

GEMEINDERAT



Geschäft No. 3895E

**Kostenrechnung wie weiter?
Globalbudget / Wirkungsorientierte
Verwaltungsführung (WoV)**

Bericht an den Einwohnerrat
vom 19. November 2014

Inhalt	Seite
1. Ausgangslage	3
2. Erwägungen	5
3. Antrag	6

Allgemeiner Hinweis

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für beiderlei Geschlecht.

1. Ausgangslage

Das Thema Kosten-/Leistungsrechnung (KLAR) und Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOF) hat in Allschwil seinen Ursprung in den neunziger Jahren. Die nachfolgende Auflistung soll in geraffter Form im zeitlichen Ablauf einen Überblick verschaffen:

- 1998 Schaffung der gesetzlichen Grundlage im Verwaltungs- und Organisationsreglement für Allwo (**Allschwil wirkungsorientiert**)
- 2002 Erstellen der ersten Kosten-/Leistungsrechnung
- 2009 Beschluss des Einwohnerrates auf die Erstellung der Kosten-/Leistungsrechnung für die Jahre 2010 bis 2012 zu verzichten.
- 2010 Analyse und Reform der Kostenrechnung mit Projektlenkungsausschuss (RPK, GPK, GR, Verwaltung)
- 2010 Verabschiedung Produkteplan, Kostenstellenplan und Kennzahlen
- 2011 Test des Kostenstellenplanes für die Zeiterfassung (INOVA) in der gesamten Verwaltung
- 2012 Beschluss des Regierungsrates das neue Rechnungslegungsmodell erst per 1.1.2014 einzuführen.
- Personalwechsel beim Hauptabteilungsleiter Finanzen – Steuern (interimistische Lösung von 1.6.2012 bis 31.05.2014)
- 2013 Beschluss des Einwohnerrates im Januar
 - Kostenrechnung per 1.1.2014 einzuführen,
 - Projektauftrag für Leistungsrechnung bis Mitte 2013 dem ER vorzulegen
 - Leistungsrechnung per 1.1.2017 einzuführen.
- Einwohnerrat genehmigt im Juni Grobkonzept für Kostenrechnung und externe Planungs- und Beratungskosten von TCHF 52
- Gemeinderat nimmt im Oktober das Einwohnerratsgeschäft „Anpassung Steuerungsinstrumente, Teilprojektauftrag KLAR mit Kreditantrag von TCHF 180“ aufgrund fehlender Personalressourcen zurück
- Gemeinderat sistiert das Projekt und kündigt im Januar 2014
- Informationsveranstaltung im August 2014 an
- 2014 Informationsveranstaltung vom 20. August 2014 für Einwohnerratsmitglieder, Gemeinderäte und Hauptabteilungsleiter mit Referaten der Gemeinden Riehen und Reinach BL, der Abteilung Gemeindefinanzen BL sowie des Gemeindeverwalters von Allschwil

Informationsveranstaltung vom 20. August 2014

Dieter Pfister, Gemeindeverwalter wies anlässlich der Informationsveranstaltung vom 20. August 2014 in seinem Referat darauf hin, dass im 2013 ein konzeptioneller Paradigmenwechsel vollzogen wurde. Vorher beruhten das Projekt „Kostenrechnung“ und dessen Planung darauf, dass das harmonisierte Rechnungsmodell (HRM2) Rechtsgrundlage für das Rechnungswesen sowie die finanzielle Steuerung der Einwohnergemeinde Allschwil bleiben sollte. Die damals neu konzipierte Kostenrechnung sollte neben der klassischen Finanzbuchhaltung für alle Ebenen eine zusätzliche Sichtweise auf der Basis einer Vollkostenrechnung ermöglichen und somit eine ergänzende Entscheidungsgrundlage darstellen. Ab 2013 wurde dann die Planung des reaktivierten Projekts auf die Einführung eines Globalbudgets ausgerichtet, was einen grundlegenden Philosophiewechsel bedeutete. Beim Globalbudget stellt dieses nämlich die Rechtsgrundlage für die ungebundenen Ausgaben anstatt des klassischen Budgets der Finanzbuchhaltung gemäss HRM2¹ dar. Die Erarbeitung von Grundlagen für diesen enorm wichtigen Grundsatzentscheid wurde unterlassen und dieser Richtungswechsel wurde stillschweigend ohne eine umfassende Analyse sowie ohne eine gemeinsame und allseits akzeptierte Zieldefinition vorgenommen.

¹ Harmonisiertes Rechnungsmodell 2

Die Einführung eines Globalbudgets und somit von WOV setzt folgende drei Grundelemente voraus:

- Reglementarische Grundlagen (z.B. WOV-Reglement inkl. Anpassung der bestehenden Reglemente, insbesondere des Verwaltungs- und Organisationsreglements).
- Kostenrechnung
- Leistungskatalog (Definition der Quantität und Qualität)

Mit WOV wird in der Regel zuerst der Output (Leistungen) definiert und danach die darauf abgestimmte Kostenrechnung konzipiert. Gleichzeitig oder wenn möglich vorgängig sind die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen. Im seit 2013 laufenden Projekt wurde jedoch die Kostenrechnung vorseitend konzipiert. Die Definition der Leistungen und die in diesem Zusammenhang wichtigen politischen Diskussionen erfolgten bisher nicht. Die in Allschwil noch zu erwartenden geschätzten Projekt- und Umsetzungskosten zwischen CHF 250'000.00 bis 500'000.00 sind aufgrund der Erfahrungswerte der Gastreferenten realistisch. Diese zusätzlichen Ausgaben stehen jedoch diametral zu den im Rahmen der generellen Leistungsüberprüfung getätigten Einsparungen. Der Gemeinderat hat deshalb anstehende Ausgaben für die Beschaffung von Software und die Weiterentwicklung der Kostenrechnung sistiert.

Die Referenten aus Riehen und Reinach wiesen mehrfach darauf hin, dass eine erfolgreiche Einführung des neuen Führungsmodells nur möglich sein wird, wenn alle Ebenen und Beteiligten positiv hinter der neuen Führungsphilosophie stehen und diese unterstützen. Zumal auch mehrfach bestätigt wurde, dass mit WOV grundsätzlich keine Einsparungen erzielt werden. Mehrfach wurde darauf hingewiesen, dass das Parlament sich mehr auf die strategische Ebene konzentrieren und die Entscheide bezüglich dem „Was“ fällen muss. Das „Wie“ und „Wer“ soll grundsätzlich durch die Exekutive entschieden werden. Damit diese Grundsätze umgesetzt werden können, müsste ein Globalbudget eingeführt werden. Damit eng verbunden ist die detaillierte Definition der Leistungen, welche gemeinsam und in intensivem Dialog zwischen dem Einwohnerrat (Legislative) und dem Gemeinderat (Exekutive) ausgehandelt werden müssen. Die mehrjährige Planung würde dann mit leistungsbezogenen Sachplänen vereinbart. Die Gastreferenten hoben insbesondere den intensiven Prozess während der Entwicklung und der Einführung WOV positiv hervor. Während der Konzipierung und auch nach der Einführung verlange WOV von den Parlamentariern ein intensives Auseinandersetzen mit der Fachmaterie, da die einzelnen Leistungen in Fachgruppen besprochen, definiert und dem Einwohnerrat mit dem Globalbudget beantragt werden.

Die Bewilligungsinstanz für Investitionen wäre immer noch beim Einwohnerrat angesiedelt. Das steht jedoch zumindest teilweise im Widerspruch zum Grundprinzip des Globalbudgets, da die Legislative nach wie vor einen wesentlichen Einfluss auf das „Wie“ nimmt.

Nachfolgend zwei Definitionen von WOV respektive New Public Management (NPM):

Wikipedia² Die **Wirkungsorientierte Verwaltungsführung** ist ein Modell der Führung in der öffentlichen Verwaltung, die sich an Grundprinzipien des New Public Management orientiert. Sie basiert funktionell vor allem auf drei Säulen:

- Gewährung von mehr Entscheidungsautonomie für Verwaltungsmanager im Einsatz der Ressourcen (meist durch das Globalbudget);
- Konkretisierung der politischen Steuerungsvorgaben im Leistungs- und Wirkungsbereich (meist durch Leistungsaufträge);
- gezielter Einsatz von wettbewerbsnahen Anreizmechanismen (meist im Zusammenhang mit der Leistungsfinanzierung).

Mit diesen drei Hauptelementen soll der Fokus der politischen Steuerung von (zu) starker Ressourcen- zu vermehrter Leistungs- und Wirkungsorientierung gelenkt werden.

² Quelle: http://de.wikipedia.org/wiki/Wirkungsorientierte_Verwaltungsfo%CC%84hrung

Gleichzeitig soll das Management in der öffentlichen Verwaltung qualitativ und quantitativ gestärkt werden.

Schedler/
Proeller³ New Public Management ist der Oberbegriff der weltweit terminologisch einheitlichen „Gesamtbewegung“ der Verwaltungsreformen, die auf einer institutionellen Sichtweise basieren. Charakteristisch für NPM-Reformen ist der Wechsel der Steuerung von der Input- zur Outputorientierung.

2. Erwägungen

Bestehende gesetzliche Grundlage

Gemäss § 28 Abs. 1 lit. b des Verwaltungs- und Organisationsreglements (VOR) verfügt der Gemeinderat über eine Kostenrechnung als Instrument zur Wahrnehmung und Kontrolle seiner Haushalt- und Finanzverantwortung. Diese simple Bestimmung genügt jedoch für WOV und sowie für ein Globalbudget in keiner Weise. Wie bereits erwähnt, müssten für WOV umfassende reglementarische Grundlagen geschaffen werden. Übergeordnet besteht für die Baselbieter Gemeinden keine Verpflichtung eine Kostenrechnung führen zu müssen.

Die mit der erwähnten Regelung im VOR bestehende Verpflichtung eine Kostenrechnung führen zu müssen, könnte entweder weiterhin sistiert oder gestrichen werden.

Weiteres Vorgehen

Bereits während der Informationsveranstaltung und insbesondere aufgrund der verschiedenen Diskussionen danach wurde klar, dass das Verständnis über und die Erwartungen an WOV recht unterschiedlich sind. Eine Fortsetzung des aktuellen Projekts, welches die Einführung eines Globalbudgets respektive den erwähnten Wechsel des Führungsmodells auf WOV zum Ziel hat, macht ohne die Klärung der unterschiedlichen Erwartungen und die damit verbundene einvernehmliche Definition der Ziele wenig Sinn. Das Projekt „Kostenrechnung wie weiter?“ (ER-Geschäft No. 3895) ist deshalb zu stoppen. Aufgrund der nachfolgenden Überlegungen sollte ein vom bisherigen Projekt unabhängiges Vorgehen lanciert werden. Fällt dann in Zukunft der Entscheid, WOV einzuführen, kann die Verwendung der bisher erarbeiteten Unterlagen jederzeit geprüft werden.

Mehrfach und von ganz unterschiedlichen Seiten wurde erwähnt, dass man mit der aktuellen Situation nicht zufrieden ist und sich unbedingt etwas ändern müsse. Wo die Unzufriedenheit genau einzuordnen ist und was geändert werden soll, wird aber sehr unterschiedlich beurteilt und ist bislang nie analysiert worden.

Veränderungen gehören zum täglichen Leben und sind elementar für die Weiterentwicklung von Unternehmen und die Verbesserungen von Prozessen. Sie sollten jedoch kritisch hinterfragt und adäquat umgesetzt werden. WOV wäre für Allschwil ein komplett anderes Führungsmodell und würde eine grundlegende Veränderung für alle bedeuten. WOV ist nicht einfach besser oder schlechter als das „traditionelle“ Geschäftsmodell. Aber es ist auf jeden Fall ein anderes Modell mit anderen Ansätzen und einer anderen Philosophie. Es gilt nun genau zu prüfen, ob die noch zu definierenden Verbesserungen mit WOV oder auch mit anderen Massnahmen erreicht werden können. Dazu sollten zuerst die Ursachen für die Unzufriedenheit eruiert werden. Erst wenn diese bekannt und genau beschrieben sind, können unter Berücksichtigung dieser Erkenntnisse mögliche Lösungsansätze (z.B. WOV, andere Führungsmodelle oder gezielte Verbesserungen des bisherigen Systems) entwickelt und in gegenseitiger Konkurrenz hinsichtlich einer möglichen Zielerreichung beurteilt werden.

³ Kuno Schedler, Isabella Proeller, New Public Management, Haupt Verlag, 2009

Damit besteht eine reelle Chance, dass die Verbesserung im Sinne der Mehrheit aller Beteiligten erfolgen und gegebenenfalls Fehlinvestitionen verhindert werden können.

Der Veränderungsprozess sollte deshalb von Beginn an neu angestossen werden. Der Gemeinderat möchte dazu eine breitabgestützte Diskussionsrunde mit allen Einwohnerräten, den Gemeinderatsmitgliedern und dem oberen Kader der Gemeindeverwaltung lancieren. Diese Diskussionsrunde ist extern zu moderieren und soll sich auf die Ursachen der erwähnten Unzufriedenheit konzentrieren.

Auf der Basis dieser Erkenntnisse sind bei nachgewiesenem Bedarf mit externer Unterstützung mögliche Lösungsvarianten auszuarbeiten. Das Beratungshonorar wird für die moderierte Diskussionsrunde sowie die Entwicklung der Lösungsvarianten auf CHF 45'000.00 (Kostendach) geschätzt.

3. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt Ihnen der Gemeinderat

zu beschliessen:

1. Der Einwohnerrat nimmt zur Kenntnis, dass das laufende Projekt „Kostenrechnung wie weiter?“, welches auf die Einführung des Globalbudgets und von WOV fokussiert ist, gestoppt wird.
2. Der Gemeinderat wird beauftragt, bis spätestens im 1. Quartal 2015 mit externer Moderation einen gemeinsamen Workshop für die Einwohnerratsmitglieder, die Mitglieder des Gemeinderates und das obere Kader der Gemeindeverwaltung zu organisieren.
3. Der Einwohnerrat genehmigt einen Kredit mit einem Kostendach von CHF 45'000.00 für die externe Moderation der Diskussionsrunde sowie für die Begleitung bei der Erarbeitung der Lösungsansätze (Entscheidungsgrundlagen hinsichtlich alternativen Führungsmodellen oder für Verbesserungen des bestehenden Systems).
4. Der Einwohnerrat stimmt der ersatzlosen Streichung der Ziffer b des Absatzes 1 im Paragraphen 28 des Verwaltungs- und Organisationsreglements zu.

GEMEINDERAT ALLSCHWIL

Präsidentin:

Verwalter:

Nicole Nüssli-Kaiser

Dieter Pfister