

An den
Grossen Stadtrat
8200 Schaffhausen

Vorlage des Stadtrates vom 4. Juli 2006

**Einführung WoV-Betrieb nach den Bedürfnissen der
Stadt Schaffhausen**
gestützt auf Art. 31a des Gesetzes über den Finanzhaushalt des
Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom
26. Juni 1989

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	4
1.1	Weshalb diese Vorlage?	4
1.2	Was ist der Inhalt dieser Vorlage?	4
1.3	Was verändert sich mit dem WoV-Betrieb?	5
1.4	Was kostet und was bringt der WoV-Betrieb?	7
1.5	Wie wird der WoV-Betrieb umgesetzt?	8
1.6	Welche Parlamentsbeschlüsse sind notwendig?	9
2	Ausgangslage	10
2.1	Grundsatzentscheid 2002 zur Gesamteinführung	10
2.2	Rechtsslage nach der kantonalen Volksabstimmung	10
2.3	Umfeld Projekt WoV-Betrieb	11
2.4	Mitwirkung des WoV-Steuerungsausschusses	14
3	WoV-Betrieb	15
3.1	Erkenntnisse der bisherigen WoV-Pilotabteilungen	15
3.2	Weshalb WoV-Betrieb?	15
3.3	Auswahl der Bereiche für den WoV-Betrieb ab 1.1.2008	16
3.4	Rückführung von Pilotabteilungen	17
4	WoV-Prinzipien für den WoV-Betrieb der Stadt Schaffhausen	18
4.1	Traditionelle Steuerung	18
4.2	Wirkungsorientierte Steuerung	19
4.3	Dokumente für die Steuerung	24
4.4	Zuständigkeiten für Beschlüsse (Steuerungsmodell)	25
5	Parlamentarische Arbeit bei der WoV im Jahresablauf	27
5.1	Jahresgespräch Stadtrat/Parlament	27
5.2	Behandlung WoV-Jahresbericht	28
5.3	Behandlung WoV-Voranschlag/IAFP	29
6	Parlamentarische Instrumente im WoV-Betrieb	32
6.1	Planungsempfehlung	32
6.2	Planungsauftrag	34
7	Parlamentarische Kommissionen im WoV-Betrieb	36
8	Anpassung Rechtsgrundlagen	38
9	Umsetzung WoV-Betrieb	39
9.1	Eckpunkte der Einführung	39
9.2	Projektorganisation	41
9.3	Einbezug des Parlamentes	42
9.4	Mitwirkung der Finanzkontrolle	43
10	Nutzen und Kosten WoV-Betrieb	44
10.1	Nutzen	44
10.2	Erwartete Erkenntnisse	45
10.3	Kosten WoV-Betrieb	45
11	Anträge	47

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Auswahl Reformen in Parlament und Stadtverwaltung (schematisch).....	12
Abbildung 2: Zusammenhang Organisation und Produktgruppen, Produkte	13
Abbildung 3: Bisherige Steuerung.....	18
Abbildung 4: Wirkung-Leistung-Finzen.....	19
Abbildung 5: Produktgruppen und Produkte	20
Abbildung 6: Auszug Informationen zu Produktgruppen und Produkten	22
Abbildung 7: Detaillierungsrad finanzielle Daten	22
Abbildung 8: Zusammenfassung Steuerung über Produktgruppen	23
Abbildung 9: Übersicht Dokumente.....	24
Abbildung 10: Übersicht Dokumente: Beschlusskompetenzen	25
Abbildung 11: Beschlusszuständigkeiten des Grossen Stadtrates zu Steuerungsinhalten ...	26
Abbildung 12: WoV im Parlament im Jahresablauf	27
Abbildung 13: Behandlung Jahresbericht-Produktgruppen	28
Abbildung 14: Behandlung Voranschlag-Produktgruppen	30
Abbildung 15: Planungsempfehlungen auf der Zeitachse.....	33
Abbildung 16: Auswirkung von Planungsempfehlung und Planungsauftrag	35
Abbildung 17: Übersicht Umsetzung WoV-Betrieb.....	39
Abbildung 18: Projektorganisation WoV-Betrieb.....	42

Anhänge

- 1 Antwort des Regierungsrates vom 13.12.2005
- 2 Verordnung über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung
- 3 Ergänzende Artikel zur Geschäftsordnung des Grossen Stadtrates
- 4 Muster Planungsempfehlungen
- 5 Kommissionssysteme (Arbeitspapiere): Übersicht sowie Kriterien und Beurteilung durch das Projektkernteam
- 6 Produktlandschaft: Wirkungen, Produktgruppen, Produkte der WoV-Bereiche
- 7 Organigramm Stadtverwaltung
- 8 Darstellung von Produktgruppen im WoV-Voranschlag
- 9 Erläuterungen zur Darstellung der finanziellen Daten
- 10 Abkürzungen und Glossar

1 Zusammenfassung

1.1 Weshalb diese Vorlage?

Der Grosse Stadtrat stimmte mit seinem Beschluss vom 17. September 2002 der „Gesamteinführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) nach den Bedürfnissen der Stadt Schaffhausen, Grundsatzentscheid“ zu.

Der Stadtrat erfüllt hiermit den im Beschluss enthaltenen Auftrag, dem Grossen Stadtrat für das Realisierungsprojekt „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ eine Vorlage zu unterbreiten. Dabei berücksichtigt er die negativ ausgefallene kantonale Volksabstimmung zum WoV-Gesetz mit der Auswirkung, dass Art. 31a FHG weiterhin in Kraft bleibt. Gestützt auf die Materialien zu diesem Artikel ist ein so genannter WoV-Versuchsbetrieb möglich. Die Stadt kann eine bestimmte Anzahl von Organisationseinheiten zeitlich unbegrenzt als WoV-Betrieb führen. Das Parlament legt diese Organisationseinheiten fest.

Zur Verbesserung der Leserlichkeit wird in der Vorlage anstelle WoV-Versuchsbetrieb gestützt auf Art. 31a FHG folgende Kurzform verwendet: WoV-Betrieb.

Der Stadtrat hat bei der Erarbeitung der Vorlage die praxisbezogenen Weiterentwicklungen von WoV, die Erfahrungen aus eigenen Pilotabteilungen und vergleichbaren Städten sowie Rückmeldungen von Parlamentarierinnen und Parlamentariern bei der Behandlung von bisherigen Jahresberichten und Voranschlägen einbezogen. Über diese Weiterentwicklungen, wie parlamentarische Instrumente, Fachkommissionen für WoV-Bereiche, soll das Parlament Beschluss fassen. Zu diesem Zweck unterbreitet der Stadtrat dem Grossen Stadtrat eine WoV-Verordnung und Änderungen der Geschäftsordnung des Grossen Stadtrates. Im Weiteren beantragt er, die notwendigen finanziellen Mittel für den WoV-Betrieb zu genehmigen.

1.2 Was ist der Inhalt dieser Vorlage?

Die Vorlage enthält folgende Punkte zum WoV-Betrieb:

- Rechtslage nach kantonaler Volksabstimmung zum WoV-Gesetz
- Neue WoV-Verordnung
- Grundsätze der wirkungsorientierten Steuerung in der Stadt Schaffhausen
- Auswahl der WoV-Bereiche
- Zusätzliche parlamentarische Instrumente
- Vorschlag von Fachkommissionen
- Rolle des Parlamentes (Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung des Grossen Stadtrates).

Zudem erhalten die Parlamentsmitglieder erläuternde Informationen

- zur parlamentarischen Arbeit bei der WoV im Jahresablauf
- über die vorgesehene Darstellung im Voranschlag sowie in der Jahresrechnung an Hand von Beispielen
- zum geplanten Vorgehen bei der Einführung.

Zum besseren Verständnis sind in der Vorlage einzelne Abbildungen farbig dargestellt.

1.3 Was verändert sich mit dem WoV-Betrieb?

Wirkungsorientierte Steuerung

Der WoV-Betrieb ist auf die Prinzipien der wirkungsorientierten Steuerung ausgerichtet. Im Zentrum steht der Kerngedanke „Welche Wirkungen erzeugt (oder gewährleistet) die Stadtverwaltung Schaffhausen mit welchen Leistungen zu welchem finanziellen Ergebnis für die Bevölkerung¹“

Aus diesen Kerngedanken leitet der Stadtrat folgende Ziele und Grundsätze für WoV in der Stadt Schaffhausen ab:

- Die politischen Behörden orientieren sich bei der Festlegung der politischen Ziele und der Mittel für die Verwaltung an den gesellschaftlichen Bedürfnissen und Werten.
- Die politischen Behörden steuern die Verwaltung über Wirkungen, Leistungen und Globalbudget.
- Die Verwaltung erbringt ihre Leistungen wirkungsvoll und kostenbewusst.

Details siehe Kap. 4.2, Seite 19

WoV-Betrieb in acht Bereichen

Bei der Beantwortung der Interpellation von Martin Egger² durch den Stadtrat sprach sich das Parlament am 10.1.2006 mehrheitlich für eine „bedürfnisgerechte Einführung“ im Rahmen der aktuellen gesetzlichen Grundlagen von Art. 31a FHG aus. Den Voten konnte entnommen werden, dass nur die am besten geeigneten Bereiche nach WoV-Grundsätzen geführt werden sollen.

Aufgrund definierter Kriterien traf der Stadtrat eine Auswahl und beantragt die acht Bereiche Bausekretariat, Bibliotheken, Hochbau, Kultur, KSD (Kanton und Stadt Schaffhausen Datenverarbeitung), Museum zu Allerheiligen, Stadtgärtnerei, Tiefbau und Entsorgung in den WoV-Betrieb zu überführen.

Mit Ausnahme der Stadtgärtnerei werden alle bisherigen WoV-Pilotabteilungen in die traditionelle Verwaltungsführung zurückgeführt³.

Details siehe Kap. 3.3, Seite 16 und Kap. 3.4, Seite 17

WoV-Bestimmungen der Stadt Schaffhausen

Die rechtliche Grundlage für den WoV-Betrieb bildet Art. 31a des Finanzhaushaltsgesetzes. Darauf basierend beantragt der Stadtrat folgende städtischen WoV-Bestimmungen:

- Der Grosse Stadtrat erlässt eine Verordnung als gesetzliche Grundlage für den WoV-Betrieb.
- Die parlamentarischen Instrumente „Planungsempfehlung“ und „Planungsauftrag“ werden in der Geschäftsordnung des Grossen Stadtrates eingefügt.

Das Einsetzen von Fachkommissionen im WoV-Betrieb kann der Grosse Stadtrat gestützt auf die Stadtverfassung (Art. 25 Abs. 1 lit. e Ziff. 2) beschliessen.

Diese WoV-Bestimmungen sollen für den WoV-Betrieb grundsätzlich unbefristet gelten. Sollte der Kanton eine neue Rechtsgrundlage schaffen, die eine definitive WoV-Einführung ermöglicht, könnten diese WoV-Bestimmungen als gesetzliche Basis weitergeführt werden.

¹ Bevölkerung im umfassenden Sinn: Wohnhafte, Zureisende (Arbeit, Tourismus, Freizeit), Wirtschaft

² Interpellation vom 28.11.2005: Ausnutzung des Handlungsspielraumes zur WoV-Einführung in der Verwaltung der Stadt Schaffhausen

³ Beschluss des Grossen Stadtrates vom 20. Juni 2006 im Rahmen der Behandlung des Jahresabschlusses 2005.

Würde der Grosse Stadtrat einmal die Beendigung des WoV-Betriebes beschliessen, kann er gleichzeitig die WoV-Bestimmungen aufheben.

Details siehe Kap. 8, Seite 38

Planungsempfehlung und Planungsauftrag als neue parlamentarische Instrumente

Mit dem WoV-Betrieb werden dem Parlament neben den finanziellen Informationen auch Informationen zu Wirkungen und Leistungen (mit Zielen, Indikatoren, Sollwerten) auf Stufe Produktgruppe zur Verfügung gestellt. Darauf kann der Grosse Stadtrat mit den bisherigen Instrumenten (wie z.B. der Motion) zu wenig gezielt und nicht zeitlich adäquat Einfluss nehmen. Der Stadtrat schlägt darum vor, als neue parlamentarische Instrumente die Planungsempfehlung und den Planungsauftrag einzuführen. Er empfiehlt, diese in die Geschäftsordnung des Grossen Stadtrates aufzunehmen.

Details siehe Kap. 6, Seite 32 und Muster Anhang 4

Jahresgespräch Stadtrat, Grosser Stadtrat

Der Stadtrat und der WoV-Steuerungsausschuss suchten nach einer Plattform, welche der Verbesserung des Meinungs-austausches dient und das gegenseitige Verständnis für Gesamtzusammenhänge, Entwicklungen und Vernetzungen fördert. Der Stadtrat beantragt deshalb, ein Jahresgespräch zwischen ihm und dem Grossen Stadtrat (mindestens einer Delegation) einzuführen und zu institutionalisieren. Das Gespräch soll jeweils im 1. Quartal vor dem Start des Planungsprozesses stattfinden.

Details siehe Kap. 5.1, Seite 27

Fachkommissionen für WoV-Bereiche

Der WoV-Steuerungsausschuss hat sich mit drei Kernvarianten für mögliche Kommissionssysteme befasst. Dabei hat er die Hauptaufgaben des Parlamentes sowie mögliche Kriterien zur Beurteilung und Entscheidfindung zusammengestellt. Mitte November 2005 hat der WoV-Steuerungsausschuss ein Hearing zu diesen drei Kernvarianten durchgeführt.

Basierend auf den aktuellen Kenntnissen empfiehlt der WoV-Steuerungsausschuss in Übereinstimmung mit dem Stadtrat für den WoV-Betrieb zwei Fachkommissionen „Bauten und Anlagen“ und „Kultur“ einzusetzen. Die GPK soll für die parlamentarischen Geschäfte der KSD die Funktion einer Fachkommission „Interne Dienstleistungen“ übernehmen. Diese Fachkommissionen werden ergänzend zur GPK und zu Spezialkommissionen eingesetzt.

Der Grosse Stadtrat kann damit in Hinblick auf eine umfassende Parlamentsreform, welche sinnvollerweise für die nächste Legislaturperiode geplant wird, eigene Erfahrungen mit dem Einsatz von Fachkommissionen sammeln.

Details siehe Kap. 7, Seite 36 und Anhang 5

Voranschlag und Jahresbericht WoV-Bereiche

Auch im WoV-Betrieb beschliesst der Grosse Stadtrat den Voranschlag und genehmigt die Jahresrechnung. Diese heissen WoV-Voranschlag und WoV-Jahresbericht und sind nach Produktgruppen gegliedert.

Die Beschlusskompetenzen des Grossen Stadtrates verändern sich nicht, wie die folgende Tabelle zeigt.

Dokument	Fristigkeit	Beschlusskompetenz
Finanzplan, wird ab 2009 sukzessive in den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) überführt	mittelfristig	Stadtrat
Voranschlag traditionell	jährlich	Grosser Stadtrat
WoV-Voranschlag	jährlich	Grosser Stadtrat
Nachtragskredite	jährlich	Gemäss Finanzkompetenzen
Jahresrechnung traditionell	jährlich	Grosser Stadtrat
WoV-Jahresbericht	jährlich	Grosser Stadtrat

Für die Darstellung der Ergebnisse der Laufenden Rechnung der WoV-Bereiche im WoV-Voranschlag und WoV-Jahresbericht stehen in Zukunft aber nicht mehr Einzelkonti je Finanzstelle im Vordergrund sondern die Gesamtsicht zu Wirkung - Leistung – Saldo Kosten/Erlös mit entsprechenden Steuerungsinhalten. Nach intensiven Diskussionen empfehlen der WoV-Steuerungsausschuss und der Stadtrat die folgenden Beschlusszuständigkeiten für die Steuerungsinhalte:

Steuerungsinhalt	Zuständigkeit GSR	Möglichkeit Einflussnahme durch GSR	Veränderung aufgrund WoV-Betrieb
Wirkungen	zur Information	Planungsempfehlung	neu
Wirkungsziele, Indikatoren, Sollwerte	zur Information	Planungsempfehlung	neu
Leistungsziele, Indikatoren, Sollwerte	zur Information	Planungsempfehlung	neu
Saldo je Produktgruppe im WoV-Jahresbericht	Genehmigung	Planungsempfehlung	bisher Einzelpositionen je Finanzstelle
Saldo je Produktgruppe im WoV-Voranschlag/Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)	Voranschlag: Beschluss	Planungsempfehlung	bisher Einzelpositionen je Finanzstelle
	IAFP: zur Information	Planungsempfehlung	bisher Sachgruppen
Planungsempfehlungen können unter bestimmten Voraussetzungen in einen Planungsauftrag umgewandelt werden.			

Details siehe Kap. 4.2.2, Seite 20 bis Kap. 4.4, Seite 25 und Kap. 6, Seite 32

1.4 Was kostet und was bringt der WoV-Betrieb?

Interne Kosten

Die Einführung des WoV-Betriebes in acht Bereichen führt vorübergehend zu einer Mehrbelastung der beteiligten Personen. Zusätzliche Stellen sind dafür jedoch nicht notwendig. Es ist eine Daueraufgabe der Verwaltung, Organisation und Abläufe kontinuierlich zu optimieren. Die Realisierung der WoV-Betriebe entspricht einer solchen Aufgabe.

Mehrstellen sind aus heutiger Sicht und aufgrund der Erfahrungen bei den Pilotabteilungen auch für die Betriebsphase ab 1. Januar 2008 nicht notwendig.

Externe einmalige Einführungs- und Umstellungskosten

Hingegen verursacht die Einführung des WoV-Betriebes gemäss dieser Vorlage externe Kosten von Fr. 275'000 für Beratungen der PuMaConsult GmbH und Entwicklungsarbeiten der KSD.

Davon entfallen Fr. 107'000 auf einmalige Einführungskosten. Diese beinhalten Aufwendungen für die Bereitstellung von Grundlagen im Rahmen der Einführung. Sie sind unabhängig von der Anzahl WoV-Bereiche.

Für einmalige Umstellungskosten ist je Bereich mit durchschnittlich Fr. 21'000 zu rechnen, d.h. bei 8 Bereichen mit Fr. 168'000. Darin sind die Aufwendungen für Ausbildungen und punktuelle Unterstützungen der Bereiche bei den verschiedenen erstmaligen Arbeiten im ersten WoV-Jahr enthalten.

Nutzen

Der WoV-Betrieb schafft bessere Transparenz über das städtische Handeln, schärft das Bewusstsein der politischen Behörden und der Verwaltung für die Bedürfnisse der Bevölkerung, gibt dem Grossen Stadtrat neue Instrumente für seine politische Einflussnahme auf die Leistungen der Stadtverwaltung und stärkt seine Aufsichtsmöglichkeiten im Rahmen von Fachkommissionen gegenüber Stadtrat und Verwaltung. Dadurch kann der Grosse Stadtrat die Ausrichtung der städtischen Aufgaben, die politischen Schwerpunkte und Prioritäten zusammen mit dem Stadtrat gezielter mitbestimmen.

Stadtrat und Verwaltung erhalten bei der operativen Umsetzung einen grösseren betrieblichen Spielraum. Im Weiteren steigen die Transparenz und damit das Bewusstsein von Stadtrat und Verwaltung für Leistungs- und Kostenzusammenhänge. Insgesamt erlauben der flexiblere Einsatz der Mittel, die auf WoV ausgerichteten neuen Führungs- und Aufgabenstrukturen und die dadurch optimierten Abläufe in der Verwaltung eine effizientere Aufgabenerfüllung. Diesbezügliche Erfahrungen aus der Pilotphase zeigen, dass es einigen Pilotabteilungen gelungen ist, mit gleich bleibenden Ressourcen zusätzliche Leistungen zu erbringen und den Kostendeckungsgrad stabil zu halten.

Erwartete Erkenntnisse

Der Stadtrat geht zudem von folgenden Erkenntnissen des WoV-Betriebes für Politik und Verwaltung aus:

- Parlament, Stadtrat und die Verwaltung nutzen und prüfen den weiterentwickelten Ausweis der Produktgruppeninformationen bezüglich Tauglichkeit für Politik und Verwaltung.
- Parlament und Stadtrat sammeln Erfahrungen mit den neuen Instrumenten (Planungsempfehlung und Planungsauftrag) und dem Einsatz von Fachkommissionen.
- Der WoV-Betrieb liefert damit weitere Erkenntnisse für die politische Diskussion zu WoV in der Stadt Schaffhausen.

Eine Beurteilung erfolgt nach vier Jahren.

Details siehe Kap. 10, Seite 44

1.5 Wie wird der WoV-Betrieb umgesetzt?

Nach der Genehmigung dieser Vorlage durch das Parlament beginnen die acht WoV-Bereiche mit dem Aufbau des WoV-Betriebes. Dazu gehören das Erarbeiten von Wirkungs- und Leistungszielen, die Erstellung des WoV-Voranschlags 2008 und die Ausrichtung der internen Führung auf die WoV-Prinzipien.

Der Stadtrat wird im ordentlichen Budgetprozess für das Jahr 2008 den WoV-Voranschlag der WoV-Bereiche den Fachkommissionen, der GPK und den Mitgliedern des Grossen Stadtrates im September 2007 zur Beratung und zum Beschluss unterbreiten. Falls vom Parlament gewünscht, finden dazu begleitend Informationen statt.

Details siehe Kap. 9, Seite 39

Mit dem Anhang zu dieser Vorlage erhält der Grosse Stadtrat Beispiele der Bereiche Kultur, Stadtgärtnerei und der KSD. Sie geben einen Einblick in die Art und Weise wie Produktgruppen mit Wirkungs- und Leistungszielen, Indikatoren und Sollwerten formuliert und im Voranschlag dargestellt werden. Dies entspricht einem Anliegen des WoV-Steuerungsausschusses, an ausgewählten Beispielen die Darstellung und Inhalte von Produktgruppen bereits im Rahmen dieser Vorlage kennen zu lernen. Diese Unterlagen werden mit der Erstellung des Voranschlages 2008 aktualisiert.

Details siehe Kap. 4.2.2, Seite 20 und Anhang 8

1.6 Welche Parlamentsbeschlüsse sind notwendig?

Die Anträge für die notwendigen Beschlüsse zur Festlegung der WoV-Bereiche, zur WoV-Verordnung, zu Änderungen der Geschäftsordnung des Grossen Stadtrates und zu den finanziellen Mitteln sind im Kapitel 11, Seite 47 formuliert.

2 Ausgangslage

2.1 Grundsatzentscheid 2002 zur Gesamteinführung

Am 17.9.2002 hat der Grosse Stadtrat folgenden Beschluss gefällt¹:

"Gesamteinführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) nach den Bedürfnissen der Stadt Schaffhausen, Grundsatzentscheid (Detailberatung und Beschlussfassung)

1. Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis von der Vorlage des Stadtrates vom 22. Januar 2002 zur 'Gesamteinführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) nach den Bedürfnissen der Stadt Schaffhausen, Grundsatzentscheid'.
2. Der Grosse Stadtrat stimmt der Gesamteinführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) nach den Bedürfnissen der Stadt Schaffhausen zu.
3. Der Stadtrat wird beauftragt, dem Grossen Stadtrat Vorlagen zu unterbreiten für die Realisierung der Projekte
 - Wirkungsorientierte Verwaltungsführung
 - Parlamentsreform
 - 3.1 Der bisherige WoV-Steuerungsausschuss wird die Projekte begleiten.
 - 3.2 Der Stadtrat informiert GPK und GSR periodisch über den Projektfortschritt und darüber, welche Abteilungen mit welchem Detaillierungsgrad im folgenden Jahr für die Umstellung vorgesehen sind.
4. Übergangsregelung Pilotprojekt:

Das WoV-Pilotprojekt wird bis zur Ablösung durch die definitive Lösung im bisherigen Rahmen weitergeführt."

2.2 Rechtslage nach der kantonalen Volksabstimmung

Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben in der kantonalen Volksabstimmung vom 27.11.2005 das Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (WoV-Gesetz) abgelehnt und damit auch die darin enthaltene Änderung von Art. 31a des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz, FHG).

Damit bleibt der bisherige, nachfolgend aufgeführte Artikel für Kanton und Gemeinden weiterhin gültig.

FHG, Art. 31a **Globalbudget**

1 Für bestimmte Amtsstellen, Anstalten und Betriebe können Globalbudgets beschlossen werden. Die zu bewilligenden Aufwendungen und Erträge oder deren Saldos sind gesamthaft oder für einzelne Bereiche festzusetzen und die zu erbringenden Leistungen zu umschreiben. Der Kantonsrat bezeichnet die entsprechenden Amtsstellen, Anstalten und Betriebe.

2 Die Rechnung zu den Globalbudgets umfasst auch einen Rechenschaftsbericht über die erbrachten Leistungen.

¹ Gemäss Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Schaffhausen vom 24. September 2002

3 Die Differenz zwischen dem Voranschlag und der Rechnung kann ganz oder teilweise zurückgestellt oder mit Rückstellungen gedeckt werden.

4 Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten in einer Verordnung.

Informationen des Regierungsrates

Auf Anfrage informierte der Regierungsrat mit Schreiben vom 13.12.2005 den Stadtrat (*siehe Anhang 1*), dieser Artikel beinhalte die Rechtsgrundlage für einen so genannten Versuchsbetrieb, jedoch nicht für eine definitive, partielle Einführung der WoV. Obwohl der Wortlaut dies nicht ausdrücklich festhalte, sei aufgrund der Materialien hinlänglich klar, dass der Artikel keine ausreichende Rechtsgrundlage für eine definitive Einführung von WoV-Dienststellen darstelle. Der zugelassene WoV-Versuchsbetrieb sei in zeitlicher Hinsicht nicht beschränkt.

Für die Stadt Schaffhausen bedeutet diese Auslegung, dass eine bestimmte Anzahl von Organisationseinheiten zeitlich unbegrenzt als WoV-Betrieb geführt werden können.

Der Regierungsrat informierte den Stadtrat im gleichen Schreiben, dass er vorsehe, dem Kantonsrat frühestens 2007 eine Vorlage, welche u.a. die Anpassung von Artikel 31a FHG beinhalten werde, zu unterbreiten.

Das heisst für die Stadt, dass sie nicht vor dem 1.1.2008 mit einer neuen Rechtsgrundlage rechnen kann. Bis dahin bleibt Art. 31a FHG die Rechtsgrundlage für den WoV-Betrieb der Stadt Schaffhausen.

Diese WoV-Vorlage ist auf diese geltende rechtliche Grundlage ausgerichtet.

2.3 Umfeld Projekt WoV-Betrieb

Das Projekt „WoV-Betrieb“ ist Teil von verschiedenen Reformen in Parlament und Stadtverwaltung und wird überdies von weiteren Vorhaben beeinflusst. Dies und die kantonale Volksabstimmung zum WoV-Gesetz haben die Erarbeitung dieser Vorlage sowohl zeitlich wie fachlich mitgeprägt. Im Folgenden werden die verschiedenen Reformen und Vorhaben kurz erläutert.

2.3.1 Vorhaben mit höherer Priorität

Projekt sh.auf

Seit Mitte 2002 bis Ende 2004 waren sowohl die Mitglieder des Stadtrates wie Kadermitarbeiterinnen und -mitarbeiter im Steuerausschuss und diversen Teilprojekten von sh.auf vertreten. Dieser ausserordentliche und teilweise zeitintensive personelle Bedarf zur Interessensvertretung der Stadt führte dazu, dass die Ressourcen für die Erarbeitung der WoV-Vorlage zeitweise fehlten.

Stadtratspensen

Im September 2003 lehnte das Volk in einer Abstimmung eine Neuregelung der Stadtratspensen ab. Dieses Resultat musste für die definitive Erarbeitung der neuen Führungs- und Aufgabenstrukturen abgewartet werden. In einer weiteren Abstimmung im Mai 2006 bestätigte das Volk diese Stadtratspensen.

2.3.2 Reformen mit zeitlichem und fachlichem Abstimmungsbedarf

Der Stadtrat hat zahlreiche Reformen ausgelöst. Diese werden nachfolgend erläutert und sind in der folgenden Abbildung schematisch dargestellt.

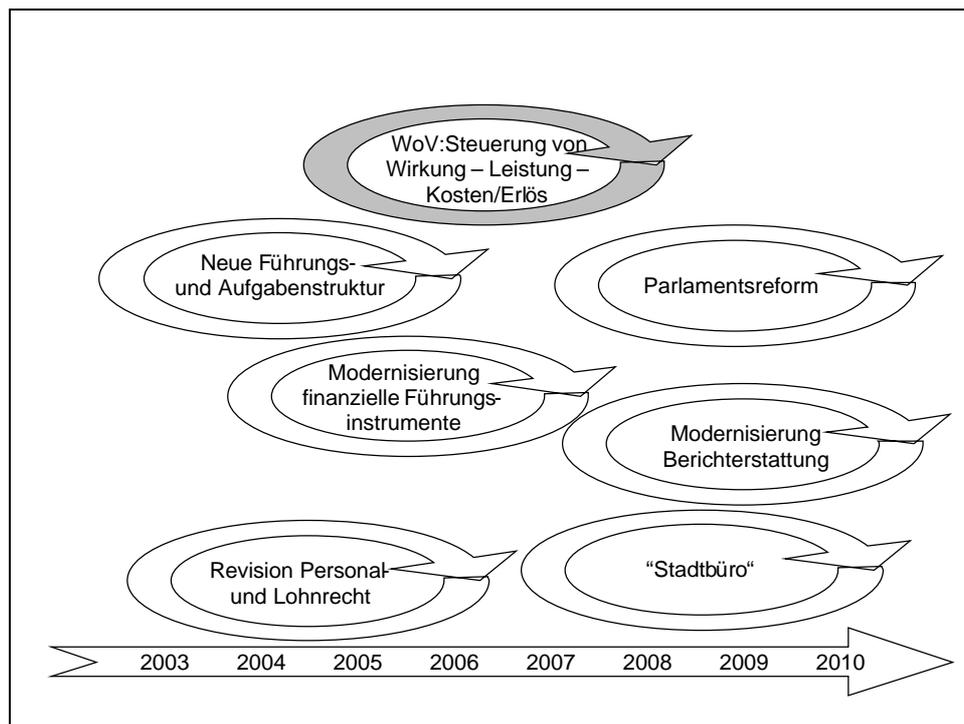


Abbildung 1: Auswahl Reformen in Parlament und Stadtverwaltung (schematisch)

Der Stadtrat ist der Ansicht, dass jede dieser Reformen ohne die andere gemacht werden kann und die Stadt vorwärts bringt. Die Herausforderung besteht darin, dass sich alle diese Reformen gegenseitig beeinflussen und deshalb möglichst optimal aufeinander abzustimmen sind.

Neue Führungs- und Aufgabenstrukturen seit 1.1.2005

Der Stadtrat stellte bei seinem Ziel, zeit- und bedürfnisgerechte Führungs- und Aufgabenstrukturen zu schaffen, die auch zu einer Entlastung des Stadtrates führen, fest, dass zwischen dieser Reorganisation und der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ein Zusammenhang besteht. Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen gemäss Führungshierarchie müssen mit der Verantwortung der WoV-Steuerung von Produktgruppen und Produkten übereinstimmen. Die seit 1.1.2005 gültige Führungs- und Aufgabenstruktur (siehe Anhang 7) ist kunden- und wirkungsorientiert ausgerichtet. Sie basiert je Bereich auf erarbeiteten Wirkungen, Produktgruppen und Produkten (Produktlandschaft der WoV-Bereiche siehe Anhang 6). Die nachfolgende Abbildung zeigt den Grundsatz dieser Ausrichtung. Damit sind neben effizienteren Strukturen der Stadtverwaltung auch günstigere Voraussetzungen für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung geschaffen.

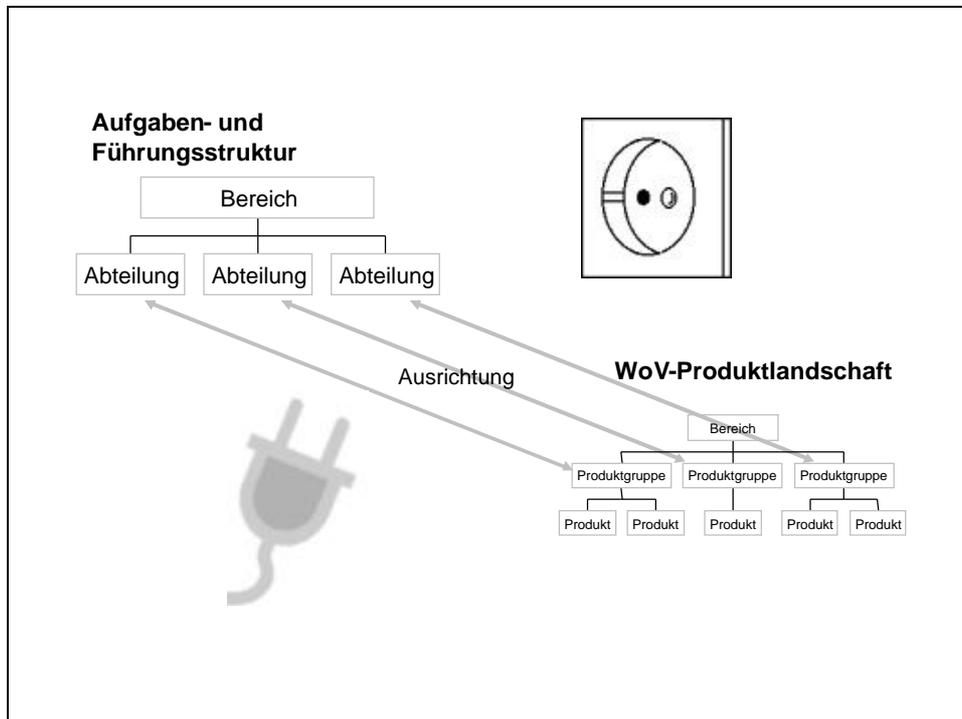


Abbildung 2: Zusammenhang Organisation und Produktgruppen, Produkte

"Stadtbüro"

Der Stadtrat plant für die Bevölkerung eine zentrale Anlaufstelle im Stadthausgeviert. Dort sollen die wichtigsten Dienstleistungen angeboten und damit die Kundenorientierung der Stadt weiter verbessert werden. Ein Angebots- und Nutzungskonzept ist zurzeit in Bearbeitung.

Modernisierung der finanziellen Führungsinstrumente

Auf das Rechnungsjahr 2004 musste das bisherige Finanzbuchhaltungssystem LARIX abgelöst werden, weil dieses nicht mehr gewartet wird. Die Wahl fiel damals, analog wie beim Kanton, auf SAP.¹

Bei der Software-Evaluation wurde die sich abzeichnende Einführung einer Kosten-Leistungsrechnung (KLR) für die Stadt mitberücksichtigt. Mit der KLR will der Stadtrat ein auf die Führungs- und Aufgabenstruktur ausgerichtetes, internes, betriebliches Führungsinstrument aufbauen und die Grundlage für einen integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) schaffen. Eine reine finanzbuchhalterische Sicht kann heute auch in der öffentlichen Verwaltung die Bedürfnisse an finanzielle Informationen als Entscheidungsgrundlagen nicht mehr erfüllen.

Als wichtige Basis für die KLR ist zudem die Einführung einer Zeit- und Leistungserfassung nach einheitlichen Grundsätzen geplant.

Der Stadtrat beabsichtigt, den Aufbau des Voranschlags und der Jahresrechnung auf die neue Führungs- und Aufgabenstruktur auszurichten. Dies bedeutet, dass beide Instrumente künftig nach den Bereichen und nicht mehr funktional gegliedert wären. Die Umstellung wäre mit der Budgetierung 2008 möglich.

¹ Stadtratsbeschlusses vom 2.5.2000 für eine neue Informatiklösung "umfassendes Rechnungswesen"

Parlamentsreform

Zurzeit werden unter diesem Begriff v.a. drei Themen diskutiert: Die Grösse des Parlamentes, die Strukturen und eventuell die Einführung des Postulats.

Diese Themen wurden u. a. ausgelöst durch die Volksinitiative "35 statt 50 Grossstadträte" (Volksabstimmung 24.9.2006) und die Motion von Dr. Raphaël Rohner, Einführung des „Postulats“ vom 15.8.2000 (Behandlung noch ausstehend).

Im Rahmen des WoV-Betriebes empfiehlt der Stadtrat **Fachkommissionen für die WoV-Bereiche** sowie **die Planungsempfehlung** und **den Planungsauftrag** zu erproben (*vgl. Kap. 6, Seite 32 und Kap. 7, Seite 36*). Damit können Erfahrungen für eine künftige Parlamentsreform, welche für die nächste Legislaturperiode vorgesehen ist, gewonnen werden.

Modernisierung der Berichterstattung

Die Stadt Schaffhausen kennt heute verschiedene Berichtsinstrumente, wie Voranschlag, Jahresrechnung, Geschäftsbericht des Stadtrates und Finanzplan. Einzelne Organisationseinheiten erstellen auch noch separate Berichte. Die Berichte sind teilweise historisch gewachsen. Eine Bestandesaufnahme ist vorgesehen. Sie soll aufzeigen, wo Verbesserungen, thematische Zusammenführungen und einheitliche Darstellungen möglich sind. Ebenfalls soll geklärt werden, wie weit durch Einsatz von Informatik mittelfristig die Erstellung effizienter erfolgen kann.

Revision Personal- und Lohnrecht

Mit Beschluss vom 1. November 2005 hat der Grosse Stadtrat das kantonale Personalgesetz vom 3.5.2004 für die Angestellten der Stadt Schaffhausen per 1.1.2006 in Kraft gesetzt. Ebenso hat der Grosse Stadtrat eine Ergänzungsverordnung zum Personalgesetz erlassen; auch diese wurde per 1.1.2006 in Kraft gesetzt.

2.4 Mitwirkung des WoV-Steuerungsausschusses

Der Grosse Stadtrat wählte acht Parlamentarierinnen und Parlamentarier in den WoV-Steuerungsausschuss. Der Einbezug des Parlamentes war durch dieses Bindeglied von Anfang an sichergestellt.

Der Steuerungsausschuss hat in mehreren Sitzungen zentrale Themen zur Erstellung der Vorlage diskutiert und seine Meinungen und Anliegen aus Parlamentsoptik und unter dem Gesichtspunkt der politischen Umsetzbarkeit eingebracht. Der Stadtrat darf feststellen, dass der Steuerungsausschuss die Einführung des WoV-Betriebes unterstützt und bezüglich der vorgesehenen Umsetzung grösstenteils Konsens besteht.

Aus Sicht des Stadtrates hat sich diese Zusammenarbeit bewährt und er bedankt sich bei den Mitgliedern des WoV-Steuerungsausschusses für die engagierte und konstruktive "Mit-Wirkung".

3 WoV-Betrieb

3.1 Erkenntnisse der bisherigen WoV-Pilotabteilungen

Mit der Abteilungsleiterin und den Abteilungsleitern der Pilotabteilungen wurden bereits für die Vorlage zur Gesamteinführung vom Januar 2002¹ folgende, zusammengefasste Erkenntnisse zusammengestellt:

- Das Instrumentarium ist gut
- Die WoV unterstützt den Kulturwechsel. Sie bietet Instrumente, um die zukünftig notwendige finanzielle und leistungsmässige Transparenz zu gewährleisten
- Die mit WoV mögliche produkt- und leistungsbezogene Transparenz führt zu einer Sensibilisierung auf der Kosten- wie auf der Ertragsseite
- Die Möglichkeit des Übertrages des nicht ausgeschöpften Globalbudgets auf das Folgejahr und der Verwendung dieser Mittel für Aufgaben im Rahmen des Leistungsauftrages² wird als wichtiger Anreiz empfunden, die Kosten so gering wie möglich zu halten
- Der Detaillierungsgrad der Produktgruppen und Produkte muss gegenüber der Pilotphase reduziert werden
- Der EDV-Support muss ausgebaut und der Reportingaufwand reduziert werden.

Diese Haupterkenntnisse haben immer noch Gültigkeit. Für den WoV-Betrieb werden die letzten zwei kritischen Punkte berücksichtigt.

3.2 Weshalb WoV-Betrieb?

Durch die Ablehnung des kantonalen WoV-Gesetzes (*Kap. 2.2, Seite 10*) gilt weiterhin Art. 31a des kantonalen Finanzhaushaltsgesetzes.

Gemäss Auslegung dieser Bestimmung darf die Einführung von Globalbudgets aber nur für so genannte Versuchsbetriebe erfolgen. Um dieser Vorgabe gerecht zu werden, ist es angezeigt für die vorgesehene Einführung den Begriff „WoV-Betrieb“ zu verwenden.

Im WoV-Betrieb werden im Vergleich zur Pilotphase ergänzende und aufgrund gemachter Erfahrungen teilweise weiterentwickelte Elemente (u. a. Wirkungen mit Wirkungszielen, konsequente Ausrichtung der Produktgruppen auf die Wirkungen, übersichtlichere Darstellung) angewendet.

Die Produktgruppen sind auf die Führungs- und Aufgabenstruktur der Stadtverwaltung ausgerichtet. Es werden nicht mehr einzelne Abteilung sondern ganze Bereiche nach WoV-Grundsätzen geführt.

Das Parlament kann die neuen Instrumente Planungsempfehlung und Planungsauftrag einsetzen. Es kann Erfahrungen mit der parlamentarischen Arbeit in Fachkommissionen sammeln.

¹ Vorlage des Stadtrates vom 22. Januar 2002: Gesamteinführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) nach den Bedürfnissen der Stadt Schaffhausen, Grundsatzentscheid, Kap. 2.2

² Siehe Art. 8 des WoV-Reglementes vom 27. Oktober 1998 (RSS 300.1)

3.3 Auswahl der Bereiche für den WoV-Betrieb ab 1.1.2008

Bei der Beantwortung der Interpellation von Martin Egger¹ durch den Stadtrat sprach sich das Parlament am 10.1.2006 mehrheitlich für eine „bedürfnisgerechte Einführung“ im Rahmen der aktuellen gesetzlichen Grundlagen von Art. 31a FHG aus. Den Voten konnte entnommen werden, dass unter „bedürfnisgerecht“ verstanden wird, dass im WoV-Betrieb nur ganze Bereiche und gleichzeitig die am besten geeigneten Bereiche nach WoV-Grundsätzen geführt werden. Demzufolge müssen nach Ansicht des Parlamentes WoV-Bereiche nach folgenden Kriterien ausgewählt werden:

- Wo WoV Sinn macht
- Wo sich die WoV-Investition lohnt.

Der Stadtrat und der WoV-Steuerungsausschuss verstehen unter „Wo WoV Sinn macht“, dass ein Bereich,

- Wirkungen bei seinen verwaltungsexternen Anspruchsgruppen erzeugt,
- qualitativ einwandfreie Leistungen erbringt und
- seine Ressourcen (Kosten, Erlöse) angemessen einsetzen muss.

Dadurch können in diesen Bereichen die WoV-Prinzipien Wirkungsorientierung, Leistungsorientierung, Kosten- und Erlösorientierung zweck- und verhältnismässig umgesetzt werden.

Unter „Wo sich die WoV-Investition lohnt“ verstehen Stadtrat und WoV-Steuerungsausschuss, dass Politik und Verwaltung dank der WoV-Einführung zusätzlichen politischen bzw. betrieblichen Handlungsspielraum gewinnen. Dies hängt u.a. davon ab,

- ob die Stadt eine übergeordnete Aufgabe vollzieht oder eine städtische Aufgabe selber gestalten und erfüllen kann,
- ob die Stadt einen finanziellen und personellen Handlungsspielraum hat.

Sämtliche Bereiche wurden anschliessend nach diesen Gesichtspunkten vom Stadtrat und vom WoV-Steuerungsausschuss beurteilt und unter Berücksichtigung aktueller Vorhaben der Bereiche priorisiert.

Nach diesem umfangreichen Selektionsprozess beantragt der Stadtrat folgende Bereiche ab Voranschlag 2008 in den WoV-Betrieb zu überführen:

Bausekretariat, Bibliotheken, Hochbau, Kultur, KSD (Kanton und Stadt Schaffhausen Datenverarbeitung), Museum zu Allerheiligen, Stadtgärtnerei, Tiefbau und Entsorgung.

Der Stadtrat ist überzeugt, mit dieser Auswahl die vom Parlament gewünschten Kriterien bestmöglich zu erfüllen.

¹ Interpellation vom 28.11.2005: Ausnutzung des Handlungsspielraumes zur WoV-Einführung in der Verwaltung der Stadt Schaffhausen

Mit der KSD (Kanton und Stadt Schaffhausen Datenverarbeitung) ist ein Bereich dabei, welcher bisher beim Kanton als WoV-Betrieb geführt wurde. Weil alle Arbeiten, welche das Rechnungswesen der KSD betreffen durch die Zentralverwaltung der Stadt erledigt werden, ist es sinnvoll, die KSD in den WoV-Betrieb der Stadt zu integrieren. Dieses Vorgehen ist mit der Betriebskommission KSD und der zuständigen Regierungsrätin, Frau R. Widmer Gysel abgesprochen.

3.4 Rückführung von Pilotabteilungen

In der Parlamentsdebatte vom 10.1.2006 und bei der Festlegung der Prioritäten stellte sich auch die Frage über den Umgang mit den bisherigen Pilotabteilungen.

Der Stadtrat und der WoV-Steuerungsausschuss schlugen die Stadtgärtnerei als gesamten Bereich für den WoV-Betrieb vor. Die bisherigen Pilotabteilungen Altersheim Steig und Steuerverwaltung sind nicht ganze Bereiche. Das Stadtarchiv erfüllt vor allem das Kriterium bezüglich des finanziellen und personellen Handlungsspielraums nicht ausreichend.

Der Stadtrat ist der Auffassung, dass die Pilotabteilungen Altersheim Steig, Stadtarchiv und Steuerverwaltung bereits auf den 1.1.2007 ins traditionelle System zurückgeführt werden sollen und ihren Voranschlag 2007 nicht mehr nach WoV-Prinzipien ausarbeiten und darstellen.

Um zu verhindern, dass sie für den Voranschlag 2007 unnötige Arbeiten leisten, stimmte das Parlament bereits im Rahmen der Behandlung der Jahresrechnung 2005 am 20.6.2006 dem Antrag des Stadtrates zur Rückführung dieser drei Pilotabteilungen zu¹. Der Jahresbericht 2006 wird noch nach den Prinzipien der WoV-Pilotabteilungen erstellt.

Da die Stadtgärtnerei ab Voranschlag 2008 als gesamter Bereich in den WoV-Betrieb überführt werden soll, erstellt sie für die bisherige Produktgruppen Gärtnerei und Bestattungen/Friedhöfe den Voranschlag 2007 nochmals in unveränderter Form als Leistungsauftrag mit Globalbudget.

¹ Beschluss des Grossen Stadtrates vom 20. Juni 2006 im Rahmen der Behandlung des Jahresabschlusses 2005.

4 WoV-Prinzipien für den WoV-Betrieb der Stadt Schaffhausen

Dieses Kapitel gibt eine Übersicht über die traditionelle Steuerung und die Prinzipien für die wirkungsorientierte Verwaltungsführung im WoV-Betrieb nach den Bedürfnissen der Stadt Schaffhausen.

4.1 Traditionelle Steuerung

Die aktuelle Steuerung der Verwaltung findet auf zwei Ebenen statt. Einerseits bestimmen die kantonalen Gesetze und die Rechtserlasse der Einwohnergemeinde Schaffhausen die längerfristigen städtischen Aufgaben. Andererseits fokussiert die jährliche Steuerung im Rahmen des Voranschlages und der Jahresrechnung auf finanzielle Aspekte.

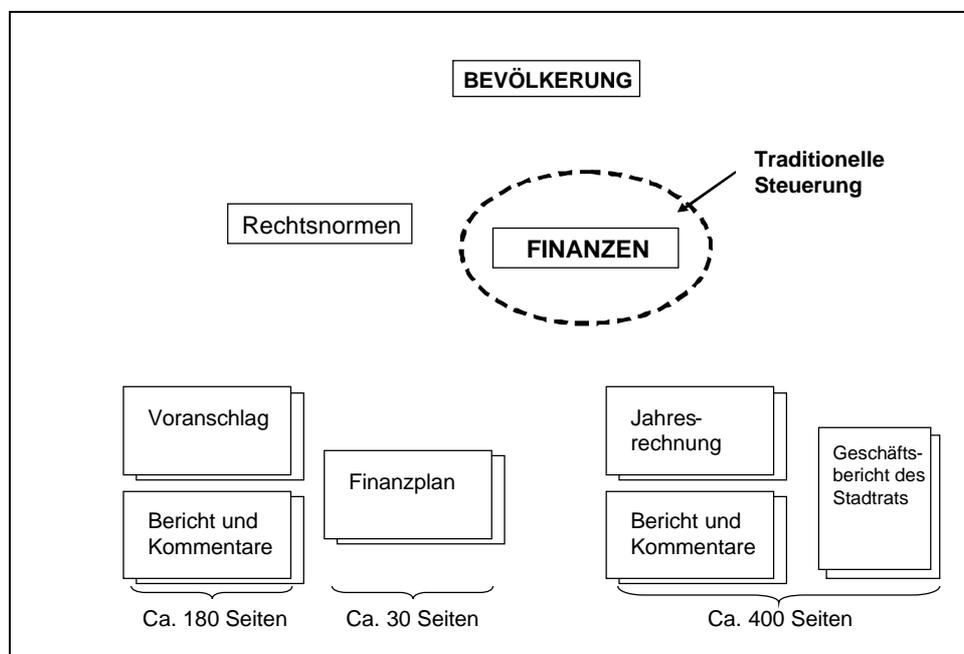


Abbildung 3: Bisherige Steuerung

Bei der Behandlung der Rechnung stehen Budgetabweichungen und bei der Beratung des Voranschlages Veränderungen gegenüber Vorjahren auf Stufe Einzelkonti im Vordergrund. Je Einzelkonto, z.B. für Besoldungen, Sozialleistungen, Büromaterial, Gebühren, werden die finanziellen Mittel mit dem Voranschlag bewilligt und der Rechnung genehmigt. Der Finanzplan zeigt die mittelfristige finanzielle Entwicklung. In der Regel fehlt sowohl im Voranschlag wie im Finanzplan die Verknüpfung mit den Aufgaben und der Bezug zu den Rechtsnormen.

Am Ende des Jahres steht die Einhaltung des Budgets im Vordergrund, das heisst die Budgetkredite werden häufig möglichst ausgeschöpft und dürfen nicht überschritten werden. Dabei werden in der Jahresrechnung Abweichungen auf Einzelkontoebene mit erheblichem Aufwand kommentiert. Die Aussagen der Kommentare haben in der Regel einen geringen Bezug zur Aufgabenerfüllung, die im Geschäftsbericht des Stadtrates enthalten sind.

Wirkungsorientierung

Unter Wirkung versteht der Stadtrat die Auswirkungen des städtischen Handelns auf die Bevölkerung aus einer politischen, mittelfristigen und sachübergreifenden Sicht. Die beabsichtigten Wirkungen der einzelnen Produktgruppen sollen den Bedürfnissen der Stadt, der Bevölkerung bzw. einzelner Empfängergruppen von Leistungen entsprechen. Die politischen Behörden bestimmen die Wirkungen.

Leistungsorientierung

Der Stadtrat führt die Verwaltung über Leistungsziele. Für die einzelnen Produktgruppen legt er diese in Zusammenarbeit mit den Bereichen fest. Damit gewährleisten der Stadtrat und die Verwaltung die Leistungen in der notwendigen Qualität, zur richtigen Zeit, in der richtigen Menge und zur Zufriedenheit der Leistungsempfängerinnen und –empfänger.

Kosten-/Erlösorientierung

Die Stadtverwaltung erbringt die Leistungen mit angemessenen finanziellen Mitteln. Die Instrumente der WoV ermöglichen den politischen Behörden und der Verwaltung den Bezug der Kosten/Erlöse (Finanzen) zu den erbrachten Leistungen. Diese Transparenz fördert das Kostenbewusstsein auf allen Ebenen und unterstützt den optimalen Einsatz der knapper werdenden Mittel.

Die Rolle des Parlamentes und seine Einflussmöglichkeiten werden im *Kapitel 4.4 ff, ab Seite 25* dargestellt.

4.2.2 Produktgruppen, Produkte

Das Dreieck „Wirkungen – Leistungen – Finanzen“ schafft Transparenz über das städtische Handeln. Diese Zusammenhänge werden in den "Gefäßen" Produkte und Produktgruppen dargestellt.

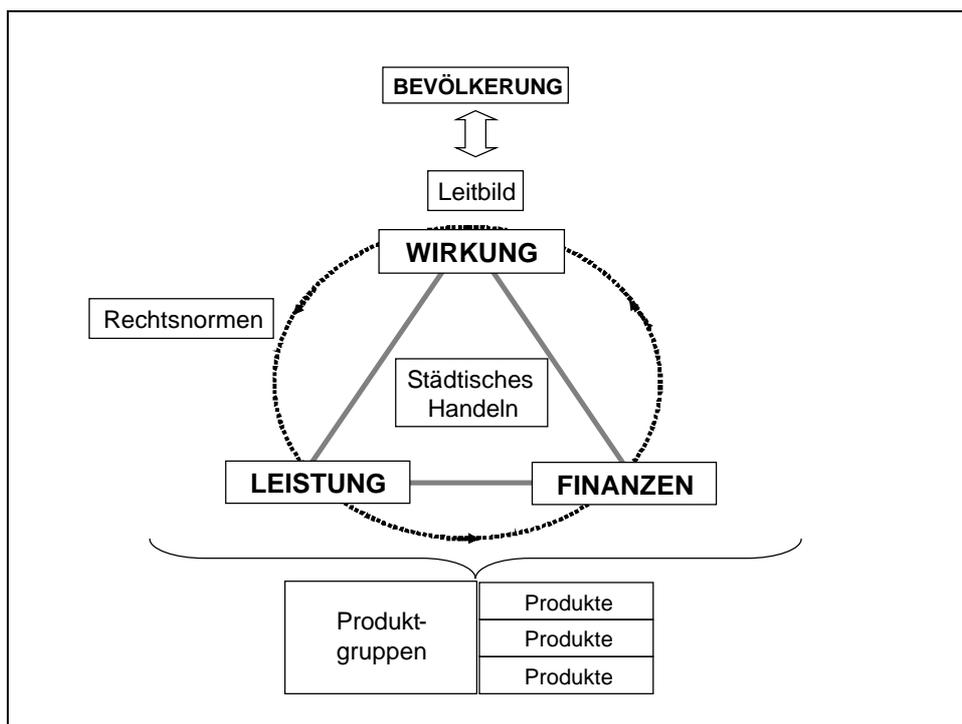


Abbildung 5: Produktgruppen und Produkte

In diesem Sinne entspricht ein Produkt einer bestimmten auf die Bedürfnisse der Bevölkerung ausgerichteten Leistung der Verwaltung.

Der Begriff Produkt wird auch für Leistungen verwendet, die von einer Organisationseinheit für andere interne Organisationseinheiten (Querschnittsprodukte) oder für den Stadtrat und den Grossen Stadtrat (Stabstellenprodukte) erbracht werden.

Das Produkt wird im Wesentlichen festgelegt durch seine verbale Umschreibung, messbare Leistungsziele, Indikatoren als Kriterium zur Erfassung von qualitativen und quantitativen Zielvorgaben, die Kosten und Erlöse (Finanzen) und Volumenangaben.

Ein oder mehrere Produkte werden aus einer politischen und fachbezogenen Sicht in Produktgruppen zusammengefasst. Jede Produktgruppe wird im Wesentlichen festgelegt durch ihre verbale Umschreibung von Inhalt und Wirkung, beurteilbare Wirkungsziele, messbare Leistungsziele, Indikatoren als Kriterium zur Erfassung von qualitativen und quantitativen Zielvorgaben, die Kosten und Erlöse (Finanzen) und Volumenangaben.

Auf Wunsch des WoV-Steuerungsausschusses an seiner Sitzung vom 20.5.2005 hatte der Stadtrat für die im Dezember 2005 vorgesehene Vorlage¹ für die Bereiche Kultur, Stadtgärtnerei und KSD (Kanton und Stadt Datenverarbeitung) sowie für die Bereiche der Führungsunterstützung² (Stadtkanzlei, Stadtarchiv, Stadtökologie, Controllerdienst) die Informationen zu den Produktgruppen und Produkten als Muster erarbeiten lassen. Die nachfolgende Abbildung zeigt die wesentlichen Informationen einer Produktgruppe konkretisiert am Beispiel der Produktgruppe "Kulturveranstaltungen und Kulturförderung". Es handelt sich dabei um den Stand nach der ersten Erarbeitung im November 2005. Die definitiven Formulierungen erfolgen im Rahmen der Budgetierung 2008.

Information zu	Beispiel Produktgruppe Kulturveranstaltungen und Kulturförderung
Umschreibung	Die Stadt Schaffhausen bietet und vermittelt den Kulturinteressierten ein vielfältiges Angebot. Sie organisiert eigene Veranstaltungen, vermittelt und vermietet Infrastruktur im KulturRaumSchaffhausen. Sie unterstützt und fördert die Kulturschaffenden in der Region Schaffhausen. Die Kulturinteressierten und Kulturschaffenden können sich über das aktuelle Kulturgeschehen laufend informieren.
Enthaltene Produkte	Eigene Veranstaltungen im Stadttheater Vermietungen und Dienstleistungen Unterstützung und Förderung Kulturschaffende
Wirkung	Bildend und unterhaltend werden Kulturinteressierte bewegt.
Wirkungsziele	Kulturelle Veranstaltungen fördern die Identifikation der Bevölkerung mit der Region Schaffhausen
Indikatoren	Auslastungsziffer der Veranstaltungen Kulturräume
Ist-/Soll-Werte	> 60 %

¹ Gemäss Terminplan vor Abstimmung zum kantonalen WoV-Gesetz vom 27.11.2005

² Die Bereiche der Führungsunterstützung sind aufgrund der Anforderungen des Parlamentes vom 10.1.2006 nicht Bestandteil des WoV-Betriebes

Information zu	Beispiel Produktgruppe Kulturveranstaltungen und Kulturförderung
Leistungsziele	Bevölkerung und Kulturinteressierte sind über kulturelle Veranstaltungen aktuell informiert
Indikatoren	Tägliche Anpassungen städtischer Kulturkalender (Internet)
Ist-/Soll-Werte	= 1
Kosten / Erlöse	<i>Wird erstmals mit Budget 2008 erstellt. Darstellung siehe nachfolgend</i>
Volumenangaben	Stadttheater: Anzahl Aufführungen nach Sparten (Saison 2004/2005): 7 Schauspiele, 5 Komödien, 9 Musik-/ Tanztheater, 8 Kabarett/Pantomime, 1 fremdsprachiges Stück, 4 Kindertheater Gesamtbesucherzahl (ohne Vermietungen): 36`147

Abbildung 6: Auszug Informationen zu Produktgruppen und Produkten

Die finanziellen Daten basieren auf der Kosten-Leistungsrechnung. Sie werden je Produkt und Produktgruppe im folgenden Detaillierungsgrad ausgewiesen und sind im *Anhang 9* erläutert:

Erlöse
Personalkosten
Sachkosten
Übrige direkte Kosten
Direkte Erlöse/Kosten
Gemeinkosten, Kalk.Kosten Prod.Grp
Erlöse/Kosten der Produktgruppe
Kalk. Mietkosten
Anteil Gemeinkosten, Kalk.Kosten Bereich
GLOBALBUDGET
Kostendeckungsgrad in %

Abbildung 7: Detaillierungsgrad finanzielle Daten

Alle Produktgruppen enthalten die Informationen gemäss *Abbildung 6 und Abbildung 7* je auf vier, die Produkte je auf zwei standardisierten Seiten. Der bis November 2005 erarbeitete Stand für die Bereiche Kultur, Stadtgärtnerei und KSD (Kanton und Stadt Datenverarbeitung) ist im *Anhang 8* dargestellt.

4.2.3 Steuerung über Produktgruppen, Produkte

Die Produktgruppe ist das zentrale Element im WoV-Steuerungsprozess des Grossen Stadtrates, die Produkte dasjenige von Stadtrat und Verwaltung. Steuerung beinhaltet den Vorgang der Planung, der Umsetzung und des Überprüfens. Dafür werden die Wirkungen, Leistungen, Kosten mit Indikatoren und Zielen planbar und messbar oder zumindest beurteilbar gemacht.

Der Grosse Stadtrat erhält die Plandaten zu den Produktgruppen für das Voranschlagsjahr im Dokument WoV-Voranschlag, die Ist-Daten sind im WoV-Jahresbericht dargestellt.

Ab Voranschlag 2009 werden zusätzlich die drei darauf folgenden Planjahre im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) präsentiert.

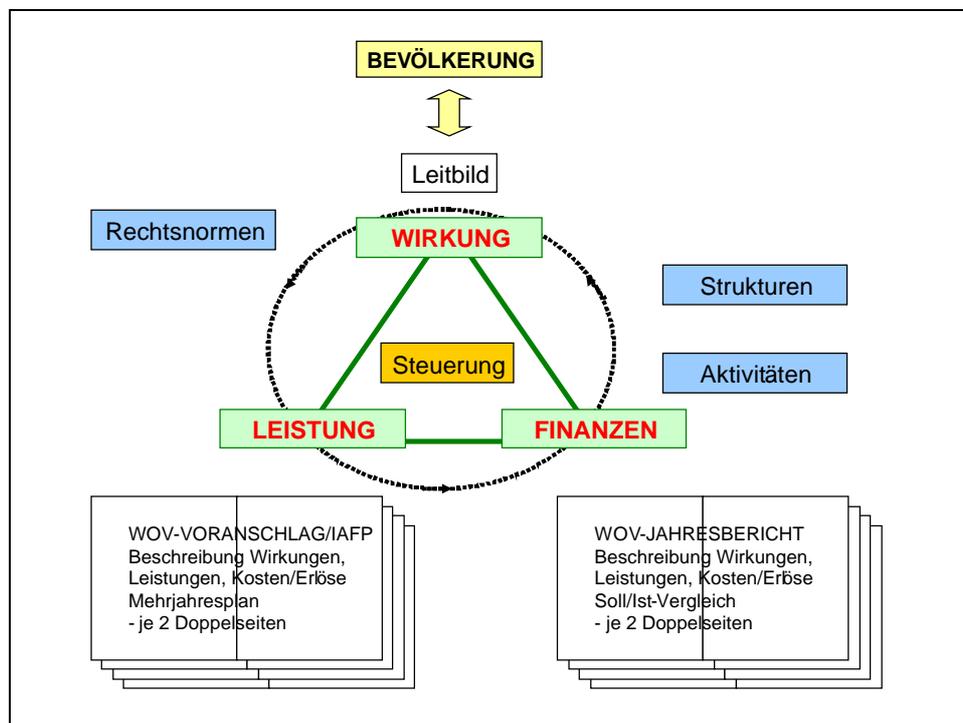


Abbildung 8: Zusammenfassung Steuerung über Produktgruppen

Der Grosse Stadtrat erhält im WoV-Voranschlag und WoV-Jahresbericht Informationen zu Wirkungen und Leistungen mit Zielen und Sollwerten sowie den Saldo zwischen Kosten und Erlösen (Globalbudget) je Produktgruppe.

Diese Informationen erlauben dem Grossen Stadtrat und dem Stadtrat eine integrierte Steuerung von Wirkung, Leistung und Finanzen.

Schliesslich hat der Stadtrat die Führungs- und Aufgabenstrukturen der Stadtverwaltung auf den 1.1.2005 bewusst kunden- und wirkungsorientiert ausgerichtet, d.h. die Bereiche sind nach Produktgruppen und Produkten gegliedert.

4.3 Dokumente für die Steuerung

Für die lang- und mittelfristige sowie die jährliche WoV-Steuerung im WoV-Betrieb brauchen Parlament und Stadtrat entsprechende Dokumente. Im Vergleich zur traditionellen Steuerung verändern sich Voranschlag und Jahresrechnung für die WoV-Bereiche bezüglich Inhalt und Form. Der WoV-Betrieb hat auf alle anderen Dokumente weder inhaltlich noch bezüglich Form Konsequenzen.

Dokumente	Fristigkeit	Veränderungen aufgrund WoV-Betrieb
Stadtverfassung Totalrevision Bauverordnung	langfristig	keine
Verordnungen	langfristig	keine
Reglemente, Weisungen, Richtlinien	lang-, mittelfristig	keine
Leitbild für die Stadt Schaffhausen	langfristig	keine
Legislatorschwerpunkte des Stadtrates	mittelfristig	keine
Themenspezifische Leitbilder, Konzepte	mittelfristig	keine
Finanzplan	mittelfristig	sukzessive Überführung in IAFP
Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) ab 2009		
Voranschlag traditionell	jährlich	keine ¹
WoV-Voranschlag	jährlich	ja
Nachtragskredite	jährlich	keine
Jahresrechnung traditionell	jährlich	keine ²
WoV-Jahresbericht	jährlich	ja

Abbildung 9: Übersicht Dokumente

Die Veränderung bei den WoV-Bereichen liegt in der Darstellung der Laufenden Rechnung. Neu werden Aufwand und Ertrag nicht mehr den Finanzstellen sondern den Produktgruppen zugewiesen. Dargestellt werden nicht mehr die Einzelkonti sondern aggregierte Werte je Produktgruppe (vgl. *Abbildung 7*).

Je Produktgruppe sind die Informationen auf je vier Seiten dargestellt (*siehe Kap. 4.2.2, Seite 20*). Diese beinhalten im WoV-Voranschlag die notwendigen Werte für das Budgetjahr, ab 2009 auch für die folgenden drei Planjahre. Der WoV-Jahresbericht ist analog aufgebaut. Für alle Budgetdaten werden darin die entsprechenden Ist-Werte ausgewiesen. Abweichungen sind wo notwendig kommentiert.

Die bereits erarbeiteten Unterlagen der Bereiche Kultur, Stadtgärtnerei und KSD (Kanton und Stadt Datenverarbeitung) sind als Muster im *Anhang 8* zu finden.

¹ Die WoV-Bereiche werden im traditionellen Voranschlag nicht mehr als Finanzstellen detailliert ausgewiesen, sondern nur noch Saldo Aufwand und Ertrag je Bereich. Ihre Produktgruppen werden detailliert im Voranschlag-Produktgruppen dargestellt.

² Analog Voranschlag

4.4 Zuständigkeiten für Beschlüsse (Steuerungsmodell)

Die Bestimmung von Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortung ist beim WoV-Betrieb ein zentraler, heikler Punkt. Aus diesem Grund hat der Stadtrat zusammen mit dem WoV-Steuerungsausschuss intensive Diskussionen zur Aufgabenteilung zwischen Parlament und Stadtrat geführt. Das Ergebnis (*Abbildung 10*) zeigt, dass der WoV-Betrieb in der Stadt Schaffhausen zu Veränderungen bei Voranschlag, Finanzplan, Jahresrechnung und Stellenplan führt. Der WoV-Betrieb hat auf alle anderen Dokumente bezüglich Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung keine Konsequenzen.

Dokumente	Fristigkeit	Beschlusskompetenz	Veränderungen aufgrund WoV-Betrieb
Stadtverfassung Totalrevision Bauverordnung	langfristig	Volk	keine
Verordnungen	langfristig	Grosser Stadtrat	keine
Reglemente, Weisungen, Richtlinien	lang-, mittelfristig	Stadtrat	keine
Leitbild für die Stadt Schaffhausen	langfristig	Stadtrat	keine
Legislatorschwerpunkte des Stadtrates	mittelfristig	Stadtrat	keine
Themenspezifische Leitbilder, Konzepte	mittelfristig	Stadtrat	keine
Finanzplan	mittelfristig	Stadtrat	sukzessive Über- führung Finanz- plan in IAFP
Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) ab 2009			
Voranschlag traditionell	jährlich	Grosser Stadtrat	keine
WoV-Voranschlag	jährlich	Grosser Stadtrat	ja
Nachtragskredite	jährlich	Lt. Finanzkompetenzen	keine
Jahresrechnung traditionell	jährlich	Grosser Stadtrat	keine
WoV-Jahresbericht	jährlich	Grosser Stadtrat	ja
Stellenplan traditionell	jährlich	Grosser Stadtrat neue Stellen via Voranschlag	keine
Stellenplan WoV-Bereiche	jährlich	Stadtrat	ja

Abbildung 10: Übersicht Dokumente: Beschlusskompetenzen

4.4.1 Langfristige Prozesse, Stadtentwicklung

Die Übersicht zeigt, dass der WoV-Betrieb bei den langfristigen Prozessen und bei der Stadtentwicklung keine Veränderungen bei den Zuständigkeiten nach sich zieht.

Die vorgeschlagene Einführung des Jahresgesprächs Stadtrat/Parlament (*Kap. 5.1, Seite 27*) soll im Vergleich zu heute eine vor- und rechtzeitige Diskussion von strategischen, langfristigen Entwicklungen ermöglichen. Dies gilt insbesondere im Zusammenhang mit dem Leitbild.

4.4.2 Mittelfristige Prozesse

Auch bei den mittelfristigen Prozessen gibt es keine Verschiebungen der Kompetenzen. Neu hat der Grosse Stadtrat im Rahmen des Jahresgesprächs Stadtrat/Parlament die Möglichkeit Vorschläge zu Legislatorschwerpunkten einzubringen.

4.4.3 Jährliche Planung und Berichterstattung

Die mit dem WoV-Betrieb im WoV-Voranschlag und WoV-Jahresbericht ausgelöste veränderte Darstellung der Laufenden Rechnung, bedingt eine Klärung der einzelnen Beschlusszuständigkeiten der neuen Steuerungsinhalte. Das Ergebnis der Diskussionen zwischen WoV-Steuerungsausschuss und Stadtrat ist in nachfolgender Abbildung dargestellt.

Steuerungsinhalt	Zuständigkeit GSR	Möglichkeit Einflussnahme durch GSR	Veränderung aufgrund WoV-Betrieb
Wirkungen	zur Information	Planungsempfehlung	neu
Wirkungsziele, Indikatoren, Sollwerte	zur Information	Planungsempfehlung	neu
Leistungsziele, Indikatoren, Sollwerte	zur Information	Planungsempfehlung	neu
Saldo je Produktgruppe im WoV-Jahresbericht	Genehmigung	Planungsempfehlung	bisher Einzelpositionen je Finanzstelle
Saldo je Produktgruppe im WoV-Voranschlag/IAFP	Voranschlag: Beschluss	Planungsempfehlung	bisher Einzelpositionen je Finanzstelle
	IAFP: zur Information	Planungsempfehlung	bisher Sachgruppen
Planungsempfehlungen können unter bestimmten Voraussetzungen in einen Planungsauftrag umgewandelt werden (<i>siehe Kap. 6.2</i>)			

Abbildung 11: Beschlusszuständigkeiten des Grossen Stadtrates zu Steuerungsinhalten

4.4.4 Stellenplan

Das Parlament legt für die WoV-Bereiche mit dem WoV-Voranschlag Wirkung - Leistung - Kosten/Erlöse fest. Für die operative Umsetzung in diesem vorgegeben Rahmen ist der Stadtrat mit der Verwaltung verantwortlich. Für diese Bereiche wird der Stellenplan zu einem Führungsinstrument des Stadtrates.

5 Parlamentarische Arbeit bei der WoV im Jahresablauf

Die parlamentarische Arbeit wird sich im Zusammenhang mit der Beratung und Beschlussfassung des WoV-Voranschlags bzw. der Genehmigung des WoV-Jahresberichts verändern. In diesem Kapitel wird die entsprechende Parlamentsarbeit im Jahresverlauf aufgezeigt.

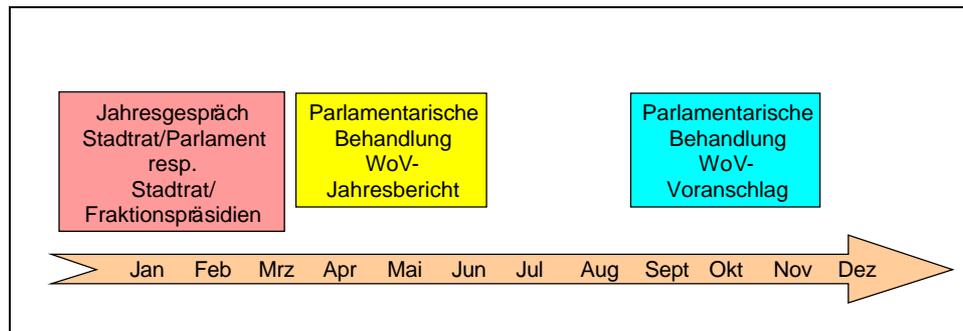


Abbildung 12: WoV im Parlament im Jahresablauf

5.1 Jahresgespräch Stadtrat/Parlament

Der Stadtrat und der WoV-Steuerungsausschuss suchten nach einer Plattform, welche - unabhängig von WoV - Exekutive und Legislative folgende Möglichkeiten bietet:

- Meinungs austausch zur Gesamtausrichtung der Stadt
- Förderung gegenseitiges Verständnis für Gesamtzusammenhänge und Vernetzungen
- Finden von Gemeinsamkeiten in zentralen Themen der Weiterentwicklung der Stadt
- Diskussion von Prioritäten z.B. von Investitionsvorhaben

Dieses Gespräch soll schergewichtig aus einer "Helikoptersicht" stattfinden und das Ziel von Legislative und Exekutive unterstützen, die Stadt gemeinsam weiterzubringen.

Effektive Entscheide werden durch dieses Gremium nicht gefällt. Diese erfolgen nach wie vor im entsprechenden politischen Prozess durch die jeweils zuständigen Organe.

Der Stadtrat beantragt deshalb, jährlich im 1. Quartal (vor dem Start des Planungsprozesses) ein Gespräch zwischen Stadtrat und Parlament durchzuführen. Eine jährliche Durchführung mit allen Parlamentsmitgliedern ist eher schwerfällig. Der Stadtrat schlägt folgendes vor:

- im 1. Legislaturjahr findet dieses Gespräch mit allen Parlamentsmitgliedern statt
- in den übrigen Jahren erfolgt das Gespräch mit den Fraktionspräsidentinnen, Fraktionspräsidenten.

Nach vier Jahren wird der Nutzen dieser Gespräche überprüft.

Die Themen sind wechselnd. Die Themenliste wird im Vorfeld des Gesprächs nach folgendem Raster zusammengestellt:

- Strategische, langfristige Entwicklungen
- Mittelfristige Entwicklungen (2-4 Jahre)
- Jahresplanung.

Die Vorbereitungen erfolgen in Absprache mit dem Stadtpräsidenten durch die Stadtverwaltung.

5.2 Behandlung WoV-Jahresbericht

Der WoV-Jahresbericht enthält für die WoV-Bereiche eine Gegenüberstellung von geplanten und realisierten Wirkungen, Leistungen, Kosten/Erlöse. Signifikante Abweichungen und nicht erfüllte Planungsempfehlungen werden kommentiert und bereits beschlossene Massnahmen werden transparent dargestellt. Dank diesen Informationen erhält der WoV-Jahresbericht für die Steuerung seitens des Parlaments im WoV-Betrieb einen hohen Stellenwert.

In Kenntnis dieser Informationen kann der Grosse Stadtrat den kommenden WoV-Voranschlag/IAFP mit Hilfe von Planungsempfehlungen beeinflussen oder zweimal nicht erfüllte Planungsempfehlungen in Planungsaufträge umwandeln.

Diese beiden neuen Instrumente sind im *Kapitel 6, Seite 32* beschrieben.

Der Ablauf für die Behandlung des WoV-Jahresberichts mit der Möglichkeit Planungsempfehlungen einzureichen sieht wie folgt aus:

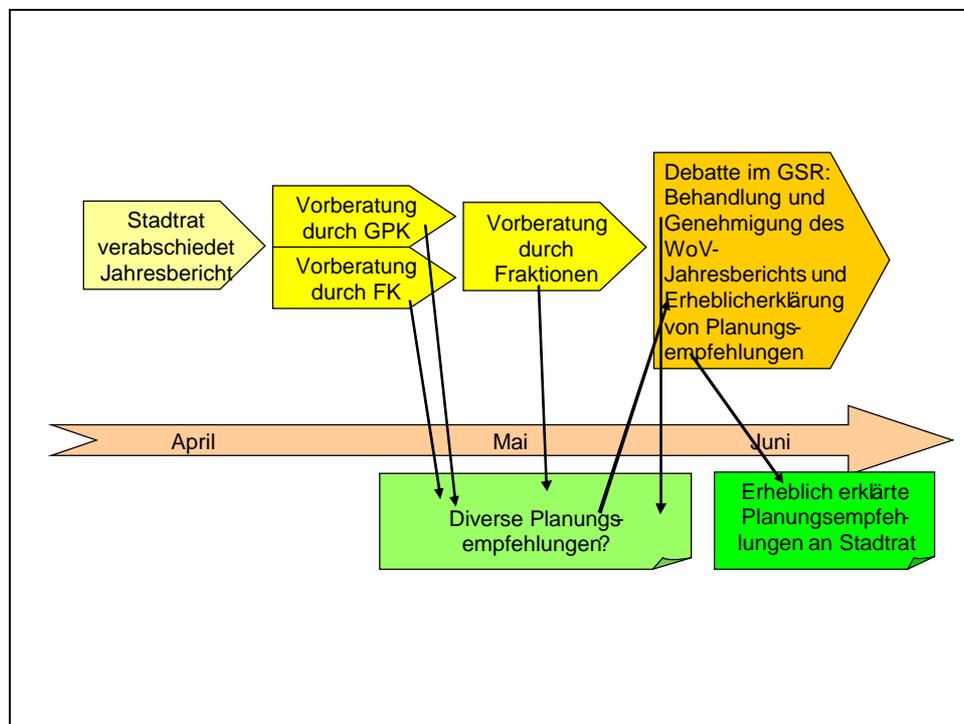


Abbildung 13: Behandlung WoV-Jahresbericht

Vorberatung durch GPK und Fachkommissionen

Die GPK berät den WoV-Jahresbericht aus einer Gesamtsicht. Die Fachkommissionen behandeln die WoV-Jahresberichte der ihnen zugeteilten WoV-Bereiche. Bis spätestens anlässlich der Parlamentsdebatte zum Jahresabschluss haben diese Kommissionen die Möglichkeit, Planungsempfehlungen z. Hd. des Grossen Stadtrates einzureichen bzw. Antrag auf Umwandlung in Planungsaufträge zu stellen. Wie bis anhin können sie Fragen an den Stadtrat richten.

Vorberatung durch Fraktionen

Die Fraktionen beraten alle WoV-Jahresberichte. Ihre Mitglieder haben die Möglichkeit, Planungsempfehlungen z.Hd. des Grossen Stadtrates einzureichen bzw. Antrag auf Umwandlung in Planungsaufträge zu stellen. Es gelten dieselben Termine wie oben.

Möglichkeiten eines Parlamentsmitgliedes

Aufgrund der Informationen aus den Jahresberichten-Produktgruppen kann jedes Parlamentsmitglied Planungsempfehlungen z.Hd. des Grossen Stadtrates einreichen bzw. Antrag auf Umwandlung in Planungsaufträge stellen. Auch hier gelten dieselben Termine.

Debatte im Grossen Stadtrat

Der Grosse Stadtrat berät die WoV-Jahresberichte und die eingereichten Planungsempfehlungen und Planungsaufträge. Er entscheidet über die Erheblicherklärung und verabschiedet die WoV-Jahresberichte.

Neben dem Einreichen von Planungsempfehlungen und –aufträgen können die GPK, die Fraktionen und einzelne Mitglieder des Parlamentes ihre bisherigen Auskunfts- und Antragsrechte unverändert ausüben, jedoch bezogen auf die Inhalte des WoV-Jahresberichts. Diese Rechte gelten auch für die Fachkommissionen.

5.3 Behandlung WoV-Voranschlag/IAFP

Die Behandlung des WoV-Voranschlags hat diverse Parallelen zur derjenigen des WoV-Jahresberichtes. Zum besseren Verständnis wird der ganze Ablauf aufgezeigt.

Der WoV-Voranschlag enthält für die WoV-Bereiche die geplanten Wirkungen, Leistungen, Kosten/Erlöse. Nicht umsetzbare Planungsempfehlungen werden begründet. Ab Voranschlag 2009 werden die drei darauf folgenden Planjahre im IAFP präsentiert.

In Kenntnis der Informationen aus dem WoV-Voranschlag und künftig auch aus dem IAFP können die GPK und Fachkommissionen, die Fraktionen und einzelne Mitglieder des Grossen Stadtrates mit Hilfe von Planungsempfehlungen den vom Stadtrat vorgelegten und insbesondere den nächsten WoV-Voranschlag/IAFP beeinflussen.

Der Grosse Stadtrat entscheidet über die Erheblicherklärung und kann zweimal nicht erfüllte Planungsempfehlungen in Planungsaufträge umwandeln.

Der Ablauf für die Behandlung des WoV-Voranschlags mit der Möglichkeit Planungsempfehlungen einzureichen sieht wie folgt aus:

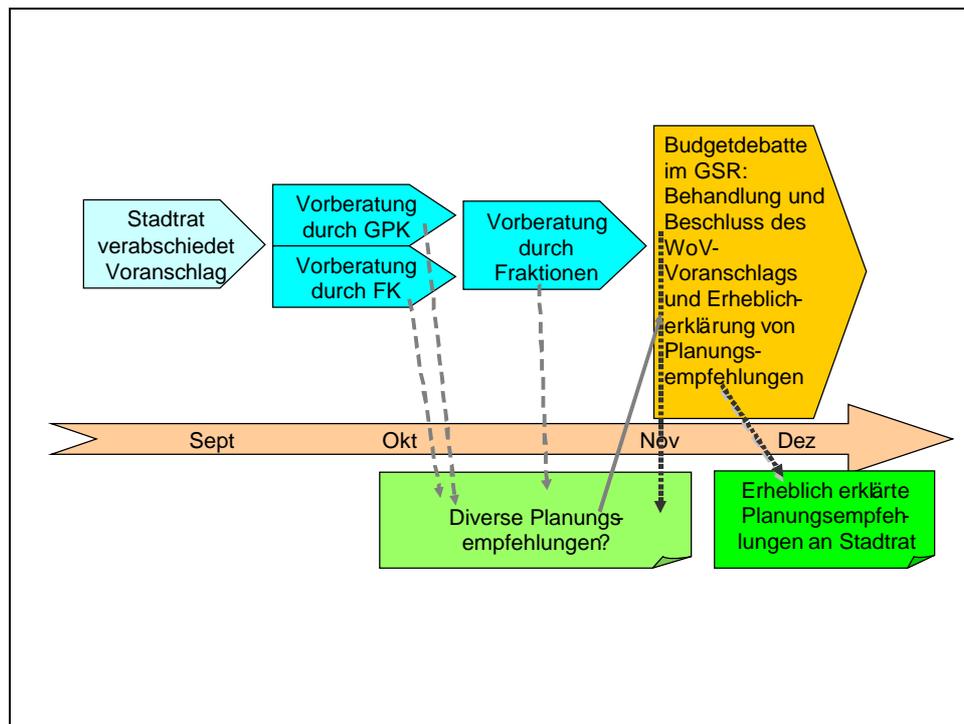


Abbildung 14: Behandlung WoV-Voranschlag

Vorberatung durch GPK und Fachkommissionen

Die GPK berät den WoV-Voranschlag/IAFP aus einer Gesamtsicht. Die Fachkommissionen behandeln den WoV-Voranschlag der ihnen zugeteilten WoV-Bereiche. Bis spätestens sechs Wochen vor der Parlamentsdebatte zum Voranschlag/IAFP haben diese Kommissionen die Möglichkeit, Planungsempfehlungen z. Hd. des Grossen Stadtrates einzureichen bzw. Antrag auf Umwandlung in Planungsaufträge zu stellen (weitere Möglichkeit siehe nächste Seite unter Debatte im Grossen Stadtrat). Wie bis anhin können sie Fragen an den Stadtrat richten.

Vorberatung durch Fraktionen

Die Fraktionen beraten alle WoV-Voranschläge und den IAFP. Ihre Mitglieder haben die Möglichkeit, Planungsempfehlungen z.Hd. des Grossen Stadtrates einzureichen bzw. Antrag auf Umwandlung in Planungsaufträge zu stellen. Es gelten dieselben Termine wie oben.

Möglichkeiten eines Parlamentsmitgliedes

Aufgrund der Informationen aus den WoV-Voranschlägen und dem IAFP kann jedes Parlamentsmitglied Planungsempfehlungen z.Hd. des Grossen Stadtrates einreichen bzw. Antrag auf Umwandlung in Planungsaufträge stellen. Auch hier gelten dieselben Termine.

Behandlung der Planungsempfehlungen und –aufträge im Stadtrat

Der Stadtrat prüft die eingereichten Planungsempfehlungen und Planungsaufträge darauf hin wie weit deren Inhalt bereits mit dem zu beschliessenden WoV-Voranschlag realisiert werden kann. Planungsempfehlungen, welche umfangreicheren Abklärungen bedürfen, können nicht im Rahmen des zur Debatte stehenden WoV-Voranschlags/IAFP umgesetzt werden. Falls aus Sicht des Stadtrates eine Realisierung möglich ist, unterbreitet er dem Grossen Stadtrat einen Antrag zur entsprechenden Änderung des Voranschlags. Andernfalls begründet er im Grossen Stadtrat seine Haltung.

Debatte im Grossen Stadtrat

Der Grosse Stadtrat berät die WoV-Voranschläge und den IAFP sowie die eingereichten Planungsempfehlungen bzw. –aufträge. Er entscheidet über die Erheblicherklärung

- von vorgängig eingereichten Planungsempfehlungen und Planungsaufträgen und beschliesst über die entsprechenden Anpassungen im aktuellen Voranschlag
- von vorgängig eingereichten Planungsempfehlungen und Planungsaufträgen im Hinblick auf künftige Voranschläge/IAFP
- von anlässlich der Debatte eingereichten Planungsempfehlungen und Planungsaufträgen im Hinblick auf künftige Voranschläge/IAFP.

Der Grosse Stadtrat genehmigt die Saldi je Produktgruppe (Globalbudget) im WoV-Voranschlag.

Alle weiteren Informationen im WoV-Voranschlag und IAFP schaffen dem Parlament Transparenz über die beabsichtigten Wirkungen und Leistungen und dienen der Beurteilung von eingereichten Planungsempfehlungen und Planungsaufträgen.

Daneben können die GPK, die Fraktionen und einzelne Mitglieder des Parlamentes ihre bisherigen Antragsrechte zu den Saldi der Produktgruppen unverändert ausüben, ebenso die Auskunftsrechte zu sämtlichen Informationen aus dem WoV-Voranschlag und IAFP. Diese Rechte gelten auch für die Fachkommissionen.

Die Zeitplanung für den Voranschlag kann aufgrund von Erfahrungen aus dem WoV-Betrieb überprüft und in Absprache von Parlament, GPK, Fachkommissionen, Stadtrat und Verwaltung bei Bedarf optimiert werden.

6 Parlamentarische Instrumente im WoV-Betrieb

Der Grosse Stadtrat hat mit verschiedenen Instrumenten Möglichkeiten vom Stadtrat Auskunft zu verlangen oder einen Auftrag zur Bearbeitung eines Geschäftes zu erteilen. Je nachdem setzen die Parlamentarierinnen oder Parlamentarier dafür die Kleine Anfrage, Interpellation oder Motion ein. Die WoV-Einführung hat keine Auswirkungen auf diese Instrumente, sie bleiben in der bisherigen Art bestehen.

Mit dem WoV-Betrieb werden dem Parlament neben den finanziellen Informationen auch Informationen zu Wirkungen und Leistungen (mit Zielen, Indikatoren, Sollwerten) auf Stufe Produktgruppe zur Verfügung gestellt. Darauf kann der Grosse Stadtrat mit den bisherigen Instrumenten zu wenig gezielt und nicht zeitlich adäquat Einfluss nehmen. Deshalb empfehlen der WoV-Steuerungsausschuss und der Stadtrat neu die Planungsempfehlung und den Planungsauftrag einzuführen, um im Rahmen des WoV-Voranschlags und WoV-Jahresberichts integriert (Wirkung, Leistung, Kosten/Erlös) steuern zu können.

6.1 Planungsempfehlung

Die Planungsempfehlung ist eine Aufforderung an den Stadtrat, gemäss Inhalt Steuerungsinhalte wie

- Wirkungs-, Leistungsziele mit Indikatoren, Sollwerten,
- Globalbudget,
- Volumen

der betreffenden Produktgruppe zu prüfen und soweit möglich im Sinne der Planungsempfehlung tätig zu werden.

Die Planungsempfehlung wird schriftlich eingereicht und muss sich auf eine Produktgruppe beziehen. **Jede beantragte finanzielle Veränderung muss zwingend mit gewünschten Veränderungen bei der Wirkung und oder Leistung gekoppelt sein.**

Im Anhang 4 befinden sich zwei Muster-Planungsempfehlungen mit Ablaufschema.

Die Erheblicherklärung erfolgt durch Abstimmung im Parlament (Mehrheit der anwesenden Stimmen). Textänderungen aufgrund der Debatte sind möglich.

Die Planungsempfehlung kann zu folgenden Zeitpunkten eingesetzt werden:

- **A** auf Grundlage des WoV-Jahresberichts, anlässlich der Beratung des Jahresberichtes im Parlament
- **B** auf Grundlage des WoV-Voranschlags/IAFP, im Rahmen der Vorberatung des Voranschlags/IAFP in den Fachkommissionen, der GPK und in den Fraktionen
- **C** auf Grundlage des WoV-Voranschlags/IAFP, im Rahmen der Budgetdebatte des Parlamentes zum Voranschlag/IAFP

Zum besseren Verständnis zeigt die nachfolgende Abbildung (mit Lesehilfe) welche Auswirkungen Planungsempfehlungen haben könnten, die im Jahr 2006 eingereicht würden.

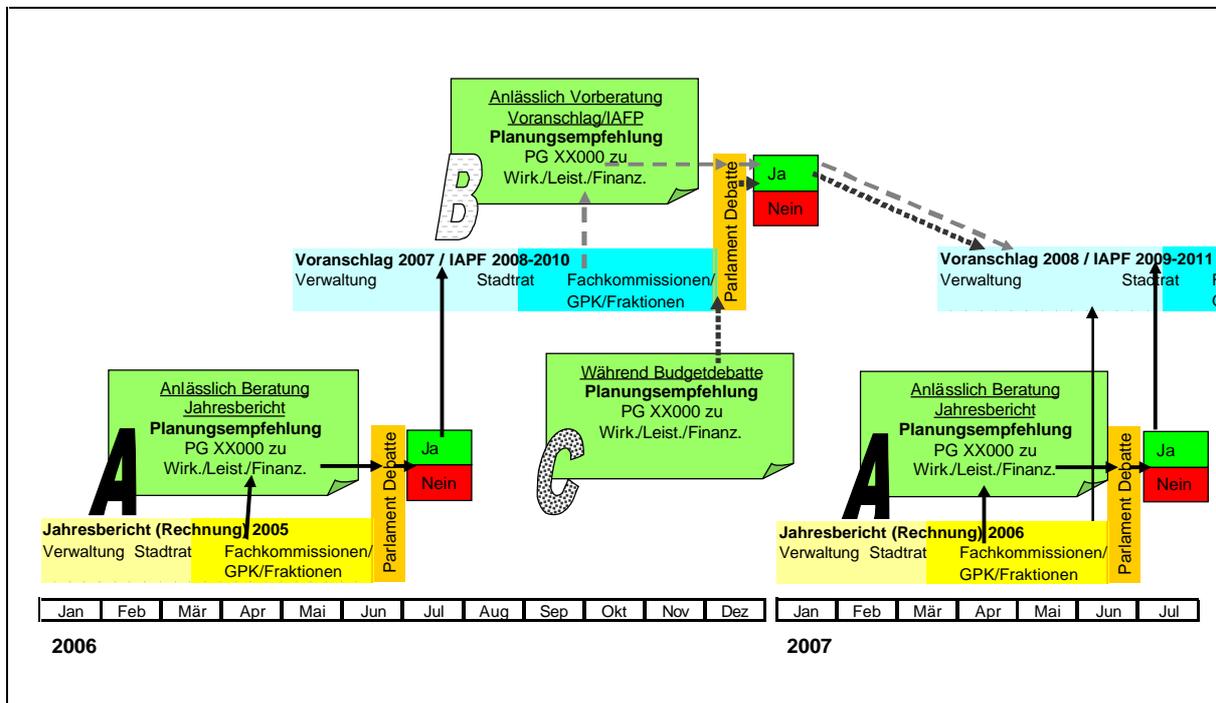


Abbildung 15: Planungsempfehlungen auf der Zeitachse

Lesehilfe zur Abbildung 15

Beispiel für die Behandlung einer Planungsempfehlung im Sinne des Falles **A**.

WER	WAS	WANN*
Fachkommission, GPK, Fraktion oder Parlamentsmitglied	Erstellung und Einreichung einer Planungsempfehlung	12. April - 19. Juni 2006 d.h. anlässlich Beratung WoV-Jahresbericht 2005
Parlament	Beratung der Planungsempfehlung und Entscheid über Erheblich-erklärung JA/NEIN NEIN: Keine Erheblicherklärung, somit Planungsempfehlung hinfällig JA: Erheblicherklärung, somit an Stadtrat zur Bearbeitung	20. Juni 2006 d.h. anlässlich Parlamentsdebatte zum WoV-Jahresbericht 2005
↓		
Stadtrat/betroffener Bereich	Prüfung der Planungsempfehlung auf Umsetzbarkeit JA/NEIN JA: Aufnahme im WoV-Voranschlag 2007/IAFP 2008-2010 NEIN: Ablehnung inkl. Begründung im WoV-Voranschlag 2007/IAFP 2008-2010	Juni – September 2006 d.h. während Bearbeitung und Erstellung WoV-Voranschlag 2007/IAFP 2008-2010

WER	WAS	WANN*
<i>Fachkommission, GPK, Fraktion oder Parlamentsmitglied</i>	<i>Meinungsbildung zur Aufnahme bzw. Ablehnung</i>	<i>20. Sep. – 13. Nov. 2006 d.h. während Vorberatung WoV-Voranschlag 2007/IAFP 2008-2010</i>
<i>Parlament</i>	<i>Bei Aufnahme durch Stadtrat: Planungsempfehlung erledigt</i> <i>Bei Ablehnung/Begründung durch Stadtrat: Entscheid über Aufrechterhaltung bzw. Möglichkeit zur Einreichung einer neuen Planungsempfehlung (Fall C)</i>	<i>14. November 2006 d.h. während Debatte zum WoV- Voranschlag 2007/IAFP 2008-2010</i>

** Zum besseren Verständnis wird das aktuelle Jahr verwendet statt 2007/2008*

Falls eine Umsetzung nicht möglich ist, muss der Stadtrat dies in der jeweiligen Debatte zum Voranschlag/IAFP begründen (z.B. wenn eine Planungsempfehlung aus rechtlichen Gründen nicht ausführbar ist.). Ist das Parlament damit einverstanden, so wird die betreffende Planungsempfehlung abgeschrieben.

Wird eine Planungsempfehlung nicht umgesetzt und ist die entsprechende Begründung des Stadtrates für das Parlament nicht stichhaltig, so kann das Parlament die Planungsempfehlung mit Mehrheitsbeschluss an den Stadtrat zurückweisen, dies mit oder ohne textliche Veränderungen.

6.2 Planungsauftrag

Der Grosse Stadtrat kann den Planungsauftrag dann einsetzen, wenn eine Planungsempfehlung nach zweimaliger Aufforderung vom Stadtrat nicht umgesetzt oder ohne zufrieden stellende Begründung abgelehnt worden ist. Textänderungen gegenüber der Planungsempfehlung sind nicht möglich.

Der Planungsauftrag ist ein Auftrag an den Stadtrat, die entsprechenden Steuerungsinhalte (wie Wirkungs-, Leistungsziele mit Indikatoren, Sollwerten, Globalbudget, Volumen) der betreffenden Produktgruppe zu ändern.

Dieses Instrument sollte nur in Ausnahmefällen zur Anwendung gelangen, weil damit der Grosse Stadtrat direkt in die operative Führung des Stadtrates eingreift.

Das Parlament entscheidet durch Abstimmung im Parlament mit einer 2/3-Mehrheit über die Erheblicherklärung. Der WoV-Steuerungsausschuss ist der Meinung, dass die Erheblicherklärung mit Mehrheitsbeschluss erfolgen muss.

Das folgende Beispiel zeigt die Auswirkungen eines Planungsauftrages:

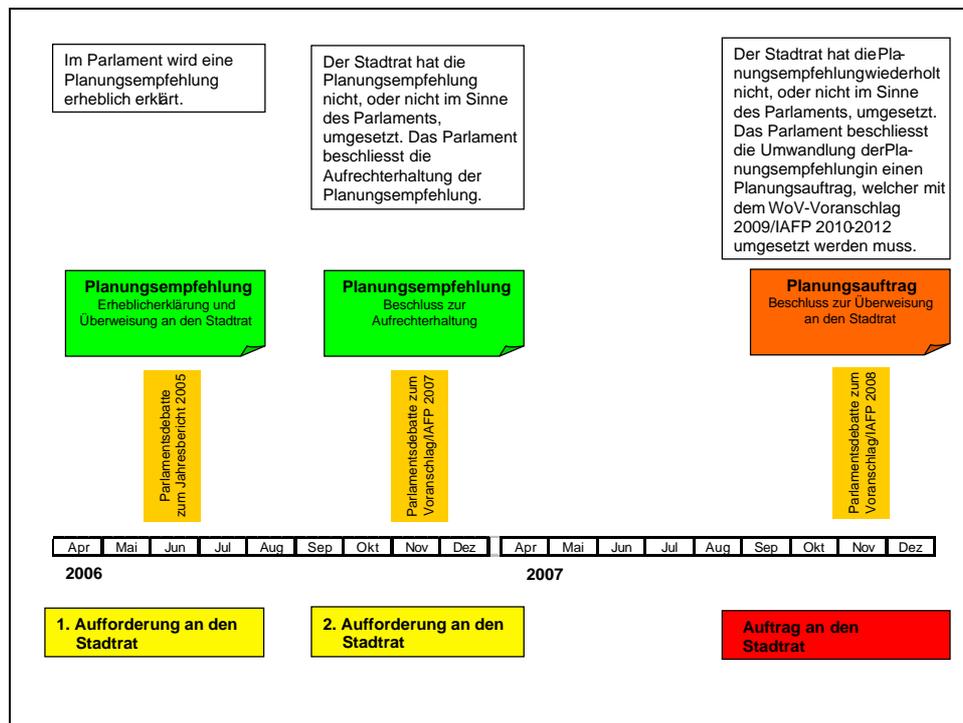


Abbildung 16: Auswirkung von Planungsempfehlung und Planungsauftrag

Wird ein Planungsauftrag im Rahmen der Debatte im November 07 zum Voranschlag 08/IAFP 09/10/11 erheblich erklärt, so muss der Stadtrat im Voranschlag 09/IAFP 10/11/12 den Planungsauftrag realisieren.

7 Parlamentarische Kommissionen im WoV-Betrieb

Viele Parlamente in der Schweiz diskutieren im Rahmen der WoV-Einführung auch ihre Kommissionsstrukturen. Die daraus gewonnen Erkenntnisse und Lösungen sind allerdings unterschiedlich. Es bestehen sowohl Lösungen mit klassischen Aufsichtskommissionen (GPK und/oder RPK) als auch solche mit Fachkommissionen. Zahlreiche Mischformen sind ebenfalls in Diskussion bzw. realisiert. Die gewählten Lösungen sind nicht nur von WoV, sondern von weiteren Faktoren wie Parlamentsgrössen, Aufgabenverständnis von Kommissionen, Abläufen im Parlament und Zusammenarbeitsformen zwischen Legislative und Exekutive abhängig.

Der WoV-Steuerungsausschuss hat die Frage nach geeigneten Kommissionsstrukturen bereits frühzeitig thematisiert. Er hat u.a. Hearings mit Vertreterinnen und Vertretern aus Gemeinden durchgeführt, welche mit der Stadt Schaffhausen vergleichbar sind. Der Steuerungsausschuss hat sich vor allem für die folgenden Varianten interessiert:

- Variante "GPK"
- Variante "GPK erweitert"
- Variante "Fachkommissionen".

Der WoV-Steuerungsausschuss erkannte aufgrund der Hearings, dass mehrere Faktoren die optimale Kommissionsstruktur beeinflussen. Gleichzeitig stellte er fest, dass die parlamentarische Arbeit unter WoV grundsätzlich mit allen drei Varianten geleistet werden kann, mit andern Worten, die Frage der Kommissionsstrukturen kann unabhängig von WoV beantwortet werden.

Nach Abwägen von Vor- und Nachteilen favorisierte eine Mehrheit des WoV-Steuerungsausschusses die Variante "Fachkommissionen" (*Arbeitspapiere WoV-Steuerungsausschuss siehe Anhang 5*). Der WoV-Betrieb bietet aus seiner Sicht die Gelegenheit, Fachkommissionen für die WoV-Bereiche einzusetzen und Erfahrungen zu sammeln. Diese Erkenntnisse können im Rahmen einer umfassenden Parlamentsreform aufgenommen werden, wenn es darum geht, die Organisation des Grossen Stadtrates zu optimieren.

Bezogen auf den WoV-Betrieb empfiehlt der WoV-Steuerungsausschuss Fachkommissionen wie folgt einzusetzen:

- Fachkommission „Bauten und Anlagen“ für die WoV-Bereiche Bausekretariat, Hochbau, Stadtgärtnerei, Tiefbau und Entsorgung
- Fachkommission „Kultur“ für die WoV-Bereiche Bibliotheken, Kultur, Museum zu Allerheiligen
- GPK in der Funktion einer Fachkommission „Interne Dienstleistungen“ für die KSD.

Die Aufgabe dieser Fachkommissionen und der GPK in der Funktion einer Fachkommission besteht darin, sämtliche parlamentarischen Geschäfte der WoV-Bereiche zu Handen des Grossen Stadtrates vorzubereiten. Dazu gehören u.a. Verordnungen, Vorstösse, WoV-Voranschlag, WoV-Jahresbericht. Im Weiteren üben diese Fachkommissionen die Aufsicht über die WoV-Bereiche aus. Die Fachkommissionen unterbreiten ihre Anträge direkt dem Parlament.

Nach Auffassung des WoV-Steuerungsausschusses sind bezüglich Grösse und Zusammensetzung folgende Punkte zu beachten:

- Der Grosse Stadtrat legt die Grösse der einzelnen Fachkommissionen fest, vorzugsweise zwischen 5 bis 9 Mitgliedern, abhängig vom Umfang der Aufgabe der Fachkommission und der künftigen Parlamentsgrösse. Die Anzahl der Mitglieder kann aufgrund der Erfahrungen angepasst werden.
- Ein Mitglied jeder Fachkommission ist gleichzeitig Mitglied der GPK. Damit ist der Informationsfluss zwischen der GPK und der Fachkommission sichergestellt.
- Fachkommissionen setzen sich bezüglich Vertretung der Fraktionen analog den Spezialkommissionen zusammen und konstituieren sich selbst.
- Die Amtszeit der Mitglieder begrenzt sich wie bei der GPK auf zwei Legislaturperioden. Die Fraktionen sind für eine entsprechende Rotation und den Know-how-Transfer verantwortlich.

Der Stadtrat empfiehlt zwei Fachkommissionen und die GPK in der Rolle einer Fachkommission im WoV-Betrieb gemäss den Vorstellungen des WoV-Steuerungsausschusses einzusetzen. Der Grosse Stadtrat kann diese in seiner Kompetenz gemäss Stadtverfassung Art. 25 Abs. 1 lit. e Ziff. 2 einsetzen. Der Stadtrat begrüsst, dass mit diesem Vorgehen Erfahrungen gesammelt und Erkenntnisse für eine künftige umfassende Parlamentsreform gewonnen werden können.

Gemäss Grundsatzentscheid des Grossen Stadtrates zu WoV (*siehe Kap. 2.1, Seite 10*) ist dem Grossen Stadtrat eine separate Vorlage zur Parlamentsreform zu unterbreiten. Vorerst ist das Ergebnis der Volksabstimmung zur Parlamentsgrösse vom September 2006 abzuwarten. Eine umfassende Parlamentsreform soll in der nächsten Legislaturperiode durchgeführt werden wenn bereits Erfahrungen mit Fachkommissionen einbezogen werden können.

8 Anpassung Rechtsgrundlagen

Der geplante WoV-Betrieb bedarf in Ergänzung zu Art. 31a des Finanzhaushaltsgesetzes einer konkreten gesetzlichen Grundlage. Das bestehende WoV-Reglement kann aus folgenden Gründen nicht als Grundlage für den WoV-Betrieb dienen: Im Vergleich zu den Pilotabteilungen ist die Ausgestaltung von WoV im WoV-Betrieb, wie in dieser Vorlage aufgezeigt, mit Wirkungen mit Wirkungszielen, konsequenter Ausrichtung der Produktgruppen auf die Wirkungen, übersichtlicherer Darstellung weiter entwickelt worden. Hinzu kommen neue parlamentarische Instrumente wie Planungsempfehlung und Planungsauftrag. Es gilt daher eine neue gesetzliche Grundlage zu schaffen. In weiterer Auslegung von Art. 31a des Finanzhaushaltsgesetzes wäre der Stadtrat ermächtigt, ein WoV-Reglement für den Versuchsbetrieb zu erlassen. Die Tragweite der WoV-Bestimmungen im Rahmen eines Reglements würde die Grenzen der Budgethoheit tangieren. Deshalb schlägt der Stadtrat den Erlass einer Verordnung durch das Parlament vor.

Das bestehende WoV-Reglement (RSS 150.1) vom 27. Oktober 1998 soll damit aufgehoben werden.

Verordnung über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-Verordnung)

Diese Verordnung (*siehe Anhang 2*) ist die gesetzliche Grundlage für den WoV-Betrieb. Sie enthält Bestimmungen zum Allgemeinen des WoV-Betriebes, zu den parlamentarischen Steuerungsinstrumenten und zu den Leistungen der Verwaltung (Aufgabe, Produkte, Produktgruppen).

Diese Bestimmungen sollen für den WoV-Betrieb unbefristete Gültigkeit haben solange die kantonale Ermächtigung für Versuchsbetriebe besteht.

Würde der Grosse Stadtrat einmal die Beendigung des WoV-Betriebes beschliessen, kann er gleichzeitig die Bestimmungen aufheben.

Sollte der Kanton eine Rechtsgrundlage schaffen, die eine definitive WoV-Einführung ermöglicht, könnten diese Bestimmungen als gesetzliche Basis weitergeführt werden.

Ergänzung der Geschäftsordnung des Grossen Stadtrates (RSS 110.1)

Die rechtlichen Grundlagen für Vorstösse des Parlamentes sind im Teil IV, Art. 52 bis 56a in der Geschäftsordnung zu finden. Der bisherigen Rechtsetzungspraxis folgend empfiehlt der Stadtrat, die zwei neuen parlamentarischen Instrumente, nämlich

- Planungsempfehlung (neuer Art. 54a)
- Planungsauftrag (neuer Art. 54b),

ebenfalls in der Geschäftsordnung zu regeln. Diese neuen Artikel in der Geschäftsordnung befinden sich im *Anhang 3*.

Rechtliche Grundlage für Fachkommissionen

Das Einsetzen von Fachkommissionen im WoV-Betrieb kann der Grosse Stadtrat gestützt auf die Stadtverfassung (Art. 25 Abs. 1 lit. e Ziff. 2) beschliessen. Es braucht dazu keine weitere rechtliche Bestimmung.

9 Umsetzung WoV-Betrieb

Der WoV-Betrieb ist in den ausgewählten Bereichen vorzubereiten und umzusetzen. Die Federführung dafür liegt beim Stadtrat und bei den ausgewählten Bereichen.

9.1 Eckpunkte der Einführung

Nach der Verabschiedung dieser Vorlage durch das Parlament starten die beteiligten WoV-Bereiche umgehend mit der Realisierung gemäss folgender Übersicht und anschliessender Beschreibung:

Haupttätigkeit	Wann
Erarbeitung der vollständigen Wirkungs- und Leistungsziele, Indikatoren usw. für Produktgruppen und Produkte je WoV-Bereich	Jan. – April 07
Integration WoV-Budgetierung in Budgetprozess der Verwaltung	bis Ende März 07
Erstellung EDV-Tool zur Erfassung und zum Druck der Produktgruppen und Produkte der WoV-Bereiche durch KSD	bis Ende April 07
Erstellung/Beratung WoV-Voranschlag 2008 durch - WoV-Bereiche - Stadtrat - Fachkommissionen / GPK - Parlament	Mai – Juni 07 Juli – Aug. 07 Sept. – Okt. 07 Nov. 07
Umsetzung „Führung eines Bereiches unter WoV“ in den WoV-Bereichen	Ab 2. Sem. 07

Betriebsaufnahme in den WoV-Bereichen	1.1.2008
Erstes WoV-Controlling in den WoV-Bereichen	Mai – Juni 08
Integration WoV-Jahresabschluss in Jahresabschlussprozess der Verwaltung	bis Juni 08
Erstellung/Behandlung WoV-Jahresbericht 2008 inkl. Zuweisung WoV-Fonds durch - WoV-Bereiche - Stadtrat - Fachkommissionen / GPK - Parlament	Jan. – Feb. 09 März 09 April – Mai 09 Juni 09
Begleitung und Würdigung der laufenden Arbeiten in der Vorbereitung und im ersten WoV-Jahr durch WoV-Steuerungsausschuss	2007 - 2008
Beurteilung WoV-Betrieb durch Parlament, Stadtrat, WoV-Bereiche	Anfang 2012

Abbildung 17: Übersicht Umsetzung WoV-Betrieb

Erarbeitung der vollständigen Wirkungs- und Leistungsziele, Indikatoren usw. für Produktgruppen und Produkte

Basierend auf den vorhandenen Produktgruppen und Produkten werden alle Informationen, welche in *Abbildung 6 auf Seite 22* aufgeführt sind, in einer Arbeitsgruppe je WoV-Bereich erarbeitet. Danach sind die Inhalte der Produktgruppen und Produkte vollständig definiert (vergleiche Beispiele im *Anhang 8*). Die Bereichsleitenden bestimmen die Mitglieder der Arbeitsgruppen und führen die notwendigen Arbeiten. Eine ca. halbtägige Basisausbildung vermittelt den Arbeitsgruppen das notwendige Grundwissen und zeigt ihnen das geplante Vorgehen. Die vollständige Definition der Inhalte der Produktgruppen und Produkte erfolgt in zwei bis drei ca. 3-stündigen Workshops. Diese dienen der eigentlichen Erarbeitung, der Lösung von Problemen, der kritischen Würdigung der Ergebnisse. Unterstützt werden die Arbeitsgruppen von einem Mitglied des Projektteams und punktuell von der externen Beratung. Als zusätzliches Hilfsmittel steht der Arbeitsgruppe ein Leitfaden zur Verfügung.

Die Resultate werden anschliessend dem Stadtrat vorgelegt. Sie dienen als Basis für den Voranschlag 2008. Die Sollwerte und finanziellen Daten je Produktgruppe werden im Budgetprozess definitiv festgelegt.

Dieses Vorgehen hat sich sowohl bei der Erarbeitung der Führungs- und Aufgabenstruktur im 2. Halbjahr 2004 wie auch bei der Erstellung der bereits vorhandenen Produktgruppen- und Produktdefinitionen für die im Dezember 2005 vorgesehene Vorlage¹ bewährt.

Integration WoV-Budgetierung und WoV-Jahresabschluss in Budget- und Jahresabschlussprozess

Der bisherige Budget- und Jahresabschlussprozess muss mit den inhaltlichen und terminlichen Bedürfnissen der WoV-Budgetierung und des WoV-Jahresabschlusses kombiniert werden.

Erstellung Tool zur Erfassung und zum Druck der Produktgruppen und Produkte

Für die Budgetierung, Ist-Erfassung und Darstellung der Produktgruppen wird zusammen mit der KSD ein einfaches IT-Hilfsmittel entwickelt.

Erste WoV-Budgetierung und erster WoV-Jahresabschluss inkl. Zuweisung WoV-Fonds

Die erstmalige Erstellung des Voranschlages und Jahresabschlusses der WoV-Bereiche erfordert eine entsprechende Ausbildung und Unterstützung, welche vor allem durch die Bereiche Finanzen und Personal und Controllerdienst geleistet wird.

Für das Parlament sind zum entsprechenden Zeitpunkt ebenfalls Informationsveranstaltungen zu den parlamentarischen Arbeiten im Jahresablauf (*siehe Kap. 5, Seite 27*) vorgesehen.

Der Stadtrat beabsichtigt die WoV-Fonds auch im WoV-Betrieb nach der bisherigen Grundidee weiterzuführen.

- Es soll weiterhin möglich sein, bei positiven finanziellen Ergebnissen und Erfüllung der Wirkungs- und Leistungsziele Zuweisungen in WoV-Fonds zu machen.
- Allfällige Fehlbeträge können zu Belastungen der WoV-Fonds führen.
- Fonds-Mittel können von den WoV-Bereichen für Aufgaben im Rahmen ihres Auftrages verwendet werden.

¹ Gemäss ursprünglichem Terminplan vor Abstimmung zum kantonalen WoV-Gesetz vom 27.11.2005

Im WoV-Betrieb sind Zuweisungen erstmals mit dem Jahresabschluss 2008 möglich. Die Fondszuweisungen unterliegen dem Beschluss des Grossen Stadtrates im Rahmen der Genehmigung des WoV-Jahresberichts.

Umsetzung „Führung eines Bereiches unter WoV“, erstes WoV-Controlling

Der Erfolg des WoV-Betriebes ist massgeblich von der Anwendung der neuen Instrumente und der Fachkommissionen und von der Umsetzung in der Verwaltung abhängig. Auch eine stufengerechte Führung bzw. der Aufbau und die Umsetzung eines entsprechenden Controllings¹ ist erforderlich.

Diverse Voraussetzungen werden in jenem Zeitpunkt (ab Mitte 2007) bereits vorliegen, z.B. Definition von Produktgruppen und Produkten, Steuerungsmodell gemäss WoV-Verordnung, WoV-Budgetierungsprozess. Zudem gilt es noch, den Prozess mit Soll-Ist-Vergleichen und die Auslösung von Massnahmen im Laufe des Jahres zu definieren. Im Weiteren ist sicherzustellen, dass Wirkungs- und Leistungsziele der WoV-Bereiche entsprechend Eingang in die jährlichen Zielvereinbarungen mit Mitarbeitenden finden. Grundlage dafür wird ein Leitfaden zum Thema „Führung eines Bereiches unter WoV“ bilden.

Zur Unterstützung dieser Arbeiten ist der punktuelle Einsatz von externer Beratung geplant. Bis sich der Prozess in den Bereichen eingespielt hat, ist für den Stadtrat, die Bereichsleitungen und den Controllerdienst mit zeitlich befristetem Mehraufwand zu rechnen; zusätzliche Stellen sind jedoch nicht notwendig.

Zur Optimierung von Ressourcen und Nutzung von Synergien erfolgt eine enge Zusammenarbeit zwischen den WoV-Bereichen, dem Controllerdienst und dem Bereich Finanzen und Personal.

Begleitung und Würdigung der laufenden Arbeiten

Der Stadtrat empfiehlt, den WoV-Steuerungsausschuss mit seiner bewährten Form bis Ende der Legislaturperiode beizubehalten. Seine Aufgabe besteht darin, die Einführungsarbeiten und das erste Betriebsjahr auf Gesamtprojektebene zu begleiten, u.a. Vorbereitung Parlamentsinformation zu Voranschlag und Jahresabschluss 2008, Auswertung von ersten Erfahrungen mit Fachkommissionen und parlamentarischen Instrumenten.

Die Vorberatung des WoV-Voranschlags und WoV-Jahresberichts 2008 ist Aufgabe der Fachkommissionen und der GPK (*siehe Kap. 7*).

Beurteilung WoV-Betrieb

Nach vier Jahren erfolgt eine Beurteilung der Erkenntnisse des WoV-Betriebes.

9.2 Projektorganisation

Der Stadtrat leitet als Projektlenkungsausschuss die Realisierung des WoV-Betriebes. Er ist für die adäquate Information der Verwaltung, des Parlamentes und der Öffentlichkeit verantwortlich.

¹ Controlling ist der gesamte Prozess der Zielfestlegung, der Planung und der Steuerung im finanziellen und leistungsmässigen Bereich. Controlling umfasst somit Tätigkeiten wie Definieren, Planen, Entscheiden, Steuern und Regeln. Kontrolle ist nur ein Teilelement des Controllings. Controlling ist eine gemeinsame Aufgabe aller Führungskräfte und des Controllerdienstes.

Die Hauptarbeiten bei der Umsetzung des WoV-Betriebes werden intern geleistet. Beteiligt sind dabei der Controllerdienst mit der Projektleitung, die Zentralverwaltung aus dem Bereich Finanzen und Personal, die Arbeitsgruppen je WoV-Bereich und Fachpersonen bei speziellen Fragestellungen. Folgende Projektorganisation ist vorgesehen:

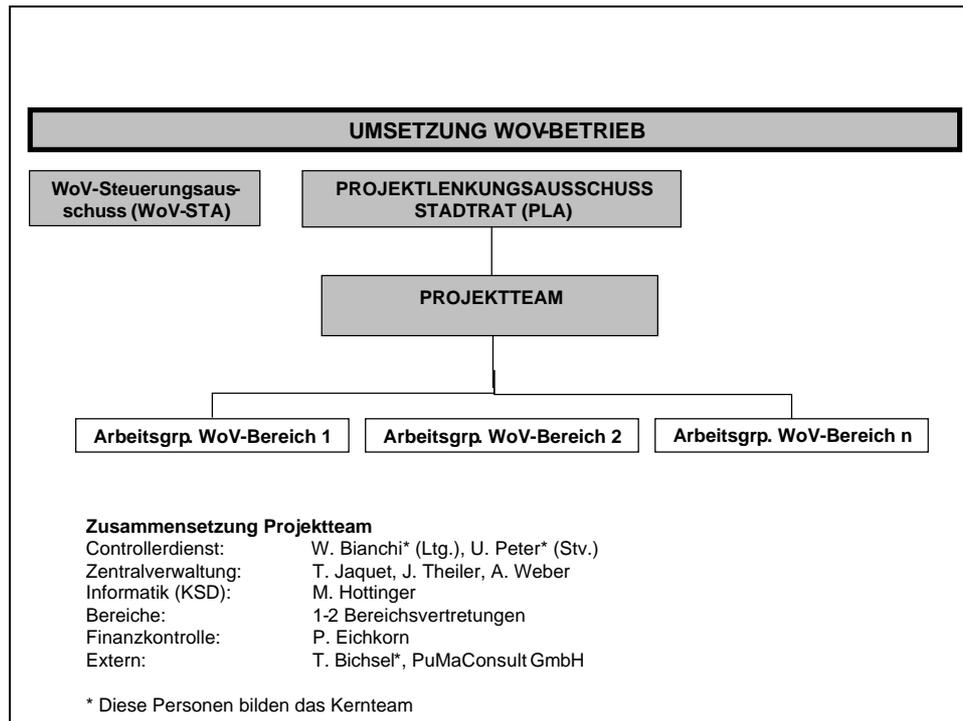


Abbildung 18: Projektorganisation WoV-Betrieb

9.3 Einbezug des Parlamentes

Neben der Begleitung der Einführung durch den WoV-Steuerungsausschuss sind für alle Parlamentsmitglieder rechtzeitig spezielle Informationen vorgesehen, nämlich vor der erstmaligen Behandlung

- des WoV-Voranschlags (Kap. 5.3, Seite 29) im 2. Semester 2007 und
- des WoV-Jahresberichts (Kap. 5.2, Seite 28) im 1. Semester 2009.

Sollten sich weitere Bedürfnisse ergeben, so können diese über den WoV-Steuerungsausschuss eingebracht werden.

9.4 Mitwirkung der Finanzkontrolle

Der WoV-Jahresbericht ist wie die „traditionelle“ Jahresrechnung ein wesentlicher Bestandteil des politischen Entscheidungsprozesses. Daher ist es erforderlich, die Prüfung des WoV-Jahresberichts auf einem zumindest ähnlichen Niveau und mit vergleichbaren Standards wie bei der „traditionellen“ Jahresrechnung durchzuführen. Das zusätzliche Prüffeld „WoV“ und die entsprechenden inhaltlichen Anforderungen an diese Prüfung (Leistungserfassung, Verknüpfung von Leistung und Finanzen, Abstimmung mit der Finanzbuchhaltung usw.) führen für die Finanzkontrolle zu einem zusätzlichen Aufwand. Um die Prüftätigkeit im Zusammenhang mit WoV zu optimieren (Inhalt und Aufwand), ist es aus Sicht des Stadtrates wünschenswert, dass die Finanzkontrolle bereits bei der Einführung in den WoV-Bereichen mitwirkt, damit frühzeitig revisionsspezifische Anforderungen berücksichtigt werden.

10 Nutzen und Kosten WoV-Betrieb

10.1 Nutzen

Der WoV-Betrieb schafft bessere Transparenz über das städtische Handeln und schärft das Bewusstsein der politischen Behörden und der Verwaltung für die Bedürfnisse der Bevölkerung. Der Grosse Stadtrat erhält neue Instrumente für seine politische Einflussnahme auf die Leistungen der Stadtverwaltung und stärkt seine Aufsichtsmöglichkeiten gegenüber Stadtrat und Verwaltung durch Fachkommissionen.

Das städtische Handeln der WoV-Betriebe wird in Produktgruppen und Produkten konsequent und systematisch dargestellt. Die Bevölkerung, das Parlament, der Stadtrat und die Verwaltung gewinnen dadurch eine bessere Übersicht über Zielgruppen, beurteilbare Wirkungen, messbare Leistungen und damit verbundene Kosten/Erlöse.

Dieser vertiefte Einblick erlaubt es dem Parlament, sich bei der Festlegung der politischen Ziele und Schwerpunkte für die Verwaltung sowie bei der Zuweisung der dafür notwendigen Mittel vermehrt an den gesellschaftlichen Bedürfnissen und Werten zu orientieren. Im Weiteren kann das Parlament politische Entscheide zu Veränderungen von Aufgaben und Mitteln auf diesen umfassenderen Grundlagen treffen. Damit schafft es politische Klarheit gegenüber der Bevölkerung, dem Stadtrat und seiner Verwaltung über die Inhalte des städtischen Handelns und des dafür notwendigen Mitteleinsatzes.

Dank den neuen Inhalten des IAFP, des WoV-Voranschlags und des WoV-Jahresberichts kann der Grosse Stadtrat im Rahmen des Jahresgespräches und mit seinen neuen Instrumenten Planungsempfehlung und Planungsauftrag die Ausrichtung der städtischen Aufgaben, die politischen Schwerpunkte und Prioritäten zusammen mit dem Stadtrat gezielter mitbestimmen. Diese Instrumente ermöglichen dem Grossen Stadtrat auf die Leistungen verbunden mit dem notwendigen Ressourceneinsatz rasch und konkret einzuwirken. Schliesslich kann das Parlament seine Aufsichtstätigkeiten gegenüber dem Stadtrat und der Verwaltung im Rahmen von Fachkommissionen aus einer ganzheitlichen Sicht (von der Gesetzgebung bis zur Überprüfung der Verwaltungstätigkeit) verstärker wahrnehmen.

Dadurch, dass das Parlament dem Stadtrat und der Verwaltung inhaltliche und finanzielle Ziele im WoV-Voranschlag vorgibt, ergibt sich bei deren Umsetzung ein grösserer betrieblicher Spielraum. Im Weiteren steigen die Transparenz und damit das Bewusstsein von Stadtrat und Verwaltung für Leistungs- und Kostenzusammenhänge. Insgesamt erlauben der flexiblere Einsatz der Mittel, die auf WoV ausgerichteten neuen Führungs- und Aufgabenstrukturen und die dadurch optimierten Abläufe in der Verwaltung eine effizientere Aufgabenerfüllung. Diesbezügliche Erfahrungen aus der Pilotphase zeigen, dass es einigen Pilotabteilungen gelungen ist, mit gleich bleibenden Ressourcen zusätzliche Leistungen zu erbringen, z.B. Umstellung auf einjährige Veranlagung ohne Personalaufstockung bei der Steuerverwaltung.

Ebenso hat sich gezeigt, dass die Personal- und Sachkosten der Pilotabteilungen teuerungsbedingt gestiegen sind, der Kostendeckungsgrad gesamthaft aber stabil geblieben ist.

10.2 Erwartete Erkenntnisse

Die WoV Bereiche wurden nach den Kriterien „Wo sich die WoV-Investition lohnt“ und „Wo WoV Sinn macht“ ausgewählt. Der Stadtrat geht daher von folgenden Erkenntnissen des WoV-Betriebes für Politik und Verwaltung aus:

- Parlament, Stadtrat und die Verwaltung nutzen und prüfen den weiterentwickelten Ausweis der Produktgruppeninformationen bezüglich Tauglichkeit für Politik und Verwaltung.
- Parlament und Stadtrat sammeln Erfahrungen mit den neuen Instrumenten Planungsempfehlung und Planungsauftrag und dem Einsatz von Fachkommissionen.
- Dieser WoV-Betrieb liefert damit weitere Erkenntnisse für die politische Diskussion zu WoV in der Stadt Schaffhausen.

Eine Beurteilung erfolgt nach vier Jahren.

10.3 Kosten WoV-Betrieb

10.3.1 Interne Kosten

Die Einführung des WoV-Betriebes in acht Bereichen führt vorübergehend zu einer Mehrbelastung der beteiligten Personen, dies hauptsächlich bei den im Kapitel 9.1, Seite 39 beschriebenen Eckpunkten. Zusätzliche Stellen sind dafür jedoch nicht notwendig. Es ist eine Daueraufgabe der Verwaltung, Organisation und Abläufe kontinuierlich zu optimieren. Die Realisierung der WoV-Betriebe entspricht einer solchen Aufgabe.

Mehrstellen sind aus heutiger Sicht und aufgrund der Erfahrungen bei den Pilotabteilungen auch für die Betriebsphase ab 1. Januar 2008 nicht notwendig.

10.3.2 Externe Kosten

Hingegen verursacht die Einführung des WoV-Betriebes gemäss dieser Vorlage **externe Kosten von Fr. 275'000** für Beratungen der PuMaConsult GmbH und Entwicklungsarbeiten der KSD. Der Betrag setzt sich aus den nachfolgenden einmaligen Einführungs- und Umstellungskosten zusammen:

Einmalige Einführungskosten	Fr.	107'000
Anpassungen Budget- und Jahresabschlussprozess, stufengerechter Aufbau und Erstellung Leitfaden zur Umsetzung Führung und Controlling unter WoV, Unterstützung Parlament und Stadtrat	Fr.	92'000
Erstellung Tool zur Erfassung und zum Druck Produktgruppen, Produkte	Fr.	15'000

Die einmaligen Einführungskosten beinhalten Aufwendungen für die Bereitstellung von Grundlagen im Rahmen der Einführung. Sie sind unabhängig von der Anzahl WoV-Bereiche.

Einmalige Umstellungskosten	Fr.	168'000
Erarbeitung Wirkungs-/Leistungsziele, Indikatoren etc für Produktgruppen, Produkte, erste WoV-Budgetierung, unterjährige Soll-Ist Vergleiche, erster WoV-Jahresabschluss.	8 Bereiche à Fr.	21'000

Die einmaligen Umstellungskosten sind abhängig von der Anzahl der vorgesehenen WoV-Bereiche. Je Bereich ist mit durchschnittlich Fr. 21'000 zu rechnen. Darin sind die Aufwendungen für Ausbildungen und punktuelle Unterstützungen der Bereiche bei den verschiedenen erstmaligen Arbeiten im ersten WoV-Jahr enthalten.

Der Stadtrat wird für die externe Begleitung weiterhin die PuMaConsult GmbH, Bern beiziehen. Die bisherige Zusammenarbeit bei der Erarbeitung der Führungs- und Aufgabenstrukturen und dieser Vorlage hat sich sehr bewährt.

Der Einsatz der externen Beratung ist speziell dort vorgesehen, wo die Stadt Schaffhausen für den WoV-Betrieb von Erfahrungen von PuMaConsult GmbH profitieren kann, z.B. bei der Gestaltung von neuen Prozessen, bei der Ausbildung der Mitarbeitenden der WoV-Bereiche, bei der kritischen Würdigung von erarbeiteten Ergebnissen. Zudem kann das Projektteam auf das Know-how in dieser Firma zurückgreifen.

Im Weiteren wird die KSD für die Erarbeitung für die Erstellung eines Tools zur Erfassung und Druck der Produktgruppen und Produkte beigezogen.

11 Anträge

Der Stadtrat stellt dem Grossen Stadtrat folgende Anträge:

1. Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis vom Bericht und Antrag des Stadtrates vom 4. Juli 2006.
2. Der Grosse Stadtrat stimmt der Einführung des WoV-Betriebes für folgende Bereiche zu: Bausekretariat, Bibliotheken, Hochbau, Kultur, KSD (Kanton und Stadt Datenverarbeitung) Museum zu Allerheiligen, Stadtgärtnerei, Tiefbau und Entsorgung. Dieser beginnt mit dem Voranschlag 2008 gemäss den in der Vorlage vorgestellten Prinzipien.
3. Der Grosse Stadtrat setzt die Verordnung über die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-Verordnung) per 1. Januar 2007 in Kraft.
4. Der Grosse Stadtrat ergänzt die Geschäftsordnung des Grossen Stadtrates mit den Artikeln 54a „Planungsempfehlung“ und 54b „Planungsauftrag“.
5. Der Grosse Stadtrat setzt per 1. Januar 2007 Fachkommissionen ein. Diese bereiten sämtliche parlamentarischen Geschäfte der WoV-Bereiche vor.
6. Der Grosse Stadtrat beauftragt den Stadtrat ab 2007 jeweils im 1. Quartal ein Jahresgespräch Grosser Stadtrat/Stadtrat durchzuführen.
7. Der Grosse Stadtrat genehmigt den Kredit für den WoV-Betrieb von Fr. 275'000.--.
8. Der bisherige WoV-Steuerungsausschuss wird die Einführungsarbeiten, vorläufig bis Ende 2008, begleiten.

Der Beschluss über die Verordnung zur Wirkungsorientierten Verwaltungsführung gemäss Ziffer 3 unterliegt, nach Art. 11 Abs. 1 lit. i der Stadtverfassung, dem fakultativen Referendum, ebenso der Kreditbeschluss Ziffer 7 nach Art. 11 Abs. 1 lit. d.

Mit freundlichen Grüssen
IM NAMEN DES STADTRATES

Marcel Wenger
Stadtpräsident

Karin Sigrist
Stadtschreiberin i.V.