, die Führungsspanne der Leitung und auch die Anzahl der Bereiche kleiner ist.



Das Organigramm zeigt auf der obersten Ebene den Gemeinderat sowie den Gemeindevorstand (GA), dem gleichzeitig die Leitung der Verwaltungsorganisation obliegt. Unmittelbar der Leitung zugeordnet sind die mehrheitlich unabhängigen Betriebseinheiten (eigenständige Aktiengesellschaften und der Forstbetrieb). In der direkten Linie folgen danach die 8 Abteilungen und auf der nächsten Hierarchieebene die 30 Bereiche.

Die Abteilungen und Bereiche erfüllen dabei Supportleistungen oder Kernaufgaben. Die regional operierenden Bereiche sind weiterhin oder neu einer Abteilung zugeordnet.

3.3 SOLL-Arbeitsteilung

In der SOLL-Arbeitsteilung wird festgelegt, welche Rollen die Abteilungen, Bereiche oder Stellen im Zusammenhang mit den Prozessabwicklungen wahrzunehmen haben. Die verbindlichen Zuordnungen sind im Verlauf der Massnahmenumsetzungen für jeden Prozess zu definieren. Dabei wird nach Prozesseigner, Prozessausführende, Prozessauslöser, Informationslieferanten oder –abnehmer, Prozessmitwirkende und Genehmigungsinstanz unterschieden. Ebenfalls werden die Kontrollpunkte definiert und in die Prozesse „eingebaut“.

3.4 Der SOLL-Hilfsmiteinsatz

Im SOLL-Zustand existiert ein Konzept, das verbindliche Aussagen zum Aufbau, zur Herstellung, zur Speicherung und zur revisionskonformen Langzeitarchivierung von ausgehenden Dokumenten macht. Ausgehend bedeutet, dass das Dokument von der Verwaltung erstellt und in der Regel einer aussenstehenden Einheit zugestellt wird. Ebenso macht das Konzept Aussagen zur Erfassung, Bearbeitung, Speicherung und revisionskonformen Langzeitarchivierung von eingehenden Dokumenten. Eingehend bedeutet, dass das Dokument von einer aussenstehenden Einheit erstellt und der Verwaltung zugestellt wurde.

3.5 Der SOLL-Ressourceneinsatz

3.5.1 Finanzielle Ressourcen

Ausgehend von dem oben bereits beschriebenen SOLL-Zustand sind auch Anpassungen beim Informationsgehalt und der Strukturierung der finanziellen Ressourcen unabdingbar.

Als Ausfluss aus der beschriebenen Fall- und Vertragsbearbeitung sind im SOLL-Zustand sowohl bei den Verbindlichkeiten als auch bei den Forderungen die Informationsgehalte ausgeweitet.

3.5.2 Personelle Ressourcen

Der SOLL-Zustand beinhaltet gestraffte respektive optimierte Prozesse. Er enthält aber auch neue Prozesse, welche vor allem die Qualität und Sicherheit der Gesamtorganisation positiv beeinflussen. Mit Blick auf die personellen Kapazitäten darf man davon ausgehen, dass die bei den optimierten Prozessen realisierten Arbeitszeiteinsparungen ausreichen, um die neu definierten Prozesse ausführen zu können. Anzustreben wäre, dass sämtliche Prozesse in der Gesamtbilanz ohne Abbau oder Aufbau von Stellenprozenten durchgeführt werden könnten.

Ob die freiwerdenden personellen Kapazitäten im fachlich-inhaltlichen Sinn den Anforderungen der neuen Prozesse genügen, ist jedoch zu klären. Dazu bietet sich folgendes Vorgehen an:

- Ausgehend von den bestehenden und neu definierten Prozessen sind die fachlich- inhaltlichen Anforderungen für jeden Prozess zu definieren. Zu beachten ist, dass die Anforderungen je nach Prozessschritt variieren können.
- Basierend auf der noch zu erarbeitenden definitiven Arbeitsteilung sind die Anforderungen an die jeweils beteiligten organisatorischen Einheiten (Stellen) festzulegen.
- Die daraus resultierenden Anforderungsprofile sind mit den heute vorhandenen Stellenbeschreibungen abzugleichen. Bei Bedarf sind die existierenden Stellenbeschreibungen anzupassen.
- Die in den Stellenbeschreibungen aufgelisteten Anforderungen sind mit den realen Fähigkeiten und Eigenschaften der Stelleninhaber abzugleichen. Unter Umständen sind Ausbildungs- und/oder Trainingsmassnahmen einzuleiten und durchzuführen.

Nicht zu unterschätzen ist der Umstand, dass gerade die neu definierten Prozesse zum Teil fachlich-inhaltlich anspruchsvoller und komplexer sind.

3.6 Die Definition des Massnahmenkatalogs

Das Projektkernteam stellt dem IST-Zustand den SOLL-Zustand gegenüber. Aus den erkennbaren Differenzen lassen sich die nötigen Massnahmen ableiten, welche den IST-Zustand in den gewünschten SOLL-Zustand überführen.

Der vorliegende Massnahmenkatalog ist derart definiert, dass der ganze SOLL-Zustand und nicht nur Teile davon herbeigeführt werden. Die Umsetzung der einzelnen Massnahmen wird schrittweise und unter Beachtung der jeweils aktuellen inhaltlichen und finanziellen Situation erfolgen.

Der skizzierte SOLL-Zustand wird anhand von 72 Massnahmen angestrebt. Die Umsetzung geschieht anhand einer Klassifikation (Abbau, beibehalten, Aufbau) und einer zeitlichen Prioritätenordnung.

Zu jeder Massnahme ist ein Datenblatt erstellt worden, das Informationen zum IST-Zustand, zu den Zielen, zum SOLL-Zustand, zum Umsetzungsteam und insbesondere zur verantwortlichen Leitung des Teams macht.

Der Umsetzungsplan sieht vor, dass diese Leistungen durch die Mitarbeitenden der Verwaltung zu erbringen sind. Dieses interne Engagement ist mit einem Lernprozess und nachhaltigem Erfahrungszuwachs verbunden und sorgt für die unabdingbare Identifikation und Akzeptanz der Beteiligten mit der neuen Lösung. Sollten diese Leistungen nicht vollumfänglich intern zu erbringen sein, dann müssten entsprechende Kapazitäten ergänzend dazu von extern „zugekauft“ und auf den oben erwähnten Wissens- und Erfahrungszuwachs zumindest teilweise verzichtet werden.

Im Jahr 2017 werden vor allem die neue Aufbauorganisation bereitgestellt und die ersten erfolgsverbessernden Prozesse optimiert. Spezielle Beachtung wird dabei der Vertrags- und Fallbearbeitung sowie den Handlungsmaximen geschenkt.

4 Auswirkungen auf Voranschlag und Rechnung 2017 und Folgejahre

Basierend auf dem Budget 2016 und der noch laufenden Rechnung 2016 hat der Gemeinderat bereits jetzt Budgetkorrekturen zur Verbesserung des Erfolgs vorgenommen. Einige dieser Budgetkorrekturen nehmen die Erfolgsverbesserungen der LOVA 2 Massnahmen teilweise vorweg und betragen rund Fr. 470'000.00.

Die konsequente Umsetzung der skizzierten Massnahmen erlauben in den Folgejahren weitere deutliche Erfolgsverbesserungen.

5 Entscheide der politischen Gremien

Ein Grossteil der zu untersuchenden 72 Massnahmen fällt in den Kompetenzbereich des Gemeinderates.

Zu den Massnahmen 15 (Markenbildung), 23 (Musikschule), 24 (HPS), 25 (Schulsozialarbeit), 26 (Tagesstrukturen), 27 (Kultur Sport Gesellschaft), 29 (Altersarbeit) sowie den freiwilligen Leistungen in den Massnahmen 59, 60 und 65 – 72 wird der Gemeinderat dem Einwohnerrat zu gegebener Zeit entsprechende Anträge unterbreiten.

6 Diskussion Reviewteam

Das Reviewteam, bestehend aus Vertretungen der Fraktionen, der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungskommission hat sich am 8. September 2016 mit dem Schlussbericht und den Massnahmen beschäftigt.

Die Reviewteammitglieder erkennen, dass LOVA 2 eine komplexe Thematik darstellt. Nur alle Massnahmen zusammen führen zu einer Optimierung in Ablauf- und Aufbauorganisation. Einzelne Massnahmen herauszubrechen und isoliert zu bearbeiten würde nicht zum Ziel führen.

Ausgenommen sind die Massnahmen im Kompetenzbereich des Einwohnerrates. Sie sind politisch motiviert und können diskutiert werden.

Die umfangreichen Inputs aus dem Reviewteam werden in die weitere Bearbeitung aufgenommen.

Der Prozess ist mit dem Vorliegen des Schlussberichtes nicht abgeschlossen. Die Weiterbearbeitung der Massnahmen wird langfristige und nachhaltige Wirkung zeigen, um den Auftrag des Einwohnerrates im Sinne der finanziellen Zielsetzungen erfüllen zu können.

7 Weiteres Vorgehen

Es stellt sich die Frage der nächsten Umsetzungsphase. Das vorliegende Organigramm dient als Bearbeitungsgrundlage für die umzusetzenden Massnahmen. Das angedachte Organisationsorganigramm soll fortlaufend umgesetzt werden. Der Entscheid über die Anzahl Gemeinderatsmitglieder soll nach erhärteter Untersuchung der einzelnen Massnahmen und der geprüften Ablauforganisation erfolgen (Ziel 2018 bzw. 2022).

Damit der Umsetzungsprozess sehr schnell vorangetrieben werden kann, ist die Schlüssel-funktion „Controlling“ rasch zu definieren und zum Entscheid dem Einwohnerrat vorzulegen.

Zur Überwachung und Steuerung der Massnahmenumsetzung wird ein Steuerungs- und Qualitätssicherungsteam eingesetzt, welches in periodischen Abständen den Stand der Arbeiten und die Qualität der Ergebnisse erhebt, qualitativ beurteilt und dem Gesamtgemeinderat rap-portiert. Es wird vom Gemeindeammann geleitet und setzt zur Steuerung den Prozess „Mul-tiprojektmanagement sicherstellen“ ein. Bei Bedarf berät das Steuerungs- und Qualitätssiche-rungsteam die Umsetzungsteams oder schlägt alternative Vorgehensweisen vor. Die Arbeits-fortschritte und Ergebnisse sind für alle Massnahmen regelmässig zu rapportieren.

Der Gemeinderat beantragt dem Einwohnerrat folgenden Beschluss zu fassen:

BESCHLUSS DES EINWOHNERRATES

1. Der Abschlussbericht zur Leistungsorientierten Verwaltungsanalyse LOVA 2 wird zur Kenntnis genommen.
2. Die Massnahmen im Kompetenzbereich des Gemeinderates werden zur Kenntnis genom-men.
3. Der Gemeinderat wird beauftragt, die Massnahmen im Kompetenzbereich des Einwohner-rates gemäss den Berichtserläuterungen weiterzubearbeiten und dem Einwohnerrat zu ge-gebener Zeit entsprechende Anträge zu unterbreiten.

Wettingen, 19. September 2016

Gemeinderat Wettingen

Dr. Markus Dieth Urs Blickenstorfer
Gemeindeammann Gemeindeschreiber

Beilagen

- Abschlussbericht

Auflageakten

- Protokoll der Reviewteamsitzung vom 8. September 2016 (samt Stellungnahmen der Frak-tionen).