Gemeinderat

Gemeinde Wohlen

Kapellstrasse 1
5610 Wohlen
Telefon 056 619 92 05
Fax 056 619 91 80
E-Mail gemeinderat@wohlen.ch
Internet www.wohlen.ch

012

Einwohnerrat

5610 Wohlen AG

17. September 2012

Bericht 11143

zum Postulat 11076 betreffend Analyse von Verwaltungsabläufen inkl. Führungsebene - Vervollständigung bezüglich Analyse der Lohnstrukturen

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausganglage

Am 3. Dezember 2007 reichte die FDP Wohlen die Motion 11076 betreffend Analyse von Verwaltungsabläufen inkl. Führungsebene ein mit folgendem Auftrag:

Der Gemeinderat wird beauftragt, mit einem externen Organisationsberater die Verwaltungsabläufe inklusive Führungsebene und den Lohnstrukturen zu analysieren und dem Einwohnerrat bis spätestens im Februar 2009 einen Bericht vorzulegen, aus welchem nötige Massnahme und Folgen abgeleitet werden können.

Die Motion wurde vom Einwohnerrat am 17. März 2008 in ein Postulat umgewandelt und diskussionslos überwiesen.

Am 15. Mai 2008 bewilligte der Einwohnerrat einen Nachtragskredit von Fr. 50'000.00 für die Erstellung der Verwaltungsanalyse. Diese wurde dem Einwohnerrat am 9. März 2009 von den beiden Verfassern, Dr. Jean-Claude Kleiner und Jean-Pierre Sutter von der OBT AG, St. Gallen, vorgestellt.

Am 16. März 2009 behandelte der Einwohnerrat den Bericht 11143 zum Postulat 11076 betreffend Analyse von Verwaltungsabläufen inkl. Führungsebene. Dabei stellte die Geschäftsprüfungskommission (GPK) folgenden Rückweisungsantrag:

Der Bericht 11143 zum Postulat 11076 betreffend Analyse von Verwaltungsabläufen inkl. Führungsebene sei an den Gemeinderat zurückzuweisen zwecks Vervollständigung bezüglich Analyse der Lohnstrukturen.

Erwünscht sind auch eine Würdigung des Berichtes und der gemachten Vorschläge sowie das Aufzeigen der geplanten Massnahmen und Prioritäten.

Mit 28 Ja- gegen 9 Neinstimmen wurde der Bericht vom Einwohnerrat zurückgewiesen. Der vorliegende Bericht ist eine Ergänzung des Berichtes vom 16. Februar 2009. Bei der Verfassung orientierte sich der Gemeinderat an den von Einwohnerrat und GPK vorgetragenen Mängeln.

2. Aufbau

Ziffer	Thema	Seite
1	**Vervollständigung Analyse der Lohnstrukturen**	**2**
1.1	Persönlichkeits- und Datenschutz	2
1.2	Grundlage Personalreglement	3
1.3	Benchmarking	5
1.4	IG Benchmarking Aargauer Gemeinden	6
1.5	OBT-Bericht „Würdigung der Saläreinstufungen" vom 16. März 2009	8
1.6	Tabelle Personalkosten je Einwohner und Diagramm Gehaltsstufen	9
1.7	Gehaltsvergleich der BDO AG, Aarau, vom 7. Oktober 2009	9
1.8	Erkenntnisse des Gemeindesrates	10
2.	**Aufbau einer zentralen Personalfachstelle**	**10**
3.	**Organisation Regionalpolizei**	**11**
4.	**Anpassung Stellenétat's an Bedarf**	**11**
5.	**Platzverhältnisse und Sicherheitsdispositiv Finanzverwaltung**	**11**
6.	**Massnahmenliste zweite Priorität**	**12**
7.	**Argumentation der Geschäftsprüfungskommission (GPK)**	**12**
8.	**Würdigung der OBT-Verwaltungsanalyse**	**12**
9.	**Massnahmen und Prioritäten**	**13**

3. Bericht

1. Vervollständigung Analyse der Lohnstrukturen

1.1 Persönlichkeits- und Datenschutz

Im Zusammenhang mit der Beantwortung der Anfragen sind insbesondere in Bezug auf die Würdigung der Saläreinstufungen die geltenden Bestimmungen im Bereich des Persönlichkeits- und Datenschutzes zu beachten.

1.1.1 Am 1. Juli 2008 ist das kantonale Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG) in Kraft getreten. Im Rahmen dessen werden unter anderem die amtliche Information der Öffentlichkeit und der Zugang zu amtlichen Dokumenten sowie auch der Umgang mit Personendaten durch öffentliche Organe geregelt.

Damit der Persönlichkeitsschutz weiterhin gewährleistet ist, findet das Öffentlichkeitsprinzip seine Grenzen im Datenschutz. Das Gesetz regelt den Datenschutz für alle öffentlichen Organe einheitlich und auf hohem Niveau. Der Schutz der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen wird stark gewichtet. Das IDAG legt in einer strengen Form den Vorrang des Datenschutzes vor dem Öffentlichkeitsprinzip fest. Das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten ist einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen der Gewährung des Zugangs entgegenstehen (§ 5 Abs. 3 lit. b IDAG). Öffentliche oder private Interessen sind deshalb abzuwägen.

Gemäss IDAG sind überwiegende private Interessen, namentlich der Schutz der Privatsphäre (§ 3 lit. l Ziff. 2. IDAG). Dementsprechend sind Personendaten umfassend zu schützen. Per Definition handelt es sich dabei um Daten, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen (§ 3 lit. d IDAG).

1.1.2 Das vom Einwohnerrat am 23. August 2004 erlassene und auf den 1. Januar 2005 in Kraft gesetzte Personalreglement der Gemeinde Wohlen beinhaltet unter § 39 Regelungen zum Persönlichkeitsschutz. Unter anderem wird darin festgehalten, dass das Personal hinsichtlich seiner Personaldaten Anspruch auf Auskunft, Einsicht und Berichtigung im Rahmen der Datenschutzgesetzgebung hat. Die Daten dürfen nicht an Dritte oder an andere Behörden herausgegeben werden.

1.1.3 Zusammenfassend ist festzustellen, dass eine Offenlegung von Lohnangaben über Angestellte der Gemeinde aus Gründen des Persönlichkeits- und Datenschutzes nicht möglich ist. Deshalb werden im vorliegenden Bericht ausschliesslich Daten dargelegt, welche keinen Rückschluss auf einzelne Personen zulassen.

1.2 Grundlage Personalreglement

1.2.1 Zur Ausarbeitung und Ausgestaltung des geltenden Personalreglements wurde im Jahr 2004 eine breit abgestützte Projektkommission aus Vertreterinnen und Vertretern aller Fraktionen des Einwohnerrates (6), des Gemeinderates (2) und des Personals (3) eingesetzt. Als externer Berater wirkte Bruno Zingg, IPM Consulting, Zürich, mit. Er verfügt über breite Erfahrungen und beste Referenzen in der Entwicklung von leistungsorientierten Gehaltskonzepten für Kantone, Gemeinden, Städtische Werke und private Unternehmen.

Die Projektkommission wurde beauftragt, ein neues Personalreglement inkl. Gehaltskonzept zu entwickeln. Dies unter Berücksichtigung folgender Ziele:

- Abschaffung der Automatismen im Lohnsystem (Stufenanstieg, Teuerungsausgleich etc.)
- Abschaffung des Beamtenstatus (sofern nicht bereits erfolgt)
- Einführung eines leistungsorientierten Gehaltskonzeptes
- Schaffung einer neuen Stellenstruktur mit Stufenumschreibungen
- Überarbeitung resp. Straffung des Dienst- und Besoldungsreglements unter gleichzeitiger Umwandlung in ein Personalreglement

Es wurden dabei folgende Rahmenbedingungen festgelegt:

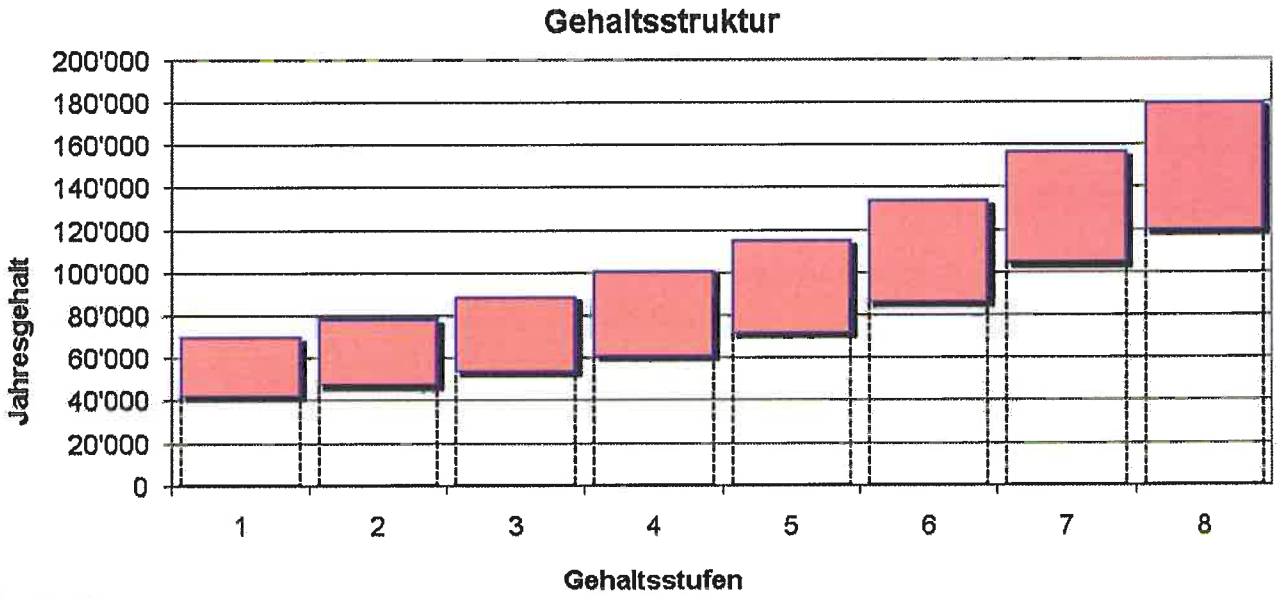
- Das Gehaltskonzept muss in der Handhabung einfach, verständlich und transparent sein. Es soll den Vorgesetzten im Rahmen eines bewilligten Budgets begründete Entscheidungsspielräume sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern längerfristige Entwicklungen ermöglichen.
- Die neue Stellenstruktur muss so gestaltet sein, dass veränderte Funktionen oder organisatorische Anpassungen mit der notwendigen Flexibilität eingereiht werden können.
- Die Situation am regionalen Arbeitsmarkt und die aktuelle Wirtschaftslage müssen angemessen berücksichtigt werden können.
- Die Überführung vom bisherigen in das neue Gehaltskonzept darf keine zwingenden kurz- oder mittelfristigen Mehrkosten verursachen.
- Zur Erreichung einer hohen Akzeptanz und professionellen Handhabung in der Praxis sind das Führungskader, allenfalls die Personalkommissionen sowie die Belegschaft projektbegleitend in geeigneter Weise zu informieren.

Der Einwohnerrat hat an der Sitzung vom 23. August 2004 das neue Personalreglement samt Gehaltskonzept genehmigt und auf den 1. Januar 2005 in Kraft gesetzt.

1.2.2 Das Gehaltskonzept sieht wie folgt aus:

Stellenstruktur
Die Stellenstruktur gliedert sich in acht Funktionsstufen mit Umschreibung der Stellenanforderungen. Die Mitarbeitenden bleiben in der ihnen zugeordneten Funktionsstufe, es sei denn, sie übernehmen eine andere Funktion.

Besoldungsbänder
Für die acht Funktionsstufen werden Besoldungsbänder festgelegt. Das Jahresgehalt bewegt sich innerhalb der festgelegten unteren und oberen Grenzen.



(Stand 2012)								
Obere Grenze	70'031	78'393	88'846	100'866	114'976	133'790	156'785	179'781
Untere Grenze	42'437	47'505	53'830	61'146	71'859	86'337	104'524	119'888
Bandbreite 2	27'594	30'888	35'016	39'720	43'117	47'453	52'261	59'893

1.2.3 Besoldungsanpassungen (Personalreglement § 21)

Die Lohnsummenentwicklung (Gehaltsanpassung) wird vom Einwohnerrat im Rahmen der Budgetbehandlung jährlich auf Antrag des Gemeinderates festgelegt, wobei die

- *Entwicklung der Lebenshaltungskosten;*
- *die allgemeine wirtschaftliche Situation;*
- *die regionale Arbeitsmarktlage*

zu berücksichtigen sind. Der Gemeinderat entscheidet über die Aufteilung der bewilligten Gehaltsanpassung in einen generellen und einen individuellen, leistungsabhängigen Teil. Der generelle Teil, welcher allen Mitarbeitenden zusteht, kann in einer prozentualen Erhöhung oder einem gleich grossen Betrag oder gar in einer Mischform aus beiden bestehen. Die individuelle Besoldungsentwicklung erfolgt gestützt auf die Leistungsbeurteilung. Dabei wird auch die Position im Leistungsband berücksichtigt. Das heisst, je weiter oben sich ein Mitarbeiter im Band befindet, desto geringer wirkt sich eine Gehaltsanpassung aus.

Leistungsbeurteilung
Die Leistungsbeurteilung wird, wie vorstehend erwähnt, bei der Lohnanpassung anteilmässig berücksichtigt.

Beurteilung des Personalreglements
Mit dem neuen Personalreglement von 2004 verfügt die Gemeinde Wohlen nach wie vor über ein modernes Führungsinstrument, wie es auch in vielen anderen Gemeinden angewendet wird. Es hat ein zeitgemässes, leistungsabhängiges Besoldungskonzept mit klaren Perspektiven für das Personal. Der Einwohnerrat kann auf die Entwicklung der gesamten Personalkosten Einfluss nehmen und es existieren keine Besoldungsautomatismen.

1.3 Benchmarking

1.3.1 Grundsätze des New Public Management (NPM)

Eine Variante nicht-marktlichen Wettbewerbs ist der reine Datenvergleich zwischen ähnlich gelagerten Institutionen. Man spricht in diesem Zusammenhang von Betriebsvergleichen oder auch allgemein von Leistungsvergleichen (competitive testing). Dieser Prozess, der auch als erster Schritt des Benchmarking betrachtet werden kann, führt zu Erkenntnissen, die der Führung helfen, die richtigen Fragen zu stellen und Abklärungen zu treffen. Zwar besteht damit noch kein echter Markt, immerhin kann aber ein Vergleichsdruck aufgebaut werden, der ineffiziente Organisationen aufspürt und zielgerichtete Verbesserungen ermöglicht. Für die politische Führung wie auch für die Verwaltung ergeben sich aus Betriebsvergleichen Erkenntnisgewinne, weil sie helfen, gezielte Abklärungen vorzunehmen. Traditionelle, flächendeckende Verwaltungsanalysen sollten durch Methoden des Betriebsvergleichs ergänzt werden. Allerdings bleibt zu betonen, dass die reinen Vergleiche nicht für eine Beurteilung ausreichen. Die Tatsache, dass ein Bezirk teurer ist als ein anderer, heisst noch nicht, dass er schlechter ist. Solche Auswertungen bedürfen immer einer vertieften Interpretation (Zitat aus: New Public Management; Kuno Schedler / Isabella Proeller, 2000, S. 160).

1.3.2 Benchmarking

Weil es aus zwei wesentlichen Elementen besteht, kann der Benchmark als Instrument für zwei Dinge eingesetzt werden, die beide für die Verwaltung grosse Bedeutung haben.

a) Der Aspekt des Lernens steht vor allem in bisherigen Anwendungen in der Privatwirtschaft im Vordergrund. So ist das Benchmarking Teil des Qualitätsmanagements der einzelnen Institution (hier der Verwaltungseinheit).

b) Der Aspekt des Vergleichens wird wichtig, wenn Ineffizienzen ohne Markt aufgedeckt werden sollen. Insofern enthält das Benchmarking eine Wettbewerbskomponente.

Dieser Vergleichsprozess ist Bestandteil eines umfassenden Konzepts, welches organisatorische Lernen (the learning organization) systematisch fördern soll. In der Betriebswirtschaftslehre bezeichnet das Benchmarking eine Methode, wie sich eine Firma mit anderen, ähnlich gelagerten Unternehmungen vergleichen kann. Dabei soll für jeden einzelnen Teilbereich der Unternehmenstätigkeit der jeweils beste Konkurrent durch Quervergleiche ermittelt werden. Von diesem „Vorbild" soll in der Folge gelernt werden, wie die betrachtete Aufgabe am effizientesten und mit der besten Qualität ausgeführt werden kann (New Public Management; Kuno Schedler / Isabella Proeller, 2000, S. 161/162).

1.3.3 Prämissen des Gemeinderates für Benchmarks im Lohnwesen

1.3.3.1 Die Gemeinde Wohlen ist in ihrer Eigenschaft als Arbeitgeberin den Bewegungen des Personalmarktes im Verwaltungsbereich unterworfen. Dieser Markt bewegt sich primär im ganzen Kanton Aargau, aber auch bis in die benachbarten Kantone Zug und Zürich. Die verschiedenen Stellenausschreibungen im Verlauf der letzten Jahre haben gezeigt, dass es einen beschränkten Arbeitsmarkt gibt, um kompetentes Verwaltungspersonal zu finden und einzustellen. Diese Marktschwankungen haben auch Einfluss auf die Entlöhnung. Je nach Angebot auf dem Fachpersonalmarkt, steigen oder fallen auch die Lohnansprüche der Bewerbenden. Ein Benchmark im Lohnwesen ist wie ein Fotoraster auf einen gewissen Zeitpunkt. Er fokussiert den gegenwärtigen Zustand. Das ist nicht immer ganz repräsentativ. So muss der Gemeinderat, als Anstellungsbehörde, das Lohngefälle, welches durch die Marktbewegungen entsteht, in grösseren Zeiträumen wieder anpassen. Gerade im Bereich der jünge-

Marktbewegungen entsteht, in grösseren Zeiträumen wieder anpassen. Gerade im Bereich der jüngeren Mitarbeitenden können diese Lohnschwankungen recht gross sein. Im Sinne einer gleichmässigen, rechtsgleichen und sachlich fundierten Besoldungsstrategie, lassen sich solche Ausgleiche nicht verhindern, ansonsten mit unerwünschten Kündigungen gerechnet werden muss. Bekanntlich verfügt die Gemeinde Wohlen über sehr kompetentes und ebenso effizientes Verwaltungspersonal. Diese Feststellung bestätigt nicht zuletzt die OBT Verwaltungsanalyse, welche in ihrem Bericht vom 2. Februar 2009 das Folgende festhielt (Zitat): *„Die Gemeindeverwaltung Wohlen darf insgesamt als ein sehr kompetentes und kundenorientiertes Dienstleistungsunternehmen bezeichnet werden."*

Dass die Dienstleistungen der Gemeinde Wohlen auch von anderen Gemeinden der Region als kompetent beurteilt werden, belegt die Zusammenarbeit in nachfolgenden Bereichen:

Operativ seit:

1997 Regionale Zivilschutzorganisation (6 Gemeinden)

2004 Regionales Zivilstandsamt (9 Gemeinden)

2004 Regionalpolizei (9 Gemeinden)

2006 Steueramt Uezwil

2008 Feuerwehr Dottikon

2010 Betreibungsamt Hägglingen

2011 Betreibungsamt Niederwil

Die gemeinderätliche Zielsetzung basiert auf dem Leitbild, wonach sich die Gemeinde Wohlen als attraktive, leistungsorientierte und fortschrittliche Arbeitgeberin positionieren will. Damit die Gemeinde Wohlen ihre Ziele erfüllen kann, muss sie über qualitativ hochstehendes, leistungsfähiges und motiviertes Personal verfügen können.

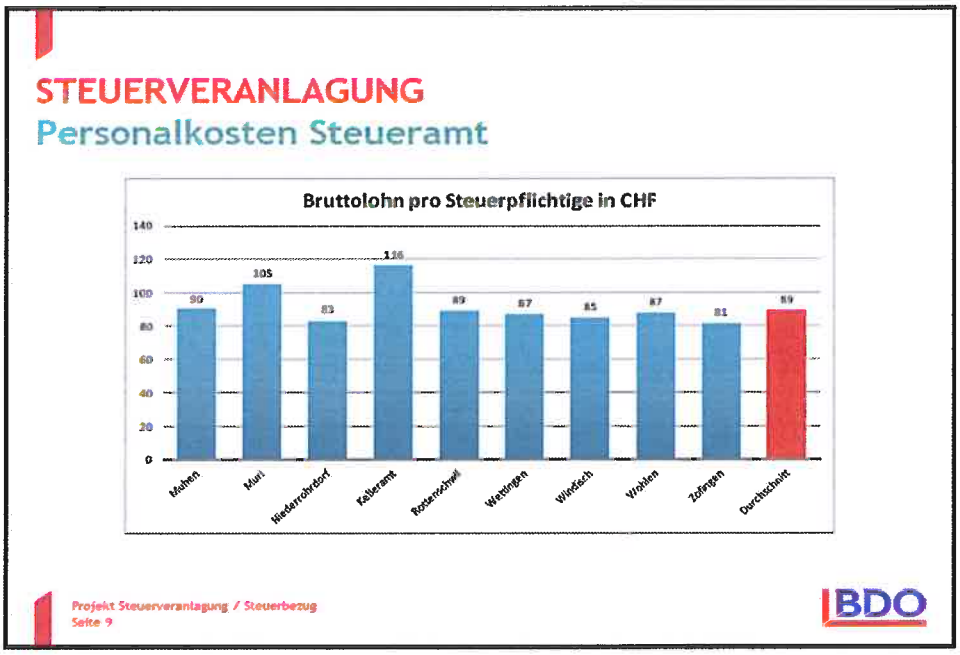
1.3.3.2 Die Kantone haben ihre Amtsorganisationen im Rahmen der vielfältigen, föderalistischen Strukturen sehr unterschiedlich gelöst. So ist beispielsweise der Kanton Aargau einer der wenigen Kantone, welcher die Steuerveranlagungen der natürlichen Personen dezentral in den Gemeinden vornimmt. Die meisten anderen Kantone kennen eine zentrale oder teilweise zentrale Steuerveranlagung beim Kanton oder in Kreisen. Folglich ist ein aargauisches Gemeindesteueramt schlecht mit Gemeindesteuerämtern in andern Kantonen vergleichbar, welche ganz andere Aufgaben haben. Gleich oder ähnlich verhält es sich in den anderen Verwaltungsbereichen. Daher kam der Gemeinderat zur Erkenntnis, dass ein einigermassen aussagekräftiger Benchmark nur mit Vergleichsgemeinden innerhalb des Kantons angestellt werden kann. Selbst innerhalb des Kantons differieren die Verwaltungsorganisationen recht stark. Beispielsweise betreiben einige grosse Gemeinden zusätzlich ein „Stadtbüro". Hauptgrund dafür ist, dass u.a. der „Service public" erhöht und an mehreren Orten auch die Verwaltung mangels Platz nicht in einem Gebäude untergebracht werden kann. Der Vergleich im Fachbereich Gemeindekanzlei ist dadurch wieder sehr eingeschränkt; ergibt aber ein sehr viel aussagekräftigeres Bild als im nationalen Vergleich.

1.4 IG Benchmarking Aargauer Gemeinden

1.4.1 Vor mehr als 10 Jahren wurde die IG Benchmarking der Aargauer Gemeinden gegründet. Nebst den anderen Aargauer Grossgemeinden und dem aargauischen Gemeindeinspektorat war die Gemeinde Wohlen von Anfang an Mitglied und hat seither an zahlreichen Projekten mitgewirkt. Finanzverwalter Gregor Kaufmann ist seit Jahren im Lenkungsauschuss der IG Benchmarking, welcher von Grossrat und Gemeinderat Heinrich Schöni, Oftringen, präsidiert wird. In den vergangenen Jahren wurden zahlreiche Benchmarks, beispielsweise in den Bereichen Abfallentsorgung, Friedhof, Spitex, Betreibungsamt, Feuerwehr, Soziale Dienste, Steuerveranlagung / Steuerbezug durchgeführt. Der Gemeinderat erachtet die Teilnahme an diesen Benchmarks als wichtiges und seit Jahren bewährtes Führungsinstrument für sich und den betroffenen Abteilungsleiter. Die getroffenen Vergleiche beinhalten sowohl Dienstleistungen und Produkte, als auch Lohnkosten. Die aus den jeweiligen Benchmarks erstellen Analysen ermöglichen es dem Gemeinderat Qualität und Kosten der jeweiligen Ver-

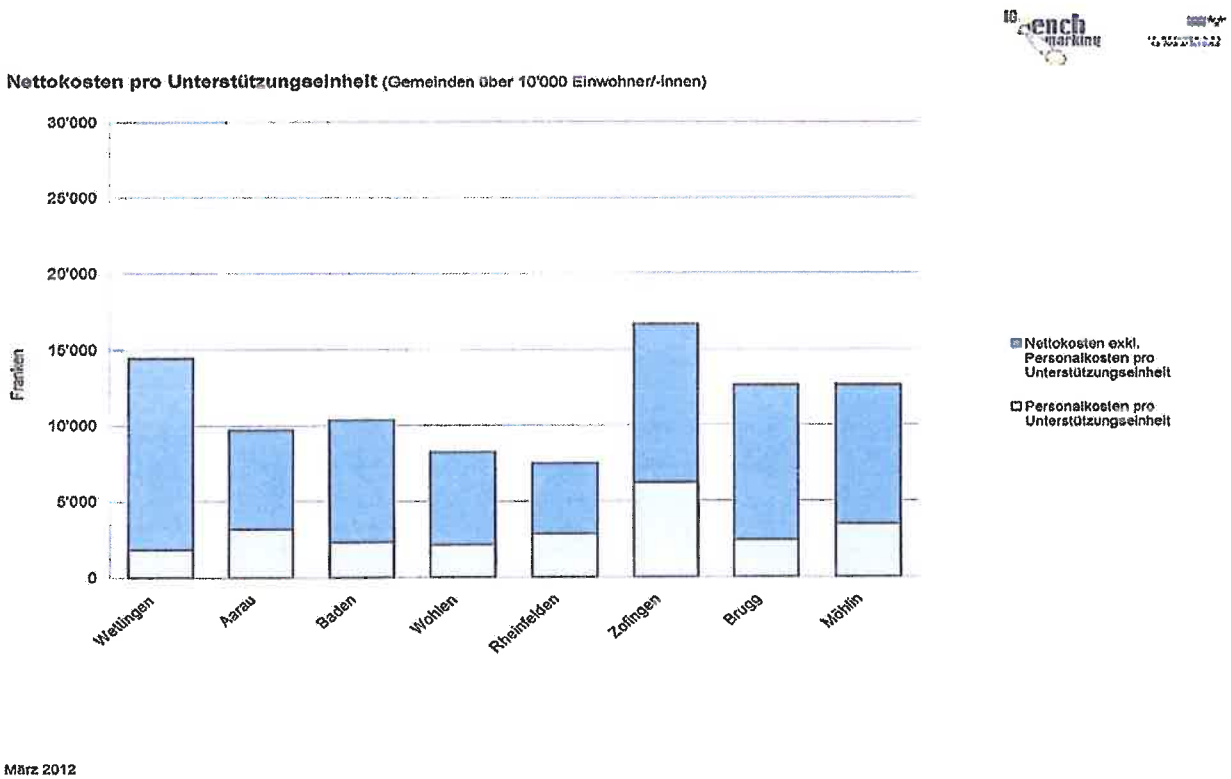
waltungseinheit zu erfassen und allfällige Massnahmen zu treffen. Die Lerneffekte bei Auswertungsgesprächen ermöglichen es, allfällige Verbesserungen in Organisation und Struktur vorzunehmen (siehe auch Ziffer 1.3). Um solche Analysen sachgerecht und richtig zu machen, ist ein hohes Mass von verwaltungsökonomischen Kenntnissen und Fachkompetenz im betreffenden Verwaltungsbereich gefragt. Bei nur summarischer Prüfung ergeben sich leicht falsche Schlüsse, wie die beiden nachfolgenden Beispiele belegen.

1.4.2 Auszug Benchmark BDO AG Steuerveranlagung vom Juni 2012



Die Auswertung Steuerveranlagung wurde von BDO AG, Aarau, organisiert und durchgeführt. Das vorliegende Diagramm zeigt die Bruttolohnkosten pro steuerpflichtige Person. Der Benchmark ist insofern aussagekräftig, weil er sich mit im Kanton Aargau ähnlich organisierten Steuerverwaltungen misst. Leider haben die beiden Grossgemeinden Aarau und Baden an diesem Benchmark nicht mitgewirkt. So wäre ein Vergleich zwischen den vier grössten Aargauer Steuerverwaltungen möglich gewesen. Die Bruttolohnkosten bewegen sich von 116 Franken (Kelleramt) bis 81 Franken (Zofingen). Die Wohler Lohnkosten belaufen sich auf 87 Franken. Summarisch betrachtet bewegen sich die Wohler Lohnkosten sogar unter dem Durchschnitt von 89 Franken. Die grösste Steuerverwaltung im Kanton (Wettingen) verursacht ebenfalls 87 Franken Lohnkosten, die Freiämter Gemeinde Muri sogar 105 Franken. Die Steuerverwaltung Wohlen verfügt über 7,5 Stellenpensen, welche sich auf 11 Mitarbeitende verteilen. 7 Mitarbeitende arbeiten seit über 20 Jahre für die Gemeinde Wohlen. Langjährige Mitarbeitende sind in der Lohnskala, dank ihrer grossen Erfahrung im Fachbereich, höher eingestuft. Trotz dem erwähnten Umstand, sind die Wohler Lohnkosten tiefer als in den meisten Vergleichsgemeinden. Da die Wettinger Steuerverwaltung bedeutend mehr jüngere Mitarbeitende angestellt hat, sind die Wohler Lohnkosten bei genauer Betrachtung als günstiger zu beurteilen. Nur 3 der 9 verglichenen Steuerverwaltungen haben tiefere Lohnkosten.

1.4.3 Auszug aus dem Benchmark Sozialwesen vom März 2012



Der Benchmark Sozialwesen vom März 2012 zeigt eindrücklich auf, dass die Wohler Sozialen Dienste gesamthaft betreffend Fall- und Personalkosten unterdurchschnittlich ausfielen. Die Vergleichsgemeinden sind repräsentativ, da es sich um Aargauer Gemeinden mit über 10'000 Einwohner handelt. Im direkten Zusammenhang steht bei diesem Benchmark die Anzahl Fälle pro Mitarbeitende und die im kausalen Zusammenhang anfallenden Kosten.

1.4.4 Aus den vorstehenden beiden Beispielen ist deutlich ersichtlich, dass Personalkosten des Wohler Verwaltungspersonals im Aargauer Vergleich in aller Regel unterdurchschnittlich zu Buche schlagen. Die Ursachen dafür liegen u.a. bei einem sehr sorgfältigen Anstellungsverfahren und natürlich den Marktbedingungen in der Region. Trotz dieser eindrücklichen Resultate darf nicht der Schluss gezogen werden, dass die Gemeinde Wohlen eine schlechte Arbeitgeberin wäre. Zahlreiche Feedbacks des Personals zeigen hier andere Eindrücke auf. Trotz des finanzpolitisch eingeschränkten Handlungsspielraums, konnte die Gemeinde Wohlen ihrem Personal immer marktgerechte Löhne zahlen. Diese Löhne bewegen sich Im Kantonsvergleich nicht an der Spitze.

1.5 OBT-Bericht „Würdigung der Saläreinstufungen" vom 16. März 2009

1.5.1 In Übereinstimmung mit der Ansicht des damaligen Präsidenten der Finanzkommission der Einwohnergemeinde, Guido Benz, erachtete der Gemeinderat den Bericht der OBT als zu wenig detailliert verfasst. Gerade im Bereich der einzelnen Verwaltungsabteilungen wurden keine Vergleiche angestellt. Einzig bei den Lohnbändern wurde mit zwei Gemeinden verglichen. Das Resultat befriedigt somit einzig im Detailierungsgrad nicht.

1.5.2 Zusammenfassung des OBT-Berichtes (Zitat Seite 11)

Das Besoldungssystem der Gemeinde Wohlen wird den Anforderungen einer modernen Verwaltung gerecht. Es verzichtet auf automatisierte Reallohnerhöhungen. Nebst den teuerungsbedingten Lohnanstiegen bestimmen konkrete Stellenanforderungen sowie Leistungskomponenten die Lohnentwicklung innerhalb einer gegebenen Lohnbandbreite. Die Leistungsqualifikationen durch die Vorge-

setzten könnten allenfalls noch systematisierter und nach einheitlichen Kriterien über alle Abteilungen erfolgen.

Damit die Gemeinde Wohlen als Arbeitgeberin auch zukünftig attraktiv bleiben kann, sind insbesondere die Lohnentwicklungen in der kantonalen Verwaltung zu berücksichtigen. Die Mitarbeitenden reagieren eher sensibel, wenn ihre Lohnentwicklung (Prozentsatz der Lohnerhöhungen) von derjenigen in der Staatsverwaltung oder auch von wichtigen Referenzgemeinden abweichen sollte. Die effektive Höhe des ausbezahlten Lohnes ist dann in der Regel zweitrangig. Ferner darf nicht der Eindruck vermittelt werden, dass die Gemeinde zulasten ihrer Mitarbeitenden eine rigorose Sparpolitik verfolgt. Mitarbeitende sind motivierter und effizienter, wenn ihre Arbeit geschätzt wird. Nebst anderen Aspekten kann ein als fair erkannter Lohn (inkl. konkurrenzfähigen Lohnanpassungen) diese Wertschätzung dokumentieren.

Die definierten Lohnbandbreiten in der Gemeinde Wohlen können im Vergleich mit anderen Gemeinden bestehen. Die mehrheitlich aus Mitgliedern des Einwohnerrates bestehende Projektkommission hat im Jahr 2004 beim Festlegen der Gehaltsbänder die entsprechenden Vergleiche angestellt. Sie berücksichtigen insbesondere auch den Einfluss des Arbeitsmarktes der Agglomeration Zürich und die damit verbundene Konkurrenzsituation bei der Rekrutierung. Dies ist deutlich zutreffend bei den oberen Lohnklassen und etwas weniger für die übrigen Lohnklassen.

1.6 Tabelle Personalkosten je Einwohner und Diagramm Gehaltsstufen

1.6.1 Tabelle Personalkosten je Einwohner (siehe Anhang 1)

Um die Anonymität zu gewährleisten, wurde ein Vergleich Personalkosten je Einwohner von einzelnen Verwaltungsabteilungen in 6 vergleichbaren aargauischen Gemeinden vorgenommen (ohne die Städte Aarau und Baden). Als Grundlage diente der in der Jahresrechnung 2010 verbuchte Personalaufwand. Ein Vergleich nach einzelnen Funktionen kann aus den in der Einleitung erwähnten Gründen nicht vorgenommen werden. Wichtig ist, dass die Organisation, die Aufgabenbereiche, die Altersstrukturen, die Anzahl Dienstjahre usw. nicht untersucht wurden, jedoch Gründe für die Abweichungen sein können. Zusammenfassend zeigt der Vergleich, dass die Personalkosten je Einwohner in Wohlen mehrheitlich zwischen Rängen 4 bis 6 positioniert sind. Dieser Vergleich lässt den Schluss zu, dass die Löhne der Gemeinde Wohlen alles in allem verhältnismässig sind.

1.6.2 Diagramm Gehaltsstufen (siehe Anhang 2)

In diesem Diagramm wird dargestellt, in welcher Gehaltstufe prozentual wie viele Mitarbeitende eingestuft sind. Die Anzahl Personen deckt sich nicht mit dem Stellenplan, weil vereinzelte Stellen mit Teilzeitpensen belegt sind.

1.7 Gehaltsvergleich der BDO AG, Aarau, vom 7. Oktober 2009

Die Spezialauswertung der BDO AG, Aarau, umfasst einen Lohnvergleich zwischen der Gemeinde Wohlen und anderen schweizerischen Gemeinden, welche Einwohnerzahlen zwischen 10'000 und 50'000 Einwohner/innen aufweisen. Auch dieser Lohnvergleich ist für den Gemeinderat, aus vorerwähnten Gründen, nicht repräsentativ. Der Funktions-Vergleich mit Kaderleuten von Gemeinden der Kantone Appenzell-Ausserrhoden, Bern, Baselland, Luzern, Schwyz und Zürich ist sachlich schwer zu rechtfertigen, da es sich gemäss den Ausführungen von Professor Kuno Schedler eben „nicht" um ähnlich gelagerte Verwaltungen handelt. Vergleiche mit ähnlich grossen Aargauer Gemeinden waren mangels Daten nicht möglich. Zudem würden bei Veröffentlichung dieses Berichts die Persönlichkeitsrechte und der Datenschutz der betroffenen Mitarbeitenden verletzt.

1.8 Erkenntnisse des Gemeinderates

Der Gemeinderat hat erkannt, dass seine damaligen, inhaltlichen Auftragserteilungen und Instruktionen für die vorliegenden Lohnvergleiche an die OBT AG, St. Gallen, und auch an die BDO AG, Aarau, nicht ganz vollständig und teilweise unpräzise waren. Auch aus diesen Gründen sind beide Berichte entsprechend schwierig zu interpretieren. Die Materie ist, wenn man sie vertieft betrachtet, sehr anspruchsvoll und es sind profunde Kenntnisse über die Strukturen der Verwaltung und deren aargauische Organisationsform, zwingend erforderlich. Dies führte schliesslich zur Erkenntnis, dass der Gemeinderat im vorliegenden Bericht und Antrag selber Benchmarks der BDO über Verwaltungseinheiten im Vergleich mit grösseren aargauischen Gemeinden vorlegen wollte, welchen korrekten formalrechtlichen und inhaltlichen Voraussetzungen zu genügen vermögen (siehe Ziffer 1.4.2 und 1.4.3). Diese Benchmarks wurden im Laufe des Jahres 2011 angekündigt und erst im Frühjahr 2012 durchgeführt und ausgewertet. Auch aus diesen Gründen kann der vorliegende Bericht erst zum heutigen Zeitpunkt abgeschlossen werden. Ebenfalls der Transparenz willen, lies der Gemeinderat die Tabelle Personalkosten je Einwohner (Ziffer 1.6.1) und das Diagramm Verteilung der Gehaltsstufen (Ziffer 1.6.2) von der Finanzverwaltung erarbeiten.

2. Aufbau einer zentralen Personalfachstelle (erste Priorität OBT-Bericht)

2.1 Das Personalfachwesen der Gemeinde Wohlen ist und war seit jeher dezentral organisiert. In der Finanzverwaltung befindet sich das Lohnbüro, wo auch die Modalitäten mit der Pensionskasse und der Unfallversicherung bearbeitet werden. Für die Ausschreibung und die Evaluation des Verwaltungspersonals sind die Abteilungsleiter verantwortlich. Die Anstellungen erfolgen, je nach Einstellungsstufen, durch die Abteilungsleiter oder den Gemeinderat. Die jährlichen Mitarbeitergespräche, sowie die fachliche und persönliche Führung werden ebenfalls durch die Abteilungsleiter getätigt.

2.2 Die von der OBT vorgeschlagene Massnahme kann vom Gemeinderat nachvollzogen werden. Bei einer Verwaltung mit rund 112 Vollzeitstellen, wäre eine Personalfachstelle sachgerecht. Tatsächlich könnte mit dieser Massnahme in gewissen Teilbereichen qualitative Verbesserungen erzielt werden. Da eine Personalfachstelle aufgrund interner Umstrukturierungen (Pensenverschiebung) nicht aufgebaut werden kann, wäre diese einzig über ein neues und zusätzliches Stellenpensum zu errichten. Aus finanzpolitischer Sicht verzichtet der Gemeinderat gegenwärtig auf einen solchen Ausbau. Im Rahmen der im Legislaturprogramm gesetzten Ziele beabsichtigt der Gemeinderat die Ausarbeitung eines Konzepts über die Verwaltungsreorganisation. Aufgrund mangelnder Kapazitäten und aus zeitlichen Gründen konnte dieses Konzept noch nicht erarbeitet werden.

2.3 Die generelle Zufriedenheit des Personals hinsichtlich seiner Anstellungsbedingungen und letztlich auch mit der bestehenden Personalorganisation lässt sich mit folgendem Zahlenmaterial eindrücklich belegen. Von den gesamthaft 114 Festanstellungen (Stand Juni 2012) stehen

25	Mitarbeitende (oder rund	24 %)	zwischen 10 und 20 Jahren;
20	Mitarbeitende (oder rund	18 %)	zwischen 20 und 30 Jahren;
5	Mitarbeitende (oder rund	4 %)	zwischen 30 und 45 Jahren

im Dienstverhältnis mit der Gemeinde Wohlen. Rund 46 % des Personals arbeitet in einem Vertragsverhältnis, welches über 10 Jahre gedauert hat. Diese grosse Konstanz basiert auf einem eindrücklichen Vertrauen zwischen den Arbeitnehmenden und der Arbeitgeberin Gemeinde Wohlen. Ohne die langjährige Mitarbeiterschaft wäre der Betrieb der Verwaltung in hoher Qualität nicht denkbar.

3. Organisation Regionalpolizei (erste Priorität OBT-Bericht)

Unmittelbar nach dem die OBT AG, St. Gallen, die Resultate der Verwaltungsanalyse vorstellte, hat sich der Gemeinderat intensiv mit den damalig tatsächlich bestehenden, vielschichtigen Problemen in der Repol auseinandergesetzt. Die führungsmässige Hauptmassnahme war die Reorganisation der Abteilungsführung. Der damalige Stellvertreter Marco Veil und damalige Polizeichef Peter Christen tauschten im Konsens ihr Aufgabengebiet. Daneben wurden zahlreiche flankierende Massnahmen im Personal- und Infrastrukturbereich (Büroräume und –Möbel) realisiert. Insbesondere wurde eine Zivilange-

stellte für die Verwaltungsfunktionen eingestellt. Die Wohler Repol erfüllt ihre Tätigkeit in jeder Hinsicht auf sehr gutem Niveau. Dies wurde von den Gemeindevertretern in der Repol-Kommission wiederholt bestätigt. Die Anregungen der OBT wurden grösstenteils umgesetzt.

4. Anpassung Stellenétat's an Bedarf bei Einwohnerkontrolle, Soziale Dienste und Schulverwaltung (erste Priorität OBT-Bericht)

Die OBT hat bei der Bemessung der notwendigen Stellenpensen Benchmarks mit ausserkantonalen Gemeinden gemacht. Diese Benchmarks waren teilweise nicht ganz objektiv und richtig (siehe Ziffer 1.3.3). Der Gemeinderat hat diese Empfehlungen somit mit einer gewissen Zurückhaltung zu Kenntnis genommen. Für den Gemeinderat massgebend sind die Benchmarks mit den direkt vergleichbaren Aargauer Gemeinden und die Erfahrungen der Abteilungsleiter. Personelle Überdotationen sind in der Wohler Verwaltung keine vorhanden. In einem solchen Fall wäre der Gemeinderat eingeschritten. Auch die interne Revision der BDO AG, Aarau, hätte solche Umstände schnell angezeigt. In dieser Hinsicht sieht der Gemeinderat zurzeit keinen Handlungsbedarf. Die Erhöhung des Stellenétat's einer Verwaltungseinheit wird vom jeweiligen Abteilungsleiter, nach Bedarf, beantragt. Der Gemeinderat prüft solche Gesuche kritisch und unterbreitet nur bei zwingender Notwendigkeit dem Einwohnerrat einen Antrag.

5. Platzverhältnisse und Sicherheitsdispositiv in der Finanzverwaltung überprüfen sowie das richtige Verhalten in a.o. Situationen instruieren (erste Priorität OBT-Bericht)

Das Sicherheitsdispositiv in der Finanzverwaltung ist schon seit längerer Zeit organisiert und ist funktionell. Ein bis zwei Mal pro Jahr wird in Zusammenarbeit mit der Repol eine Alarmübung durchgeführt, damit die Mitarbeitenden in einer a.o. Situation möglichst richtig reagieren. Bauliche Massnahmen, wie beispielsweise Sicherheits- und Diskretionsschalter sind von den räumlichen Verhältnissen her nur schwerlich zu realisieren. Es trifft zu, dass die Platzverhältnisse in der Finanzverwaltung eher beengend sind.

6. Massnahmenliste zweite Priorität

Von den von der OBT vorgeschlagenen Massnahmen in zweiter Priorität wurden einige bereits umgesetzt. So hat der Gemeinderat ein Leitbild geschaffen und Legislaturziele festgelegt und Software für die Immobilienbewirtschaftung angeschafft.

7. Argumentation der Geschäftsprüfungskommission (GPK)

7.1 Ein zentraler Punkt der Kritik der GPK befasste sich mit der räumlichen Infrastruktur. Es wurde bemängelt, dass die Diskretion bei persönlichen Gesprächen in diversen Abteilungen nicht gewährleistet werden könne, was wenig kundenfreundlich sei. Auch verfügten einige Abteilungen über zu wenig Arbeitsfläche und Ablagemöglichkeiten, die ein rationelles Arbeiten sicherstellen würde.

7.2 Auch auf diese Kritikpunkte hat der Gemeinderat zwischenzeitlich reagiert und zum grössten Teil Abhilfe geschaffen. So wurden etappenweise die Büromöbel-Infrastruktur erneuert. 2009 im Gemeindesteueramt, dann Repol, Bauverwaltung, Gemeindekanzlei. Geplant sind weitere Etappen in weiteren Abteilungen. Das einheitlich angeschaffte, neue, modulare System nimmt auf die Bedürfnisse und die Gesundheit der Mitarbeitenden (z.B. Anschaffung von Sitz-Stehpulten) angemessen Rücksicht. Auch konnten ansprechende und diskrete Schalterlösungen (z.B. Gemeindesteueramt) getroffen werden. Zudem schafft die zunehmende elektronische Archivierung von Dokumenten tendenziell in den Abteilungen auch vermehrt wieder etwas Platzreserve.

7.3 Auf Seite 30 des Berichtes macht die OBT ein Vorschlag über ein neues Organigramm über die Struktur der Wohler Verwaltung. Das neue Organigramm schafft mehr Stabsstellen (Informatik, Gemeindeentwicklung, Personalwesen). Zielsetzung sei es, die Professionalität und Qualität der öffentli-

chen Dienstleistung zu stärken, Arbeitsabläufe zu optimieren und den Gemeinderat von operativen Aufgaben zu entlasten.

7.4 Die Organisationsstrukturen sind periodisch zu prüfen. Dies ist sich der Gemeinderat bewusst. Entsprechend hat der Gemeinderat im Legislaturprogramm unter dem Titel „Lenken; Wohlen ist ein attraktiver, leistungsorientierter und fortschrittlicher Arbeitgeber" auch das Legislaturziel „Konzept Verwaltungsreorganisation" gesetzt. Aufgrund mangelnder Kapazitäten und aus zeitlichen Gründen konnte dieses Konzept noch nicht erarbeitet werden.

8. Würdigung der OBT-Verwaltungsanalyse

8.1 Eine kommunale Verwaltung in der Grössenordnung der Gemeinde Wohlen ist direkt mit der Komplexität einer mittleren KMU vergleichbar. Nebst unzähligen Dienstleistungen müssen auch staatshoheitliche Funktionen vollzogen werden. Das ist sehr anspruchsvoll. Unter anderem auf diesen wichtigen Säulen basiert der gut funktionierende Rechtstaat, welcher in der Gemeindeverwaltung seine Basis findet. Um all diesen Aufgaben in optimaler Qualität nachzukommen, ist die Gemeinde auf bestens ausgebildetes Fachpersonal angewiesen, welches zusätzlich auch über Sozial- und Methodenkompetenzen verfügt. Wer auf einer Gemeindeverwaltung tätig ist, weiss, dass er bei einem Dienstleistungsunternehmen arbeitet. Das ist nicht immer einfach, vor allem nicht bei der Umsetzung staatshoheitlicher Tätigkeiten (u.a. Polizei, Steuerverfahren, Betreibungswesen). Das Personal erarbeitet die Grundlagen für wichtige Entscheidungen von Parlament, Behörden, Kommissionen, usw. und vollzieht die Bestimmungen von Gesetz, Verordnung und Dekrete. Die Qualität dieser Vorarbeiten wirken qualitativ vom Anfang bis an das Ende der vielfältigen Prozesse. Darum ist das Personal der Verwaltung und der Betriebe der Gemeinde Wohlen für den Gemeinderat von höchster Priorität. Zusammenfassend betrachtet nimmt der Gemeinderat mit grosser Zufriedenheit davon Kenntnis, dass die OBT AG, St. Gallen, die Wohler Verwaltung als sehr kompetentes und kundenorientiertes Dienstleistungsunternehmen qualifiziert. Die geschilderten Eindrücke, dass in den Abteilungen viel fachliches Know-how, Erfahrung und persönliches Engagement vorhanden seien, teilt der Gemeinderat vollumfänglich.

8.2 Gesamthaft betrachtet, erachtet der Gemeinderat die OBT-Verwaltungsanalyse als wertvolles Arbeits- und Führungsinstrument für die geschäftsleitende Behörde. Die Analyse hat die Stärken und die Schwächen der Verwaltung im damaligen Zeitpunkt sehr gut reflektiert.

8.3 Als wenig hilfreich qualifiziert der Gemeinderat den Bericht vom 16. März 2009 über die Würdigung der Saläreinstufungen (siehe dazu auch Ziffer 1.6). Der Gemeinderat bemühte sich mit dem vorliegenden Bericht, die umfangreiche Problematik in dieser heiklen Thematik aufzuzeigen und wo möglich dem Einwohnerrat möglichst viele Informationen zu geben. Die Löhne sind ein subtiles Gefüge, welchem diverse Mechanismen unterliegen. Der Gemeinderat hat das Lohnmanagement im Griff. So wenig er aus den vorgenannt geschilderten Gründen die Lohnbuchhaltung der Personals öffentlich machen darf, so wenig möchte er den Eindruck erwecken, es müssten hier Vorgänge versteckt werden. Das Lohnwesen wird periodisch von der externen Revisionsstelle BDO AG, Aarau, detailliert überprüft. Dies zum letzten Mal anhand der Prüfung der Rechnung 2011. Zudem erhält ebenfalls periodisch eine Delegation der einwohnerrätlichen Finanzkommission Einblick in die Lohndaten. Die jeweils involvierten Personen müssen sich ausdrücklich den Bestimmungen des Datenschutzes unterziehen. Die Prüfungsergebnisse (BDO-Bericht vom 6. Juni 2012) attestieren dem Gemeinderat und der Verwaltung die korrekte Einhaltung der massgebenden gesetzlichen Vorschriften und kommunalen Reglemente.

8.4 Übereinstimmend mit der OBT kommt der Gemeinderat zum eindeutigen Schluss, dass die im Raum stehende Vermutung, dass das Lohnniveau in Wohlen allenfalls zu hoch sei, sich nicht erhärten lässt. Sofern die Leistungen des Personals optimal erbracht – und das konnte mit der Verwaltungsanalyse bestätigt werden – kann das Lohnniveau über alle Stellen als marktkonform bezeichnet werden.

9. Massnahmen und Prioritäten

Der Gemeinderat legte grosse Aufmerksamkeit auf den von der OBT AG, St. Gallen, formulierten Massnahmenkatalog mit Prioritäten. So wurden die Massnahmen der ersten Priorität, wo notwendig und möglich, schnell umgesetzt. Für die Prüfung und Umsetzung der Massnahmenliste der zweiten Priorität gab sich der Gemeinderat einen höheren Zeithorizont. Besonders prüfenswert scheint dem Gemeinderat die Empfehlung der OBT, das jährliche Lohnwachstum in gleichem Masse wie die Kantonsverwaltung Aargau festzulegen. Die ausführlichen Begründungen dazu erscheinen plausibel. So oder so kann jedoch nicht davon gesprochen werden, dass die Analyse nutzlos in einer Schublade verschwunden wäre. Der Gemeinderat ist auf die wesentlichen Verbesserungsvorschläge und Empfehlungen der OBT AG, St. Gallen, eingegangen, hat diese vertieft geprüft und die ihm erforderlich erscheinenden Massnahmen eingeleitet bzw. umgesetzt. Zudem hat sich die Gemeinde Wohlen bei verschiedenen Benchmarks von Aargauer Gemeinden beteiligt.

Gemäss § 36 des Gemeindegesetzes ist der Gemeinderat das Führungs- und Vollzugsorgan der Gemeinde. Er hat die Verwaltung zweckmässig und fortschrittlich zu organisieren. Der Gemeinderat ist sich dies bewusst und handelt entsprechend.

4. Antrag

Der Gemeinderat stellt Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren, folgenden Antrag:

Der Bericht 11143 zum Postulat 11076 betreffend Analyse von Verwaltungsabläufen inkl. Führungsebene – Vervollständigung bezüglich Analyse der Lohnstrukturen sei gutzuheissen und das Postulat als erledigt abzuschreiben.

Freundliche Grüsse

Gemeinderat Wohlen

Walter Dubler
Gemeindeammann

Christoph Weibel
Gemeindeschreiber

Beilagen
- Anhang 1: Vergleich Personalaufwand nach Dienststellen
- Anhang 2: Balkendiagramm Verteilung Gehaltsstufen

Geht an
- Einwohnerrat
- Gemeinderat
- Medien