

Botschaft betreffend Reorganisation Gemeindevorstand und Gemeindeverwaltung

Sehr geehrter Herr Parlamentspräsident

Sehr geehrte Parlamentarierinnen, sehr geehrte Parlamentarier

Nach bald sieben Jahren Praxis in der fusionierten Gemeinde drängen sich aufgrund der gemachten Erfahrungen ein paar Anpassungen in der Führungsstruktur auf. Diese betreffen zum einen den Gemeindevorstand im Hinblick auf die 2022 neu beginnende Legislaturperiode, zum anderen die Organisation der Verwaltungsbereiche. Hierzu unterbreitet der Gemeindevorstand dem Parlament eine Botschaft zur Teilrevision des Organisationsgesetzes und zur Teilrevision des Entschädigungsgesetzes.

Einführung

Als 2013 die Führungs- und Organisationsstruktur der neuen Gemeinde aufgegleist wurde, geschah dies auf der grünen Wiese nach bestem Wissen und Gewissen, aber ohne eigentliche Felderfahrung. Der Blick in andere Gemeinden kann wohl mögliche Ansätze liefern, indessen zeigt die Praxis auch, dass Gemeindeführungsmodelle so vielfältig sind wie die Gemeinden selber und dieses immer auch eng verknüpft ist mit den spezifischen Eigenheiten und Herausforderungen der jeweiligen Gemeinde. Zudem ist Gemeindeführung eine ständige Baustelle, die im dynamischen Umfeld der lokalen Politik und sich wandelnden, zunehmend komplexer werdenden Aufgaben immer wieder zu überprüfen ist.

Im Bericht zur Erfüllung des Auftrags Duff vom 26. März 2018 hat der Gemeindevorstand eine erste Auslegeordnung gemacht. Als Grundlage diente die Studie der HTW Chur, welche der Gemeindevorstand im Frühjahr 2017 in Auftrag gegeben hatte. Die dort gewonnenen Erkenntnisse betreffend die Organisation des Gemeindevorstands mit und ohne Ressorts hat der Gemeindevorstand 2019/2020 vertieft. Er ist dabei zum Schluss gekommen, dass die politische Führung künftig thematisch unter den Mitgliedern des Gemeindevorstands aufgeteilt werden soll. Damit für die Wahlen im kommenden Jahr und mögliche interessierte Kandidaten die Ausgangslage klar ist, legt der Gemeindevorstand diese Anpassungen dem Gemeindeparlament bereits jetzt vor.

Die Änderung der Organisation im Gemeindevorstand bedingt auch eine entsprechende Struktur in der Verwaltung. Diese Gelegenheit wurde genutzt, um im Rahmen einer Organisationsanalyse im Frühjahr gewissen Abläufe zu überprüfen und optimieren.

Zudem wird die Gelegenheit genutzt, einige unklar formulierte Vorgaben vor dem Hintergrund der gemachten Erfahrungen zu klären und zu bereinigen.

Mit der Reform verfolgt der Gemeindevorstand folgende Ziele:

- effiziente, robuste und transparente Gemeindeführung;
- Attraktivität der Exekutivfunktion stärken, um Behördenmitglieder zu gewinnen;
- Überlastung der Gremien mit untergeordneten Entscheiden reduzieren, Doppelspurigkeiten vermeiden und Eigenständigkeit und Motivation der Mitarbeiter erhöhen.

Künftige Organisation Gemeindevorstand

Heute ist der Gemeindevorstand ohne feste Zuweisung von Ressorts oder Departementen organisiert. Diese geschieht situationsbezogen und bislang eher selten. Die grosse Mehrheit der Geschäfte wird über das Präsidium geführt und vorbereitet. Für die Startphase der neuen Gemeinde hat sich diese Struktur bewährt, da alle Fäden an einem Ort zusammenliefen und damit der Überblick in der Aufbauphase gewährt war.

Dieses Führungsmodell zeigt aber auch diverse Nachteile:

- Das Tagesgeschäft nimmt viel Zeit in Anspruch. Es fehlt an zeitlichen und personellen Ressourcen für die strategische Entwicklung der Gemeinde.
- Die Vorstandsmitglieder sind nicht verbindlich für einen bestimmten Bereich verantwortlich und können sich so auch weniger aktiv einbringen.
- Die Wahrnehmung der Gemeindevorstandsmitglieder in der Öffentlichkeit ist schwach, ebenso der Bezug zur Verwaltung und den dortigen Abläufen.
- Das Wissens- und Informationsgefälle zwischen dem Präsidium und den Vorstandsmitgliedern ist gross, obwohl alle Mitglieder des Gemeindevorstands als Kollegialbehörde die selbe Verantwortung tragen.
- Das Gemeindepräsidium ist ein zentraler Flaschenhals, durch den alle Geschäfte gehen müssen.

Die fachliche Gliederung führt zu einer besseren Integration und stärkeren Sichtbarkeit der einzelnen Vorstandsmitglieder. Dies macht die Aufgabe als Vorstandsmitglied vielleicht anspruchsvoller, aber auf jeden Fall interessanter. Zudem kann so ein allfälliges Informationsgefälle zwischen einzelnen Vorstandsmitgliedern reduziert werden. Auch können die anstehenden strategischen Themen rascher vorangetrieben werden, da mehr Ressourcen für die Gemeindeentwicklung zur Verfügung stehen. Dies ist für die Attraktivitätssteigerung der Gemeinde wichtig.

Um die heutige Effizienz in den Entscheidungsabläufen innerhalb der Verwaltung zu erhalten, soll sich die thematische Gliederung auf die politische Führung konzentrieren. Untergeordnete, weniger wichtige Geschäfte werden weiterhin von der Geschäftsleitung entschieden. Ebenso bleibt die personelle und administrative Führung gleich.

Betreffend Kosten dürfte mit einer Erhöhung zwischen 20'000 und 30'000 Franken zu rechnen sein, da mehr Ressourcen eingesetzt werden. Die erhöhten Ausgaben fallen indessen nur an, wenn auch tatsächlich Themen und Projekte vorangetrieben werden, da am heutigen Entschädigungsmodell mit der Grundpauschale gemäss Art. 9 Abs. 2 des Entschädigungsgesetzes für die Vorstandssitzungen und der Entschädigung von Konzept- und Projektarbeit nach Aufwand gemäss Art. 12 festgehalten werden soll. Angesichts der erzielten Wirkung zugunsten einer aktiveren Gemeindeentwicklung sind diese Mehrkosten vertretbar.

Künftige Organisation Verwaltung

Im Rahmen einer Organisationsanalyse in der ersten Jahreshälfte 2020 wurden die Abläufe, Schnittstellen, Auslastungen, Verantwortlichkeiten, Genehmigungsabläufe, Hierarchiestufen innerhalb der Verwaltung unter die Lupe genommen. Dabei konnten verschiedene Befunde festgehalten werden:

- teilweise zu komplizierte Genehmigungsschlaufen;
- zu viele operative Verantwortung zu weit oben;
- zu wenig saubere Unterscheidung zwischen Einzelprojekten und standardisierten Prozessen (Alltagsgeschäft);

- zu wenig effizienter und transparenter Budgetprozess und unklarer Zusammenhang zu Auslösung von Projekten;
- teilweise zu viele Hierarchiestufen und zu breite Führungsspanne in der Abteilung Infrastruktur;
- unklare Einordnung der Personaladministration;
- viele Projekte, aber wenig Ressourcen für Projektmanagement, deshalb Überlastung bei einzelnen Funktionen, vor allem in der Abteilung Infrastruktur.

Um die gemachten Erkenntnisse und Problemstellen anzugehen, sind verschiedene Optimierungsebenen definiert und je nach Kompetenz bereits in umgesetzte Massnahmen überführt worden.

Optimierungen Aufbauorganisation

Aufteilung Abteilung Infrastruktur in Abteilung Planung und Bau sowie in Abteilung Gemeindebetriebe und Erweiterung Geschäftsleitung mit Leiter Gemeindebetriebe. Damit können die Hierarchiestufen in der Abteilung Infrastruktur reduziert, die Genehmigungswege verkürzt, Engpässe beseitigt und in der neuen Abteilung Bau und Planung mehr Ressourcen für Projektmanagement freigelegt werden.

Integration Personalwesen in Abteilung Kanzlei: wurde bereits umgesetzt.

Optimierung Organisationssteuerung

Um eine klare Trennung zwischen Projekten und Standardprozessen zu erreichen sowie den Zusammenhang von Budgetprozess, Budgetgenehmigung und Auslösung von Projekten zu klären, hat der Gemeindevorstand eine Steuerungsarchitektur aus einem Guss erarbeitet (siehe Anhang 2). Damit sind folgende Zielsetzungen verbunden:

- Verantwortlichkeiten für einzelne Prozessschritte klar zuordnen (Gemeindevorstand – Verwaltung, innerhalb Verwaltung);
- vorausschauend planen und mehr Handlungsspielraum schaffen;
- Prioritäten und Schwerpunkte setzen können;
- planerische Leerläufe vermeiden;
- fassbares Controlling;
- klare Trennung zwischen sich wiederholenden Prozessen (effizient) und einmaligen Projekten (effektiv).

Optimierung Ablauforganisation

Zur Reduktion von Schnittstellen, Medienbrüchen und Genehmigungsschlaufen innerhalb der Verwaltung wurden verschiedene Massnahmen angegangen oder sind in Umsetzung:

- Optimierung Budgetprozess dank neuer IT;
- Vereinfachung jährliche Rekrutierung Personal Schwimmbad;
- Aktualisierung IKS (internes Kontrollsystem);
- Ausnutzung Delegationspotenziala nach unten, z.B. Baubewilligungen im Meldeverfahren auf Abteilungsstufe (neues Baugesetz);
- Flexibilisierung der Kompetenzregeln im Beschaffungswesen;
- Aktualisierung und Stärkung Finanzplanung (vor allem im Bereich Erfolgsrechnung);
- Erarbeitung Medien- und Kommunikationsplan.

Stellenplan und Kostenfolgen

Die Anpassung des Organigramms hat in Bezug auf das Total des Stellenplans keine Änderungen zur Folge. Aus den personellen Änderungen ergeben sich aufgrund der Beförderung des Leiters Forstbetrieb zu einem GL-Mitglied sowie des Leiters Unterhalt zum Leiter Dienststelle Immobilien ein jährlicher Mehraufwand von rund 17'000 Franken.

Erläuterungen zu den Gesetzesartikeln

Art. 3 OGG

Es fehlt eine Regelung für die Dauer der Amtsperiode des Gemeindevizepräsidenten. Der Gemeindevorstand ist der Meinung, dass dies auf Gesetzesebene festzulegen sei. Um auf sich verändernde Bedürfnisse in der Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Politik reagieren zu können, schlägt der Gemeindevorstand eine zweijährige Amtsperiode mit Möglichkeit der Wiederwahl vor.

Art. 18bis OGG

Im Grundsatz lässt die geltende Rechtslage bereits jetzt eine Ressortbildung zu. Aufgrund der Bedeutung des politischen Führungsmodells soll dies aber im Organisationsgesetz verbindlich geregelt werden. Um die jetzige Effizienz und Schlantheit der administrativen Führungsstruktur mit der Geschäftsleitung nicht zu mindern, soll sich die thematische Führung in den Ressorts allein auf die politisch-strategischen Geschäfte und eine generelle Überwachung fokussieren. Die administrativ-operative Führung der Verwaltungsbereiche untersteht weiterhin der Gemeindepräsidentin als Vorsitzende der Geschäftsleitung.

Art. 22 OGG

Die aktuelle Rechtslage lässt keine andere Anstellung des Gemeindepräsidenten zu als 100 Prozent. Das Verständnis, dass das Gemeindepräsidium ein Vollamt ist, soll auch in Zukunft gelten. Es soll jedoch eine gewisse Flexibilität geben, um auf individuelle Situationen reagieren zu können, analog zu den Vollzeitstellen in der Verwaltung, die neu als 80-100 Prozent-Stellen ausgeschrieben werden. Damit soll im individuellen Fall vor allem die Möglichkeit geschaffen werden, um die Vereinbarkeit von Familie und Politik zu verbessern. Über das definitive Pensum entscheidet der Gemeindevorstand, unter Ausstand des Gemeindepräsidenten.

Art. 23 OGG

In Konsequenz einer Flexibilisierung des Pensums muss auch die Zuführung der Entschädigungen aus nebenamtlichen Tätigkeiten neu geregelt werden. Da sich im Gesetz keine abschliessende Regelung für alle Fälle festschreiben lässt, soll die Geschäftsprüfungskommission zusammen mit einem Ausschuss aus dem Gemeindevorstand nach Anhörung des Gemeindepräsidenten darüber befinden. Im Moment umfassen die Entschädigungen aus nebenamtlichen Tätigkeiten das Grossratsmandat sowie verschiedene regionale und kantonale Gremien wie Vorstand der SanaSurselva, Ausschuss der Region Surselva und Vorstand der Bündner Vereinigung für Raumentwicklung.

Art. 24 OGG

Art. 24 ist anzupassen, um die Abteilung Infrastruktur in zwei Bereiche gliedern zu können.

Art. 26 OGG

Art. 26 regelt die Zusammensetzung der Geschäftsleitung und widerspiegelt die Struktur der Verwaltung. Das neue Geschäftsleitungsmitglied soll analog zum Leiter Schule allein bei den Geschäften aus seinem Bereich und den allgemeinen Geschäften dabei sein, nicht aber bei der Behandlung der Baugesuche und den Arbeitsvergaben aus dem Bereich Bau und Planung. Damit wird gewährleistet, dass der Aufwand für die Geschäftsleitungsmitglieder sachgerecht und zielgerichtet bleibt.

Art. 27 OGG

Bei den Festwirtschaftsbewilligungen und der vorübergehenden Benutzung von öffentlichem Grund handelt es sich um Entscheide von untergeordneter Bedeutung. Um die Effizienz zu steigern, sollen diese Gesuche von der zuständigen Dienststelle zusammen mit dem vorgesetzten Geschäftsleitungsmitglied behandelt werden.

Art. 9 EntG

In Konsequenz der Flexibilisierung des Pensums des Gemeindepräsidiums ist Abs. 1 anzupassen. Um Klarheit zu schaffen, welche Aufwände des Vizepräsidiums mit der Funktionszulage abgedeckt sind, soll die Pauschale in Abs. 2 erhöht werden, im Gegenzug auf Verrechnungen von einzelnen Sitzungen verzichtet werden. Der Aufwand des Vizepräsidiums umfasst die Stellvertretung des Gemeindepräsidenten bei Abwesenheit in der Geschäftsleitung (Ferien, Grossrat, weiteres, 10–12 Sitzungen jährlich, die Stellvertretung bei unaufschiebbaren Angelegenheiten während den Ferien sowie Übernahme von repräsentativen Aufgaben bei Abwesenheit der Gemeindepräsidentin).

Art. 10 EntG

Da die Gemeinde keine Baukommission hat, kann auf die Benennung dieser verzichtet werden.

Teilrevision des Organisationsgesetzes

Art. 3, Abs. 2 (neu)

² Die Amtsperiode des Vizepräsidenten dauert zwei Jahre. Eine Wiederwahl ist möglich.

Art. 18bis Ressorts (neu)

¹ Die Gemeindeaufgaben sind nach Ressorts aufzuteilen. Jedes Mitglied des Gemeindevorstandes hat die Überwachung eines Ressorts sowie die Führung der politisch-strategischen Geschäfte in diesem inne.

² Der Gemeindevorstand fasst jeweils zu Beginn einer Amtsdauer Beschluss über die Aufteilung und Zuweisung der Ressorts und über die interne Stellvertretung. Er orientiert das Gemeindeparlament darüber.

Art. 22 (geändert)

¹ Das Arbeitspensum des Gemeindepräsidenten beträgt 80 bis 100 Prozent.

² Der Gemeindevorstand legt nach Anhören des Gemeindepräsidenten die definitive Anstellung für eine Amtszeit fest. Aufgrund eines Gesuches des Gemeindepräsidenten kann in Ausnahmefällen innerhalb der Amtszeit auf den 1. Januar des dem Gesuch folgenden Jahres eine Änderung der Anstellung bewilligt werden.

Art. 23 (geändert)

.... Die Zuführung der Entschädigungen aus nebenamtlichen Tätigkeiten an die Gemeinde wird nach Anhörung des Gemeindepräsidenten durch einen Ausschuss des Gemeindevorstands und die Geschäftsprüfungskommission festgelegt. Der Entscheid erfolgt in Abwägung des Arbeitspensums und des Nutzens der Mandate für die Gemeinde.

Art. 24 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Gemeindeverwaltung gliedert sich in ~~drei~~ vier Bereiche. ...

Art. 26 (geändert)

Die Geschäftsleitung besteht aus dem Gemeindepräsidenten, dem Leiter Kanzlei, dem Leiter Finanzen ~~und~~ dem Leiter Infrastruktur Planung und Bau sowie dem Leiter Gemeindebetriebe und dem Leiter Schule bei Anliegen ~~der Schule~~ ihrer Bereiche. Die Geschäftsleitung kann zwecks Fachberatung weitere Personen zu den Geschäftsleitungssitzungen beiziehen.

Art. 27, lit. g, lit. h (geändert)

g. Entscheid über Gesuche betreffend Gastwirtschaftsbewilligungen gestützt auf das kantonale und kommunale Gastwirtschaftsgesetz ~~sowie betreffend Festwirtschaftsbewilligungen~~;

h. Erteilung von Bewilligungen für die Benützung von öffentlichen Räumen, ~~für die vorübergehende Benützung von öffentlichem Boden für Anlässe von geringer Bedeutung~~ sowie die Erteilung von Bewilligungen für Feuerwerke.

Teilrevision Entschädigungsgesetz

Art. 9 Abs. 1, Abs. 3 (geändert)

¹ Der Gemeindepräsident ist zu 80 bis 100 Prozent angestellt. ...

³ Der Vizepräsident erhält eine jährliche Funktionszulage von ~~3000~~ 6000 Franken. ...

Art. 10 Abs. 2 (geändert)

² Der Präsident des Schulrates ~~und der Präsident der Baukommission erhalten~~ erhält eine jährliche

Anträge

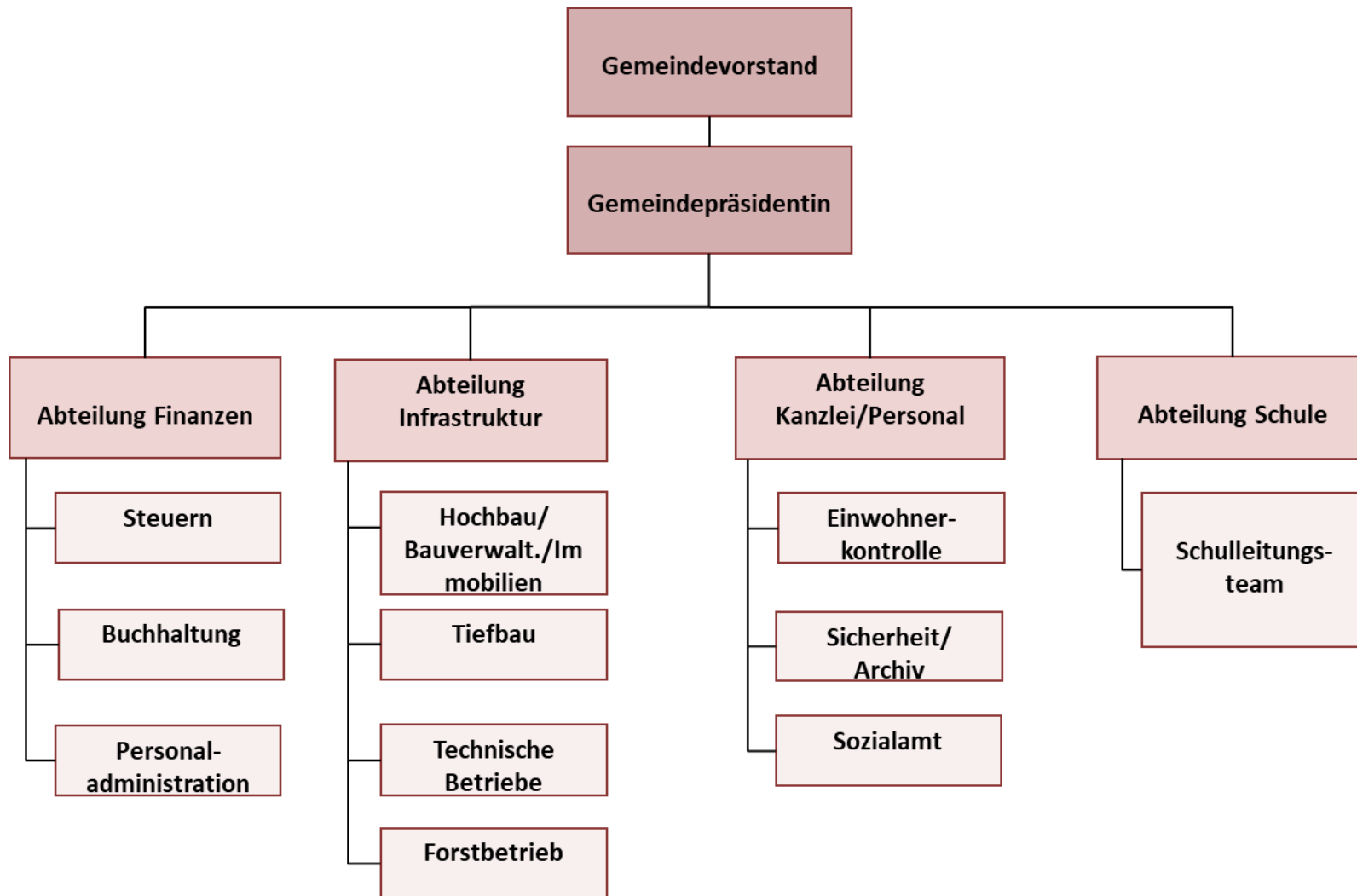
Aufgrund der vorangehenden Ausführungen stellt der Gemeindevorstand dem Gemeindeparlament folgende Anträge:

- auf die Vorlage einzutreten;
- der Teilrevision des Organisationsgesetzes sowie der Teilrevision des Entschädigungsgesetzes zuzustimmen.

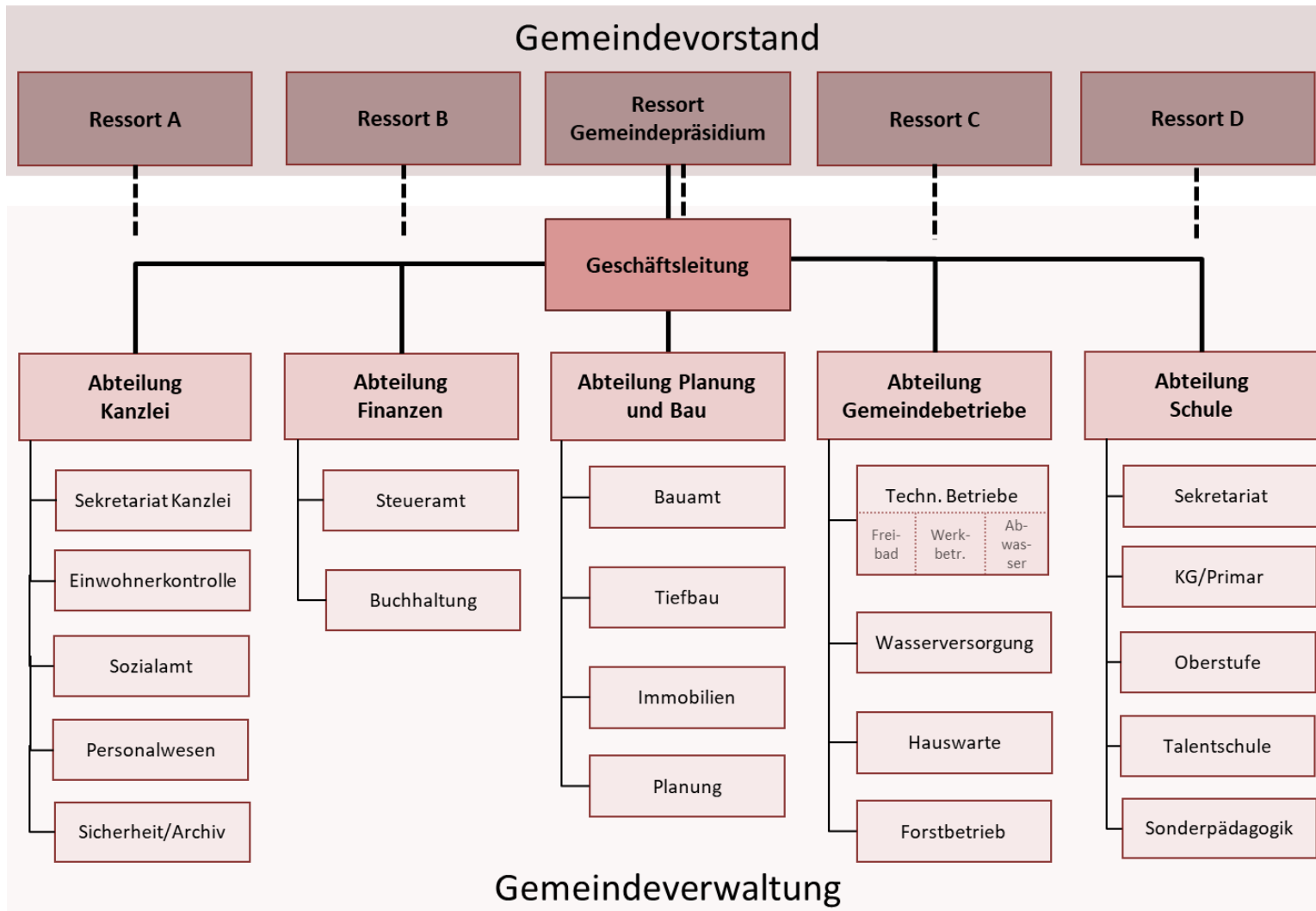
Ilanz/Glion, den 2. Oktober 2020

Gemeindevorstand Ilanz/Glion

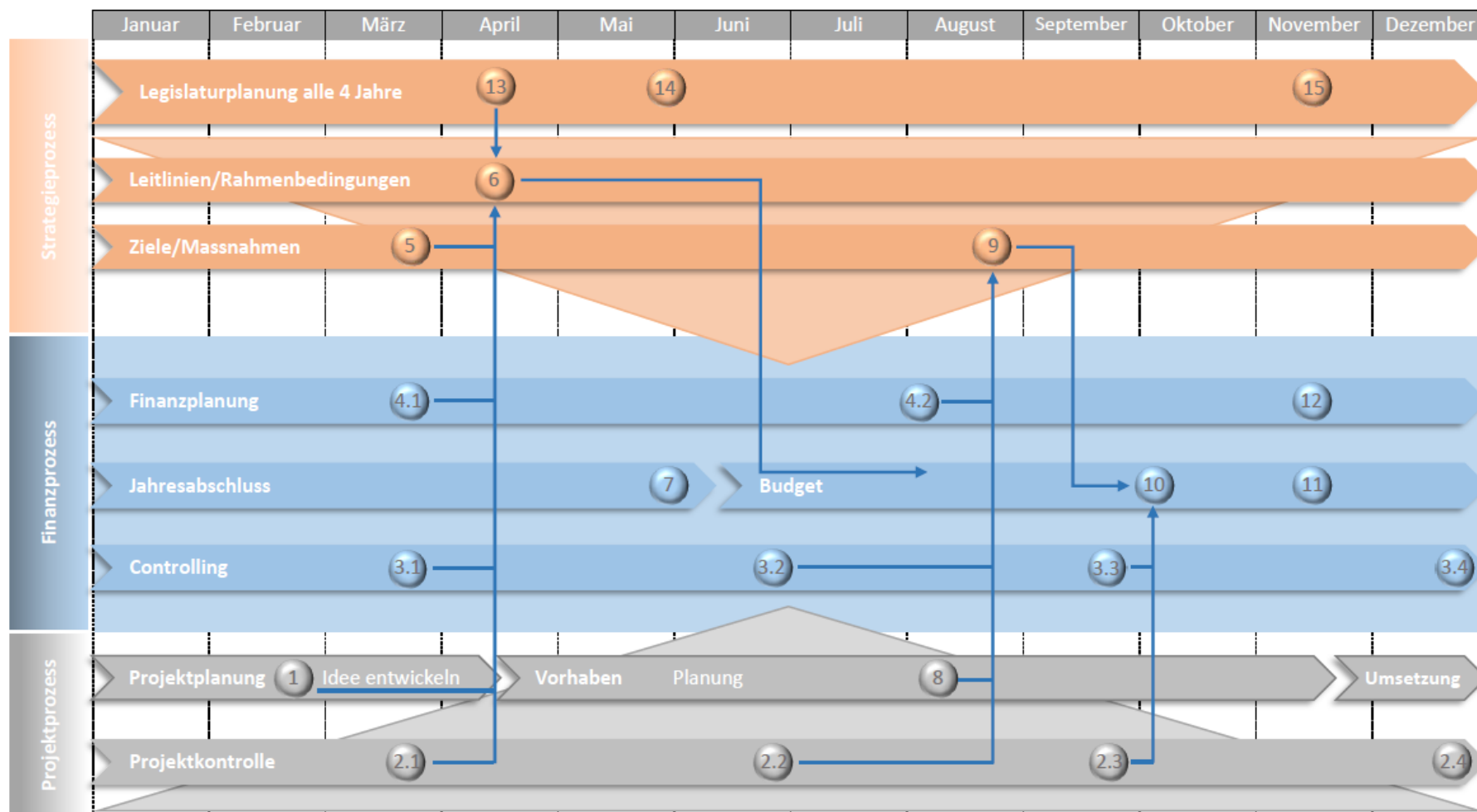
Anhang 1 – Organigramm heute



— Operative Führung
 - - - - - Strategische Führung



Steuerungsarchitektur der Gemeinde Ilanz/Glion im Jahresablauf



Meilensteine 1–15: siehe separate Erläuterungen

Version: 08/2020

verabschiedet am 11.08.2020 durch den Gemeindevorstand Ilanz/Glion

Steuerung Gemeinde Ilanz/Glion im Jahresablauf

Erläuterungen Meilensteine

Nr.	Meilenstein	Inhalt	Ergebnis	Termin	Lead
1	Ideen	Grobskizze Ideen zuhanden Strategietag ausformulieren	Ideenantrag		Projektleiter
2	Quartalsreporting	Projektliste mit Ampelsystem kontrollieren hinsichtlich Termine, Ressourcen, Kosten, Stolpersteine	Aktualisierte Projektliste		GL
3	Controlling	Controlling der Finanzen IST-SOLL mit Beurteilung Entwicklung bis Ende Jahr	Statusbericht Finanzen		BER
4	Prüfung Finanzplanung	Beurteilung Handlungsbedarf Finanzplanung resp. Aktualisierung zuhanden Strategie- und Planungstag	Aktualisierter Finanzplan		BER/GL
5	Überprüfung Legislaturplanung	Vorbereitung Schwerpunkte, Handlungsfelder etc. zuhanden Strategietag	Programm Strategietag		Vorstand/GL
6	Strategietag	Schwerpunktthemen erarbeiten, Ideenanträge priorisieren, Finanzplanung überprüfen	Planungsvorgaben zuhanden Budgetierung		Vorstand
7	Jahresabschluss	Erarbeitung und Genehmigung von Jahresrechnung und Verwaltungsbericht	Genehmigter Jahresabschluss		Parlament
8	Vorhaben	Priorisierte Ideen zu Vorhaben ausarbeiten zuhanden Budget	Vorhabensanträge		Projektleiter
9	Planungstag	Jahresplanung mit Festlegung Jahreszielen, Projektumsetzungen, Eckwerten Budget	Jahresplanung Budgetentwurf		Vorstand
10	Def. Budgetentwurf Aktualisierte Finanzplanung	Schlussbereinigung Budgetentwurf, Aktualisierung der Finanzplanung	Budget und Finanzplanung zuhanden Parlament		Vorstand
11	Def. Budget	Beratung Budget durch Kommission und Parlament (Referendumsfristen beachten)	Genehmigtes Budget		Parlament
12	Finanzplanung	Beratung Finanzplanung durch Parlament	Zur Kenntnis genommene Finanzplanung		Parlament
13	Strategietag Legislatur	Erarbeitung neue Legislaturplanung	Legislaturplanung		Vorstand

14	Legislaturplanung	Präsentation neue Legislaturplanung im Parlament	Kenntnisnahme Legislaturplanung		Parlament
15	Abschluss Legislatur	Präsentation Legislaturbericht im Parlament	Kenntnisnahme Legislaturbericht		Parlament

	Strategie				Umsetzung
	Mehrjährig	Jährlich	Quartalsweise	Wöchentlich	Ausser Zyklus
Prozesse					
Planung	Legislaturplanung Aufgaben- und Finanzplanung	Jahresplan, Budget	Quartalsplan Finanzen	Wochenplan	Notfallpläne
Kontrolle	Legislaturbericht	Jahresabschluss, Planeinhaltung SOLL-IST Leistungsindikatoren	Controlling SOLL-IST, Leistungsindikatoren (Dashbord-Reporting)	Wochenreporting	Review, KVP (kontinuierlicher Verbesserungsprozess)
Prozesseigner	Vorstand	Vorstand, GL	GL	Dienststellenleiter	GL
Adressat	Parlament	GPK, Parlament	Vorstand	Abteilung/Team	Vorstand
Projekte					
Planung	Legislaturplanung einschl. Mehrjahresprojektplan Aufgaben- und Finanzplan	Jahresplan, Budget, Vorhabensanträge	Quartalsziele		Projektmeilensteine
Kontrolle	Legislaturbericht	Projektliste Projektabschlussberichte	Projektliste mit Ampelsystem hinsichtlich Termine, Kosten, Ressourcen, Stolpersteine		Projektrapporte
Prozesseigner	Vorstand	GL	GL		Projektteam
Adressat	Parlament	Vorstand, GPK, Parlament	Vorstand		GL