

„Umsetzung von zwei Optimierungen aus der Evaluation der Neuen Verwaltungsführung NEF im Kanton Bern“

Projektarbeit mit Interventionsmöglichkeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: Prof. Dr. Andreas Lienhard
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasser: **Lukas Röthenmund** aus Kirchdorf
Chrottegässli 44
3065 Bolligen

Bern, 28. Oktober 2014

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichte Arbeit liegt beim Autor.

Inhaltsverzeichnis

1	Beschreibung der Ausgangslage	4
1.1	Die Einführung der Neuen Verwaltungsführung NEF im Kanton Bern im Jahr 2005....	4
1.2	Die Ergebnisse der Evaluation von NEF im Jahr 2013	4
1.3	Die Optimierungsvorschläge des Regierungsrates aus der Evaluation von NEF	5
2	Erläuterungen zum Projekt „Umsetzung von zwei Optimierungen aus der Evaluation der Neuen Verwaltungsführung NEF im Kanton Bern“	5
2.1	Projektauftrag, Zielsetzungen und Abgrenzung	5
2.2	Vorgesehener zeitlicher Ablauf im Projekt „Leistungsinformationen / Neugestaltung VA/AFP und GB“	7
2.3	Projektorganisation	8
3	Projektumsetzung.....	9
3.1	Schilderung des Projektverlaufs	9
3.2	Vorläufige Projektergebnisse.....	10
3.3	Weiteres Vorgehen im Projekt.....	11
4	Würdigung der vorläufigen Projektergebnisse	12
4.1	Reflexion des bisherigen Projektverlaufs	12
4.2	Herausforderungen und kritische Erfolgsfaktoren im Hinblick auf den weiteren Projektverlauf.....	13
5	Schlussbetrachtungen.....	14
	Anhang	16
	Literaturverzeichnis	27
	Selbständigkeitserklärung	28

1 Beschreibung der Ausgangslage

1.1 Die Einführung der Neuen Verwaltungsführung NEF im Kanton Bern im Jahr 2005

Unter dem Projekttitel „Neue Verwaltungsführung NEF 2000“ initiierte der Regierungsrat des Kantons Bern im Jahr 1994 ein Reformvorhaben mit welchem „[...] neue Formen des staatlichen Handelns – namentlich die Prinzipien der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (Führungsorientierung, Leistungsorientierung, Wirkungsorientierung und Kostenorientierung) – in der Berner Kantonsverwaltung zu erproben. Die Absicht war, den Grossen Rat, den Regierungsrat und die Verwaltung dabei zu unterstützen, die zunehmenden, sich rasch verändernden politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen zu meistern.“ (Regierungsrat des Kantons Bern, Bericht an den Grossen Rat vom 3. Juli 2013 zur Evaluation und Optimierung der Neuen Verwaltungsführung NEF; S. 4).

„Im Jahr 2005 führte der Kanton Bern [schliesslich] flächendeckend die Neue Verwaltungsführung (NEF) nach den Grundsätzen des New Public Management ein. Mit NEF erfolgte unter anderem eine Gliederung der staatlichen Aufgaben in Produkte und Produktgruppen. Weiter wurden die staatlichen Leistungen mit den Finanzen verknüpft und es wurde eine Betriebsbuchhaltung eingeführt. Steuerungsimpulse des Grossen Rates oder des Regierungsrates sollten gemäss NEF-Konzeption nicht mehr primär über die Zuteilung von Ressourcen (finanzielle Mittel, Personal), sondern durch die Festlegung von Leistungs- und Wirkungsvorgaben erfolgen“ (Regierungsrat des Kantons Bern, Bericht an den Grossen Rat vom 3. Juli 2013 zur Evaluation und Optimierung der Neuen Verwaltungsführung NEF; S. 1).

1.2 Die Ergebnisse der Evaluation von NEF im Jahr 2013

Im Rahmen einer gesetzlich vorgeschriebenen Evaluation von NEF nahm der Regierungsrat im Jahr 2013 gestützt auf Artikel 90, Abs. 3 FLG in einem Bericht an den Grossen Rat eine „kritische Gesamtwürdigung“ des neuen Steuermodells vor. Er stellte dabei fest, dass weder auf Stufe des Grossen Rates noch auf der Ebene des Regierungsrates die Steuerung der Leistungen und Finanzen über Produktgruppen bzw. die ihnen zu Grunde liegenden Leistungs- und Wirkungsziele erfolgten. Die politischen Steuerungsimpulse wurden gemäss seinem Bericht nach wie vor ausschliesslich mit den traditionellen Steuerungsinstrumenten wie Motionen, Postulate, Gesetzgebungsverfahren, Sachplanungen oder Fachstrategien gesetzt.

Trotz der insgesamt kritischen Würdigung wurden im Bericht des Regierungsrates aber durchaus auch positive Aspekte im Zusammenhang mit der Einführung von NEF festgestellt. So habe die Gliederung der staatlichen Leistungen in Produkte und Produktgruppen sowie die Verknüpfung von Finanzen und Leistungen zu einer ganz wesentlichen Erhöhung der Transparenz des staatlichen Handelns geführt. Im Vergleich zum traditionellen Führungssystem stünden zudem mehr Steuerungsinformationen zur Verfügung. Ob diese dann auch genutzt würden, sei allerdings eine andere Frage.

Unter diesen Voraussetzungen stellte für den Regierungsrat deshalb weder eine aufwändige Weiterentwicklung noch eine Rückkehr zum alten System eine sinnvolle Option dar. Viel-

mehr ging es dem Regierungsrat im Zusammenhang mit der Evaluation NEF darum, die Schwachpunkte von NEF mit verhältnismässigem Aufwand zu beheben und das System zu optimieren bzw. zu vereinfachen (der vorstehende Text lehnt sich eng an Regierungsrat des Kantons Bern, Bericht an den Grossen Rat vom 3. Juli 2013 zur Evaluation und Optimierung der Neuen Verwaltungsführung NEF; S. 1 bis 4).

1.3 Die Optimierungsvorschläge des Regierungsrates aus der Evaluation von NEF

Gestützt auf die Erkenntnisse aus der Evaluation NEF unterbreitete der Regierungsrat dem Grossen Rat in seinem Bericht zur „Evaluation und Optimierung der Neuen Verwaltungsführung NEF“ vom 3. Juli 2013 (vgl. insbesondere S. 2 und 3 sowie S. 33 bis 46) verschiedene Lösungsansätze zur Optimierung von NEF. Es handelte sich dabei um die folgenden Optimierungsvorschläge:

- Reduktion der Anzahl Produktgruppen und Produkten. Saldi der Produkte neu ebenfalls als Beschlussessgrösse.
- Verzicht auf die Definition von Leistungs- und Wirkungszielen sowie auf die dazugehörigen Indikatoren. Substitution der bisherigen Ziele und Indikatoren durch aussagekräftige und für Dritte verständliche Informationen zur Leistungserbringung in den Produktgruppen (Aussagen über Mengen und Häufigkeiten, Leistungskennzahlen) durch sogenannte „Leistungsinformationen“.
- Vereinfachung des Deckungsbeitragsschemas, welches die finanziellen Ergebnisse einer Produktgruppe ausweist.
- Neugestaltung und Entschlackung des Voranschlags und Aufgaben-/Finanzplans (VA/AFP) sowie des Geschäftsberichts mit der Jahresrechnung (GB). Damit verbunden Bereitstellung einer elektronischen Plattform, auf welcher statische und ergänzende Informationen zum VA/AFP sowie zum GB publiziert werden können.
- Verzicht auf die Erarbeitung einer Hochrechnung. Substitution derselben durch mehrere Trendmeldungen zum voraussichtlichen Rechnungsergebnis.

Der Grosse Rat nahm den Bericht des Regierungsrates und damit auch die vorgeschlagenen Optimierungen von NEF anlässlich der Novembersession 2013 mit 131 zu 3 Stimmen bei einer Enthaltung zur Kenntnis (vgl. Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern, 28.11.2013, S. 1692).

2 Erläuterungen zum Projekt „Umsetzung von zwei Optimierungen aus der Evaluation der Neuen Verwaltungsführung NEF im Kanton Bern“

2.1 Projektauftrag, Zielsetzungen und Abgrenzung

Anlässlich seiner Sitzung vom 13. Januar 2014 beriet der mit der Evaluation von NEF durch den Regierungsrat beauftragte und direktionsübergreifend zusammengesetzte „Gesamtprojektausschuss Evaluation NEF“ (GPA Evaluation NEF) über die Umsetzung der in Kapitel 1.3 aufgeführten Optimierungsvorschläge. Im Zentrum der Beratungen standen dabei insbesondere das weitere Vorgehen in Bezug auf die Erarbeitung von Leistungsinformationen als Ersatz

für die bisherigen Leistungs- und Wirkungsziele (inkl. der dazugehörigen Indikatoren), die Neugestaltung des VA/AFP und des GB sowie die Bereitstellung einer elektronischen Plattform (vgl. Anhang 1).

Nicht Inhalt der an der Sitzung geführten Diskussionen waren die bereits zu einem früheren Zeitpunkt eingeleiteten Arbeiten für die Umsetzung von weiteren Optimierungsvorschlägen aus der Evaluation NEF wie beispielsweise die Reduktion der Anzahl Produktgruppen und Produkte, die Vereinfachung des Deckungsbeitragsschemas oder die Substitution der Hochrechnung durch mehrere Trendmeldungen. Die Arbeiten für die Umsetzung dieser Optimierungen waren bereits zu einem früheren Zeitpunkt durch die für diese Themenbereiche in den ordentlichen Linienorganisationen zuständigen Fachspezialistinnen und –spezialisten aufgenommen worden.

Nach eingehender Diskussion verständigten sich die Mitglieder des Gesamtprojektausschusses auf die Bildung von zwei direktionsübergreifenden Projektgruppen mit den folgenden Arbeitsinhalten, Zielsetzungen und –terminen (vgl. Anhang 1):

Tabelle 1 (eigene Darstellung – erstellt auf der Grundlage von Anhang 1)

Projektgruppe	Auftrag und Zielsetzung	Zieltermin
Projektgruppe „Leistungsinformationen / Neugestaltung VA/AFP und GB“	<p>Leistungsinformationen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Konkretisierung der Anforderungen an die Leistungsinformationen und in diesem Zusammenhang Erarbeitung eines Leitfadens, welcher den Direktionen (DIR), der Staatskanzlei (STA) und den Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (JUS) als Richtschnur für die erstmalige Erarbeitung der Leistungsinformationen dienen soll. • Erarbeitung von drei bis vier Beispielen für Leistungsinformationen auf Ebene einer Produktgruppe zu erarbeiten (im Sinne von Beispielen zur Konkretisierung der anzustrebenden „Flughöhe“). <p>Neugestaltung VA/AFP und GB:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Umsetzung der Neugestaltung des VA/AFP und des GB gemäss den Ausführungen im Bericht des Regierungsrates des Kantons Bern an den Grossen Rat vom 3. Juli 2013 „Evaluation und Optimierung der Neuen Verwaltungsführung NEF“ (vgl. Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat des Kantons Bern zur Evaluation der neuen Verwaltungsführung NEF [RRB 0951/2013], 3. Juli 2013, insbesondere Anhang 1 und 2 des Berichtes). • Die im Bericht des Regierungsrates enthaltenen Vorschläge sind zu präzisieren, bzw. ist deren Umsetzung im Detail vorzubereiten und in die Wege zu leiten 	<ul style="list-style-type: none"> • Leistungsinformationen: Erstmalig enthalten im VA 2016, bzw. im GB 2016 • Neugestaltung VA/AFP und GB: Ab GB 2015, bzw. VA 2016
Projektgruppe „Elektronische Plattform“ (vgl. Anhang 4)	<ul style="list-style-type: none"> • Sehr viele Informationen im VA/AFP und im GB sind statisch, d.h. sie erfahren nur selten Veränderung. Dies betrifft beispielsweise im Bereich der Produktgruppenkommentierung die Beschreibung, die Rechtsgrundlagen sowie der Leistungsempfänger. • Damit diese Informationen nicht jährlich in den dem Grossen Rat vorgelegten Dokumenten aufgeführt 	<ul style="list-style-type: none"> • Betriebsbereit ab Herbst 2015 (VA 16 AFP 17-19)

werden müssen, soll eine elektronische Informationsplattform geschaffen werden.

- Im Rahmen des Projektes „Elektronische Plattform“ sind die fachlichen Anforderungen für die Bereitstellung eines elektronischen Informationssystems mit standardisierten Informationen zu schaffen

Im Anschluss an die Sitzung des GPA Evaluation NEF nahmen die beiden Projektgruppen im Frühjahr 2014 ihre Projektarbeiten auf.

Wichtige Anmerkung des Autors

Die nachfolgenden Ausführungen (ab Kapitel 2.2) beziehen sich ausschliesslich auf das Projekt „Leistungsinformationen / Neugestaltung VA/AFP und GB“. Dessen ungeachtet besteht eine enge inhaltliche wie auch personelle Verknüpfung mit dem Projekt „elektronische Plattform“. So ist im Rahmen der Neugestaltung des VA/AFP und des GB beispielsweise zu klären, welche bisherigen Inhalte aus den beiden Dokumenten in Zukunft ausschliesslich auf der elektronischen Plattform publiziert werden sollen. Daneben sind mehrere Mitglieder der Projektgruppe „Leistungsinformationen / Neugestaltung VA/AFP und GB“ gleichzeitig auch Mitglied in der Projektgruppe „Elektronische Plattform“.

2.2 Vorgesehener zeitlicher Ablauf im Projekt „Leistungsinformationen / Neugestaltung VA/AFP und GB“

Nachstehend werden die zeitlichen Abläufe für die Umsetzung der beiden titelerwähnten Optimierungen aus der Evaluation NEF kurz skizziert.

Für die Erarbeitung der „Leistungsinformationen“ wurde durch die Projektgruppe die folgende Terminplanung erstellt (vgl. Finanzdirektion des Kantons Bern „Leitfaden für die Erarbeitung von Leistungsinformationen [Umsetzung Evaluation NEF]“ vom 4. Juli 2014, S. 3 und 4, bzw. Anhang 6)

Tabelle 2 (eigene Darstellung – erstellt auf der Grundlage von Anhang 5)

Termin	Projektschritt
13. Januar 2014:	Ernennung der Projektgruppenmitglieder / Beginn der Projektarbeiten
Bis Ende Mai 2014:	Erarbeitung von Beispielen für Leistungsinformationen (inkl. Konkretisierung der Anforderungen) durch das Projektteam zuhanden der DIR/STA/JUS.
Bis 28. November 2014	Erarbeitung von konkreten Vorschlägen durch die DIR/STA/JUS für die Leistungsinformationen in den neuen Produktgruppen. Die Wertangabe bei den einzelnen Leistungsinformationen erfolgt auf der Basis des Rechnungsabschlusses 2013. Danach Eingabe der Vorschläge der DIR/STA/JUS an die FIN (Abt. Finanzplanung).
Dezember 2014 / Januar 2015	Kenntnisnahme der eingegangenen Vorschläge durch das Projektteam „Leistungsinformationen“. „Überprüfung der Flughöhe“ der einzelnen Leistungsinformationen aus einer gesamtstaatlichen Sicht. Allenfalls Rückfrage(n) / Kontaktaufnahme bei, bzw. mit einzelnen DIR/STA/JUS durch das Projektteam.
Mitte Februar 2015	Erstmalige Befassung des Regierungsrates mit den neuen Leistungsinformationen im Rahmen seiner finanzpolitischen Klausuren zur Aufnahme des neuen Planungsprozesses (VA 2016 / AFP 2017-2019) im Februar 2015. Allenfalls Anpassung / Korrektur

	einzelner Leistungsinformationen gemäss Beschlüssen des Regierungsrates.
Ende Februar 2015 bis Mitte April 2015	Nach Beratung im Regierungsrat: Zustellung der neuen Leistungsinformationen an die Finanzkommission und gegebenenfalls an weitere Kommissionen zur Konsultation. Rückmeldung, bzw. Vorschläge für Anpassungen/Ergänzungen aus Sicht der Finanzkommission und gegebenenfalls weiteren Kommissionen an FIN.
Mitte Mai 2015	Befassung des Regierungsrates durch FIN mit allfälligen Korrekturwünschen / Ergänzungsvorschlägen der parlamentarischen Kommissionen im Rahmen seiner finanzpolitischen Klausuren per Mitte Mai 2014. Allenfalls Anpassung/Ergänzung einzelner Leistungsinformationen gemäss Beschluss des Regierungsrates.
Ende Juni 2015	Definitive Eingabe der neuen Leistungsinformationen durch die DIR/STA/JUS bei der Abt. Finanzplanung der FIN im Rahmen der Berichterstattung zum VA 2016 / AFP 2017-2019. Aktualisierung der Wertangabe der einzelnen Leistungsinformationen auf der Basis des Rechnungsabschlusses 2014.
Mitte August 2015	Verabschiedung VA 2016 / AFP 2017-2019 mit den neuen Leistungsinformationen durch den Regierungsrat an den Grossen Rat

Im Hinblick auf die durch die Projektgruppe im Detail zu erarbeitende „Entschlackung und Neugestaltung des VA / AFP sowie des GB mit der Jahresrechnung“ wurde durch den Vorsitzenden der Projektgruppe gestützt auf die Ergebnisse der Projektgruppensitzung vom 4. September 2014 der folgende Terminplan erarbeitet (vgl. Anhang 8, S. 5 und 6):

Tabelle 3 (eigene Darstellung – erstellt auf der Grundlage von Anhang 8)

Termin	Projektschritt
13. Januar 2014:	Ernennung der Projektgruppenmitglieder / Beginn der Projektarbeiten
Bis Ende Juni 2014	Diskussion mit IT-Partner betreffend technische Umsetzung der im Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat enthaltenen Vorschläge für die Entschlackung Neugestaltung des VA / AFP, bzw. des GB
Bis Anfang Oktober 2014	Konkretisierung der technischen Umsetzung durch Abt. Finanzplanung GS FIN in Zusammenarbeit mit Abt. Dienstleistungen Haushaltsführung (Finanzverwaltung) und IT-Partner
Mitte Oktober 2014	Diskussion der Vorschläge zur Umsetzung im Projektteam; Beschluss über weiteres Vorgehen
November 2014	Evtl. Konsultation GPA-Mitglieder mit Zwischenergebnissen
Ab März 2015	Beginn Umsetzung der Neugestaltung im Rahmen der Erarbeitung des VA 2016 / AFP 2017-2019
Mitte August 2015	Verabschiedung des neu gestalteten VA 2016 / AFP 2017-2019 durch den Regierungsrat an den Grossen Rat

2.3 Projektorganisation

Wie bereits in Kapitel 2.1 dargestellt, beauftragte der GPA Evaluation NEF für die Erarbeitung der „Leistungsinformationen“ sowie für die „Neugestaltung VA/AFP, GB“ eine Projektgruppe. Anlässlich der Sitzung des GPA Evaluation NEF vom 13. Januar 2014 konnten sich Vertreterinnen und Vertreter der einzelnen Direktionen für die Mitarbeit im Projekt melden. Die Grafik in Anhang 9 zeigt die ursprünglich für die Erarbeitung des Berichts des Regierungsrates an den Grossen Rat aufgebaute Projektorganisation, d.h. den „Gesamtprojektaus-

schluss Evaluation NEF“ (blau umrandet) sowie die beiden am 13. Januar 2014 eingesetzten Projektgruppen für die Definition der Leistungsinformationen und die Neugestaltung des VA/AFP, GB sowie für die Erarbeitung einer elektronischen Plattform (lila umrandet).

3 Projektumsetzung

3.1 Schilderung des Projektverlaufs

Zwischen dem 13. Januar 2014 (Auftragserteilung durch GPA Evaluation NEF) und dem 6. September 2014 fanden im Zusammenhang mit dem Projekt „Leistungsinformationen / Neugestaltung VA/AFP und GB“ insgesamt vier Projektgruppensitzungen sowie zwei GPA-Sitzungen statt (vgl. Anhänge 1 bis 3, 5 sowie 7 und 8).

Die Projektarbeiten verliefen vorerst plangemäss. Der Fokus der Projektarbeiten wurde in einem ersten Schritt auf die Erstellung des Leitfadens für die Erarbeitung der Leistungsinformationen gelegt. Dies mit dem Ziel, im Hinblick auf die erstmalige Anwendung der Leistungsinformationen im VA 2016 und AFP 2017-2019 frühzeitig über eine gesamtstaatlich einheitliche Definition der Leistungsinformationen zu verfügen.

Was die Neugestaltung des VA/AFP und des GB anbelangte, so mussten vorerst noch die Ergebnisse von Abklärungen der für das Finanzinformationssystem (FIS) in der Finanzverwaltung zuständigen Abteilung betreffend die technische Umsetzung der im Bericht des Grossen Rates in Aussicht genommenen neuen grafischen Elemente abgewartet werden.

Am 1. Mai 2014 informierte der Regierungsrat die Öffentlichkeit, dass die Einführung des Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM2) beim Kanton grössere Anpassungen am bestehenden Finanzinformationssystem (FIS) erfordere. Da sich diese Anpassungen komplexer gestalten und mehr Zeit beanspruchen würden als ursprünglich vorgesehen, müsse die Einführung von HRM2 auf kantonaler Ebene um zwei Jahre auf den 1. Januar 2017 verschoben werden. Bevor HRM2 eingeführt werden könne, sei eine Stabilisierung des Informatiksystems FIS erforderlich (vgl. Regierungsrat des Kantons Bern, Medienmitteilung „Finanzinformationssystem FIS – Verschiebung der Einführung des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells (HRM2) auf kantonaler Ebene auf 2017“ vom 1. Mai 2014).

Die durch den Regierungsrat in einer Medienmitteilung erwähnten „Anpassungen“ bezogen sich auf die Migration einzelner Teile des FIS auf die sogenannte „FIS Version 10“, welche insbesondere eine Weiterentwicklung der bestehenden Software in den Bereichen Planung, Anlagenbuchhaltung, Betriebsbuchhaltung und Personalkostenplanung beinhaltet. Ohne die FIS Version 10 ist eine Umstellung vom bisherigen Rechnungslegungsstandard HRM1 auf den neuen Rechnungslegungsstandard HRM2 nicht möglich. Die FIS Version 10 ist aber auch für die technische Umsetzung der Optimierungen aus der Evaluation NEF von grosser Bedeutung. So ist die FIS Version 10 beispielsweise eine wichtige Voraussetzung für eine reibungslose technische Umsetzung der angestrebten Vereinfachung des Deckungsbeitragsschemas oder für die Erstellung der neu im Rahmen der Produktgruppenberichterstattung gewünschten Grafiken (vgl. Regierungsrat des Kantons Bern, Bericht an den Grossen Rat vom 3. Juli 2013 zur Evaluation und Optimierung der Neuen Verwaltungsführung NEF; S. 57 bzw. Anhang 1).

Im Verlauf des Frühlings 2014 zeichnete sich immer stärker ab, dass die FIS Version 10 im Planungsprozess erstmals für die Erarbeitung des VA 2017 und AFP 2018-2020 (Verabschiedung im Regierungsrat im August 2016) und im Jahresabschlussprozess erstmals für die Erarbeitung des Geschäftsberichtes 2016 (Verabschiedung im Regierungsrat im März 2017) zur Verfügung stehen würde.

Die Projektgruppe, bzw. die Finanzdirektion (FIN) als letztlich zuständige Fachdirektion stand angesichts der verzögerten Einführung der FIS Version 10 vor dem Dilemma, entweder die Umsetzung verschiedener Optimierungen aus der Evaluation NEF bis zur Implementierung der FIS Version zu verschieben oder aber – insbesondere für die Erarbeitung des VA 2016 und AFP 2017-2019 – eine alternative Lösung zu prüfen. Die Abteilung Finanzplanung des Generalsekretariates der FIN (GS FIN) führte in der Folge zahlreiche Gespräche mit der für die Weiterentwicklung des FIS zuständigen Abteilung der Finanzverwaltung sowie mit dem Softwarelieferanten der FIS Version 10. Dabei wurde beraten inwieweit – trotz der verzögerten Migration auf die FIS Version 10 – allenfalls mittels einer Übergangslösung die Umsetzung der Optimierungen aus der Evaluation NEF bereits im VA 2016 / AFP 2017-2019 möglich wäre.

Ende Juni 2014 zeichnete sich schliesslich eine solche Übergangslösung ab. Diese wird im kommenden Jahr im Rahmen der Erarbeitung des VA 2016 / AFP 2017-2019 allerdings zu einem beträchtlichen zeitlichen Mehraufwand für die FIN (insbesondere Abteilung Finanzplanung) führen. Die FIN hat sich indessen zum Ziel gesetzt, die Optimierungen so weit als möglich umzusetzen und Verzögerungen in diesem Projekt wenn möglich zu vermeiden.

3.2 Vorläufige Projektergebnisse

Bis zum 6. September 2014 liegen im Projekt „Leistungsinformation / Neugestaltung VA/AFP, GB“ die folgenden, vorläufigen Projektergebnisse vor:

- **Leistungsinformationen:**

Wie durch den GPA Evaluation NEF am 13. Januar 2014 gewünscht, wurde durch die Projektgruppe ein Leitfaden für die Erarbeitung der Leistungsinformationen erstellt. Dieser enthält Informationen zum Ziel und Zweck der neuen Leistungsinformationen und orientiert über deren gesetzliche Grundlagen sowie über deren technische Erfassung im FIS. Daneben wird im Leitfaden auch eine inhaltliche und formale Definition der Leistungsinformationen vorgenommen, welche anhand von drei konkreten Beispielen erläutert wird.

Die DIR/STA/JUS wurden am 4. Juli 2014 beauftragt, gestützt auf den Leitfaden mit der Erarbeitung der Leistungsinformationen für die einzelnen Produktgruppen zu beginnen (Abgabetermin 28. November 2014). Erste Rückfragen aus verschiedenen Ämtern einer Direktion wurden durch die Projektgruppe anlässlich ihrer Sitzung vom 4. September 2014 diskutiert und beantwortet.

- **Neugestaltung VA/AFP, GB**

Durch die verspätete Implementierung der FIS Version 10 hat sich in Bezug auf die Neugestaltung des VA/AFP und des GB eine neue Ausgangslage ergeben. Die Abteilung Finanzplanung im GS FIN erarbeitet derzeit eine Anforderungsspezifikation sowie einen „Mustervoranschlag“ zuhanden des Softwarepartners für die Konkretisierung der in Kapitel 3.1 erwähnten Übergangslösung. Damit kann die durch den Regierungsrat und den Grossen Rat im Rahmen der Evaluation NEF gewünschte Neugestaltung (insbesondere neue grafische Elemente im Bereich der Produktgruppenberichterstattung und neues Deckungsbeitragsschema) in weiten Teilen bereits im VA 2016 / AFP 2017-2019 realisiert werden.

Weiter hat die Projektgruppe bis am 6. September 2014 zahlreiche inhaltliche Entscheide betreffend die zukünftige Gestaltung des VA/AFP getroffen. Unter anderem legte die Projektgruppe fest, welche bisherigen Inhalte im VA/AFP ab dem VA 2016 / AFP 2017-2019 vollständig gestrichen oder auf die elektronische Plattform ausgegliedert werden sollen.

3.3 Weiteres Vorgehen im Projekt

Gestützt auf den derzeitigen Projektstand (6. September 2014) gilt für das Projekt „Leistungs-
informationen / Neugestaltung VA/AFP, GB“ das folgende weitere Vorgehen:

- **Leistungsinformationen**

Gemäss derzeitiger Planung wird die Projektgruppe im Dezember 2014 die eingereichten Leistungsinformationen sichten und versuchen, eine gesamtstaatlich einheitliche Anwendung der Leistungsinformationen im Rahmen der Erarbeitung des VA 2016 und AFP 2017-2019 sicher zu stellen. Hierfür wird sie mit den DIR/STA/JUS bei Bedarf in Kontakt treten und inhaltliche Empfehlungen hinsichtlich der erarbeiteten Leistungsinformationen abgeben. Die inhaltliche Verantwortung für die Leistungsinformationen tragen letztlich aber die einzelnen DIR/STA/JUS. Die erstmalige Befassung des Regierungsrates und der Finanzkommission mit den neu erarbeiteten Leistungsinformationen erfolgt gemäss dem in Kapitel 2.2 in Aussicht genommenen Terminplan ab Februar 2015.

- **Neugestaltung VA/AFP und des GB**

Wie in Kapitel 3.2 beschrieben wird derzeit eine Anforderungsspezifikation für die Übergangslösung zur Umsetzung der Optimierungen aus der Evaluation NEF erarbeitet. Diese wird bis spätestens Anfang Oktober 2014 mit dem IT-Partner besprochen. Im Anschluss erfolgt die Befassung der Projektgruppe und allenfalls auch des GPA Evaluation NEF mit den vorliegenden Ergebnissen. Bis Mitte September 2014 sind überdies in enger Zusammenarbeit mit der Finanzverwaltung auch die Detailspezifikationen für die Umsetzung der Optimierungen aus der Evaluation NEF im GB 2016 zu erarbeiten.

Darüber hinaus wird beabsichtigt, in einem ersten Schritt mit dem bisherigen Druckpartner Möglichkeiten bezüglich des zukünftigen Layouts des VA/AFP sowie des GB zu diskutieren. Gestützt auf diese Gespräche wird anschliessend durch die Projektgruppe sowie den GPA Evaluation NEF zu entscheiden sein, wie in Bezug auf das Layout, bzw. die grafische Gestaltung der beiden Dokumente weiter vorgegangen, bzw. was für Anpassungen am bis-

herigen Layout – neben den zusätzlichen Grafiken aus der Evaluation NEF – gegebenenfalls vorgenommen werden sollen (insbesondere auch aufgrund der ab dem GB 2016, bzw. dem VA 2017 gemäss der Evaluation NEF vorgesehenen Zweiteilung der Planungsdokumente in eine deutsch- und eine französischsprachige Version).

4 Würdigung der vorläufigen Projektergebnisse

4.1 Reflexion des bisherigen Projektverlaufs

Aus Sicht des Autors sind die Arbeiten in Bezug auf die Erarbeitung der Leistungsinformationen bis anhin problemlos verlaufen. Der durch die Projektgruppe konzipierte Leitfaden für die Erarbeitung der Leistungsinformationen wird durch die DIR/STA/JUS – zumindest einzelnen Äusserungen zufolge – offenbar geschätzt (vgl. zum Beispiel Anhang 7, S.5). Gegenüber der in Tabelle 2 aufgeführten Terminplanung ergab sich hinsichtlich der Erarbeitung der Beispiele für Leistungsinformationen, bzw. dem Versand der Leistungsinformationen zwar eine zeitliche Verzögerung. Angesichts der langen Zeitspanne bis zum 28. November 2014, fällt diese nicht weiter ins Gewicht.

Im Verlauf des Projektes musste der fundamentale Widerstand einer Direktion gegen die neuen Leistungsinformationen für die Produktgruppen im Bereich „Führungsunterstützung / Rechtliche Dienstleistungen / Verwaltungsrechtspflege“ zur Kenntnis genommen werden. Die in der Projektgruppe nicht vertretene Direktion empfindet die für diese Produktgruppen zwingend festgelegten Leistungsinformationen wie z.B. Anzahl der traktandierten Regierungsratsbeschlüsse, Anzahl erledigter Beschwerden, etc. als unverhältnismässig (vgl. Anhang 7 ab S. 5). Gleichzeitig hätte die Direktion eine vorgängige Befassung mit dem Leitfaden (inkl. Möglichkeit zur Stellungnahme) vor der Auftragserteilung an die DIR/STA/JUS zur Erarbeitung der Leistungsinformationen erwartet (Anm. des Autors: Diese Kritik wurde insbesondere mündlich in bilateralen Gesprächen geäussert). Auch wenn der Autor die von einer Direktion geäusserte Kritik inhaltlich nicht teilt, so ist doch anzuerkennen, dass ein vorgängiger Einbezug der Mitglieder des GPA Evaluation NEF – d.h. vor dem Versand des Leitfadens an die DIR/STA/JUS am 4. Juli 2014 – wahrscheinlich sinnvoll gewesen wäre. Allerdings muss offen bleiben, ob dies an der Haltung der Projektgruppenmitglieder (und der meisten GPA-Mitglieder) zur Frage der Notwendigkeit von Leistungsinformationen für Produktgruppen im Bereich „Führungsunterstützung / Rechtliche Dienstleistungen / Verwaltungsrechtspflege“ überhaupt etwas geändert hätte.

In Bezug auf die Umgestaltung des VA/AFP und des Geschäftsberichtes sind die Projektarbeiten mittlerweile ebenfalls „auf Kurs“. Die Information über die Verschiebung von HRM2 hatte zwischenzeitlich zu grossen Verunsicherungen geführt. Während längerer Zeit war unklar, ob, wann und wie die Optimierungen aus der Evaluation NEF umgesetzt werden können. Dadurch entstand – weniger für die Projektgruppe – aber insbesondere für die Abt. Finanzplanung ein beträchtlicher zeitlicher Mehraufwand gegenüber den ursprünglich einkalkulierten Zeitbedarf für die Arbeiten rund um das Projekt „Leistungsinformationen / Neugestaltung VA/AFP, GB“. Mit der Übergangslösung wurde nach Ansicht des Autors mittlerweile aber

eine akzeptable Lösung und zwar sowohl aus fachlicher wie auch in politischer Hinsicht (Parlament muss nicht „auf später vertröstet“ werden) für die Umsetzung der Optimierungen aus der Evaluation NEF gefunden.

Als „erfreulich“ darf schliesslich die bisherige Zusammenarbeit in der Projektgruppe bezeichnet werden. Alle Projektmitglieder nahmen aktiv und in einer sehr konstruktiven Art und Weise an den Projektarbeiten teil. Zwei Projektgruppenmitglieder erarbeiteten zudem in Eigenregie einen ersten Entwurf für die „zwingenden Leistungsinformationen“ im Bereich „Führungsunterstützung / Rechtliche Dienstleistungen / Verwaltungsrechtspflege“.

4.2 Herausforderungen und kritische Erfolgsfaktoren im Hinblick auf den weiteren Projektverlauf

Im Hinblick auf den weiteren Projektverlauf sind aus Sicht des Autors die folgenden Herausforderungen zu meistern, bzw. die folgenden kritischen Erfolgsfaktoren im Auge zu behalten:

- **Auf fachlicher Ebene:**

Die Übergangslösung im VA 2016 AFP 2017-2019 zur Umsetzung der Optimierungen aus der Evaluation NEF wird im kommenden Sommer (2015) im Rahmen des Publishingprozesses für die Abt. Finanzplanung aufgrund der manuellen Einbindung von Grafiken in das Publishing-Tool einen bedeutenden zeitlichen Mehraufwand zur Folge haben. Für einen reibungslosen Ablauf im Publishingprozess werden deshalb voraussichtlich personelle Ressourcen von der Finanzverwaltung in Anspruch genommen werden müssen. Dementsprechend sind diese bereits jetzt zu beantragen. Gleichzeitig ist im Sinne eines kritischen Erfolgsfaktors ganz generell eine detaillierte personelle und fachliche Einsatzplanung frühzeitig an die Hand zu nehmen.

Weiter müssen die fachlichen Anforderungen an die technische Umsetzung der Optimierungen aus der Evaluation NEF äusserst präzise und umfassend definiert werden, um frühzeitig mögliche technische Problemstellungen zu erkennen, bzw. hierfür frühzeitig adäquate Lösungen zu erarbeiten.

- **Auf politischer Ebene:**

Die neuen Leistungsinformationen sowie die Neugestaltung des VA/AFP, bzw. des GB dürften nach Einschätzung des Autors insbesondere beim Grossen Rat auf politische Akzeptanz stossen. Insbesondere die im Rahmen der Neugestaltung des VA/AFP, bzw. des GB aufgeführten Grafiken dürften gerade für MilizparlamentarierInnen verständlicher sein als die bisherige, eher „nüchterne“ und „zahlenlastige“ Gestaltung der erwähnten Dokumente.

Noch unklar ist hingegen, wie sich der Regierungsrat im Februar 2015 zu den von der Projektgruppe für die Produktgruppen im Bereich „Führungsunterstützung / Rechtliche Dienstleistungen / Verwaltungsrechtspflege“ vorgeschlagenen „zwingenden Leistungsinformationen“ positionieren wird (vgl. Kapitel 2.2 und 4.1). Es ist nicht auszuschliessen, dass er sich nicht in allen Teilen den von der Projektgruppe im Rahmen der Erarbeitung des Leitfadens definierten Vorgaben anschliessen kann (z.B. in Bezug auf die Anwendung

von Leistungsinformationen im Bereich „Führungsunterstützung / Rechtliche Dienstleistungen / Verwaltungsrechtspflege“).

- **Auf technischer Ebene:**

Die grösste Herausforderung rund um die Umsetzung der zwei Optimierungen aus der Evaluation NEF dürfte im technischen Bereich liegen. Dies aus den folgenden Gründen: Wie bereits erwähnt wird mit der Implementierung der FIS Version 10 im Herbst 2015 die vollumfängliche Umsetzung der Optimierungen aus der Evaluation NEF möglich sein. Daneben wird per 1. Januar 2017 aber auch noch das neue Rechnungsmodell HRM2 eingeführt. Ferner steht ab dem GB 2016 erstmals ein neues Publishingtool zur Verfügung. Darüber hinaus muss im Zuge der Einführung des neuen Rechnungsmoduls voraussichtlich Anfang 2017 auch noch ein „Restatement“, d.h. eine systematische Neubeurteilung der Bilanzierung und Bewertung sämtlicher Bilanzpositionen des GB 2015 und des VA 2016 auf der Basis des neuen Rechnungslegungsmodells HRM2/IPSAS durchgeführt werden. Bereits ab dem VA 2016 sollen zudem im Zusammenhang mit der Umsetzung der Optimierungen aus der Evaluation NEF gewisse statische Inhalte wie z.B. die Rechtsgrundlagen oder die Leistungsempfänger der einzelnen Produktgruppen auf eine bis dann zu implementierende „elektronische Plattform“ publiziert werden (vgl. Anhang 4 und Anhang 10).

Die Umsetzung all dieser Neuerungen – welche miteinander allesamt direkt oder indirekt in einem Zusammenhang stehen – innerhalb einer relativ kurzen Frist wird sich sowohl aus technischer wie auch aus organisatorischer Sicht sehr anspruchsvoll gestalten. Allfällige zeitliche Verzögerungen in einzelnen Projekten werden sich unweigerlich auf die restlichen Projektvorhaben auswirken. Insofern stellt „die Technik“ wahrscheinlich auch in Bezug auf die Umsetzung der zwei Optimierungen aus der Evaluation NEF den entscheidenden Erfolgsfaktor dar.

5 Schlussbetrachtungen

Wie bereits in Kapitel 4.1 dargestellt, ist die „Umsetzung von zwei Optimierungen aus der Evaluation der Neuen Verwaltungsführung NEF im Kanton Bern“ grundsätzlich „auf Kurs“.

Für die Abteilung Finanzplanung zeichnet sich indessen – neben ihrem eigentlichen Kerngeschäft, d.h. der Moderation des gesamtstaatlichen Planungsprozess sowie die Mitarbeit in der Führungsunterstützung der Finanzdirektorin – ein bedeutender zeitlicher Mehraufwand ab. Sie wird trotz ihrer beschränkten personellen Ressourcen (200 Stellenprozente) als zuständige Stelle für die Moderation des gesamtstaatlichen Planungsprozesses nicht umhin kommen, sich stark in den einzelnen (Teil-)Projekten im Zusammenhang mit der Einführung der FIS Version 10 sowie des neuen Rechnungslegungsmodells zu engagieren. Dies betrifft insbesondere den Wechsel auf das neue Publishingtool und die technische Umsetzung der Optimierungen aus der Evaluation NEF. Dabei wird das Hauptaugenmerk darauf zu legen sein, die fachliche Sicht, bzw. die fachlichen Anforderungen laufend einzubringen und die in Bezug auf die Technik erwarteten Ergebnisse gegenüber der in der Regel eher technisch-orientierten Abt.

Dienstleistungen Haushaltsführung der Finanzverwaltung sowie gegenüber dem Softwarepartner in aller Deutlichkeit zu kommunizieren.

Dies umso mehr, es sich bei der Umsetzung der zwei Optimierungen aus der Evaluation NEF aus einer rein technischen Sicht eher um ein „Nebenprodukt“ handelt. Im Zentrum der Arbeiten aus technischer Sicht steht derzeit klar die Einführung der FIS Version V 10. Die Abt. Finanzplanung wird deshalb im weiteren Projektverlauf stark darauf achten müssen, dass die Anliegen aus der Evaluation NEF (sowohl in technischer wie auch fachlicher Hinsicht) eingebracht werden können, bzw. dass diese „nicht vergessen“ gehen.

Anhang

- Anhang 1: Sitzungsprotokoll des Gesamtprojektausschusses „Evaluation NEF“ vom 13. Januar 2014
- Anhang 2: Sitzungsprotokoll der Projektgruppe „Leistungsinformationen / Ausgestaltung VA/AFP, GB“ vom 7. März 2014
- Anhang 3: Sitzungsprotokoll der Projektgruppe „Leistungsinformationen / Ausgestaltung VA/AFP, GB“ vom 17. April 2014
- Anhang 4: Finanzverwaltung des Kantons Bern, Leitfaden „elektronische Plattform“ (Umsetzung Evaluation NEF) vom 27. Juni 2014
- Anhang 5: Sitzungsprotokoll der Projektgruppe „Leistungsinformationen / Ausgestaltung VA/AFP, GB“ vom 2. Juli 2014
- Anhang 6: Finanzdirektion des Kantons Bern, Leitfaden für die Erarbeitung von Leistungsinformationen (Umsetzung Evaluation NEF) vom 4. Juli 2014
- Anhang 7: Sitzungsprotokoll des Gesamtprojektausschusses „Evaluation NEF“ vom 25. August 2014
- Anhang 8: Sitzungsprotokoll der Projektgruppe „Leistungsinformationen / Ausgestaltung VA/AFP, GB“ vom 4. September 2014
- Anhang 9: Grafik Projektorganisation (Umsetzung) Evaluation NEF
- Anhang 10: Übersicht Umsetzungstermine im VA/AFP und GB, div. Projekte

Anmerkung des Autors

Im Anhang werden der Vollständigkeit halber sämtliche „Statusdokumente“, welche im Rahmen des Projektes „Leistungsinformationen / Neugestaltung VA/AFP und GB“ zwischen dem 13. Januar 2014 und dem 6. September 2014 erarbeitet wurden – unabhängig ob diese in der vorliegenden „Projektarbeit mit Interventionsmöglichkeit“ erwähnt werden oder nicht –, aufgeführt.

Anhang 1

Sitzungsprotokoll des Gesamtprojektausschusses „Evaluation NEF“ vom 13. Januar 2014

Anhang 2

Sitzungsprotokoll der Projektgruppe „Leistungsinformationen / Ausgestaltung VA/AFP, GB“
vom 7. März 2014

Anhang 3

Sitzungsprotokoll der Projektgruppe „Leistungsinformationen / Ausgestaltung VA/AFP, GB“
vom 17. April 2014

Anhang 4

Finanzverwaltung des Kantons Bern, Leitfaden „elektronische Plattform“ (Umsetzung Evaluation NEF) vom 27. Juni 2014

Anhang 5

Sitzungsprotokoll der Projektgruppe „Leistungsinformationen / Ausgestaltung VA/AFP, GB“
vom 2. Juli 2014

Anhang 6

Finanzdirektion des Kantons Bern, Leitfaden für die Erarbeitung von Leistungsinformationen
(Umsetzung Evaluation NEF) vom 4. Juli 2014

Anhang 7

Sitzungsprotokoll des Gesamtprojektausschusses „Evaluation NEF“ vom 25. August 2014

Anhang 8

Sitzungsprotokoll der Projektgruppe „Leistungsinformationen / Ausgestaltung VA/AFP, GB“
vom 4. September 2014

Anhang 9

Grafik Projektorganisation (Umsetzung) Evaluation NEF

Anhang 10

Übersicht Umsetzungstermine im VA/AFP und GB, div. Projekte

Literaturverzeichnis

Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat des Kantons Bern zur Evaluation der neuen Verwaltungsführung NEF (RRB 0951/2013), 3. Juli 2013

Finanzdirektion des Kantons Bern, Leitfaden für die Erarbeitung von Leistungsinformationen (Umsetzung Evaluation NEF), 4. Juli 2014

Medienmitteilung des Regierungsrates des Kantons Bern, „Finanzinformationssystem FIS – Verschiebung der Einführung des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells (HRM2) auf kantonaler Ebene auf 2017“, 1. Mai 2014

Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern, 28.11.2013, S. 1692

Selbständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

Bolligen, 28. Oktober 2014



Lukas Röthenmund