

VORANSCHLAG 2009

BERICHT UND ANTRAG

an den Einwohnerrat der
Einwohnergemeinde Wohlen

1. Oktober 2008

Bericht und Antrag Voranschlag 2009

Inhaltsverzeichnis

1. Allgemeines	2
2. Formale und informationstechnische Aspekte	2
3. Einwohnergemeinde	3
3.1 Laufende Rechnung	3
3.2 Investitionsrechnung	3
Hinweis	4
3.3 Analyse des Voranschlages 2009	4
Prüfung durch BDO-Visura	4
Steuerertrag 2009	4
Nettoausgaben	4
Wirtschaftliche Basisannahmen	5
Bedeutende Einzelabweichungen	5
3.4 Programm für Ausgabenreduktionen und Mehreinnahmen fehlt	5
Gibt es Anträge der Finanzkommission für Ausgabenreduktionen?	5
3.5 Wichtige Einzelfragen	5
Unterhalt	5
Personalfragen	6
Pauschalbudgetierung Feuerwehr und Bildung	6
IBW – Dividende und Konzessionsgebühren	6
4. Eigenwirtschaftsbetriebe	7
5. Abschreibungen	7
6. Kennzahlen	7
7. Zielsetzungen des Gemeinderates: Werden sie erfüllt?	8
Aussagen zur Zielerfüllung	8
8. Fazit	9
9. Antrag	9

Bericht und Antrag Voranschlag 2009

1. Allgemeines

Der Finanzkommission obliegt gemäss dem Gemeindegesetz die Prüfung des Voranschlages. Im Rahmen ihres Auftrages hat sie den vorliegenden Voranschlag 2009 eingehend überprüft und ihre Beurteilung im diesem Bericht zusammengefasst. Für die Prüfung standen knapp vier Wochen (Start 22.08.08) zur Verfügung; diese Zeitspanne erwies sich als sehr eng, vor allem auch, weil gleichzeitig der Finanzplan zu behandeln war (Start 10.09.08). Einzelne Abklärungen sekundärer Priorität werden darum zu einem späteren Zeitpunkt abgeschlossen.

Die Finanzkommission hat in einer ersten Phase in Arbeitsgruppen die Budgets der einzelnen Dienststellen überprüft sowie eine Gesamtanalyse des Voranschlages vorgenommen. Eine stattliche Zahl Detailfragen wurden mit der Verwaltung und an einer Sitzung mit dem Vorsteher Finanzen und dem Finanzverwalter besprochen und geklärt. An einer Sitzung mit dem Gesamtgemeinderat wurde eine ganze Reihe von Themen angesprochen, die der Finanzkommission wichtig erscheinen, verbunden mit diversen Anregungen und Wünschen. Die wichtigsten Punkte werden in diesem Bericht thematisiert.

Die Finanzkommission dankt dem Gemeinderat und allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für ihre Arbeit und Mitarbeit am wie gewohnt sauberen Voranschlag sowie für ihre Unterstützung bei der Prüfung des Voranschlages 2009.

2. Formale und informationstechnische Aspekte

Das Dokument „Voranschlag“ bildet mit seinen 111 Seiten insgesamt eine gute Basis für die Behandlung und Beurteilung des Voranschlages 2009.

Zielsetzung des gemeinderätlichen Kommentars und der Anmerkungen muss sein, allen Interessierten, vor allem auch der Finanzkommission und dem Einwohnerrat, eine rasche und einfache Führung durch die grosse Informationsmenge zu gewährleisten. Es kann nicht Aufgabe der Einwohnerräte sein, mühsam Zahlen zusammen zu suchen oder selbstverständliche Analysen zu erstellen.

Obige Zielsetzung wird zu einem grossen Teil erreicht. Die Finanzkommission hat aber einige Verbesserungen für nächstes Jahr angeregt sowie auch eine schwierige, aber wichtige Lücke thematisiert, nämlich die gemeinderätliche Beurteilung der Erfüllung seiner Zielsetzungen (wird unter Kapitel 7 behandelt).

Folgende Punkte seien hervorgehoben:

- Seite 3 Abweichungen zu Vorjahr: Totale bilden, mit Ergänzung „andere Abweichungen“.
- Seite 4 Analyse der Erhöhung des Personalaufwandes: Bei den einzelnen Begründungen Zahlen einsetzen (ev. Tabelle).
- Seite 6 Investitionsrechnung: Ergänzen mit Tabelle der Investitionen, was den Gesamtüberblick erleichtert (Ergänzung zur Investitionsrechnung Seite 99-103).

Bericht und Antrag Voranschlag 2009

- Seite 11-37 Anmerkungen zu Einzelpositionen: Nennung des Kontos ist kein Kommentar; eine Wiederholung des letztjährigen Kommentars ist nicht immer sachkonform; für gewissen Positionen wäre eine Kommentierung bzw. ein „Stern“ wünschbar (ist aber auch Ermessenssache); gewichtige Abweichungen von P-Positionen sind zu kommentieren (ein Pauschalbudget ist kein Globalbudget!).
- Auf Veränderungen des Voranschlages des laufenden Jahres 2008 (z.B. HPS) ist ausdrücklich aufmerksam zu machen.

3. Einwohnergemeinde

3.1 Laufende Rechnung

Für 2008 wird sowohl für die Steuereinnahmen wie für das Ergebnis eine budgetkonforme, vielleicht sogar leicht bessere Rechnung erwartet, was eine solide Ausgangsbasis für den VA 09 bildet.

Im VA 09 wird beim Steuerertrag (CHF 30.3 Mio.) im Vergleich zum VA 08 mit einer begründeten Minderung von 3.3% oder CHF -1.3 Mio. gerechnet (im Vergleich zur R 07 -6.5% oder CHF -2.1 Mio.) Dass sich der Nettoaufwand im Vergleich zum VA 08 um 2% reduziert (+2% zu R 07) und wahrscheinlich in etwa im Rahmen der Ziele des Gemeinderates liegt (siehe aber Kapitel 7), ist positiv zu werten.

Die daraus resultierenden Ergebnisse sind aber ernüchternd:

Belastbarkeitsquote CHF 2.2 Mio. oder 7.2% (deutlich unter Richtwert Kanton von 25%, deutlich unter R 07 und „GR-Ziel“ von 15%)

Selbstfinanzierung CHF 1.7 Mio. oder 5.6% (deutlich unter Richtwert Kanton von 15-20% und R 07 von 13.6%).

3.2 Investitionsrechnung

Im VA 09 sind folgende Investitionen im Betrag von CHF 3.1 Mio. vorgesehen. Es handelt sich um Budgetkredite oder vom Einwohnerrat bereits genehmigte Kredite:

Inv. Nr.	Objekt	TCHF	Kreditart
506.04	Dokumentenmanagement-System/elktr. Archivierung	100	ER 19.05.08
506	Feuerwehr Pionierfahrzeug (Pikettfahrzeug)	152	ER 17.03.08
661.02	- Beitrag AVA	-158	
503.07	Junkholz - Sanierung Sportanlage	287	Budgetkredit
561.08	Projektierung Nutzenbachstrasse	10	Budgetkredit
561.14	Kreisel Nutzenbach-/Anglikerstrasse	1'070	ER 21.01.08
561.13	Kreisel Wohlerhof/Kino Rex	845	ER 07.05.08
501.01	Landerwerb, kleine Korrekturen	20	Rahmenkredit
501.02	Neubau Strassenbeleuchtung	260	Budgetkredit
501.10	Parkraumkonzept	300	ER 17.03.08
503.01	Friedhof - Projektwettbewerb	40	Budgetkredit
501.02	Bachöffnung/-verlegung Bergbach	135	Budgetkredit
503.03	Vorstudie Sanierung Gemeindehaus	30	Budgetkredit
561	Lärmschutzmassnahmen	55	Budgetkredit
	Total	3'146	

Bericht und Antrag Voranschlag 2009

Hinweis

Im Finanzplan 08-12 plant der Gemeinderat für 2009 Investitionen im Betrag von CHF 6.6 Mio. (CHF 3.5 Mio. mehr als im VA 09; die entsprechenden B+A werden dem Einwohnerrat im gegebenen Moment vorgelegt).

Die Finanzkommission unterstützt diese Absicht (v.a. Sanierungen und Rebberg), hat sie doch schon letztes Jahr in ihrem Bericht auf Seite 3 zu den Investitionen folgende Bemerkung angebracht: „Nach APK verbleiben für „normale“ Investitionen lediglich noch CHF 1.6 Mio, unseres Erachtens ein langfristig unhaltbar tiefes Niveau. Unterhaltsinvestitionen sind praktisch keine vorgesehen“.

Eine kurze Kommentierung und Erklärung im Finanzplan der Unterschiede zwischen FP 09 und VA 09 hätte zum Verständnis der unterschiedlichen Zahlen beigetragen.

3.3 Analyse des Voranschlages 2009

Prüfung durch BDO-Visura

Der Revisor von BDO-Visura (Marin Leuthard) hat den VA 09 gesichtet und die Bereiche Steuerertrag, Abschreibungen, Zinsaufwendungen und Restkosten gemäss Betreuungsgesetz rechnerisch überprüft und als korrekt befunden.

Die Ergebnisse des Voranschlages werden - nicht überraschend - als bescheiden und schwierig beurteilt.

Steuerertrag 2009

Basis für die Berechnung des Steuerertrages ist neben den verschiedenen gesetzlichen Einflussfaktoren vor allem der Steuereingang 2008. Per Ende Juli wird gegenüber dem Voranschlag 2008 der folgende Steuerbezug ausgewiesen: Quellensteuer 65%, natürliche Personen 98%, Aktiensteuer 64%, Grundstückgewinnsteuer 29%, Erbschaftssteuer 151%, Total 95%. Die Zahlen sind allerdings mit den gewohnten Unwägbarkeiten behaftet (z.B. Korrekturen im Zusammenhang mit den definitiven Steuerrechnungen, Nachträge aus früheren Steuerjahren). Der Gemeinderat rechnet damit, dass bis Ende Jahr die budgetierten Steuereinnahmen gut erreicht werden. Die Finanzkommission sieht in dieser Aussage durchaus auch eine gewisse Vorsicht durchschimmern, unterstützt aber grossmehrheitlich und mit Nachdruck diese Haltung. In der gegenwärtigen finanziellen Lage der Gemeinde wären Mindereinnahmen von z.B. CHF 1 Mio. denkbar problematisch, während das Gegenteil eigentlich bitter nötig wäre, zum Wohle der Entwicklung von Wohlen.

Nettoausgaben

Die Finanzkommission beurteilt grossmehrheitlich die Ausgaben (die Positionen wie die jeweiligen Beträge) als nachvollziehbar und vernünftig.

Bericht und Antrag Voranschlag 2009

Wirtschaftliche Basisannahmen

Die 4%-Prognose für Einkommens-/Bevölkerungswachstum (Basis Info Kanton, leicht nach unten korrigiert) mit einer Erhöhung des Steuerertrages um CHF 1.1 Mio. erscheint sehr hoch. Die Finanzkommission würde dieses Wachstum eher im Bereiche 1.0 bis 1.5% ansiedeln (was den Steuerertrag um rund CHF 0.75 bis 0.5 Mio. schmälern würde).

Bedeutende Einzelabweichungen

Die Liste der Abweichungen auf Seite 3 ist wichtig. Diese sollten jedoch in einer Gesamtschau dargestellt werden (siehe Kapitel 7).

3.4 Programm für Ausgabenreduktionen und Mehreinnahmen fehlt

Die Finanzkommission stellte letztes Jahr die Frage: „*Warum kein deklariertes Programm für Ausgabenreduktionen und Mehreinnahmen?*“. Auch in diesem Voranschlag findet sich kein eigenes Kapitel, das sich explizit mit Überlegungen zu Ausgabenreduktionen befasst (die durchaus auch negativ ausfallen können). Der Gemeinderat hat aber nicht nichts getan, sondern den Weg von Maximal-Limiten gewählt (siehe Zielvorgaben). Das Problem ist aber, dass im Moment weder der Gemeinderat noch die Finanzkommission die Zielerfüllung messen können (siehe Kapitel 7).

Die Finanzkommission empfiehlt dem Gemeinderat in allen Plänen das Stichwort „Ausgabenreduktion“ explizit zu behandeln und darin seine Überlegungen und Ergebnisse auch zu kommunizieren.

Gibt es Anträge der Finanzkommission für Ausgabenreduktionen?

Die Finanzkommission sieht grossmehrheitlich keine Einsparungsmöglichkeiten, die nicht auf politischen Meinungen beruhen (z.B. nötige oder unnötige Aktivität?) und verzichtet darum auch auf entsprechende Anträge. In der Budgetdebatte ist aber zweifellos mit Anträgen für Reduktionen (aber auch Erhöhungen) zu rechnen. Die Finanzkommission empfiehlt den Einwohnerräten, solche Anträge gut durchzudenken und den anderen Parteien bzw. Einwohnerräten mit Begründung zukommen zu lassen, damit auch diese ihre Überlegungen vorab anstellen können. Überraschungsvorschläge in der Budgetdebatte können meist nicht seriös beurteilt und entschieden werden.

3.5 Wichtige Einzelfragen

Unterhalt

Die Finanzkommission hat immer wieder die These vertreten, dass der Unterhalt aufgrund des finanziellen Engpasses der Gemeinde in gefährlicher Weise heruntergefahren wird (Folgen: Zusatzkosten, Einschränkung der Nutzung, Kostenlawine, Imageschaden). Sie nimmt gerne zur Kenntnis, dass dies sowohl im Voranschlag (siehe Seite 104, Kostenart 314: VA 09 2.3 Mio. - VA 08 1.8 Mio. - R 07 1.6 Mio.) als auch im Finanzplan korrigiert wird. Die Finanzkommission fragt sich, ob die im Finanzplan vorgesehenen jährlichen Investitionssummen nicht sogar etwas aufgestockt werden sollten, um dringende bzw. nötige Projekte vorziehen zu können.

Bericht und Antrag Voranschlag 2009

Personalfragen

Der Stellenplan zählt unverändert 91.7 feste Stellen. Die Darstellung wurde um die informative Kolonne Mitarbeitende im Stundenlohn ergänzt. Die hier „vergessenen“ Betreuerinnen Blockzeit machen 1.1 Stellen aus (Total Mitarbeitende im Stundenlohn also 18.4). Art und Verteilung dieser Stellen erscheinen vernünftig.

Der Gemeinderat beantragt eine Erhöhung der Lohnsumme um 2% mit Mehrausgaben von CHF 181'000. Eine Analyse ergab, dass die kumulative Erhöhung der Lohnsumme über 5 Jahre 6.1% beträgt, dies bei einer Teuerung von 7.2%. Die Anpassungen in relevanten Vergleichsgemeinden betrugen für 2008 Ø 2.3%, für 2009 sind Ø 2.8% vorgesehen. Der Finanzkommission fehlt für eine Gesamtbeurteilung die Kenntnis, auf welchem Niveau sich die Wohler-Saläre im Vergleich zu anderen Gemeinden bewegen (wird im Rahmen der Verwaltungsstudie erhoben). Sie unterstützt aber grossmehrheitlich den Antrag des Gemeinderates. Volle Unterstützung erhielt der Vorschlag, wenn diese Erhöhung nur bis zu einer bestimmten Lohngrenze gewährt würde (diskutiert wurde eine Obergrenze von CHF 120'000).

Die Finanzkommission empfiehlt dem Gemeinderat, das Personalreglement bis nächstes Jahr derart anzupassen, dass in besonderen Situationen eine grössere Flexibilität erreicht wird. Die Finanzkommission ist sich aber bewusst, dass eine solche Flexibilität nur sporadisch möglich ist. (Hinweis: Der Zürcher Stadtrat verzichtet beispielsweise für 2009 mindestens für sich selbst auf eine Lohnerhöhung).

Pauschalbudgetierung Feuerwehr und Bildung

Die so genannte „Pauschalbudgetierung“ stellt lediglich eine vorübergehend tolerierbare Lösung dar. Vor allem die Schule möchte ein Globalbudget mit Leistungsauftrag und sie hat signalisiert, dass sie von den politischen Behörden einen Auftrag erwartet. Der Gemeinderat ist der Meinung, dass vor Einführung einer Globalbudgetierung die Kosten-Leistung-Rechnung installiert sein muss. Dies wird erst mit der Umstellung auf das neue Rechnungsmodell HRM2 möglich (2010 in der Pilotphase, Einführung 2013/14). Eine vorläufige Kosten-Leistung-Rechnung auf Excel-Basis erachtet der Gemeinderat als unzweckmässig.

Die Finanzkommission ist der Meinung, dass die Frage „Globalbudget“ mindestens für die Schule nach Abschluss des laufenden kantonalen Piloten „Globalbudget in der Schule“ (Abschluss Mai 2009, Bericht und Entscheid für weitere Begleitung bis Ende 2009) neu beurteilt werden muss.

IBW – Dividende und Konzessionsgebühren

Der Gemeinderat hat letztes Jahr zugesichert, die Aufteilung des IBW-Beitrages auf Dividende und Konzession zu überprüfen. Er ist nun zum Schluss gekommen, dass die aktuelle Verteilung am sinnvollsten ist. Die Finanzkommission nimmt dies im Moment zur Kenntnis.

Bericht und Antrag Voranschlag 2009

4. Eigenwirtschaftsbetriebe

Die Finanzkommission hat keine besonderen Bemerkungen zu den Eigenwirtschaftsbetrieben Abwasserbeseitigung und Abfallbewirtschaftung anzubringen.

5. Abschreibungen

Im 2007 musste Wohlen mit TCHF 83 seit langem erstmals wieder vorgeschriebene Abschreibungen vornehmen. Diese sind für 2008 mit TCHF 685 und für 2009 mit TCHF 900 veranschlagt. Ein Blick auf den Finanzplan zeigt, dass sie bis 2012 auf CHF 2.1 Mio. und für die folgenden Perioden auf CHF 2.4 Mio. ansteigen.

Mit diesem Abschreibungs-Typ (der Kanton kennt 6 Abschreibungstypen) bzw. diesen Abschreibungssummen will der Kanton eine minimale Abschreibung sicherstellen. Effektiv notwendig sind gemäss dem „Handbuch Rechnungswesen Gemeinden“ Abschreibungen im Rahmen der Investitionen (Nettoinvestitionen), die sich in Wohlen in den 5 Jahren 2002-2006 durchschnittlich auf eher bescheidene CHF 4.2 Mio. beliefen. Die in Wohlen effektiv getätigten Abschreibungen betrugen in dieser Periode jedoch nur durchschnittlich CHF 1.7 Mio. p.a., lagen also rund CHF 2.5 Mio. unter den Anforderungen.

Es stellt sich die Frage, ob sich die Gemeinde nicht selbst Pflichtabschreibungen (einer der Abschreibungstypen) auferlegen soll. Ein Pflichtabschreibungssatz kann mit der Genehmigung des Voranschlages beschlossen werden.

6. Kennzahlen

Die wichtigsten Kennzahlen sind im Kommentar auf den Seiten 9 und 10 dargestellt und ausführlich kommentiert. Sie fallen grösstenteils markant schlechter aus als im VA 08 und vor allem in der R 07. Aufgrund der Tatsache, dass die Zinslast steigt und weiter steigen wird (R 05 CHF 0.3 Mio., VA 09 CHF 0.5 Mio., FP 12 CHF 1.2 Mio., in den späteren Jahren bis 1.9 Mio.) ist es angezeigt – wo immer möglich – den Fokus von der Belastbarkeitsquote auf die Selbstfinanzierungsquote (Cashflow) zu verlagern. Diese beläuft sich im Voranschlag 2009 auf ungenügende 5.6% (Richtwert Kanton 15-20%).

Belastbarkeitsquote: Die Finanzkommission ist grossmehrheitlich mit der Aussage des Gemeinderates „..... für Wohlen wäre ein konstanter Wert von 15% langfristig gut und ausreichend“ nicht einverstanden. Eine gedeihliche Entwicklung von Wohlen und die Leitziele des Gemeinderates wären damit mehr als nur gefährdet. Hingegen ist es im Lichte der für die Periode 2005/09 erreichten Ø 7.5% wohl unvermeidlich, diese 15% als mittelfristigen Meilenstein zu akzeptieren, z.B. bis 2012 (im Finanzplan klar verfehlt).

7. Zielsetzungen des Gemeinderates: Werden sie erfüllt?

Die Finanzkommission unterstützt die Idee mit Zielsetzungen zu arbeiten und ist auch mit den formulierten Zielen grundsätzlich einverstanden. Sie ermuntert aber den Gemeinderat, jeweils auch ein Ziel im Bereich „Ausgabenreduktion“ zu formulieren (z.B. Welche DA überprüft werden, Zielbetrag).

Aussagen zur Zielerfüllung

Im letztjährigen Bericht wurde auf Seite 5 festgestellt: *„Das Erreichen dieser Zielsetzungen wird durch den Gemeinderat nicht im Einzelnen analysiert und kommentiert, was nötig und transparenzfördernd gewesen wäre. Der Gemeinderat beschränkt sich darauf zu erklären, dass aufgrund nicht beeinflussbaren Mehrbelastungen nicht alle Zielsetzungen erreicht werden konnten.“*

Die Finanzkommission ist enttäuscht, dass auch dieses Jahr die gleiche Feststellung gemacht werden muss. Ziele zu setzen ohne diese im Nachgang (nach Abschluss des Voranschlages, aber auch in der Rechnung) zu kontrollieren und die Ergebnisse zu kommunizieren, ist nicht sachgerecht.

Gemäss mündlicher Aussage des Gemeinderates wurden die Ziele – so weit heute kontrollierbar – erreicht, mit Ausnahme des Ziels „Beeinflussbare Kosten“, wo bewusst höhere Aufwendungen budgetiert wurden, u.a. für Registerharmonisierung, Neumöblierung Steueramt, baulicher Unterhalt. – Die Finanzkommission möchte hier ausdrücklich festhalten, dass das Verfehlen eines Zieles nicht automatisch zu kritisieren ist. Es kann gute Gründe dafür geben. Dies sollte aber eben kommuniziert werden.

Ein echtes Problem hat die Finanzkommission bei der Beurteilung der Ergebnisse der wichtigen Ziele „Nettoaufwand 2009 unter Niveau 2007“ und „Beeinflussbare Ausgaben maximal auf Niveau 2007“, weil die Analyse fehlt. Man hat das Gefühl „es könnte sein“, sicher ist man aber nicht. In der Diskussion mit dem Gemeinderat hat die Finanzkommission anerkannt, dass eine solche Analyse im Lichte der unzähligen gesetzlichen Änderungen oder nicht periodengerechten Abrechnungen ein sehr schwieriges und vielleicht auch aufwendiges Unterfangen ist. Trotzdem: Auch – aber nicht nur – der Gemeinderat ist darauf angewiesen, möglichst grosse Transparenz zu gewinnen. Die Finanzkommission kann diese Aufgabe nicht erfüllen (ist auch nicht ihre Aufgabe) und sie ist überzeugt, dass es Möglichkeiten geben muss, die Plausibilität der Beurteilung entscheidend zu erhöhen. Sie wird in dieser Frage mit der Revisionsstelle BDO Visura Rücksprache nehmen.

Bericht und Antrag Voranschlag 2009

8. Fazit

Das nur für Wohlen als Rekordjahr geltende 2007 (Aufstieg in der BQ-Rangliste vom 223. auf den 161. Rang unter 241 Gemeinden) ist überhaupt kein Grund für Euphorie, der Voranschlag 2008 bestätigt dies. Die Finanzkommission beurteilt die Ergebnisse als das für den Moment Mögliche. Die noch relativ günstige Schuldenlage ermöglicht Wohlen, die absolut notwendigen Maßnahmen (Thema im Finanzplan) mit Langzeitwirkung überlegt zu beschliessen und umzusetzen. Transparenz und überzeugende Kommunikation ist für eine erfolgreiche Bewältigung dieses Prozesses unumgänglich. Die in diesem Bericht beschriebenen Analysen und die sich daraus ergebenden Empfehlungen erscheinen der Finanzkommission darum wichtiger als sie auf den ersten Blick erscheinen mögen.

9. Antrag

Die Finanzkommission beantragt dem Einwohnerrat unter Berücksichtigung der Ablehnung der Gebührenvorlagen vom 28. September 2008 mit 5 zu 2 Stimmen

Genehmigung des Voranschlages 2009 der Einwohnergemeinde Wohlen mit einem Steuerfuss von 113%.

Wohlen, 1. Oktober 2008

Für die Finanzkommission

Guido Benz, Präsident



Simon Sax, Vizepräsident

