

Machbarkeitsstudie "Zusammenschlussprojekt" Burg-Menziken-Pfeffikon-Reinach	Ersteller: Beat Rügger	
Bericht der Arbeitsgruppe Verwaltung an die Projektleitung	Datum: 21.12.2006	Seite 1

1. Ausgangslage (IST-Analyse)

Mit Hilfe von Erhebungsformularen wurde eine detaillierte Analyse des IST-Zustandes vorgenommen nach: Aufgaben/Pensen, Informatik, Infrastrukturen. Der Personalbestand des Kaders inklusive Stellvertretungen wurde im Hinblick auf Pensionierungen im Detail aufgenommen.

Die Auswertungen dienten der Arbeitsgruppe als Grundlage für die Entwicklung des Soll-Zustandes. Von den Standorten der Verwaltungen und Bauämter wurde eine Übersicht mit möglichen Varianten erstellt (Beilage 1).

Beilage 1

2. Ziele der Arbeitsgruppe

- Den Anforderungen entsprechend hohe Professionalisierung durch breitere Abstützung und Spezialisierung (Qualität der Leistungserbringung)
- Sicherstellung der Kontinuität (optimale Grösse, Stellvertretung)
- Optimierte Kosten-/Nutzenverhältnis
- Guter Service Public (Bevölkerungsnähe)
- Mitarbeiter mit rechtzeitiger und ehrlicher Information motivieren
- Beim Personal sind Härtefälle zu vermeiden (Vorgabe gemäss Pflichtenheft)
- Besitzstandsgarantie beim Personal während den ersten 4 Jahren für Anstellung und Lohn

3. Lösungsvarianten, mögliche Alternativen

(verstärkte Kooperation, Zusammenschluss mit einem oder mehreren Partnern)

Die Arbeitsgruppe hat sich auf die Variante Quattro in Konkurrenz zur Optimierung der Zusammenarbeit konzentriert. Die Variante Trio (ohne Pfeffikon) wurde nicht weiter untersucht.

Unter Vorbehalt eines allfälligen Referendums gliedert die Gemeinde Burg per 1. Januar 2007 die Verwaltung aus. Die Geschäfte der Verwaltung (Kanzlei, Finanzen, Steuern) werden inskünftig am Sitz der Verwaltung von Menziken durch die Gemeinde Menziken im Auftragsverhältnis ausgeführt. Auf das Zusammenschlussprojekt hat diese Massnahme keine Auswirkung.

Beurteilung des Kooperationspotentials

Verwaltung:

Primär besteht noch Kooperationspotential im Bereich Steuern und Betriebsamt. Synergien wären noch bei der Funktion Sektionschef möglich. Eine Kooperation zwischen den Bauverwaltungen von Menziken und Reinach würde eine grundlegende Anpassung der Strukturen im Bereich Hauswarte und Badi bedingen. Die Bauverwaltungen von Reinach und Menziken haben das Kooperationspotential im Detail aufgelistet. Der Nutzen wird generell als mässig bis gering beurteilt (Beilage 2)

Beilage 2

Bauamt:

Das Kooperationspotential beschränkt sich gemäss gemeinsamer Beurteilung durch die vier Bauamtsverantwortlichen auf ein zentrales Salzlager, einen gemeinsamen Materialeinkauf, die gemeinsame Herausgabe von Techn. Merkblätter und Vorschriften sowie den Geräte-

Machbarkeitsstudie "Zusammenschlussprojekt" Burg-Menziken-Pfeffikon-Reinach	Ersteller: Beat Rüegger	
Bericht der Arbeitsgruppe Verwaltung an die Projektleitung	Datum: 21.12.2006	Seite 2

und Maschinenaustausch. Der Nutzen hält sich aufgrund des erhöhten Administrations- und Verrechnungsaufwands in Grenzen. Die Sicht der vier Bauämter sind aus der Beilage 3 ersichtlich.

Beilage 3

4. Problemstellungen

An der Startsituation wurden **drei kritische Erfolgsfaktoren** identifiziert:

1) Standorte Verwaltung und Werkhof:

Gibt es mehrere Standorte? Stehen nach der Fusion Gebäude leer? Beisst sich allenfalls ein Standort mit dem Service Public?

Die Standortfrage hat die Arbeitsgruppe lange Zeit blockiert, weil ursprünglich die Meinung vorherrschte, dass nur mit der Beschränkung auf einen Verwaltungsstandort eine hohe Effizienz und ein guter Service Public erreicht werden können. Lange Zeit waren die Vertreter der Verwaltung auch der Meinung, dass die Raumfrage mit den bestehenden Liegenschaften nicht befriedigend gelöst werden kann. Mit der Klärung der Organisation und der Bildung von Kompetenzzentren hat sich diese Befürchtung zerschlagen. Hingegen bleibt der Standort für den Werkhof ein ungelöstes Problem.

2) Personal: Kann das Personal für die Fusion motiviert werden? Gibt es Entlassungen?

Kann man eine Besitzstandsgarantie abgeben? Wird das Personal rechtzeitig, gut und ehrlich informiert?

Das Kader steht den Zusammenschlussabsichten mehrheitlich kritisch, aber nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber. Insbesondere in den Bereichen, wo die Zusammenarbeit über mehrere Gemeinden bereits realisiert ist, gibt es auch positive Stimmen. Mit dem Einbezug in den verschiedenen Arbeitsgruppen sowie insbesondere durch die Mitwirkung bei der Gestaltung der Führungsstrukturen konnte das Kader motiviert werden, sich aktiv am Prozess zu beteiligen.

Entlassungen wird es durch den Zusammenschluss nicht geben. Die Besitzstandsgarantie auf das Gehalt und die Anstellung (aber nicht für die gleiche Aufgabe) ist als Rahmenbedingung von der Projektleitung formuliert und von den Gemeinderäten abgesegnet. Die umfassende Information des Personals steht noch bevor.

3) Kantonswechsel: Stimmt die Luzerner Regierung dem Kantonswechsel zu?

Zuerst muss sich Pfeffikon klar werden, in welche Richtung (Aargau, Rickenbach oder Erhalt der Selbständigkeit) die Zukunft weist.

Das Loslassen von bestehenden Strukturen und Dimensionen war insbesondere für die Gestaltung des künftigen Führungsmodells eine Herausforderung.

5. Auswirkungen

Die Abklärungen der AG Verwaltung basieren auf der ordentlichen Gemeindeorganisation mit Gemeindeversammlung. Die Einführung eines Parlaments (ao. Gemeindeorganisation) hätte erhebliche Auswirkungen auf die Tätigkeit von Exekutive und Verwaltung. Die entstehenden Mehrkosten für die Verwaltung wurden nicht erhoben.

5.1 formell (Änderung von Reglementen, Gebühren, Verträgen):

Gemäss Beurteilung der Arbeitsgruppe Recht soll bei einem gemeinsamen Start das vom 1. Januar 2000 datierende Personalreglement von Reinach für die neue Einheitsgemeinde übernommen werden. Für das Gehalt, die Regelungen bei Krankheit und Unfall ist der Be-

Machbarkeitsstudie "Zusammenschlussprojekt" Burg-Menziken-Pfeffikon-Reinach	Ersteller: Beat Rügger	
Bericht der Arbeitsgruppe Verwaltung an die Projektleitung	Datum: 21.12.2006	Seite 3

sitzstand zu wahren.

Für die Treueprämien und Lohnfortzahlungen sind Übergangsfristen zu vereinbaren.

Bezüglich Personalvorsorgeversicherung wird auf den Schlussbericht der AG Recht verwiesen. Aufgrund der unterschiedlichen Vorsorgepläne drängt sich die Gründung eines neuen Vorsorgewerks auf. Grössere finanzielle Auswirkungen sind jedoch nicht zu erwarten.

Im Hinblick auf den Zusammenschluss sind die bestehenden Verbandslösungen und Verträge zu überprüfen. Wo möglich und politisch vertretbar sind Verbandslösungen schrittweise durch das Modell Sitzgemeinde (Kompetenzzentrum) als effizientere Organisationsform abzulösen (Forstverwaltung, Regionalpolizei).

5.2 materiell (Sachmittel, Mobiliar, Informatik, Infrastrukturen):

a) Standorte:

Langfristig ist ein gemeinsamer Standort der Verwaltung anzustreben. Auf den Zeitpunkt des Zusammenschlusses kann die Verwaltung mit eigentlichen "Kompetenzzentren" wie folgt auf drei Standorte (Beilage 4: SOLL-Standorte) verteilt werden:

Beilage 4

I. Gemeindehaus Reinach

Bereich Kanzlei mit den Abteilungen Einwohnerdienste (inklusive Stadt- oder Informationsbüro als zentrale Anlauf- und Auskunftsstelle) und Soziale Dienste. Gemeinderatszimmer, Büro Gemeindeammann.

Im Erdgeschoss (Einwohnerdienste, Stadtbüro) drängt sich die Realisierung der im Hinblick auf das Zusammenschlussprojekt aufgeschobenen Investition für die Neugestaltung Empfang und "Schalterbereich" auf. Im 1. Stock sollen die beiden Büros Gemeindeammann und Gemeinderatsmitglied für die Zwecke der Kanzlei umgenutzt werden. In den heutigen Büros des Steueramtes im 2. Stock sollen die Sozialen Dienste einquartiert werden. Im Dachgeschoss soll neu das Büro Gemeindeammann eingerichtet werden. Der Ratssaal (1. Stock) und das Gemeinderatssitzungszimmer (2. Stock) werden unverändert belassen.

II. Gemeindehaus Menziken

Bereich Finanzen mit der Abteilung Steuern sowie dem Serverraum und 2 Arbeitsplätzen für die Informatik.

Das Foyer ist heute offen angelegt und dient zur Erschliessung der Gemeindeverwaltung und des Gemeindesaals. Hier ist eine klare räumliche Trennung nötig. Im Parterre ist die Schaffung eines neuen Kundenbereiches vorgesehen. Damit kann der Personenverkehr im Erdgeschoss konzentriert werden. Die bestehenden Büroräume müssen entsprechend angepasst und umgerüstet werden. Das heutige Trauzimmer wird als Besprechungszimmer umgenutzt. Im 1. und 2. Stock befinden sich neu die Back-Office-Bereiche der Finanzverwaltung und des Gemeindesteueramtes. Die vorhandenen Büros müssen entsprechend umgerüstet werden. Im 2. Stock wird das Büro „Gemeindeammann“ für die Informatikabteilung umgenutzt. Der Bereich „Projekte / Controlling“ wird im heutigen Büro „Gemeindeschreiber“ angesiedelt. Der Serverraum und das Kommissionszimmer bleiben unverändert.

Machbarkeitsstudie "Zusammenschlussprojekt" Burg-Menziken-Pfeffikon-Reinach	Ersteller: Beat Rüegger	
Bericht der Arbeitsgruppe Verwaltung an die Projektleitung	Datum: 21.12.2006	Seite 4

III. Kirchenbreite

Bereich Bauverwaltung mit der neu geschaffenen Abteilung Liegenschaften. Das Betreibungsamt wird in den heutigen Büros Sozialdienst einquartiert.

Bei weiterem Raumbedarf kann den eingemieteten Diensten (Spitex, Mütter-/Väterberatung, Suchthilfe AVS) gekündigt werden.

Im Moment sind keine baulichen Massnahmen absehbar.

IV. Gemeindehaus Burg

Regionales Zivilstandsamt

V. Werkhof

Der Werkhof für die zusammengeschlossene Gemeinde muss zwingend an einem Standort konzentriert werden. Die Werkhöfe von Burg, Pfeffikon und Menziken eignen sich nicht für einen zentralen Werkhof. Es ist aber denkbar, dass vorhandene Magazine und Lagerplätze weiterhin dezentral genutzt werden.

Der Werkhof von Reinach eignet sich zwar von der Grösse des Areals her, müsste aber zwingend auf die Verhältnisse einer doppelt so grossen Gemeinde mit entsprechenden Infrastrukturen für das Personal (Arbeitsplätze, Garderoben, sanitäre Einrichtungen) sowie den Fahrzeug- und Maschinenpark inklusive Werkstatt eingerichtet werden.

Sobald die Gemeinderäte grünes Licht für die Vorbereitung des Zusammenschlusses geben, muss dringend eine Studie für mögliche Lösungsvarianten in Auftrag gegeben werden. Folgende Lösungen sind denkbar:

1) **Neubau Werkhof / Feuerwehrlokal**

Bei dieser Variante müsste auch der Standort in Frage gestellt werden (Interventionszeit der Feuerwehr). Die Kombination Werkhof und Feuerwehrlokal bringt den grössten Nutzen und die beste Effizienz.

2) **Neubau Werkhof**

Am heutigen oder an einem neuen Standort

3) **Erweiterung bestehender Werkhof**

Erweiterungsbau auf dem Areal des heutigen Werkhofs.

4) **Variante Werkhof Anliker**

Als Übergangslösung wäre das Einmieten im Werkhof Anliker zu prüfen.

b) Informatik, Telefonie:

Die Informatik (Hard- und Software) sowie die Telefonie sind auf einen einheitlichen Stand zu bringen. Bei der Gemeindesoftware steht die Lösung von Reinach (NEST-Abacus) als modernste und jüngste Software im Vordergrund. Für die Migration und den Ausbau wurde bei der TALUS-Informatik eine Offerte eingeholt (siehe finanzielle Auswirkungen).

Machbarkeitsstudie "Zusammenschlussprojekt" Burg-Menziken-Pfeffikon-Reinach	Ersteller: Beat Rügger	
Bericht der Arbeitsgruppe Verwaltung an die Projektleitung	Datum: 21.12.2006	Seite 5

c) Mobiliar:

Das Mobiliar muss dem neuen Personalbestand entsprechend ergänzt und den veränderten Bedürfnissen (Bsp. Stadtbüro) angepasst werden.

d) Archive:

Die bestehenden Räumlichkeiten genügen. In diesem Bereich zeichnet sich kein Investitionsbedarf ab. Für die Harmonisierung der Schriftgutverwaltung muss mit einem Initialaufwand in der Umsetzungsphase gerechnet werden. Die Akten werden nach dem Start der Einheitsgemeinde parallel bewirtschaftet.

5.3 personell / organisatorisch:

Die Aufgaben einer künftigen Gemeinde mit 14- bis 15'000 Einwohnern lassen sich nur mit professionalisierten Strukturen und Systemen lösen. Die veralteten Strukturen sowie bestehende Engpässe lösen im Hinblick auf die neue Dimension und die erhöhten Anforderungen an die Führung und Steuerung einen eigentlichen Nachholbedarf aus:

- Leiter Verwaltung
Zur Entlastung der Exekutive sowie zur besseren Trennung zwischen strategischer und operativer Ebene wird die Funktion eines Leiters Verwaltung als operativer Geschäftsführer eingeführt. Er bildet gemeinsam mit den Bereichsleitern Finanzen und Bau sowie mit seinem Stellvertreter die Geschäftsleitung und koordiniert die Tätigkeit der Verwaltung.
- Informatik
Der Unterhalt der Hard- und Software sowie der Benutzersupport soll in Zukunft weitgehend durch eigenes Personal gewährleistet werden. Zu diesem Zweck werden zwei neue Stellen "Informatik" eingerichtet. Dies bringt eine Entlastung beim Aufwand für Dritte von rund Fr. 33'000 sowie eine nicht bezifferte Entlastung der bisherigen Informatik-Verantwortlichen.
- Personal
In der Kanzlei wird eine Stelle für die Personaladministration und den Support der Linienverantwortlichen geschaffen.
- Stadtbüro
Als zentrale Anlaufstelle für die Bevölkerung wird bei den Einwohnerdiensten ein Stadt- oder Informationsbüro eingerichtet.
- Steuern
Das Steueramt Menziken bewältigt zur Zeit den Arbeitsanfall mit einem Vollpensum unter dem Richtwert von 100 Stellenprozent auf 1'000 Steuerpflichtige. Diese Stelle wurde im Sollstellenplan zusätzlich eingeplant.
- Liegenschaften
Neu soll für den Betrieb und Unterhalt der Liegenschaften des Finanz- und Verwaltungsvermögens eine Abteilung Liegenschaften geschaffen werden. Dem neuen Stelleninhaber wird auch der Bereich Hauswarte und Badi unterstellt. Die Konzentration der Aufgaben sowie die Verschiebung des Liegenschaftsdienstes führt zu einer nicht bezifferten Entlastung im Bereich Bau.

Machbarkeitsstudie "Zusammenschlussprojekt" Burg-Menziken-Pfeffikon-Reinach	Ersteller: Beat Rüegger	
Bericht der Arbeitsgruppe Verwaltung an die Projektleitung	Datum: 21.12.2006	Seite 6

- Bauamt
Die vier Bauämter sind personell unterdotiert. In Reinach wird ein Begehren auf Aufstockung um eine Stelle vorbereitet. Der Personalbestand beträgt heute über alle vier Gemeinden 15,4 Stellen. Der Unterhalt der Strassenbeleuchtung und der Friedhöfe soll neu mit rund 220 Stellenprozent durch eigenes Personal ausgeführt werden. Durch den Wegfall von Fr. 288'000 für den Unterhalt durch Dritte ist diese Massnahme kostenneutral.
- Jugend
Zur Zeit läuft ein Begehren für die Schaffung von Jugendräumen mit entsprechendem Stellenetat für die offene Jugendarbeit. Die Jugendarbeit soll führungsmässig der Abteilung Soziale Dienste angegliedert werden.

Der Stellenzuwachs im Vergleich zur Ist-Situation beträgt rund 9.5 Stellen. Effektiv auf den Zusammenschluss zurückzuführen ist nur knapp die Hälfte (Anteil Leiter Verwaltung: 0.5, Anteil Informatik: 1.5, Liegenschaften: 1.5, Stadtbüro: 0.5, Personaladministration: 0.5)

Strukturen:

In Absprache mit der AG Behörde hat sich die AG Verwaltung auf ein "Tandemmodell" mit 6 Ressorts (5 Gemeinderäte, Präsidium im Vollamt) sowie der Einrichtung einer Geschäftsleitung auf der operativen Ebene zur Trennung von strategischer und operativer Ebene (Corporate Governance) geeinigt. (Beilage 5: Führungsmodell)

Beilage 5

Die Verteilung der Führungsfunktionen auf das heutige Kader und die Bezifferung der Sollpensen wurde durch das betroffene Kader vorgenommen und hat zu keinen Konflikten geführt. Die Verteilung der Aufgaben ist nicht bestritten. Die angekündigte Besitzstandsgarantie auf dem Gehalt und der Anstellung hat positiv zu dieser Entwicklung beigetragen.

Beilage 6: Organigramm operative Ebene

Beilage 6

Instrumente:

Auf den Zeitpunkt der Umsetzung sind Führungs- und Kommunikationsplattformen, Stellenbeschreibungen sowie ein Geschäftsreglement mit Funktionendiagramm (Kompetenzmatrix) einzuführen.

Mittel- bis langfristig ist die Einführung von Instrumenten der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (Leistungsaufträge, Kosten- und Leistungsrechnung, Globalbudget) als Basis für ein wirksames Controlling/Reporting (Steuerungssystem) der Exekutive zu prüfen.

Machbarkeitsstudie "Zusammenschlussprojekt" Burg-Menziken-Pfeffikon-Reinach	Ersteller: Beat Rügger	
Bericht der Arbeitsgruppe Verwaltung an die Projektleitung	Datum: 21.12.2006	Seite 7

5.4 finanziell:

Der Initialaufwand für die räumlichen und infrastrukturellen Anpassungen (Informatik, Telefonie, Mobiliar) beträgt ca. Fr. 1'140'000.00. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Menziken und Reinach längst fällige bauliche Investitionen (Anpassung des Empfangsbereichs und der Schalteranlagen der Einwohnerdienste) im Hinblick auf das Zusammenschlussprojekt aufgeschoben haben. Der effektiv durch den Zusammenschluss ausgelöste Initialaufwand beträgt rund Fr. 800'000.00.

Die Personalkosten der zusammengeschlossenen Gemeinde steigen im Vergleich zu den heutigen Personalkosten von insgesamt Fr. 6.9 Mio. um ca. Fr. 870'000 oder 12.5 Prozent. Einsparungen beim Wegfall von Drittleistungen (Informatiksupport, Unterhalt Strassenbeleuchtung und Friedhof) werden durch die (z.T. längst fällige) Schaffung von neuen Stellen (Informatik, offene Jugendarbeit, Abteilungsleiter Liegenschaften) "wettgeschlagen".

Die Professionalisierung der Verwaltungsstrukturen im Dienste einer effektiven Behördenarbeit und eines gesteigerten sowie effizienten Service Public hat ihren Preis.

Der Personalaufwand wird sich mittel- bis langfristig kaum reduzieren lassen. Der Aufwand für das "Ingangsetzen" einer Kleinstadt mit rund 15'000 Einwohnern darf nicht unterschätzt werden und wird sich bis zum Ende der ersten Amtsperiode hinziehen. Mit den Übergangsfristen zur Auszahlung von Finanzausgleichsbeiträgen (§ 13a, Abs. 2 und 3 FLAG) von "zwei mal zwei Jahren" (2 Basisjahre vor und 2 Basisjahre nach dem Zusammenschluss) trägt auch der Kanton diesem Umstand Rechnung.

Beilage 7

6. Auswirkungen des Kantonswechsels

Die Schwierigkeit der personellen Situation in Pfeffikon liegt darin, dass das Verwaltungspersonal (3 Personen) auch für die Verwaltung von Rickenbach LU tätig ist. Ein Wechsel kommt für einen Teil des Personals aufgrund der Grösse und "Anonymität" der neuen Gemeinde sowie aufgrund der unterschiedlichen kantonalen Begebenheiten voraussichtlich nicht in Frage.

7. Vor- und Nachteile der Lösungsvarianten

Kooperation

Aus Sicht der AG Verwaltung ist das Potential abgesehen von den Bereichen Steuern und Betriebsamt ausgeschöpft.

Zusammenschluss: Varianten Quattro/Trio

Vorteile:

- Grössere Einheiten führen zu einer optimierten Professionalisierung, d.h. zu mehr Qualität (Spezialisierung) und Kontinuität (Stellvertretung).
- Mit dem Zusammenschluss können längst fällige strukturelle und personelle Anpassungen gezielter und breiter abgestützt vorgenommen werden.
- Das Dienstleistungsangebot kann generell verbessert und kundenorientierter gestaltet werden.

Machbarkeitsstudie "Zusammenschlussprojekt" Burg-Menziken-Pfeffikon-Reinach	Ersteller: Beat Rügger	
Bericht der Arbeitsgruppe Verwaltung an die Projektleitung	Datum: 21.12.2006	Seite 8

- Ein Teil des Aufwands für Drittkosten (Informatiksupport, Unterhalt Strassenbeleuchtung und Friedhof) kann gezielt zur Qualitätsverbesserung sowie zur Steigerung des Kosten-/ Nutzen-Verhältnisses eingesetzt werden.

Nachteile:

- Kein zentraler Standort für die Verwaltung
- Zunehmende Anonymisierung: Die Nähe zur Bevölkerung sowie die Kommunikation zwischen dem Personal wird schlechter.
- Finanzielle Auswirkungen:
 - Initialaufwand für bauliche Massnahmen sowie zur Einrichtung von Arbeitsplätzen
 - Jährlich wiederkehrender Mehraufwand beim Personal

8. Schlussfolgerungen, Zielerreichung

Die unter Ziffer 2 formulierten Ziele können mit der künftigen Organisation und dem eingeschlagenen Weg des Einbezugs/Information des Personals weitgehendst erfüllt werden.

9. Antrag / Empfehlung

Die aufgezeigten Auswirkungen sowie die überwiegenden Vorteile sprechen aus Sicht der AG Verwaltung für einen Zusammenschluss, wobei die grössten Vorteile bei den Varianten Quattro oder Trio resultieren.

Für die Arbeitsgruppe Verwaltung

Der Vorsitzende:

Beat Rügger
Projektleiter BDO Visura

Beilagen

- 1) Übersicht IST-Standorte mit 2 Varianten
- 2) Kooperationspotential Bauverwaltung
- 3) Kooperationspotential Bauamt
- 4) Übersicht SOLL-Standorte
- 5) Führungsmodell
- 6) Organigramm operative Ebene
- 7) Finanzielle Auswirkungen