

Zusammenfassung Workshop 3: Evaluation und Public Management in Kantonen und Gemeinden

Das Ziel des Workshops war es, anhand von zwei Praxisreferaten eine Darstellung aktueller, weit entwickelter WOV-Systeme zu geben. Dazu präsentierte aus dem Kanton Aargau Yvonne Kaufmann (Projektleiterin WOV-FIREL) die Bedeutung der Evaluation im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung und aus der Gemeinde Riehen Andreas Schuppli (Gemeindeverwalter und Ratssekretär) die neusten Entwicklungen von „PRIMA“, dem WOV-Ansatz der Gemeinde Riehen. Dadurch konnten die Gegebenheiten der verschiedenen Staatsebenen ausführlich zur Geltung kommen. Während diese zwei Inputreferate sowie die Moderation von Prof. Dr. Adrian Ritz (Universität Bern) stärker die NPM Ansätze aufzeigten, wurde die Evaluationsperspektive durch die rege Diskussion und den Abschlussinput von PD Dr. Thomas Widmer (Universität Zürich) eingebracht. So konnten die Synergien und Parallelen von Evaluationen und Public Management beleuchtet werden.

Der *Kanton Aargau* kennt die WOV (Wirkungsorientierte Verwaltungsführung) seit 2005 flächendeckend. Dabei werden die Aufgaben und Finanzen in 44 Aufgabenbereichen mit Entwicklungsschwerpunkten, Wirkungs- und Leistungszielen sowie Globalbudgets geführt. Sie basiert für die kurz- und mittelfristige Steuerung auf den Instrumenten Aufgaben- und Finanzplan (AFP) und Jahresbericht mit Jahresrechnung. Die 44 Aufgabenbereiche entsprechen den Abteilungen, die darunterliegenden 150 Leistungsgruppen den Sektionen, was gemäss Frau Kaufmann die Organisation praxistauglich und umsetzbar macht. Für die Evaluationen sind die Aufgabenplanungen des AFP zentraler als die Finanzplanung mit ihren finanziellen Steuerungsgrössen. Denn diese zeigen die Entwicklungsschwerpunkte, die Ziele und Indikatoren auf, die auch die 3 Stufen der Steuerung für den Grossen Rat (Parlament) darstellen. Evaluationen von staatlichem Handeln sind auf Verfassungs- und Gesetzesstufe geregelt. Dabei werden Evaluationen vorwiegend für strategisch wichtige Geschäfte bzw. Reformen vorgenommen. Der Handlungsbedarf, dass Evaluationen noch stärker systematisch und regelmässiger durchzuführen sind, ist erkannt. Dabei hängt es nicht zuletzt von der finanziellen Situation des Kantons ab, ob die geplante Fachstelle für Evaluationen eingeführt wird.

Die *Gemeinde Riehen BS* (rund 21`000 Einwohner/innen) verfügt seit 2003 NPM Steuerungsinstrumente für Politik und Verwaltung. Die wichtigsten Steuerungsinstrumente sind mehrjährige Leistungsaufträge des Einwohnerrates (Parlament) mit zugehörigen Globalkrediten sowie ein jährlich aktualisierter 4-jähriger Politikplan als integrierte Aufgaben- und Finanzplanung des Gemeinderats. Mit der Kommunalisierung der Primarschule im Jahr 2009 und der Umsetzung von Schulreformprojekte (u.a. „Harmos“) ist das Aufgabenspektrum der Gemeinde stark gewachsen, was eine Weiterentwicklung in Struktur und Organisation erforderlich gemacht hat. Mit dem Reformprojekt „PRIMA“ wurden daher die Steuerungsinstrumente optimiert. Zur Messung, Beurteilung und Optimierung von Zielkonformität, Bürgernähe, Effektivität und Effizienz der erbrachten Leistungen kommen dabei die verschiedensten Instrumente zur Anwendung (u.a. Reporting zur Erreichung von Zielen und Vorgaben im Rahmen des jährlichen Geschäftsberichts an den Einwohnerrat, Benchmarking-Projekte, gezielte Kundenbefragungen, Zertifizierungen, spezifische Evaluationen). Eine Herausforderung bei Benchmarking-Projekten sei, dass teilweise nicht die gleichen Leistungen miteinander verglichen werden und in der Qualität der Leistungserstellung durchaus Unterschiede bestehen können. Verwaltungintern kommen weitere Instrumente zur Überprüfung und Fortentwicklung der Organisation zum Einsatz (u.a. systematische Mitarbeitergespräche mit Leistungsbeurteilung, IKS, QM-Projekte, Weiterbildungen, Führungcoaching). Schuppli betont, dass die Diskussion vom Ausgleich der Kräfte (Regierung, Parlament und Verwaltung) ein stetiger Prozess ist und sein muss, denn nur durch gute Kommunikation, teilweise auch mit geeignetem „Story-Telling“ können die Beteiligten stetig Optimierungen anbringen.

Die *Diskussion* vertiefte Ansätze der Wirkungsprüfung in NPM Systemen und reflektierte Thesen zur Interdependenz zwischen Evaluation und NPM. Dabei wurden zusammenfassend folgende Punkte besprochen:

- Die Definition von Messindikatoren erfolgt vielfach über die obersten Verwaltungsangestellten, was teilweise als problematisch betrachtet wird, jedoch aufgrund des bestehenden Know-hows trotzdem als sinnvollste Lösung angesehen wird. Dies, da die Regierung vorwiegend an den Oberzielen (z. B. Ebene Entwicklungsschwerpunkte) Einfluss ausübt und daher noch genügend Steuerung ermöglicht wird.
- Eine Optimierung der Systeme wird noch bei der langfristigen Betrachtungsweise erkannt. Heute werden gewisse Zielgrößen oder Indikatoren angepasst, was ein Vergleich über die Jahre auch für Evaluationen noch schwer macht.

- Auf Gemeindeebene wird die Steuerungsmöglichkeit von Parlament (und auch der Bürger) aufgrund von Messresultaten der Instrumente als einfacher angesehen. Dies aufgrund der direkteren Auswirkungen beim Volk und der geringeren Komplexität auf dieser Ebene. Die aktuellen Veränderungen von WOV-Systemen auf höheren Ebenen (Kanton/Bund) scheinen ebenfalls in einer Komplexitätsreduktion zu liegen. Somit sollen verstärkt mehr WOV Bereiche bei der Exekutive bleiben und dem Parlament im positiven Sinne, weniger detaillierte und schwer verständliche Berichte vorgelegt werden. Dies erhöht den Kommunikationsbedarf in den Kommissionen, reduziert jedoch nicht zielgerichtete Parlamentsdiskussionen.
- Die Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen wurde mit den NPM Instrumenten verstärkt, was als positiv wahrgenommen wird.
- Zukünftig gilt es weiter die Systematik der Anwendung von NPM Instrumenten und Evaluationen voranzutreiben. Der Kanton Aargau überlegt sich zum Beispiel die Schaffung einer Evaluationsfachstelle. Dabei stellt sich jedoch immer die Frage nach den Finanzierungsmöglichkeiten, die aufgrund des weiter wachsenden Drucks nicht abnehmen werden.

Die *zusammenfassenden Worte* von Thomas Widmer fanden Lob und Anerkennung zur Entwicklung von Evaluationen und NPM-Instrumenten:

- Die horizontale und vertikale Koordination wurde in den letzten Jahren erhöht, was einer Einsicht gleichkommt, die noch vor wenigen Jahren schwach ausgeprägt war.
- Die wirksamkeitsorientierte Schwerpunktbildung von Evaluationen wurde bei beiden Beispielsreferaten betont. Dabei gilt es jedoch auch zukünftig darauf zu schauen, dass Evaluationen vor allem dort durchgeführt werden sollten, wo sie auch Wirkung erzielen können. Vielfach wird bis anhin noch auf die strategisch wichtigen Politikbereiche fokussiert, ohne dass die Wirkung der Evaluation tiefer hinterfragt wird.
- Die funktionale Differenzierung wird stark begrüsst. So sind Evaluationen dort einzusetzen, wo sie auch benötigt werden. Gleiches gilt für die NPM Instrumente wie z. B. Controlling oder Monitoring. Vor diesem Hintergrund macht es Sinn, das Nebeneinander dieser unterschiedlichen Möglichkeiten zu begrüssen. Dabei sei es wichtig zu wissen, dass NPM-Instrumente vorwiegend von den Steuerungsmöglichkeiten sprechen und somit den Anspruch hegen, zukünftig staatliches Handeln zu beeinflussen. Evaluationen sind funktional nicht äquivalent, sind umfassender und stärker retrospektiv oder begleitend ausgelegt, weshalb die Koexistenz von NPM und Evaluationen weiterhin Geltung haben wird.

- Bei Messinstrumenten und Resultaten, die der Politik im Ampelsystem vorgelegt werden, empfiehlt Widmer die Wissenschaftlichkeit der Messmethoden immer auch zu hinterfragen und zu stärken.

Peter Sinelli KPM Universität Bern, 08.09.2013