

Kapellstrasse 1
5610 Wohlen AG 1
Telefon 056 • 619 91 11
Fax 056 • 619 91 80
Internet www.wohlen.ch

Einwohnerrat

5610 Wohlen

Wohlen, 24. Februar 2003

Bericht und Antrag 10045

Bewilligung eines Kredites von Fr. 23'000.00 für eine Organisationsanalyse (Vorstudie) zur Abklärung, ob und wo Instrumente der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung eingesetzt werden können.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Am 20. November 2000 hat der Einwohnerrat mit 21 : 15 Stimmen die Motion 9113 der FDP Wohlen betreffend Einleitung einer umfassenden Verwaltungsreform im Sinne einer „Wirkungsorientierten Verwaltung“ (WOV) überwiesen. Der Auftrag lautet:

Der Gemeinderat wird eingeladen, eine umfassende Verwaltungsreform im Sinne einer „WOV“ einzuleiten. Dem Einwohnerrat sind Vorschläge zur Revision der Gemeindeverordnung und der gesetzlichen Grundlagen in den Bereichen Organisation, Finanzhaushalt, Personal sowie parlamentarische Steuerung und Aufsicht der Verwaltung zu unterbreiten.

Die Begründung der Motion beginnt mit den Worten „*Wachsende Finanzknappheit..... verlangen nach einer generellen Reformierung und Neuausrichtung der Gemeindeverwaltung*“. Daraus folgern wir, dass oberstes Ziel des Vorstosses die Kosteneinsparung ist.

2. Termin

Gemäss § 23 der Gemeindeordnung hat der Gemeinderat innert zwei Jahren seit der Überweisung der Motion Bericht und Antrag einzubringen. Unser Bericht erfolgt mit Verspätung. Diese Verspätung hat uns gestattet, die Entwicklungen auf diesem Sektor zu beobachten. Wir stellen fest, dass nach einer anfänglichen Euphorie eine gewisse Ernüchterung eingetreten ist. Die Erkenntnis setzt sich durch, dass nicht alle Prinzipien der Privatwirtschaft auf alle Zweige der öffentlichen Verwaltung übertragen werden können.

3. Was versteht man unter „WOV“

WOV ist eine Führungsphilosophie, in deren Mittelpunkt die zu erbringenden Leistungen, eben die „Wirkung“ steht. Diese Philosophie ist von folgenden Merkmalen geprägt:

- Trennung der strategischen und operativen Ebenen
- Zieldefinition
- Produktebeschreibung (Qualität, Quantität)
- Mittelbereitstellung
- Kompetenzdelegation
- Kostentransparenz
- Kontrolle der Wirkung

Einfach gesagt heisst das:

Die strategische Ebene (Einwohnerrat, Gemeinderat) legt fest, welche Leistungen in welcher Qualität erbracht werden müssen und wie viel dafür bezahlt wird. Die operative Ebene (Verwaltung) entscheidet, wie sie die Leistungen erbringen will. Damit Kontrollen möglich sind, müssen die Leistungen messbar sein. Solche die es nicht sind, müssen messbar gemacht werden.

4. Heutige Situation

Unsere Gemeindeverwaltung ist nach bewährtem Muster organisiert. Der Gemeinderat hat aber ohne die WOV-Welle abzuwarten Massnahmen zur Effizienz-Steigerung ergriffen. So wurden bei einzelnen Dienststellen (Schule, Feuerwehr, Informatik) Globalbudgets eingeführt.

Im Jahr 2000 betrugen die gesamten Personalaufwendungen unserer Gemeinde Fr. 12'409'000.-- bzw. Fr. 935.-- pro Einwohner. Die Aufwendungen der 6 Aargauer Gemeinden über 10'000 Einwohner liegen zwischen Fr. 935.-- und Fr. 2'118.-- pro Einwohner. Unsere Gemeinde schneidet also am günstigsten ab (Quelle: Statistisches Amt Aargau, Gemeindefinanzstatistik 2000).

5. WOV kann man nicht einfach so einsetzen

WOV kann man nicht einfach von der Stange kaufen und flächendeckend einsetzen. Wie bei allen Reorganisationen muss wie folgt vorgegangen werden:

- Erheben des Ist-Zustandes
- Beurteilen des Ist-Zustandes
- Ziele erarbeiten
- Strategien entwickeln (das kann WOV sein, muss aber nicht)
- Umsetzen

Nicht jede Strategie ist für jeden Bereich geeignet. Das gilt auch für WOV. Es muss sorgfältig abgeklärt werden, welche Bereiche für WOV geeignet sind. In der Praxis werden Pilotprojekte realisiert, aus denen die Erkenntnisse für die weitergehendere Einführung gewonnen werden.

6. Vorgehen

Nach einem orientierenden Gespräch zwischen einer Delegation des Gemeinderates und dem kantonalen WOV-Projektleiter Angelo De Moliner haben wir bei der BDO Visura eine Offerte für eine Vorstudie eingeholt. Die BDO Visura kennt unsere Gemeindeverwaltung und ist von der Revisorentätigkeit her bereits im Besitz von Kennzahlen.

Die offerierte Vorstudie beinhaltet folgendes:

- Durchführen eines sogenannten „Fitnesstests“ als Vorbereitung auf die Organisationsanalyse. Das ist ein Stärken-/Schwächenprofil der Gemeinde.
- Organisationsanalyse, beinhaltend die Erhebung der Aufgaben, deren Verteilung, die Aufbau- und Ablauforganisation sowie die Schnittstellen.

Das Ergebnis ist ein Bericht mit folgendem Inhalt:

- Vorschläge für die Optimierung von Abläufen, Führungsinstrumenten und Hilfsmitteln als Entscheidungsgrundlagen für das weitere Vorgehen (Detailstudien).
- Grobe Beurteilung des Personalbedarfs mit Aussagen über die Entwicklung der Stellenprozente, die geeignete Organisation und die allenfalls notwendige Anpassung der Infrastruktur.
- Hinweise auf Entwicklungen bezüglich regionaler Zusammenarbeit, Auswirkungen von Gesetzesänderungen etc.
- Vergleich von Aufgaben und Pensen mit Gemeinden ähnlicher Grösse und Struktur.

7. Kosten

Kosten für die Vorstudie gemäss Offerte vom 5. Dezember 2002 inkl. MwSt	Fr. 21'197.--
Unvorhergesehenes und Rundung	<u>Fr. 1'803.--</u>
Kreditbedarf	Fr. 23'000.--

Die Kosten für die allfälligen weiteren Phasen, d.h. Detailstudien für Teilprojekte und deren Umsetzung können erst auf Grund der Resultate der Vorstudie ermittelt werden.

Als Hinweis diene, dass beispielsweise im Zusammenhang mit dem Pilotprojekt der Stadt Aarau folgende Kredite bewilligt wurden:

Realisierung des Vorhabens „WOSA - Wirkungsorientierte Stadtverwaltung Aarau“ (Beratung und Expertisen, Projektierung von

Kostenrechnung und Controlling)	Fr. 370'000.--
Einführung eines Kostenrechnungs- und Controllingsystems	Fr. 360'000.--
jährlich wiederkehrende Personalkosten, wovon Fr. 60'000.-- als Grundkredit während der Projektdauer	Fr. 140'000.--

8. Die Meinung des Gemeinderates

Der Gemeinderat ist gegenüber dieser neuen Führungsphilosophie eher kritisch eingestellt. Vordergründig wird über die andernorts gemachten Erfahrungen bei Staat und Gemeinden positiv berichtet. Positive Äusserungen von Personen an der Front sind aber eher spärlich, obwohl gemäss Aussagen der Promotoren von WOV gerade die Mitarbeitenden eine grössere Erfüllung an ihrem Arbeitsplatz finden sollen, weil sie vermehrt in die Prozesse einbezogen werden, ihre Initiative und Phantasie einbringen können und mehr Entscheidungsfreiheit erhalten.

Wir glauben nicht, dass es der Transparenz dient, die Volksvertreter auf die ausschliesslich strategische Ebene zu verbannen. Verschiedene parlamentarische Vorstösse im Einwohnerrat zeigen doch, dass ein Interesse an Einflussnahme und Orientierung auf allen Ebenen besteht. Das Verhältnis zwischen BürgerInnen und PolitikerInnen ist eben nicht dasselbe, wie das Verhältnis zwischen Kunden und Verwaltungsrat eines Lieferanten. Eine saubere Trennung von strategischer und operativer Ebene bei der öffentlichen Verwaltung erscheint uns als nicht realistisch. Selbst die Fachleute haben inzwischen eingesehen, dass diesbezüglich bei der Einführung neuer Führungsmodelle Vorbehalte und Konzessionen gemacht werden müssen.

Die erwarteten Kostenoptimierungen und Effizienzsteigerungen mit WOV sind bisher nicht nachgewiesen. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf zwei Interpellationen und eine Kleine Anfrage vom 18. Juni 2002 von Grossrat Pascal Furer und weiteren Mitunterzeichnern.

Nach unserer Meinung ist es nicht bürgerfreundlich, wenn die Dienstleistungen der öffentlichen Hand zu quantifizierbaren Produkten werden, die kostendeckend vermarktet werden müssen. Es besteht vielmehr die Gefahr, dass unter dem Druck der Kostenoptimierung Dienstleistungen abgebaut oder unattraktiv werden.

Einem Referat von Prof. Dr. C. Maeder, Soziologe, Lehrbeauftragter der Uni St. Gallen, entnehmen wir folgenden Passus:

NPM ist keine wissenschaftlich erhärtete Tatsache, sondern beruht auf Glaubenssätzen. Es braucht den Glauben,

1. *dass öffentliche Finanzen vergeudet werden;*
2. *dass es keine Bürger, sondern Kunden braucht (ein Kunde beispielsweise, der eine Busse kauft!);*
3. *dass Flexibilität besser ist als Stabilität;*
4. *dass Private alles billiger machen (Privatisierung des Volksvermögens!);*
5. *dass Kontrollsysteme und -Instrumente existieren, die alle Werte messen können;*
6. *dass Wettbewerb die einzig vernünftige Methode ist, die zur Qualitäts- und Effizienzsteigerung beiträgt;*

Gemäss § 36 des Gemeindegesetzes hat der Gemeinderat die Verwaltung zweckmässig und fortschrittlich zu organisieren. Wir leben dieser Vorschrift nach und sind überzeugt, dass unsere Verwaltung zweckmässig organisiert ist, gut, kostengünstig und bürgerfreundlich arbeitet. Der

Gemeinderat glaubt daran, dass die traditionelle Art der Führung für die öffentliche Hand angesichts ihrer politischen Strukturen und ihres Auftrages geeigneter ist.

Der Gemeinderat ist und bleibt aber aufmerksam. Festhalten an der traditionellen Führung heisst nicht stillstehen. Das Hinterfragen von Arbeitsabläufen, das Streben nach Kostenoptimierung und höherer Effizienz passiert auch ohne umfassende Änderung der Führungsphilosophie. So kann sich der Gemeinderat durchaus vorstellen, dass für Bereiche, die sich dazu eignen, gewisse Instrumente von WOV eingeführt werden. Wir denken an weitere Kompetenzdelegationen und vermehrte Anwendung der Globalbudgetierung, z.B. beim Liegenschaftenunterhalt und -betrieb (Casino, Schwimmbad), bei der geplanten Regionalpolizei usw. Die beantragte Organisationsanalyse soll weitere Entscheidungsgrundlagen dazu liefern.

9. Schlussbemerkung

Wir haben eine gut funktionierende, schlanke Verwaltung. Die bestehenden Führungsstrukturen bewähren sich auf allen Stufen. Ob und wo trotzdem Veränderungen vorteilhaft sein können, muss sorgfältig geprüft werden. Die beantragte Vorstudie ist ein erster Schritt dazu.

Antrag

Der Gemeinderat stellt Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren, folgenden Antrag:

Für eine Organisationsanalyse (Vorstudie) zur Abklärung, ob und wo Instrumente der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung eingesetzt werden können, sei ein Kredit von Fr. 23'000.-- zu bewilligen.

Freundliche Grüsse

Gemeinderat Wohlen

Walter Dubler, Gemeindeammann

Peter Hartmann, Gemeindeschreiber

Verteiler:

- Einwohnerrat
- Gemeinderat
- Presse