

Bericht zum Postulat



vom 15. Juni 2010, überwiesen am 12. Juli 2010
16.13.00

GRPK des Gemeinderats Wädenswil betreffend flächendeckender Einführung von NPM der Wädenswiler Verwaltung

Wortlaut des Postulats

Der Stadtrat wird eingeladen im Sinne einer Auslegeordnung zu prüfen, ob NPM flächendeckend eingeführt werden soll (Rückblick auf die bisherigen Erfahrungen, Verbesserungspotentiale beim heutigen System sowie Vor- und Nachteile, Kosten und terminliches Vorgehen bei einer flächendeckenden Einführung).

Begründung

Die Stadt Wädenswil hat nun seit einigen Jahren Erfahrungen im Bereich NPM. Auch das Parlament hat sich mittlerweile an dem Umgang mit diesem relativ neuen Instrument gewöhnt und es werden vermehrt Diskussionen um Indikatoren und Globalbudgets geführt.

Im ersten Augenblick leuchtet es nicht ein, weshalb einige Abteilungen noch immer im NPM nicht berücksichtigt sind, da doch eine zielgerichtetere, politischere Diskussion über die grundsätzliche Ausrichtung der Verwaltung ermöglicht wird. Aufgrund der Einführung von NPM muss nicht auf die Diskussion der einzelnen Budgetposten verzichtet werden; es werden allerdings weniger Detaildiskussionen erwartet. Bei der Prüfung sollen aktuelle Erkenntnisse des Amtes für Gemeinden und grösseren Ortschaften in der ganzen Schweiz berücksichtigt werden. Dabei soll auch die Möglichkeit geprüft werden, die Indikatoren der einzelnen Abteilungen in die Jahresbeurteilungen von Mitarbeitenden aufzunehmen.

Bei dieser Gelegenheit ist zu beachten, dass die GRPK regelmässig darauf hin weist, dass die NPM-Indikatoren/Standards jährlich betreffend ihrer Aktualität überprüft und angepasst werden müssen (Beispiele: Anpassung „Label Energiestadt“, Indikatoren betreffend Umfragen/Zufriedenheit, wenn gar keine durchgeführt werden.) Im Weiteren sind nicht alle NPM-Indikatoren/Standards klar messbar. So wird in verschiedenen Abteilungen die zu bemessende Ausgangs- oder Grundmenge nicht angegeben. Somit ist keine aussagekräftige Beurteilung möglich.

Bericht des Stadtrates

1 Ausgangslage

Getragen von der Erkenntnis, dass die öffentliche Verwaltung mit den Erfordernissen der modernen Gesellschaft Schritt halten muss, haben sich der Kanton Zürich und verschiedene Gemeinden in den Jahren 1998 - 2003 aufgemacht, ihre Verwaltung zu reorganisieren und in diesem Zusammenhang auch Instrumente des New-Public-Managements (NPM) zu erproben. Die Stadt Wädenswil hat am 1. Januar 1998 das NPM mit vier Versuchsbereichen probeweise gestartet. In den Jahren 2000 bis 2005 wurden weitere Bereiche im Sinne eines Pilotversuchs eingeführt.

Da sich aufgrund der damaligen Erfahrungen nicht alle Verwaltungsbereiche für Leistungsaufträge mit Globalbudget geeignet haben, entschied sich der Gemeinderat im 2005 NPM nicht flächendeckend einzuführen. Nachfolgend die NPM-Bereiche, welche ab 01.01.2006 definitiv eingeführt wurden.

- Grünanlagen	Pilot seit 1998
- Friedhofbetrieb	Pilot seit 1998
- Erdgasversorgung	Pilot seit 1998
- Wasserversorgung	Pilot seit 1998
- Entsorgung/Recycling	Pilot seit 1998
- Öffentlicher Verkehr	Pilot seit 1998
- Polizei inkl. Parkplatzbewirtschaftung	Pilot seit 1998
- Kranken- und Altersheim Frohmatt	Pilot seit 1998
- Immobilien	Pilot seit 2000
- Soziale Dienste	Pilot seit 2000
- Asylwesen	Pilot seit 2000
- Vermessung	ab 2006
- Strassenwesen inkl. Belagsarbeiten für Dritte	ab 2006
- Abwasseranlagen	ab 2006
- Tankstelle	ab 2006
- Energiedienstleistungen	ab 2006
- Badeanlagen	ab 2006

2 Was sind die heutigen Instrumente von NPM in Wädenswil

- Globalbudget mit Leistungsauftrag und Leistungsbericht
- Zeit/Leistungserfassung
- Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)
- Finanz- und Entwicklungsplan (FEP)
- Geschäftsbericht

3 Definition der NPM Instrumente

3.1 Globalbudget mit Leistungsauftrag, Zielen, Indikatoren und Standards

Der Voranschlag kann für einzelne Verwaltungszweige (Modell Wädenswil) aber auch flächendeckend Globalbudgets vorsehen. Im Gegensatz zum herkömmlichen Rechnungsmodell werden die finanziellen Mittel nicht einzelnen Kontenarten zugeordnet, sondern global einem Verwaltungszweig zugewiesen. Damit wird sichergestellt, dass nicht nur die Finanzen betrachtet werden, sondern auch die Definition der Leistungen beurteilt wird.

Ein Globalbudget umfasst folgende Elemente:

- Leistungsauftrag (Politischer Leitgedanken)
- Strategische Ziele (Auftragsbeschreibung)
- Operative Ziele: Vorgaben für die Qualität, Quantität und zeitliche Verfügbarkeit der Leistungen. Was soll in der Betrachtungsperiode erreicht werden? Welche Qualitätsstandards werden angestrebt?

- Indikatoren / Standards um die Erfüllung der operativen Ziele zu beurteilen. Indikatoren sollen einen Vergleich von Soll- und Ist-Werten ermöglichen.
- Globalkredit: Die Nettoaufwendungen (Saldo) sind die zentralen finanziellen Steuerungsgrößen.

3.2 Zeit-Leistungserfassung

Dieses Instrument dient dazu, jederzeit über die erbrachten Arbeiten bzw. Leistungen auf dem Laufenden zu sein. Mit der Anschaffung des neuen Zeiterfassungssystems im 2009/2010 wurde in Wädenswil die flächendeckende Leistungserfassung eingeführt.

3.3 Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)

Die KLR dient dazu, die Kosten für ein bestimmtes Produkt zu ermitteln, unternehmerische Entscheide zu unterstützen und auch vorzubereiten. Das Ziel der Kostenrechnung ist es, jederzeit über die Kosten des Bereiches informiert zu sein. In Wädenswil führen zur Zeit die Verwaltungsbereiche Werke, Immobilien und Frohmatt eine KLR.

3.4 Finanz- und Entwicklungsplan (FEP)

Der FEP dient als mittel- und langfristige Arbeits- und Orientierungshilfe sowie als strategisches und finanzielles Führungsinstrument für Verwaltung und Politik. Sowohl die Politik als auch die Verwaltung schätzen den FEP. Ohne FEP würde der Überblick verloren gehen, die Koordination der Verwaltungsstellen wäre schwierig und die finanzielle Führung würde fehlen.

3.5 Geschäftsbericht

Der Geschäftsbericht ist ein historisches Nachschlagewerk, liefert Kennzahlen aus allen Abteilungen und ist ein Leistungsnachweis. Durch bewusste Niederschreibung der Aktivitäten und Kennzahlen entstehen Erkenntnisse und Ideen.

4 Erkenntnisse/Erfahrungen mit NPM

NPM hat einiges in Bewegung gebracht. Die Erfahrungen zeigen, dass sowohl Behörden als auch Verwaltung von NPM profitiert haben und weiterhin profitieren. Es hat ein Kulturwandel stattgefunden. Die Verwaltung hinterfragt die Leistung vermehrt nach der Notwendigkeit, orientiert sich stärker an den Kundenbedürfnissen, steuert ergebnisorientierter und ist offener geworden. Es werden vor allem der unternehmerische Freiraum und die Trennung von strategischer und operativer Führung geschätzt. Der Gemeinderat hat die Möglichkeit zielgerichtete, politische Diskussionen über die grundsätzliche Ausrichtung der Verwaltung zu führen. Zudem liefern die Semesterberichte und die Jahresberichte interessante Aussagen zu finanziell relevanten Vorgängen in den Globalbudgetbereichen.

Leistungsaufträge mit Globalbudgets schaffen mehr Transparenz und geben einen raschen Überblick, was wo geleistet wird. Bei der früheren ausschliesslichen Konzentration auf die Detailkonti war die erbrachte Leistung kein Thema.

Dass NPM nicht in Reinkultur umgesetzt werden kann, wie ursprünglich vorgezeichnet wurde, war von Anfang an klar. Theorie und Praxis klaffen überall auseinander. Mit der Unvollkommenheit muss umgegangen werden können. Zum Beispiel werden immer wieder die fehlenden messbaren Ziele, Indikatoren und Standards beklagt. Dies ist in einzelnen Dienstleistungen schlicht nicht möglich bzw. unsinnig, was der Gemeinderat schon selber erfahren musste. Somit werden teilweise Zielvorgaben allgemein gehalten. Ebenfalls lässt sich eine Gewinnbeteiligung im Einzelnen nicht mit objektiven Kriterien ermitteln. Das Bestimmen von endogenen (beeinflussbaren) und exogenen (unbeeinflussbaren) Faktoren musste deshalb aufgegeben werden. Hingegen kann eine Gesamtbeteiligung am Gewinn umgesetzt werden, wobei nicht von einer Gewinnbeteiligung im herkömmlichen Sinn gesprochen werden kann, sondern eher von einer Anerkennung. Letztmals wurden den Angestellten im 2009 aufgrund des guten Ergebnisses je Fr. 400.-- bei einem 100%-Pensum ausgerichtet.

5 Wie weiter?

Am 9. Mai 2005 hat sich der Gemeinderat auf Antrag des Stadtrates für die Variante „Plus/Minus“ entschieden. Es stand für ihn ausser Frage, dass NPM weitergeführt wird. Vielmehr wurde über die flächendeckende Einführung diskutiert, jedoch vorläufig davon abgesehen, unter anderem um weitere Erfahrungen zu sammeln und im Hinblick darauf, dass flächendeckend Leistungsaufträge erstellt werden.

Heute ist das Verfahren immer noch zweigeteilt. Zwar bestehen flächendeckend Leistungsaufträge, jedoch nur für einen Teil Globalbudgets. Für den Stadtrat ist der Zeitpunkt gekommen, sich auf ein einheitliches System festzulegen, und er strebt die flächendeckende Einführung von Globalbudgets an, jedoch unter Bedingungen.

Die Globalbudgets haben sich bewährt. Sie erlauben unternehmerisches Handeln, fördern das Kostenbewusstsein und werden von den Anwendenden geschätzt. Der Abschluss der Globalkredite in den letzten Jahren bestätigt dies.

Der Gemeinderat seinerseits schätzt die Transparenz der Leistungen. Indes wird vom Stadtrat und von der Verwaltung beklagt, dass nach wie vor nicht über Leistungen, sondern über die Detailkonti gesteuert wird und Rechenschaft abgelegt werden muss. Die GRPK und der Gemeinderat fragen nur nach Zahlen, und gemäss Postulatstext will man auch weiterhin nicht auf die Detailkonti verzichten. Doch genau dies widerspricht dem Kern von NPM bzw. Globalkredit und wird von der Verwaltung auch nicht verstanden. Bedingung für die flächendeckende Einführung muss sein, dass die Detailkonti tabu sind. Nach Ansicht des Stadtrates bestünde dadurch die Chance, dass der Fokus automatisch auf die Leistungen und die Globalkredite gelegt würde.

Die flächendeckenden Leistungsaufträge haben übrigens gezeigt, dass, zwar in unterschiedlicher Konkretisierung, überall Zielvorgaben mit Indikatoren und Standards möglich sind. Somit können diese auch mit einem Globalkredit gesteuert werden. Die Verwaltung hat sich an diese Führungsmethode gewöhnt. Eine Rückkehr zum ursprünglichen System mit reinen Zahlen ist für den Stadtrat keine Option. Dies würde ein Rückschritt bedeuten und ein falsches Zeichen setzen.

Der bisherige Erfolg von NPM in Wädenswil beruht auf dem gemeinsamen Vorgehen von Parlament, Stadtrat und Verwaltung. Diese Kultur will der Stadtrat weiterführen. Er wird mit der GRPK das Gespräch suchen und die Zukunft gemeinsam festlegen. Flächendeckende Globalkredit könnten frühestens mit dem Budget 2013 eingeführt werden.

Antrag auf Abschreibung des Postulats

Gestützt auf diesen Bericht wird dem Gemeinderat beantragt, das Postulat als erledigt abzuschreiben.

25. Juli 2011

sfr/hku

Stadtrat Wädenswil

Philipp Kutter, Stadtpräsident

Heinz Kundert, Stadtschreiber