

# WoV-Broschüre

## Zusammenfassung

Die Erfolgsrechnung der Stadt Winterthur wird nach den Grundsätzen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) geführt. Bei WoV wird für alle Leistungen, welche die Stadtverwaltung zu erbringen hat, ein Auftrag formuliert. Für die Gesamtheit der von einer Produktegruppe zu erbringenden Leistungen bewilligt das Stadtparlament einen Globalkredit und die dazugehörenden parlamentarischen Zielvorgaben und Indikatoren. Das nach den Grundsätzen von WoV dargestellte Budget der Erfolgsrechnung, das sogenannte Globalbudget, findet sich im Teil B des städtischen Budgetbuches.

Bei der Umsetzung ihrer Aufgaben und Leistungen sind die Bereiche grundsätzlich frei und lediglich an das übergeordnete Recht, den Globalkredit und die parlamentarischen Ziele gebunden. Bei der Rechnungslegung werden die Abweichung zwischen dem bewilligten und dem beanspruchten Globalkredit sowie die Erreichung der parlamentarischen Zielvorgaben ausgewiesen und kommentiert. Diese Form der Verwaltungsführung bringt zahlreiche Vorteile mit sich: Sie erhöht die Transparenz und verbessert die Steuerungsmöglichkeiten für das Parlament, die Regierung und die Verwaltung.

## Einleitung

Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) bringt der Stadt Winterthur stark verbesserte Informationen und Transparenz. Es sind nicht endlose Einzelkredite, die Aufschluss über die Tätigkeit der Verwaltung geben sollten, sondern transparente Angaben über das Tun und die Ergebnisse der Tätigkeit verbunden mit den relevanten finanziellen Informationen.

Das vorliegende Dokument enthält die Grundzüge der Verfahren, erklärt die verschiedenen Sachverhalte und führt durch das Budget und die Rechnung. Angefügt ist ein Glossar, in dem die verschiedenen Begriffe, welche bei WoV verwendet werden, erläutert werden.

Wir hoffen, mit diesem kleinen Werkzeug das Verständnis für das System von WoV zu vertiefen und die Arbeit damit zu erleichtern.

## Was ist WoV?

Die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung legt im Unterschied zur herkömmlichen Budgetierung nicht nur die Verteilung der Mittel auf die Ämter und Bereiche fest, sondern bestimmt auch die Leistungen der Verwaltung. Sehr vereinfacht gesagt heisst das: Es wird bestimmt, was "produziert" wird, wie viel davon, in welcher Qualität und zu welchem Preis.

Mit WoV hat das Parlament somit die Möglichkeit, über die Tätigkeit der Verwaltung zu bestimmen.

Wenn immer möglich, soll die Wirkung der Verwaltungstätigkeit gemessen werden. Wirkungsziele – also die Bestimmung der Auswirkung, die eine Tätigkeit hat – sind jedoch, insbesondere auf kommunaler Ebene, schwierig bestimmbar. Häufig wird deshalb auf die Leistungsmessung ausgewichen, was heisst, dass die Menge und Qualität einer Leistung bestimmt wird.

Erfunden wurde WoV unter dem Titel *New Public Management* (NPM) in den Achtzigerjahren in Neuseeland, Grossbritannien und den Niederlanden. Dort ging es vor allem um die Sanierung maroder Finanzen und mündete in erheblichen Privatisierungen, die bei weitem nicht immer das gebracht haben, was man sich erhofft hatte. Die Systeme in diesen Ländern sind nicht wirklich mit unseren zu vergleichen. In Winterthur und in der Schweiz allgemein wurde aus den Elementen des NPM mit WoV eine Version entwickelt, die eine Verwaltungsreform darstellt und nicht primär zur Sanierung der Finanzen dient. Neben den Steuerungsmöglichkeiten wird auch Selbstständigkeit und Verantwortung delegiert und gefördert, da dies effizienteres und effektiveres Handeln ermöglicht.

### **WoV in Winterthur**

1995 schlug eine Gruppe Interessierter aus der Verwaltung vor, es sei zu prüfen, ob sich Formen des *New Public Managements* auch für Winterthur eignen. Sehr bald wurde klar, dass die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung Verbesserungen für die Steuerungsmöglichkeiten bringen würde. Aus diesem Grund beschloss der Stadtrat 1995, einen **Versuch** zu starten, und er beauftragte eine Projektorganisation mit der Ausarbeitung der Vorgaben. 1998 starteten acht Pilotbetriebe auf freiwilliger Basis, zu denen nach und nach vier weitere Bereiche stiessen. Von Anfang an wurde mit einem Globalkredit (Nettokredit) und parlamentarischen Zielvorgaben gearbeitet. Am Anfang waren die Systeme noch nicht automatisiert, was einen grossen administrativen Aufwand bedeutete. Auch war der Einbezug der Legislative zu wenig stark ausgebaut, was zu erheblichen Auseinandersetzungen führte. Diese wurden aber konstruktiv ausgetragen, so dass die heutige Ausprägung von WoV aus dieser intensiven Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung stammt.

Das Parlament selbst hat sich in einer **Parlamentsreformkommission** die Aufgabe gestellt, seine Tätigkeit auf das System von WoV auszurichten. Diese mündeten in eigens für das Parlament entworfene Steuerungsinstrumente wie das WoV-Postulat und die Budgetmotion.

Im Jahr 2004 beantragte der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat (heute Stadtparlament), WoV flächendeckend einzuführen. Mit Beschluss vom 20. September 2004 stimmte der Grosse Gemeinderat (heute Stadtparlament) der **flächendeckenden Ausbreitung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der ganzen Stadtverwaltung auf den 1. Januar 2006** zu (GGR-Nr. 2004/039). In der Folge genehmigte das Parlament die neue Organisationsstruktur, das heisst die Gliederung der Departemente in Produktgruppen und die Definition der Produkte sowie der parlamentarischen Zielvorgaben (GGR-Beschlüsse vom 24.1.2005 Nr. 2004/083 und 2004/108 mit Nachtrag vom 21.2.2005 Nr. 2004/108).

Für das Jahr 2006 wurde erstmals ein vollständiges Budget in der Form von WoV vorgelegt. Davon ausgenommen war lediglich die Volksschule. Sie rechnet noch nach dem alten System, da hier der Vollzug des neuen Volksschulgesetzes Priorität genießt. Auf das Jahr 2010 hat sich auch die Volksschule WoV angeschlossen.

### **Rechtsgrundlagen von WoV auf Stufe Kanton und Stadt**

Die Rechtsgrundlage für die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung bilden Art. 35 Abs. 2 der Gemeindeordnung in Kraft seit 26.03.2021 und die Verordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur vom 31.10.2005 (Stand 01.01.2022).

### **Produkte und Produktgruppen**

**Produktgruppen** (PG) sind organisatorische Einheiten, welche die Leistungen der Verwaltung erbringen. Für sie werden die parlamentarischen Zielsetzungen und der Globalkredit beschlossen. Jede PG umfasst verschiedene **Produkte**, welche die Leistungsschwerpunkte der PG darstellen.

Die Produktgruppen entsprechen in der Regel einem Bereich gemäss Verordnung über die Organisation der Stadtverwaltung (VOS). In Einzelfällen umfasst eine Produktgruppe auch mehrere Organisationseinheiten (z.B. PG Tiefbau) oder entspricht keiner Organisationseinheit (z.B. PG Steuern und Finanzausgleich, PG FinöV).

Die heutige Gliederung der Verwaltungsrechnung in die Produktgruppen und Produkte und deren Zuordnung zu den Departementen entspricht dem Anhang zur Verordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur, gemäss Beschluss des Grossen Gemeinderates (heute Stadtparlament) vom 21. März 2005 (GGR-Nr. 2004/108) sowie den seither eingetretenen Reorganisationen. Diese Gliederung ist eine vorläufige; es muss sowohl dem Stadtrat als auch dem Parlament möglich sein, sie im Laufe der Zeit zu optimieren und jeweils mit der

Beschlussfassung über das Globalbudget anzupassen. Es kann sein, dass sich das politische Interesse verschiebt und neue Entscheidungsfelder gewünscht werden. Ist dies der Fall, kann eine Änderung vorgenommen werden.

Im Folgenden wird der Aufbau von Globalbudget und Globalrechnung Schritt für Schritt erklärt. Als Beispiel dient die PG Bibliotheken.

### **Globalbudget**

Hauptzweck der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist der Wechsel von der Input- zur Outputsteuerung sowie die Konzentration der Parlamentsarbeit auf die strategische Steuerung. Mit dem Budget werden dem Stadtparlament deshalb für jede Produktegruppe sowohl die parlamentarischen Zielvorgaben als auch der für die Leistungserfüllung erforderliche Globalkredit zur Beschlussfassung vorgelegt. Damit kann das Parlament auch auf Umfang und Qualität des Leistungsangebotes der Verwaltung Einfluss nehmen. Die Globalbudgets haben deshalb alle Angaben zu enthalten, die erforderlich sind, um die Leistungen der Verwaltung parlamentarisch zu steuern.

### **Einleitung**

Die Darstellung des Globalbudgets einer Produktegruppe beginnt mit einer Einleitung. Diese beginnt mit dem **Auftrag**. Anschliessend wird angegeben, welche **Rechtsgrundlagen** für die Produktegruppe massgebend sind. Schliesslich wird angeführt, wer die Verantwortung für die Ergebnisse trägt und somit die Produktegruppe leitet (**verantwortliche Leitung**).

### **Beschlussteil**

Der Beschlussteil im Budget umfasst jene Daten, die vom Stadtparlament beschlossen werden. Dies sind die parlamentarischen Zielvorgaben und der Globalkredit.

### **Parlamentarische Zielvorgaben**

Die parlamentarischen Zielvorgaben umschreiben die jährlichen Leistungs- und Wirkungsvorgaben für die Produktegruppen. Damit bestimmt das Stadtparlament, in welchem Umfang und in welcher Qualität die Leistungen einer Produktegruppe im Budgetjahr zu erbringen sind.

Den Zielvorgaben werden quantitative und qualitative Indikatoren zur Leistungsmessung zugeordnet, damit die Zielerreichung am Jahresende festgestellt werden kann. Die Zielvorgaben beziehen sich in der Regel auf die Produktegruppe. Lassen sich auf dieser Ebene keine geeigneten Vorgaben bestimmen, können sich die Steuerungsvorgaben auch auf einzelne Produkte beziehen, die hinsichtlich Mitteleinsatz, Qualität oder Folgen für die

Öffentlichkeit von besonderer Bedeutung sind.

Da die Produktgruppen sehr unterschiedlich sind, sind auch die parlamentarischen Zielvorgaben ausserordentlich verschieden. Es ist häufig nicht einfach, geeignete Daten zu finden und zu definieren. Die Suche nach geeigneten Zielvorgaben ist eine permanente Aufgabe, die nur in seltenen Fällen definitiv gelöst werden kann. Dies bedingt, dass alle Mitwirkenden sich auch permanent mit den Aufgaben und Leistungen der Produktgruppen auseinandersetzen.

Im Rahmen des Budgetprozesses werden die Zielvorgaben von der Produktgruppenleitung vorgeschlagen und in der Folge in den Departementen, im Stadtrat und vor allem mit dem Parlament diskutiert. Eine Mitwirkung des Parlaments über die Kommissionen ist erwünscht, da so die Art und Weise der Steuerung etabliert werden kann.

Die parlamentarischen Zielvorgaben werden ergänzt durch die Indikatoren (Leistungsmessungen) für die einzelnen Produkte, welche im Informationsteil aufgeführt sind.

Die Genehmigung der Zielvorgaben erfolgt durch das Stadtparlament. Eine Änderung geschieht durch einen entsprechenden Antrag bei der Behandlung des Budgets oder durch die Instrumente der Budgetmotion und des WoV-Postulats.

### **Globalkredit**

Der Globalkredit wird als Nettokredit bewilligt, das heisst, Aufwand und Ertrag sind miteinander verrechnet. Zwar werden diese Elemente zur Information ebenfalls aufgezeigt, doch nur der Globalkredit wird rechtsgültig beschlossen. Da der Globalkredit vom Parlament beschlossen wird, kann er selbstverständlich auch verändert werden.

Das bedeutet, dass die Organisationseinheiten nur an den bewilligten Globalkredit ihrer Produktgruppe gebunden und grundsätzlich frei sind, wie sie ihre Ziele erreichen wollen. In der rein theoretischen Form von WoV sind die PG berechtigt, die Mittel zwischen Produkten und Detailkonti zu verschieben. Voraussetzung ist, dass der Globalkredit und der Auftrag der Produktgruppe sowie alle weiteren massgebenden Rechtsgrundlagen eingehalten und die vom Stadtparlament beschlossenen Zielvorgaben erfüllt werden. In der Praxis ist die Freiheit allerdings nicht so gross, da der Stellenplan verbindlich ist. Das bedeutet, dass die zu erbringenden Leistungen nicht einfach zu Lasten des Personalaufwands eingekauft werden können (was in der reinen Lehre möglich sein müsste). Für alle grösseren neuen Ausgaben

bleibt zudem die Bewilligung der zuständigen Behörde vorbehalten, das heisst, es ist ein Verpflichtungskredit des Stadtrates, des Stadtparlaments oder des Volkes einzuholen.

Normalerweise ist der Globalkredit ein Aufwandkredit. Es gibt allerdings Ausnahmen. So haben zum Beispiel die Produktgruppen Stadtbus Winterthur und Stadtwerk Winterthur sogenannte Nullkredite, das heisst, der Globalkredit ist Null. Das hängt damit zusammen, dass beide Produktgruppen über Gebühren finanziert sind (sogenannte Eigenwirtschaftsbetriebe) und das Finanzrecht des Kantons Zürich vorschreibt, dass keinerlei Subventionen zwischen Steuern und Gebühren fliessen dürfen. Solche Produktgruppen gleichen ihre Überschüsse oder Fehlbeträge über die Betriebsreserven aus.

Es gibt auch Produktgruppen, die ihren Aufwand der Kundschaft verrechnen können, wie das beispielsweise bei den Informatikdiensten der Fall ist. In diesem Fall kann der Globalkredit auch negativ sein, was bedeutet, dass netto ein Ertrag erzielt wird. Dies ist auch bei der PG Steuern und Finanzausgleich der Fall.

### **Informationsteil**

In der Tabelle Nettokosten / Globalkredit werden die **Kosten** und **Erlöse** aufgeschlüsselt. Folgende Kosten werden einzeln gezeigt: Personalkosten, Sachkosten, Informatikkosten, Beiträge an Dritte, Residualkosten, kalkulatorischen Kosten, Mietkosten und übrige Kosten.

**Residualkosten:** Querschnittsbereiche der Stadt wie beispielsweise die Finanzkontrolle, die Stadtkanzlei, das Finanzamt oder das Personalamt erbringen Leistungen zugunsten der Gesamtverwaltung, ohne dass diese Leistungen konkret einzelnen Organisationseinheiten zugeordnet und dadurch exakt intern verrechnet werden können.

Auf eine Verrechnung innerhalb des steuerfinanzierten Bereichs wird verzichtet. Gemäss dem Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit müssen Eigenwirtschaftsbetriebe ihren Aufwand mit Entgelten oder Gebühren decken und dürfen nicht von steuerfinanzierten Organisationseinheiten quersubventioniert werden. Aus diesem Grund wird den Eigenwirtschaftsbetrieben ein gewisser Anteil der Kosten den Querschnittsbereichen als **Residualkosten** intern verrechnet.

**Kalkulatorische Kosten** beinhalten Zinsen und Abschreibungen von Investitionsprojekten.

Anschliessend werden nach ähnlichem Schema die Erlöse aufgelistet. Die Differenz der beiden Totale ergibt den Globalkredit.

Die PG internen Kosten und Erlöse werden anschliessend herausgerechnet, damit die **primären Nettokosten** gezeigt werden können. Dies sind jene Kosten, die in dieser Produktegruppe netto entstehen. An dieser Zahl lässt sich der Kostenverlauf über die Jahre ablesen.

Der Informationsteil enthält nebst den Personalinformationen (Stelleneinheiten und Auszubildende) die **Begründungen** für die Abweichungen zum Budget des Vorjahres wie auch zur letzten Rechnung. Des Weiteren werden wesentliche Massnahmen und Projekte für das aktuelle sowie die kommenden Jahre aufgezeigt.

Anschliessend werden die **Produkte** aufgelistet. Unter den Produkten werden die einzelnen Leistungen der Stadtverwaltung verstanden. Die Leistungen sind über die ganze Stadt gesehen ausserordentlich verschieden und zeigen auf, wie viele verschiedene Aufgaben die Verwaltung zu erfüllen hat. Zunächst werden die Leistungen einzeln aufgeführt und anschliessend wird Auskunft über deren Finanzierung (**Nettokosten**) gewährt. Die **operativen Ziele** werden quantifiziert und es werden **Leistungsmengen** angegeben.

Alle diese Informationen bilden eine Grundlage zur Beurteilung der Anträge im Beschlussteil.

## **FAP**

Der Finanz- und Aufgabenplan (FAP) ist ein weiteres Instrument für die Steuerung der Produktegruppe. Im FAP werden die Globalkredite und die parlamentarischen Zielvorgaben auf drei Jahre über das Budget hinaus geplant. Diese Planung wird jedes Jahr neu gemacht und das Ziel sollte sein, dass das erste Planjahr nach dem Budget die Basis bildet für das Rahmenbudget dieses nachfolgenden Jahres.

Im FAP werden auch Angaben gemacht über das geplante Volumen der Investitionen in der Planperiode. Was anschliessend mit dem Begriff "Indikatoren" bezeichnet wird, entspricht den parlamentarischen Zielsetzungen. Schliesslich werden die Schwerpunkte der Planung für die drei Planjahre aufgezeigt. Ein Kommentar rundet den Ausblick auf die mittlere Zukunft ab.

Der FAP ist neben der Investitionsrechnung das einzige Instrument, das über einen längeren Zeitraum als ein Jahr reicht. Er ist für die Politik ein ausgezeichnetes Mittel, Akzente frühzeitig und auf längere Sicht zu setzen. Idealerweise wird der FAP intensiv diskutiert, da hier anschliessend genügend Zeit verbleibt, die entsprechenden Vorstellungen in das

nachfolgende Budget zu integrieren. Das Stadtparlament nimmt den FAP zur Kenntnis bei der Budgetverabschiedung, kann aber nicht über diesen verfügen.

### **Globalrechnung**

Die Globalrechnung ist die Abrechnung am Jahresende. Hier werden keine Vorgaben gemacht, sondern das Erreichte wird festgehalten.

Die Globalrechnung weist einige Besonderheiten auf. Am Jahresende werden die Ist-Werte der parlamentarischen Zielvorgaben mit den budgetierten Vorgaben verglichen und festgestellt, ob letztere erreicht worden sind. Ebenso werden die finanziellen Ergebnisse verglichen. Dabei geht man von der **Bruttozielabweichung** aus, das heisst, der Globalkredit wird mit dem buchhalterischen Ergebnis verglichen. Von dieser Differenz werden die exogenen Faktoren abgezogen (oder dazugezählt) um die **Nettozielabweichung** festzustellen.

Die **exogenen Faktoren** umfassen alle Grössen, die für die Produktegruppe nicht zu beeinflussen und nach der Budgetierung eingetreten sind. Dazu gehören Gerichtsurteile, Beschlüsse von Volk, Stadtparlament und Stadtrat, Änderungen von Transferzahlungen, und Veränderungen der budgetierten Abschreibungen und Zinsen.

Ist die so bereinigte Nettozielabweichung positiv und wurden die parlamentarischen Zielvorgaben erreicht, darf ein Teil dieser Abweichung in die so genannte **Rücklage der Produktegruppe** eingelegt werden. Diese darf höchstens 10 % der durchschnittlichen Aufwendungen der Produktegruppe in den letzten drei Jahren umfassen.

Wenn die Nettozielabweichung negativ ist oder für nicht budgetierte Aufwendungen zugunsten der Tätigkeit der Produktegruppe verwendet wurde, wird die Rücklage mit Zuschüssen an die allgemeine Rechnung belastet.

In der Globalrechnung werden die Unterschiede zum Budget erläutert und kommentiert. Ebenso wird über den Stand der Massnahmen und der Projekte informiert.

### **Weitere WoV-Instrumente**

Es gibt weitere Instrumente, die nicht Gegenstand der parlamentarischen Beratung und Information sind.

Zwischen den Departementen und den Produktgruppen bestehen **Leistungsvereinbarungen**. Darin wird geregelt, welche Leistungen zu erbringen sind (Quantität und Qualität) und wie das Verhältnis zwischen den beiden Parteien geregelt ist (Berichterstattung, Kompetenzdelegationen, Interventionen etc.).

Die Departemente betreiben ein laufendes **Controlling**. Dieses Monitoring erlaubt eine Früherkennung von ungünstigen Entwicklungen und ermöglicht, frühzeitig Korrekturmassnahmen zu ergreifen. Auf Stadtebene wird nach dem zweiten und dem dritten Quartal eine Hochrechnung erstellt. Deren Ergebnisse werden der stadtparlamentarischen Aufsichtskommission (AK) zur Kenntnis gebracht.

Alle Vorgänge des Rechnungswesens beruhen auf einer **Kosten-/Leistungsrechnung**, welche die Kosten dorthin lenkt, wo sie verursacht werden und nicht belässt, wo sie entstanden sind. Damit wird erreicht, dass den Produkten die korrekten Kosten zugewiesen werden. Nur so kann für die Produkte der richtige Preis ermittelt werden. Dazu werden auch interne Verrechnungen gebraucht. Mit Hilfe der Anlagenbuchhaltung werden schliesslich auch die Kapitalkosten (Abschreibung und Zinsen) korrekt verteilt.

### **Budgetmotion und WoV-Postulat**

Für den parlamentarischen Umgang mit WoV wurden zwei Instrumente geschaffen, die es dem Stadtparlament erlauben, spezifische Anliegen vorzutragen und durchzusetzen: die Budgetmotion und das WoV-Postulat. Grundsätzlich funktionieren diese beiden Instrumente gleich wie die normale Motion und das normale Postulat. Zeigt sich in der Diskussion über das Budget, dass Änderungen gewünscht werden, kann eine Budgetmotion oder ein WoV-Postulat eingereicht werden.

Das **WoV-Postulat** ist eine Aufforderung an den Stadtrat, eine Massnahme in seinem Zuständigkeitsbereich des Globalbudgets oder im Bereich des FAP zu prüfen.

Die **Budgetmotion** ist ein Auftrag an den Stadtrat, dem Stadtparlament einen Beschlussentwurf für eine Änderung oder Ergänzung desjenigen Teils des Globalbudgets vorzulegen, der in die Zuständigkeit des Stadtparlaments fällt.

Ein grosser Unterschied zu den herkömmlichen Motionen und Postulaten sind die Fristen. Dem Stadtrat werden beim WoV-Postulat und bei der Budgetmotion lediglich zwei Monate zur Beantwortung eingeräumt. Ausserdem müssen solche Vorstösse, wenn sie auf das kommende Budget Wirkung entfalten sollen, bis Ende Februar eingereicht sein.