

Das Wichtigste zur Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV)

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 Stadtparlament 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 Stadtparlament, Stadtrat und Verwaltung klar voneinander getrennt. Dem Stadtparlament obliegen die politische Steuerung und die Oberaufsicht über alle Organe, die Gemeindeaufgaben wahrnehmen. Der Stadtrat ist für die strategische Führung zuständig und der Stadtschreiber resp. die Stadtschreiberin stellt mit den Mitarbeitenden die operative Führung und die korrekte Umsetzung sicher. Dies bedeutet, dass jeder Stufe die entsprechenden Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zugeteilt sein müssen.

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.

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. Mit dem Budget 2019 und der Einführung des neuen Rechnungsmodells HRM2 hat das Stadtparlament ein neues Berichtslayout festgelegt.

4. WoV-Instrumente des Stadtparlaments (Legislative)

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 das Stadtparlament 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
- 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.

4.1. Produktgruppen

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

4.2. Wirkungsziele

Die Wirkungsziele werden vom Stadtparlament 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.

4.3. Steuerungsgrössen

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

4.4. Produktliste

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

4.5. Globalbudget

Beim Globalbudget handelt es sich um einen pauschalen Betrag auf Ebene Produktgruppe, welchen das Stadtparlament 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.

5. 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.

5.1. 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 Leistungsindikatoren zwischen Exekutive und Verwaltung.

5.2. Leistungsziele

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

5.3. 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.

5.4. 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.

6. Bericht zum Budget / Bericht zur Rechnung

Zu Budget und Jahresrechnung erstellt die Verwaltung einen Bericht auf Produktgruppenebene.

Die folgenden Ausführungen erläutern den Aufbau des Berichts:

Der Bericht ist nach Abteilung und Geschäftsfeldern gegliedert. Jede Abteilung zeigt zuerst die Aufgabenschwerpunkte und die Legislaturziele, eine Übersicht nach Geschäftsfeldern und Produktgruppen mit den dazugehörigen Globalbudgets sowie eine Übersicht über den Stellenplan. Bei jedem Geschäftsfeld wird zuerst eine Übersicht mit allen dazugehörigen Produktgruppen und Produkten gezeigt. Im Bericht sind die Themen, über welche das Stadtparlament befindet, mit «Beschluss Stadtparlament» gekennzeichnet.

6.1. Beschlussteil

Der Beschlussteil des Stadtparlaments umfasst alle Vorgaben, die vom Stadtparlament beschlossen werden:

- Wirkungsziele
- Produktliste
- Globalbudget/Produktgruppenrechnung
- Steuerungsgrößen

Diese Vorgaben können nur durch das Stadtparlament verändert werden.

6.2. Informationsteil

Nebst dem Beschlussteil werden im Bericht Informationen aufgeführt.

Entwicklung und wichtige Ereignisse

Hier wird über das Wichtigste informiert auf Stufe Abteilung und Produktgruppe.

Abweichungen

In der Tabelle Abweichungsbegründungen werden Abweichungen bei Kosten und Erlöse mit einer kurzen Begründung gezeigt.

Produktergebnis

Nebst dem Saldo des Produktergebnisses werden die wichtigsten Kostenarten aufgeführt.

Leistungsziele mit Leistungsindikatoren

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

Kennzahlen

Kennzahlen haben rein informativen Charakter und dienen einer erhöhten Transparenz.

30. März 2021

Leiter Finanzen und Informatik