

Eitorf, den 05.10.2006

Amt 20 - Amt für Finanzen und Steuern

Sachbearbeiter/-in: Klaus Strack

Bürgermeister

i.V. _____
Erster Beigeordneter

VORLAGE
- öffentlich -

Beratungsfolge

Hauptausschuss	23.10.2006
Rat der Gemeinde Eitorf	20.11.2006

Tagesordnungspunkt:

Einführung NKF - Bildung von Produkten, Zielen und Kennzahlen

Beschlussvorschlag:

Der Hauptausschuss fasst folgenden Beschlussvorschlag an den Rat der Gemeinde:
Der Rat beschließt die von der Arbeitsgruppe NKF erarbeiteten Produkte, Ziele und Kennzahlen und macht sie zur Grundlage der Aufstellung und Durchführung der NKF Haushalte der Gemeinde Eitorf ab dem Haushaltsjahr 2008.

Begründung:

1. Rechtsgrundlagen:

§ 4 Absatz 1 Gemeindehaushaltsverordnung:

Die Teilpläne sind produktorientiert. Sie bestehen aus einem Teilergebnisplan und einem Teilfinanzplan. Sie werden nach Produktbereichen oder nach Verantwortungsbereichen (Budgets) unter Beachtung des vom Innenministerium bekannt gegebenen Produktrahmens aufgestellt.

§ 12 Gemeindehaushaltsverordnung

Für die gemeindliche Aufgabenerfüllung sollen produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festgelegt und Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmt werden. Diese Ziele und Kennzahlen sollen zur Grundlage der Gestaltung der Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht werden.

Verwaltungsvorschrift zu § 12 Gemeindehaushaltsverordnung erläutert die Vorgaben wie folgt:

Für die gemeindliche Aufgabenerfüllung sollen produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des

einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festgelegt und Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmt werden. Die Ziele werden zwischen Rat und Verwaltung abgestimmt. Die vorgesehene Steuerung der gemeindlichen Verwaltung darf jedoch nicht nur durch die Abbildung von Zielen auf der untersten Ebene der Gliederung des Haushaltsplans verdeutlicht werden. Die vorgesehenen Ziele müssen vielmehr in eine Zielhierarchie eingebunden sein, die ausgehend vom Rat, ggf. vom Leitbild der Gemeinde, bis in die unterste Verantwortungsebene der Verwaltung hineinreicht. Nur so wird sie dem Gedanken einer kompetenten und ressourcenverbrauchsorientierten Verwaltungssteuerung gerecht. Dies erfordert, mindestens in den Teilplänen die geplanten Leistungsmengen sowie Kennzahlen auszuweisen. In den Teilrechnungen sind dann jeweils Ist-Zahlen darzustellen, durch die eine Kontrolle der Zielerreichung ermöglicht wird.

Zielbeschreibungen, Kennzahlen und sonstige Angaben sind von jeder Gemeinde nach ihren Bedürfnissen festzulegen. Zu beachten ist aber, dass sich die Ziele der gemeindlichen Verwaltung nicht allein mit Finanzgrößen messen lassen. Daher sind zur Konkretisierung der Zielsetzung geeignete Messgrößen zu bestimmen, die so festgelegt werden sein sollen, dass unmittelbar über den Stand der Zielerreichung informiert werden kann. Solche Messgrößen werden zu Kennzahlen, wenn dabei die zu gebende Information durch Zahlen verdeutlicht wird. Wenn aber die Zielformulierung keine unmittelbare Messung der Zielerreichung durch Kennzahlen zulässt, gleichwohl aber eine Information über den Stand der Zielerreichung notwendig ist, muss versucht werden, über Hilfsgrößen (Indikatoren) die Zielerreichung zu messen.

Die spezifische Ausgestaltung bleibt jedoch der Gemeinde überlassen. Sie kann dazu auch weitere Informationen anhand von Leistungsmerkmalen geben. Um aber eine tatsächliche Verwertung der Informationen durch die Adressaten zu ermöglichen, müssen in der Auswahl der wichtigen Informationen auch die Zwecke der Information und deren Empfänger berücksichtigt werden. Für diesen Bedarf bietet der Haushaltsplan eine gute Basis, der sich daraus zu einem praktikablen Steuerungsinstrument weiterentwickeln lässt.

2. Begriffliche Klärungen

Die Änderung der Haushaltssteuerung von der Input- zur Outputorientierung soll einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns leisten. Wichtiger Bestandteil dieser neuen Steuerung ist die Orientierung der Planung und der Bewirtschaftung der Ressourcen an Zielen, die politisch vorgegeben werden. Es ist dabei eine wesentliche Aufgabe der Verwaltung, für eine Zielerreichung zu sorgen. Insbesondere sollten zur Vermeidung von Ressourcenverschwendung von der Verwaltung keine widersprüchlichen Ziele verfolgt werden. Gleichzeitig ist mit dem Aufbau einer Zielhierarchie auch die Entwicklung und Definition von Kennzahlen zu verbinden, um die Einhaltung der Ziele zu überwachen.

Produkte

Produkte sind Ergebnisse des Handlungsprozesses einer Kommune, die in der eigenen Organisationseinheit nicht weiterverarbeitet werden, sondern an einen Empfänger ("Kunden") außerhalb der eigenen Organisationseinheit gehen (z.B. Personalausweis). Produkte sind ein wesentlicher Baustein des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens. Die Produktorientierung soll die zielorientierte Steuerung der Kommunen sowie die effiziente Nutzung der vorhandenen Ressourcen unterstützen.

Ziele

Um das aus der Delegation von Fach- und Ressourcenverantwortung durch die Bildung von Teilhaushalten resultierende Steuerungs- und Informationsdefizit zu kompensieren, müssen klare Leistungsziele mit den Budgetverantwortlichen fixiert werden. Dies erfolgt im Zuge des neuen Haushaltsaufstellungsverfahrens.

Ziele sind in der Zukunft wünschenswerte Zustände (z.B. die Verringerung der Wartezeiten in der Kfz-Zulassungsstelle). Ziele können durch quantitative Sollgrößen beschrieben wer-

den (z.B. Verringerung um 10 %), die in einem bestimmten Zeitraum (z.B. innerhalb eines Jahres) zu erreichen sind. Erst die Operationalisierung und Quantifizierung von Zielen ermöglichen letztlich eine tatsächliche Steuerung der Kommune.

Im Haushaltsvollzug werden regelmäßig Abweichungen zwischen Plan und Ist auftreten - entweder als Abweichungen in Kosten, z.B. geringere Energiekosten als geplant, oder als Abweichungen der Leistungsmenge, z.B. weniger Veranstaltungserlöse als geplant. Durch die flexibilisierte Bewirtschaftung in der Budgetierung werden Abweichungen zwischen Plan und Ist tendenziell zunehmen. Abweichungen sollten rechtzeitig erkannt und die zu Grunde liegenden Ursachen identifiziert werden. Danach werden alle Anstrengungen unternommen, um Budgetrahmen und vereinbarte Ziele einzuhalten.

Bei der Beurteilung und Analyse von Zielabweichungen sind beeinflussbare und nicht beeinflussbare Effekte zu unterscheiden. So wird die Abschaffung eines Leistungsgesetzes Fallzahlen und damit den Aufwand in der Sozialhilfe reduzieren. Dies wird jedoch meist nicht dem unmittelbaren Einsatz des Budgetverantwortlichen zuzurechnen sein. Werden dagegen durch eine Veränderung der Maßnahmenwahl im zulässigen gesetzlichen Rahmen nachhaltige Einsparungen erzielt, wird dies dem Einsatz des Budgetverantwortlichen bzw. den handelnden Personen zu verdanken sein. Bei der Unterscheidung zwischen beeinflussbaren und nicht beeinflussbaren Effekten sollte bereits im Vorfeld geklärt werden, wie in beiden Fällen mit Budgetabweichungen verfahren wird.

Ziele sollten grundsätzlich so formuliert werden, dass sich ihre Erreichung bzw. Nichterreichung feststellen lässt. Andernfalls lässt sich auch das Verhalten der Mitarbeiter in der Verwaltung nicht an den Zielen ausrichten. Die Ziele werden von Produktbereich zu Produktbereich wie auch von Kommune zu Kommune unterschiedlich sein. Um die Zielerreichung nachzuhalten und überprüfbar zu machen, sind quantitative und qualitative Leistungskennzahlen zu vereinbaren und festzulegen, die zielbezogen und steuerungsrelevant sind. Die konkrete Ausgestaltung bleibt dabei den Kommunen überlassen.

Die Überwachung der Ziele erfolgt in der Regel über Messgrößen wie Kennzahlen und Indikatoren. Diese Hilfsgrößen werden als Bestandteil des Haushaltsplans dort ausgewiesen.

Kennzahlen

Kennzahlen dienen im Wesentlichen zur Kontrolle des Grades der Zielerreichung im Rahmen des Verwaltungshandelns. Diese Kontrolle wird im Wege des Soll-Ist-Vergleiches durchgeführt. Kennzahlen werden betriebswirtschaftlich als jene Zahlen definiert, die quantitativ erfassbare Sachverhalte in konzentrierter Form wiedergeben. Sie setzen sich im Regelfall aus mindestens zwei Grundzahlen als mathematischer Bruch oder Prozentzahl zusammen. Zielvorgaben korrespondieren somit eng mit den Kennzahlen, denn jeder, der Kennzahlen sinnvoll anwenden will, muss auch wissen, welche Größen mit dieser Kennzahl gemessen werden und wie das Ergebnis der Messung zu interpretieren ist.

Im Gegensatz zur Privatwirtschaft sind viele Ziele in der öffentlichen Verwaltung nicht allein mit monetären Größen wie Gewinn, Umsatz o.Ä. zu messen. Die politisch gesetzten Ziele sollten gleichwohl überwacht werden können, wenn ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz zur Zielerreichung gewährleistet werden soll. Zur Konkretisierung der Zielsetzung und zur Überwachung der Zielerreichung ist der Einsatz von geeigneten Messgrößen erforderlich. Dabei sollten vorrangig Messgrößen eingesetzt werden, die direkt Auskunft über die Erreichung eines Ziels geben können. Solche Messgrößen, die als absolute oder relative Zahlen Verwendung finden, werden als Kennzahlen bezeichnet. Messgrößen, die die Zielerreichung nicht direkt dokumentieren, sondern lediglich einen Hinweis darauf geben können, weil sie

in Korrelation mit dem Ziel stehen und daher als Hilfsgröße für die Messung von Zielen geeignet erscheinen, werden als Indikatoren bezeichnet. Solche Indikatoren werden immer dann eingesetzt, wenn die Zielformulierung eine unmittelbare Messung der Zielerreichung nicht zulässt.

Auch wenn Kennzahlen ein unabkömmliches Instrument zur Beurteilung des Zielerreichungsgrades sind, muss in diesem Zusammenhang vor einer "blinden Kennzahlengläubigkeit" gewarnt werden. Jede Kennzahl kann nur Grundlage, niemals aber Ergebnis der Abweichungs- und Ursachenanalyse sein. Kennzahlen bedürfen dringend einer Bewertung durch entsprechende Fachkräfte, in der Regel sind das die zuständigen Führungskräfte oder erfahrene Controller.

Es ist deutlich geworden, dass Ziele einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns leisten können, wenn sie den beschriebenen Anforderungen entsprechend definiert werden. Sie verbessern die Steuerungsmöglichkeiten, erhöhen die Transparenz und sorgen gleichzeitig für ein effizienteres Arbeiten und eine Steigerung der Motivation der Mitarbeiter.

Voraussetzung dafür ist zunächst die Bildung von Teilhaushalten und die anschließende Aufgliederung der Teilhaushalte in Produkte. Mit der Definition von Zielen einhergeht ein verändertes Führungsverständnis, welches Verantwortung delegiert und damit gewährleistet, dass Entscheidungen unmittelbar am Ort der Aufgabenerledigung getroffen werden. Unabdingbare Voraussetzung für ein effizientes Arbeiten mit Zielen ist die Definition von Kennzahlen.

3. Vorgehen in Eitorf

Die oben ausführlich dargestellten Grundlagen des künftigen NKF Haushaltes wurden dem Rat der Gemeinde in seiner Sondersitzung am 21. Februar 2005 in einem Fachvortrag vorgestellt.

Der Rat der Gemeinde beschloss darauf hin, eine Arbeitsgruppe NKF zwischen Verwaltung und Politik einzusetzen. Aufgabe der Arbeitsgruppe war, die von der Verwaltung als Vorschlag gebildeten Produkte, Ziele und Kennzahlen, systematisch durchzuarbeiten, politisch zu bewerten und ggf. neu zu definieren. Der Arbeitsgruppe gehörten folgende Mitglieder an:

- CDU: Herren Müller und Ersfeld
- SPD: Herr Duldhardt
- FDP: Herr Liene; bzw. in Vertretung Herr Fürst
- GRÜNE: Herr Scholz
- BFE: Herr Meeser

In der Zeit zwischen dem 22. März 2005 und dem 10. August 2006 hat die Arbeitsgruppe insgesamt 15 mal getagt. Sämtliche Produkte, Ziele und Kennzahlen wurden in der Arbeitsgruppe durch die Produktverantwortlichen der Gemeindeverwaltung vorgestellt. In teilweise ausführlichen Diskussionen wurden die Vorschläge der Verwaltung diskutiert und den politischen Wünschen angepasst.

Das Ergebnis der Arbeit der Arbeitsgruppe findet sich in den überarbeiteten Produktbeschreibungen der Gemeindeverwaltung wieder. Sie sind als Anlage komplett dieser Verwaltungsvorlage beigefügt und sollen für die künftigen NKF Haushalte der Gemeinde Eitorf die Grundlage allen Arbeitens bilden.

Zur Kontrolle der Erreichung der Ziele, sollen die Kennzahlen künftig in sogenannten Quartalsberichten dem Hauptausschuss der Gemeinde vorgelegt und erläutert werden. Dabei hat die Arbeitsgruppe durchaus differenziert, zwischen Kennzahlen die quartalsweise und Kennzahlen, die lediglich einmal im Jahr bekannt zu geben sind.

Nicht jedes Ziel konnte mit einer Kennzahl versehen werden. Teilweise wurde auch bewusst auf deren Bildung verzichtet. Verwaltung und Arbeitsgruppe waren dabei einer Meinung, dass die Produkte, Ziele und Kennzahlen einem kontinuierlichen dynamischen Veränderungsprozess unterworfen sein werden. Sachverhalte werden sich weiter entwickeln, politische Ansichten und Mehrheiten sich möglicherweise ändern. Insofern mögen die nun vorgelegten Produkte, Ziele und Kennzahlen der erste wichtige Schritt hin zu einer veränderten Wahrnehmung und Steuerung der Gegebenheiten und der Probleme der Gemeinde Eitorf sein.

4. Anlage: Gebildete Produkte, Ziele und Kennzahlen