

Stadt Dübendorf**A N T R A G**

des Stadtrates
vom 28. August 2003

Nr. 84

Beschluss des Gemeinderates

betreffend

NPM Projekt Dübendorf

- Abbruch des flächendeckenden Versuchs per Ende 2004
- Wiedereinführung des Rechnungswesens nach "Neuem Rechnungsmodell" (NRM +)
- Revision der Gemeindeordnung

Der Gemeinderat

in Kenntnis eines Antrages des Stadtrates vom 28. August 2003, gestützt auf Art. 5, Abs. 1 Ziffer 1 und Art. 29 Ziffer 1.2 der Gemeindeordnung vom 20. Mai 1973, letztmals revidiert am 10. Juni 2001,

b e s c h l i e s s t :

1. Der seit 2002 auf der Grundlage von Art. 88 der Gemeindeordnung laufende flächendeckende NPM-Versuch wird per Ende 2004 abgebrochen.
2. Mit Wirkung ab 1. Januar 2005 wird die in Ziff. 5.1 lit. b) dargestellte Variante NRM+, d.h. die Wiedereinführung des sog. Neuen Rechnungsmodells umgesetzt, wo sinnvoll ergänzt um eine einfache Kosten- / Leistungsrechnung.
3. Die einzusetzende Kommission Gemeindeordnung 06 (Ko GO 06) wird beauftragt, die Teilrevision der Gemeindeordnung auf der Grundlage vorliegenden Entscheides so zu planen, dass sie den Stimmberechtigten vor den Sommerferien 2005 zum Entscheid vorgelegt werden kann.
4. Die NPM-Kommission wird als projektleitendes Organ beauftragt, den laufenden flächendeckenden Versuch bis zu dessen Abbruch Ende 2004 (inkl. Geschäftsbericht 2004) zu begleiten und die erforderlichen Dispositionen zu treffen.

5. Die NPM-Kommission wird nach Genehmigung des Geschäftsberichtes 2004 durch den Gemeinderat (Mitte 2005) vom Stadtrat aufgelöst.

WEISUNG

1. Ausgangslage

NPM hat in Dübendorf eine Geschichte, die in ihren Anfängen ins Jahr 1995 zurück reicht. Damals wurde von der stadträtlichen Kommission Verwaltungsreform ein Reformmodell evaluiert, welches schliesslich in das NPM-Projekt Dübendorf mündete. Auf der Grundlage eines an der Urnenabstimmung vom 8. Juni 1997 genehmigten Experimentierartikels in der Gemeindeordnung (Art. 88) wurde 1998 mit einem NPM-Pilotversuch in vier Abteilungen / Bereichen der Stadtverwaltung gestartet: Finanzverwaltung, Amt für Polizei- und Wehrwesen, Städtische Werke und Alterszentrum. Mit der Ausgliederung der Städtischen Werke aus der Stadtverwaltung verblieben ab 2000 noch drei Piloten im Versuch.

Die Erfahrungen in den ersten Versuchsjahren liessen einen Entscheid über die definitive Einführung von NPM ab 2002 nicht zu, weshalb sich die zuständigen Organe für die versuchsweise flächendeckende Ausdehnung des Versuches in der Legislaturperiode 2002 – 2006 entschieden. Grundlage bildete erneut der erwähnte Experimentierartikel, der – den neuen Verhältnissen angepasst – von den Stimmberechtigten am 10. Juni 2001 genehmigt wurde. Seit 2002 (Primarschule ab 2003) wird NPM in der Stadtverwaltung Dübendorf flächendeckend erprobt.

Der flächendeckende Versuch findet in einem Umfeld statt, in dem alle am Versuch beteiligten Partner speziell gefordert sind. Neben aufwändigen technischen Instrumentarien kommt vor allem den Rollen der am Versuch Beteiligten und den Steuerungsprozessen eine zentrale Bedeutung zu. Die Voraussetzungen sind im so genannten „Rahmen zur Parlamentsreform“, in der entsprechenden Vereinbarung zwischen dem Gemeinderat und dem Stadtrat sowie in den Rahmen- und Jahreskontrakten zwischen den Ressortvorständen (Stadträte) und den Bereichsleitern geregelt. Diese Grundlagen bestehen in ihren Grundzügen seit 1999 und wurden auf den Beginn des flächendeckenden Versuches im Jahre 2002 entsprechend angepasst.

Im Jahre 2004, spätestens anfangs 2005, sollte ursprünglich über die definitive Einführung von NPM sowie die damit einhergehende Totalrevision der Gemeindeordnung entschieden werden. Vor diesem Hintergrund entschied der Stadtrat auf Antrag der NPM-Kommission als projektleitendes Organ, eine zweiteilige externe Evaluation durchzuführen. Das Ergebnis soll den zuständigen Organen wissenschaftlich fundierte Grundlagen für die anstehenden Entscheide liefern. Die erste Evaluation war im Frühling 2003, die zweite in der ersten Hälfte des Jahres 2004 vorgesehen

Den diesbezüglichen Auftrag erteilte der Stadtrat mit Beschluss vom 13. März 2003 der Econcept AG, Zürich, die die erste Evaluationsphase in Form von Befragungen durchführte und auswertete. Der entsprechende Bericht, datiert vom 20. Juni 2003, wurde dem Stadtrat am 3. Juli 2003 und der NPM-Kommission am 17. Juli 2003 präsentiert und erläutert. Plausibel und seriös herausgearbeitet sind darin Stärken und Schwächen sowie die Feststellung, dass sich der NPM-Versuch derzeit in einer entscheidenden und gleichzeitig kritischen Phase befindet.

Prägend für die Situation des Projektes ist im Urteil der Econcept AG „die wenig geschlossene und wenig überzeugte Haltung des Stadtrates“, die von dessen Mitgliedern

teilweise auch wahrgenommen wird, aber auch von Gemeinderäten und Verwaltungskadern. Der Bericht mündet unter anderem in der prioritären unmissverständlichen Empfehlung nach einem klaren Positionsbezug des Stadtrates zum NPM-Projekt: „Für eine erfolgreiche Weiterführung von NPM und vor allem für dessen bessere Verankerung ist es von zentraler Bedeutung, dass der Stadtrat eine aktive und engagierte Führungsrolle übernimmt.“

Der vorliegende Antrag auf Abbruch des NPM-Versuches und Wiedereinführung von NRM ist das Ergebnis einer eingehenden Auseinandersetzung des Stadtrates mit dem NPM-Projekt.

2. Standortbestimmung

Der Stadtrat anerkennt die wichtigste Empfehlung der Econcept AG nach klarer Positionierung. Diese Positionierung beschränkt sich jedoch nicht auf eine Zustimmung oder Ablehnung des NPM-Projektes bzw. dessen definitive Einführung ab 2006. Vielmehr ist eine Gesamtbeurteilung aus Sicht des Stadtrates vorzunehmen: Stärken und Schwächen sind zu würdigen, die Tauglichkeit der Anwendung von NPM in allen Bereichen zu prüfen sowie allfällige Varianten herauszuarbeiten, um schliesslich zu einer konsensfähigen und differenzierten Lösung für die Ausrichtung der künftigen Verwaltungsorganisation und –tätigkeit zu finden.

Die folgende, als Standortbestimmung am Beginn der Betrachtung stehende tabellarische Übersicht über die Stärken und Schwächen wurde grösstenteils bei der Befragung der Mitglieder des Stadtrates durch die Econcept AG artikuliert. Weitere entsprechen der übereinstimmenden Einschätzung des Stadtrates im Rahmen des Positionierungsprozesses.

<i>Stärken von NPM</i>	<i>Schwächen von NPM</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Hinterfragen der bisherigen Strukturen • Bessere / aussagekräftigere Zahlen wegen Kostenrechnung • Richtige Verrechnung der Kosten auf die Abteilungen (Umlagen) • Zielorientiertes Arbeiten möglich • Berichterstattung aussagekräftiger. Bessere Informationen über die Qualität der Leistungen • Zeichen der Fortschrittlichkeit bzw. Bereitschaft zum Wandel 	<ul style="list-style-type: none"> • Verwischen der Kompetenzen durch die Fachkommissionen (Gemeinderat kann neu direkt auf Verwaltung einwirken, ohne aber dafür Verantwortung übernehmen zu müssen) • GRPK bezüglich kritischer Würdigung der Budgets eingeschränkt • Kein klar positives Verhältnis von Aufwand und Ertrag • Überforderung auf allen Ebenen (Zeitdruck, Messbarkeit Ziele, unklare Umlageschlüssel) • Fehlende Budgettransparenz • Verwaltungsinternes Gärtlidendenken • Mit dem Globalbudget werden Kompetenzen und Vertrauen strapaziert • Benchmarking zwischen Gemeinden ist kaum möglich (keine einheitlichen Produkte) • Zu detaillierte Produktstruktur • Zu lange Versuchsdauer

NPM gegenüber kritisch eingestellte Mitglieder des Stadtrates formulierten bei den Befragungen die folgenden Verbesserungsvorschläge:

- NPM abspecken, aber Kernstücke behalten
- NPM „light“ mit Kostenrechnung
- Kompetenzen delegieren
- Operatives Verselbständigen
- Verzicht auf flächendeckende Quantifizierung und Messung von Kennziffern und Indikatoren
- Abschaffung von Fachkommissionen prüfen (um GRPK wieder zu stärken)

Befürworter nennen nur wenige Verbesserungsmöglichkeiten, so beispielsweise die Einführung des Leistungslohnes, den Verzicht auf den Stellenplan, den Ausbau des Handlungsspielraumes gegen Aussen sowie die Verselbständigung von operativen Tätigkeiten.

Die dargestellten Stärken, Schwächen und Verbesserungsvorschläge geben die Sichtweise der Mitglieder des Stadtrates wieder. Die Aufzählung ist weder abschliessend noch wurde sie im Rahmen des Evaluationsprozesses qualitativ beurteilt. Sie macht aber immerhin die Vielschichtigkeit der Bedenken und der in diesem Zusammenhang zu lösenden Probleme deutlich.

3. Elemente des bisherigen NPM - Projektes

Um die Konsequenzen einer wie auch immer ausgestalteten Weiterführung von NPM oder des Abbruchs des Versuchs objektiv beurteilen zu können, ist das Wissen um die zur Anwendung gelangenden NPM-Elemente von zentraler Bedeutung. Sie sind bei den weiteren Betrachtungen konkret zu beurteilen, um deren Notwendigkeit mit Bezug auf Ziele und mögliche Organisationsformen zu erkennen. Diese Elemente sind im Einzelnen:

3.1 Grundlagen

- Vereinbarung zur Parlamentsreform
- Steuerungsgrössen / Steuerungsmodell
- Rahmen- / Jahreskontrakt

definiert

- Rolle GR/SR
- Wirkungsziele
- Jahresziele
- Globalbudget (Saldo PG/Summe Bereich)

3.2 Instrumente

- Leistungserfassung
- Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)
- Indikatoren
- Legislaturziele
- Programm Schwerpunkte SR
- Wirkungs- und Jahresziele
- Parlamentarischer Auftrag

3.3 Abläufe / Prozesse

- Budgetierung
- Zwischenbericht
- Geschäftsbericht

4. Kernziele des Stadtrates

Vor Beginn des flächendeckenden NPM – Versuches formulierte der Stadtrat übergeordnete Kernziele, deren Erreichung vor Ende der Versuchsdauer, d.h. vor einem Entscheid über die definitive Einführung von NPM festgestellt werden muss. Die in diesem Zusammenhang zu beantwortenden Fragen führen zu bestimmten Anschlussfragen, welche NPM-Elemente für das Erreichen dieser Kernziele notwendig oder überflüssig sind. Diese Anschlussfragen lassen sich aufgrund der bisherigen Erfahrungen im Versuch vorweg nehmen.

<i>Kernziele</i>	<i>zu beurteilende Fragen</i>
Kundenorientiertes Handeln <i>Antwort aus heutiger Sicht:</i>	Ist der Kunde / Einwohner mit der Ausrichtung der Tätigkeit der Verwaltung zufrieden? <i>Legt man das Ergebnis der Bevölkerungsbefragung vom März 2003 zugrunde, in der die Befragten eine hohe Zufriedenheit attestieren, so ist dieses Ziel erfüllt, aber nicht von NPM abhängig.</i>
Bessere Trennung von Strategie und Operation <i>Antwort aus heutiger Sicht:</i>	Ist es gelungen, strategische und operative Aufgaben gegeneinander abzugrenzen und mit dieser Differenzierung zu arbeiten? <i>Das Ziel wurde nicht erreicht. Zwischen Strategie und Operation befindet sich eine Grauzone, die die Betroffenen - auch aufgrund ihrer persönlichen Präferenzen - in unterschiedlicher Weise auslegen und nutzen. Eine verbindliche Regelung scheint aktuell kaum möglich.</i>
Grundsätzliche Debatten in der Politik (anstelle bisheriger Detailorientierung) <i>Antwort aus heutiger Sicht:</i>	Haben die politischen Instanzen bessere Entscheidungshilfen für sachgerechte / inhaltliche Entscheide? <i>Grundsätzlich stehen bessere Entscheidungshilfen zur Verfügung; diese sind aber noch nicht konsolidiert und müssten weiter entwickelt werden. Das Ziel ist in diesem Sinne noch nicht erreicht.</i>
Finanzielle Transparenz der Leistungen <i>Antwort aus heutiger Sicht:</i>	Wissen wir, was welche Leistung, welches Dienstleistungsangebot kostet? <i>Bessere Transparenz ist grundsätzlich gewährleistet, allerdings sind etliche Umlageschlüssel noch nicht konsolidiert und müssten über gezielte Leistungs- und / oder Arbeitszeiterfassung überprüft und angepasst werden. Ziel noch nicht erreicht.</i>
Grössere Effektivität und Effizienz	Haben wir Effektivität und Effizienz, Qualität, Verbindlichkeit und Quantität der Leistung wirklich gesteigert und können wir dies messen?

Antwort aus heutiger Sicht: Bei den Piloten, die seit 1998 mit NPM arbeiten, ist keine wesentliche Veränderung feststellbar. In allen übrigen Bereichen ist noch keine verbindliche Beurteilung möglich. Zu bedenken sind die erst eineinhalbjährige Versuchsdauer sowie der Aufwand für die Einführung und Umsetzung von NPM.

Delegation von Kompetenz und Verantwortung auf Stufe Verwaltung <i>Antwort aus heutiger Sicht:</i>	Ist es gelungen Kostenbewusstsein durch Delegation von Kompetenz und Verantwortung zu fördern? <i>Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass auf Stufe Verwaltung verantwortungs- und kostenbewusst gearbeitet wird (auch ohne NPM).</i>
Moderne Personalpolitik <i>Antwort aus heutiger Sicht:</i>	Werden Mitarbeitende leistungsgerecht honoriert? <i>Grundsätzlich ja; eine Revision der ABVO ist im Gange und von NPM unabhängig.</i>

Stellt man nun die Anschlussfrage nach der Notwendigkeit von NPM-Elementen, um diese Ziele zu erreichen, ergibt sich das folgende Bild:

<i>Kernziele</i>	<i>Mittel / Instrumente</i>	<i>Notwendigkeit NPM-Elemente</i>
Kundenorientiertes Handeln		nein, Befragung (vollzogen)
Bessere Trennung von Strategie und Operation	Kompetenzordnung	nein
Grundsätzliche Debatten in der Politik (anstelle bisheriger Detailorientierung)	Legislaturziele Programmschwerpunkte SR Wirkungsziele Jahresziele	Parlamentsreform sowie Vereinbarung zwischen Gemeinderat und Stadtrat
Finanzielle Transparenz der Leistungen durch Kostenrechnung	KLR / Controlling	Zeiterfassung Kosten- / Leistungsrechnung
Grössere Effektivität und Effizienz	Leistungserfassung, Indikatoren	Zeiterfassung Kosten- / Leistungsrechnung Indikatoren
Delegation von Kompetenz und Verantwortung auf Stufe Verwaltung	Kompetenzordnung	nein
Moderne Personalpolitik	ABVO (Revision im Gange)	nein

Fazit:

Die Übersicht betreffend die Notwendigkeit von NPM-Elementen zur Erreichung der vom Stadtrat beschlossenen Kernziele macht eines deutlich: Will man alle Kernziele erreichen, so ist eine vollständige Abkehr von NPM nicht möglich. Vereinfachungen und / oder andere Regelungen in gewissen Bereichen sind möglich (Varianten).

5. Varianten und Konsequenzen

5.1 Die Varianten

Als Diskussionsgrundlage wurde das ganze Spektrum der Möglichkeiten geöffnet, wobei letztlich eine Darstellung und Würdigung der folgenden vier Varianten erfolgte:

<i>Kernziel</i>	<i>Mittel / Instrumente</i>	<i>NRM pur</i>	<i>NRM +</i>	<i>NPM light</i>	<i>NPM</i>
Kundenorientiertes Handeln		x	x	x	x
Bessere Trennung von Strategie und Operation	Kompetenzordnung	x	x	x	x
Grundsätzliche Debatten in der Politik (anstelle bisheriger Detailorientierung)	Legislaturziele Programmschwerpunkte SR Leistungsaufträge bei bestimmten Leistungen (z.B. AZ) und für die Gesamtverwaltung (Teamförderung statt Gärtli-denken)	-	x	x	x
Finanzielle Transparenz der Leistungen durch Kostenrechnung (KLR)	KLR / Controlling Bei einfacher KLR kann Controller bezeichnet werden (keine Stelle)	-	x	x	x
Grössere Effektivität (Qualität) und Effizienz (Quantität)	Leistungserfassung, Indikatoren braucht politischen Willen	x	x	x	x
Delegation von Kompetenzen und Verantwortung auf Stufe Verwaltung	Kompetenzordnung	x	x	x	x
Moderne Personalpolitik	ABVO	x	x	x	x

a) NRM pur

- Diese Variante erfordert eine Rückführung zum Status wie 2001 bzw. vor 1998, d.h. flächendeckend würde wieder das bekannte Neue Rechnungsmodell (NRM) zur Anwendung gelangen.
- Ausser Legislaturzielen, Programmschwerpunkten, Budgetierung und Berichterstattung werden alle anderen NPM-Elemente hinfällig.
- Die übergeordneten Kernziele können mit NRM nicht erreicht werden.

b) NRM+

- Die Variante ermöglicht eine modifizierte Rückführung zu NRM wie 2001 bzw. vor 1998 (Versuchseinheiten).
- die Führung einer Kosten- / Leistungsrechnung ist nicht erforderlich, kann aber mit einfachen Mitteln geführt werden.
- Globalbudgets können auf der Grundlage der Finanzbuchhaltung (FIBU) genehmigt werden (Saldo FIBU pro Gliederung oder Bereich).
- Kennziffern / Ziele inkl. Sollwerte können bestehen bleiben (aus Sicht Bevölkerung).

c) NPM light

- Bei dieser Variante wird an eine Ausgliederung der für NPM weniger geeigneten Bereiche gedacht, die aber nach der Variante b) NRM+ weitergeführt werden können.
- Die NPM-tauglichen Bereiche werden (allenfalls modifiziert) mit Kosten- / Leistungsrechnung und Zeiterfassung mit Leistungsauftrag weitergeführt (Globalbudget, Kennziffer / Ziele inkl. Sollwerte).

d) NPM

- Diese Variante sieht die Weiterführung von NPM wie bisher im Rahmen der geltenden Grundlagen vor.
- Bestehende Lücken, Mängel und Schwächen müssen etappenweise ausgemerzt bzw. behoben werden. Gleichzeitig muss definitiv die Leistungserfassung erfolgen, die Produktstruktur überprüft werden usw.

5.2 Ausschluss der Varianten a) und d)

Die Variante a) NRM pur lässt nur einen Teil der vom Stadtrat festgesetzten Kernziele erreichen und hat keine Zukunftsfähigkeit. Diese Variante kann deshalb nicht ernsthaft erwogen werden und wurde in der weiteren Beurteilung ausser Acht gelassen.

Die volle Akzeptanz der Variante d) NPM (wie bisher) ist aufgrund der dargestellten Schwächen (Ziff. 2) durch den Stadtrat nicht gegeben. Mit eine Rolle spielt die Befürchtung, dass die durch Parlamentsreform und Vereinbarung definierten Fachkommissionen auf das operative Geschäft zu starken Einfluss nehmen und Exekutivfunktionen übernehmen. Schliesslich bedingt diese Variante im Urteil der Fachleute die kostenträchtige Verpflichtung eines Controllings und den Ausbau der Ressourcen für die Projektleitung. Ferner erscheint die heutige NPM-Versuchsanordnung zu komplex und die Erfahrungen stehen in einem negativen Verhältnis von Aufwand und Ertrag bzw. von Kosten und Nutzen.

5.3 Einschätzung der Varianten b) und c)

Die Varianten b) und c) wurden einander hinsichtlich ihrer Möglichkeiten und Konsequenzen gegenüber gestellt. Dabei ergibt sich mit Bezug auf die weitere Anwendung von NPM- oder anderen Elementen das folgende Bild:

<i>NPM-Elemente</i>	<i>Variante b) NRM +</i>	<i>Variante c) NPM light</i>
Parlamentsreform und Vereinbarung GR : SR	müssen grundlegend überarbeitet werden	müssen teilweise überarbeitet werden
Fachkommissionen	sind vom Gemeinderat grundsätzlich zu überprüfen	Rolle ist neu zu definieren (Einflussnahme erst ab Budgetgenehmigung Stadtrat)
Legislaturziele	bleiben erhalten (GR)	bleiben erhalten (GR)
Wirkungsziele	Legislaturziele ersetzen Wirkungsziele	Legislaturziele ersetzen Wirkungsziele
Jahresziele / Kennziffern	Abgrenzung zwischen Jahreszielen und Kennziffern wird fließend.	Abgrenzung zwischen Jahreszielen und Kennziffern wird fließend.
Parlamentarischer Auftrag	bleibt erhalten	bleibt erhalten
Steuerungsmodell	Produktgruppenbudgets werden durch Globalbudget FIBU mit Detailkonten ersetzt Steuerung via Detailkonten auf Globalbudget FIBU	Globalbudgets mit Leistungsauftrag für geeignete Aufgabengebiete Steuerung via Leistungsauftrag auf Globalbudget ohne Detailkonten
Kontrakte	neue Ausgestaltung von Rahmen- und Jahreskontrakten mit klarer Kompetenzordnung	Ausgestaltung von Leistungsauftrag mit klarer Kompetenzordnung

Zeiterfassung	entfällt, kann bei Bedarf erhoben werden	bleiben erhalten
Kosten-/ Leistungsrechnung	entfällt, kann bei Bedarf geführt werden	bleiben erhalten
Indikatoren	bleiben erhalten	bleiben erhalten
Programmschwerpunkte	bleiben erhalten (SR)	bleiben erhalten
Budgetierung	Budgetprozess (Antragstellung) Aufgabe des Stadtrates; Budgethoheit beim Gemeinderat	Budgetprozess (Antragstellung) Aufgabe des Stadtrates; Budgethoheit beim Gemeinderat
Zwischenbericht	Verzicht	wird in Kürzestform geführt
Geschäftsbericht	bleibt in veränderter Form erhalten	bleibt in veränderter Form erhalten

Legt man den in der Diskussion verbleibenden Varianten den Willen zugrunde, die Kernziele in einem möglichst hohen Masse zu erreichen, muss festgestellt werden, dass dies ohne Elemente von NPM nicht möglich ist. Auf der anderen Seite dürfen und sollen die Kernziele aber auch hinsichtlich ihrer Relevanz in bestimmten anderen Aufgabengebieten hinterfragt werden.

Die Variante c) NPM light stellt insofern einen Kompromiss dar, als für geeignete Aufgabengebiete NPM beibehalten werden könnte und ungeeignete zu NRM+ zurückgeführt würden. Als ungeeignete Aufgabengebiete müssten solche definiert werden, die durch übergeordnetes Recht in hohem Masse bestimmt sind oder die Querschnittsfunktionen wahr nehmen (Betreibungsamt, Finanzen / Steuern, Sicherheitsdienste, Sozialbereich etc.). Es sind Aufgabengebiete mit geringem Handlungsspielraum, wo nicht agiert, sondern im wesentlichen nur auf die Nachfrage reagiert werden kann und muss. Mit der Definition von Kennziffern, Indikatoren und Sollwerten könnte dennoch der Nachweis einer möglichst hohen Effizienz und Qualität der geleisteten Arbeit erbracht werden.

Bei der Realisierung der Variante c) NPM light mit der Aufteilung in geeignete und ungeeignete Aufgabengebiete, müssten allerdings auch erhebliche Risiken in Kauf genommen werden. Einerseits ist aufgrund der beiden nebeneinander laufenden Systeme ein gewisser Verlust an Transparenz, nicht zuletzt im Rahmen der Budgetdebatten möglich. Andererseits könnten sich unter dem Aspekt der Gleichbehandlung unter Ressortvorständen (aber auch unter Kadern) zufolge Konkurrenz der Systeme im Bereich der zu schaffenden Kompetenzordnungen gewisse Probleme einstellen.

In der Gesamtbetrachtung spricht wenig für eine Steuerung mit zwei sich konkurrierenden Systemen. Angesichts der Komplexität von NPM sowie der bisherigen und der noch zu erwartenden erheblichen Aufwänden spricht im Gegenteil wesentlich mehr für eine Rückkehr zu NRM. Der Nachteil, dass wenige für NPM durchaus geeignete Bereiche zu NRM zurückgeführt werden müssen, ist dabei in Kauf zu nehmen. Schon bei Versuchsbeginn wurde garantiert, dass eine Rückkehr zu NRM jederzeit möglich sei. Gleichwohl könnten im Sinne der dargestellten Variante b) NRM+ in einer vereinfachten Form eine Kosten- / Leistungsrechnung geführt und Globalbudgets auf der Grundlage der Finanzbuchhaltung genehmigt werden.

Zusammenfassend spricht sich der Stadtrat gegen die Steuerung der Verwaltung mit zwei sich konkurrierenden Systemen aus. Weil sich nicht alle Verwaltungsbereiche gleichermaßen für NPM eignen sowie Aufwand und Ertrag in keinem klar positiven Verhältnis zueinander stehen, liegt alleine in der Rückkehr zu NRM eine vernünftige und vertretbare Lösung. Mit anderen Worten: Der Stadtrat empfiehlt dem Gemeinderat, den flächendeckenden NPM-Versuch abzubrechen.

6. Realisierung der Variante b) NRM+

6.1 Anpassung von Grundlagen

Der Entscheid für die Variante b) NRM+ führt zwingend zur Anpassung und / oder teilweisen Abschaffung bisheriger NPM-Elemente, die im einzelnen sind:

<i>Grundlagen</i>	<i>Änderungsbedarf</i>
Parlamentsreform	muss grundlegend überarbeitet werden
Vereinbarung GR : SR zur Parlamentsreform	muss grundlegend überarbeitet, d.h. neu verhandelt werden
Steuerungsmodell	Globalbudgets auf FIBU-Basis (NRM+) mit Vorgaben von Zielen und Kennziffern, einfache Kosten- / Leistungsrechnung (parziell)
Kontrakte / Leistungsauftrag Kompetenzordnung	müssen grundlegend überprüft werden
Zeiterfassung Kosten-/ Leistungsrechnung	neues Konzept, d.h. Anpassungsbedarf
Indikatoren / Kennzahlen	Überprüfung und Anpassung
Zwischenbericht	Verzicht
Geschäftsbericht	Anpassung an die neuen Verhältnisse

6.2 Weiteres Vorgehen

Der NPM-Budgetprozess für 2004 kann nicht mehr gestoppt werden, d.h. frühestens per 2005 kann auf die Variante b) NRM+ umgestellt werden. Im Experimentierartikel ist die Durchführung des flächendeckenden NPM-Versuches zwar bis Ende 2005 stipuliert. Es darf hingegen mit Sicherheit davon ausgegangen werden, dass – die GO faktisch verletzend - einer Umstellung im Jahre 2005 auch aufsichtsrechtlich zugestimmt wird, wenn ein klarer Entscheid für die Rückführung zu NRM vorliegt und die Arbeit an der Revision der Gemeindeordnung diese Ausrichtung hat.

So gesehen würde mit dem Entscheid des Gemeinderates für die Variante b) NRM+ der laufende flächendeckende NPM-Versuch auf Ende 2004 abgebrochen und die Basis für die definitive Rückführung zu NRM ab 2005 gelegt. - Auf die Durchführung der Evaluation Phase II im Frühjahr 2004 kann konsequenterweise verzichtet werden.

Der Entscheid des Gemeinderates dürfte kaum mehr bis Ende 2003 fallen. Noch vor dessen Entscheid sollte deshalb die die Revision der Gemeindeordnung behandelnde Arbeitsgruppe eingesetzt werden und ihre Aufgabe in Sinne der Variante b) NRM+ beginnen können, um den ohnehin schon bestehenden Zeitdruck etwas zu mildern.

Schliesslich hat die NPM-Kommission als projektleitendes Organ den geordneten Abschluss des Versuches per Ende 2004 zu gewährleisten. Die NPM-Kommission ist sodann nach der Genehmigung des Geschäftsberichtes 2004 im Sommer 2005 durch den Stadtrat aufzulösen.

7. Zusammenfassung und Antrag

Der Stadtrat hat sich nach eingehender Auseinandersetzung mit dem bisherigen Verlauf und den Ergebnissen des flächendeckenden NPM-Versuches für dessen Abbruch per Ende 2004 entschieden. Ab 2005 soll das Rechnungswesen nach NRM wieder eingeführt werden, wobei künftig Globalbudgets auf der Basis der Finanzbuchhaltung bewilligt und - wo sinnvoll - einfache Kosten- / Leistungsrechnungen geführt werden sollen. Die Kommission Gemeindeordnung 06 ist schliesslich zu beauftragen, auf der Grundlage dieses Entscheides die erforderliche Teilrevision der Gemeindeordnung so zu planen, dass sie den Stimmberechtigten noch vor den Sommerferien 2005 zum Entscheid vorgelegt werden kann.

Dem Gemeinderat wird beantragt, den diesbezüglichen Anträgen, d.h. dem Abbruch des NPM-Versuches und der Wiedereinführung des Rechnungswesens nach NRM zuzustimmen.

Dübendorf, 28. August 2003

STADTRAT DÜBENDORF

Der Stadtpräsident:
Heinz Jauch

Der Stadtschreiber:
Christian Lanzendörfer