Geschäft	Bericht an den Einwohnerrat vom 06.02.2018
Vorstoss	**Verwaltungsorganisation in Baubelangen: Postulate «Wiedereinführung eines Bauverwalters» (216/X), «Strukturanalyse Bauabteilungen» (213/X), Bericht Geschäftsprüfung GRPK 2017 (67)**
Info	Der Einwohnerrat hat am 06.02.2017 im Rahmen der Beratung von Geschäft 216/X den Gemeinderat beauftragt, bis Ende 2017 über die Erfahrungen der getroffenen organisatorischen Veränderungen zu rapportieren. Mit vorliegendem Bericht informiert der Gemeinderat über Erkenntnisse zu der Anfang 2017 präsentierten Organisation und über notwendige Anpassungen, welche er per 01.02.2018 umgesetzt hat. Vorab beantwortet der Bericht die parlamentarischen Vorstösse «Wiedereinführung eines Bauverwalters» (Postulat Grüne/EVP, Nr. 216/X, überwiesen am 14.05.2012) und «Strukturanalyse der Bauabteilungen» (Postulat SP, Nr. 213/X, überwiesen am 14.05.2012). Der Bericht nimmt zudem Stellung zu den Beschlüssen des Einwohnerrats zum Geschäft 67 «Bericht Geschäftsprüfung GRPK 2017» vom 04.12.2017. Der Gemeinderat ist im Herbst 2017 anhand einer Überprüfung zum Schluss gekommen, mit der organisatorischen Reorganisation für Baubelange von Anfang 2017 die richtigen und geeigneten Massnahmen hin zu einer professionellen, effizienten und nachhaltigen Abwicklung von Bauvorhaben eingeleitet zu haben. Er hat aber auch erkannt, dass abteilungs- bzw. produktübergreifende Aufgaben im Bereich von Betreuung, Unterhalt sowie Bau von Anlagen und Liegenschaften geschärft und vereinfacht werden müssen. In diesem Zusammenhang zeigte sich, dass die Abteilung HOP (Hochbau- und Ortsplanung) in der bisherigen Organisationsform suboptimal aufgestellt ist. Im Rahmen diverser Gesamtlösungsvarianten kristallisierte sich die Zusammenlegung der beiden baulichen Abteilungen VTU (Verkehr, Tiefbau, Umwelt) und HOP zu einer einzigen Bauabteilung heraus. Diese umfassende Bauabteilung ist mit einer flachen Hierarchie versehen und auf die Bereiche Projektierung und Betriebe strukturiert worden. Zudem ist der Bauprojekt-Manager verwaltungsorganisatorisch der Bauabteilung zugeordnet worden. Die entsprechenden organisatorischen Massnahmen hat der Gemeinderat per 01.02.2018 umgesetzt. Der Gemeinderat ist sich bewusst, die absolute Forderung des Postulats «Wiedereinführung eines Bauverwalters» formell nicht erfüllt zu haben. Er ist aber der festen Überzeugung, mit den getroffenen Massnahmen die inhaltlichen Aspekte des Postulats an eine möglichst effiziente und transparente Verwaltungsführung, um die politischen Ziele optimal und in guter Qualität erreichen zu können, erfüllt zu haben. Den entsprechenden Beweis hat der Gemeinderat mit den gestarteten Grossprojekten aber noch zu erbringen.

Anträge	1. Das Postulat «Wiedereinführung eines Bauverwalters» (Nr. 216/X) wird gemäss den Ausführungen in Teil 1 dieses Berichts als erledigt abgeschrieben. 2. Das Postulat «Strukturanalyse Bauabteilungen» (Nr. 213/X) wird gemäss den Ausführungen in Teil 1 dieses Berichts als erledigt abgeschrieben. 3. Das Geschäft «Bericht Geschäftsprüfung GRPK 2017» (Nr. 67) wird gemäss den Ausführungen in Teil 2 dieses Berichts als erledigt abgeschrieben. 4. Der Einwohnerrat nimmt Kenntnis von den durch den Gemeinderat per 01.02.2018 beschlossenen organisatorischen Massnahmen gemäss Teil 3 und Teil 4 dieses Berichts.

Gemeinderat Binningen

Gemeindepräsident:
Mike Keller

Verwaltungsleiter:
Christian Häfelfinger

Teil 1 – Postulate «Wiedereinführung eines Bauverwalters»/ «Strukturanalyse Bauabteilungen»

1. Ausgangslage

Der Einwohnerrat hat am 14.05.2012 die Postulate «Wiedereinführung eines Bauverwalters» (Grüne/EVP, Nr. 216/X) und «Strukturanalyse der Bauabteilungen» (SP, Nr. 213/X) an den Gemeinderat überwiesen. Der Einwohnerrat wies einen Bericht und den Antrag des Gemeinderates auf Abschreibung basierend auf einer externen Strukturanalyse am 26.08.2013 zurück und verlangte tiefergehende Analysen. Diesem Auftrag nahm sich der Gemeinderat an. Daraus wurde zusammen mit externer Unterstützung die Erkenntnis gewonnen, dass eine Wiedereinführung eines Bauverwalters die zurückliegenden wie auch die aktuellen Problemfelder nicht löst, sondern zusätzliche Schnittstellenprobleme verursacht. Der Einwohnerrat beauftragte den Gemeinderat auf einen Abschreibungsantrag im Rahmen des Rückständeberichts 2016, eine detailliertere und separate Beantwortung der inhaltlich zusammengehörigen Postulate (Nr. 213/X und Nr. 216/X) vorzulegen. Mit Bericht vom 10.01.2017 (siehe Beilage) hat der Gemeinderat dem Einwohnerrat einen den beiden Postulaten zugrundeliegenden Vorschlag für eine Neuorganisation unterbreitet. Er hielt dabei an der bisherigen Grundstruktur fest. Es wurde in Aussicht gestellt, mit der Beantwortung beider Postulate «Wiedereinführung eines Bauverwalters in der Gemeinde Binningen» und «Strukturanalyse der Bauabteilungen» einen entsprechenden Erfahrungsbericht zu unterbreiten. Der Einwohnerrat hat diesen Bericht zur Kenntnis genommen und dabei die Frist zur Beantwortung der beiden pendenten Vorstösse sowie den Erfahrungsbericht zur neuen Organisation auf Ende 2017 erstreckt. Mit den nachstehenden Darlegungen wird nun die pendente detailliertere und separate Beantwortung der inhaltlich zusammengehörigen Postulate vorgenommen.

2. Die Ziele einer zweckmässigen Verwaltungs-Organisation

Hinter den parlamentarischen Vorstössen für strukturelle Anpassungen in den Bauabteilungen oder der Wiedereinführung eines Bauverwalters stehen berechtigte Ansprüche an eine möglichst effiziente, transparente Verwaltungsführung, um die politischen Ziele optimal und in guter Qualität erreichen zu können. Mit den anstehenden (Gross-)Projekten, abgebildet in der Liegenschaftsstrategie und Investitionsplanung, steigen die Anforderungen alleine aufgrund der Investitionsgrössen und der Massierung in den kommenden rund acht Jahren enorm. Das Anliegen, dass sämtliche Bauthemen (in der Rolle als Bauherr für Tiefbauprojekte und als Leistungserbringer bei Hochbauprojekten) zentral verwaltet und bearbeitet werden, ist unabhängig der Organisationsform ein wichtiges Kriterium, um die Effizienz und Qualität sicher zu stellen. Neben einer zentralen operativen Führung innerhalb der Bauabteilung(en)/Bauverwaltung ist das Projektmanagement die Schlüsseldisziplin, um

- *Zeit, Qualität und Kosten sowie daraus folgend die Verwaltung der personellen Ressourcen jederzeit im Griff zu haben,*
- *stufengerecht (Verwaltung, Gemeinderat, Einwohnerrat) grösstmögliche Transparenz zu bieten,*
- *Probleme rasch zu erkennen und ein sofortiges Agieren für alle Entscheidungsebenen einzuleiten.*

Über diese Aspekte und die getroffenen organisatorischen Vorkehrungen wurde der Einwohnerrat mit Geschäft 216 vom 10.01.2017 bereits informiert, und der Einbezug einer neuen Stabsstelle Projektmanagement und einer gemeinderätlichen Baukommission wurde anhand der wesentlichen Fallbeispiele aufgezeigt. Nicht explizit eingegangen wurde auf die Frage der Leistungserbringung im Bereich der Planung und Bauherrenvertretung insbesondere auch in Bezug auf interne oder externe Leistungserbringung. Aus Sicht des Gemeinderats kann diese Frage auch nicht pauschal beantwortet werden. Ziel ist ein

qualitativ hochstehendes Projektmanagement. Aus der Priorisierung der Projekte mit ihren zeitlichen und qualitativen Vorgaben resultieren die dafür benötigten internen und externen personellen Ressourcen. Die Planung und rechtzeitige Beschaffung der Mittel ist eine Verwaltungsaufgabe. Die Regelungen hierzu sind im Detail in den Leistungsvereinbarungen zum Leistungsauftrag mit Globalbudget sowie zu den einzelnen Projekten festgehalten.

3. Organisationsmodelle, Konsequenzen Einführung Bauverwalter (auf Führungsebene Verwaltungsleiter) auf die heutige Verwaltungsorganisation

Die unter 2. aufgeführten Ziele einer zweckmässigen Verwaltungs-Organisation lassen grundsätzlich verschiedene Organisationsmodelle zu, welche alle mit WOV vereinbar sind:

a) Mehrere Bauabteilungen (dem Verwaltungsleiter unterstellt, bestehend)
b) Eine Bauverwaltung mit Abteilungen (mit einem Bauverwalter auf Ebene Verwaltungsleiter)
c) Eine Bauabteilung (mit einem Abteilungsleiter, der dem Verwaltungsleiter unterstellt ist)

Der Gemeinderat ist aus verschiedenen Gründen überzeugt, dass c) gegenüber a) und b) wesentlich mehr Vorteile denn Nachteile aufweist, wie im Nachfolgenden beleuchtet wird:

- *<u>Verwaltungsstruktur /Kultur:</u>*
  Der Wechsel vom heutigen System zu einem Bauverwaltermodell ist im Gegensatz zu c) ein grosser Eingriff in die Verwaltungsstruktur. Zwei Verwaltungen mit unterschiedlichen Leitungen führen unweigerlich zu zwei unterschiedlichen Verwaltungskulturen. Das Funktionieren der Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsleitern ist sehr personenabhängig und birgt ein grosses Risiko und Konfliktpotenzial. Die über die Schnittstellen über die Verwaltungen hinausgehende Zusammenarbeit, welche durch Leistungsvereinbarungen zwischen Leistungserbringer (Leistungszentrum) und Besteller (Produkteverantwortung) geregelt ist, kann bei Koordinations-Problemen zu einer massiven und nicht zu unterschätzenden Aufwandsteigerung im Gemeinderatsgremium führen, da der Gemeinderat für die Führung der beiden Verwaltungsleitungen zuständig ist. Im heutigen Modell ist der Verwaltungsleiter für diese Schnittstellen zuständig. Der Gemeinderat wäre demnach dann mit zusätzlichen Aufgaben konfrontiert, wenn die Zusammenarbeit zwischen den beiden Verwaltungsleitungen nicht gut funktionieren würde.

  Im Kanton Basel-Landschaft haben heute nur noch die Gemeinden Reinach und Muttenz das klassische Bauverwaltermodell, sie befassen sich jedoch mit der Abschaffung dieses Verwaltungsmodells. Aus Reinach liegt aufgrund der für 2018 angekündigten Pensionierung des Technischen Verwalters aktuell ein Einwohnerratsgeschäft vor, das die Fortführung des Bauverwaltermodells abhängig machen will von der anstehenden Rekrutierung und Eignung. Das Binninger Bauverwaltermodell wurde 1999 im Rahmen einer umfassenden Verwaltungs-Reorganisation aufgehoben. Hintergründe hierfür waren damals einerseits der Wunsch nach einer modernen, effizienten Verwaltungsorganisation, andererseits war eben die oben beschriebene Zusammenarbeit der beiden Verwaltungen eher konfliktträchtig und aufwändig.

- *<u>Teure Lösung</u>:*
  Eine zusätzliche Verwaltungsleitung in Form eines Bauverwalters gemäss b) sorgt bei Beibehaltung der Abteilungsleitungen für eine beträchtliche Erhöhung der Lohnkosten. Modell c) mit einer Bauab-

teilung und entsprechend einer Abteilungsleitung bei gleichbleibenden Ressourcen führt zu den geringsten Lohnkosten.

- *<u>Weitere Konsequenzen</u>:*
  Bei einem Bauverwaltermodell wäre die Zuordnung der Abteilungen und Ressorts zu den beiden Verwaltungen zu prüfen und entsprechend vorzunehmen. In Bezug auf den Produkterahmen und die Leistungszentren sind die Zuordnungen der Produktgruppen zu den Abteilungsleitungen resp. Verwaltungsleiter/Bauverwalter zu überprüfen, ebenso die Zuordnung der Gemeinderatsmitglieder zu den Produktgruppen und Leistungszentren (sog. Geschäftskreise).

4. Zuordnung der Verantwortlichkeiten

Die Verwaltungsorganisation mit definierten Verwaltungseinheiten / Abteilungen hat keinen direkten Einfluss auf die politischen Verantwortlichkeiten. Das Verwaltungs- und Organisationsreglement (VOR) bestimmt die Zuständigkeit der GR-Mitglieder. Jedes Mitglied übernimmt die Führung eines Geschäftskreises. Der Geschäftskreis kann sich aus einem oder mehreren Produkten zusammensetzen. Die Geschäftskreise werden vom GR zu Beginn der Amtsperiode bestimmt und zugeteilt. Der Produkterahmen mit den Zuordnungen ist beiliegend ersichtlich. Damit WOV primär über die Produkte und Produktgruppen gesteuert wird, liegt die Hauptverantwortung auch beim für das entsprechende Produkt zuständigen GR-Mitglied. Wie unter 2.2 erläutert, wird die „Aufteilung“ der Verantwortung sowohl auf Verwaltungsebene wie auch auf Gemeinderatsebene über die Leistungsvereinbarungen zwischen Besteller (Produkteverantwortung) und Leistungserbringer (Abteilung/Leistungszentrum) festgelegt. Dies betrifft einerseits den jährlichen Leistungsauftrag mit dem Globalbudget und bei den Projekten (resp. Investitionen), andererseits den Projektbeschrieb mit Leistungsvereinbarung. In der beiliegenden Übersicht sind die Verantwortlichkeiten von GR und Verwaltung in einer Tabelle abgebildet.

Demnach sind:

- *Produktegruppen ein Bestandteil von WOV, da die Globalbudgetierung sich daran orientiert.*
- *Abteilungen Bestandteile der Verwaltungsorganisation, welche der Gemeinderat bestimmt.*
- *Geschäftskreise Bestandteile der politischen Verantwortlichkeit. Daraus leitet sich die politische Zuständigkeit im Gemeinderat ab. Die Geschäftskreise werden gemäss Produkterahmen bestimmt (§ 9 GesO GR).*

Die politischen Verantwortungen können nicht über die Anpassung der Verwaltungsorganisation verändert werden.

5. Fazit

Der Gemeinderat kommt im Rahmen seiner umfassenden Analyse einer für die Gemeinde Binningen zweckmässigen Organisation der Bauabteilungen zum Schluss, dass mit einer Zusammenlegung der Bauabteilungen zu einer Verwaltungsabteilung Bau die Ziele der pendenten Postulate «Wiedereinführung eines Bauverwalters» (Nr. 216/X) und «Strukturanalyse Bauabteilungen» (Nr. 213/X) am besten erfüllt werden.

Teil 2 – GRPK-Bericht Geschäft Nr. 67

1. Ausgangslage

Die GRPK stellte mit Bericht vom 16.11.2017 (Nr. 67) die in der Vorlage vom 10.1.2017 vorgestellte Organisation in Frage. Der Einwohnerrat beschloss auf Antrag der GRPK am 04.12.2017 wie folgt:

1. *Hochbau und Ortsplanung: Die GRPK erkennt raschen Handlungsbedarf und verlangt vom Gemeinderat (in Bezug auf hängige Postulate betreffend Bauverwalter) bis spätestens Ende Juni 2018 eine Vorlage, welche Klarheit schafft über diese Organisationsstruktur. Bis zur Präsentation dieser Vorlage werden keine zusätzlichen Stellenprozente bewilligt und keine Stellenausschreibungen vorgenommen, welche die Organisation der Bauverwaltung beeinflussen, d.h. es werden keine Stellen besetzt, die den Aufgabenbereich des Bauverwalters tangieren.*
2. *Der Gemeinderat legt dem Einwohnerrat ein neues Organigramm des Gemeinderats vor und präzisiert darin die genauen Kompetenzen und politischen Verantwortungen der einzelnen Gemeinderatsmitglieder.*
3. *Der Gemeinderat zeigt die genauen Prozesse auf, welche für die Beschaffung von Planleistungen (bestellen, erstellen, Rahmenbedingungen, Eigenleistungen) verbindlich gelten werden.*

Der Gemeinderat konnte sich an der Einwohnerratssitzung vom 04.12.2017 inhaltlich zum GRPK-Bericht mit der notwendigen Rücksicht auf personelle Abhängigkeiten, den dannzumal bereits vorgenommenen Schritten und zwingenden Vorlaufzeiten nicht äussern (siehe dazu Teil 3, Kapitel 4: Überprüfung der Reorganisation).

2. Einschätzung des Gemeinderats

Grundsätzlich stimmt der Gemeinderat den nachvollziehbaren Ausführungen und Beschlüssen in Geschäft 67 zu. Unter Verweis auf die Ausführungen in Teil 3 dieses Einwohnerratsberichts nimmt der Gemeinderat zu den Beschlüssen des Einwohnerrats vom 04.12.2017 wie folgt Stellung:

1. *Der Gemeinderat besetzt keine zusätzlichen Stellen gegenüber dem Budget 2018. Für die Verwaltungsorganisation im Rahmen des Budgets und Stellenetats sieht sich weiterhin der Gemeinderat in der Handlungsvollmacht.*
2. *Die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten gehen aus dem bestehenden Produktrahmen hervor, welcher unverändert beibehalten werden kann.*
3. *Die Beschaffung der Planleistungen sind detailliert in den Leistungsvereinbarungen zwischen Leistungserbringer (Leistungszentrum) und Besteller (Produkteverantwortung) geregelt (bezogen auf Leistungsauftrag/Globalbudget und je Projekt).*

Teil 3 – Reorganisationsprozess für bauliche Belange

1. Ausgangslage

In der Gemeinde Binningen sind die Liegenschaften und Anlagen im Finanz- und Verwaltungsvermögen den jeweiligen Produkten zugeteilt. Die Zuständigkeiten für bauliche Belange obliegen dem jeweiligen Produkt bzw. dem jeweiligen Abteilungsleiter und dem geschäftskreisführenden Gemeinderat.

Hauptgruppe	Bereich	Produkt	Abteilungsleiter	GR
Verwaltungsvermögen	Schulanlagen	**B**KS	S. Brugger	P. Meerwein
	Sport-und Freizeit-anlagen	B**KS**	S. Brugger	D. Nyffenegger
	Sicherheits-Anlagen	EW**S**	S. Hangartner	D. Nyffenegger
	Asyl-Unterkünfte	**SD**G	N. Schmid	B. Jost
	Strassen- und Ver-kehrsanlagen/-bauten	VTU	M. Ruf	C. Rietschi
	Ver- und Entsor-gungsanlagen	VTU	M. Ruf	C. Rietschi
	Energieanlagen	VTU	M. Ruf	C. Rietschi
Finanzvermögen	Liegenschaften/ Anlagen/Parzellen	**H**OP	M. Ruf	E.-M. Bonetti
	Baurechtsparzellen	**H**OP	M. Ruf	E.-M. Bonetti

BKS = Bildung, Kultur, Sport
EWS = Einwohnerdienste, Wirtschaftsförderung, Sicherheit
SDG = Soziale Dienste, Gesundheit
VTU = Verkehr, Tiefbau, Umwelt
HOP = Hochbau, Ortsplanung

Die baulichen Belange umfassen folgende Bereiche:

- *Kauf und Verkauf von Grundstücken, Anlagen und Bauten*
- *Unterhalts- und Erhaltungsmassnahmen*
- *Neu- und Umbauten*
- *Betreuung und Reinigung*

Die Abteilungen VTU und HOP haben produkt- bzw. fachspezifische Aufgaben. Sie dienen in baulichen Belangen unterstützend und übernehmen namentlich im Unterhalt Aufgaben anderer Abteilungen bzw. Produkte. Sie sind jedoch keine Planungsstellen für Bauprojekte und verfügen auch nicht über die entsprechenden Ressourcen. Diese Aufgaben werden vom jeweils produktzuständigen Abteilungsleiter an externe Spezialisten (Architektur- und Ingenieurbüros) vergeben. HOP und VTU werden punktuell zugezogen, um den produktzuständigen Abteilungsleiter zu unterstützen.

2. Erkenntnisse

Der Gemeinderat hat schon in der letzten Legislatur erkannt, dass die bestehende Organisation bei Baubelangen suboptimal funktioniert. Damalige Analysen (siehe frühere Berichte des Gemeinderats an den Einwohnerrat in der Beilage) haben gezeigt, dass sowohl strukturelle / organisatorische wie auch personelle Ursachen dafür verantwortlich sind.

Mit der Arbeitsaufnahme des neuen Verwaltungsleiters im Frühling 2016 wurde dieser vom Gemeinderat beauftragt, sich den Prozessen für bauliche Belange anzunehmen und Verbesserungsmassnahmen aufzuzeigen. Im Herbst 2016 präsentierte der Verwaltungsleiter dann dem Gemeinderat folgende Erkenntnisse und Verbesserungsvorschläge:

- *Definition der produktbezogenen Zuordnung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten im baulichen Bereich und speziell bei Immobilien und Anlagen im Finanz- und Verwaltungsvermögen;*
- *Die Abteilung HOP ist grundsätzlich nicht für Planungsaufgaben im Baubereich ausgelegt (HOP ist kein Architekturbüro, wie auch VTU kein Ingenieurbüro ist). Das Schwergewicht liegt seit je her auf dem Baubewilligungswesen, der Ortsplanung und vornehmlich im Tagesgeschäft mit dem kleinen baulichen und betrieblichen Unterhalt inkl. Reinigung für die Immobilien im Finanzvermögen und hinsichtlich anderer Produkte und Abteilungen im Verwaltungsvermögen;*
- *Abgrenzung der gegenseitigen Erwartungshaltungen der Mitarbeitenden verschiedener Abteilungen, welche teilweise zu Überforderungen führen;*
- *Es gibt eine Vielzahl von Aufgaben im Zusammenhang mit baulichen Belangen (sowohl Unterhalt als auch Projekt und Realisierung), bei welchen die Zuständigkeit in der einen Abteilung liegt und die Aufgabenerledigung durch eine andere Abteilung erfolgt. Dazu existieren aber keine Prozessbeschriebe und Leistungsvereinbarungen zwischen den Abteilungen. Dadurch kommt es immer wieder zu Missverständnissen und Unklarheiten betreffend die Zuständigkeit und Verantwortlichkeit.*
- *Der Termin-Druck für die Abteilung BKS (Bildung, Kultur und Sport) ist mit den Schulraum-Projekten derart gross, dass andere Aufgaben im Kultur- und Sport in den Hintergrund treten;*
- *Die produktspezifische Zuweisung der Bauherrenfunktion in den Abteilungen (vornehmlich BKS, SDG, EWS) verlangt von den Abteilungsleitenden wie auch den zuständigen Gemeinderäten spezifisches Fachwissen im Baubereich, wenn sie nicht fachgerecht unterstützt werden;*
- *Die Organisationsstruktur von HOP ist kompliziert und hat zu viele Führungsebenen: Abteilungsleiter, Ressortleiter, Teamleiter, Gruppenverantwortliche;*
- *Das Anlagebetreuungskonzept wurde eingeführt, jedoch nicht mit aller Konsequenz umgesetzt. Dies bringt Schnittstellenprobleme und führt z.B. bei der Lehrerschaft zu einer Erwartungshaltung, welche von HOP nicht erfüllt werden kann (Anlagebetreuer sind keine Abwarte und haben entsprechend auch ein anderes Aufgabenportfolio);*
- *Teilweise sind bei HOP ähnliche Aufgabenbereiche wie beim Werkhof angesiedelt (Betrieb und Unterhalt);*
- *Inhaltlich verwandte Aufgabenbereiche sind abteilungsübergreifend angesiedelt und verunmöglichen es, Synergien zu nutzen (Platzwartung und Hallenbadreinigung bei BKS anstatt bei VTU und HOP);*
- *Das Risiko von Qualitäts-, Termin- und Kostenabweichungen bei Bauprojekten ist mit der Projektverantwortung innerhalb der produktverantwortlichen Abteilungen (BKS, SDG, EWS) und der aktuellen Erwartungshaltung an HOP und der Organisation von HOP bereits bei kleineren Projekten latent.*

Anhand der Erkenntnisse hat der Gemeinderat mit dem neuen Verwaltungsleiter im Herbst 2016 nach Lösungen gesucht. Hierbei stand die generelle Zuständigkeitsfrage für bauliche Belange im Zentrum. Die Diskussionen führten zu folgenden Feststellungen:

- *Die Produktestruktur ist in Binningen seit Jahren etabliert und die ganze Verwaltung sowie der Gemeinderat sind darauf aufgebaut. Die gänzliche Verlagerung der Verantwortlichkeiten für Baube-*

lange in eine Bauabteilung (im Sinne einer Bauverwaltung) würde einen kompletten Strukturwechsel inkl. der Aufgabe der heutigen Produktestruktur führen. Die Auswirkungen hinsichtlich Personal- und Kostenfolgen wären enorm.

- *Die Produktestruktur hat sich grundsätzlich bewährt. Doch im Bereich der baulichen Belange bestehen organisatorische Defizite. Jüngste Erfahrungen haben gezeigt, dass dringender Handlungsbedarf besteht und ohne entsprechende Massnahmen die Umsetzung der anstehenden Grossprojekte fahrlässig wäre.*
- *HOP ist keine «Bauabteilung». Ihre Grundaufgaben liegen in den Bereichen Baugesuche, Ortsplanung und Betreuung von Anlagen und Gebäuden (kleiner baulicher, technischer und betrieblicher Unterhalt und Reinigung) im Auftrag anderer Abteilungen bzw. Produkte sowie der Verwaltung von Liegenschaften im Finanzvermögen. Für die Projektentwicklung, Planung und örtliche Bauleitung von grösseren Erhaltungsmassnahmen oder grösseren Neubauten fehlen das Know-How und die personellen Ressourcen. Es hat sich in der Vergangenheit bewährt, entsprechende Aufträge bei externen Architektur- und Ingenieurbüros zu platzieren (so wie das VTU seit Jahren im Ingenieurbereich tut). An diesem Konzept soll auch in Zukunft festgehalten werden.*
- *Es müssen auf Basis der bestehenden Strukturen Anpassungen vorgenommen werden, welche zu einer qualitativen Verbesserung der gesamten Baubelange führen.*
- *Die Schnittstellen-Prozesse, Arbeitsanweisungen und Leistungsvereinbarungen müssen zwischen den Abteilungen schriftlich definiert und überwacht werden.*

3. Reorganisation Anfang 2017

Nach umfangreichen Diskussionen kam der Gemeinderat zusammen mit der Verwaltungsleitung und den Abteilungsleitern zum Schluss, die Produktstruktur und die Produktverantwortung auf Verwaltungs- und Gemeinderatsebene zu belassen; jedoch folgende Massnahmen im Rahmen einer Reorganisation umzusetzen:

- *<u>Bauprojekt-Manager</u>*
  Für die anstehenden Grossprojekte wird ein Bauprojekt-Manager mit baulichem Fachwissen angestellt. Er hat die interne Koordination sowie die Schnittstelle zur externen Projektorganisation wahrzunehmen. Mit dem Einsatz des Bauprojekt-Managers werden die Abteilungsleiter entlastet sowie das notwendige bauliche Know-how für die Projektrealisierung sichergestellt. Da seine Tätigkeiten produkt- bzw. abteilungsübergreifend sind und ihm eine besondere Stellung zukommt, wird er verwaltungsintern als Stabsmitarbeiter dem Verwaltungsleiter unterstellt.
- *<u>Gemeinderätliche Baukommission</u>*
  Beim Projekt APH Schlossacker der Stiftung APH Binningen hat sich die Einsetzung einer gemeinderätlichen Baukommission sehr bewährt. Basierend auf diesem Konzept wird für Grossprojekte eine gemeinderätliche Baukommission eingesetzt.
  Diese Kommission ist eine interne Stelle, welche bei grossen/komplexen Bauvorhaben zwischen dem Gemeinderat und dem Bauprojekt-Manager installiert wird. Abhängig von der Investitionssumme und Komplexität des Projekts legt der Gemeinderat fest, ob eine gemeinderätliche Baukommission eingesetzt wird.
- *<u>Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten</u>*
  Bezogen auf die Produkteorganisation ist die produktzuständige Abteilung/Gemeinderat für ein Bauvorhaben der «Besteller». Der Bauprojekt-Manager übernimmt die Funktion des «Auftragnehmers». Dieses Konzept kann verglichen werden mit einem privaten Bau eines EFH. Der Bauherr (in

unserem Fall der Besteller) beauftragt einen Architekten (in unserem Fall der Auftragnehmer) mit der Planung und Baubegleitung des EFH, anhand seiner Vorgaben, Anforderungen und Vorstellungen an das EFH. Bei grossen/komplexen Bauvorhaben steht über dem Bauprojekt-Manager noch die gemeinderätliche Baukommission.

Grundsätzlich ist der Gemeinderat für die Bauprojekte übergeordnet verantwortlich.

Der Besteller (produktzuständige Abteilung/Gemeinderat für ein Bauvorhaben) tritt sowohl gegenüber dem Gemeinderat als auch gegenüber dem Einwohnerrat und Dritten als Bauherr auf. Er ist für die Rapportierung und für die Finanzbelange zuständig.

Bei kleineren Projekten übernimmt der Bauprojekt-Manager die fachliche Verantwortung über die Projektrealisierung. Bei Grossprojekten wird eine gemeinderätliche Baukommission eingesetzt, welche die fachliche Verantwortung über die Projektrealisierung übernimmt.

- *<u>Prozessbeschrieb</u>*
  Für alle Abteilungen werden für alle wiederkehrenden Aufgaben Prozessdokumentationen vorgenommen. Für die Bestellung von Leistungen in anderen Abteilungen sind separate Beschriebe zu erstellen, aus welchen die Aufgaben, Anforderungen, Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten ersichtlich sind. Diese Unterlagen sollen sowohl für die Aufgabenumsetzung als auch für die Finanzplanung dienen.

- *<u>Projekthandbuch</u>*
  Das Projekthandbuch hat als Grundlage für die Projektabwicklung zu dienen. Es soll im Hinblick auf die anstehenden Vorhaben noch auf die Umsetzung von Grossprojekten ergänzt werden.

Die Reorganisation wurde auf Januar 2017 umgesetzt, ein Bauprojekt-Manager angestellt und mit den Prozessdokumentationen gestartet. Der Bauprojekt-Manager wurde beauftragt, sich den anstehenden Schulraumprojekten sowie der Liegenschaftsstrategie anzunehmen.

Nach drei Monaten wurde das Arbeitsverhältnis mit dem Bauprojekt-Manager wieder aufgelöst, da grössere Meinungsverschiedenheiten zur Aufgabenumsetzung und Arbeitsweise bestanden. So nahm ad interim der Verwaltungsleiter die Aufgabe des Bauprojekt-Managers wahr. Im Herbst 2017 wurde für den Start des Projekts Schulhaus Dorf die Unterstützung eines externen Büros in Anspruch genommen.

4. Überprüfung der Reorganisation

Der Gemeinderat hat zusammen mit der Verwaltungsleitung und den Abteilungsleitern im Spätsommer 2017 eine Überprüfung der Reorganisation vorgenommen. Dabei stellte er fest:

- *Mit der Erarbeitung der Prozessdokumentation sind viele Mängel erkannt, Fragen und Unklarheiten diskutiert und ausgeräumt sowie klare Definitionen vorgenommen worden. Diese Arbeit hat zu einer Sensibilisierung, zu einem gegenseitigen Verständnis und zu einem nachhaltigen Arbeitsmittel geführt. Es hat sich aber auch gezeigt, dass der ganze Bereich Betreuung und Unterhalt von Bauten und Anlagen suboptimal und teilweise ineffizient organisiert ist. Bei HOP sind in den vergangenen Jahren komplizierte Strukturen gewachsen, welche früher in der 2011 aufgelösten Abteilung «Betriebe» bedeutend effizienter abgewickelt worden sind.*

- *Die Einsetzung des Bauprojekt-Managers hat positive Reaktionen ausgelöst. Gerade im Bereich der Schulraumbauten zeigte sich innert kürzester Zeit, dass diese Stelle als gewünschte Entlastung für BKS und bei der Investitionsplanung mit FS der richtige Weg für die anstehenden Grossprojekte ist. Es hat sich aber auch gezeigt, dass der Bauprojekt-Manager nicht im Stab des Verwaltungsleiters angesiedelt werden muss.*
- *Die Einsetzung der gemeinderätlichen Baukommission erweist sich als sinnvolle Massnahme. Mit effizienten Sitzungen konnten massgebende Weichen gemeinsam gestellt und bauspezifische Themen angegangen werden.*
- *Die Erweiterung des Projekthandbuchs steht noch an.*
- *Die neue Organisation bzw. die neue Struktur und die neuen Prozesse für Bauvorhaben sind ungenügend veranschaulicht.*
- *Die Funktion/Aufgaben von HOP sind für Aussenstehende schwierig zu verstehen. Bei HOP drängt sich mit der umgesetzten Reorganisation auch eine Bereinigung hin zu einer flachen Organisation mit direkten Zuständigkeiten auf.*
- *Die Einsetzung des Bauprojekt-Managers hat bei den Abteilungen zur gesuchten Entlastung bei Bauprojekten geführt bzw. wird noch dazu führen.*
- *Noch zu lösen sind die administrativen Belange im ganzen Baubereich. Hier zeigt sich, dass mehr technisches Know-how benötigt wird. In diesem Zusammenhang wird auch die unbefriedigende Protokollierung für die BPK erwähnt.*

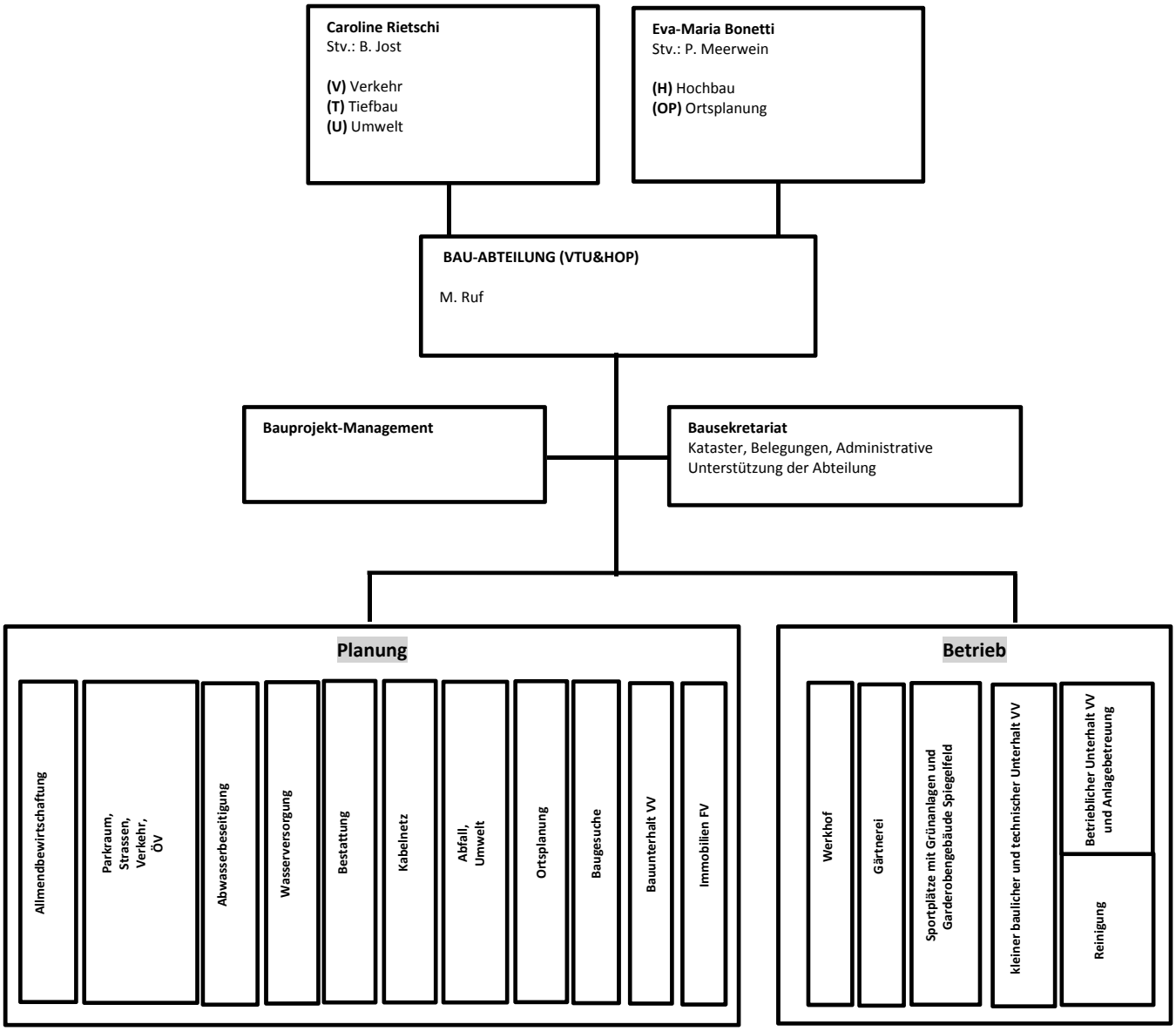
Die vielschichtigen Diskussionen zur weiteren Optimierung der Verwaltungsorganisation haben letztlich in einer Anpassung der Abteilungen HOP und VTU gemündet. So wurde beschlossen:

- *die beiden Abteilungen HOP und VTU zu einer neuen Bauabteilung (HOP&VTU) unter einer Leitung zusammenzuführen;*
- *in der neuen Bauabteilung die Ebenen Planung und Betrieb mit flacher Organisationsstruktur einzurichten und damit klare Aufgabenzuweisungen und bessere Führungsstrukturen anzustreben;*
- *die Zusammenführung von «verstreuten» Aufgaben derselben Gattung umzusetzen und damit Synergien zu nutzen und die Mitarbeitenden mit ähnlichen Aufgaben in dieselbe Abteilung zu führen;*
- *den Bauprojekt-Manager in die neue Bauabteilung zu integrieren und direkt dem Abteilungsleiter zu unterstellen;*
- *In der neuen Bauabteilung eine/n Bausekretär/in mit technischem Know-how zu installieren.*

Mit diesen Massnahmen ergeben sich:

- *eine massive Entlastung aller Abteilungen hinsichtlich aller Aufgaben im Bau- und Immobilienbereich über den ganzen Lebenszyklus einer Immobile, ohne dabei die Produktverantwortung in die Bauabteilung zu delegieren;*
- *klare Zuweisungen von Aufgaben und Verantwortlichkeiten über Strukturen und Prozesse;*
- *keine Aufstockung der Stellenprozente und geringfügig tiefere Gesamtlohnkosten;*
- *klare Minderung des Risikos von Qualitäts-, Termin- und Kostenüberschreitungen bei den anstehenden grossen Bauvorhaben (≥ CHF 100 000).*

Organigramm der Bauabteilung ab 01.02.2018



5. Umsetzung der weiteren Optimierungen der Verwaltungsorganisation

Der Gemeinderat musste zur Umsetzung dieser Massnahmen das Vorgehen bereits sehr früh und mit grösstmöglicher Rücksichtnahme auf das Personal taktisch abstimmen. So fanden die ersten vertraulichen Gespräche mit den Schlüsselpersonen in der Verwaltung bereits Ende November 2017 statt. Im Zuge der bereits eingeleiteten personellen Massnahmen wäre es nicht denkbar gewesen, diesen Prozess im Dezember 2017 zu stoppen. Dies hätte innerhalb der Verwaltung zu Verunsicherungen geführt und ggf. weitere personelle Konsequenzen mit sich gebracht.

Die Schlüsselfunktionen der neuen Bauabteilung sowie der neue Bauprojekt-Manager konnten mit bestehendem Personal besetzt werden.

Der Gemeinderat hat sich zum Ziel gesetzt, die weiteren Optimierungen der Verwaltungsorganisation ohne Entlassungen vorzunehmen und konnte allen Mitarbeitenden im Rahmen der neuen Struktur und Möglichkeiten eine Aufgabe/Funktion anbieten.

Teil 4 – Zuständigkeitsbeschrieb für bauliche Belange

1. Funktions-/Aufgabenbeschrieb der neuen Bauabteilung

Die neue Bauabteilung übernimmt eine zentrale Funktion in der Unterstützung der Produktverantwortlichen Ressorts über den ganzen Lebenszyklus von Immobilien.
Die Bauabteilung kann sich mit der neuen Aufteilung in «Planung und Betrieb» und der Abgrenzung des Projektmanagements für Bauvorhaben stufen- und aufgabengerecht um das Tagesgeschäft kümmern und dieses mit klaren Leistungsvereinbarungen in der notwendigen Qualität erbringen. Die Zuständigkeiten sind geklärt und die Mitarbeitenden werden gemäss ihren Fähigkeiten eingesetzt. Eine flache Hierarchie unter einer einheitlichen Führung wird zu Kontinuität und Sicherheit für alle Beteiligten führen. Die Abstimmung der Abteilungsleitung Bau mit den produktverantwortlichen Abteilungsleitern bei sämtlichen bau- oder immobilienspezifischen Vorhaben wird projektspezifisch mit Pflichtenheftern geregelt. Das Tagesgeschäft mit den Supportaufgaben der Bauabteilung hinsichtlich Unterhalt und Betrieb für die produktverantwortlichen Abteilungen im Verwaltungsvermögen wird über Leistungsvereinbarungen innerhalb des Globalbudgets geregelt. Investitionsvorhaben werden projektspezifisch über den Bauprojekt-Manager mit dem produktverantwortlichen Abteilungsleiter (Besteller/Bauherrenfunktion) definiert und danach in der gemeinderätlichen Baukommission geführt.

Die ehemalige Struktur der Bauabteilungen mit der Unterteilung in Hoch- und Tiefbau wird ohne Anpassungen am Produktrahmen durch eine Aufteilung in die operativen Einheiten «Planung und Betriebe» ersetzt, wie das auch andere kommunale Organisationen erfolgreich praktizieren. Vor allem in der operativen Einheit «Betriebe» können so durch den grösseren Personenpool Synergien genutzt werden. Die aus einer SWOT-Analyse 2014 beantragte organisatorische Zuteilung des Sportplatzes und Garderobengebäudes Spiegelfeld (jetzt Abteilung BKS) zur Gärtnerei des Werkhofs wird mit diesem Schritt ressourcenneutral umgesetzt. Die Eingliederung der Anlagebetreuung der jetzigen Abteilung HOP in die operative Einheit Betriebe sorgt ebenfalls für Synergien und mehr Möglichkeiten beim Einsatz des Personals. Auch die Betriebe erhalten zur Aufgabenerfüllung und infolge der anspruchsvolleren Personalplanung mehr Support aus den Sekretariatsdienstleistungen.

Parallel zu der Entwicklung der neuen Organisation der Bauabteilungen wurde im vergangenen Jahr die Qualitätssicherung vorangetrieben. Die Prozesse wurden im Rahmen des Prozessmanagements umfassend erhoben. Die Fertigstellung dieser Dokumentation ist in der Abschlussphase. Ebenso wurde das Risikomanagement aufgenommen und als Management-Prozess weitergeführt.

2. Funktions-/Aufgabenbeschrieb des Bauprojekt-Managers

Die Investitionsplanung und die Koordination und Abwicklung von Bauvorhaben wird innerhalb der Bauabteilung operativ durch den Bauprojekt-Manager geführt. Der Bauprojekt-Manager ist operativ dem Abteilungsleiter Bau unterstellt. Die produktverantwortlichen Abteilungsleiter (Besteller/Bauherrschaft) haben zukünftig eine klare Ansprechstelle in der Vorbereitung der Grundlagen, wobei der Bauprojekt-Manager die Aufgabe einer internen Bauherrenvertretung wahrnimmt und die Bauherrschaft gegenüber Auftragnehmern, Dritten und externen Partnern vertritt. Der Bauprojekt-Manager stellt zu jedem Zeitpunkt des Projektes sicher, dass die vereinbarten Rahmenbedingungen bezüglich Qualität, Termine und Kosten gemessen und rapportiert werden.

Der Gemeinderat kann sich darauf verlassen, dass die notwendigen Entscheidungsgrundlagen in der gemeinderätlichen Baukommission vom Projektmanagement vorbereitet werden und die notwendigen Ressourcen bei Grossprojekten rechtzeitig bestellt sind.
Gleichzeitig stellt der Bauprojekt-Manager sicher, dass die notwendigen Grundlagen von den produktverantwortlichen Abteilungsleitern rechtzeitig eingefordert werden. Dabei werden pro Bauvorhaben Pflichtenhefte erstellt und Rahmenbedingungen hinsichtlich Qualität, Termine und Kosten vereinbart. Der Bauprojekt-Manager ist die Vertretung aller produktverantwortlichen Abteilungen gegenüber externen Auftragnehmern.

Der Bauprojekt-Manager definiert zusammen mit dem produktverantwortlichen Abteilungsleiter die Rahmenbedingungen für die Ausarbeitung der Projektgrundlagen zur Beantragung der Budgets und Investitionen. Dabei wird bereits im Vorfeld der notwendige personelle Aufwand (intern und extern) pro Projekt quantifiziert. Diese Rahmenbedingungen führen zu höheren Sicherheiten bei der Definition der Investitions- und Ressourcenplanung und damit auch zu einer präziseren Finanzplanung.

3. Funktions-/Aufgabenbeschrieb der gemeinderätlichen Baukommission

Die gemeinderätliche Baukommission ist vorberatendes Gremium für grössere Infrastruktur-Projekte. Es befasst sich im Vorfeld und über den Abwicklungsprozess mit Fragen, welche hinsichtlich Qualität, Termine und Kosten einen Einfluss auf das Gesamtprojekt haben. Die Zusammensetzung der gemeinderätlichen Baukommission lässt sich am Beispiel des Neubaus «Schulhaus Dorf» erklären:

Präsidium:	- Gemeindepräsident
Ständiger Einsitz:	- Geschäftskreisführender GR HOP
	- Abteilungsleiter Bau
	- Bauprojekt-Manager
	- Verwaltungsleiter
Produktspezifischer Einsitz /Auftraggeber:	- GR **B**KS (**B**ildung)
	- Abteilungsleiter BKS
Themen-/Schnittstellenspezifischer Einsitz:	
Erschliessung / Parkraum:	- GR VTU / AL Bau
Sicherheit / Zivilschutz:	- GR EW**S** (**S**icherheit) / AL EWS
Sportplatz:	- GR B**KS** (**K**ultur und **S**port) /AL BKS
Ortsplanung:	- GR H**OP** / RL Ortsplanung

Der themenspezifische Einbezug der geschäftskreisführenden Gemeinderäte und der produktverantwortlichen Abteilungsleitenden stellt sicher, dass über den Projektverlauf bereits in der Definition der Rahmenbedingungen die notwendigen Partner am Tisch sitzen. Eine Abstimmung ist damit zu jedem Punkt des Projektes sichergestellt. Die Erfahrung hat gezeigt, dass eine enge Verzahnung aller Ressorts gerade bei grossen Vorhaben mit Eingriffen in bestehende Infrastrukturen und bei ortsplanerisch relevanten Eingriffen eine Entscheidungsfindung im Gremium zielführend ist und Folgefehler und Konsequenzen minimiert.

Teil 5 – Rechtliche Grundlagen für die Verwaltungsorganisation

Die massgeblichen reglementarischen Erlasse sind die Gemeindeordnung (GO) und das Verwaltungs- und Organisationsreglement (VOR). Demnach entscheidet in Belangen der Verwaltungsorganisation ausschliesslich der Gemeinderat. Dies ist auch nachvollziehbar, ist doch die Handlungsfähigkeit bei grösseren Änderungen der Verwaltungsorganisation von entscheidender Bedeutung.

Die Einflussmöglichkeiten des Einwohnerrats auf die Verwaltungsorganisation im Rahmen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) ergeben sich aus der GO und umfassen Beschluss der Globalbudgets, Genehmigung der Leistungsaufträge, Genehmigung der Produkte und Genehmigung der Produktegruppen.

Im VOR sind die Führungsebenen und die Abteilungen festgelegt. Die weitere Verwaltungsorganisation obliegt dem Gemeinderat, insbesondere die Zuweisung der Produkte zu den Abteilungen, die Zuweisung von Abteilungen an die Abteilungsleitenden und auch das Pflichtenheft des Verwaltungsleiters. Dies ergibt sich aus den WOV-spezifischen Kompetenzen des Einwohnerrats, welche einen Einfluss auf die Produkte und Produktegruppen ermöglichen.

- Produkterahmen Stand 01.02.2018
- Postulat 216/X
- Postulat 213/X
- ER-Bericht 216/X Postulat Wiedereinführung eines Bauverwalters vom 10.01.2017 samt Anhängen
- ER-Protokoll vom 06.02.2017 (Ausschnitt)
- GRPK Bericht 67 vom 16. 11.2017
- ER-Protokoll vom 04.12.2017 (Ausschnitt)