



an den

## **EINWOHNERRAT EMMEN**

### **23/18 Beantwortung des Postulats von Dominik Marti, Matthias Lingg und Franz Räber namens der FDP Fraktion vom 24. April 2018 betreffend Stellenplafonierung in der Gemeindeverwaltung auf dem Niveau Budget 2018**

Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

#### **A. Wortlaut des Postulats**

Die Diskussionen im Rahmen des Budgetprozesses 2018 zeigen auf, dass die Gemeinde Emmen trotz einschneidenden Sparmassnahmen auch in den kommenden Jahren negative Rechnungsabschlüsse schreiben wird. Ein Blick in die vergangenen Rechnungsabschlüsse der Gemeinde Emmen zeigt, dass die Gemeindeverwaltung Jahr für Jahr grösser wird. Bis zu einem gewissen Grad kann dies mit der steigenden Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner oder mit den immer komplexeren Fällen in der wirtschaftlichen Sozialhilfe begründet werden. In Zeiten knapper finanziellen Mitteln kann dies jedoch nicht so weiter gehen. Es muss ein klares Zeichen zur Einhaltung der Kosten gesetzt werden.

Gemäss den publizierten Jahresrechnungen waren per Ende 2013 rund 230 Vollzeitstellen, per Ende 2016 rund 250 Vollzeitstellen auf der Lohnliste der Gemeinde Emmen. Das aktuell noch nicht rechtskräftige Budget 2018, weist sogar noch leicht höhere Stellenprozente aus. Daraus geht hervor, dass sich die Gemeindeverwaltung von Ende 2013 bis Ende 2016 um 20 Vollzeitstellen vergrösserte. Vergleicht man die Nettofinanzbelastung der Gemeindeverwaltung auf die Gemeindefinanzen in verschiedenen Agglomerationsgemeinden zeigt sich, dass die Emmer Gemeindeverwaltung, bezogen auf den einzelnen Einwohner, die Gemeindefinanzen massiv stärker belastet. Im Jahr 2015 betrug die Nettofinanzbelastung pro Einwohner in Kriens 222.-, in Ebikon 308.-, Stadt Luzern 252.- und im Emmen 322.- (Quelle: Lustat). Das oben erwähnte Personalwachstum in der Emmer Gemeindeverwaltung, ist aus Sicht der Postulaten nicht erklärbar. Ein plausibler Grund für die hohe Finanzbelastung der Gemeindeverwaltung ist nicht ersichtlich.

Der Gemeinderat wird aufgefordert, die Stellenprozente der Gemeindeverwaltung auf dem Niveau des Budgets 2018 (= 25'772 Stellenprozente) bis auf weiteres zu plafonieren. Allfällige zukünftige Ausgliederungen ermöglichen dabei nicht die Schaffung weiterer Stellen. Von der Personalplafonierung ausgeschlossen werden sollen Stellen, welche sich nachweislich zu mehr als 100 % selbst finanzieren (Bsp. Sozialinspektor).

Wir hoffen, mit dem vorliegenden Postulat einen Beitrag zur Stabilisierung der Emmer Finanzen leisten zu können.

## **B. Stellungnahme des Gemeinderates**

### **1. Einleitung**

#### Entwicklung Personalbestand:

Wie von den Postulanten erwähnt hat sich der Personalbestand in den Jahren 2013 bis 2016 von 230 auf 250 bzw. um zusätzliche 20 Vollzeitstellen verändert. Leider ist es ein schwieriges Unterfangen, die einzelnen Aufgabenbereiche in deren Stellenplan-Veränderungen über die Jahre detailliert nachzuverfolgen. Ursachen dafür sind diverse Umgestaltungen in Form von Verschiebungen von ganzen Organisationseinheiten.

Dennoch kann zusammenfassend festgehalten werden, dass der Zuwachs des Personalbestandes infolge zunehmenden Bevölkerungswachstums sowie auf zwingende umzusetzende gesetzliche Aufträge zurückzuführen ist. Untenstehend ein paar Beispiele (diese sind nicht abschliessend):

<b>KESB</b> (gesetzlicher Auftrag) Neue Behörde KESB - Auf- und Ausbau	Ab dem Jahre 2013 und folgende
<b>Tagesstrukturen</b> (gesetzlicher Auftrag) Einführung und Ausbau familienergänzende Tagesstrukturen	Ab dem Jahre 2014 und folgende
<b>Berufsbeistandschaft / Wirtschaftliche Sozialhilfe</b> (gesetzlicher Auftrag und Bevölkerungswachstum) Steigende Fallzahlen und Komplexität in der Mandatsführung / Klientenbetreuung	Ab dem Jahre 2013 und folgende
<b>Schulhaus Gersag</b> (Bevölkerungswachstum) Zusätzlicher Schulhauswart	Im Jahre 2015

### Nettofinanzbelastung pro Einwohner/pro Einwohnerin:

Die von den Postulanten angeführten CHF 322.00 im Jahr 2015 (Quelle: Lustat) zeigen nicht die Personalkosten der gesamten Verwaltung auf, umgerechnet pro Einwohner bzw. Einwohnerin. Die ausgewiesenen Kosten von CHF 322.00 ergeben sich aus den Nettobelastungen verschiedener Kostengefässe, welche sich gemäss funktionaler Gliederung (HRM1) der Hauptgliederungsgruppe 0, Allgemeine Verwaltung, zuordnen lassen. Die Gemeinde Emmen hat der Hauptgliederungsgruppe 0 Allgemeine Verwaltung hauptsächlich Nettokosten der nachfolgend aufgeführten Kostengefässe zugeteilt: Nettokosten für Einwohnerrat, Gemeinderat, Gemeindeverwaltung (inkl. Verwaltung Liegenschaften), Zentraleinkauf, Informatik, Hausdruckerei, allg. Administration / Verwaltung, Personalwesen, Weiterbildungen, Archiv, Post- und Kurierdienst, Reinigung, Gemeindeganzlei allgemein, Intranet / Internet, Einwohnerkontrolle, Teilungsamt, Regionales Zivilstandsamt, Rücktritts- und Ruhegehälter.

Lustat aggregiert die von den Gemeinden gelieferten Budget- und Rechnungszahlen der Verwaltungsrechnung nach Aufgabengebieten gemäss harmonisiertem Rechnungsmodell (aktuell HRM1). Dabei gilt es zu beachten, dass nicht sämtliche Luzerner Gemeinden ihre anfallenden Kosten bei denselben funktionalen Gliederungsgruppen subsummieren. Vergleiche mit anderen Luzerner Gemeinden (Benchmarks) sind deshalb mit grosser Vorsicht zu geniessen.

Die Umstellung auf das neue Rechnungslegungsmodell HRM2 hat rigidere Vorgaben im Hinblick auf Verbuchung der Kosten in den funktionalen Gliederungsgruppen. Benchmark mit anderen Gemeinden des Kantons Luzern sollten daher künftig besser möglich sein.

Erklärungshinweis: Die Gemeinde Emmen stellt die Personalkosten bei den Kostengefässen dar, bei denen diese anfallen.

## **2. Zur Forderung der Postulanten**

*Die Stellenprozentage der Gemeindeverwaltung sollen auf dem Niveau des Budgets 2018 bis auf weiteres plafoniert werden:*

Für jeden Aufgabenbereich wird ein politischer Leistungsauftrag erstellt. Das Globalbudget bzw. auch der Stellenplan eines Aufgabenbereichs entspricht im Endeffekt dem "Preisschild" für diesen Leistungsauftrag. Eine Zunahme des Bevölkerungswachstums generiert auf der Verwaltungsseite eine Zunahme der Quantität an Aufgaben. Auch allfällige Veränderung bzw. zusätzliche Leistungsaufträge, welche vom Parlament gefordert werden, können sich auf die Personalressourcen auswirken. Ein jüngstes Beispiel ist der von der FDP Fraktion geforderte Ausbau der Berufsbildung; mehr Personalressourcen in der Verwaltung generieren auch einen höheren Betreuungs- und administrativen Aufwand im entsprechenden Aufgaben- und Betreuungsbereich.

Sollte die Stellenplafonierung umgesetzt werden, können die vom Parlament abgeseigneten Leistungsaufträge unter Umständen nicht mehr im gewünschten Umfang umgesetzt werden. Als Arbeitgeber möchte der Gemeinderat zusammen mit seinen Mitarbeitenden das Beste erreichen. Die Mitarbeitenden sollen produktiv sein und ihren Beitrag zum Erfolg der Gemeinde leisten - schliesslich ist die Dienstleistung ein zentraler Punkt, um die Attraktivität der Gemeinde sicherzustellen. Wenn aber das Ziel der Produktivitätssteigerung zur Obsession wird, führt das zu häufigeren Absenzen, verminderter

Leistung und fördert Burn-outs bei Arbeitnehmenden. Des Weiteren ist die Entwicklung der Netto-Fluktuation (sämtliche Austritte von Mitarbeitenden, welche die Gemeinde Emmen freiwillig verlassen - ohne Pensionierungen, befristete Anstellungen etc.) im Verlauf des Jahres 2018 bedrohlich angestiegen. Hatten wir über das gesamte Jahr 2017 19 freiwillige Austritte zu verzeichnen, ist der Stand per Mai 2018 bereits auf der Höhe von 22 Austritten. Das heisst, dass sich die Netto-Fluktuationsrate bei gleichbleibendem Verlauf für das Jahr 2018 gegenüber 2017 verdreifachen wird. Eine hohe Fluktuationsrate kommt die Gemeinde Emmen teuer zu stehen. Die tatsächlichen Kosten, die für die Neubesetzung einer Stelle anfallen, werden meist unterschätzt. Bei den konkreten Kosten für eine Neubesetzung muss neben Inseraten auch die Zeit eingerechnet werden, die für die Rekrutierung gebraucht wird. Klafft eine Lücke zwischen Abgang des Vorgängers und Eintritt des Nachfolgers müssen mit allfälligen zusätzlichen Kosten, wie z.B. temporäre Überbrückung, Überstunden der bestehenden Mitarbeitenden etc., gerechnet und bilanziert werden. Weiterer Nachteil sind Verlust von Spezialkenntnissen und Erfahrung, die möglicherweise sogar zu Mitbewerbern wechseln. Sind die Arbeitsbedingungen weiter ungünstig, wird auch ein neuer Mitarbeiter bzw. eine neue Mitarbeiterin nicht lange bei der Gemeindeverwaltung Emmen bleiben, die Kosten für einen Wechsel fallen erneut an. Meist bleibt es nicht bei der Kündigung eines Einzelnen. Unzufriedenheit ist ansteckend.

### 3. Kosten

Die Kosten im Detail zu berechnen, ist ein schwieriges Unterfangen. Zur Veranschaulichung stellen wir zu den in Punkt 2 erwähnten Szenarien (Ausfall infolge Überbelastung und Fluktuationskosten) zwei Beispielsberechnungen dar (Rechnungsbeispiel Jahreslohn CHF 100'000.00).

#### 1 Langzeit-Ausfall infolge Krankheit

Art	Inhalt	Gängige Praxis der Berechnungsgrundlage	Ungefähre Kosten / Jahr
1 Langzeitabsenz infolge Überbelastung, z.B. Burn-Out über ein Jahr	Direkte Kosten - Lohnkosten		CHF 100'000.00
	Indirekte Kosten z.B. Temporäre Überbrückung, Überstunden der bestehenden Mitarbeitenden etc.	Faktor 2 der direkten Kosten	CHF 200'000.00
	Rückerstattung der direkten Kosten durch die Krankentaggeldversicherung 80% des Bruttolohnes ab dem 61. Tag		CHF 61'000.00
	<b>TOTAL Kosten eines Ausfalls infolge Krankheit bzw. Überbelastung</b>		<b>CHF 239'000.00</b>

## 1 Mitarbeiteraustritt

Art	Inhalt	Gängige Praxis der Berechnungsgrundlage	Ungefähre Kosten / Jahr
1 Mitarbeiteraustritt	Kosten wie Trennungskosten, Rekrutierungskosten, Eintrittskosten, Opportunitätskosten (z.B. Know-how-Verlust)	Faktor 0.5 bis 2 des Jahresgehalt  Berechnung mit Faktor 1	CHF 100'000.00
	<b>TOTAL Fluktuationskosten bzw. 1 Mitarbeiteraustritt</b>		<b>CHF 100'000.00</b>

## 4. Fazit

Aufgrund der oben erwähnten Ausführungen ist ein moderates Verwaltungswachstum hinsichtlich des Bevölkerungswachstums und allfälligen Anpassungen der Leistungsaufträge unumgänglich. Die Plafonierung verunmöglicht zudem die Besetzung von zwingend notwendigen neuen Stellen, welche aufgrund neuer Aufgaben notwendig werden (z.B. gesetzliche Zuweisung von Aufgaben oder Zusammenarbeitsprojekte mit anderen Gemeinden). Zudem hat die Gemeinde Emmen gegenüber ihren Mitarbeitenden eine Fürsorgepflicht zu erfüllen; als Gegenstück zur Treuepflicht des Arbeitnehmenden. Sie verpflichtet sich, den Arbeitnehmenden Schutz und Fürsorge zu verschaffen. Im Vordergrund der Fürsorgepflicht steht unter anderem der Schutz der Persönlichkeit der Arbeitnehmenden. Zu den Persönlichkeitsgütern, die der Arbeitgeber zu schützen hat, zählt z.B. "Leben und Gesundheit". Zum Schutz von Leben und Gesundheit hat der Arbeitgeber alle Massnahmen zu treffen, die nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stand der Technik anwendbar und den Verhältnissen des Betriebes angemessen sind. Er darf die Arbeitnehmenden ferner nicht überfordern oder mit Arbeit derart belasten, dass ihre Gesundheit gefährdet würde. Vor allem gegen Stress sind präventive Massnahmen zu veranlassen.

## 5. Schlussfolgerung

Der Gemeinderat beantragt daher dem Einwohnerrat, das Postulat abzulehnen und keine Stellenplafonierung auf dem Niveau 2018 einzuführen.

Emmenbrücke, 6. Juni 2018

Für den Gemeinderat:

Gemeindepräsident

Rolf Born

Gemeindeschreiber

Patrick Vogel