

## Postulat Häusermann (forum) betreffend Realisierungsgrad der budgetierten Investitionen

### 1 TEXT

*Der Gemeinderat wird beauftragt, geeignete Massnahmen zu treffen um den Realisierungsgrad der budgetierten Investitionsvorhaben auf 85% zu erhöhen (Mittelwert über eine 5 Jahresperiode).*

*Begründung:*

*Der Realisierungsgrad der Investitionen (bereinigt, gem. Ziff. 6 des Verwaltungsberichts zum Rechnungsabschluss) war in den letzten Jahren zum Teil deutlich unter den angestrebten 85%:*

2008	2009	2010	2011	2012
83%	71%	83%	74%	44%

*Das Investitionsvolumen wird jährlich in einem politischen Prozess festgelegt. Das finanzkompetente Organ soll die Gewissheit haben, dass das geplante Investitionsvolumen unter Berücksichtigung des angestrebten Realisierungsgrades auch wirklich realisiert wird. Investitionen dienen häufig zum Werterhalt der Infrastrukturanlagen, können diese nicht getätigt werden, so wird durch die fortschreitende Alterung ein Investitionsstau provoziert. Es liegt in der Natur von Investitionsprojekten, dass sich diese verzögern können. Dies bedingt eine gewisse Flexibilität bei der Umsetzung der Investitionsplanung. Vermutlich wäre es angezeigt, planungsfertige Projekte aus dem Folgejahr in Warteposition zu halten. So können die jährlichen bereitgestellten Mittel auch wirklich beansprucht werden.*

*Hinweis:*

*Die Infrastrukturanlagen im Gemeindevermögen (ohne gbm) beanspruchen zur Werterhaltung etwa folgende Mittel*

	Versicherungswert / Wiederbeschaffungswert	Abschreibungssatz / Wertverlust	Investitionsbedarf (jährlich)
Immobilien	ca. 180 Mio. CHF	2.5%....4%	4.5 .... 7.2 Mio. CHF
Mobilien	ca. 27 Mio. CHF	4%	1.1 Mio. CHF
Strassen	ca. 93 Mio. CHF	1.6%	1.5 Mio. CHF
Total	ca. 200 Mio. CHF		7 .... 9.8 Mio. CHF

*Das effektive Investitionsvolumen wird jährlich in einem politischen Prozess festgelegt. Die Prozesse und Ressourcen müssen auf diese Grössen aus-*

*gerichtet sein. Leider ist die strategische Unterhaltsplanung der Infrastrukturanlagen (Bericht Rohrer) nicht zugänglich, es ist davon auszugehen, dass darin bereits mittelfristig ca. 50 Mio. CHF Investitionsbedarf ausgewiesen werden.*

Muri bei Bern, 22.05.2013

Martin Häusermann

*V. Näf-Piera, B. Wegmüller, J. Stettler, B. Schneider, W. Thut, K. Hässig Vinzens, B. Fitze Wehrle, M. Graham, K. Jordi, B. Marti, M. Kämpf, M. Manz (13)*

## **2 ZWISCHENBERICHT DES GEMEINDERATES**

Das Postulat ist an der Parlamentssitzung vom 17. September 2013 einstimmig überwiesen worden.

### **2.1 Problematik**

Der Realisierungsgrad budgetierter Investitionen unterliegt naturgemäss gewissen Abweichungen, wie es dem Wesen der Planung entspricht. Insbesondere ist dies dann der Fall, wenn grössere Vorhaben sich verzögern und entsprechende Finanzaufwendungen nicht in dem Jahr, für das sie vorgesehen wurden, anfallen. Auch im Jahr 2012 traf dies auf einige grössere Vorhaben zu; diese sind im Anhang 4/1. mit Erläuterungen aufgeführt. Gesamthaft erweisen sich im Hochbau die gehäuften Personalwechsel in Schlüsselfunktionen, aber auch die Schulraumplanung als wesentliche Ursachen für Projektverzögerungen und einen damit reduzierten Realisierungsgrad. Für die meisten Verzögerungen lassen sich ausserordentliche Gründe anführen bzw. solche, die ausserhalb des direkten Einflussbereiches der Liegenschaftsverwaltung liegen. Zudem kommen die meisten Vorhaben wenige Jahre später zur Umsetzung, was keine gravierenden negativen Auswirkungen auf den Werterhalt hat. Jedoch darf der Realisierungsgrad nicht dauerhaft die Zielmarke erheblich unterschreiten, da sich sonst ein kaum abzuarbeitender Nachholbedarf auftürmt. Dies hätte effektiv eine Gefährdung des Werterhalts des Liegenschaftsbestandes zur Folge.

Der Realisierungsgrad des Jahres 2013 ist mit 54% erneut deutlich unter der Zielmarke von 85% geblieben, womit eine vertiefte Ursachenanalyse erforderlich wurde. Für Investitionspläne bis 2012 ist festzustellen, dass eine beträchtliche Zahl an Vorhaben als "pro memoria" geführt und mit CHF 1.00 veranschlagt wurden, womit deren effektive Erfordernis und der damit verbundene Umfang nicht dokumentiert wurde. Investitionen in Liegenschaften wurden über einen längeren Zeitraum nur für die dringlichsten Massnahmen getätigt. Der von der Bauverwaltung stets nach Erfordernissen abgebildete Investitionsbedarf wurde damit lange Zeit nur teilweise realisiert. Wenn es irgendwie möglich war, Finanzaufwendungen für Unterhaltsarbeiten aufzuschieben, wurde von der Möglichkeit Gebrauch gemacht; stattdessen wurden nur dringende Einzelmassnahmen umgesetzt.

Durch diese langjährige Praxis hat sich mittlerweile ein erheblicher Sanierungsstau ergeben. Die Liegenschaftspolitik hat sich unlängst geändert und wurde zugunsten einer transparenten und langfristig orientierten Liegenschaftsbeurteilung abgelöst. Der über längere Zeit entstandene Sanierungsstau wird in aktuellen Investitionsplänen offenbar, kann aber mit den

vorhandenen personellen Ressourcen der Bauverwaltung kaum bewältigt werden. Verschärfend wirken sich zudem die energetischen Zielsetzungen des BEakom aus, die eine Standarderhöhung der Liegenschaften mit einem entsprechenden Mehraufwand in der Sanierung (Kosten, Umfang, Dringlichkeit) zur Folge haben.

## 2.2 Analyse

Im zurückliegenden Jahr wurden unter Federführung des neuen Leiters Hochbau und Planung die internen Abläufe in der Liegenschaftsverwaltung, die Kapazitäten und die Rahmenbedingungen untersucht und mögliche Handlungsfelder aufgezeigt. Es wurden Abklärungen mit anderen Gemeinden zur Effizienz der Liegenschaftsverwaltung getroffen. Es zeigt sich, dass sowohl im Verhältnis zu - gemessen am Wert des Liegenschaftsbestandes - kleineren (Zollikofen) und grösseren (Köniz), aber auch insbesondere auch zu Gemeinden ähnlicher Grösse (Langenthal) unsere Gemeinde hinsichtlich der Personalressourcen schlank aufgestellt ist (in Mio. CHF GVB-Wert je Stellen-% Mitarbeiter):

Zollikofen	2.7 <sup>1</sup>
<b>Muri</b>	<b>2.3<sup>2</sup></b>
Langenthal	2.3
Köniz	2.0

Die vorhandenen Personalkapazitäten sind jedoch für die anstehenden Herausforderungen nicht ausreichend. Insgesamt stehen 75 Stellenprozente zur Vorbereitung und Durchführung (kleine Vorhaben) bzw. Begleitung (grössere Vorhaben) von Investitionsprojekten zur Verfügung. Die Stellenprozente sind zudem auf drei Mitarbeiter verteilt, die in weiteren Ressorts tätig sind; damit werden die Kapazitäten anfällig dafür, ob gerade grössere Aufgaben in der Ortsplanung anstehen oder vermehrt Baubewilligungen zu bearbeiten sind. Dem steht ein Investitionsvolumen von CHF 5 – 6.5 Mio. p.a. gegenüber. Ein naheliegender Reflex wäre es, eine Aufstockung des Personals zu fordern, was jedoch dauerhaft hohe Fixkosten zu schaffen droht und für eine zwar mehrjährige, aber vorübergehende Herausforderung (Investitionsstau) nur bedingt geeignet ist. Zudem ist zu berücksichtigen, dass z.B. Zollikofen zwar nur 75% des Immobilienvermögens unserer Gemeinde verwaltet, dies jedoch mit zwei bis fünf Projektkrediten pro Jahr bewirtschaftet, während in unserer Gemeinde mit rund 60 Projektierungskrediten ein Mehrfaches erforderlich ist, was mit erheblichen Auswirkungen im Bearbeitungsaufwand verbunden ist! Es ist also ebenfalls ein Optimierungspotenzial in Kompetenzen und Abläufen zu erwarten.

Daher werden folgende Massnahmen zur Steigerung der Effektivität der Liegenschaftsverwaltung geprüft:

<sup>1</sup> Inkl. PK-Vermögen jedoch mit geringerem Bewirtschaftungsaufwand

<sup>2</sup> 75 Stellenprozente bewirtschaften 171.8 Mio. GVB-Vermögen

### a. Strategie

- Entwicklung einer konsistenten Liegenschaftsstrategie und anschließendes Bereinigen des Liegenschaftsportfolios.
- Überprüfung der Kriterien der Vermögenszuweisung. Suche nach einer möglichst engen Abgrenzung des Verwaltungsvermögens und damit eines Ausbaus des Finanzvermögens. Konzentration auf Kernaufgaben.
- Klarere Differenzierung zwischen Verwaltungs- und Finanzvermögen, insbesondere im Hinblick auf politische Überlegungen und Renditeziele. Überprüfung und transparente Ausweisung von politischen Zielen, die u.U. im Konflikt mit rein wirtschaftlichen Zielen stehen.
- Zyklische Überprüfung von Strategie und Portfolio: In Abständen von z.B. fünf Jahren wäre der Liegenschaftsbestand durch einen externen Spezialisten zu überprüfen, der Empfehlungen abgibt (analog Bericht Rohrer zu energetischen Sanierungen).

**Zwischenfazit:** Es geht darum, die richtigen Liegenschaften im öffentlichen Eigentum zu haben und diese mit adäquaten Zielsetzungen zu versehen. Eine "Liegenschaftsstrategie" ist Legislaturziel und befindet sich derzeit in der Entwicklung.

Aktuell sind die Gemeindefinanzen auf das System HRM2 umzustellen. In diesem Zusammenhang werden auch die Vermögenszuweisungen aufgrund aktualisierter Kriterien zu überprüfen sein. Eine vorgängige Prüfung auf Veranlagung der Liegenschaften wurde als nicht sinnvoll erachtet; folglich wird die Bewertung zusammen mit dem neuen Finanzverwalter im Rahmen der Umsetzung des HRM2 erfolgen.

### b. Privates Management der Liegenschaften des Finanzvermögens

- Externes Management des Finanz- / Verwaltungsvermögens: Private Dienstleister können mit grösseren Skaleneffekten die Liegenschaften sehr effizient und professionell verwalten. Dadurch, dass sich das Mandat über das gesamte und aufgestockte Finanzvermögen erstreckt, führt dies zu einer substanziellen Entlastung der Liegenschaftsverwaltung der Gemeinde, steht aber gleichzeitig nicht im Konflikt mit gesellschaftlichen oder politischen Zielsetzungen. Sämtliche Liegenschaften bleiben im öffentlichen Eigentum.
- Erweitertes Mandat: Das Management der Finanzliegenschaften erfolgt mit weiter gehenden Befugnissen, als dies derzeit in der Zusammenarbeit der externen Liegenschaftsverwaltung erfolgt, da hier die Entlastung noch nicht weit genug geht.
- Vergabe unter Konkurrenz in Intervallen: Die Mandate sind langfristig orientiert, werden aber in regelmässigen Abständen unter Konkurrenz neu vergeben. Damit sind marktfähige Konditionen und eine wirtschaftliche Bewirtschaftung sicher gestellt.
- Qualitätssicherung durch die Liegenschaftsverwaltung: Der Liegenschaftsverwaltung obliegt es, die Einhaltung der Vorgaben und Zielsetzungen sicher zu stellen. Damit muss gewährleistet sein, dass die Dienstleistungsqualität gegenüber den Bürgern nicht unter kurzfristigem Profitstreben der externen Dienstleister leidet. Dieses Controlling beschränkt sich jedoch im Operativen auf die Überprüfung von Abrechnungen, Stichproben von Liegenschaften und dem Nachgehen von Reklamationen. Besonderes Augenmerk ist auf eine qualifizierte Vertragsgestaltung der Mandate zu legen.

**Zwischenfazit:** Die Rückmeldungen zu solchen Lösungen von vergleichbaren Gemeinden sind durchwachsen. Insbesondere unklare Voraussetzungen wie z.B. inadäquate Vermögenszuweisungen erzeugen Konflikte zwischen Verwaltungsauftrag und Ertragszielen. Folglich können erweiterte Aufträge nur nach Klärung der strategischen Voraussetzungen (s.o.) vergeben werden. Zu klären ist zudem, ob der grössere Nutzen im Budget- oder im Investitionsbereich liegt.

### c. Stärkere Involvierung von Planern in der Projektvorbereitung

- Neuzuschnitt der Leistungsphasen: Frühere Begleitung durch externe Architekten, die auch die Planersubmission übernehmen. Wechsel der Leistungsschnittstelle von Bauprojekt - Ausschreibung zu Vorprojekt - Bauprojekt.
- Optionale Qualitätssicherung: Flankierend könnten qualitätssichernde Massnahmen geprüft werden ("plancontrol"). Die Erhöhung von Schwellenwerten in der Beschaffung begünstigt diese Massnahme.

**Zwischenfazit:** Das Entlastungspotenzial ist gross, da insbesondere die Vorbereitung grösserer Vorhaben mit Bedarfsanalyse, Projektdefinition und Ausschreibung sowie Beauftragung der relevanten Planer sehr zeitintensiv und anfällig für Störungen ist. Sobald die Planer erst mandatiert sind, erweisen sich Projekte als sehr stetig in der Abwicklung. Bisher umfassen Planermandate im 'Freihändigen Verfahren' die Vor- und Bauprojektphase, und anschliessend im 'Offenen Verfahren' die Ausschreibungsplanung bis und mit Realisierung und Projektabschluss. Die Praxis erwies sich als teilweise unglücklich, da mit einem Mandatswechsel zwischen Bauprojekt- und Ausschreibungsphase im Projekt sehr viel Wissen verloren ging. Der Neuzuschnitt der Leistungsphasen soll eine Beauftragung bereits in den Vorstudien erleichtern und eine durchgängige Bearbeitung bis einschliesslich Vorprojekt ermöglichen. Die Neuausschreibung der Planung umfasste dann die Bauprojektphase bis und mit Projektabschluss. Dies führt jedoch zu veränderten Auftragsvolumina und gerät mit Einbeziehung des Vorprojekts an die Grenzen des 'Freihändigen Verfahrens'. Daher ist die Umsetzung des Ansatzes verknüpft mit nachfolgender Massnahme.

### d. Änderung der Weisung über das Beschaffungswesen

- Erhöhung von Schwellenwerten der Gemeinde auf kantonale Vorgaben. Gerade bei Werkleistung entstehen eine spürbare Erleichterung des Verfahrens und ein wachsender Handlungsspielraum.
- Begegnung der wachsenden Beschwerdefreudigkeit der Unternehmer im 'Offenen Verfahren'. Es hat sich bei den Unternehmern die Praxis etabliert, Ausschreibungen im Vorfeld nur nachlässig zu studieren und unvollständige Dokumente einzureichen. Stattdessen wird bei negativen Bescheiden eher eine Beschwerde veranlasst, die - obwohl oft aussichtslos - in der Regel kostenfrei ist. Es darf unterstellt werden, dass die Beschwerde mitunter auch missbraucht wird.
- Angemessene Berücksichtigung des heimischen Gewerbes: Höher-schwellige freihändige und Einladungsverfahren bieten einen grösseren Spielraum als das offene Verfahren, um das lokale Gewerbe zu beauftragen. Dies steht nicht im Widerspruch zur wirtschaftlichen Vergabe. Es trägt sozialen und ökologischen Aspekten Rechnung und kann somit ganzheitlich nachhaltig sein. Momentan basiert man auf ökologischen Zuschlagsfaktoren und Lehrlingsboni; Instrumente, die der Rechtsprechung immer weniger Stand halten.

**Zwischenfazit:** Das Beschaffungswesen wird derzeit auf kantonaler Ebene revidiert und die Aktualisierung wird für Anfang Oktober laufenden Jahres erwartet. Ein Vorpreschen auf Gemeindeebene ist nicht zielführend. Daher wird der Ansatz aufgrund der neuen Regularien geprüft und weiterverfolgt.

#### e. Befristeter Kapazitätenausbau der Liegenschaftsverwaltung

- Der derzeitige Liegenschaftsverwalter geht bis spätestens 2021 in den Ruhestand; für eine Nachfolge ist rechtzeitig Sorge zu tragen.
- Eine vorgezogene Anstellung des Nachfolgers würde für eine begrenzte Zeit wichtige zusätzliche Personalkapazitäten schaffen, um den Sanierungsstau in den Liegenschaften abzubauen.
- Ein vorteilhafter Nebeneffekt ist, dass eine mehrjährige Überlappung einen maximalen Know-how-Transfer der Funktion ermöglicht.

**Zwischenfazit:** Während von einem pauschalen Kapazitätenausbau eingangs Abstand genommen wurde, hat die befristete Lösung den Reiz, eine temporäre Aufstockung für ein temporäres Problem zu leisten. Die exklusive Zuweisung der Übergangsstelle an die Investitionsprojekte verspricht eine sehr rasche, effektive und beständige Problemlösung. Die Darstellung der Variante 2 im Anhang 4/2 indiziert, dass diese Aufstockung genügen würde, um die Herausforderung zu bewältigen.

## 2.3 Fazit und weiteres Vorgehen

Alle fünf Ansätze erscheinen aussichtsreich, die Effektivität der Liegenschaftsverwaltung markant zu verbessern und werden daher parallel weiterverfolgt. Dennoch ist eine schnelle Abhilfe nicht zu erwarten. Aufgrund der Langfristigkeit von Investitionsvorhaben würde sich auch bei sofortigen Gegenmassnahmen das sukzessiven Anheben des Realisierungsgrades auf den Zielwert >85% verzögert einstellen.

Massnahme	2014		2015				2016				2017	
	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	
Entw. Liegenschaftsstrategie	■	■										
Beurteilung Portfolio	■	■										
Neuzuschnitt Vermögen			■	■								
Aktive Immobilienbewirtschaftung												
Portfoliobereinigung					■	■	laufend					
Zyklische Neubewertung					Alle 5 Jahre							
Priv. Mgmt. Finanzvermögen												
Entwicklung Leistungsmodell			■	■								
Implementierung/Anwendung					■	Alle 5 - 10 Jahre						
Involv. Planer Proj.-Vorbereitung												
Entwicklung Leistungsmodell	■	■										
Implementierung/Anwendung			■	■								
Änderung Weisung Beschaffung		■										
Temp. Ausbau Personalkapazitäten		■	■ Bis 2021									

**3 ANTRAG**

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir dem Grossen Gemeinderat, folgenden

**Beschluss**

zu fassen:

Vom Zwischenbericht wird Kenntnis genommen.

Muri bei Bern, 1. September 2014

GEMEINDERAT MURI BEI BERN  
Der Präsident: Die Sekretärin:

Thomas Hanke Karin Pulfer

## 4

## ANHANG

## 4.1

**Erläuterung von Abweichungen ( $\Delta$ ) gegenüber Investitionsplan 2012  
> CHF 100'000 (TCHF 100)**

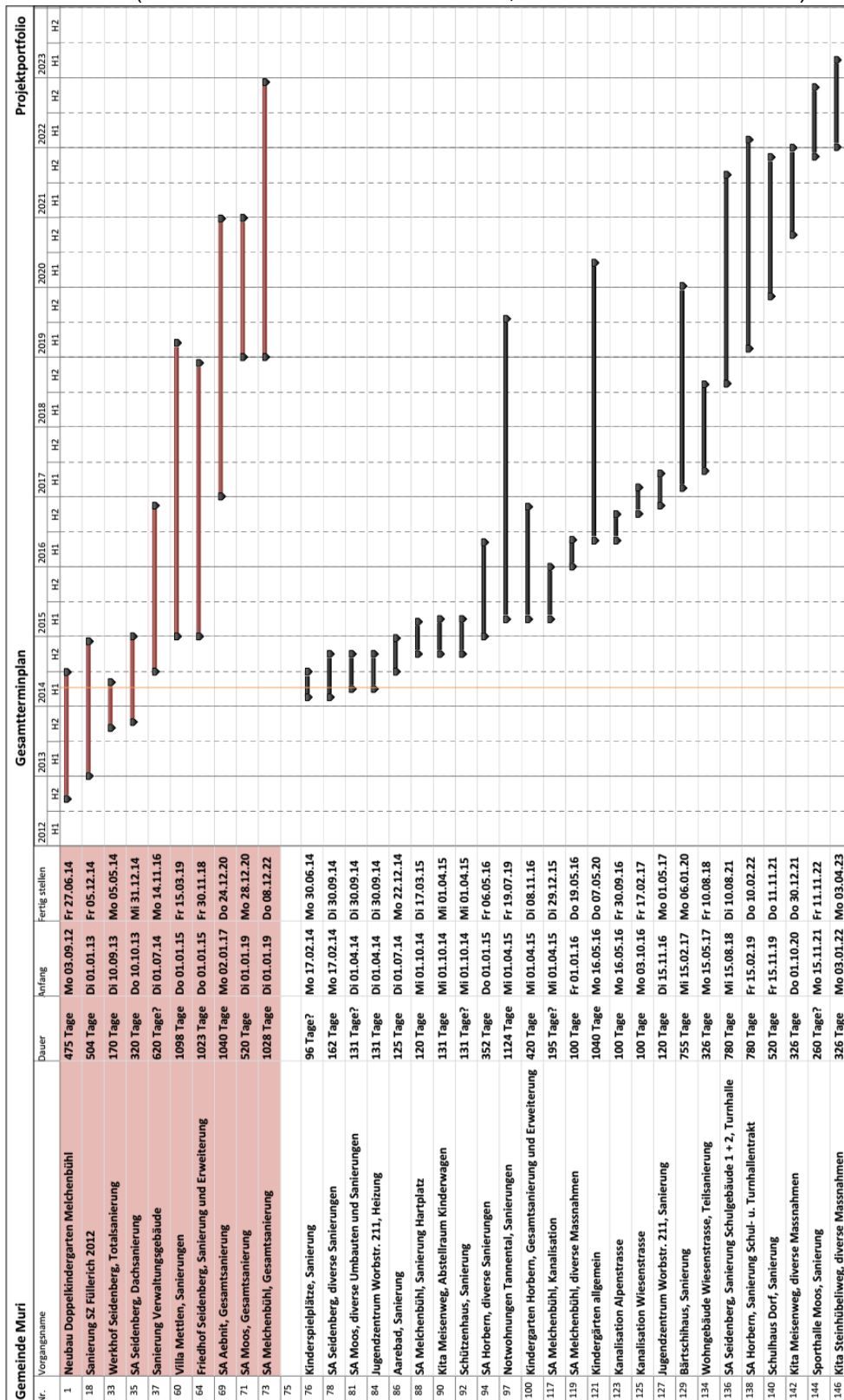
- 090 Verwaltungsliegenschaft Thunstrasse 74 ( $\Delta$  TCHF 219): Das Vorhaben wurde aufgrund personeller Wechsel des Leiters Hochbau und Planung und im Gemeindepräsidium sistiert.
- 200 Neubau Doppelkindergarten Melchenbühl ( $\Delta$  TCHF 100): Die Schulraumplanung und daraus resultierende Variantenabklärungen machten eine Verschiebung erforderlich. Das Vorhaben ist nahezu abgeschlossen.
- 217 Schule Aebnit, Sanierung Wärmeerzeugung ( $\Delta$  TCHF 140): Eine Projektoptimierung infolge einer in Aussicht gestellten Gesamtsanierung der Heizung machten einen Aufschub erforderlich.
- 217 Schule Seidenberg, Sanierung Dach u. Dachfenster ( $\Delta$  TCHF 800): Verzögerungen erfolgten wegen der Schulraumplanung.
- 217 Schule Horbern, Sanierung Wärmeerzeugung ( $\Delta$  TCHF 105): Investition wurde wegen mangelnder Dringlichkeit zurückgestellt.
- 341 Aarebad, Reparaturen Wasserverlust ( $\Delta$  TCHF 124): Darstellung aus der Motion ist der Bauverwaltung unverständlich. Arbeiten wurden 2012 vollumfänglich abgeschlossen, erwiesen jedoch erfreulicherweise eine beachtliche Kreditunterschreitung auf (CHF 115'645 von CHF 151'300).
- 343 Gesamtsanierung Füllerich ( $\Delta$  TCHF 600): Aufschub aufgrund personeller Wechsel des Leiters Hochbau und Planung (=Projektleiter) und der Ressortleitung. Das Vorhaben wird diesen Herbst fertiggestellt.
- 07 Sanierung Wohnungen Werkhofgebäude ( $\Delta$  TCHF 250): Zusätzliche Abklärungen der energetischen Planung führten zu Verzögerungen. Das Vorhaben ist mittlerweile abgeschlossen.





Realisierungskapazität der Liegenschaftsverwaltung von CHF 2 - 2.5 Mio. gegenüber.

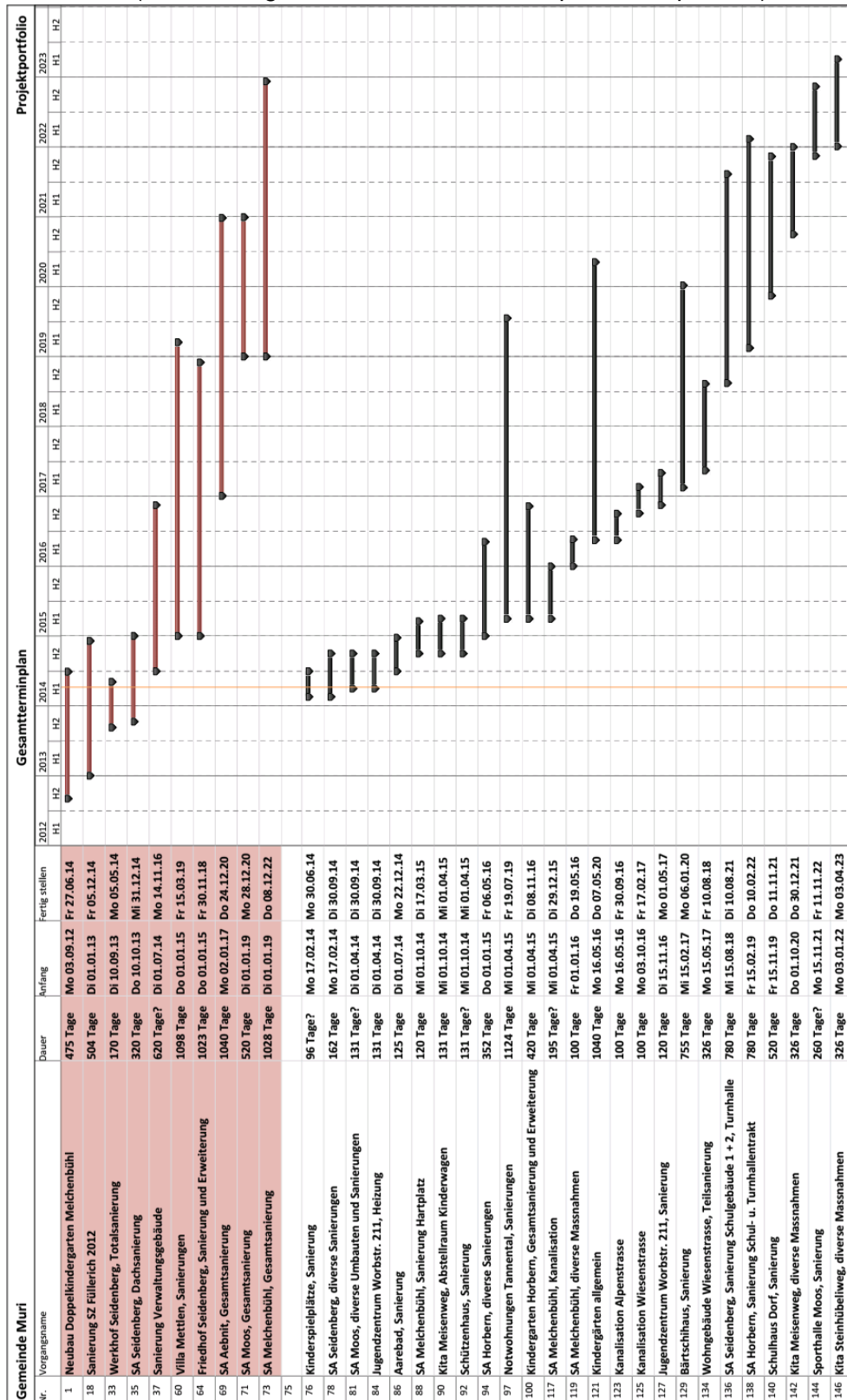
**Variante 1** (bestehende Personalressourcen, resultierender Zeitbedarf)



Selbst mit einer optimistischen Annahme, dass mit Umsetzung von Massnahmen die Effektivität der Bauverwaltung steigt (parallel 3 grosse und 4 kleine Projekte), verdoppelt sich der Bearbeitungszeitraum zur Bewältigung

der Projekte bis 2022. Man schiebt damit "eine Welle vor sich her", die aufgrund nachwachsender Investitionsprojekte nicht abgearbeitet werden kann. Die BEakom-Ziele sind so nicht erfüllbar.

Variante 2 (Zeitbedarf gem. baul. Erfordernis, Kapazitätenoptimiert)



Die resultierende Projektierungsdichte umfasst parallel bis zu 5 grosse und 8 kleine Vorhaben, was mehr als einer Verdopplung gegenüber den heutigen Möglichkeiten mit 75 Stellenprozent entspricht.