

Regierungsratsbeschluss

vom 25. August 2008

Nr. 2008/1456

KR.Nr. 092/2008 (FD)

Auftrag Geschäftsprüfungskommission (GPK): Kompetenzzentrum für Fragen der Organisation der Verwaltung (24.06.2008)

Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, ein internes Kompetenzzentrum für Fragen der Organisation der kantonalen Verwaltung einzurichten. Pflichtenheft und hierarchische Stellung sind mit der GPK abzusprechen.

2. Begründung

Die GPK stellt im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeit immer wieder fest, dass die Finanzaufsicht und das entsprechende interne Kontrollsystem in der Verwaltung gut implementiert sind und von der Finanzkontrolle auch überwacht werden. Das Interne Kontrollsystem (IKS) sollte sich aber nicht auf die Sicherstellung einer korrekten Buchführung und finanzieller Führungsinformationen beschränken, sondern es sollte ein umfassendes Managementinstrument zur generellen und systematischen Sicherstellung der Zielerreichung sein. Das IKS sollte deshalb auch die Bereiche «Verwaltungsprozesse» bzw. «Organisation» einschliessen. Das geht so auch aus § 41 der WoV-Verordnung hervor, wo festgelegt wird, dass die Dienststellen alle notwendigen organisatorischen Massnahmen zu treffen haben, um die Verwaltungsprozesse und -tätigkeiten effektiv, effizient und sicher abzuwickeln, die Zuverlässigkeit der Finanz- und Führungsdaten zu gewährleisten und die Gesetze und Verordnungen einzuhalten. Wir behaupten nicht, die einzelnen Amtsstellen hätten ihre Abläufe und Strukturen nicht im Griff. Es fehlt aber eine koordinierende und beratende Aussensicht mit dem nötigen Spezialistenwissen. Insofern bestehen in den Bereichen «Verwaltungsprozesse» bzw. «Organisation» heute Defizite. Das Amt für Informatik und Organisation (AIO) befasst sich mit der Organisation nach unserer Wahrnehmung nur insoweit, als die Informatikinfrastruktur nach der vorgegebenen Organisationsstruktur auszurichten ist. Es führt aber z.B. keine Zweckmässigkeitsprüfungen durch und es hat bei Veränderungen keine beratenden Funktionen. Wir sind der Auffassung, dass Informatik- und Organisationsfragen ohnehin nicht innerhalb eines Amtes vereinigt sein sollten, weil sonst die Gefahr besteht, dass die Verwaltungsorganisation einseitig über die Informatikstruktur definiert wird. Deshalb ist ein verwaltungsinternes Kompetenzzentrum für Organisationsfragen ausserhalb des AIO zu schaffen (und gleichzeitig das «O» aus der Bezeichnung dieses Amtes zu streichen), das bei Bedarf mit der nötigen Sachkenntnis auch externes Knowhow einkaufen kann.

Wir verzichten darauf, im Vorstosstext detaillierte Vorgaben zu den Aufgaben des Kompetenzzentrums zu machen, weil wir der Auffassung sind, dass das Aufgabengebiet im Gespräch erarbeitet werden muss. Aus unserer Sicht wären aber z.B. folgende Aufgabenfelder denkbar: – Autonome Organisati-

onsüberprüfungen hinsichtlich des Vorhandenseins zeitgemässer Führungs- und Organisationsinstrumente und zweckmässiger Delegation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung in der kantonalen Verwaltung (§ 25 WoV-G); – Beratung und Unterstützung des Regierungsrats und der beteiligten Dienststellen bei Reorganisationsprojekten (§ 12 RVOG); – Evaluation der jetzigen Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden und Definition Handlungsfelder / Verbesserungsmassnahmen; – Sicherstellen einer optimalen Ausgestaltung der Schnittstellen Kanton – Gemeinden bzw. Kanton – Bund; – Analyse Chancen und Gefahren bezüglich Gestaltungspotential / Mitwirkungsrechte der kantonalen Behörden bei interkantonalen Vereinbarungen; – Mitgestaltung bzw. Überprüfung von Leistungsaufträgen an Dritte gemäss § 32 WoV-G und §§ 21–23 WoV-V (z.B. im Sozialbereich, Umweltbereich, etc.); – Mitberichte z.H. Regierungsrat / Parlament bei Übernahme neuer Aufgaben durch den Kanton mit Fokus auf nicht finanzielle Auswirkungen; – Best practice Vergleiche mit anderen Kantonen (bezüglich effizienter Aufgabenerledigung, Verhältnis Ressourceneinsatz intern–extern). Wir sind nicht der Meinung, dass das Kompetenzzentrum in organisatorischer Hinsicht die gleiche rechtliche Selbständigkeit haben muss, wie die Finanzkontrolle, es soll aber ähnlich wie diese nicht nur dem Regierungsrat, sondern auch den parlamentarischen Aufsichtskommissionen zur Verfügung stehen und von ihnen Aufträge entgegennehmen. Die Einrichtung eines solchen Kompetenzzentrums kann die Transparenz des Regierungs- und Verwaltungshandelns stärken und die Früherkennung von allfälligen Mängeln und Schwachstellen im Rahmen der Aufsicht (des Regierungsrats) und der Oberaufsicht (des Parlaments) erleichtern sowie einen bedeutenden Beitrag zur Steigerung der Bürgerfreundlichkeit und des effizienten und effektiven Mitteleinsatzes der kantonalen Verwaltung leisten.

3. **Stellungnahme des Regierungsrates**

Wir stellen mit Genugtuung fest, dass die GPK einleitend zu ihrem Vorstoss festhält, dass gemäss ihren Feststellungen das interne Kontrollsystem (IKS) in der Verwaltung gut implementiert ist. Es ist uns bewusst, dass nicht zuletzt aufgrund des revidierten Revisionsrechts für private Unternehmen (Art. 727ff. OR) an die Ausgestaltung des IKS auch bei öffentlichen Gemeinwesen neu höhere Anforderungen gestellt werden. Wir teilen deshalb die Auffassung, dass ein IKS nach heutigem Verständnis ein umfassendes Managementinstrument zur systematischen Sicherstellung der Zielerreichung sein muss. Nach der Definition der INTOSAI-Richtlinien¹ ist die interne Kontrolle „ein in die Arbeits- und Betriebsabläufe einer Organisation eingebetteter Prozess, der von den Führungskräften und den Mitarbeitern durchgeführt wird, um bestehende Risiken zu erfassen und zu steuern und mit ausreichender Gewähr sicherstellen zu können, dass die betreffende Körperschaft im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgabenstellung die folgenden allgemeinen Ziele erreicht:

- Sicherstellung ordnungsgemässer, ethischer, wirtschaftlicher, effizienter und wirksamer Abläufe;
- Erfüllung der Rechenschaftspflicht;
- Einhaltung der Gesetze und Vorschriften;
- Sicherung der Vermögenswerte vor Verlust, Missbrauch und Schaden.“

¹ International Organisation of Supreme Audit Institution (INTOSAI) ist die Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörde für Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen oder einer ihrer Sonderorganisationen

Die interne Kontrolle im Sinne dieses ganzheitlichen Ansatzes ist ein dynamischer Prozess, der laufend angepasst und in die Gesamtstruktur der Organisation eingebettet sein muss. Ihr primärer Zweck besteht jedoch letztendlich darin, Risiken einer Unternehmung adäquat zu managen. Wir sind der Auffassung, dass diesbezüglich die Verwaltung keine offensichtlichen Mängel aufweist. Selbstverständlich lässt sich stets Verbesserungspotenzial ausmachen, stellt doch die Planung, Durchführung und die laufende Überwachung der Arbeits- und Betriebsabläufe ein dauernder Prozess dar. Die Finanzkontrolle prüft zudem die Zweckmässigkeit des IKS bei ihren Revisionen und gibt den Dienststellen auch entsprechende Empfehlungen ab. Über die Revisionsergebnisse erstattet sie ebenfalls Bericht an die zuständige Aufsichtskommission, welche im Falle von Beanstandungen wiederum intervenieren kann.

Erfordern die Prozessabläufe oder die Organisation einer Dienststelle eine Überprüfung und Anpassung, erfolgt dies in der Regel auf Initiative der Dienststelle selber oder des Departementes. Eine wichtige Aufgabe des Departementscontrollings besteht denn auch darin, systematisch die Leistungserfüllung der Dienststellen zu überwachen und bei Mängeln Verbesserungsprozesse zu initialisieren. Entsprechende Projekte zur Überprüfung und Anpassung der Organisation und der Prozesse werden in der Praxis je nach Bedarf unter Beizug externer Fachleute umgesetzt. Diese Vorgehensweise hat sich bewährt, wurden in der Vergangenheit doch etliche Projekte erfolgreich umgesetzt. Als Beispiele dafür können etwa erwähnt werden:

- Verselbständigung der Spitäler des Kantons Solothurn in der Solothurner Spitäler AG (soH);
- Schaffung der Justizvollzugsanstalt, welche aus den Betrieben Strafanstalt Schöngrün in Solothurn und Therapiezentrum IM SCHACHE in Deitingen besteht;
- Aufbau eines SAP Poolings im Departement des Innern: Im Zuge der Einführung von SAP in der gesamten Verwaltung wurden die einzelnen Rechnungswesen der Ämter und Abteilungen zu einer Rechnungswesenstelle zusammengefasst;
- Überprüfung und Anpassung der Aufbau- und Ablauforganisation des Amtes für Militär und Bevölkerungsschutz;
- Zusammenführung der Abteilungen Gemeinden (ehemals DdI) und Finanzausgleich (ehemals FD) zum Amt für Gemeinden beim Volkswirtschaftsdepartement;
- Zusammenführung der drei Amtschreibereien Solothurn, Bucheggberg-Wasseramt und Lebern zur Amtschreiberei Region Solothurn sowie Aufbau eines umfassenden Benchmarks bei allen Amtschreibereien;
- Zusammenführung aller Konkursämter zum Konkursamt in Oensingen;
- Zusammenführung des ehemals im Volkswirtschaftsdepartement angesiedelten Amtes für Umweltschutz mit dem im Baudepartement angesiedelten Amt für Wasserwirtschaft (Aufhebung eines Amtes);
- Aufhebung des Amtes für Justiz und Ansiedlung der verschiedenen Aufgabengebiete in verschiedenen anderen Dienststellen;

- Verselbständigung der vorher administrativ im Bau- und Justizdepartement angesiedelten Gerichte;
- Einführung eines Risikomanagementsystems im Departement für Bildung und Kultur; darin werden entlang den Steuerungsfeldern Zukunftssicherung, Unternehmenskultur, Umwelt, Prozesse und Finanzen die Risikobereiche "Globale Risiken", "Wissens- und mitarbeiterbezogene Risiken", "Umwelt- und interessengruppenspezifische Risiken", Leistungs- und prozessorientierte Risiken" sowie "Finanzwirtschaftliche und IT-Risiken" untersucht.;
- Zusammenführung der einzelnen Berufsschulen zu den beiden Berufsbildungszentren Solothurn-Grenchen und Olten. Transfer des Bildungszentrum für Gesundheit und Soziales vom Departement des Innern ins Departement für Bildung und Kultur;

Nebst diesen nur beispielhaft aufgeführten Reorganisationsprojekten ist weiter zu erwähnen, dass sehr viele Dienststellen nach den offiziellen ISO-Normen zertifiziert sind. Für die periodische Rezertifizierung ist es erforderlich, dass aufgrund externer und interner Audits die Abläufe stetig überprüft und angepasst werden. Im Rahmen des implementierten Verbesserungsmanagements werden jeweils nicht nur die Prozesse verbessert, sondern auch der gesellschaftlichen Entwicklung oder den politischen Vorgaben in einzelnen Leistungsfeldern Rechnung getragen. Daraus resultierend werden laufend die Strukturen angepasst. Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung beinhaltet ebenfalls wesentliche Instrumente, welche sich auf die Führung einer Dienststelle und auf organisatorische Fragen auswirken. Das Globalbudget wird zwar herkömmlicherweise und schwergewichtig als Finanzinstrument wahrgenommen. Die wahre Bedeutung liegt aber in der Leistungsdefinition und den daraus folgenden Produkten. Alle drei Jahre werden Dienstleistungen, Prozesse (im Zusammenhang mit Indikatoren und Standards) und Strukturen unter die Lupe genommen, auch unter Einbezug der parlamentarischen Kommissionen.

Diese nur fragmentarische Auflistung von Reorganisationsprojekten und in der Verwaltung implementierten Managementinstrumenten belegen, dass die Verwaltung Abläufe und Organisationsstrukturen durchaus laufend überwacht und neuen Gegebenheiten anpasst und zwar ohne dass hierfür eine verwaltungsinterne Fachstelle für Organisationsfragen notwendig war. Wir sind deshalb überzeugt, dass der Aufbau eines selbständigen Kompetenzzentrums für Organisationsfragen als dauernde „stehende“ Organisation sowohl aus Kostengründen wie auch von der Sache her nicht sinnvoll ist. Der Beizug externer Fachleute bei Organisationsentwicklungen hat zudem den Vorteil, dass Fachwissen gezielt aufgabenspezifisch beigezogen werden kann, dass dadurch auch die Akzeptanz bei den Dienststellen höher ist und die gewünschte Aussensicht tatsächlich gewährleistet wird. Eine zentrale Stelle, welche sich der Aufbau- und Ablauforganisation widmet, eignet sich nicht für ein heterogenes Unternehmen wie die kantonale Verwaltung, welche sehr unterschiedliche Aufgaben zu erfüllen hat. Sie könnte die nötige Professionalität nicht aufbauen, um den gewünschten Nutzen zu erzielen. Der gezielte Einkauf von externem Fachwissen für die Begleitung von Reorganisationsprojekten ist deshalb zweckdienlicher und sinnvoller und dürfte zudem deutlich kostengünstiger sein als der Aufbau eines eigenen Kompetenzzentrums. Diese Überlegungen haben dazu geführt, dass in der Tat das AIO sich nicht (mehr) mit Organisationsfragen beschäftigt, sondern sich auf seine Kernaufgabe – Sicherstellung der Informatikinfrastruktur – konzentriert. Der Leistungsauftrag an das AIO umfasst deshalb auch seit längerer Zeit keine Aufgaben im Bereich der Aufbau- oder Ablauforganisation mehr.

Gemäss Auftrag könnte sich das Kompetenzzentrum auch der Evaluation der jetzigen Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden, den Schnittstellen zu Gemeinden und Bund, Leistungsvergleichen mit andern Kantonen, der Überprüfung von Leistungsaufträgen an Dritte, etc. annehmen. Auch diese Vorschläge können wir nicht unterstützen. Es ist zwar auch aus unserer Sicht wichtig und richtig, dass diese Aufgaben wahrgenommen werden. Das ist aber heute schon der Fall, indem verschiedene Fachgremien mit entsprechenden Aufträgen bestehen. Zu denken ist an die paritätische Kommission Aufgabenreform Kanton – Einwohnergemeinden, welche sich der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung zwischen diesen Ebenen annimmt. Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen und die Optimierung der Schnittstellen werden beispielsweise wiederum intensiv durch die verschiedenen Regierungs- und Direktorenkonferenzen begleitet, analysiert sowie darauf Einfluss genommen, damit eine optimale Ausgestaltung sichergestellt werden kann. Auch die Organisation rund um den Vollzug der NFA zwischen Bund und Kantonen nimmt sich solchen Fragen intensiv an. Es wäre wenig sinnvoll, Doppelspurigkeiten aufzubauen und nebst den schon bestehenden Strukturen zusätzlich ein Zentrum mit derselben Aufgabenwahrnehmung zu beauftragen. Dieses wäre aufgrund seiner Positionierung auch kaum in der Lage, einen substantiellen Mehrbeitrag an Informationen zu generieren.

Der Auftrag sieht im Weiteren vor, dass ein solches Kompetenzzentrum sowohl dem Regierungsrat wie auch der parlamentarischen Aufsichtskommission zur Verfügung stehen soll. Diese organisatorische Ausgestaltung lehnen wir klar ab. Nach der Verfassung hat der Regierungsrat für eine rechtmässige und wirksame Verwaltungstätigkeit zu sorgen und die Organisation der Verwaltung zu bestimmen. Das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung beauftragt denn auch die Exekutive, für eine zweckmässige Verwaltungsorganisation besorgt zu sein. Aus der Verfassung und dem Gesetz ergibt sich somit, dass die Organisationshoheit der Verwaltung beim Regierungsrat liegt und diese auch nicht teilbar ist. Der Auftrag zur Schaffung eines Zentrums für Organisationsfragen greift für sich allein betrachtet schon in diese allein dem Regierungsrat zustehende Kompetenzordnung ein, was wie erwähnt nicht zulässig ist. Die Forderung nach einer Stelle, welche sich auch im Auftrag des Kantonsrates mit organisationsrechtlichen Fragen befasst geht noch weiter, indem sich der Kantonsrat und seine Aufsichtskommissionen über ein solches Zentrum Regierungs- und Verwaltungskompetenzen aneignen, welche nach dem verfassungsrechtlichen Gewaltenteilungsprinzip bei den Exekutivbehörden liegen. Der Vorstoss widerspricht deshalb in klarer Weise Verfassung und Gesetz, weshalb wir ihm nicht zustimmen können.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Verteiler

Finanzdepartement

Kantonale Finanzkontrolle

Aktuarin Finanzkommission

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat