



Uster, 4. Juli 2017
Nr. 599/2017
V4.04.71

Seite 1/6

ANFRAGE 599/2017 DER SVP/EDU-FRAKTION: «MASSIVES DEFIZIT DER PRIMARSCHULE IN DER JAHRESRECHNUNG 2016», ANTWORT DER PRIMARSCHULPFLEGE

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 24. April 2017 reichten die Ratsmitglieder Markus Ehrensperger und Anita Borer beim Präsidenten des Gemeinderates eine Anfrage betreffend «Massives Defizit der Primarschule in der Jahresrechnung 2016» ein.

Die Anfrage hat folgenden Wortlaut:

*«Der kürzlich erschienene NPM-Jahresbericht 2016 der Stadt Uster zeigt, dass das Budget des GF Primarschule um rund 2 Mio. Franken überschritten wurde. Das deutliche Defizit lässt Zweifel an einer seriösen Budgetierung aufkommen. Auffhorchen lässt auch eine Stellungnahme des Finanzvorstandes Cla Famos im AvU vom 12.4.2017, wonach der Stadtrat **bis Ende 2016** nichts von dieser «starken Abweichung» wusste. Die Schulverwaltung und auch die Schulpräsidentin der PSU nannten als Begründung unter anderem den starken Zuwachs der Schülerzahlen im Berichtsjahr. Der NPM-Jahresbericht 2016 zeigt aber auf, dass per Ende 2016 **weniger** Schüler als geplant verzeichnet waren. Für 2017 wurden von der Primarschule nochmals **tieferer Schülerzahlen** budgetiert. In dem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen an die Primarschulpflege:*

Budgeteinhaltung/Controlling:

- 1. In welcher Regelmässigkeit wird die Einhaltung des Globalkredites GF Primarschule von der Primarschulpflege überprüft?*
- 2. In welcher Form findet ein Controlling statt?*
- 3. Welche Massnahmen werden bei einer absehbaren Budgetüberschreitung ergriffen?*

Budgetüberschreitung Geschäftsjahr 2016:

- 4. Wie ist diese massive Budgetüberschreitung entstanden?*
- 5. Wann wurde erkannt, dass das Budget 2016 nicht eingehalten werden kann? Was wurde daraufhin unternommen? Weshalb wurde auf einen Nachtragskredit verzichtet?*
- 6. Weshalb ging die Primarschulpflege in der Hochrechnung 2016 von keiner Budgetüberschreitung aus, obwohl eine solche bereits zu jenem Zeitpunkt hätte absehbar sein müssen?*
- 7. Weshalb hat die Primarschulpflege den Stadt- und den Gemeinderat nicht vorgängig (z.B. mittels Novemberbrief) auf die absehbare Budgetüberschreitung hingewiesen?*
- 8. Weshalb wurden nicht schon vorausschauend und frühzeitig korrigierende Massnahmen ergriffen, bevor das grosse Minus resultierte?*

**Weiteres Vorgehen/Vorschau Geschäftsjahr 2017:**

9. Wie lautet die Prognose für das Geschäftsjahr 2017 per Stand 31.5.2017?

10. Welche Schlüsse und Massnahmen trifft die Primarschulpflege für künftige Budgetplanungen?

11. Welche konkreten Massnahmen trifft die Primarschulpflege, damit ab diesem Jahr das vom Gemeinderat genehmigte Budget jeweils eingehalten werden kann? »

Die Primarschulpflege beantwortet die Fragen wie folgt:**Budgeteinhaltung/Controlling****Frage 1:**

«In welcher Regelmässigkeit wird die Einhaltung des Globalkredites GF Primarschule von der Primarschulpflege überprüft?»

Antwort:

Die Überprüfung der Einhaltung des Globalkredits erfolgte bislang zu den durch die Abteilung Finanzen vorgesehenen Zeitpunkten in Form einer Hochrechnung (jeweils Mai/Oktober). Die Primarschulpflege wird über das Ergebnis der Hochrechnung im Rahmen eines Informationsgeschäftes in Kenntnis gesetzt. Seit Januar 2017 erstellt die Abteilung Finanzen monatlich eine Hochrechnung für alle Abteilungen. Die Abt. Bildung erstellt ab Januar 2017 eine zusätzliche Hochrechnung für die Erstellung des Rohbudgets im April. Die Hochrechnungen werden mit der Abt. Finanzen abgeglichen.

Frage 2:

«In welcher Form findet ein Controlling statt?»

Antwort:

Das Controlling findet hauptsächlich in Form der in der Antwort zu Frage 1 erwähnten Hochrechnung statt.

Frage 3:

«Welche Massnahmen werden bei einer absehbaren Budgetüberschreitung ergriffen?»

Antwort:

Im GF Primarschule ist es aus verschiedenen Gründen sehr schwierig, bei einer absehbaren Budgetüberschreitung kurzfristig wirksame Korrekturmassnahmen zu ergreifen.

Ein Grossteil der im GF Primarschule anfallenden Kosten sind Personalkosten. Die Ressourcenplanung basiert auf den kantonal geplanten und vorgegebenen VZE (Vollzeiteinheiten). Bei dieser Einheit handelt es sich um eine Angabe, wie viele Stellen der Gemeinde maximal für die Versorgung mit Lehrpersonen zur Verfügung stehen. Die detaillierte Ressourcenplanung in den Schulen erfolgt in enger Zusammenarbeit mit den Schulleitungen und stellt eine erhebliche planerische Herausforderung dar. Ziel ist es, die zugeteilten Ressourcen optimal einzusetzen. Mit Blick auf die Fragestellung ist zu ergänzen, dass die diesbezüglichen Prozesse aus personalrechtlichen Gründen und wegen des durch das VSA vorgegebenen Terminplans im April stattfinden, zu einem Zeitpunkt also, wo bereits die Budgetplanung für das nächste Jahr anfängt, wo hingegen im Geschäftsfeld Schule noch keine verlässlichen Angaben bezüglich Personalkosten vorhanden sind. Hinzu kommt, dass Personalentscheide, welche zu Personalkosten führen, häufig im laufenden Geschäftsjahr gefällt werden müssen, jedoch erst im nächsten Geschäftsjahr (jeweils ab dem neuen Schuljahr im August) rechnerisch wirksam werden.

Bei absehbaren Budgetüberschreitungen können kurzfristig einzig Massnahmen getroffen werden, welche keine gebundenen Ausgaben betreffen und zudem kurzfristig gesenkt werden können. Solche Ausgaben existieren im Geschäftsfeld Schule mit Ausnahme der Sachkosten praktisch nicht.



Generelle Massnahmen, die auf absehbaren Überschreitungen abgestimmt sind, können daher nicht festgelegt werden.

Budgetüberschreitung Geschäftsjahr 2016

Frage 4:

«Wie ist diese massive Budgetüberschreitung entstanden?»

Antwort:

Die Rechnung 2016 weicht mit einem Betrag von 1 959 000 Franken vom Budget ab, was einer Budgetüberschreitung von 5.4 % entspricht. Dabei wird die Budgetüberschreitung im Wesentlichen durch Mehrausgaben in den Bereichen Regelunterricht (+1 300 000 Franken Personalkosten) und Sonderpädagogik (+900 000 Franken Personalkosten) verursacht. Rund 400 000 Franken der Budgetüberschreitung kann zurückgeführt werden auf eine einmalige kantonale Lohnnachzahlung an die Lehrpersonen (siehe unten, Antwort Punkt 5). Rund 838 000 Franken der Budgetüberschreitung resultieren aus der tatsächlichen Zunahme der Schülerzahlen, die im Voranschlag 2016 nicht berücksichtigt worden ist. Die verbleibenden rund 721 000 Franken Abweichung (rund 2.0 %) sind auf ungenaue Planungsgrundlagen sowie Planungsfehler zurückzuführen.

In der Gesamtrechnung mit einzubeziehen sind demgegenüber rund 160 000 Franken Minderausgaben im Bereich Behörde/Verwaltung sowie Mehrausgaben im Bereich Tagesstrukturen von 20 000 Franken.

Mit Ausnahme der ungeplanten, vom Kanton angeordneten Lohnnachzahlung an die Lehrpersonen entstand die Budgetüberschreitung hauptsächlich aufgrund der nicht optimal erfolgten Planung und Durchführung des Budgetprozesses. Der Budgetprozess weist dabei aus Sicht der Schule die Besonderheit auf, dass die im Schulbereich verwendete Planungseinheit (Schuljahr) nicht mit dem kommunalen Geschäftsjahr übereinstimmt. Um Planungsfehler zu vermeiden, müssen die Planungseinheiten (Schuljahr und Geschäftsjahr) durch verschiedene Massnahmen in Zukunft besser aufeinander abgestimmt werden.

- Verbesserte Koordination der schulinternen Ressourcenplanung (Grundlage: kantonal zugeteilte VZE, Vollzeiteinheiten) mit dem Budgetprozess gemäss LAGB.
- Prognose Schülerzahlen: Schülerzahlen nach Jahresmittelwert statt Schuljahr berücksichtigen.
- Controlling verstärken (Problem: Ressourcen)
- Budgetprozess optimieren: Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen müssen im Budgetprozess klar festgelegt sein und bilden Gegenstand des Projekts Organisationsentwicklung PSP.
- Schlüsselpersonenrisiken verringern (Auf- und Ausbau von Stellvertretungen: Erhöhung der Ressourcen erforderlich)

Frage 5:

«Wann wurde erkannt, dass das Budget 2016 nicht eingehalten werden kann? Was wurde daraufhin unternommen? Weshalb wurde auf einen Nachtragskredit verzichtet?»

Antwort:

Die nach Abschluss des Schuljahres 2015/16 erstellte Hochrechnung prognostizierte eine Budgetüberschreitung von 512 000 Franken (was ca. 1.4 % des Gesamtbudgets entspricht). Die Abweichung wurde begründet und die Hochrechnung per 3. Oktober 2016 der Abteilung Finanzen zuge stellt. Aufgrund der relativ geringen prognostizierten Abweichung wurde zu diesem Zeitpunkt auf Massnahmen wie die Einholung eines Nachtragskredits verzichtet.



Die Hauptursachen für die Budgetüberschreitung traten erst nach Erstellung der Hochrechnung ein. Zum einen in Form einer vom Regierungsrat festgelegten, einmaligen und nicht budgetierten kantonalen Lohnnachzahlung an die Lehrpersonen in der Höhe von rund 400 000 Franken (Entscheid RRB 1020/2016; Entscheid Bildungsdirektion vom 24. November 2016 betreffend Verschiebung Schuljahresbeginn. Lohnnachzahlung) zum anderen in Form von Mehrkosten im Bereich Sonderpädagogik. Bei diesen Kosten handelt es sich um gebundene Ausgaben, die keinen Handlungsspielraum zulassen.

Frage 6:

«Weshalb ging die Primarschulpflege in der Hochrechnung 2016 von keiner Budgetüberschreitung aus, obwohl eine solche bereits zu jenem Zeitpunkt hätte absehbar sein müssen?»

Antwort:

In der Hochrechnung im Herbst 2016 wurde ein Budget Fehlbetrag von 512'000 Franken prognostiziert, begründet und per 3. Oktober 2016 der Abteilung Finanzen zugestellt.

Frage 7:

«Weshalb hat die Primarschulpflege den Stadt- und den Gemeinderat nicht vorgängig (z.B. mittels Novemberbrief) auf die absehbare Budgetüberschreitung hingewiesen?»

Antwort:

Der Novemberbrief bietet die Möglichkeit, gegen Ende des Budgetprozesses noch letzte Änderungen aufgrund neuester Ereignisse, Erkenntnisse oder Berechnungen in die Beratungen einfließen zu lassen, bevor der Voranschlag im Gemeinderat abschliessend behandelt und verabschiedet wird. Die Primarschulpflege hat die Abteilung Finanzen über das Resultat der nach Abschluss des SJ2015/16 erstellten Hochrechnung rechtzeitig informiert. Die übrigen Ursachen der Budgetüberschreitung, namentlich die Lohnnachzahlung an die Lehrpersonen in der Höhe von rund 400 000 Franken, waren der Primarschule zum Zeitpunkt des Novemberbriefes jedoch noch nicht bekannt.

In Zukunft sollen Abweichungen vom Budget durch ein verstärktes Controlling und eine verbesserte Koordination mit dem Bereich Personal frühzeitig erkannt und möglichst verhindert werden.

Frage 8:

«Weshalb wurden nicht schon vorausschauend und frühzeitig korrigierende Massnahmen ergriffen, bevor das grosse Minus resultierte?»

Antwort:

Zum Zeitpunkt des Budgetprozesses 2016 (Frühjahr 2015) waren in der Primarschulverwaltung die Schlüsselstellen des Personalverantwortlichen sowie der Abteilungsleitung vakant beziehungsweise neu besetzt. Aufgrund der personellen Situation und der damaligen Schwierigkeiten, waren die personell-organisatorischen Rahmenbedingungen für den Budgetprozess nicht optimal. So ist zu erklären, dass Planungsfehler bei den Schülerzahlen und der damit verbundenen Ressourcenplanung mangels Koordination mit dem Bereich Personal nicht frühzeitig erkannt worden sind und in der Folge (aufgrund der Gebundenheit der meisten Ausgaben) auch nicht mehr korrigiert werden konnten.

Weiteres Vorgehen/Vorschau Geschäftsjahr 2017**Frage 9:**

«Wie lautet die Prognose für das Geschäftsjahr 2017 per Stand 31. Mai 2017?»

In der Hochrechnung 2017 (17.5.2017) sind Ausgaben von total 39 331 530 Franken zu erwarten. Dies entspricht einer Abweichung zum Budget 2017 von 2 974 330 Franken bzw. eine Abweichung zum IST 2016 von 976 146 Franken.

Frage 10:

«Welche Schlüsse und Massnahmen trifft die Primarschulpflege für künftige Budgetplanungen?»

**Antwort:**

Die Primarschulverwaltung sieht in folgenden Bereichen Verbesserungspotential für die Budgetplanung:

1. Prognose Schülerzahlen auf Basis Kalenderjahr erstellen: Die Schülerzahlen sind die wichtigste Grundlage für die Budgetierung. Sowohl die Ressourcen für den Regelunterricht als auch für die Sonderpädagogik (integrative Förderung IF und Therapien) werden pro Schüler/-in berechnet. Sie stützen sich jeweils auf die Schülerzahlen vom 15. September des laufenden Schuljahres (Stichtag für die kantonale Statistik). Für die verbesserte Koordination mit dem kommunalen Budgetprozess sollen die Schülerzahlen künftig nach Kalenderjahr bestimmt werden (Jahresmittelwert).
2. Optimierung Ressourcenplanung / VZE Planung: Die Personalplanung des Regelunterrichts (inklusive integrative Förderung IF und Therapien) erfolgt über das Volksschulamt (VSA) im Rahmen der sogenannten Vollzeiteinheitenplanung (VZE-Planung). Basis bildet die Weisung des Volksschulamtes VSA, die jeweils per Dezember erfolgt). In der Folge planen die Schulleitungen den Personaleinsatz. Anschliessend prüft die PSV die Planung und verfügt bis Ende April die entsprechenden Anstellungen. Erst mit der Monatsabrechnung ab September können damit die Ressourcenplanung und die Personalplanung den effektiven Lohnkosten für das laufende Schuljahr gegenübergestellt werden. Durch die Einführung einer monatlichen Hochrechnung Personalkosten durch die PSV könnten Abweichungen von den budgetierten Personalkosten früher erkannt werden. Auch durch die zu prüfende Einführung von Personalkennzahlen könnte die Kontrolle zusätzlich verbessert werden.
3. Das Budget wurde bisher auf der Grundlage des Budgets des Vorjahres erstellt. Ab 2018 wird das Budget zusätzlich auf der Grundlage der Hochrechnung des laufenden Jahres erstellt.
4. Regelmässige Information der PSP über die Finanzen und die Hochrechnung.
5. Verbesserte Nutzung des Novemberbriefs zur Information über budgetrelevante Vorgänge wie Zu-/Wegzüge von Schülerinnen und Schülern, Hortanmeldungen usw.

Frage 11:

«Welche konkreten Massnahmen trifft die Primarschulpflege, damit ab diesem Jahr das vom Gemeinderat genehmigte Budget jeweils eingehalten werden kann?»

Für das laufende Jahr kann die Primarschulpflege keine Korrekturen in der Höhe von knapp 3 Mio. Franken erwirken. Da die Abweichungen hauptsächlich aufgrund Personalkosten entstehen und die Anstellungsverfügungen bis Ende Schuljahr 2017/18 (bis Juli 2018) unterzeichnet sind, kann kurzfristig keine grosse Korrektur erfolgen. Die Primarschulpflege überprüft welche Massnahmen v.a. im Sachbereich ergriffen werden können. Sie wird dabei jeweils abwägen, welche Konsequenzen Leistungskürzungen auf den Schulbetrieb haben werden und wie diese im Verhältnis zu den Einsparungen stehen.

Die Primarschulpflege wird die Einführung einer monatlichen Hochrechnung für die Personalkosten sowie die Einführung von Personalkennzahlen prüfen. Die inhaltlichen und finanziellen Zuständigkeiten werden überprüft und die Kompetenzen entsprechend geregelt, um Massnahmen ergreifen zu können. Zudem soll die Information der PSP über die Finanzlage und die Hochrechnung durch organisatorische Massnahmen verbessert werden. Die Primarschulpflege wird sich gegenüber dem Stadtrat für ein realistisches Budget einsetzen, damit keine Leistungskürzungen notwendig sein werden.

Wie auch die vergangenen Jahre gezeigt haben, ist die Primarschulpflege um die Einhaltung des Budgets sehr bemüht. Der Finanzbedarf der Primarschule resultiert jedoch überwiegend aus dem gesetzlichen Leistungsauftrag der Schule, welcher im Bereich der gebundenen Ausgaben wenig Spielraum zulässt.



Die Primarschulpflege beantragt dem Gemeinderat, die Beantwortung zur Kenntnis zu nehmen.

PRIMARSCHULPFLEGE USTER

Patricia Bernet
Die Präsidentin

Susanne Ita-Graf
Die Sekretärin

Antrag Stadtrat

Dem Gemeinderat wird empfohlen die Beantwortung der Anfrage 599/17 der Primarschulpflege mit folgenden Anmerkungen zur Kenntnis zu nehmen.

Die in der Anfrage gestellten Fragen wurden nach Ansicht des Stadtrates nur teilweise beantwortet. Nach wie vor fehlen transparente Angaben zu den hohen Budgetüberschreitungen im Jahr 2016 und in der Hochrechnung 2017. Zudem zeigt die Beantwortung keinerlei Hinweise zur finanziellen Verantwortung der Behörde «Primarschulpflege» auf. Die wenigen vorgeschlagenen Massnahmen sind vage und entsprechen nicht der Pflichterfüllung einer Gemeindebehörde, wie sie die Primarschulpflege als Kommission mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen darstellt.

STADTRAT USTER

Werner Egli
Stadtpräsident

Daniel Stein
Stadtschreiber