



an den

EINWOHNERRAT EMMEN

15/17 Beantwortung des dringlichen Postulates vom 15. Mai 2017 von Martin Birrer, Thomas Bühler, Christian Blunsi, Benedikt Schneider, Hans Schwegler, Pascal Müri, Barbara Fas, Brahim Aakti, Andreas Kappeler und Marco Huwiler betreffend Sparpaket 2017 und Einbezug der Betroffenen sowie externe Überprüfung

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

A. Wortlaut des Postulates

Mit der Vision Emmen 2025 sollen in Etappen Massnahmen verwirklicht werden, welche unsere starke Gemeinde auch in Zukunft als lebenswerte, lebendige, vielfältige und eigenständige Gemeinde erleben lassen. Der Gemeinderat schreibt dazu in der Vision, dass für "erfolgreiches Handeln einer Gemeinde ein ausgeglichener Finanzhaushalt" notwendig sei. Emmen soll, so der Gemeinderat, zeitgemässe Dienstleistungen auf gutem Niveau erbringen. Die Rechnung 2016 zeigt aktuell auf, dass die finanzpolitischen Ziele der Gemeinde mittelfristig in Gefahr sind. Eine Korrektur und damit ein ausgeglichener Haushalt kann auch aus Sicht des Gemeinderates nicht nur mit Sparen erreicht werden. Der Rechnung kann entnommen werden, dass es der Verwaltung und dem Gemeinderat im letzten Jahr nicht aus eigener Kraft gelungen ist, kurzfristige Massnahmen für die Einhaltung der Budgetvorgaben umzusetzen. Deshalb hat der Gemeinderat entschieden, zusammen mit dem Führungsforum (Departementsleitende der Gemeindeverwaltung Emmen) die Leistungsaufträge zu überprüfen. Analog dem Kanton Luzern wird die Gemeinde Emmen mit einem Sparpaket sowie weiteren finanzpolitischen Möglichkeiten (z.B. Gebührenerhöhungen, Steueranpassungen etc.) wohl weitreichende und teils auch einschneidende Massnahmen umsetzen müssen. Das Parlament muss und kann sich zu Veränderungen und finanzpolitischen Vorgaben für das Folgejahr grundsätzlich erst bei der Behandlung des Budgets äussern. Es ist aber entscheidend, dass Verwaltung und Gemeinderat nicht nur intern Leistungsabbau und Einnahmenganpassungen prüfen, sondern frühzeitig auch

die Anspruchsgruppen in den Entscheidungsprozess einbeziehen. Der Umgang und die frühzeitigen Entscheide zu den Investitionen mit dem Bericht und Antrag zur Investitionsplanung zeigen auf, dass ein konstruktiver und integrativer Prozess für alle Betroffenen Mehrwert schaffen kann. Um zu verhindern, dass für das Budget 2018 auf falschen und damit politisch nicht umsetzbaren Vorgaben (Schwergewicht: Steuererhöhung, Gebührenüberwälzung, Leistungsabbau) geplant wird, muss der Gemeinderat zusammen mit der Verwaltung über die bereits eingeleiteten Massnahmen berichten und informieren. Die Gemeinde Emmen hat in den vergangenen Jahren wiederholt die interne Organisation überprüft, neu organisiert und strukturiert. Eine fundierte Beurteilung der Leistungen durch eine externe Organisation drängt sich nun auch für die Verwaltung auf.

Wir fordern den Gemeinderat daher auf:

1. Die Information und Koordination des Budget- und Sparprozesses so zu gestalten, dass eine politische Diskussion vor dem Budget möglich ist.

Der Gemeinderat soll zusammen mit der Verwaltung die von finanzpolitischen Veränderungen direkt Betroffenen (Politik, Gewerbe, Vereine etc.) über die Auswirkungen der Sparbemühungen stufen- und zeitgerecht bis Ende Juni informieren und dann auch vor dem Budgetbeschluss in die Entscheidungsfindung involvieren. Die im Einwohnerrat vertretenen Fraktionen müssen frühzeitig und in Kenntnis der damit verbundenen Auswirkungen über die Massnahmen zur Erreichung eines rechtskonformen Budgets 2018 informiert werden. Nur so kann eine politische Diskussion über die Finanzpolitik geführt werden. Der Gemeinderat wird weiter aufgefordert, die Einsetzung einer politischen Begleitgruppe für die Sparrunde 2018 zu prüfen. Allenfalls ist ein Leistungsabbau, welcher massgebliche finanzielle Auswirkungen auf Anspruchsgruppen und deren eigene Budgets hat, zeitlich verzögert umzusetzen.

2. Eine externe Fachgruppe mit der Überprüfung der Leistungen der Gemeindeverwaltung zu beauftragen.

Wir verlangen vom Gemeinderat in Absprache mit der Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission eine umfassende Evaluation der Gemeindeverwaltung durch eine externe Fachgruppe. Dabei sind vor allem folgende Fragen zu klären:

- a. Welche Leistungen der Gemeinde effizienter erbracht werden können (Sparpotential bei gleichbleibender Leistung).
- b. Welche Leistungen reduziert werden können (Sparpotential aufgrund Leistungsreduktion).
- c. Auf welche Leistungen verzichtet werden kann (Sparpotential aufgrund Leistungsverzichts).
- d. Wie und wo zusätzliche Einnahmen generiert werden könnten (Einnahmepotential).
- e. Wie sich das Wachstum voraussichtlich finanziell auf die Gemeinde auswirken wird.

- f. Welche kantonalen Regelungen (Finanzausgleich, Verlagerung Ergänzungsleistungen, etc.) sich für die Gemeinde Emmen – im Vergleich mit anderen Gemeinden – negativ auswirken.

Zur Dringlichkeit:

Weil der Budgetprozess und die Sparbemühungen der Gemeinde im Hinblick auf die Budgetpräsentation koordiniert erfolgen soll, muss der politische Begleitprozess jetzt mit den Forderungen des Postulates ergänzt werden. Eine spätere Behandlung der Forderungen würde dazu führen, dass die Fraktionen erst mit der Vorstellung des Budgets über die geplanten finanzpolitischen Massnahmen in Kenntnis gesetzt werden. Solche finanzpolitischen Weichenstellungen bedürfen aber einer frühzeitigen politischen Diskussion, wodurch dieser Vorstoss dringlich zu behandeln ist.

B. Stellungnahme des Gemeinderates

1. Einleitung

Der Gemeinderat hat einen unerfreulichen und für alle Beteiligten unbefriedigenden Jahresabschluss vorlegen müssen. Die deutliche Budgetabweichung war dabei auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. Die Budgetierung für Sondersteuern, Nachträge, Beiträge an Dritte, Sozialhilfe, Gebührenertrag, Stellvertretungen, Verzögerungen beim Projekt Le Théâtre und beispielsweise auch für die stark wetterabhängigen Badeanlagen stellt sich als grosse Herausforderung dar. Die Rahmenbedingungen zwischen dem Zeitpunkt der Prognosen und der Umsetzung verändern sich erfahrungsgemäss stark. Externe Faktoren bewirken dadurch Budgetabweichungen. Dem Gemeinderat ist es nicht gelungen, zeitgerecht die sich abzeichnenden Abweichungen während des Rechnungsjahres wirksam zu korrigieren oder aufzufangen. Unbestritten bleibt, dass das Wachstum zusätzliche Aufwendungen ausgelöst hat und im Sinne von vorübergehenden Vorinvestitionen weiter nötig machen wird. Im Gegenzug hat sich dieses Wachstum einnahmeseitig noch nicht im gleichen Ausmass ausgewirkt. Die Reduktion des Sachaufwandes zeigt jedoch, dass die angespannte Finanzlage intern zumindest in Teilen erkannt und klare Ansätze des Sparwillens umgesetzt wurden. Der Gemeinderat ist, zusammen mit dem Kader der Verwaltung und vor allem auch den Produktgruppenverantwortlichen, stark gefordert, Massnahmen für das aktuelle Rechnungsjahr sowie das Budget 2018 umzusetzen.

Bereits in der zweiten Jahreshälfte 2016 hat sich der Gemeinderat mit der Laufenden Rechnung 2016 intensiv auseinander gesetzt und aufgrund des sich abzeichnenden Defizits von über CHF 7 Mio. weiterführende Massnahmen wie zum Beispiel allgemeine Sparaufrufe bis hin zu Ausgabenstopps diskutiert und umgesetzt. Zudem hat er in Zusammenarbeit mit dem Führungsforum (FF, Departementsleitende der Gemeindeverwaltung Emmen) und den Produktgruppenverantwortlichen auch die neuen Führungsinstrumente im Hinblick auf das neue Rechnungsmodell HRM2 erarbeitet. So wurden bereits pro Produkt (Kostenstellen oder -

träger) betriebliche Leistungsaufträge erstellt, bei welchen das Hauptaugenmerk auf den zu erfüllenden Aufgaben und Dienstleistungen liegt.

2. Zu den Forderungen der Postulanten

1. Die Aufforderung, die Information und Koordination des Budget- und Sparprozesses so zu gestalten, dass eine politische Diskussion vor dem Budget möglich ist.

Der Gemeinderat ist daran interessiert, die notwendigen Massnahmen für ein gesetzeskonformes Budget sowie finanzpolitische Korrekturen mit den Fraktionen eingehend zu erörtern. Darum sollen die oben erwähnten betrieblichen Leistungsaufträge auf deren Inhalt bezüglich Qualität und Quantität hin überprüft werden. Im Weiteren sollen freiwillige von zwingenden Leistungen unterschieden werden können. Ziel ist es, Sparpotential sowie dessen Auswirkungen zu bezeichnen. Dort wo Potentiale sinnvoll, zweckmässig und auch politisch umsetzbar sind, sollen Massnahmen im aktuellen Rechnungsjahr sowie im Budget 2018 umgesetzt werden.

Insbesondere Sparpotentiale bei nicht gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben und Dienstleistungen führen erfahrungsgemäss zu Diskussionen. Der Gemeinderat hat bereits im Februar 2017 geplant, eine interne Arbeitsgruppe einzusetzen. Diese Arbeitsgruppe, die aus dem Direktor Finanzen und Personelles und jeweils einem Direktionsvertreter aus der Verwaltung sowie den beiden Controllern besteht, soll mit je einem Vertreter aller Fraktionen des Einwohnerrates ergänzt werden. Der Gemeinderat hat anlässlich der letzten Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommissionssitzung die Mitglieder orientiert und angefragt. Durch die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission ist sichergestellt, dass von Beginn weg die Politik in den Prozess eingebunden ist und die politische Wertung auch vorgenommen werden kann.

Die Termingestaltung dieser Arbeitsgruppe erlaubt es nicht, die Sparmassnahmen gemäss den Forderungen der Postulanten bereits im Juli 2017 zu behandeln. Denn die Dokumente für die Sitzung des Einwohnerrates vom 4. Juli 2017 müssen spätestens am 9. Juni 2017 verschickt werden. Mit dem vorgeschlagenen Einsitz der politischen Vertreter ist aber eine rechtzeitige Information der Fraktionen gewährleistet.

Dem Gemeinderat ist bewusst, dass eine komplette Analyse aller Aufgaben in der knapp bemessenen Zeit eine grosse Herausforderung darstellt. Dennoch hält er daran fest, Massnahmen für die aktuell laufende Rechnung sowie das kommende Budget umzusetzen. Der Ansatz, jede Aufgabe und Dienstleistung auf deren Ursprung, wie beispielsweise gesetzliche Grundlage, zu überprüfen, ist in der aktuellen Situation kein effektiver Ansatz. Diesen Ansatz hat man schon beim Stabilisierungsprogramm aufgezeigt und es hat sich bis heute wenig verändert. Daher werden die unlängst erarbeiteten betrieblichen Leistungsaufträge beigezogen und anhand dieser Auflistung von Aufgaben und Dienstleistungen und zu erreichenden Zielen geeignete Massnahmen überprüft. Der Gemeinderat hat der Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission die verschiedenen Phasen sowie den Einbezug der politischen Parteien aufgezeigt und folgendes Vorgehen vorgeschlagen:

Zeitplan & Tätigkeiten

Die vorgesehenen Tätigkeiten finden in fünf Phasen statt. Nachfolgend werden diese aufgezeigt:

	Tätigkeiten	Ziel(e)
Phase I	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausarbeitung Grobkonzept ▪ Information R+GPK, ER und FF 	Kenntnisnahme bis am 23. Mai 2017
Phase II	<p>Arbeitsgruppe</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Halbtägige Diskussion über Aufgaben, Dienstleistungen und deren Qualität pro Direktion (31.5. - 2.6.2017) ▪ Ausarbeitung von Massnahmen 	Optimierungs-, Sparpotential und weitere Sanierungsmassnahmen bis am 20. Juni 2017
Phase III	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diskussion GR, FF und PeKo ▪ Strategieentscheidung GR 	Priorisierung der Massnahmen bis am 23. Juni 2017
Phase IV	<p>Arbeitsgruppe</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausarbeitung von Auswirkungen und Begründungen 	Entscheidungsgrundlagen bis am 3. Juli 2017
Phase V	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diskussion GR ▪ Entscheidung GR 	Beschluss Massnahmen am 5. Juli 2017
Operativ	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementierung in den Budgetprozess 	Ab 5. Juli 2017

In der Phase II geht es darum, sämtliche Aufgaben und Dienstleistungen aus den betrieblichen Leistungsaufträgen auszurollen und Massnahmen aufgrund von Strategien zu diskutieren. Strategien sind beispielsweise Optimierung, Reduktion, Verzicht, Vergütung oder Verzug von Leistungen. Diese Strategien werden wiederum mit Massnahmen wie beispielsweise zusätzliches Personal, ändernde IT- oder Sachkosten, höhere Aufwände Dritter oder kostenpflichtige Dienstleistungen hinterlegt. Klassifiziert in die genannten Strategien und Massnahmen können spezifische Massnahmen ausgearbeitet werden. Zusätzlich eruiert die Arbeitsgruppe den Charakter der bestehenden Aufgaben und Dienstleistungen, indem zwischen gebundenen, ungebundenen, gesetzlich definierten, politischen und unterstützenden differenziert wird. Resultierend aus der Phase II sollten Optimierungs-, Sparpotentiale sowie weitere Sanierungsmassnahmen entstehen, zu denen der Gemeinderat in der Phase III unterschiedliche Strategien beschliesst. In der Phase IV formuliert die Arbeitsgruppe Auswirkungen und Begründungen zu den erarbeiteten Massnahmen. Anhand des finalen Grundlagendokuments, das auch die Bedeutung, die Auswirkung aber auch die politischen Konsequenzen quantifiziert und aufzeigt, kann der Gemeinderat die Spar- und andere Massnahmen diskutieren, entscheiden und umsetzen. So kann die Forderung nach dem politischen Einbezug vor der Budgetierung eingehalten werden.

Der Gemeinderat ist sich bewusst, dass weitere Aspekte wie die Einflüsse des Kantons, abzeichnende Veränderungen bei Einnahmen sowie Ausgaben oder Einmaleffekte betreffend die Umstellung auf HRM2 in die gesamte Betrachtung miteinfließen müssen. Dazu bestehen bereits Anstrengungen im Bereich des Controllings, welche die Budgetierung ähnlich wie die Laufende Rechnung (Controllingberichte) im Sinne eines laufenden Cockpits mitverfolgen. Zudem sind weitere Projekte zur Überprüfung der Ausgabendisziplin geplant.

2. Die Aufforderung, eine externe Fachgruppe mit der Überprüfung der Leistungen der Gemeindeverwaltung zu beauftragen

Der Gemeinderat hat seit 2000 zusammen mit dem Einwohnerrat und der Verwaltung verschiedenste Reorganisationen (Neue Gemeindeordnung; Einführung 80%-Modell Gemeinderat; neue Direktionszuteilungen; Einführung KESB; Auslagerung Betagtenzentren; Reorganisation Bürozuweisungen; Bezug dezentraler Büros; Reorganisation Berufsbeistandschaft; Schaffung neuer Bereiche, z.B. Immobilien; Gründung Gemeindeverband Informatik GICT) vollzogen. Im gleichen Zeitraum sind die Aufgaben und die Verantwortlichkeiten in der Gemeinde im Rahmen von Sparprogrammen oder Leistungsüberprüfungen in verschiedenen Etappen überarbeitet worden. Alle Veränderungen sind in der Regel ohne externe Begleitung (Ausnahme: Auslagerung Betagtenzentren; Reorganisation Berufsbeistandschaft) vollzogen worden. Aus der Sicht des Gemeinderates kann es daher zweckmässig und sinnvoll sein, die Aufgaben und Dienstleistungen der Verwaltung mit externen Fachpersonen zu überprüfen. Eine externe Sicht auf die gemeindeinternen Prozesse wird bestimmt. Optimierungspotenziale erkennen. In vielen Bereichen sind Optimierungen wahrscheinlich mit vorgängigen Investitionen verbunden (bspw. zusätzliche Mitarbeitende; neue Informatikmittel; Ausbau und Verstärkung der Prävention).

Erfahrungsgemäss ist die Überprüfung durch externe Fachpersonen (z.B. Unternehmensberater) mit erheblichen Kosten verbunden. Der Gemeinderat geht davon aus, dass diese externe Überprüfung zeitnah kaum wesentliche Massnahmen definieren kann, welche sich direkt auf das Budget 2018 auswirken werden. Er vertritt daher die Ansicht, dass der Gemeinderat den Auftrag für eine externe Überprüfung detailliert vorbereitet und der Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission vorlegt. Aufgrund des Vorstosses wird die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission im Auftrag des Einwohnerrates den Auftrag erteilen; dies analog der Rechnungsprüfung durch die beauftragte Revisionsgesellschaft. Der Auftrag ist im Postulat bereits grob umschrieben worden. Der Gemeinderat regt an, die definitive Formulierung des Auftrags innerhalb der Arbeitsgruppe inklusive der Delegation der Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission vorzubereiten. Die gesamte Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission wird anschliessend die Auftragsdefinition genehmigen und den Auftrag erteilen.

3. Kosten

Die Kosten für die erste Forderung beschränken sich auf die Kosten für die Kommissionsmitglieder und kleine Nebenausgaben.

Für die zweite Forderung geht der Gemeinderat davon aus, dass für die externe Überprüfung der Aufgaben und Dienstleistungen sowie der Formulierung von Massnahmen je nach Ausgestaltung des Auftrages sowie unter Berücksichtigung verschiedener Offerten mit Kosten von CHF 250'000.00 bis zu CHF 500'000.00 zu rechnen ist. Begründet ist die Schätzung durch die Komplexität und Struktur der Gemeindeverwaltung Emmen. Um fundierte und insbesondere nachhaltige Vorschläge zur Optimierung der Prozesse sowie eine sorgfältige Evaluation der Auswirkungen für alle Beteiligten zu garantieren, ist eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Eigenheiten der Gemeinde Emmen notwendig. Die Budgetüberschreitung in Bezug auf die externe Überprüfung wird mit der Auftragserteilung durch die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission gleichzeitig bewilligt. Der Gemeinderat geht davon aus, dass die Erarbeitung des externen Überprüfungsauftrages und auch die Einholung verschiedener Offerten ebenfalls umgehend aufgenommen werden kann. Die Auftragserteilung dürfte an der Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission-Sitzung im September 2017 möglich sein.

4. Fazit

Der Gemeinderat ist bereit, den Einwohnerrat durch den Einbezug von Vertretern der Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission in den Sparprozess zu integrieren. Gleichzeitig ist er auch bereit, in Zusammenarbeit mit der Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission einen Auftrag für eine externe Überprüfung der Verwaltung zu erarbeiten. Der Auftrag wird vom Einwohnerrat erteilt.

5. Schlussfolgerung

Der Gemeinderat ist bereit, das Postulat gemäss vorstehenden Erläuterungen entgegen zu nehmen.

Emmenbrücke, 23. Mai 2017

Für den Gemeinderat

Rolf Born
Gemeindepräsident

Patrick Vogel
Gemeindeschreiber