



Dr. Thomas Bichsel
Geschäftsführer und Partner

Prof. Dr. Kuno Schedler
Wissenschaftlicher Beirat

Version 3 vom 16. Dezember 2008

Leitfaden

Strategische Sachpläne

Projektteil 33.00

Adressaten: Projektleitungsorgane
 Arbeitsgruppe orange

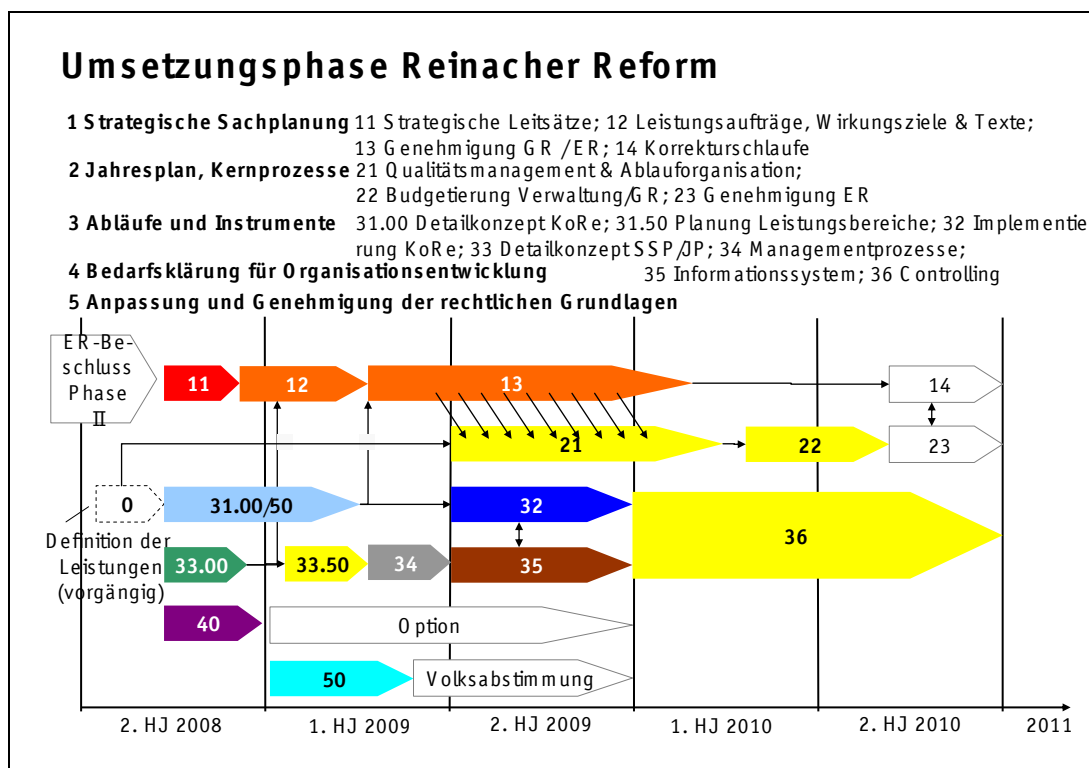


Inhaltsverzeichnis

0. Ausgangslage und methodische Bemerkungen	1
1. Einleitung	3
1.1. Die Strategische Sachplanung als Teil der politischen Steuerung	3
1.2. Allgemeine Hinweise zu den Strategischen Sachplänen.....	3
1.3. Der Strategische Sachplan im übergeordneten Kontext.....	3
1.4. Schnittstellen zu anderen Strategischen Sachplänen und Programmen	3
1.5. Inhalt und Kosten.....	3
1.6. Gültigkeit	4
2. Leistungsbereiche	4
2.1. Strategische Leitsätze / Wirkungen	5
2.2. Leistungsauftrag	5
2.3. Kommentar zur Umsetzung	6
2.4. Wirkungsziele	6
3. Anträge	10
4. Anhänge	10
5. Beilagen zum Leitfaden	10

0. Ausgangslage und methodische Bemerkungen

Der Einwohnerrat hat im September 2008 beschlossen, die Reinacher Reform bis Ende 2010 umzusetzen. Einer der ersten Schritte der Umsetzung beschäftigt sich mit den so genannten strategischen Sachplänen (vgl. dazu Abb. unten, Teilschritte 11, 12 und 13). Diese werden künftig pro Sachbereich ca. alle 3 - 6 Jahre dem Einwohnerrat vorgelegt, so dass er die vom Gemeinderat vorgesehene mittelfristige Ausrichtung genehmigen oder allenfalls anpassen kann.

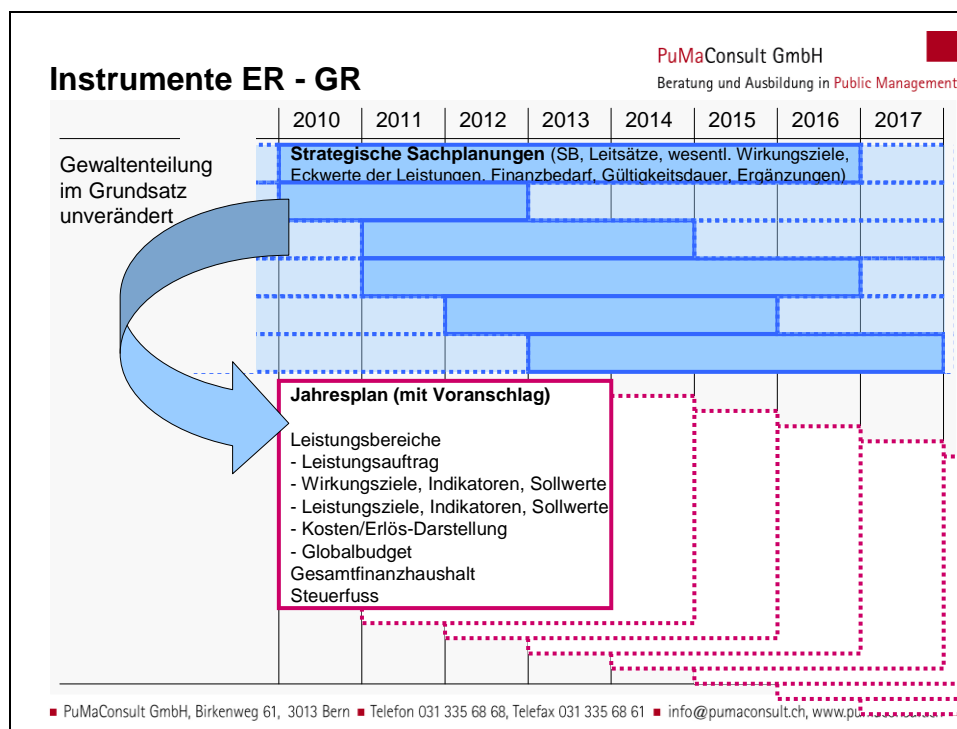


Vorgesehen sind 9 Sachpläne:

- Bevölkerungsdienste und Sicherheit
- Freizeit und Kultur
- Bildung
- Soziales
- Gesundheit
- Raum, Bau und Umwelt

- Verkehr und Mobilität
- Ver- und Entsorgung
- Finanzierung

Die mittel- bis langfristig ausgerichteten Sachpläne bilden künftig nach Umsetzung der Reinacher Reform die Grundlage für den jährlich zu erstellenden Jahresplan, welcher ebenfalls dem Einwohnerrat vorgelegt wird (Budgethoheit der Legislative).



Dieser Leitfaden dient als Ergänzung zu den Ausbildungen, welche zur Befähigung der Beteiligten durchgeführt werden. Der Sachbereich Raum, Bau und Umwelt wurde vorgängig zu Testzwecken inhaltlich umgesetzt. Der vorliegende Leitfaden ist auf die Erkenntnisse aus diesem Prozess angepasst, um die Praxistauglichkeit zu erhöhen.

Beschreibung des Vorgehens bei der Einführung im ersten HJ 2009 folgt noch (Details noch in Abklärung).

Die strategischen Sachpläne setzen sich aus vier Teilen zusammen:

1. Einleitung
(mit Bemerkungen und Kommentaren zum ganzen Sachbereich)
2. Leistungsbereiche
(Entwicklungen und Ziele pro Leistungsbereich)



3. Anträge
(Genehmigungsanträge des Gemeinderats an den Einwohnerrat)
4. Anhänge
(z.B. wesentliche Statistiken)

Die Inhalte dieser vier Teile und das Vorgehen zur Entwicklung dieser Inhalte werden in den folgenden Kapiteln beschrieben¹.

1. Einleitung

Die Einleitung umfasst 6 Rubriken. Am Ende des Leitfadens finden Sie Beispiele zur konkreten Umsetzung beim Pilot "Raum, Bau und Umwelt".

1.1. Die Strategische Sachplanung als Teil der politischen Steuerung

...beschreibt den methodischen Zusammenhang der Sachplanung und wird zentral zur Verfügung gestellt.

1.2. Allgemeine Hinweise zu den Strategischen Sachplänen

...beschreibt den methodischen Zusammenhang der Sachplanung und wird zentral zur Verfügung gestellt.

1.3. Der Strategische Sachplan im übergeordneten Kontext

...vernetzt den vorliegenden Sachplan mit der Umwelt. Insbesondere werden übergeordnete Entwicklungen und deren Konsequenzen aufgezeigt.

1.4. Schnittstellen zu anderen Strategischen Sachplänen und Programmen

...vernetzt den vorliegenden Sachplan mit anderen Themengebieten der Stadt und zeigt auch übergeordnete Querschnittsthemen auf.

1.5. Inhalt und Kosten

Aufzählung der zugehörigen Leistungsbereiche und Zusammenfassung der Kosten sowie der Investitionsübersicht.

¹ Die Kapitel sind gleich nummeriert wie die Rubriken im Strategischen Sachplan.

1.6. Gültigkeit

Vorschlag der Gültigkeitsdauer und allfällige Begründung dazu.

2. Leistungsbereiche

Pro Leistungsbereich steht eine Doppelseite² zur Abbildung der wesentlichen kommenden oder geplanten Inhalte zur Verfügung. Dabei gilt es zu beachten, dass dieses Schema im Grossen und Ganzen auch seine Anwendung auf Ebene des Jahresplans finden wird.

Doppelseite pro Leistungsbereich

Leistungsbereich XY	
2.1 Strategische Leitsätze / Wirkungen (Orientierungspunkte)	2.4 Wirkungsziele (Ziele – Indikatoren – Sollwerte)
2.2 Leistungsauftrag (Umschreibung der Leistungsinhalte)	2.5 Kosten-Erlös-Schema (Finanzteil)
2.3 Kommentar zur Umsetzung (Kommentar zu künftigen Entwicklungen und Absichten)	2.6 Investitionsübersicht

■ PuMaConsult GmbH, Birkenweg 61, 3013 Bern ■ Telefon 031 335 68 68, Telefax 031 335 68 61 ■ info@pumaconsult.ch, www.pumaconsult.ch ■

Die einzelnen Inhalte werden in den folgenden Unterkapiteln beschrieben. Der Finanzteil wird nicht im hiesigen Rahmen abgearbeitet, sondern ist Teil von Schritt 31.

Achtung: Die Erarbeitung der Inhalte erfolgt in einer anderen Reihenfolge:

2.1 ==> 2.4 ==> 2.2 ==> 2.3.

² In der Regel steht für einen Leistungsbereich eine Doppelseite gemäss beigelegtem Beispiel zur Verfügung. Das Einhalten dieses Umfangs wird von den definierenden Abteilungen verantwortet. Ausnahmen (4-Seiten-Schema) können von der GL bewilligt werden. Anträge sind rechtzeitig und schriftlich begründet einzureichen.



2.1. Strategische Leitsätze / Wirkungen

Die strategischen Leitsätze / Wirkungen bilden die Grundlage für die Ausarbeitung der strategischen Sachplanungen. Sie präzisieren die grundsätzliche Ausrichtung pro Leistungsbereich ("Fixstern"). Sie bauen auf den in der Hauptphase definierten Wirkungen pro Leistungsbereich auf. Sie können auch Aussagen zu Veränderungen bei den Zielgruppen und im Umfeld aufnehmen. Die strategischen Leitsätze nehmen Bezug zu den Zielgruppen in Reinach. In der Regel bilden die Zielgruppen das Subjekt. Um verständliche Leitsätze zu erhalten, werden ganze Sätze gebildet.

Die strategischen Leitsätze sind bereits von der Arbeitsgruppe rot - zusammengesetzt aus Mitgliedern des Gemeinderats, den beiden Verwaltern und einzelnen AbteilungsleiterInnen - definiert worden (vgl. Beilage). Aus diesem Grund sind sie nicht mehr grundsätzlich zu hinterfragen. Selbstverständlich sind aber Änderungsvorschläge aufgrund neuer Erkenntnisse möglich.

2.2. Leistungsauftrag

Mit Leistungsauftrag ist eigentlich die Umschreibung des Leistungsbereichs gemeint. Da jedoch der Kanton Basel-Landschaft in seiner Gesetzgebung einen Leistungsauftrag verlangt, wird dieser Begriff als Titel verwendet.

Der Leistungsauftrag umschreibt die wesentlichen Leistungsinhalte des Leistungsbereichs so, dass der Text für die nächsten 4-5 Jahre mehr oder weniger unverändert bestehen kann.

Mit der Definition der Leitsätze und der Wirkungszielketten sind wichtige Steuerungselemente für die Leistungsbereiche definiert. Unter Umständen versteht aber eine Interessierte/ein Interessierter allein aus der Bezeichnung und den Zielen nicht, was der Inhalt der Leistung ist. Die Umschreibung soll deshalb in knappen, verständlichen Worten den Inhalt einer Leistungsbereichs umschreiben. Im Sinne des Wirkungs-Leistungs-Kosten/Erlös-Zusammenhangs, der ja einen Leistungsbereich definiert, ist die Umschreibung nicht einfach eine Aufzählung von Aktivitäten, sondern eine in Prosa abgefasste Erklärung der Leistungsinhalte, die selbstverständlich auch um Aufzählungen ergänzt werden kann. Generell sollte man bei der Abfassung der Texte versuchen, sich in verwaltungsexterne Leser und Leserinnen zu versetzen. (Beispiel in der Beilage: Pilot "Raum, Bau und Umwelt".)

Um sicherzustellen, dass die jetzt verfassten Leistungsaufträge grundsätzlich für die künftigen Instrumente nicht zu lang sind, sind sie auf 10 bis 15 Zeilen beschränkt.



2.3. Kommentar zur Umsetzung

Diese Rubrik bietet die Möglichkeit die zentralen Entwicklungstendenzen aufzuzeigen, welche den Leistungsbereich mit seinen Wirkungen, Leistungen und Kosten im betreffenden Zeithorizont beeinflussen werden. Zu denken ist hier an Umfeldänderungen, Entwicklungen bei den Zielgruppen, Änderungen beim Kanton, wesentliche Veränderungsprojekte für die Bevölkerung etc. Darauf ausbauend wird die strategische Handlungsausrichtung von Reinach beschrieben. (Beispiel in der Beilage: Pilot "Raum, Bau und Umwelt".)

Grundsätzlich gilt das zur Verständlichkeit geschriebene unter Ziffer 5 (Beschränkung ebenfalls auf 10 - 15 Zeilen). Erklärungen, Dokumente und Statistiken, die die strategische Ausrichtung erklären, können im Anhang beigelegt werden (Beschränkung auf Wesentliches).

2.4. Wirkungsziele

Für das richtige Funktionieren des Steuerungsprozesses gemäss Reinacher Reform ist fundamental, dass zwischen Wirkungszielen und Leistungszielen unterschieden wird. Das wirkungsorientierte Denken setzt bei den gesellschaftlichen Werten und Bedürfnissen an. Die politischen Behörden formulieren als Vertreter des Souveräns von diesen Bedürfnissen ausgehend den Bedarf, indem politische Ziele gesetzt werden. Aufgabe der Verwaltung ist das fachliche Beraten beim Definieren der Ziele und das Umsetzen dieser Ziele, also das Erbringen von öffentlichen Dienstleistungen, die mittels Leistungsbereichen und Leistungen definiert werden. Der Beschluss der Wirkungsziele erfolgt durch den Gemeinderat durch Verabschiedung der strategischen Sachpläne zu Händen des Einwohnerrates.

Da die Wirkungsziele aus politischer Sicht gebildet werden folgend sie auch der Logik der Nachhaltigkeit. Es ist zu erwarten, dass die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit

- gesellschaftliche Solidarität,
- ökologische Verantwortung und
- wirtschaftliche Leistungsfähigkeit

bei den Wirkungszielen wieder auftauchen. In diesem Sinne sind Wirkungsziele untereinander vernetzt und können auch miteinander konkurrieren.

Zu jedem Wirkungsziel (a) gehört eine Beurteilungsgrösse oder Indikator sowie ein Sollwert (b).



a) Wirkungsziele

Wirkungsziele bringen die politisch gewollten, generellen Zielsetzungen zum Ausdruck. Sie orientieren sich an den gesellschaftlichen Zielen, die durch die Politik legitimiert werden. Grundsätzlich kann dabei zwischen Wirkungszielen des Ordnungsstaates (z.B. zuverlässige Strafverfolgung oder Rechtssicherheit) und eher nutzenorientierten Wirkungszielen (z.B. Mobilität oder Existenzsicherung) unterschieden werden. Wirkungsziele werden auf der Ebene Leistungsbereiche formuliert (gelten jedoch dann auch in der Regel für alle Leistungen innerhalb dieses Bereichs). Sie geben in erster Linie die generelle „Ausrichtung“ an. Das Erreichen der Wirkungsziele liegt nicht allein in der Verantwortung der Verwaltung. Die Wirkungsziele sind eher mittel- bis langfristig beeinflussbar.

Oft lassen sich die Wirkungsziele aus dem übergeordneten Gesetz (v.a. Zweckartikel) herleiten: Bundesrecht, kantonales Recht, kommunales Recht.

Bei der Definition der Wirkungsziele stellen wir auf die vorgängig im Projekt definierten und von der Reformkommission sowie vom Gemeinderat genehmigten Wirkungen im Rahmen des Leistungskatalogs ab.

Beispiel (aus der Praxis einer anderen Stadt)

Leistungsbereich: Freizeit

Wirkung: Einwohnerinnen und Einwohner, können sich in den Park- und Sportanlagen erholen.

Wirkungsziel 1: Einwohnerinnen und Einwohnern steht ein vielfältiges Erholungsangebot zur Verfügung.

Wirkungsziel 2: Jugendliche sind in das gesellschaftliche Leben der Stadt integriert.

Wirkungsziel 3: In den Sportvereinen nimmt Jugendförderung eine bedeutende Stellung ein.

etc.

Exkurs: Leistungsziele

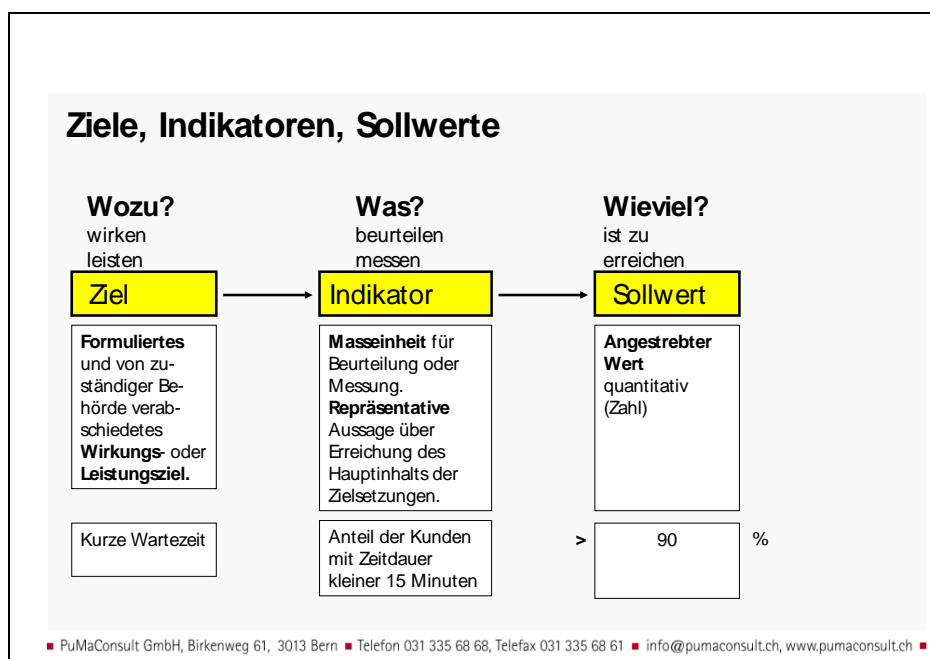
Leistungsziele beziehen sich auf die konkrete Leistungserstellung (z.B. kurze Wartezeit). Das Erreichen dieser Ziele kann mehrheitlich durch die Verwaltung

verantwortet werden. Sie werden auf Ebene Leistungen und Leistungsbereiche formuliert. Zur besseren Unterscheidung von Wirkungs- und Leistungszielen ist folgender Hinweis hilfreich: Leistungsziele, welche in der direkten Verantwortung der Verwaltung liegen, beziehen sich in der Regel auf folgende Aspekte:

- Qualität
- Quantität (Mengen)
- Fristen (Zeit)
- Kosten (z.B. Kostendeckungsgrad)
- Kontaktzufriedenheit der Leistungsempfängenden

Wirkungsziele hingegen beziehen sich auf den übergeordneten, gesellschaftlichen Nutzen oder die gesellschaftliche Ordnung.

b) Wirkungsindikatoren und Sollwerte



Ziel, Indikator und Sollwert bilden eine unzertrennliche Kette. Jedes Ziel wird mit Hilfe eines Indikators messbar oder zumindest beurteilbar gemacht. Welche genaue Grösse oder Höhe das Ziel anstrebt, gibt bei jedem Indikator ein Sollwert an. Wichtig beim Vorgehen zur Erarbeitung der Ziele: immer horizontal, d.h. Zielsetzung mit Indikator und Sollwert in einem Zusammenhang definieren, sonst besteht die Gefahr, dass es Indikatoren ohne Ziele gibt oder Ziele ohne Indikatoren.

Ein Indikator zeigt auf, was in Betracht gezogen wird, um die Erreichung der definierten Wirkungsziele zu überprüfen. Er gibt also Hinweise auf die Zielerreichung.

Weil Wirkungen jeweils nicht in ihrer Gesamtheit beeinflusst werden können, sondern nur teilweise, liefern Wirkungsindikatoren Informationen, welche die Wirkungserreichung beurteilen lassen (nicht messen). Es lässt sich damit die Frage beantworten: Stimmt die generelle Ausrichtung (Nicht aber die Frage: Macht die Verwaltung ihren Job gut?).

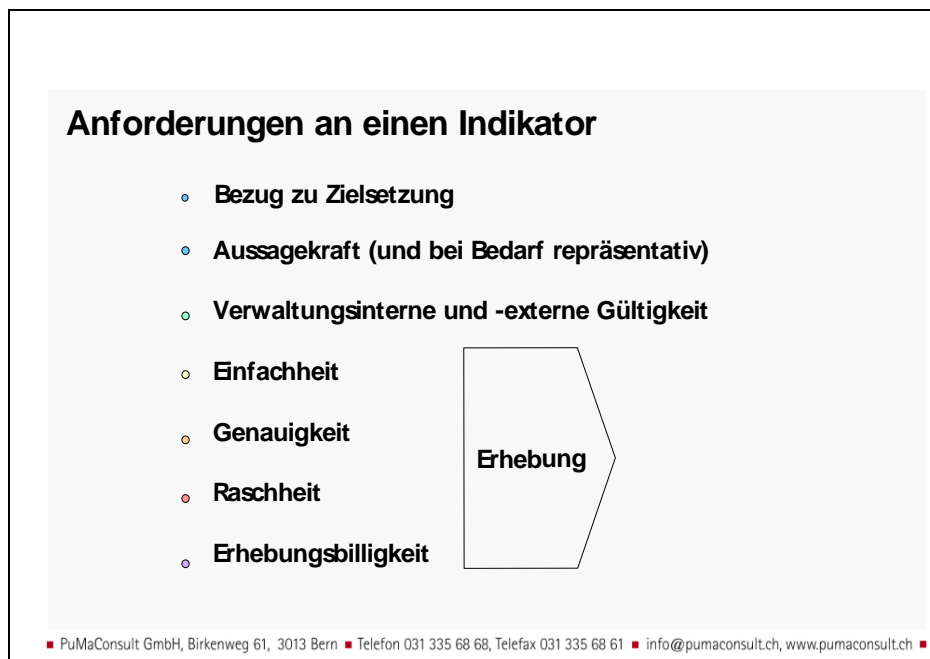
Die Definition von relevanten Wirkungsindikatoren kann anspruchsvoll sein, weil relativ abstrakte und sich langfristig konkretisierende Ziele zu beurteilen sind. Unter Umständen kann es in einer solchen Situation deshalb angezeigt sein, Rahmenbedingungen und Prozessvoraussetzungen, die nötig sind, um die Wirkung zu erreichen, indikatormässig zu erfassen (z.B.: Präventionsmassnahmen: Bekanntheit entsprechender Informationsangebote).

Ein Sollwert zeigt den erwünschten Zustand der Erreichung an.

Beispiele		
<i>Wirkungsziel</i>	<i>Indikator</i>	<i>Sollwert</i>
Einwohnerinnen und Einwohnern steht ein vielfältiges Erholungsangebot zur Verfügung.	Angebotene Sportarten	> 30 Stück
Jugendliche sind in das gesellschaftliche Leben der Stadt integriert.	Freizeitanteil, den die Jugendlichen (18-Jährige) in Burgdorf verbringen	> 50 %
In den Sportvereinen nimmt Jugendförderung eine bedeutende Stellung ein.	Anteil der Mitglieder im Juniorealter bei den durch die Stadt unterstützten Vereine	> 33 %

Bei der Festlegung eines Indikators gilt es, verschiedene Anforderungen zu berücksichtigen. Unerlässlich ist, dass ein Bezug zur Zielsetzung vorhanden ist. Idealerweise sollte er sich auf einen zentralen Aspekt der Wirkung beziehen.

Die Anforderungen an die Erhebung von Indikatoren lassen sich nicht immer unter einen Hut bringen, d.h. sie können auch miteinander konkurrieren (z.B. Einfachheit und Genauigkeit). Hier gilt es, einen möglichst Aussagekräftigen Indikator zu finden, der mit vertretbarem Aufwand erhoben werden kann.



Der Erhebungsaufwand kann reduziert werden, indem nicht immer Vollerhebungen durchgeführt werden. Stichproben sollten aber aussagekräftig bleiben und deutlich als Teilerhebung deklariert werden. Bei der Festlegung von Indikatoren gilt es auch zu berücksichtigen, dass Indikatoren der Revision unterstehen, d.h. die Abläufe bis zum Ausweis eines Ist-Wertes müssen transparent sein.

3. Anträge

Die Anträge werden 2009 zentral entwickelt und eingefügt.

4. Anhänge

Die Anhänge sind nicht weiter standardisiert. Es gilt die Regel, dass Anhänge in einem engen Zusammenhang zu den Doppelseiten stehen und einen Beitrag zur besseren Verständlichkeit leisten müssen. Im Zweifelsfall verzichtet man lieber auf einen Anhang.

5. Beilagen zum Leitfaden

- Übersicht Sachbereiche, Leistungsbereiche, Leistungen
- Strategische Leitsätze / Wirkungen pro Leistungsbereich
- Beispiel Strategischer Sachplan Raum, Bau und Umwelt (Pilot)