



PRÜFSTELLE

ORGANISMO DI VALUTAZIONE

Validierung des Berichts zur Performance

Jahr 2015

Gemäß Art. 24 Abs. 1 Buchst. b) des LG Nr. 10/1992

Prüfer:

Dr. Elena Eccher

Dr. Wolfgang Bauer

Bozen, im Dezember 2016

Anschrift

Prüfstelle

39100 Bozen, Silvius-Magnago-Platz 1

Tel.: 0471 412 480

Fax: 0471 412 489

E-Mail: pruefstelle@landtag-bz.org

E-Mail: organismodivalutazione@consiglio-bz.org

PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org

Internet: www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp

Internet: www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp



INHALTSVERZEICHNIS

I. NORMATIVER KONTEXT UND BEZUGSDOKUMENTE.....	4
II. METHODISCHER ANSATZ	4
III. DER PERFORMANCE-ZYKLUS IN DER LANDESVERWALTUNG	5
IV. ERGEBNISSE DER ANALYSE	7
V. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN.....	8

I. Normativer Kontext und Bezugsdokumente

Gemäß Art. 24 Absatz 1 Buchst. b) des Landesgesetzes Nr. 10/1992 bestätigt die Prüfstelle den Bericht über die Performance der Strukturen der Landesverwaltung.

Die Validierung des Berichts, in dem die Verwaltung Rechenschaft über die erzielten Ergebnisse ablegt (vgl. CiVIT-Beschluss Nr. 6/2012), bildet - mit der Überprüfung und anschließenden Validierung der Verständlichkeit, Gesetzeskonformität und Zuverlässigkeit der im Bericht angegebenen Daten und Informationen - den Abschluss des Performance-Zyklus.

Die Erstellung des Performance-Plans und des Performance-Berichts ist für die Landesverwaltung durch eine Reihe von Rundschreiben des Generaldirektors des Landes (RS Nr. 1 vom 14.01.2015, Nr. 11 vom 30.07.2015, Nr. 13 vom 22.09.2015 und Nr. 1 vom 16.02.2016) geregelt.

Der von der Landesregierung bei der Sitzung vom 27. Dezember 2016 genehmigte Performance-Bericht 2015 wurde am 11. Jänner 2017 von der Generaldirektion an die Prüfstelle übermittelt.

II. Methodischer Ansatz¹

Wie bereits im letztjährigen Validierungsbericht dargelegt wurde, erfolgen das Validierungsverfahren und die Erstellung eines Validierungsdokuments nach den Grundsätzen der:

1. Transparenz (vollständige Zugänglichkeit und Einhaltung der Verfahrensvorschriften);
2. Zuverlässigkeit (Richtigkeit der Daten und Informationen, mit Angabe der Informationsquellen, der analysierten Dokumente und der befragten Personen);
3. Sinnhaftigkeit (Übereinstimmung mit den Erfordernissen und Bedürfnissen des externen Umfelds und mit den zugewiesenen und verfügbaren Instrumenten und Mitteln);
4. Offenlegung und Rückverfolgbarkeit (Vorliegen entsprechender Dokumentation und Nachweis der durchgeführten Kontrollen und des angewandten Verfahrens);
5. Überprüfbarkeit der Inhalte und des angewandten Ansatzes (Aufbewahrung der vorbereiteten und/oder angeforderten, während der Durchführung des Validierungsverfahrens zum Bericht zugegangenen Unterlagen).

Im Performance-Bericht stellt die Verwaltung der Bürgerschaft und allen anderen Stakeholdern die im Laufe des Vorjahrs erreichten Ergebnisse vor (vgl. CiVIT-Beschluss Nr. 5/2012).

¹ Der genannte CiVIT-Beschluss Nr. 6/2012 liefert nützliche Angaben zu Gegenstand, Vorgehensweise und Methode der Validierung sowie zur formalen Darstellung derselben, die weiter unten kurz zusammengefasst werden.

Zudem stellen der Performance-Plan und der Performance-Bericht ein mehrjähriges Planungs- und Steuerungsinstrument der Leistungen und Ziele der Landesverwaltung dar.

Der Bericht wird von der Landesregierung genehmigt und muss, wie oben gesagt, von der Prüfstelle validiert werden.

Das Verfahren für die Validierung des Berichts sieht die Überprüfung folgender Aspekte vor:

1. Gesetzeskonformität (Compliance), also die Feststellung, dass der Bericht alle gemäß den geltenden Bestimmungen erforderlichen Angaben enthält;
2. Zuverlässigkeit der im Bericht enthaltenen Daten und Informationen; hierbei wird geprüft, ob die Daten aus einer zuverlässigen Quelle stammen, rückverfolgbar sind und aufbewahrt werden;
3. Verständlichkeit für Bürgerschaft und Unternehmen, bzw. die klare Darstellung der erzielten Resultate im Vergleich zu den Zielsetzungen (Accountability).

Der Validierungsprozess gliedert sich im Wesentlichen in zwei Etappen:

- 1) **Überprüfung** von Gliederung, Aufbau und Inhalten des Berichts und die Feststellung seiner Zuverlässigkeit;
- 2) Formulierung einer **Gesamtbewertung** mit „bestätigt“ oder „nicht bestätigt“, je nach den aus der Prüfung hervorgehenden Ergebnissen und Schlussfolgerungen, die abschließend im Validierungsdokument formal festgehalten werden.

Für das Jahr 2014 war aufgrund des Nichtvorliegens der erforderlichen Voraussetzungen² ein Validierungsverfahren wie oben beschrieben nicht möglich. Für das Jahr 2015 ist erstmalig ein Performance-Bericht in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der einschlägigen Vorschriften erstellt worden; dennoch ist darauf hinzuweisen, dass der Performance-Zyklus aufgrund dessen, dass die Verwaltung keinen offiziellen Performance-Plan vorgelegt hat, von einem erheblichen Mangel betroffen ist.

Dieser Umstand schränkt die Wirkung des Validierungsverfahrens ein, weil es nicht möglich ist, geplante und tatsächlich erreichte Werte zu vergleichen.

III. Der Performance-Zyklus in der Landesverwaltung

Mit dem Projekt „Verwaltungsinnovation 2018“ wurden die Voraussetzungen geschaffen für die Weiterentwicklung der Planungs- und Rechnungslegungsinstrumente, die die Verwaltung seit längerem benutzt (jährliches Arbeitsprogramm und jährlicher Tätigkeitsbericht), hin zu den neuen Instrumenten, die im Performance-Zyklus (vgl. CiVIT-Beschluss Nr. 6/2013) vorgesehen sind

² vgl. Prüfbericht „Validierung des Performanceberichtes 2014“, August 2015.

(Performance-Plan, einschließlich der Indikatoren und entsprechenden Zielvorgaben, und Performance-Bericht).

Die Grundlagen für die Einführung des Performance-Zyklus für die Landesverwaltung wurden gegen Ende des Jahres 2014 mit der Genehmigung des Projekts durch den Lenkungsausschuss³ und die Landesregierung gelegt. Für die Ausarbeitung des Plans für 2015 organisierte die Generaldirektion dann in den ersten Monaten des Jahres 2015 eine Reihe von Workshops, um die Modalitäten für die Abfassung des Planes zu erläutern. Anschließend arbeiteten die Stellen mit Unterstützung des Organisationsamts einen ersten Entwurf des Performance-Plans 2015-2017 aus, der durch die Dienststelle für Controlling⁴ auf eine Online-Plattform geladen wurde. Dieser Entwurf, der die Grundlage für die Erstellung des Dreijahresplans 2016-2018 bildete, wurde nicht weiter ausgearbeitet und auch nicht durch die Landesregierung formell genehmigt. Die fehlende Fertigstellung und Formalisierung des Planungsdokuments erlaubt somit keinen korrekten Vergleich zwischen den Planungswerten und den tatsächlichen Werten des Performance-Berichts 2015.

Im Zusammenhang mit der Entwicklung des Projekts ist auf etliche Neuheiten hinzuweisen. Insbesondere wird im Rahmen des Performance-Plans explizit auf folgende Aspekte eingegangen:

- Die Betrachtung des Umfeldes, bei der die Chancen und Gefahren des externen und internen Umfelds sowie die wichtigsten Herausforderungen dargestellt werden, denen die Organisationseinheit in Bezug auf die verschiedenen Stakeholder-Gruppen begegnen muss, im Sinne ihrer jeweiligen Stärken und Schwächen;
- die strategischen Ziele, welche die gewünschten Wirkungen für Gesellschaft und Umwelt in einem mehrjährigen Rahmen beschreiben (Outcome-Ziel);
- die Entwicklungsschwerpunkte, die die Vorgaben des Koalitionsabkommens zu strategischen Projekten mit hohem Innovationsgrad in konkrete Form bringen;
- die Indikatoren, als quantitative Informationen zu den Zielen und zu deren Umsetzung. Für jeden einzelnen Indikator wird die jeweilige Steuerbarkeit angegeben.

Der neue Ansatz des Performance-Zyklus sollte eine bessere Verknüpfung mit dem Planungszyklus für Wirtschaft, Finanzen und Haushalt ermöglichen, denn der Performance-Plan sollte die Grundlage für die Erstellung eines Dreijahres-Haushaltes bilden, da die Finanzplanung ausgehend von den Leistungen und Entwicklungsschwerpunkten des Plans erstellt wird.

Der neue Ansatz zielt auch darauf ab, den Performance-Zyklus mit den Maßnahmen zur Transparenz und Vorbeugung der Korruption zu verbinden. Zu diesem Zweck ist auch die Beschreibung der einzelnen Verfahren und die Angabe der Fristen im Plan vorgesehen.

Zweckmäßigerweise sieht der Performance-Zyklus auch die Festlegung wichtiger übergreifender Ziele vor, wie z. B. die Ziele bezüglich der Eindämmung der Ausgaben und der Digitalisierung.

³ Der Lenkungsausschuss ist das Steuerungsorgan für das Projekt „Verwaltungsinnovation 2018“.

⁴ Der Plan für 2016-2018 wurde hingegen durch die Verwaltungsstellen auf die Plattform geladen.

Und zuletzt sei vermerkt, dass die explizite Angabe von quantitativen Indikatoren und der entsprechenden erwarteten und tatsächlich erreichten Zielvorgaben es ermöglicht, Bewertungen der Effizienz und Effektivität der Verwaltungstätigkeit vorzunehmen.

IV. Ergebnisse der Analyse

Der erste analysierte Aspekt betrifft die Konformität und hat die Gliederung des Berichts und das Vorliegen aller geforderten Angaben zum Gegenstand.

Gemäß den Vorgaben im Rundschreiben Nr. 1/2016 ist der Performance-Bericht 2015 für jede Abteilung der Landesverwaltung in folgende Abschnitte gegliedert:

- Gesamtbewertung des Steuerungsbereichs;
- strategische Ziele;
- Entwicklungsschwerpunkte;
- operative Ziele;
- Leistungen;
- Verfahren.

Das Rundschreiben sieht vor, dass innerhalb eines jeden Abschnitts, mit Ausnahme des ersten, neben den Indikatoren und Planungszielen auch die entsprechenden Ist-Werte für das Jahr 2015 angegeben werden müssen, also eine Beschreibung der Ziele und eine Bewertung des Zielerreichungsgrades. Die Stellen geben zu den strategischen Zielen und Leistungen auch die Steuerbarkeit des Indikators an (direkt, eingeschränkt, nicht steuerbar). Anlage 1 des Rundschreibens enthält das Raster, das durch die Landesstellen auf der entsprechenden Online-Plattform auszufüllen ist.

Um zweckdienliche Elemente für die Analyse einzuholen, hat die Prüfstelle Interviews mit 4 Abteilungsdirektoren⁵ durchgeführt. Im Verlauf der Gespräche wurden die Erfahrungen mit dem Start des Performance-Zyklus erläutert und erste Bewertungen des neuen Ansatzes abgegeben. Aus der Analyse der Unterlagen des von der Landesregierung genehmigten Berichts geht hervor, dass, anders als im Rundschreiben vorgesehen, die Teile zu den operativen Zielen und den Verfahrenszeiten fehlen. Außerdem wird darauf hingewiesen, dass der Bericht einen Auszug der zahlreichen Informationen auf der entsprechenden Plattform darstellt: Beispielsweise sei angemerkt, dass die Finanzdaten nicht wiedergegeben sind.

Hinsichtlich der Zuverlässigkeit der im Bericht enthaltenen Daten ergaben sich keine Anhaltspunkte für Zweifel oder fehlende Ordnungsmäßigkeit. Im Laufe der Gespräche haben die Abteilungsdirektoren betont, dass die Daten und Informationen des Berichts zum Teil direkt von

⁵ Die befragten Stellen sind die Abteilung für deutsche Kultur, die Agentur für Bevölkerungsschutz, die Abteilung Wirtschaft und die Abteilung Soziales.

der Verwaltung – auch auf informatischem Wege (z. B. ELIQ, EFIN) – und zum Teil aus externen Quellen (z. B. ASTAT) stammen, die eingeholten Daten werden in jedem Fall einer kritischen Bewertung durch die zuständigen Stellen unterworfen.

Das Aufbauschema des Berichts ist einfach und verständlich und besteht aus zusammenfassenden Texten und Tabellen. Das Dokument müsste einem doppelten Zweck dienen, und zwar dem der Accountability gegenüber der Bürgerschaft und den Stakeholdern, für eine bessere Kontrolle durch die Gesellschaft, und dem Zweck der Bereitstellung eines Steuerungs- und Monitoringinstruments. In Wirklichkeit ist der Bericht eher für die interne Nutzung als zum Zwecke der Verbreitung geeignet. Dennoch betonen die Abteilungsdirektoren das Erfordernis einer Weiterentwicklung der verwendeten Instrumente für ein effektives Controlling und Monitoring der durchgeführten Tätigkeit.

Hinsichtlich der Verbindung des Performance-Zyklus mit der wirtschaftlichen und finanziellen Planung⁶ ergab sich aus den Gesprächen mit den Abteilungsdirektoren, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Performance-Plan keine Leitungsfunktion für die Haushaltsplanung hat, sondern im Gegenteil ständigen Änderungen unterworfen ist, je nach tatsächlicher Verfügbarkeit der finanziellen Ressourcen. Nach Meinung der Direktoren muss es jedoch eine mittel- bis langfristige Zielsetzung bleiben, den Performance-Plan als Grundlage für die Festlegung der im Haushalt zur Verfügung gestellten Mittel zu verwenden.

Angesichts fehlender spezifischer Vorgaben in den Rundschreiben der Generaldirektion zur Einführung von Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung im Performance-Plan 2015 (und somit im Performance-Bericht) ist die Verknüpfung mit dem Plan zur Korruptionsvorbeugung und dem Transparenzprogramm nicht gewährleistet.

V. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Auf der Grundlage der Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung kann die geleistete Arbeit der Landesverwaltung zum Zweck der Einführung des Performance-Zyklus positiv bewertet werden. Es wird anerkannt, dass ein umfassender, wichtiger Organisationsprozess im Gange ist, wenn auch im Bewusstsein, dass die eingeführten Innovationen insbesondere in der Anfangsphase ihrer Umsetzung unter den oben erwähnten Mängeln zu leiden hatten.

⁶ Ab 2016 werden die strategischen Ziele und die Entwicklungsschwerpunkte des Performance-Plans in das Wirtschafts- und Finanzdokument des Landes (WFD) aufgenommen.

Die erforderlichen Verbesserungen – die zudem in den jüngsten Rundschreiben zu den Plänen für 2016/2018 und 2017/2019 enthalten sind – beziehen sich insbesondere auf die Verbindung mit dem Wirtschafts- und Finanzplanungszyklus, auf die Verknüpfung mit dem Plan zur Korruptionsvorbeugung, auf die Anbindung an Qualitätsstandards für Dienstleistungen und auf die Aufnahme spezifischer übergreifender Zielsetzungen.

In Anbetracht des doppelten Zwecks des Performance-Berichts ergibt sich die Notwendigkeit zweigleisig vorzugehen: Erstens sollte die Lesbarkeit des Dokuments verbessert werden, um das unmittelbare, direkte Verständnis der Bürger unter dem Gesichtspunkt der *Accountability* (auch hinsichtlich der finanziellen Aspekte) zu unterstützen; zweitens sollte das Steuerungs- und Monitoring-Potential der Instrumente des Performance-Zyklus gesteigert werden.

Und zuletzt sei wiederholt, was bereits im letzten Jahr hinsichtlich der Notwendigkeit einer gesetzlichen Normierung des Performance-Zyklus zwecks Verankerung der einschlägigen Grundsätze unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Rechtsordnung des Landes⁷ angemerkt wurde.

Im Sinne des vorzitierten Art. 24 Abs. 1 Buchst. b) des Landesgesetzes Nr. 10/1992 kann somit der Performance-Bericht 2015 der Landesverwaltung mit den oben beschriebenen Einschränkungen validiert werden.

Der vorliegende Bericht wird auf der institutionellen Webseite der Landesverwaltung unter „Transparente Verwaltung“ veröffentlicht.

Die Prüfer

Dr. Wolfgang Bauer

Dr. Elena Eccher

⁷ Der Gesetzgeber hat es bei der Überarbeitung von Art. 24 des Landesgesetzes Nr. 10/1992 und bei der Beauftragung der Prüfstelle mit der Validierung des Performance-Berichts versäumt, eine umfassende und substantielle Regelung der Performance festzulegen.