

2020-0100

Motion der Fraktion FDP und Burger Alain, SP, vom 30. Januar 2020 betreffend Einführung einer Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV); Ablehnung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Wichtigste in Kürze

Mit der am 30. Januar 2020 von der Fraktion FDP und Alain Burger, SP, eingereichten Motion wird der Gemeinderat beauftragt, dem Einwohnerrat einen Vorschlag zu unterbreiten, welcher die Aufgabenerfüllung und die Verwaltungstätigkeit der Gemeinde Wettingen nach den Grundsätzen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) mit Globalbudget ausgestaltet. Der Vorschlag sei zeitlich so auszuarbeiten, dass eine Einführung der WoV ab 2022 möglich wäre.

Der Gemeinderat lehnt die Motion ab. Eine vollständige Umsetzung einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung hat sich im Kanton Aargau nicht verbreitet, liegt nicht im Trend und würde sehr viel Aufwand mit wenig Nutzen verursachen. Dank der Ausgliederung des Tägi und des EWW wurde an wichtigen Orten die notwendige Finanztransparenz bereits geschaffen.

Im Sinne eines „WoV-light“-Systems ist der Gemeinderat indessen bereit, sich künftig im Budgetprozess vermehrt nach den Grundsätzen von WoV zu orientieren: aggregierter, transparenter, Indikatoren gestützt. Bei der Umsetzung dieses Grundsatzes ist die Gemeinde weitgehend frei und die bestehenden Führungsinstrumente müssen nicht komplett neu definiert werden. Insbesondere kann auf der bestehenden Führungs- und Berichterstattungsstruktur nach dem harmonisierten Rechnungsmodell HRM 2 aufgebaut werden. Im Vordergrund steht dabei die globale, strategiekonforme und längerfristige Denkweise in der politischen Führung, zu der im Konsens zwischen allen politischen Akteuren ein auf bestehenden Systemen aufbauendes integriertes Instrumentarium definiert werden soll.

Falls der Einwohnerrat dem Vorhaben und dem Antrag des Gemeinderats folgen wird, kann das Postulat Burger Alain, SP, und Bürgler Philipp, FDP, vom 15. Oktober 2015 betreffend Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) gleichzeitig abgeschrieben werden.

Einleitung und Ausgangslage

Anlässlich der Einwohnerratssitzung vom 30. Januar 2020 reichten die Fraktion FDP und Alain Burger, SP, folgende Motion ein:

Antrag

Der Gemeinderat wird beauftragt, dem Einwohnerrat einen Vorschlag zu unterbreiten, der die Aufgabenerfüllung und die Verwaltungstätigkeit der Gemeinde Wettingen nach den Grundsätzen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) mit Globalbudget ausgestaltet. Der Vorschlag ist zeitlich so auszuarbeiten, dass eine Einführung der WoV ab 2022 möglich ist.

Begründung

Bereits im Jahr 2015 wurde eine Motion zur Einführung der WoV eingegeben und am 15. Oktober 2015 schliesslich als Postulat überwiesen. Seither hat es in diesem Anliegen keine weitere Entwicklung gegeben. Die aktuelle Revision der Gemeindeordnung ist der richtige Zeitpunkt, um die Einführung der WoV anzugehen und einzuführen.

Die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung ist ein Managementmodell für den öffentlichen Sektor, das sowohl die politischen wie auch die administrativen Prozesse, Strukturen und Kulturen miteinbezieht. Die Steuerung der Verwaltung erfolgt über Zielvorgaben, Globalbudgets und Leistungsaufträge.

Im Unterschied zur aktuellen Budgetpraxis ist bei der WoV der Voranschlag nicht mehr nach Sachgruppen gegliedert, sondern nach Leistungen (Produktgruppen). Für eine bestimmte Aufgabe wird ein globalisierter Kredit als Pauschale gesprochen. Dies setzt voraus, dass die Verwaltung Leistungen oder Produkte definiert, welchen sich sämtliche Tätigkeiten zuordnen lassen. Mit Indikatoren lässt sich messen, ob die Leistungserbringung in Bezug auf die Menge, Qualität und Wirkung entsprechend den beschlossenen Vorgaben und Zielsetzungen erfüllt worden sind. Am Ende der Rechnungsperiode muss die Verwaltung also nicht nur über die Finanzen, sondern auch über die erbrachten Leistungen Rechenschaft ablegen.

Durch die WoV werden die Aufgaben zwischen Politik und Verwaltung weiter entflochten. Die Politik konzentriert sich mehr auf mittel- und längerfristige Leistungsaufträge und Zielvorgaben sowie auf strategische Ziele. Die Verwaltung ist verantwortlich für eine kundenorientierte Umsetzung. Regelmässige Berichterstattungen helfen der Politik bei der Überwachung dieser Umsetzung.

Mit der WoV sollen die Planungsinstrumente um gemeinderätliche Jahresziele erweitert, eine Strategiekommision ins Leben gerufen und das Instrument des Direktauftrags eingeführt werden.

Die wichtigsten Vorteile der WoV sind:

- *Leistungsauftrag*
- *Globalbudget*
- *Trennung zwischen Strategischem und Operativem*
- *Wechsel von Input- zu Outputstruktur*
- *Politik soll Ziele setzen, wie diese erreicht werden ist der Verwaltung zu überlassen.*
- *Leistungsvorgaben und Ressourcen werden besser verknüpft.*

Die Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist eine umfassende Aufgabe, welche die nötige Vorlaufzeit und Planung benötigt.

Erwägungen des Gemeinderats

a) Allgemein

Die am 15. Oktober 2015 behandelte Motion in dieser Sache wurde mit folgendem Fazit abgelehnt resp. als Postulat entgegengenommen:

„Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die Gemeindeverwaltung laufend weiterentwickelt hat und sich gegenwärtig in einer weiteren bedeutenden Umbruchphase befindet, deren Ausgang und Erkenntnisse sowohl für die strategische als auch für die operative Ebene noch nicht erkennbar sind. Zudem ist aufgrund der jüngsten Entwicklung bezüglich der eingebrochenen Steuererträge davon auszugehen, dass für die Aufgabenerfüllung nachhaltig weniger Ressourcen zur Verfügung stehen werden. In einer solch turbulenten Zeit ist jedes System auf ein gesundes Fundament angewiesen. Es erscheint daher wenig sinnvoll, das System mit der zusätzlichen Einführung eines neuen Führungsmodells zu überlasten, welches bezüglich Nutzen und Wirkung umstritten ist und wiederum massive Auswirkungen auf das Rechnungswesen haben würde. Der Gemeinderat ist jedoch bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen und dem Parlament Bericht zu erstatten, sobald die Erkenntnisse aus den Untersuchungen der LOVA bezüglich allfälligem neuen Führungsmodell, insbesondere evtl. auch abweichend zur angestossenen WoV-Frage der Motionäre, vorliegen. Der Verwaltungsapparat soll nicht aufgebläht werden.“

Der Bericht zum Postulat Burger Alain, SP, und Bürgler Philipp, FDP, vom 15. Oktober 2015 betreffend Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) war für die Einwohnerratssitzung vom 14. Mai 2020 vorgesehen. Die erneute Einreichung des politischen Vorstosses vom 30. Januar 2020 wird damit begründet, dass es seit 2015 in dieser Angelegenheit keine weitere Entwicklung gegeben habe. Ferner sei die aktuelle Revision der Gemeindeordnung der richtige Zeitpunkt, um die Einführung der WoV anzugehen.

Seit 2015 hat sich im Gegenteil sehr viel verändert. Neben der konsequenten und sehr komplexen Einführung des HRM2-Rechnungswesens mit neuen finanzpolitischen Führungsgrundsätzen ist vor allem die leistungsorientierte Verwaltungsanalyse LOVA 2 zu erwähnen, die sowohl die Führung, die Leistungen als auch die Verwaltungsabläufe umfasste und mit rund 70 Massnahmen umgesetzt und nun in das Multiprojektmanagement überführt wurde.

Der Multiprojektmanagement-Prozess (MPM-Prozess) definiert, priorisiert und initialisiert alle in der Verwaltung notwendigen und anstehenden Veränderungsprozesse (Projekte). Er stellt in diesem Sinne den verwaltungsweiten, ganzheitlichen Innovationsprozess dar und garantiert den optimalen Einsatz der verfügbaren personellen und finanziellen Ressourcen. Der Multiprojektmanagement-Prozess ist eine neue wesentliche Führungsaufgabe. Durch diesen werden die einzelnen Veränderungsprozesse (Projekte) in der richtigen Abfolge und zum richtigen Zeitpunkt gestartet, dies mit minimalen zusätzlichen externen Ressourcen.

Die Rechnungsüberschüsse in den Jahren 2016 und 2017 konnten nur dank Buchgewinnen aus Grundstückverkäufen und somit mit ausserordentlichen Faktoren erzielt werden. Das operative Ergebnis war in diesen Jahren mit über 1 Mio. Franken im Minusbereich. Die Entnahmen aus der Aufwertungsreserve können in diesem Sinne nur als substanzlose Beschönigung der Ergebnisse bezeichnet werden und haben keine Auswirkung auf das operative Ergebnis. Mit dem Budget 2018 fand ein Paradigma-Wechsel statt. Es wurde ein ausgeglichenes operatives Ergebnis ohne Sondereffekte angestrebt. Ferner sollten die Auswirkungen aus einer umfassenden leistungsorientierten Verwaltungsanalyse in das Ergebnis der Erfolgsrechnung einfließen. Diese Vorgaben konnten dank des grossen Einsatzes der Verwaltung sowie des Gemeinderats und eines griffigen Controllings umgesetzt und nun auch mit dem Rechnungsergebnis 2019 bestätigt werden.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Informationen, welche die Finanzverwaltung an die Finanzkommission und an den Einwohnerrat abgibt, deutlich über den gesetzlichen Anforderungen liegen. Dies gilt insbesondere für das Detailbudget, die Indikatoren und die Benchmark-Informationen.

Zur Erreichung der strategischen Ziele der Amtsperiode 2018/2021 wurden mit dem Budget 2018 neue Budgetvorgaben mit Top-Down-Referenzwert, kombiniert mit Bottom-Up-Ansatz eingeführt. Die neuen Budgetvorgaben haben sich bewährt und sollen insbesondere auf der aggregierten Kostenstellenstufe mit neuen Steuerungsinstrumenten noch vertieft werden.

Geändert und verbessert hat sich auch die interne Kontrolle. Als sinnvolle übergeordnete Risikomanagement-Massnahme wurde 2018 eine Risikolandschaftskarte erstellt, welche vor allem die strategischen Ziele verfolgt. Entlang der zentralen Prozesse und IKS-Massnahmen wurde zur Sicherstellung der Wirksamkeit und Vollständigkeit ein jährliches Reporting an den Gemeinderat mit einer Neubeurteilung der Risiken im Rahmen eines Verwaltungsberichts eingeführt. Das IKS-Konzept sowie die definierten Risiken und Massnahmen wurden im Rahmen der Vertiefungsprüfung zum Rechnungsabschluss 2018 durch die externe Revisionsstelle beurteilt und als sehr gut und fortschrittlich befunden.

Zum von den Motionären erwähnten richtigen Zeitpunkt, um die Einführung der WoV anzugehen: Die Legislaturziele (Strategie) wurden vom Einwohnerrat zur Kenntnis genommen und die aktuelle Revision der Gemeindeordnung ist schon sehr weit fortgeschritten. Aufgrund der vielen Beratungen mit der Begleitkommission, zusammengesetzt aus Mitgliedern aller Fraktionen des Einwohnerrats, zeichnen sich keine Modernisierungsschritte Richtung Kompetenzerweiterung ab. Die Einführung von WoV würde nicht nur eine Verwaltungs-, sondern auch eine Parlamentsreform bedeuten, was angesichts der Entwicklungen auf der politischen Ebene im aktuellen Zeitpunkt nicht realistisch erscheint.

b) Grundsätzliches zur Einführung WoV (Erfahrungen)

Die Gemeinde Wettingen hat bereits mit einem WoV-Pilotprojekt in den Jahren 2002 bis 2008 Erfahrungen mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung gesammelt. Nach einer umfassenden Evaluation wurde in Übereinstimmung mit der internen und externen Projektleitung auf eine Weiterführung der WoV-Pilotbetriebe bzw. auf eine Ausdehnung von WoV auf steuerungstaugliche Bereiche verzichtet. Der Grund für diesen Entscheid war vor allem der fehlende Wille auf allen Ebenen, mit einem Globalbudget und Leistungsauftrag zu führen. Im Sinne einer laufenden Überprüfung sollte der unternehmerische WoV-Gedanke in den Verwaltungsbereichen weitergeführt werden. Zwischenzeitlich wurden zwei Bereiche (Tägi, EWW) als eigenständige Gesellschaften ausgegliedert. Damit konnten auch die Führungsprozesse und die finanzielle Transparenz verbessert werden.

Die BDO AG hat den aktuellen Wissensstand zu WoV und die Erfahrungen im Umgang in einem Kurzbericht zusammengestellt. Aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre kann festgestellt werden, dass WoV nur in grösseren Gemeinwesen wie Bund und Kantonen Einzug gehalten hat. Auf Gemeinde-Ebene, insbesondere im Kanton Aargau, hat sich WoV nicht durchsetzen können.

c) Vor- und Nachteile von WoV

Die Einführung von WoV bringt grundsätzlich folgende Vorteile:

- Transparenz: Welche (Dienst-)Leistungen erbringt die Gemeinde, in welcher Qualität, zu welchen Kosten?
- Mitbestimmung: mehr Information = mehr Mitbestimmung, aber auch mehr Mitverantwortung
- Stufengerechtigkeit: Trennung zwischen strategischer/politischer Ebene und operativer Ebene

Spezifisch können als Nachteile unter anderem genannt werden:

- Die Einführung erfordert einen relativ grossen Ressourceneinsatz. Einerseits generiert die Planung und Berichterstattung über Leistungsaufträge mit Zielen und Indikatoren zusätzlichen Aufwand. Andererseits muss die Kostenrechnung für die einzelnen Leistungseinheiten neu aufgebaut werden.
- Da die Budgetierung formal entlang des Kontenplans von HRM2 einzureichen ist, entstehen bei der Budgetierung Redundanzen.
- Viele Verwaltungsbereiche sind relativ stark reglementiert, was in diesen Bereichen zu «un-spektakulären» Leistungsaufträgen führt (hoher Anteil gebundener Ausgaben, wenig Spielraum).
- Der administrative Aufwand zur Definition der Indikatoren, zur Begründung der Leistungs- und Wirkungsdaten und die umfangreichere Berichterstattung kann sowohl Verwaltung wie auch Politik überfordern.
- Die mittelbaren positiven Wirkungen des WoV-Modells auf den Outcome (tiefere Kosten, zufriedenerer Einwohner usw.) ist schwierig oder nur längerfristig nachzuweisen: WoV ist nur ein Instrument, kein Selbstzweck. Es muss auf allen Ebenen ein Kulturwandel stattfinden. Die Einführung und der Kulturwandel erfordern Zeit.
- Die Steuerung via Indikatoren wird vielfach überschätzt. Zudem eignen sich nur wenige Indikatoren zur Messung der Zielerreichung.

d) Erfahrungen der WoV-Gemeinden

Die Erfahrungen der BDO AG und die Umfrage-Ergebnisse des Leiters Finanzen bei den praktischen Anwendern können wie folgt zusammengefasst werden:

- WoV sei ein gutes Instrument zur Verwaltungsführung bei Schönwetterlage.
- In finanziell schwierigen Situationen wie dies aktuell der Fall sei, seien die Erfahrungen mit WoV sehr negativ: Hick-hack und „Gärtlidenken“ auf Ressort- und Verwaltungsebene, die strategische Ebene führe zu wenig.
- Für das Durchziehen von Sparübungen werden wieder mehr Details von Leistungen und Ausgabepositionen verlangt. Zur Vermeidung von „Rasenmähermethoden“ sei dies leider unvermeidlich. Dies entspreche nicht dem WoV-Gedanken.
- Bei erforderlichen Sparmassnahmen sei primär die Leistung zu überprüfen. Eine blosser Kürzung von Globalbudgets sei nicht zielführend und löse vor allem Demotivation aus.
- Die Politiker seien nicht gewillt, über die Leistungen zu steuern. Primär stehe immer der finanzielle Aspekt im Fokus.
- Der Trend in der Verwaltungsführung spreche klar gegen WoV.
- Zu einem Zeitpunkt, wo der finanzielle Handlungsspielraum immer kleiner und der Schuldenberg immer grösser wird, wird die Einführung von WoV als höchst ungünstig erachtet.

e) Fazit WoV

Die von den Motionären geforderte Einführung von WoV ist – vor dem Hintergrund der aktuellen Erfahrungen und den Vorgaben von HRM2 – für Wettingen zu aufwendig und generiert gegenüber der aktuellen Budgetierung unnötige Redundanzen. Mit den ausgegliederten Betrieben (EWW, Tägi) und den Eigenwirtschaftsbetrieben (Abfall, Abwasser, HPS) sind die wichtigsten betrieblichen Einheiten transparent aufgestellt und gesteuert.

Der Gemeinderat hat mit der Top-Down-Budgetierung, den neuen Indikatoren im Rechenschaftsbericht und dem MPM-Prozess wichtige Bausteine erarbeitet, welche nun konsequent weiter zu entwickeln sind. Daraus sollen die Grundsätze von WoV (Globalsteuerung anstatt Detailversessenheit, gezielte Indikatoren auf pauschaler Ebene anstatt Detailkommentare) gelebt werden, ohne dass der gesamte Kontenrahmen von HRM2 in Frage gestellt werden muss. Diese Stossrichtung kann als „WoV light“ bezeichnet werden und folgt den bisherigen Absichten. Konsequenterweise ist somit die Motion abzulehnen. Eine Umwandlung in ein Postulat erübrigt sich, da ein entsprechendes Postulat bereits besteht.

f) Eckpunkte einer neuen Führungslösung für Wettingen

Der Gemeinderat Wettingen beabsichtigt, die bisherige Führungsstruktur und -systematik stringent weiterzuentwickeln und mit zusätzlichen Steuerungsinstrumenten aufgrund der bisherigen Strategie auszugestalten. Damit soll auch der Detailversessenheit entgegen gewirkt und ein Schritt Richtung vermehrter globaler Betrachtung getan werden. Konkret ist angedacht, der neue Top-Down-Ansatz auf Kostenstellenebene mit geeigneten Indikatoren zu unterstützen und im Rahmen der Möglichkeiten zusätzlich zu steuern.

Die Umsetzung ist in einem ersten Teilschritt bereits mit dem Rechenschaftsbericht 2019 erfolgt. Zu den geeigneten, von der Abteilung Finanzen definierten Kostenstellen-Indikatoren wurde der Bericht mit Grafiken resp. Zahlenreihen und dem Kommentar zur Entwicklung ergänzt. In einem nächsten Schritt gilt es nun, den Fokus auf die Zukunft zu legen und, wo sinnvoll, bereits mit den Budgetvorgaben zu steuern.

Die künftige Steuerung soll somit vor allem mit der bisherigen Kostenstellen-Logik erfolgen und sich nicht mehr auf Detailkonti konzentrieren. Zur Beurteilung der Planvorgaben sollen künftig die Indikatoren sowie der sachliche Kommentar über die geplante Entwicklung dienen. Die angestrebte Lösung könnte mit dem Budget 2022 eingeführt werden und verfolgt folgende Ziele:

- Nutzung der Vorteile von HRM2 bezüglich Redimensionierung der Spezifikation (Zusammenfassung der Kostenarten auf Basis der Kostenstelle)
- Förderung einer globalen Denkweise mit konsequenter Aggregation auf Kostenstellenebene
- Schaffung von zusätzlicher Transparenz mit Indikatoren

Die angestrebte Lösung ist auch als 'Neues Übereinkommen und Budgetverständnis mit dem Einwohnerrat' zu verstehen: Mehr Transparenz bei aggregierten Informationen, bessere Steuerung – weniger Detailinformationen. Nur wenn das gelingt, ist der Nutzen des Vorgehens relevant. Auf keinen Fall darf passieren, dass weiterhin im Detail budgetiert wird und damit netto mehr Aufwand resultiert.

Konkret umfasst das neue Budgetierungskonzept folgende Eckpunkte:

- Die Budgetrichtlinien des Gemeinderats werden Top-Down erstellt.
- Das Budget zuhanden des Einwohnerrats umfasst neu nur noch die zentralen 120 Kostenstellen. Auf dieser Ebene werden pro Kostenstelle Standardindikatoren und Texte formuliert, z. B.
 - Ausgabenindikator pro Einwohner und/oder pro Leistungseinheit
 - Entwicklung seit 2014
 - Kurze Begründung der erwarteten Entwicklung für das Budgetjahr (allg. Entwicklung, einmalige Entwicklung)
- Das Detailbudget wird massiv entschlackt und neu nur noch ordentliche und ausserordentliche Positionen enthalten. Es ist nur noch als internes Planungsinstrument der Verwaltung zu betrachten. Die Abteilungen (v. a. Bau und Planung) bewirtschaften intern eigene Mehrjahresplanungen für die Entwicklung des Sachaufwands.
- Das formale HRM2-Budget mit den 1'300 Positionen wird weiterhin erarbeitet und der Finanzkommission zur Prüfung übergeben. Die Anträge der Finanzkommission sollen nur noch global pro Kostenstelle erfolgen.
- Der Personalaufwand und der Unterhalt werden sowohl global als auch in den einzelnen Kostenstellen ausgewiesen (Stellenplan und Entwicklung pro Leistungseinheit, Unterhaltsentwicklung Soll (auf Basis von Kennwerten der Anlagenbuchhaltung) und Ist). Damit ist eine Gesamtbeurteilung dieser Entwicklungen möglich.
- Die Aufgaben- und Finanzplanung wird stärker mit der Budgetierung der einzelnen Kostenstellen verknüpft (Mehrfjahresplanung Sach-, Transfer- und Personalaufwand). Zudem wird der Investitionsplan stärker priorisiert.

Bei der Umsetzung sind sowohl die Verwaltung (Abteilungsleiterkonferenz) als auch die Kommissionen (v. a. Finanzkommission) entsprechend einzubinden. Für einen erfolgreichen Einsatz des neuen Führungssystems ist auf allen Ebenen ein Kulturwandel erforderlich. Als flankierende Unterstützung des gesamten Umstellungsprozesses ist eine bedarfsorientierte Begleitung der externen Revisionsstelle vorgesehen.

Falls der Einwohnerrat dem Vorhaben und dem Antrag des Gemeinderats folgt, kann das Postulat Burger Alain, SP, und Bürgler Philipp, FDP, vom 15. Oktober 2015 betreffend Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) gleichzeitig abgeschrieben werden.

Der Gemeinderat beantragt dem Einwohnerrat folgende Beschlüsse zu fassen:

BESCHLUSS DES EINWOHNERRATES

1. Die Motion Fraktion FDP und Burger Alain, SP, vom 30. Januar 2020 betreffend Einführung einer Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) wird abgelehnt.
2. Das Postulat Burger Alain, SP, und Bürgler Philipp, FDP, vom 15. Oktober 2015 betreffend Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) wird abgeschrieben.

Wettingen, 7. Mai 2020

Gemeinderat Wettingen

Roland Kuster
Gemeindeammann

Barbara Wiedmer
Gemeindeschreiberin

Aktenauflage

- Stellungnahme BDO AG zur Einführung WoV