



Behörden- und Verwaltungsreorganisation 2011

Zielsetzungen und Bericht zu den vorgesehenen Optimierungen im Organisationsreglement mit Auswirkungen auf die gemeinderätliche Organisationsverordnung

Vorbemerkungen zur Reorganisation

Das Organisationsreglement und das Wahl- und Abstimmungsreglement gehören zu den wichtigsten Erlassen einer Gemeinde. Diese Erlasse bilden die von den Stimmberechtigten beschlossene Verfassung und die Organisationsform der Gemeinde verbindlich ab. Diese beiden heute inkraft stehenden Erlasse wurden von der Gemeindeversammlung am 13. März 2002 beschlossen und per 1. Januar 2003 inkraft gesetzt. Sie lösten das Organisationsreglement vom 23. März 1994 ab. In den Jahren 2005 und 2006 wurden marginale Änderungen an den Erlassen 2003 vorgenommen.

- Die Revision von 2003 hatte u.a. zum Gegenstand, die grosse Anzahl an Kommissionen und die damit verbunden ebenfalls hohe Zahl an Kommissionssitzen zu verkleinern. Zweite Stossrichtung der Revision 2003 war, die Handlungsspielräume für den Gemeinderat zu verbessern um rascher und effizienter handeln zu können. Letztlich wurde das Organisationsreglement von 1994 „verschlankt“. Eine bessere sachliche Aufteilung in Wahl- und Abstimmungsreglement und in eine gemeinderätliche Verordnung war die Folge der „Schlankheitskur“.

Das Ziel der Reduzierung der Anzahl der Kommissionen wurde in der Revision erfüllt - von 28 auf 13. Die sachliche Aufteilung der Erlasse in ein schlankes Organisationsreglement, in ein Wahl- und Abstimmungsreglement und in eine gemeinderätliche Organisationsverordnung hat sich bewährt. Nicht ganz erreicht wurde das Ziel des damaligen Gemeinderats, seine Kompetenzen so gestalten zu können, dass er ohne „Demokratieabbau“ für die Gemeinde im Konzert und im Wettstreit mit den umliegenden Gemeinden effektiver und effizienter handeln kann.

Aufgrund der Erfahrung mit den Erlassen 2003 aber auch vor dem Hintergrund der sich immer rascher verändernden Umstände (Fusionsbestrebungen, Verwaltungsreformen, immer schneller erodierende Bereitschaft zur „Freiwilligenarbeit“ auf Stufe Gemeinde, usw.) hat den Gemeinderat bewogen, sich anlässlich der Klausursitzung vom 18. Juni 2009 mit der Thematik einer „Behörden- und Verwaltungsreorganisation 2011“ näher zu befassen und auseinander zu setzen. Die vom Gemeinderat der BDO Visura im Frühling 2007 in Auftrag gegebene Arbeitsplatzbewertung mit Behörden- und Verwaltungsreorganisation beinhaltet zudem Ansätze zu Reformen, die effektiv umgesetzt werden sollen.

Optimierungen im Organisationsreglement

Sachgeschäfte: Genehmigung Jahresrechnung

Die Jahresrechnung der Gemeinde wird jeweils an der „Frühlings-Gemeindeversammlung“ - auf Antrag des Revisionsorgans - genehmigt. Die Genehmigung der Jahresrechnung ist im Vergleich zur Genehmigung des Voranschlags in der „Herbst-Gemeindeversammlung“ von absolut untergeordneter Bedeutung. Die strategischen Weichen werden nicht mit der Genehmigung der Jahresrechnung gestellt, sondern mit der Genehmigung oder der Nicht-Genehmigung des Voranschlags. Der Gemeinderat schlägt deshalb vor, über die Rechnung nur noch zu orientieren und diese nicht mehr formell genehmigen zu lassen.

An der Einberufung von jährlich zwei Gemeindeversammlungen ändert dies nichts.

Sachgeschäfte: Finanzkompetenzen Gemeinderat für neue und wiederkehrende Ausgaben

Heute kann der Gemeinderat neue einmalige Ausgaben bis Fr. 100'000 und neue wiederkehrende Ausgaben bis Fr. 10'000 in eigener Kompetenz beschliessen. Neu sollen die Ausgabenkompetenzen auf Fr. 200'000 für einmalige, bzw. Fr. 20'000 für wiederkehrende, angehoben werden.

Unter dem Regime des fakultativen Referendums können die Ausgaben bis zu Fr. 500'000 für einmalige, bzw. Fr. 50'000 für wiederkehrende vom Gemeinderat bewilligt werden. Neue Ausgaben über Fr. 200'000 bis Fr. 500'000, bzw. wiederkehrende über Fr. 20'000 bis Fr. 50'000 müssen öffentlich bekannt gemacht werden. Fünf Prozent der Stimmberechtigten (aktuell rund 100 Personen) können innert 30 Tagen unterschriftlich verlangen, dass ein vom Gemeinderat so beschlossener Kredit der Gemeindeversammlung zu unterbreiten sei. Hinweis: Initiativbegehren, die Kredite innert dieser Bandbreite (200'000 bis 500'000 bzw. 20'000 bis 50'000) auslösen, werden nicht durch den Gemeinderat, sondern immer durch die Gemeindeversammlung beschliessen. Es ist nicht Sache des Gemeinderates, Bürgeranliegen ggf. auf dem Kreditweg zu blockieren.

Sachgeschäfte: Stellenschaffung

Die Bereitstellung von Personal für die Aufgabenerfüllung ist operatives Geschäft. Das operative Geschäft obliegt dem Gemeinderat und ist von diesem zu abzuwickeln. Das Sachgeschäft der Stellenschaffung ist kein wirklich wichtiger strategischer, politischer und finanzieller Entscheid, der auf Stufe Gemeindeversammlung gefällt werden muss. Gegebenenfalls liesse sich ein vom Gemeinderat beschlossener riesiger Apparat wieder via Budgetbeschluss mittel- und langfristig von der Gemeindeversammlung korrigieren. Letzterer Gedankengang ist indes rein hypothetischer Natur. Kein vernünftig agierender Gemeinderat in Laupen wird es jemals zu solchen Verhältnissen kommen lassen. Deshalb sollte die Schaffung und Aufhebung von Vollzeit-Stellen dem Gemeinderat übertragen werden.

Wahlgeschäfte: An der Urne zu wählende Behörden

Geprüft wurde vom **Gemeinderat** u.a., ob er die Anzahl der Gemeinderatssitze von aktuell 7 auf 5 reduzieren soll. Der Gemeinderat entschied sich dafür, die Anzahl der Sitze unverändert bei sieben Sitzen zu belassen. Es gibt hauptsächlich zwei Gründe, die dafür sprechen:

1. Mit sieben Sitzen können die politischen Verhältnisse in Laupen besser als mit fünf abgebildet werden.
2. Eine Verkleinerung des Gemeinderates würde sich rechtfertigen, wenn die Politik in einem Gemeindeparlament „stattfindet“. Auch wenn der Gemeinderat nur eine Verwaltungsbehörde ist, so ist es doch das Gremium, wo die lokale Tagespolitik „betrieben und gepflegt“ werden kann.

Vom übergeordneten Recht her ist es zudem nicht zwingend vorgeschrieben, es seien die **Schulkommission** und die **Sozialkommission** an der Urne zu wählen, wie es in Laupen Übung ist. Klar geregelt ist es hingegen im Bereich des **Rechnungsprüfungsorgans**. In Laupen ist dies ein Wahlgeschäft im Rahmen der Gemeindeversammlung. Nicht angehen

würde, dass der Gemeinderat das Rechnungsprüfungsorgan - das letztlich ihn und die Verwaltung überwacht und kontrolliert - selber wählen könnte. Deshalb muss die Wahl des Rechnungsprüfungsorgans weiterhin in der Kompetenz der Gemeindeversammlung liegen, muss diese Behörde im Organisationsreglement „verbleiben“.

Um die Rechnungsprüfung vollziehen zu können, ist fundiertes Spezialwissen erforderlich. Die Anforderungen an diese Personen sind gesetzlich geregelt und streng. Seit dem 1.1.2007 kann Laupen an der Urne keine eigene Rechnungsprüfungskommission mehr mit genügend fachlich ausgewiesenen Personen mehr wählen. Die Rechnungsprüfung wird deshalb einer externen Revisionsstelle (BDO Visura) im Mandat übertragen. Die Firma wird jährlich durch die Gemeindeversammlung gewählt. Der Gemeinderat geht davon aus, dass keine eigene Gemeinde-Rechnungsprüfungskommission mehr an der Urne wird gewählt werden können. Er schlägt deshalb vor, die Bestimmungen bezüglich der Schaffung einer Gemeinde-Rechnungsprüfungskommission zu streichen und nur noch die Wahl einer externen Rechnungsprüfung vorzusehen. Die Wahl des externen Rechnungsprüfungsorgans muss weiterhin durch die Gemeindeversammlung erfolgen. Der Gemeinderat schlägt aus Praktikabilitätsgründen vor, die Wahl für eine Amtsperiode gültig zu erklären und auf die jährliche Wiederwahl zu verzichten.

Ganz anders ist es bei den beiden anderen Kommissionen. Der Gemeinderat schlägt deshalb vor, diese vom Organisationsreglement in die Organisationsverordnung zu überführen. Am Zuständigkeitsbereich und den Kompetenzen dieser Kommissionen ändert diese Überführung nichts; auch nicht an deren grundsätzlichen personellen Zusammenstellung. Übergeordnetes Recht (u.a. Volksschulgesetz, Sozialgesetz, EG z ZGB) übertragen diesen Kommissionen Aufgaben, zu deren Vollzug sich der Gemeinderat materiell und formell nicht äussern kann, solange er nicht selbst deren Funktionen übernimmt.

Sind diese beiden Kommissionen in der gemeinderätlichen Organisationsverordnung angesiedelt, wählt der Gemeinderat diese, nicht mehr die Urnengemeinde. Damit wäre erneut ein Schritt in „schnelleres, effektiveres und effizienteres Handeln durch den Gemeinderat“ gemacht. Letztlich folgt dieser Vorschlag der inneren Logik vorliegender Behörden- und Verwaltungsreorganisation: Der Gemeinderat ist das oberste Verwaltungsorgan der Gemeinde. Alles was nicht ein wichtiges politisches Geschäft mit sehr grossen finanziellen Auswirkungen ist, soll die operative Ebene im Mandat für die Bürger ausführen.

An der Urne wären demnach nur noch der Gemeinderat (im Proporz) und der Gemeindepräsident (im Majorz) zu wählen. Der Gemeinderat wählt alle Kommissionsmitglieder auf Vorschlag der Parteien.

Auswirkungen der Optimierungen im Organisationsreglement auf die Organisationsverordnung

Vorbemerkungen

Der Erlass der Organisationsverordnung liegt in der alleinigen Kompetenz des Gemeinderates. Die Gemeindeversammlung kann diesen Erlass formell und materiell-rechtlich nicht mitgestalten.

Nichts destotrotz interessiert und betrifft dieser gemeinderätliche Erlass vor allem all jene Personen, die sich der Freiwilligenarbeit für die öffentliche Hand engagieren, sehr. Leider ist deren Zahl rapide im Sinken begriffen ...Immer weniger Personen finden sich, welche sich für die öffentliche Sache engagieren. Für die fachlich und zeitlich korrekte sowie systemkohärente Abwicklung der Geschäfte, verschieben sich die Tätigkeiten deshalb mehr und mehr auf die Verwaltung. Die fachliche und politische Unterstützung durch Gemeindebürgerinnen und Gemeindebürger in Gemeindegremien ist seitens des Gemeinderates aber nach wie vor sehr erwünscht. Denn nur so lassen sich behördliche Entscheide transparent und insgesamt tragfähig gemeinsam erarbeiten - mit der

Unterstützung durch die Verwaltung. Diese Tendenz der Professionalisierung der behördlichen Tätigkeiten, zumal noch an immer kürzere Reaktions- und Lieferzeiten gebunden, verstärkt sich auch in Laupen.

Die Resultate und Empfehlungen der BDO Visura, abgegeben im Rahmen der Arbeitsplatzbewertung mit Behörden- und Verwaltungsreorganisation 2007, waren Thema an der gemeinderätlichen Klausursitzung vom 18. Juni 2009. Der Gemeinderat liess sich an der Klausur von Herrn Ueli Seewer, Firma „service public“, coachen und beraten. Grob zusammengefasst werden die wichtigsten Punkte der Behörden- und Verwaltungsorganisation nachfolgend wiedergegeben.

Benennung der Gemeinderats-Ressorts ab 2011

Per 2011 tragen die sieben gemeinderätlichen Ressorts folgende Bezeichnungen:

1. Präsidiales
2. Bau- und Planung
3. Bildung, Kultur und Sport
4. Finanzen und Liegenschaften
5. Infrastruktur und Werke
6. Sicherheit
7. Soziales

Präsidiien der gemeinderätlichen Kommissionen ab 2011

Im Nachgang zum Entscheid des Gemeinderates, seine Sitzzahl bei sieben zu belassen, entschied er sich ebenfalls für folgende Grundsätze:

1. Der Ressortleiter im Gemeinderat steht seiner dem Ressort unterstellten Kommission grundsätzlich als Präsident von Amtes wegen vor.
2. Pro Ressort ist grundsätzlich nur eine ständige Kommission eingesetzt.
3. Die Ausnahme bildet der Gemeindepräsident. Dem Ressort Präsidiales ist grundsätzlich keine Kommission unterstellt, die er aus politischen Gründen leiten muss.

Anzahl Kommissionen

Aktuell sind 13 ständige Kommissionen entweder durch die Urnengemeinde oder durch den Gemeinderat gewählt und eingesetzt.

Die drei Kommissionen der Urnengemeinde:

1. Schulkommission (9 Mitglieder)
2. Sozialkommission (5 Mitglieder)
3. Rechnungsprüfungsorgan (Auftrag an BDO Visura, keine eig. RPK mehr).

Die zehn Kommissionen des Gemeinderats:

1. Bibliothekskommission (7 Mitglieder)
2. Erwachsenenbildungskommission (6 Mitglieder)
3. Feuerwehrkommission (5 Mitglieder)
4. Finanzkommission (5 Mitglieder)
5. Gemeindeentwicklungskommission (5 Mitglieder)
6. Hochbaukommission (5)
7. Abstimmungsausschuss (nicht bestimmt)
8. Wahlkommission (12 Mitglieder)
9. Umweltkommission (5 Mitglieder)
10. Ver- und Entsorgungskommission (7 Mitglieder)

Die Sicherheitskommission wurde im Zuge der Regionalisierung der Feuerwehr (zusammen mit Kriechenwil) zugunsten einer Feuerwehrkommission aufgehoben.

Die Schwimmbad- und Sportplatzkommission musste im Rahmen der Gründung des Gemeindeverbands „Regio Badi Sense“ aufgehoben werden.

Für das Mietamt ist der Gemeinderat Wahlbehörde (5 Mitglieder). Mit der Änderung der Gerichtsorganisation per 1.1.2011 wird es keine Mietämter mehr auf Gemeindeebene geben. Das Mietamt wird deshalb im neuen Organigramm nicht mehr geführt.

Benennung der Kommissionen ab 2011 und Aufgabenverteilung

Die Absicht des Gemeinderates, jedem Ressort grundsätzlich nur noch eine Kommission zu unterstellen, die zudem von einem Gemeinderat geführt wird, ergibt folgendes Bild:

1. Finanz- und Liegenschaftskommission (Ressort Finanzen und Liegenschaften)
2. Infrastruktur und Werke (Ressort Infrastruktur und Werke)
3. Bau- und Planungskommission (Ressort Bau und Planung)
4. Bildungskommission (Ressort Bildung, Kultur und Sport)
5. Sozialkommission (Ressort Soziales)
6. Sicherheitskommission (Ressort Sicherheit)

Die Wahlkommission und der Abstimmungsausschuss sind dem Ressort Präsidiales formell unterstellt, werden jedoch in beiden Fällen nicht vom Gemeindepräsidenten präsidiert.

Die Konzentration der Anzahl der Kommissionen führt natürlich zu einer Zusammenlegung von Aufgaben, die bisher in anderen Kommissionen bearbeitet wurden. So werden die Umweltbelange durch die Infrastruktur- und Werkekommission bearbeitet werden. Die Aufgaben der Erwachsenenkommission können thematisch sicher gut in der Bildungskommission untergebracht werden. Auch die Aufgabenerledigung der Bibliothekskommission lässt sich thematisch gut unter das Dach der Bildungskommission bringen. Ein ernsthafter Ansatz des Gemeinderates ist aber die Verselbständigung der Schul- und Gemeindebibliothek. Die Bibliothek könnte auf der Basis eines Vereins neu entstehen. Mit einem zwischen der Gemeinde und dem Verein Bibliothek Laupen abgeschlossenen Leistungsauftrag würde der Verein die wichtige öffentliche Aufgabe des Betriebes einer Schul- und Gemeindebibliothek übernehmen. Denkbar wäre dieses Modell auch für die Erwachsenenbildung. Der Gemeinderat möchte mit diesem Schritt der Bibliothek und der Erwachsenenbildung einen unternehmerischen Schub ermöglichen. Der vom Gemeinderat angestrebte Vorteil für die Bibliothek und die Erwachsenenbildung wäre eine Verselbständigung und Abkoppelung von den politischen und verwaltungstechnischen „Zwängen“.

Diese Lösung ist nichts Neues, man denke dabei nur an die KITA und den Mittagstisch. Dort bewährt sich das Modell.

Generelle Erweiterung der Finanzkompetenzen auf Kommissionsebene

Über beschlossene und rechtskräftige Voranschlagskredite (setzt einen Gemeindeversammlungsbeschluss zum Voranschlag voraus) können die Kommissionen selbständig und ohne Rückfrage beim Gemeinderat verfügen.

Diese Massnahme steigert die Attraktivität der Kommissionsarbeit einerseits und andererseits entlastet es den Rats- und den Verwaltungsbetrieb.

Bisher konnten die ständigen Kommissionen nur über Voranschlagskredite beschliessen, die unter Fr. 25'000 lagen.

Diese Liberalisierung macht Sinn. Haben die Kommissionen ihre Projekte dem Gemeinderat unterbreitet, hat dieser den Kredit in den Voranschlag aufgenommen und die Gemeindeversammlung diesen Voranschlag genehmigt, macht es wenig Sinn, wenn sich der Gemeinderat noch einmal mit diesem Geschäft befasst. Sein generelles und strategisches Einverständnis für das Projekt hat er ja bereits gegeben, als er den Kredit in den Voranschlag aufnahm. Die operative Bearbeitung des Projekts nach der Genehmigung des Voranschlags durch die Gemeindeversammlung ist dann tatsächlich nur noch Aufgabe der Kommission und der Verwaltung.

Über die grossen „Brocken“, die vom Gemeinderat oder von der Gemeindeversammlung bewilligten Verpflichtungskredite (zumeist Investitionen) verfügen die Kommissionen und die Verwaltung nur selber, wenn dies der Gemeinderat beschliesst.

Funktionendiagramm

Im Moment noch in Arbeit ist das sog. „Funktionendiagramm“. Dieses Diagramm bildet, grundsätzlich auf der Basis des bestehenden Registraturplans der Gemeindeverwaltung, sämtliche Aufgaben der Gemeinde ab. Jeder Aufgabe sind ein oder mehrere Gremien oder Personen zugeteilt, die verschiedene Rollen in der Aufgabenerledigung erfüllen.

Das Funktionendiagramm ist für alle Stufen der Behörden (Gemeinderat und Kommissionen) und der Verwaltung anweisend.

Die Gemeindeverwaltung

Bis jetzt gliedert sich die Verwaltung in drei „selbständige“ Bereiche: Bauverwaltung, Finanzverwaltung und Gemeindeschreiberei.

Der Gemeinderat hat sich an seiner Klausur vom 18. Juni 2009 grundsätzlich dafür ausgesprochen, auch die Schulverwaltung (Leiter und Sekretariat) als eigenen Fachbereich in die Gemeindeorganisation einzubinden. Die Schule Laupen ist eine Gemeindeschule nach Volksschulgesetzgebung. Es würde Sinn machen, diese Organisationsform in der Organisationsverordnung so zu stipulieren. Das letzte Wort in der Sache ist noch nicht gesprochen, weil dieser Schritt noch zusammen mit den Verantwortlichen erarbeitet werden will.

Klar ist jedoch, dass die Verwaltung nach dem sog. Verwaltungsleitermodell strukturiert wird. Der Gemeinderat ernennt einen Verwaltungsleiter. Dieser wird vom Gemeindepräsidenten beaufsichtigt. Der Verwaltungschef leitet die Verwaltung. Ihm unterstellt sind die Fachbereichsleiter. Die Fachbereichsleiter führen das ihnen unterstellte Personal.

Für sämtliches Personal werden, zusätzlich bzw. ergänzend zum Funktionendiagramm, noch Pflichtenhefte erarbeitet, bzw. bestehende überarbeitet.

Zeitplan bis zur Inkraftsetzung der neuen Behörden- und Verwaltungsorganisation

Organisationsreglement und Organisationsverordnung 2011 werden dem Amt für Gemeinden und Raumordnung zur Vorprüfung zugestellt, zusammen mit dem vorliegenden Bericht.

Zeitgleich gehen diese Erlasse mit dem vorliegenden Begleitbericht an die politischen Parteien Laupens zur Stellungnahme.

Am 27. März 2010 wird der Gemeinderat, im Rahmen der Rudolf von Erlach-Gespräche, u.a. vorliegende Erlasse besprechen d.h. die Vernehmlassungseingaben der Parteien entgegennehmen.

Der Gemeindeversammlung vom 3. Juni 2010 wird das vom AGR vorgeprüfte Organisationsreglement zur Beschlussfassung unterbreitet. Nach der Genehmigung des von der Gemeindeversammlung beschlossenen Reglements, werden am 28. November 2010 nur noch die Gemeinderäte im Proporz und der Gemeindepräsident im Majorz bestellt.

Laupen, 25.1.2010,

Der Gemeinderat Laupen