

Beilage 1

Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV)

WoV-Broschüre

Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Stadt Bülach –
Grundlagen und Leitfaden

14. November 2011



Inhaltsverzeichnis

0.	Einleitung.....	4
0.1	Abgrenzung der WoV-Broschüre.....	4
0.2	Weitere Führungs- und Steuerungsinstrumente von Gemeinderat und Stadtrat.....	4
1.	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV).....	5
1.1	Was heisst WoV?.....	5
1.2	Ziele und Grundsätze von WoV.....	5
1.3	WoV in Bülach.....	6
1.4	Rechtliche Rahmenbedingungen.....	6
2.	Strukturen für die Umsetzung von WoV in Bülach.....	7
2.1	Koordinationsgruppe WoV.....	7
2.2	WoV-Ausschuss.....	8
3.	WoV-Instrumente der Legislative (Gemeinderat).....	9
3.1	Produktgruppen.....	10
3.2	Wirkungsziele.....	10
3.3	Steuerungsgrössen.....	10
3.4	Produktliste.....	10
3.5	Globalbudget.....	10
3.6	WoV-Rückstellungen.....	11
3.7	WoV-Rücklagen.....	11
4.	WoV-Instrumente der Exekutive (Stadtrat).....	12
4.1	Produkte.....	12
4.2	Leistungsziele.....	12
4.3	Leistungsindikatoren.....	12
4.4	Kennzahlen.....	12
5.	WoV-Bericht.....	13
5.1	Beschlussteil Gemeinderat.....	13
5.2	Berichterstattung zur Produktgruppe.....	14
5.3	Informationsteil Gemeinderat und Beschlussteil Stadtrat.....	14
6.	Erläuterungen zu Inhalt und Ablauf der Prüfungstätigkeiten.....	15
6.1	Aufgaben der Kommissionen.....	15
6.1.1	Rechnungsprüfungskommission.....	15
6.1.2	Fachkommissionen.....	16
6.1.3	Prüfung der Zweckverbände und interkommunalen Anstalten.....	16



6.2	Prüfung des Voranschlages	17
6.2.1	Prüfungsthemen	17
6.2.2	Grundlagen für die Prüfung.....	17
6.2.3	Planung der Prüfung.....	17
6.2.4	Änderung von Wirkungszielen und Steuerungsgrößen.....	18
6.2.5	Durchführung der Prüfung	19
6.2.6	Berichterstattung und Anträge	19
6.3	Prüfung der Jahresrechnung	21
6.3.1	Prüfungsthemen	21
6.3.2	Grundlagen für die Prüfung.....	21
6.3.3	Planung der Prüfung.....	22
6.3.4	Durchführung der Prüfung	22
6.3.5	Berichterstattung und Anträge	23
6.4	Prüfung von Kreditanträgen für Investitionen	23
7.	Schematische Darstellung der Prüfungsprozesse	24
7.1	Prüfung Jahresrechnung und Voranschlag.....	24
7.2	Grober Vorgehensplan für die Prüfung von Kreditanträgen für Investitionen	26
	Glossar	27



0. Einleitung

0.1 Abgrenzung der WoV-Broschüre

Der bisherige fünfteilige Leitfaden zur Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) entsprach nicht mehr den heutigen Bedürfnissen. In der Analyse zeigte sich, dass er neben WoV-Instrumenten auch weitere Führungs- und Steuerungsinstrumente enthielt.

Diese Broschüre beschränkt sich auf die WoV-Instrumente. Sie regelt deren Einsatz, die Vorgehensweisen sowie die Zusammenarbeit von Gemeinderat, Stadtrat und Verwaltung verbindlich. Zudem dient sie als Nachschlagewerk und unterstützt die Verantwortlichen in ihren Führungs- und Steuerungsaufgaben.

Nicht Teil dieser WoV-Broschüre sind die beiden Kapitel „Zuständigkeiten und Aufgaben der Fachkommissionen sowie der Rechnungsprüfungskommission“ und „Zuteilung der Produktgruppen an die Fachkommissionen und die Rechnungsprüfungskommission“ sowie das Instrument Grundsatzbeschlüsse. Diese liegen in der alleinigen Kompetenz des Gemeinderates und werden in dessen Geschäftsordnung geregelt.

Gemäss der Verordnung über das Globalbudget in den Gemeinden vom 22. Januar 1997 umfassen Globalbudgets nur die Laufende Rechnung. Investitionen sind auf kantonaler Ebene geregelt und nicht Teil dieser Broschüre.

0.2 Weitere Führungs- und Steuerungsinstrumente von Gemeinderat und Stadtrat

Dem Gemeinderat und dem Stadtrat stehen neben den WoV-Instrumenten zahlreiche weitere Instrumente zur Führung und Steuerung zur Verfügung. Diese sind in den Gesetzen von Bund und Kanton sowie der Gemeindeordnung der Stadt Bülach definiert und in den Geschäftsordnungen von Gemeinderat und Stadtrat beschrieben.



1. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV)

1.1 Was heisst WoV?

WoV ist ein Steuerungsmodell für Politik und Verwaltung, welches die Wirkung der Verwaltungstätigkeit in den Mittelpunkt stellt. Die gewünschten Wirkungen werden erzielt, indem das Parlament dem Stadtrat einen Leistungsauftrag erteilt. Der Stadtrat setzt den Auftrag in seiner Planung um und gibt der Verwaltung entsprechende Zielvorgaben.

Mit WoV werden die Steuerungs- und Führungsaufgaben von Parlament, Stadtrat und Verwaltung klar voneinander getrennt. Dem Parlament obliegt die politische Steuerung und die Oberaufsicht über alle Organe, die Gemeindeaufgaben wahrnehmen. Der Stadtrat ist für die strategische Führung zuständig und der Stadtschreiber/der Stadtschreiberin stellt mit seinen/ihren Mitarbeitenden die operative Führung und die korrekte Umsetzung sicher. Dies bedeutet, dass jeder Stufe die entsprechenden Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zugeteilt sein müssen.

1.2 Ziele und Grundsätze von WoV

WoV verfolgt diese Zielsetzungen:

- Stärkung der strategischen Führung auf politischer Ebene (Führungsorientierung)
- Ausrichtung der Verwaltung auf die Bedürfnisse der Kunden (Kundenorientierung)
- Steigerung der Effektivität (Wirkungsorientierung)
- Förderung der Aufgaben-, Ressourcen- und Ergebnisverantwortung (Kosten- und Leistungsorientierung)
- Optimierung der Effizienz (Leistungsorientierung)

Daraus resultieren folgende Grundsätze für die Umsetzung von WoV:

- Kundenorientierung
- Steuerung über Wirkungen und Leistungen (Output)
- Verknüpfung von Wirkungen, Leistungen und Finanzen
- Trennung von Politik und Verwaltung
- Delegation von Verantwortung
- Einführung von Marktelementen



Die Verwaltung versteht sich als Dienstleistungsunternehmen, das die Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden in den Vordergrund stellt. Ihr Handeln ist leistungs- und wirkungsorientiert, woraus ein möglichst grosser Nutzen für die Bevölkerung resultiert. Die Politik konzentriert sich auf mittel- und langfristige Zielvorgaben und Leistungsaufträge. Die Verwaltung ist verantwortlich für deren effektive und effiziente Umsetzung. Mit messbaren Leistungsvorgaben und Globalbudgets erbringt sie ihre Leistungen möglichst gut und kostengünstig. Eine regelmässige Berichterstattung unterstützt die Politik bei der Überwachung der Verwaltungstätigkeit.

1.3 WoV in Bülach

An seiner Sitzung vom 16. Dezember 1996 hat der Gemeinderat die Einführung von WoV verabschiedet.

1998 wurden in einem ersten Pilotprojekt verschiedene Bereiche nach WoV strukturiert und die neuen Instrumente erprobt. Mit der Revision der Gemeindeordnung (Urnenabstimmung vom 10. Juni 2001) wurden die Strukturen und Instrumente für die wirkungsorientierte Verwaltungsführung verankert. Seit 2006 ist WoV flächendeckend als Führungs- und Steuerungsinstrument eingeführt.

1.4 Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Gemeinden können im Rahmen der Organisationsfreiheit weitgehend selber bestimmen, wie sie sich für die Umsetzung ihrer Aufgaben organisieren. Dies gilt auch für die Frage, ob die Gemeinde wirkungsorientiert geführt werden soll. Entscheidet sich eine Gemeinde für WoV sind neben den Vorgaben des Gesetzes über das Gemeindewesen (Gemeindegesetz, LS 131) auch die Verordnung über das Globalbudget in den Gemeinden (Globalbudgetverordnung, LS 133.3) zu beachten, www.zhlex.zh.ch.

Weiterführende Informationen zu WoV sind bei der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich, Gemeindeamt, Feldstrasse 40, 8090 Zürich, www.gaz.zh.ch, erhältlich.



2. Strukturen für die Umsetzung von WoV in Bülach

2.1 Koordinationsgruppe WoV

Die Koordinationsgruppe WoV nimmt folgende Aufgaben wahr:

- Klären von Fragen zum Thema WoV in Bezug auf Aufgaben und Zuständigkeiten von Gemeinderat, Stadtrat und Verwaltung
- Klären von Fragen zur Anwendung der WoV-Instrumente des Gemeinderats, Stadtrats und der Verwaltung und der dazugehörigen Abläufe
- Erarbeiten von Anträgen (z.H. Gemeinderat und/oder Stadtrat) zur Ausgestaltung und Weiterentwicklung der WoV-Instrumente und der dazugehörigen Abläufe
- Gegenseitige Information über Erfahrungen und Erkenntnisse im Zusammenhang mit WoV

Die wichtigsten Ziele der Koordinationsgruppe WoV sind:

- Gewährleisten eines einheitlichen Verständnisses von WoV
- Weiterführen und Weiterentwickeln von WoV
- Beibehalten einer homogenen WoV-Struktur innerhalb der Stadtverwaltung
- Gewährleisten einer einheitlichen Umsetzung von WoV innerhalb des Gemeinderats/den Fachkommissionen und der Rechnungsprüfungskommission
- Informations- und Erfahrungsaustausch

Die Koordinationsgruppe WoV setzt sich aus Vertretern von Gemeinderat, Stadtrat und Verwaltung sowie bei Bedarf einem externen Berater zusammen:

Mitglieder: Gemeinderatspräsidentin/Gemeinderatspräsident

- Vizepräsidentin/Vizepräsident des Gemeinderats
 - Präsidentinnen/Präsidenten der Fachkommissionen I bis IV und der RPK
 - Drei Mitglieder des stadträtlichen WoV-Ausschusses
 - Stadtschreiberin/Stadtschreiber
 - Abteilungsleiterin/Abteilungsleiter Finanzen
 - Controllerin/Controller
 - Externe Beraterin/externer Berater (bei Bedarf)

Leitung: Stadtschreiberin/Stadtschreiber

Protokoll: Ratssekretärin/Ratssekretär



2.2 WoV-Ausschuss

Als Exekutivbehörde vollzieht der Stadtrat die Aufträge und Beschlüsse des Parlaments. In dieser Funktion ist er auch für die Umsetzung von WoV verantwortlich. Zu diesem Zweck wurde der WoV-Ausschuss gebildet. Er setzt sich wie folgt zusammen:

- Mitglieder: Stadtpräsidentin/Stadtpäsident
 Verantwortliche Stadträtin/verantwortlicher Stadtrat für das Geschäftsfeld Finanzen
 Ein weiteres Mitglied des Stadtrats
 Externe Beraterin/externer Berater
- Leitung: Stadtschreiberin/Stadtschreiber
- Protokoll: Controllerin/Controller

Der WoV-Ausschuss hat zum Ziel, Erfahrungen und Erkenntnisse mit WoV zu bündeln und allfälligen Handlungsbedarf zu dessen Weiterentwicklung zu erkennen.



3. WoV-Instrumente der Legislative (Gemeinderat)

Die Legislative definiert die Leistungen und finanziert diese. Sie bestimmt, welche Ziele die Exekutive mit der Verwaltung verwirklichen soll. Dabei legt die Legislative in Leistungsaufträgen fest, mit welchen finanziellen Mitteln welche Leistungen erbracht werden sollen. Die Möglichkeiten der Legislative, die Tätigkeit von Exekutive und Verwaltung zu steuern, leiten sich aus den folgenden Aufgaben und Kompetenzen ab:

- Vorgabe von politischen Zielen
- Budget- und Kreditgenehmigung
- Aufsicht über die Ordnungsmässigkeit und Rechtmässigkeit der Rechnungsführung
- Aufsicht über die Sparsamkeit, die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes und die Wirksamkeit der Leistungen

Daraus ergeben sich für den Gemeinderat folgende Möglichkeiten der Steuerung:

- Festlegen der Produktgruppen
- Definieren der Wirkungsziele, Steuerungsgrössen und Produktliste pro Produktgruppe
- Vorgeben von Sollwerten bei den Steuerungsgrössen
- Bestimmen der Globalbudgets auf Produktgruppenebene
- Bilden und Auflösen von WoV-Rücklagen
- Genehmigen der Leistungsaufträge
- Genehmigen der Jahresberichte und Jahresrechnungen

Die Wirkungsziele, die Steuerungsgrössen, das Globalbudget sowie die Produktliste bilden den Leistungsauftrag pro Produktgruppe. Dies entspricht dem Beschlussteil im WoV-Bericht zum jährlichen Voranschlag. Mit der Produktliste bestimmt die Legislative das WAS, d.h. welche Leistungen erbracht werden sollen.

Im Weiteren können die Fachkommissionen und die Rechnungsprüfungskommission anlässlich der regelmässigen Gespräche zu Voranschlag und Jahresrechnung mit den zuständigen Stadtratsmitgliedern und den Verantwortlichen aus der Verwaltung informell Einfluss nehmen.



3.1 Produktgruppen

Eine Produktgruppe umfasst ein oder mehrere Produkte (Produktliste) mit einer gemeinsamen Ausrichtung und wird durch den Gemeinderat definiert. Er legt für jede Produktgruppe Wirkungsziele, Steuerungsgrössen, die Produktliste sowie das Globalbudget fest. Auf dieser Ebene bestimmt die Legislative, welche Leistungen durch die Verwaltung in welcher Menge und Qualität erbracht werden sollen. Es handelt sich um den Leistungsauftrag der Legislative an die Exekutive.

3.2 Wirkungsziele

Die Wirkungsziele werden vom Gemeinderat pro Produktgruppe definiert und beschreiben die Wirkung, welche durch die Verwaltungstätigkeit erreicht werden soll. Mit Wirkung ist eine längerfristige, politische Zielsetzung gemeint. Die Wirkungsziele zeigen Sinn und Zweck einer Produktgruppe.

3.3 Steuerungsgrössen

Steuerungsgrössen messen den Erfüllungsgrad der Wirkungsziele und bieten eine Grundlage für die Beurteilung, inwieweit die politisch angestrebte Wirkung durch die Verwaltungstätigkeit erreicht wurde.

3.4 Produktliste

Produkte sind die kleinste Einheit zur Steuerung der Verwaltungstätigkeit. Diese Steuerung liegt in der Kompetenz des Stadtrates. Der Gemeinderat legt die Liste der Produkte fest, die zu einer Produktgruppe gehören.

3.5 Globalbudget

Beim Globalbudget handelt es sich um einen pauschalen Betrag auf Ebene Produktgruppe, welchen der Gemeinderat einer Verwaltungseinheit zur Erbringung der Leistungen in der jeweiligen Produktgruppe bewilligt. Über diesen Betrag verfügt die Verwaltungseinheit im Rahmen der entsprechenden stadträtlichen Kompetenzordnung weitgehend unabhängig und erhält dadurch mehr betriebswirtschaftlichen Spielraum und Flexibilität.

In den Gemeinden des Kantons Zürich können von Budgetorgan nur die Aufwendungen und Erträge der Laufenden Rechnung global bewilligt werden. Für Investitionen ist ein detailliertes Budget vorzulegen.



3.6 WoV-Rückstellungen

Im Globalbudget bewilligte, zweckgebundene Mittel, z.B. für den Ersatz eines Fahrzeuges oder die Durchführung einer Umfrage, welche im Rechnungsjahr nicht eingesetzt wurden, können im gleichen Rechnungsjahr mit einer WoV-Rückstellung zurückgestellt werden. Damit stehen die bereits bewilligten Mittel im Folgejahr zur Verfügung. Sie dürfen jedoch ausschliesslich für den ursprünglichen Zweck eingesetzt werden.

3.7 WoV-Rücklagen

WoV ermöglicht es, die von der Verwaltung beeinflussbaren Anteile des Überschusses bzw. Fehlbetrages auf das folgende Jahr zu übertragen. Damit wird ein Anreiz für eine effiziente Leistungserbringung geschaffen und der Tendenz entgegengewirkt, die bewilligten Globalbudgets aufzubrechen.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass eine klare Unterscheidung in beeinflussbare und nicht beeinflussbare Anteile des Überschusses bzw. des Fehlbetrages schwierig, teilweise nicht möglich ist. Aus diesem Grund hat der Gemeinderat an seiner Sitzung vom 4. September 2006 entschieden, bis auf weiteres auf die Bildung von Rücklagen zu verzichten.



4. WoV-Instrumente der Exekutive (Stadtrat)

Die Exekutive hat die Rolle der Leistungseinkäuferin und kann weitgehend selbst bestimmen, WIE sie eine Leistung erbringt (z.B. Make-or-Buy-Entscheide). Sie bündelt auch die Verwaltungstätigkeiten in Produkte. In dieser Funktion stehen der Exekutive folgende WoV-Instrumente zur Verfügung:

- Definition von Produkten
- Vorgabe von Leistungszielen
- Bestimmen von Leistungsindikatoren mit Vorgabe von Sollwerten

Die Produkte, Leistungsziele und Leistungsindikatoren bilden die Kernelemente der Leistungsvereinbarungen der Exekutive mit den Verwaltungseinheiten oder externen Dritten. In den Leistungsvereinbarungen legt die Exekutive fest, „WIE“ die von der Legislative bestimmten Leistungen erbracht werden sollen.

4.1 Produkte

Produkte sind eine Bündelung mehrerer Leistungen (Tätigkeiten), welche eine Verwaltungseinheit erbringt. Sie liegen in der Verantwortung des Stadtrats und bilden den Gegenstand der Leistungsvereinbarung mit Leistungszielen und –indikatoren zwischen Exekutive und Verwaltung.

4.2 Leistungsziele

Mit den Leistungszielen erteilt die Exekutive dem Leistungserbringer (Verwaltung oder privaten Anbietern) die Vorgaben zur Leistungserbringung (Menge, Qualität, Häufigkeit etc.).

4.3 Leistungsindikatoren

Mit Leistungsindikatoren wird gemessen, inwieweit die Vorgaben der Exekutive eingehalten wurden. Sie unterstützen die Exekutive in der Beurteilung, in welchem Ausmass die Leistungsziele erreicht wurden.

4.4 Kennzahlen

Bei den Kennzahlen handelt es sich um Ist-Werte zur jeweiligen Rechnungsperiode. Vor allem über mehrere Jahre betrachtet geben sie einen vertieften Einblick in das Produkt und erhöhen die Transparenz der Berichterstattung.



5. WoV-Bericht

Zu Voranschlag und Jahresrechnung erstellt die Verwaltung den WoV-Bericht auf Produktgruppenebene. Dabei handelt es sich einerseits um die Rechenschaftsablage, andererseits um einen Rück- bzw. Ausblick mit Voranschlag aus Sicht der Verwaltung und des Stadtrats z.H. des Gemeinderats.

Die folgenden Ausführungen erläutern den Aufbau des WoV-Berichts:

Der WoV-Bericht ist nach Geschäftsfeldern aufgebaut. Jedes Geschäftsfeld wird zuerst in einer Übersicht mit allen dazugehörenden Produktgruppen gezeigt. Die Berichterstattung innerhalb des Geschäftsfelds erfolgt pro Produktgruppe und ist in folgende Elemente gegliedert:

- Beschlussteil Gemeinderat
- Berichterstattung zur Produktgruppe
- Informationsteil Gemeinderat und Beschlussteil Stadtrat.

5.1 Beschlussteil Gemeinderat

Der Beschlussteil Gemeinderat umfasst alle Vorgaben, die vom Gemeinderat beschlossen werden:

- Wirkungsziele
- Produktliste
- Globalbudget/Produktgruppenrechnung
- Steuerungsgrössen

All diese Vorgaben können nur durch den Gemeinderat verändert werden. Das Vorgehen dazu ist im Abschnitt 6 beschrieben. Dabei zu berücksichtigen ist die Klassierung der Produkte in:

- (Ü) Dieses Produkt beinhaltet Leistungen, welche die Stadt Bülach aufgrund übergeordneten Rechts auf Kantons- und Bundesebene erbringen muss.
- (K) Dieses Produkt beinhaltet Leistungen, welche in kommunaler Kompetenz liegen und durch die Legislative der Stadt Bülach beschlossen wurden.



5.2 Berichterstattung zur Produktgruppe

Der erste Abschnitt informiert über die Entwicklung und wichtige Ereignisse, welche die Produktgruppe betreffen. Dabei kann es sich um neue oder veränderte Bedürfnisse und/oder Veränderungen in der Gesetzgebung handeln.

Der Abschnitt Kosten und Erlöse zeigt mit einer kurzen Begründung die wichtigsten Abweichungen auf. Eine nähere Beschreibung der Gründe kann im Anschluss an die Abweitungstabelle erfolgen.

Unter den Massnahmen wird aufgezeigt, welche Vorkehrungen notwendig sind, um den veränderten Bedürfnissen und Ansprüchen gerecht zu werden.

5.3 Informationsteil Gemeinderat und Beschlussteil Stadtrat

Im dritten Teil des WoV-Berichts legt die Verwaltung Rechenschaft über ihre Tätigkeit ab und zeigt auf, in welchem Ausmass sie die Vorgaben des Stadtrats erfüllt hat. Jedes Produkt enthält folgende Elemente:

- Produktrechnung
- Leistungsziele mit Leistungsindikatoren
- Kennzahlen

Bei den Leistungszielen und –indikatoren handelt es sich um Steuerungsinstrumente des Stadtrats. Diese Vorgaben können nur durch ihn geändert werden.

Kennzahlen haben rein informativen Charakter und dienen einer erhöhten Transparenz.



6. Erläuterungen zu Inhalt und Ablauf der Prüfungstätigkeiten

Dieser Abschnitt erläutert die Prüfungstätigkeiten der Kommissionen, insbesondere die Prüfung des Voranschlages (mit Wirkungszielen, Steuerungsgrössen und Globalbudgets), der Jahresrechnung (mit Ergebnissen pro Produktgruppe und Zielerreichung) sowie der Geschäftsführung. Diese Ausführungen haben zum Ziel, die Kommissionen in der Planung und Durchführung zu unterstützen. Gleichzeitig sollen sie dazu beitragen, dass alle Prüfungen im gleichen Rahmen vollzogen werden.

6.1 Aufgaben der Kommissionen

6.1.1 Rechnungsprüfungskommission

In Art. 22, Abs. 2, der Gemeindeordnung sind die Aufgaben der Rechnungsprüfungskommission (RPK) wie folgt umschrieben: "Die Rechnungsprüfungskommission prüft alle Anträge von finanzieller Tragweite an den Gemeinderat, insbesondere Voranschlag, Jahresrechnung, Spezialbeschlüsse und die rechnerische Richtigkeit der Globalbudgets. Sie überprüft die Ordnungsmässigkeit und Rechtmässigkeit der Führung der Gemeindefinanzen." Spezialbeschlüsse sind z.B. die Kreditanträge.

Im Kreisschreiben der Direktion der Justiz und des Innern über die Haushaltskontrolle der Gemeinden vom 12. September 1985 sowie in der Weisung über die Prüfungstätigkeit der Rechnungsprüfungskommission der Direktion der Justiz und des Innern vom 5. Mai 2011 werden die Aufgaben der RPK kommentiert und in einem Prüfungsleitfaden detailliert dargestellt. Die Aufgaben umfassen die drei Bereiche:

- Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit der Ausgaben, der Vollständigkeit der Einnahmen und der rechnerischen Richtigkeit
- Prüfung der Anträge von finanzieller Tragweite an die Stimmberechtigten oder an den Gemeinderat auf wirtschaftliche Angemessenheit
- Kontrolle des Kassen- und Rechnungswesens

Obwohl das Kreisschreiben vor der Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) erlassen wurde, gilt es nach wie vor, denn an den Prüfungspflichten der RPK hat sich grundsätzlich nichts geändert. Auf diese wird hier nicht näher eingegangen. Die zusätzlichen Aufgaben der RPK nach der Einführung von WoV sind im Abschnitt 6.2 dargestellt und nachfolgend im Detail erläutert.

Die Prüfung nach finanztechnischen Gesichtspunkten kann einer externen Prüfstelle nach § 35 Verordnung über den Gemeindehaushalt übertragen werden. Die Gemeinde ist dazu verpflichtet, wenn der Rechnungsprüfungskommission die gebotene Fachkunde und Unabhängigkeit fehlt.



Die RPK prüft zudem die Geschäftsführung von Stadtrat und Verwaltung, sofern es sich um geschäftsfeld- oder produktgruppen-übergreifende Geschäfte handelt, also um solche, die nicht nur einer Fachkommission zugeteilt werden können.

6.1.2 Fachkommissionen

In Art. 23, Abs. 2, der Gemeindeordnung sind die Aufgaben der Fachkommissionen (Fako) wie folgt umschrieben: “Die Fachkommissionen überprüfen die Leistungen und Wirkungen der betroffenen Produktgruppen, die Globalbudgets und die dazugehörigen Jahresberichte (Anm: Jahresberichte = Jahresrechnung).“

Gemäss der Verordnung über das Globalbudget in den Gemeinden vom 22. Januar 1997 umfassen die Globalbudgets nur die Laufende Rechnung, also nicht die Investitionen. Dementsprechend ist der Prüfungsauftrag der Fachkommissionen auf die Laufende Rechnung beschränkt. Prüfungen von Investitionen oder anderen Geschäften mit finanzieller Tragweite können nur in Ergänzung zu derjenigen der RPK erfolgen.

Die Fachkommissionen prüfen zudem die Geschäftsführung von Stadtrat und Verwaltung in den ihnen zugeteilten Produktgruppen bzw. Geschäftsfeldern.

6.1.3 Prüfung der Zweckverbände und interkommunalen Anstalten

Die Fachkommissionen haben weder bei Zweckverbänden noch bei interkommunalen Anstalten einen Prüfungsauftrag, denn der Gemeinderat kann nicht auf deren Zielsetzungen einwirken. Abgesehen von den Finanzbefugnissen beschränkt sich die Zuständigkeit des Gemeinderates gemäss Gemeindeordnung Art. 19, Abs. d) auf die “Genehmigung von Vereinbarungen mit anderen Gemeinden über die Bildung von Zweckverbänden und den Anschluss an Zweckverbände“.



6.2 Prüfung des Voranschlages

Die folgenden Ausführungen gelten für die Fachkommissionen sowie für die zusätzlichen Prüfungsaufgaben der RPK.

6.2.1 Prüfungsthemen

Die Prüfung des Voranschlages beinhaltet die folgenden Themen:

- Globalbudget-Betrag
- Wirkungsziele
- Steuerungsgrößen
- Finanzhaushalt insgesamt (RPK)

6.2.2 Grundlagen für die Prüfung

Den Kommissionen stehen folgende Grundlagen zur Verfügung:

- Voranschlag
- Arbeitsblatt für die Prüfungstätigkeit VA; Arbeitsblatt VA RPK für die zusätzlichen Prüfungsaufgaben der RPK
- Detailunterlagen zum Budget nach Bedarf der Kommissionen
(Diese Unterlagen können beim zuständigen Stadtrat eingefordert werden.)
- Finanzplan
- Produktkatalog (Beschrieb der Produktgruppen und Produkte, rechtliche Grundlagen etc.)

6.2.3 Planung der Prüfung

Für die Prüfung erstellt der Präsident/die Präsidentin eine Planung. Neben einem Standard- oder Minimalprogramm für alle Produktgruppen können gezielt Schwerpunkte gesetzt werden, wozu folgende Kriterien hilfreich sein können:

- Erfahrungen und Feststellungen aus den Prüfungen der letzten Jahresrechnung und des letzten Voranschlags
- Wesentliche Veränderungen bei den Wirkungszielen, den Steuerungsgrößen und/oder dem Globalbudget-Betrag gegenüber dem letzten Voranschlag oder der letzten Rechnung
- Besondere Ereignisse, welche die Produktgruppe betreffen
- Spezielle Erwartungen des Gemeinderats.



Die Planung kann durch Markieren der entsprechenden Prüfungstätigkeiten auf den Arbeitblättern (1. Spalte) festgelegt werden.

Im Abschnitt 7 wird der Vorgehens- und Terminplan für die Prüfung des Voranschlags und der Jahresrechnung schematisch dargestellt.

6.2.4 Änderung von Wirkungszielen und Steuerungsgrößen

Änderungen von Wirkungszielen und Steuerungsgrößen bedürfen einer gewissen Vorlaufzeit, da diese einen Einfluss auf den Leistungsumfang und/oder das Globalbudget der Produktgruppe haben können. D.h. die Produktgruppe bedarf einer neuen Budgetierung und evt. auch organisatorischer Anpassungen. Aus diesem Grund müssen Änderungen, welche in die Budgetierung des Folgejahres einfließen sollen, vor den Sommerferien beschlossen werden (dazu siehe auch 7.1).

Es wird daher empfohlen, Änderungsanträge spätestens anlässlich der Prüfung der Jahresrechnung zu formulieren und mit der Genehmigung der Jahresrechnung zu beschliessen.

Selbstverständlich ist es den Fachkommissionen freigestellt, jederzeit, z.B. mit dem Voranschlag Wirkungsziele und Steuerungsgrößen zu prüfen und Änderungen zu beantragen. Nach den Sommerferien beschlossene Änderungen können allerdings erst im darauf folgenden Voranschlag berücksichtigt werden können (siehe 7.1).

Das beschriebene Vorgehen gilt auch für das Ändern, Ergänzen oder Streichen von Produktgruppen und Produkten.



6.2.5 Durchführung der Prüfung

Die Prüfungen werden anhand der Arbeitsblätter durchgeführt, auf denen die Prüfungstätigkeit und die -ergebnisse dokumentiert werden.

Hinweise zum Ausfüllen der Formulare:

Prüfungsumfang/ Bemerkungen	Als Prüfungsumfang wird angegeben, was genau geprüft wurde (z.B. Stichprobe, welche Unterlagen). Als Bemerkungen können die Prüfungstätigkeiten (z.B. Studium von Unterlagen, Gespräche) oder allfällige Schwierigkeiten beim Prüfen notiert werden.
Prüfungsergebnis	Hier wird das Ergebnis festgehalten. "keine Beurt." meint, dass aufgrund der Prüfungen eine Beurteilung nicht möglich ist. Dies kann bedeuten, dass die Prüfungsfrage für eine bestimmte Produktgruppe nicht beantwortet werden kann oder künftig andere Informationen nötig sind.
Feststellungen, Anträge, Empfehlungen	Mit den Feststellungen wird das Prüfungsergebnis kommentiert, z.B. was nicht i.O. ist. Allfällige Anträge oder Empfehlungen werden hier angemerkt und auf einem separaten Blatt ausführlich dargestellt.

6.2.6 Berichterstattung und Anträge

Die Prüfungsergebnisse zu den einzelnen Produktgruppen werden in einem Abschied zusammengefasst. Als Vorlage dient das Formular "Abschied Voranschlag".

Antrag auf Änderung des Globalbudgets

Ein Antrag auf Erhöhung bzw. Kürzung des Globalbudgets muss folgende Angaben beinhalten:

- Beantragter Globalbudget-Betrag
- Begründung des Antrags

Mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung sollen Kosten und Leistungen möglichst verknüpft werden, weshalb eine Begründung nötig ist.

Mögliche Gründe sind:



- Es sollen Mehr- oder Minderleistungen erbracht werden.
- Eine höhere oder geringere Qualität ist erforderlich.
- Es sind kürzere oder längere Terminvorgaben/Fristen für die Leistungserbringung nötig.
- Die Effizienz soll gesteigert werden.

Realisierungstermin

Bei Budgetveränderungen sind teilweise Anpassungen der Strukturen nötig, weshalb diese allenfalls nicht kurzfristig und vollumfänglich realisiert werden können. Zum Realisierungstermin ist je nach Situation mit den Verantwortlichen von Stadtrat und Verwaltung Rücksprache zu nehmen (siehe dazu auch 6.2.1).

Die RPK ist rechtzeitig zu informieren. Der Stadtrat nimmt anlässlich der Budgetberatung im Gemeinderat Stellung zu den Änderungsanträgen.

Falls die RPK aus Sicht des gesamten Finanzhaushaltes Änderungen bei Globalbudgets beantragen will, gelten die Anforderungen analog.

Antrag auf Änderung, Ergänzung oder Streichung von Wirkungszielen und Steuerungsgrößen

Da Änderungen, Ergänzungen oder Streichungen von Wirkungszielen und Steuerungsgrößen idealerweise anlässlich der Prüfung der Jahresrechnung erarbeitet werden, sind die Anforderungen an den Inhalt des Antrags unter 6.3.5 dargestellt.



6.3 Prüfung der Jahresrechnung

Die folgenden Ausführungen gelten für die Fachkommissionen sowie die zusätzlichen Prüfungsaufgaben der RPK.

6.3.1 Prüfungsthemen

Prüfungsthemen sind:

- Globalergebnis
- Zielerreichung (Wirkungsziele und Steuerungsgrößen)
- Geschäftsführung

Die Prüfung der Geschäftsführung erfolgt in erster Linie anhand des Geschäftsberichtes sowie den Berichten und Erläuterungen in der Jahresrechnung. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der RPK (prüft geschäftsfeld- bzw. produktgruppen-übergreifende Geschäfte) und den Fachkommissionen (prüfen Geschäfte innerhalb der zugewiesenen Produktgruppen bzw. Geschäftsfelder) kann in der Praxis zu Unklarheiten führen. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, informieren sich die Kommissionen gegenseitig über ihre geplanten Prüfungen.

6.3.2 Grundlagen für die Prüfung

Den Kommissionen stehen folgende Grundlagen zur Verfügung:

- Jahresrechnung
- Geschäftsbericht
- Arbeitsblätter für die Prüfungstätigkeit JR1 (Globalergebnis, Rückstellungen), JR2 (Zielerreichung und Geschäftsführung) und JR3 (zusätzliche Prüfungsaufgaben der RPK)
- Detailunterlagen zur Jahresrechnung nach Bedarf der Kommissionen (Diese Unterlagen können beim zuständigen Stadtrat eingefordert werden.)
- Produktkatalog (Beschrieb der Produktgruppen und Produkte, rechtliche Grundlagen etc.).



6.3.3 Planung der Prüfung

Für die Prüfung erstellt der Präsident/die Präsidentin eine Planung. Neben einem Standard- oder Minimalprogramm pro Produktgruppe können gezielt Schwerpunkte gesetzt werden, wozu folgende Kriterien hilfreich sein können:

- Erfahrungen und Feststellungen aus der Prüfung des letzten Voranschlags und der letzten Jahresrechnung
- Wesentliche Abweichungen bei der Zielerreichung und/oder der Rechnung im Vergleich zum Voranschlag der Vorjahre
- Besondere Ereignisse, welche die Produktgruppe betreffen
- Spezielle Erwartungen des Gemeinderats.

Die Planung wird durch Markieren der entsprechenden Prüfungstätigkeiten auf den Arbeitsblättern (1. Spalte) festgelegt.

6.3.4 Durchführung der Prüfung

Die Prüfungen werden anhand der Arbeitsblätter durchgeführt, auf denen die Prüfungstätigkeit und die -ergebnisse dokumentiert werden.

Hinweise zum Ausfüllen der Formulare siehe 6.2.5.



6.3.5 Berichterstattung und Anträge

Ein Antrag auf Änderung, Ergänzung oder Streichung von Wirkungszielen und Steuerungsgrößen muss folgende Angaben beinhalten:

- Formulierung der geänderten, ergänzten oder gestrichenen Wirkungsziele oder Steuerungsgrößen
- Begründung des Antrags
- Stellungnahme des geschäftsfeldverantwortlichen Stadtrats mit Darstellung der Auswirkungen auf den Globalbudget-Betrag und die Leistungen (z.B. Leistungsumfang, Qualität oder Fristen bzw. Termine)
- Realisierungstermin

Aufgrund dieser Anforderungen ist der Stadtrat rechtzeitig über die beabsichtigten Änderungen zu informieren, ebenso die RPK.

Die Kommissionen können mit dem Abschluss der Jahresrechnung auch Empfehlungen für die nächste Budgetierung einbringen.

6.4 Prüfung von Kreditanträgen für Investitionen

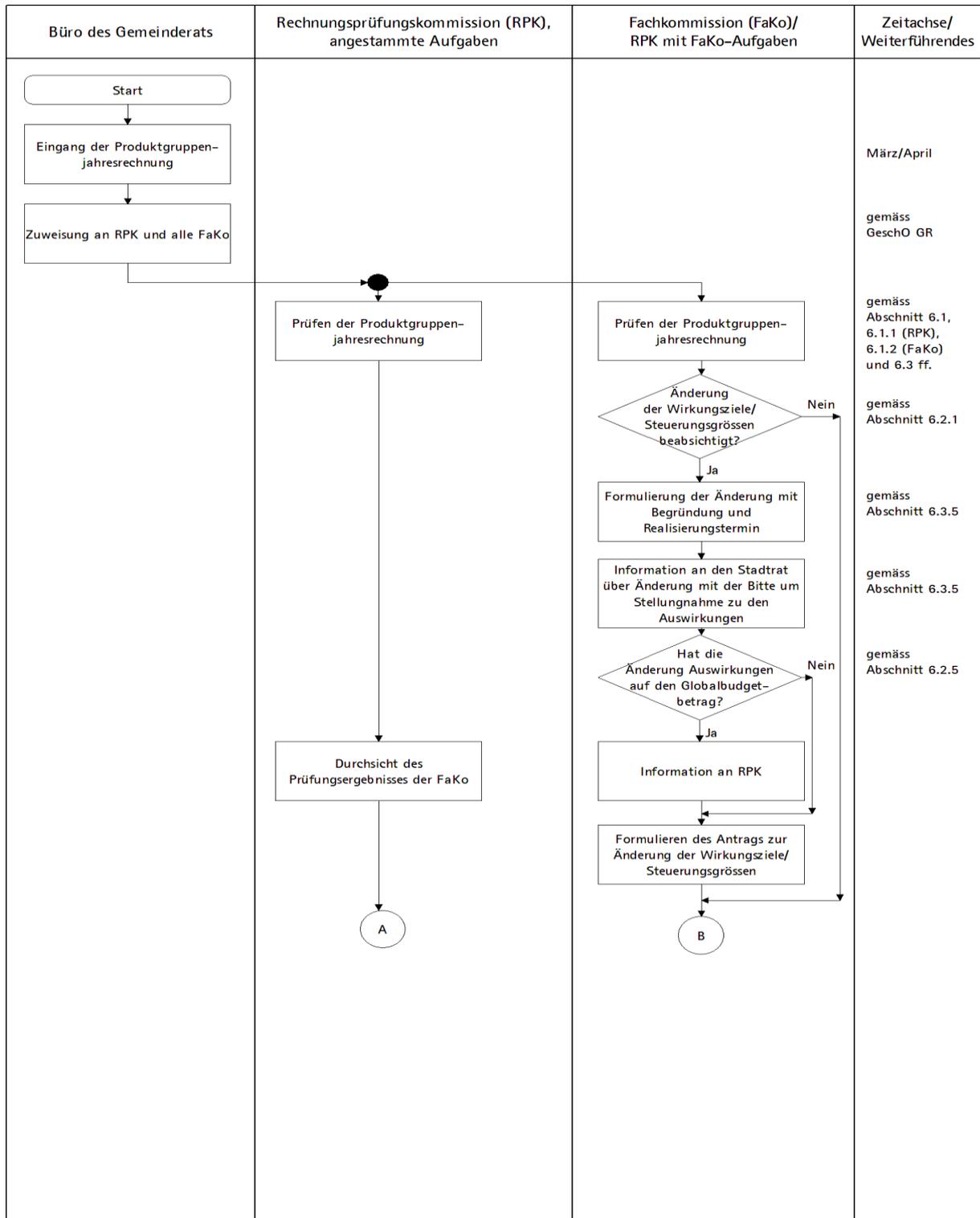
Die Aufgaben der RPK und Fachkommissionen bei der Prüfung von Kreditanträgen für Investitionen sind in der Geschäftsordnung des Gemeinderats festgelegt.

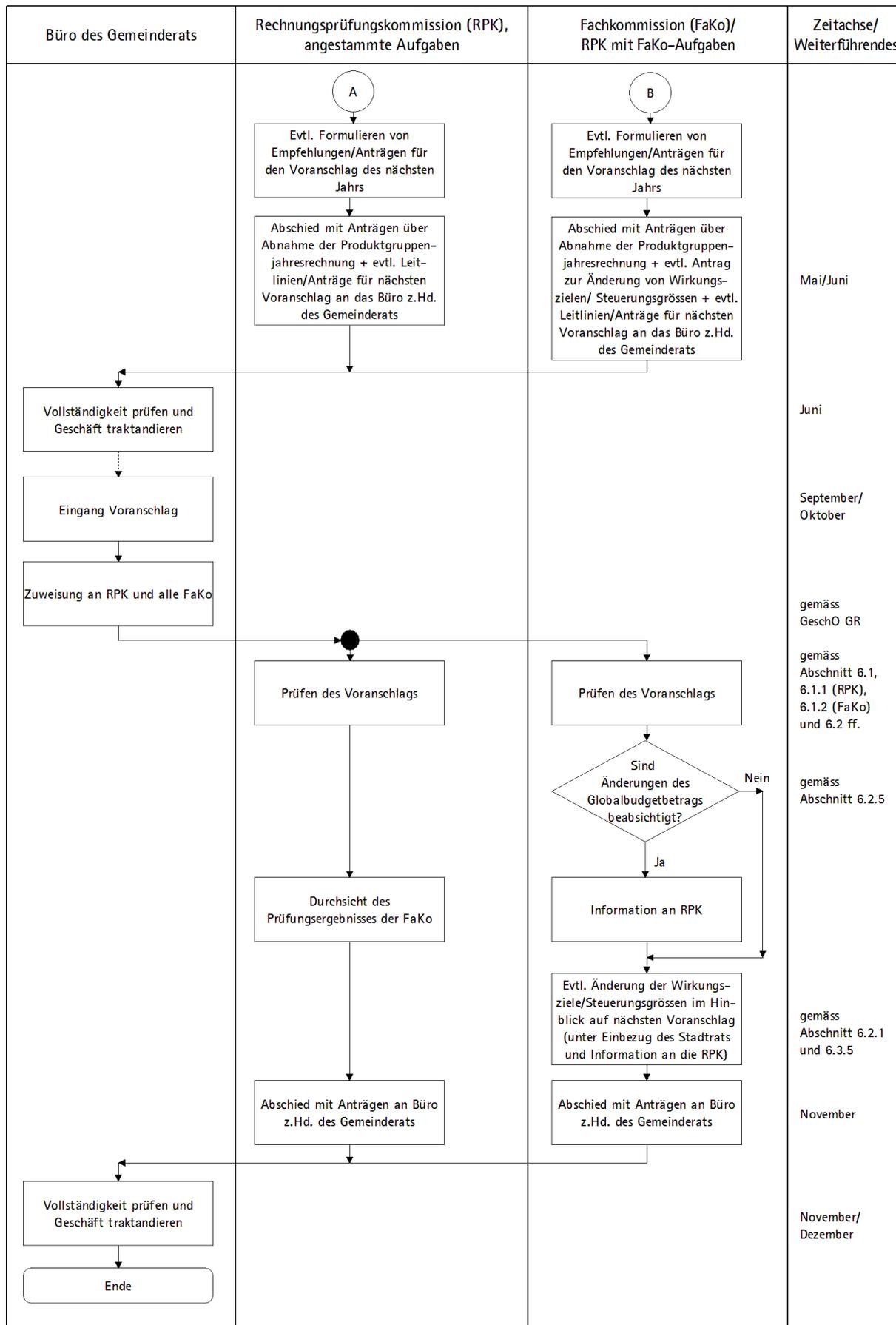


7. Schematische Darstellung der Prüfungsprozesse

7.1 Prüfung Jahresrechnung und Voranschlag

Das nachfolgende Ablaufschema zeigt die wichtigsten Vorgehensschritte.

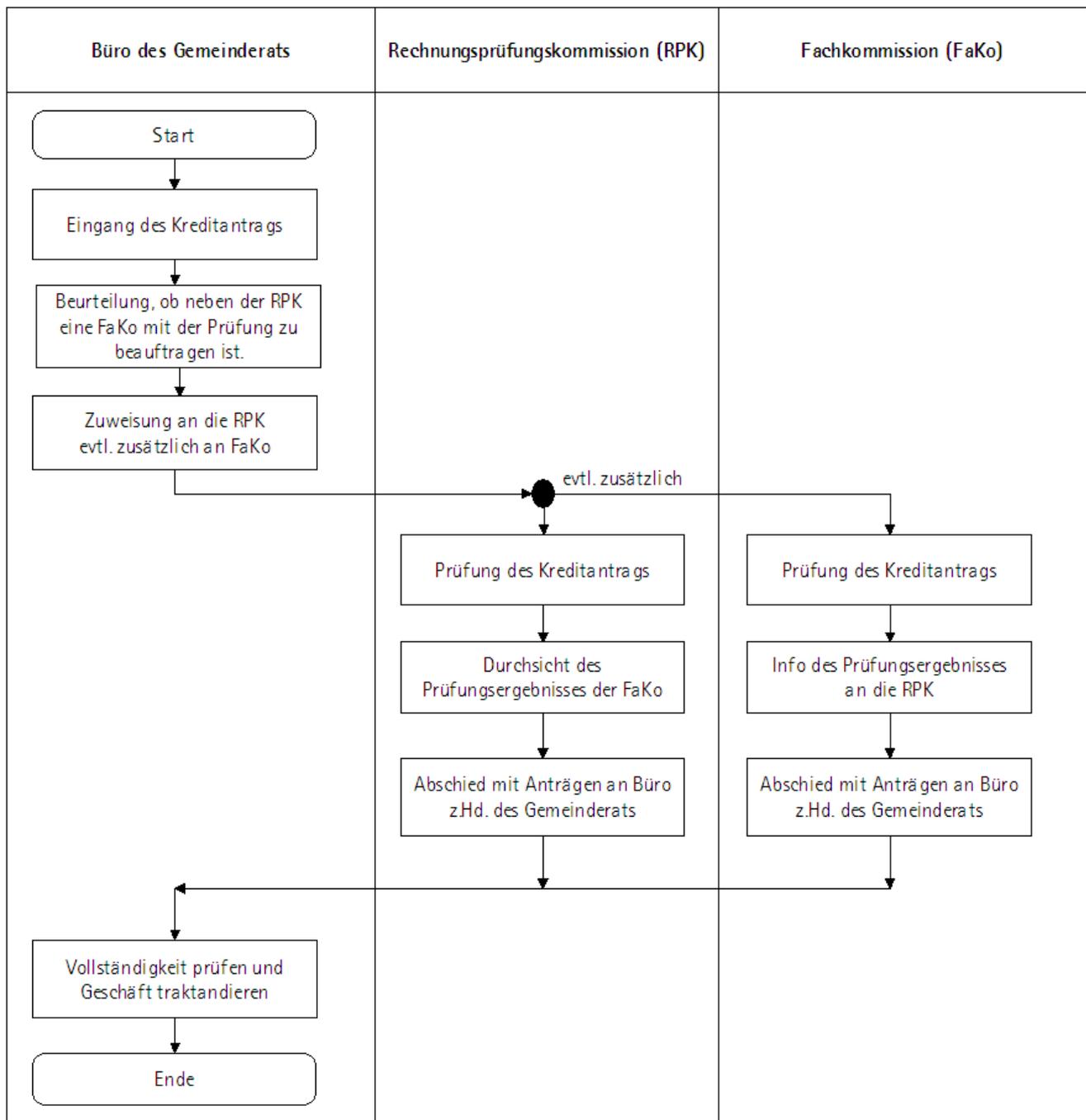






7.2 Grober Vorgehensplan für die Prüfung von Kreditanträgen für Investitionen

Das nachfolgende Ablaufschema zeigt die wichtigsten Vorgehensschritte.





Glossar

Anlagenbuchhaltung	Die Anlagenbuchhaltung ist ein Teilbereich der Finanzbuchhaltung und der Kosten- und Leistungsrechnung. Sie dient dazu, Vermögensgegenstände (Anlagen) eines Unternehmens zu verwalten, bewerten und abzuschreiben. Mit der Zuweisung der Anlagen an die entsprechenden Kostenstellen können diese Kosten den Produkten zugeordnet werden.
Berichtswesen	Periodische Berichterstattung an die übergeordneten Instanzen. Es enthält die relevanten Informationen zur Beurteilung von Kosten, Mengen und Qualität der Wirkung von Verwaltungsleistungen. Inhalt und Intensität der Berichterstattung sind auf die Informationsbedürfnisse der Empfänger abgestimmt. Das Berichtswesen ist Bestandteil des Controllings.
Berichterstattung zur Produktgruppe	Teil des WoV-Berichts, in welchem zu folgenden Themen Bericht erstattet wird: Entwicklung und wichtige Ereignisse, Kosten und Erlöse sowie Massnahmen.
Beschlussteil Gemeinderat	Der Beschlussteil Gemeinderat ist jener Teil im WoV-Bericht, über dessen Genehmigung der Gemeinderat befindet. Er enthält alle WoV-Instrumente des Gemeinderates.
Controlling	Das Wort ist abgeleitet vom Englischen „to control“ (lenken, steuern). Allgemein umfasst Controlling prozessbegleitende, unterstützende Tätigkeiten bei der Analyse und Interpretation von Führungsinformationen (z.B. Soll-Ist-Vergleiche). Wichtige Aufgabe ist das frühzeitige Erkennen von Problemen und eine rechtzeitige Einleitung von Korrekturmaßnahmen. Controlling dient als umfassendes Planungs-, Steuerungs- und Kontrollinstrument. Mit den Bereichen Kosten-, Leistungs- und Personalcontrolling wird eine gesamtheitliche Betrachtung angestrebt.
Effizienz	Input-Output-Verhältnis, Produktivität: Verhältnis zwischen dem



	<p>Leistungsergebnis (Output) und den dafür eingesetzten Mitteln wie Finanzen und Personal (Input).</p>
Geschäftsfeld	<p>Die Verwaltungstätigkeit wird nach Hauptaufgaben in Geschäftsfelder gegliedert. Jedes Geschäftsfeld kann eine oder mehrere Produktgruppen beinhalten, welche thematisch zusammen gehören.</p>
Geschäftsführung	<p>Darunter wird die Führung der Amts- und Geschäftsführung durch Behördenmitglieder, Funktionäre und Verwaltungsangestellte verstanden. Die Geschäftsprüfung hat ihre Schwerpunkte in der zweckmässigen Vermögensverwaltung, Einhaltung der Vorschriften über die Kreditbewilligung und Einhaltung des Budgets.</p>
Globalbudget	<p>Pauschalbetrag pro Produktgruppe, welcher der Verwaltungseinheit genehmigt wird, um die geforderten Leistungen dieser Produktgruppe zu erbringen. Im Globalbudget interessiert nur der Nettoaufwand, d.h. die Aufteilung dieser Finanzmittel obliegt der Verwaltungseinheit.</p> <p>Das Globalbudget und der Leistungsauftrag mit Wirkungszielen und Steuerungsgrössen dienen den übergeordneten Instanzen als Führungs- und Steuerungsinstrument, um Kosten, Qualität und Quantität der Leistungen festzulegen.</p>
Informationsteil Gemeinderat	<p>Dieser Teil des WoV-Berichts dient der Information des Gemeinderats. Die dort definierten Leistungsziele und –indikatoren werden durch den Stadtrat genehmigt. Hier werden die WoV-Instrumente des Stadtrates gezeigt.</p>
Input	<p>Finanzielle, personelle und materielle Ressourcen, welche für die Erbringung einer Leistung eingesetzt werden.</p>
Integrierter Aufgaben- und Finanzplan	<p>Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan dient der kurz- und mittelfristigen Planung und wird rollend über vier Jahre erstellt. Darin ist jede Leistung mit Zielen, Wirkungen und den dafür benötigten Mitteln beschrieben. Er ist ein wichtiges Steuerungsinstrument des Stadtrates.</p>



Kennzahl	In der Stadt Bülach als Masszahl mit informativem Charakter definiert. Reine Ist-Werte, welche über eine Zeitreihe die Transparenz erhöhen.
Kosten- und Leistungs-Rechnung (KLR)	Kosten und Erträge werden den Verursachern, den Produkten, belastet resp. gutgeschrieben. Damit wird transparent, welche Kosten und Erträge anfallen und wie viel für die einzelnen Produkte aufgewendet wird.
Leistungsauftrag	Auftrag des Gemeinderats an den Stadtrat pro Produktgruppe mit dem Globalbudget, den Wirkungszielen und Steuerungsgrössen sowie der Produktliste.
Leistungsempfängerinnen, Leistungsempfänger	Siehe Kundinnen und Kunden
Leistungserbringerin, Leistungserbringer	Stellen, welche für die Stadtverwaltung bestimmte Leistungen zu vorgegebenen Bedingungen erbringen (Verwaltungsbereiche, private Anbieter).
Leistungsfinanziererin, Leistungsfinanzierer	In der Regel sind dies die Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Bülach bzw. ihre Vertreterinnen und Vertreter im Parlament (Gemeinderat).
Leistungsindikator	Grösse zur Beurteilung des Leistungsniveaus der Stadtverwaltung, wird durch den Stadtrat zur Messung der Zielerreichung von Leistungszielen definiert.
Leistungsvereinbarung	Vereinbarung zur Leistungserbringung und die dafür zur Verfügung gestellten Finanzmittel zwischen Stadtrat und Verwaltung bzw. privaten Leistungserbringern. Kernelemente sind Leistungsziele und Leistungsindikatoren.
Leistungsziel	Leistungsziele sind Teil der Vorgabe des Stadtrats gegenüber der Verwaltung und werden auf Basis der Wirkungsziele der Produktgruppe formuliert. Die Erreichung der Leistungsziele wird mit Leistungsindikatoren gemessen.



Massnahme	Vorkehrungen, welche die Verwaltung ergreift resp. den Entscheidungsgremien vorschlägt, damit die Ziele erreicht werden können.
Output	Die mit den zur Verfügung gestellten Ressourcen erbrachten Leistungen.
Outputsteuerung	Ein Kernelement der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung besteht in der Steuerung der Verwaltung durch das Festlegen der erwarteten Leistung (Output).
Produkt	Ein Produkt ist die kleinste Leistungseinheit. Jedes Produkt deckt Bedürfnisse einer bestimmten Kundengruppe ab.
Produktgruppe	Zusammenfassung einzelner Produkte, die in einem fachlichen oder funktionalen Zusammenhang stehen. Diese Gruppierung erhöht die Übersicht und ist die Ebene, auf welcher der Gemeinderat im Voranschlag die Globalbudgets beschliesst.
Produktkatalog	In diesem Dokument sind sämtliche Leistungen der Stadt Bülach aufgelistet und beschrieben.
Querschnittskosten	Kosten jener Leistungserbringer der Verwaltung, die für andere Verwaltungseinheiten tätig sind. Dazu zählen Leistungen im Bereich Politik, Personalwesen, Management Dienste, Buchführung und Informatik.
Rechnungsführung	Sie beinhaltet die Führung der laufenden Rechnung, der Investitionsrechnung und der Bestandesrechnung. Diese müssen mit der Buchhaltung übereinstimmen. Bei der Rechnungsprüfung werden die Ordnungsmässigkeit der Rechnungsführung, die Organisation des Kassen- und Rechnungswesens sowie die Aktiven und Passiven geprüft.



Referenzwert	Empfehlungen als Orientierungshilfe zur Beurteilung der Verwaltungsleistung.
Reporting	Siehe Berichtswesen
Soll-Werte	Geplante Zielwerte für Steuerungsgrößen (vorgegeben durch den Gemeinderat) und Leistungsindikatoren (Vorgabe durch den Stadtrat).
Steuerungsgrösse	Indikator, welcher den Erreichungsgrad von Wirkungszielen misst und Grundlage zur Beurteilung, inwieweit die politisch angestrebte Wirkung erreicht wird
Wirkungsziel	Wirkungsziele zeigen die Wirkungen, die mit einer Produktgruppe erreicht werden sollen. Mit der Wirkung ist eine längerfristige, politische Zielsetzung gemeint.
WoV-Bericht	Zu jedem Voranschlag und jeder Rechnung erstellt die Verwaltung einen WoV-Bericht. Dieser ist in die drei Teile Beschlussteil Gemeinderat, Berichterstattung zur Produktgruppe und Informationsteil Gemeinderat gegliedert. Inhaltlich ist der WoV-Bericht nach Geschäftsfeldern aufgeteilt. Innerhalb der Geschäftsfelder wird nach Produktgruppen rapportiert.
WoV-Broschüre	Leitfaden der Stadt Bülach zum Führungs- und Steuerungsinstrument Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV).
WoV-Rücklage	Bei einer WoV-Rücklage handelt es sich um einen Überschuss bzw. Fehlbetrag gegenüber dem Globalbudget. Diese kann auf das folgende Jahr übertragen werden.
WoV-Rückstellung	Im Globalbudget genehmigte finanzielle Mittel für Aktivitäten (z.B. Ersatz eines Fahrzeuges, Durchführung einer Kundenbefra-



gung etc.), welche im entsprechenden Rechnungsjahr nicht getätigt wurden, können zurückgestellt werden und im Folgejahr – jedoch nur für diesen Zweck – eingesetzt werden.