

16.04.22/16.13

**Postulat Romaine Rogenmoser betreffend Wirkungsorientierter Verwaltungsführung
Antwort des Stadtrats**

Postulat von	Gemeinderätin Romaine Rogenmoser
Datum des Postulats	23. Juni 2014
Titel des Postulats	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung
Datum und Begründung und Überweisung im Gemeinderat	1. September 2014
Frist für Bericht und Antrag	1. März 2015 (Art. 46, Abs. 9 Geschäftsordnung des Gemeinderats)

Wortlaut des Postulats

„Der Stadtrat wird eingeladen, alternative Führungs- und Steuerungsmodelle zur Wirkungsorientierten Verwaltungsführung zu prüfen.“

Das Postulat wurde dem Geschäftsfeld Management Dienste zur Vorbereitung der Antwort zugewiesen.

Der Stadtrat **beschliesst**:

1. Das Postulat von Romaine Rogenmoser betreffend Wirkungsorientierter Verwaltungsführung wird wie folgt beantwortet:
Heutige Situation
Die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) wird in der Stadtverwaltung Bülach seit 2006 flächendeckend angewandt. Mit der Revision der Gemeindeordnung im Jahr 2001 wurden die Voraussetzungen für dieses Steuerungs- und Führungsinstrument geschaffen. Im Projekt WoV 2009 wurde zusammen mit den Fachkommissionen und der Rechnungsprüfungskommission die Gestaltung von WoV überprüft und den damaligen Bedürfnissen angepasst. Unter anderem wurde der WoV-Bericht neu gestaltet und verschiedene neue Elemente wie z.B. Steuerungsgrössen, Kennzahlen, Kostendeckungsgrad eingeführt. Gemäss Beschluss des Gemeinderats müssen Leistungen an Dritte kostendeckend verrechnet werden. Damit dies möglich ist, werden die Vorkostenstellen auf die Produkte umgelegt. Diese neuen Anforderungen führten zu einer erhöhten Komplexität von WoV.



Alternativen zu WoV

Zur finanziellen Führung und Steuerung eines Unternehmens – auch in der öffentlichen Verwaltung – gibt es lediglich zwei Instrumente: die Finanzbuchhaltung sowie die Betriebsbuchhaltung (Kostenrechnung), wobei nur letztere Kosten mit Leistungen verknüpft. Der Unterschied besteht vor allem in der Ausgestaltung der Betriebsbuchhaltung, wo ein gewisser Spielraum besteht. Das Führen einer Betriebsbuchhaltung ist Voraussetzung für WoV. Neben WoV in der heutigen Form sind deshalb folgende Alternativen denkbar:

- HRM1/HRM2 – Harmonisiertes Rechnungs-Modell 1 und 2 (Finanzbuchhaltung)
- HRM1/HRM2 erweitert (Finanzbuchhaltung mit ergänzenden Informationen)
- IAFP – Integrierter Aufgaben –und Finanzplan (rollende mittelfristige Planung von Leistungen und Ressourcen)
- WoV – optimiert (weniger komplex, transparenter, weitere Instrumente innerhalb von WoV zur Steuerung sind geprüft und wo sinnvoll ergänzt)

Prozess zur Beantwortung des Postulats von Romaine Rogenmoser

In diesen Prozess wurden alle Ebenen der Stadt Bülach, der Gemeinderat mit der Präsidentin, dem Vizepräsidenten und den Präsidien der Fachkommissionen sowie der Rechnungsprüfungskommission im Rahmen der Koordinationsgruppe WoV, der Stadtrat im Rahmen des WoV-Ausschusses und die Geschäftsleitung, einbezogen. Gleichzeitig interessierte auch die Frage, wie andere (WoV)-Städte in vergleichbarer Grösse diese Aufgabe lösen.

Haltung der Koordinationsgruppe WoV (Präsidium und Vizepräsidium Gemeinderat, Präsidien Fachkommissionen und Rechnungsprüfungskommission)

Die Mitglieder der Koordinationsgruppe WoV haben die möglichen Alternativen zu WoV diskutiert und kommen zu folgendem Schluss:

- WoV ist ein gutes Instrument und es soll nicht darauf verzichtet werden. Um es möglichst erfolgreich einzusetzen, sind folgende Faktoren unabdingbar: Verständnis von WoV, Einhalten der Regeln und intensiver Dialog.
- Damit der Gemeinderat besser führen kann, sind eine weniger hohe Komplexität, eine höhere Transparenz sowie weitere Instrumente zur Steuerung wünschenswert.

Eine rein finanzielle Führung und Steuerung mit HRM1/HRM2 wird nicht begrüsst.



Haltung des WoV-Ausschusses (Vertreter des Stadtrats)

Die Vertreter des Stadtrats sprechen sich grundsätzlich für WoV aus, aber:

- Der Grundgedanke von WoV, die betriebswirtschaftliche Steuerung der Stadt Bülach, ist gut. Der administrative Aufwand für WoV ist zu gross.
- Eine einfachere und weniger komplexe Version von WoV ist wünschenswert (Stichwort best practice).
- Eine Zukunft ohne Kostenrechnung ist kaum vorstellbar und nicht wünschenswert. Die reine Finanzbuchhaltung (HRM1/HRM2) entspricht nicht den Anforderungen von Gemeinderat und Stadtrat an ein Führungs- und Steuerungsinstrument der Stadt Bülach. Sie ist deshalb aus Sicht des WoV-Ausschusses keine zielführende Lösung.

Der WoV-Ausschuss hat die möglichen Alternativen zu WoV geprüft und aus seiner Sicht ist das Rechnungsmodell HRM1/HRM2 alleine für die Führung und Steuerung der Stadtverwaltung Bülach zu wenig transparent und aussagekräftig. Der Stadtrat stellt fest, dass es nicht die Lösung gibt. Es stehen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung und jede Stadt entscheidet für sich, was sie für die Führung und Steuerung braucht. Der Stadtrat möchte z.B. nicht darauf verzichten, die Kosten für eine Leistungsgruppe zu kennen und die volle Kostendeckung für Leistungen an Dritte zu gewährleisten. Er empfiehlt deshalb, folgende Möglichkeiten genauer zu prüfen:

- Variante A: eine weniger komplexe Ausgestaltung von WoV (best practice) und
- Variante B: der IAFP, Integrierter Aufgaben- und Finanzplan.

Im Vergleich zu den jährlichen Produktgruppen-Budgets mit WoV dehnt der IAFP den Planungshorizont auf vier Jahre aus. In der Regel ist der IAFP mit den Legislatorschwerpunkten gekoppelt und wird jährlich rollend aktualisiert. Als mittelfristig orientiertes Führungs- und Planungsinstrument des Stadtrats informiert der IAFP auf einer höheren Ebene und zeigt weniger detaillierte Informationen als WoV. Er wird dem Gemeinderat zur Kenntnisnahme unterbreitet. Dies ist ein möglicher Grund, weshalb der IAFP mit Ausnahme von Zürich fast ausschliesslich auf kantonaler Ebene eingesetzt wird. Es gibt auch Städte z.B. Illnau-Effretikon und Gossau, welche ihr Führungs- und Planungsinstrument IAFP nennen, obwohl es per Definition kein IAFP ist.

Der Stadtrat wollte zudem wissen, wie andere Städte im Kanton in vergleichbarer Grösse diese Aufgabe meistern. Eine Umfrage bei acht Zürcher Städten (Adliswil, Dietikon, Kloten, Schlieren, Thalwil, Volketswil, Wädenswil und Wetzikon) zeigt, dass lediglich eine flächendeckend mit WoV arbeitet, zwei haben in bestimmten Bereichen Globalbudgets eingeführt und arbeiten ansonsten mit HRM1. Fünf Städte arbeiten ausschliesslich mit HRM1. Städte, welche ausschliesslich eine Finanzbuchhaltung (HRM1) führen, beklagen zum Teil, dass ihnen zu wenig Informationen für Entscheide zur Verfügung stünden. Um ein vollständigeres Bild vor allem von WoV-Städten zu



erhalten, wurde die Umfrage auf sieben, zum Teil grössere WoV-Städte (Aarau, Baden, Luzern, Reinach BL, Thun, Uster und Zürich) in der Deutschschweiz ausgedehnt. In diesen Städten ist WoV gut verankert und etabliert. Keine stellt WoV grundsätzlich in Frage. Sie stellen jedoch alle fest, dass WoV in der heutigen Form aufwändig, nicht immer genügend transparent und sehr komplex ist. Der Bedarf die Ausgestaltung von WoV zu prüfen, ist bei fast allen befragten Städten gegeben. Da im Moment andere Themen im Fokus stehen, findet zur Zeit keine Überprüfung statt. Denn grundsätzlich funktioniert das System WoV sehr gut.

Haltung der Geschäftsleitung

- Unabhängig vom Instrument, welches der Gemeinderat und der Stadtrat für ihre Steuerung wählen, ist die Kostenrechnung (=Betriebsbuchhaltung) für die Geschäftsleitung zur Erfüllung ihrer Aufgabe unabdingbar.
- Die Verknüpfung von Leistungen und Kosten ist sinnvoll.
- In ihrer heutigen Ausgestaltung stösst WoV mit der hohen Komplexität an Grenzen.
- Die Umlagen haben zu dieser hohen Komplexität beigetragen.
- Für die Geschäftsleitung ist es wichtig, das Führungs- und Steuerungsinstrument so zu gestalten, dass alle Ebenen bedürfnisgerecht bedient werden können.

Fazit

Die Gremien aller drei Ebenen (Koordinationsgruppe WoV, WoV-Ausschuss und Geschäftsleitung) kommen übereinstimmend zum Schluss, dass WoV grundsätzlich ein gutes, wenn auch sehr anspruchvolles Instrument ist. Neben dem IAFP verknüpft es als einziges Instrument die Kosten mit Leistungen. WoV erfüllt die Ansprüche der Führungsgremien in einem hohen Mass, ist in der heutigen Ausgestaltung jedoch zu komplex und zu wenig transparent. Nach Einschätzung der WoV-Gremien wäre die Variante A (best practice WoV) der Variante B (IAFP) vorzuziehen. Sie sind der Meinung, die Möglichkeiten und Aussagekraft mit WoV entspreche den Anforderungen an ein Führungs- und Steuerungsinstrument besser als ein IAFP. In ihren Erwägungen berücksichtigen die WoV-Gremien auch, dass WoV in Bülach seit nahezu 10 Jahren erfolgreich flächendeckend eingesetzt wird, gut etabliert ist und grundsätzlich gut funktioniert. Aus ihrer Sicht wäre die Variante B sehr zeit- und kostenintensiv, ohne einen entsprechenden Mehrwert zu bieten und spricht sich deshalb für die Weiterbearbeitung von Variante A aus.

Basierend auf diesen Erwägungen lehnt der Stadtrat eine weiterführende Prüfung von Alternativen zu WoV ab und schlägt dem Gemeinderat eine Optimierung des bestehenden Systems vor.



Weiteres Vorgehen

Aufgrund der heutigen Situation könnte aus Sicht des Stadtrats, die weitere Bearbeitung der Variante A in zwei Phasen vorgenommen werden:

Phase 1 – Sofortmassnahmen

Die Koordinationsgruppe WoV definierte drei erste Felder mit Handlungsbedarf an ihrer letzten Sitzung im Oktober 2014. Stadtrat und Verwaltung prüfen deren Umsetzung auf den Voranschlag 2016:

1. Der WoV-Bericht soll entschlackt werden. So sollen z.B. Zeilen ohne Steuerungsgrösse nicht mehr angezeigt werden.
2. Die Umlagen sollen detaillierter und damit transparenter dargestellt werden.
3. Aus den Dienstleistungen Dritte soll ersichtlich sein, welche Kosten für das Outsourcing von Leistungen entstanden sind.

Phase 2 – Vom WoV-Bericht zum Leistungsbericht

Im Sinne von best practice entsteht anstelle des heutigen WoV-Berichts neu ein Leistungsbericht zur Tätigkeit der Stadtverwaltung Bülach. Darin soll die Berichterstattung auf jede einzelne Produktgruppe abgestimmt werden, indem aus den heutigen Instrumenten HRM1 und WoV die dafür notwendigen Elemente gewählt werden. Aufgrund des hohen Nutzens der Kostenrechnung empfiehlt der Stadtrat diese weiter zu führen und damit die Globalbudgets pro Produktgruppe beizubehalten. Zusammen mit der Produktliste könnte das Globalbudget als Mindeststandard für jeden Produktgruppen-Bericht gelten. Als erstes Merkmal zur Klärung der Frage, welche weiteren WoV-Elemente in welcher Produktgruppe Sinn machen könnten, ist die Unterscheidung in mehr oder weniger stark regulierte und freiwillige Leistungen denkbar. Damit der neue Bericht möglichst alle Ansprüche von Gemeinderat und Stadtrat erfüllen kann, erachtet der Stadtrat eine enge Zusammenarbeit dieser beiden Gremien als wichtigen Erfolgsfaktor. Der Stadtrat plant, der Koordinationsgruppe WoV im Herbst 2015 einen Lösungsvorschlag zu unterbreiten. Eine weitere zeitliche Planung ist nach der Vernehmlassung in der Koordinationsgruppe WoV und fundierten Abklärungen in Bezug auf die technische Umsetzung möglich. Grundsätzlich verfolgt der Stadtrat das Ziel, auf den Voranschlag 2017 erste Resultate umzusetzen.

2. Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, vom Bericht zum Postulat von Romaine Roggenmoser betreffend Wirkungsorientierter Verwaltungsführung Kenntnis zu nehmen und das Postulat als erledigt von der Pendenzenliste abzuschreiben.

Protokoll Auszug



Behörde Stadtrat

Beschluss-Nr. 55

Sitzung vom 25. Februar 2015

3. Mitteilung an:

- a) Julia Pfister, Präsidentin des Gemeinderats
- b) Mitglieder des Gemeinderats
- c) Susanna Lucio, Ratssekretärin
- d) Mitglieder des Stadtrats
- e) Mitglieder der Geschäftsleitung
- f) Irène Schönenberger, Controllerin
- g) Medien
- h) Abonnenten für GR-Drucksachen

Stadtrat Bülach

Mark Eberli
Stadtpräsident

Christian Mühlethaler
Stadtschreiber