

Antrag der Fachkommission II

21.06.10 Umgang mit Globalbudgets ab 2022

Die Fachkommission II beantragt dem Grossen Gemeinderat:

1. Eintreten auf die Vorlage.
2. Fortsetzung der Führung mit Globalbudget der Verwaltungsbereiche Alterswohnheim Am Wildbach, Berufswahl- und Weiterbildungsschule Zürcher Oberland (BWSZO) sowie Sport + Freizeit per 1. Januar 2022 bis 31. Dezember 2022.
3. Erlass der "Verordnung über die Haushaltsführung mit Globalbudgets" gemäss dem nachfolgenden Entwurf.
4. Beauftragung des Stadtrats mit der Unterbreitung einer neuen Vorlage bis 31. Januar 2022 zur Weiterführung oder Aufhebung der Führung mit Globalbudget der Verwaltungsbereiche Alterswohnheim Am Wildbach, Berufswahl- und Weiterbildungsschule Zürcher Oberland (BWSZO) sowie Sport + Freizeit per 1. Januar 2023 und ggf. weiterer Verwaltungsbereiche.
5. Errichtung eines Eigenwirtschaftsbetriebs für die Heilpädagogische Schule Wetzikon (HPSW) per 1. Januar 2022 und Auflösung des Bilanzkontos 2920.02 "Rücklage Globalbudget HPSW" per 1. Januar 2022 und Übertragung des Saldos als Einlage auf das Konto 2900.90 "Spezialfinanzierung HPSW".

Begründung

Die Stadt Wetzikon führt derzeit vier Verwaltungsbereiche mit Globalbudget: Alterswohnheim Am Wildbach, Weiterbildungsschule Zürcher Oberland (BWSZO), Heilpädagogische Schule Wetzikon (HPSW) und Sport + Freizeit. Die gesetzliche Grundlage für Globalbudgets ist per 1. Juli 2019 weggefallen, da der Gesetzgeber die Verordnung über das Globalbudget in den Gemeinden (GBV) ersatzlos aufgehoben hat. Das neue Gemeindegesetz schreibt vor, dass die Haushaltsführung mit Globalbudgets spätestens auf den 1. Januar 2022 in einem Gemeindeerlass zu regeln ist.

Für die HPSW muss gemäss übergeordnetem Recht ab 1. Januar 2022 ein Eigenwirtschaftsbetrieb errichtet werden. Der Stadtrat hat geprüft, ob die übrigen drei Verwaltungsbereiche mit Globalbudgets weitergeführt werden sollen und die drei Optionen Globalbudget, Eigenwirtschaftsbetrieb und Steuerhaushalt einander gegenübergestellt. Der Stadtrat ist zum Schluss gekommen, dass er Globalbudgets als Führungsinstrument weiterhin einsetzen möchte, weil sich aus seiner Sicht dieses Modell in der Praxis bewährt hat und für die drei Verwaltungsbereiche einen Betrieb mit unternehmerischem Denken sowie kreativem und innovativem Führen sicherstellt. Der Stadtrat betont, dass Globalbudgets die Steuerung mit klaren und messbaren Leistungs- und Wirkungszielen sowie mehr Flexibilität in der täglichen Arbeit erlauben und das Kosten- und Leistungsbewusstsein in der Verwaltung zum Wohle der Stadt steigern.

Die Fachkommission II (FK II) hat sich den Antrag des Stadtrats zum Umgang mit Globalbudgets ab 2022 von Stadtrat vorstellen lassen. Sie hat ausserdem bei Stadtrat und Verwaltung die für eine fundierte Meinungsbildung notwendigen Auskünfte eingeholt. Das Geschäft wurde parallel von der Rechnungsprüfungskommission (RPK) als Zweitkommission beraten, die der FK II einen Mitbericht zugestellt hat.

Die vom Stadtrat beantragte Umstellung auf einen Eigenwirtschaftsbetrieb für die HPSW ist aufgrund der künftigen kantonalen Regelung unerlässlich. Daher folgen die FK II und RPK den diesbezüglichen Anträgen des Stadtrats und beantragen dem Grossen Gemeinderat für die HPSW die Errichtung des Eigenwirtschaftsbetriebs und damit die Auflösung des Bilanzkontos und die Saldoübertragung.

Bezüglich der anderen drei Verwaltungsbereiche hat die FK II den Mitbericht der RPK zur Kenntnis genommen. Sie unterstützt die Forderung der RPK nach mehr Transparenz und nach Gleichbehandlung und sieht ebenfalls Korrekturbedarf. Die fehlende Transparenz, gerade im Bereich Sport + Freizeit, hat auch die FK II in den vergangenen Jahren mehrfach moniert, ohne dass wesentliche Fortschritte erzielt worden sind. Die FK II hat es daher in Erwägung gezogen, dieser Problematik mit Betriebsabrechnungsbogen (BAB) zu begegnen, um einen besseren Einblick in die Kostenstruktur zu erhalten. Aus Sicht der Verwaltung stehen die Kosten und Nutzen von BAB jedoch in einem ungünstigen Verhältnis.

Die FK II begrüsst es, dass gemäss der Globalbudgetverordnung dem Parlament für die Globalbudgets die Leistungsvereinbarungen samt Globalkrediten zur Genehmigung unterbreitet werden. Die FK II wünscht aber, dass das Parlament auch die Leistungskontrakte automatisch erhält und sowohl bei den Leistungsvereinbarungen als auch bei den Leistungskontrakten stärker einbezogen wird. Für eine bessere Einflussnahme hat die FK II die Leistungsmotion als neues Instrument vorgeschlagen, wie sie beispielsweise die Stadt Uster kennt. Der FK II ist es ausserdem wichtig, dass bei den Globalbudgets die schon länger gewünschte Vergleichbarkeit angestrebt und beim Reporting effektive Verbesserungen erzielt werden.

Die FK II kann nachvollziehen, dass der Stadtrat am Globalbudget als Instrument für eine wirkungsorientierte Steuerung der Verwaltung festhalten möchte. Aus Sicht der FK II muss der Stadtrat in seiner Führungsrolle mehr in die Pflicht genommen werden, insbesondere im Bereich Sport + Freizeit. Auch wäre es wünschenswert, dass weitere Elemente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung geprüft und gegebenenfalls eingesetzt werden. Der Stadtrat hat im Rahmen der Kommissionsberatung gegenüber der FK II glaubhaft dargelegt, dass sich der Stadtrat dem Thema Globalbudgets in einer gesamtheitlichen Betrachtung nochmals annehmen möchte, um sich fundiert damit auseinanderzusetzen und zu prüfen, wie man den Bedenken der Kommission hinsichtlich Transparenz und Einflussnahme begegnen kann. Die FK II möchte dem Stadtrat daher die zu diesem Zweck geforderte zusätzliche Zeit gewähren, erwartet jedoch, dass das Geschäft in der laufenden Legislatur des Stadtrats und Parlaments abgeschlossen wird. Die Globalbudgetverordnung soll deshalb zeitlich befristet und der Stadtrat verpflichtet werden, dem Grossen Gemeinderat bis Ende Januar 2022 eine neue Vorlage zu unterbreiten. Vom Stadtrat ist auch zu prüfen, ob sich gegebenenfalls weitere Bereiche für Globalbudgets eignen. Die Kommission würde es begrüssen, wenn die Kommissionen oder zumindest eine Delegation in den Prüfprozess einbezogen wird.

Die Fachkommission II beantragt dem Grossen Gemeinderat daher, dem Antrag des Stadtrats für die Verwaltungsbereiche Alterswohnheim Am Wildbach, HPSW, BWSZO und Sport + Freizeit zu folgen, die Weiterführung der drei Globalbudgets (Alterswohnheim Am Wildbach, BWSZO und Sport + Freizeit) und die Globalbudgetverordnung bis 31. Dezember 2022 zu befristen. Der Stadtrat soll beauftragt werden, dem Grossen Gemeinderat eine neue Vorlage bis 31. Januar 2022 zu unterbreiten. Die Kommission beantragt dem Grossen Gemeinderat weiter, die Globalbudgetverordnung gemäss nachfolgendem Entwurf zu erlassen:

Entwurf Verordnung über die Haushaltsführung mit Globalbudgets (Globalbudgetverordnung)

(Ergänzungen gegenüber dem stadträtlichem Entwurf vom 2. Juni 2021 sind rot markiert.)

A. Grundlagen, Zweck und Geltungsbereich

Rechtliche Grundlagen

Art. 1

Das Parlament erlässt gestützt auf § 100 des kantonalen Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 sowie gestützt auf Art. 15 Ziffer 4 der Gemeindeordnung vom 13. Juni 2021 die nachfolgenden Bestimmungen zur Haushaltsführung mit Globalbudget in der Stadt Wetzikon.

Geltungsbereich

Art. 2

Das Parlament als Leistungsfinanziererin bezeichnet die Verwaltungsbereiche, die ein Globalbudget führen, durch separaten Beschluss. Die entsprechenden Verwaltungsbereiche werden im Anhang dieser Verordnung aufgeführt.

Zweck

Art. 3

Das Globalbudget bezweckt eine verbindliche Leistungssteuerung durch die politischen Organe und eine grössere betriebliche Handlungsfreiheit der Verwaltungsbereiche. Es fördert insbesondere eine wirkungsorientierte, bedarfsgerechte, qualitätsbewusste und wirtschaftliche Leistungserbringung.

B. Aufbau

Allgemein

Art. 4

¹ Ein Globalbudget für einen Verwaltungsbereich besteht aus dem Globalkredit und der Leistungsvereinbarung. Ein Globalbudget umfasst mindestens einen Verwaltungsbereich gemäss der institutionellen Gliederung der Stadt Wetzikon.

² Investitionen gemäss Art. 7 sind nicht Gegenstand des Globalbudgets.

Leistungsvereinbarung

Art. 5

Die Leistungsvereinbarung wird zwischen dem Stadtrat (unter Mitwirkung der zuständigen Geschäftsbereichsleitung) bzw. der Schulpflege (Leistungskäufer/in) und dem Verwaltungsbereich (Leistungserbringende) jährlich abgeschlossen. Sie beinhaltet die übergeordneten Ziele des Verwaltungsbereichs, eine Umschreibung der einzelnen Produkte und Leistungen (Leistungskatalog), verbindliche Steuerungsvorgaben zu Leistungen und Wirkungen (Indikatoren), Kennzahlen und die mit den Leistungen für die einzelnen Produkte verbundenen Nettobudgets. Die Leistungsvereinbarung ist integrierender Bestandteil des jährlichen Budgets und ist dem Parlament gemeinsam mit der Genehmigung des Globalkredits vorzulegen.

Globalkredit

Art. 6

¹ Der Globalkredit ist der vom Parlament für den Verwaltungsbereich im Rahmen der jährlichen Budgetbewilligung genehmigte Kredit zur Erbringung der Leistungen gemäss Leistungsvereinbarung.

² Der Globalkredit berechnet sich aus dem budgetierten Saldo der Erfolgsrechnung (Netto-Globalkredit) des Verwaltungsbereiches und den Kapitalkosten (= planmässige Abschreibungen gemäss Anlagenbuchhaltung, Verzinsung des Restbuchwertes des Verwaltungsvermögens inkl. Anlagen in Bau und Verzinsung des Landwertes der vom Verwaltungsbereich genutzten Anlagen).

Investitionen

Art. 7

¹ Ausgaben für Investitionen von 50'000 Franken und höher sind als Verpflichtungskredite vom zuständigen Organ zu beschliessen und im Investitionsbudget resp. in der Investitionsrechnung auszuweisen. Sie bilden nicht Gegenstand der Globalbudgets.

² Die Abschreibungen für solche Investitionen sind den Verwaltungsbereichen mit Globalbudget zu belasten.

C. Zuständigkeiten und Vollzug

Genehmigung

Art. 8

Der Stadtrat unterbreitet dem Parlament die Leistungsvereinbarungen samt Globalkrediten zusammen mit dem Budget für den gesamten Haushalt der Stadt Wetzikon zur Genehmigung.

Vollzug

Art. 9

Die genehmigten Leistungsvereinbarungen mit Globalkrediten verpflichten den Stadtrat bzw. die Schulpflege und die zuständigen Verwaltungsbereiche, die vereinbarten Leistungen in der definierten Quantität und Qualität zu den definierten Nettokosten zu erbringen resp. von Dritten erbringen zu lassen.

D. Leistungskontrakt

Allgemein

Art. 10

¹ Der Leistungskontrakt wird zwischen dem Stadtrat bzw. der Schulpflege und dem Verwaltungsbereich abgeschlossen.

² Der Leistungskontrakt regelt in Abweichung der Bestimmungen des Verwaltungsreglements die Delegation von Kompetenzen und die Übertragung von Leistungsverpflichtungen an den Verwaltungsbereich sowie weitere spezifische Vereinbarungen zwischen den Vertragsparteien.

³ Der Leistungskontrakt gilt für die Dauer von maximal vier Jahren. Er kann jederzeit überprüft und angepasst werden.

Personalwesen

Art. 11

¹ Die für das Personal der Stadt Wetzikon geltenden Vorschriften sind anzuwenden.

² Für die Bewilligung von Stellen sowie die Anstellung und Entlassung von Personal ist der Leistungserbringer verantwortlich. Der Bereich Personal ist bei den Globalbudgets des Stadtrats in die Personalprozesse mit einzubeziehen. Für sämtliche Globalbudgetbetriebe sind die zentralen Vorgaben einzuhalten.

³ Der Stellen- und Einreichungsplan wird jährlich dem Stadtrat bzw. der Schulpflege zur Kenntnis gebracht.

Versicherungswesen

Art. 12

¹ Die Deckung der üblichen Risiken ist durch die von der Stadt Wetzikon abgeschlossenen Versicherungsverträge gewährleistet.

² Es ist Aufgabe des Leistungserbringers, sich darüber zu vergewissern, dass ein ausreichender Versicherungsschutz besteht. Für spezifische Versicherungen ist der Verwaltungsbereich in Absprache mit der Abteilung Finanzen verantwortlich.

Interne Leistungen

Art. 13

¹ Leistungen innerhalb der Stadt werden kostendeckend verrechnet. Wo dies geeignet erscheint, können auch Pauschalen vereinbart werden.

² Die Verwaltungsbereiche mit Globalbudget sind verpflichtet, interne Vorgaben der Stadt zu Beschaffungen und zum Bezug von internen Leistungen einzuhalten. Solche Vorgaben sind im Leistungskontrakt festzulegen.

Zusätzliche Leistungen

Art. 14

¹ Der Leistungserbringer darf zusätzlichen Umsatz mit neuen Leistungen innerhalb eines laufenden Rechnungsjahrs erwirtschaften, die in der Leistungsvereinbarung nicht vorgesehen sind.

² Die zusätzlichen Leistungen dürfen die in der Leistungsvereinbarung festgehaltenen Leistungen nicht negativ beeinflussen.

³ Die Herstellung dieser Leistungen muss sich aus der Natur der Tätigkeiten ergeben und zur besseren Auslastung der vorhandenen Kapazitäten beitragen. Die neuen Leistungen müssen mittelfristig kostendeckend erbracht werden.

⁴ Die Aufnahme von neuen langfristigen Leistungen in die Leistungsvereinbarung ist mit dem Leistungskäufer bzw. der Leistungskäuferin zu vereinbaren.

E. Steuerung und Berichtswesen

Rechnungswesen, Reporting und Controlling

Art. 15

¹ Der Bereich Finanzen der Stadt ist für das zentrale Rechnungswesen und das Finanz-Controlling verantwortlich. Die Verwaltungsbereiche haben die Kostenrechnung und das Leistungs-Controlling so auszubauen und zu führen, dass sie kurzfristig Informationen über den aktuellen Stand der Leistungen und Kosten zur Verfügung haben.

² Die Verwaltungsbereiche, welche ein Globalbudget führen, sind für das Reporting verantwortlich und erstatten dem Stadtrat bzw. der Schulpflege Bericht. Sie können jederzeit Auskünfte über die wesentlichen Entwicklungen erteilen und werden dabei von der Abteilung Finanzen unterstützt.

Berichtswesen

Art. 16

¹ Die Leistungserbringenden legen dem Stadtrat jeweils per Stichtag 30. Juni bzw. der Schulpflege per Stichtag 31. August einen Zwischenbericht über die Einhaltung der Vorgaben aus Leistungsvereinbarung und Globalkredit vor.

Dieser Zwischenbericht ist vom Stadtrat mit Beschluss bis spätestens 31. August bzw. von der Schulpflege mit Beschluss bis spätestens 30. September zur Kenntnis zu nehmen. Dieser Beschluss inkl. Zwischenbericht wird umgehend dem Parlament zur Kenntnis weitergeleitet.

² Das ressortinterne Reporting ist quartalsweise zu führen. Dabei werden die zuständigen Ressortverantwortlichen und Geschäftsbereichsleitenden bzw. wird die Schulpflege über den Stand der Leistungen und der Betriebsrechnung per Stichtag 31. März und 30. September informiert.

³ Mit dem Jahresabschluss per 31. Dezember wird bis Ende Februar ein Schlussbericht erstellt, welcher Angaben über die Einhaltung der Vorgaben aus der Leistungsvereinbarung und dem Globalkredit beinhaltet. Zudem hat der Bericht Zahlenangaben zu Wirkungen, Qualität und Kosten der Leistungen (wenn möglich mit Vergleichszahlen aus Budget und Vorjahren) und einen Kommentar zu wesentlichen Veränderungen und Vorkommnissen im Verwaltungsbereich zu beinhalten. Die Jahresabschlüsse bilden integrierenden Bestandteil der Jahresrechnung der Stadt Wetzikon.

Steuerungsvorgaben (Indikatoren)

Art. 17

Die Steuerungsvorgaben sind Bestandteil der Leistungsvereinbarung gemäss Art. 5 und beschreiben die Leistungen und Wirkungen (Indikatoren) der Produkte. Sie bestimmen die Planung der betroffenen Verwaltungsbereiche für das kommende Budgetjahr. Sie dienen in der Folge der Beurteilung der Zielerreichung.

F. Umgang mit Zielabweichungen

Kredit- und Leistungsabweichungen

Art. 18

¹ Bei Kreditunter- und Kreditüberschreitungen wird zwischen Brutto- und Nettozielabweichungen unterschieden.

² Als Brutto-Zielabweichung gilt die Differenz zwischen bewilligtem und abgerechnetem Globalkredit.

³ Die Netto-Zielabweichung ergibt sich aus der Differenz zwischen bewilligtem und abgerechnetem Netto-Globalkredit.

⁴ Gegenüber dem Budget höhere Kapitalkosten belasten das Globalbudget, gegenüber dem Budget tiefere Kapitalkosten gehen zugunsten des allgemeinen Haushalts.

⁵ Abweichungen gegenüber dem Budget (finanziell) und gegenüber der Leistungsvereinbarung (sachlich) sind im Anhang der Jahresrechnung offenzulegen und zu begründen.

⁶ Der Stadtrat unterbreitet dem Parlament zusammen mit dem Antrag zur Genehmigung der Jahresrechnung der Stadt Wetzikon zudem Anträge zur Behandlung der Netto-Zielabweichungen. Überträge auf die Globalbudget-Rücklagen sind nur möglich, wenn der bewilligte Netto-Globalkredit unterschritten wurde.

⁷ Wird der Netto-Globalkredit überschritten, so müssen zur Deckung des Fehlbetrags Rücklagen aufgelöst werden. Sind diese aufgebraucht, so geht die Kreditüberschreitung zulasten des allgemeinen Haushalts der Stadt Wetzikon.

Globalbudget-Rücklagen

Art. 19

¹ Guthaben aus Globalbudget-Rücklagen müssen primär zur Deckung von negativen Netto-Zielabweichungen verwendet werden.

² Unter HRM2 dürfen die Rücklagenkonten 2920.xx der Globalbudgetbereiche keinen negativen Saldo (Vorschuss) ausweisen.

³ Wird über drei aufeinanderfolgende Jahre eine positive Netto-Zielabweichung erzielt, erarbeitet der Leistungserbringende zuhanden des Leistungskäufers bzw. der Leistungskäuferin ein Konzept zur Verwendung (Abbau) der kumulierten Überschüsse.

⁴ Wird ein Verwaltungsbereich mit Globalbudget aufgelöst oder auf die Weiterführung eines Globalbudgets verzichtet, so entscheidet das Parlament auf Antrag des Stadtrates bzw. der Schulpflege über die Verwendung der Rücklagen.

G. Schlussbestimmungen

Inkrafttreten

Art. 20

¹ Diese Verordnung tritt auf den 1. Januar 2022, mit Gültigkeit für das Budget/Rechnungsjahr 2022, in Kraft.

² Sie gilt bis zum 31. Dezember 2022.

Teilrevision

Art. 21

³ Der Stadtrat legt dem Parlament eine Teilrevision der Verordnung bis 31. Januar 2022 vor.

Wetzikon, 14. September 2021

Fachkommission II

Christoph Wachter
Präsident

Selma Simic-Merdan
Kommissionssekretärin