

- Beschluss**
 Wahl
 Kenntnisnahme

Vorlagen Nr. 20/005/2013

öffentlich

Fachbereich: Kämmerei Bearbeiter/in: Frau Anne Meyer	Datum: 07.03.2013 Az.: 20-12 My
---	------------------------------------

Beratungsfolge	Termine	Art der Entscheidung
Kreisausschuss	18.03.2013	Kenntnisnahme

Weiterentwicklung einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) beim Kreis Mettmann

- Finanzielle Auswirkung ja nein noch nicht zu übersehen
 Personelle Auswirkung ja nein noch nicht zu übersehen
 Organisatorische Auswirkung ja nein noch nicht zu übersehen

Der Kreisausschuss nimmt die Ausführungen der Verwaltung zur Kenntnis.

Fachbereich: Kämmerei Bearbeiter/in: Frau Anne Meyer	Datum: 07.03.2013 Az.: 20-12 My
---	------------------------------------

Weiterentwicklung einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) beim Kreis Mettmann

Anlass der Vorlage:

In der Vorlage 20/019/2012 hatte die Verwaltung über den aktuellen Stand der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung berichtet. Der Kreisausschuss hatte daraufhin die Verwaltung beauftragt, den Kreisausschuss über die weitere Entwicklung der Kosten- und Leistungsrechnung fortlaufend zu informieren.

Des Weiteren sollte die Verwaltung bis zum ersten Kreisausschuss im Jahr 2013 einen konkreten Zeit- und Maßnahmenplan vorlegen.

Sachverhaltsdarstellung:

Die KLR ist ein wichtiger Teilbereich des internen Rechnungswesens (vgl. auch § 18 Gemeindehaushaltsverordnung). In der Doppik ergänzt die KLR die Drei-Komponenten-Rechnung aus Ergebnisrechnung, Finanzrechnung und Bilanz. Hierbei ist die KLR vor allem mit der sich aus dem Produkthaushalt ergebenden Ergebnisrechnung verknüpft. Die Daten aus der Ergebnisrechnung werden für die KLR aufbereitet und dort dann zu verschiedenen Zwecken (z.B. zu Kontroll- und Kalkulationszwecken) weiterverarbeitet.

Beim Aufbau eines Konzeptes für die flächendeckende Weiterentwicklung der KLR sind folgende Zielsetzungen und Zwecke zu beachten:

- Eine Steigerung des Kostenbewusstseins durch die Verbindung der Leistungsverantwortung mit der Kostenverantwortung,
- die Schaffung von Kostentransparenz,
- eine Verbesserung von Steuerung und Kontrolle,
- die Kalkulation von Gebühren und Entgelten,
- eine Unterstützung für Auswertungen zu Kennzahlen (Zieldefinitionen)
- die Lieferung von Informationen für eine Entscheidung hinsichtlich Eigenerstellung oder Fremdvergabe sowie
- die Auskunftserteilung über einzelne Projekten (auch amtsübergreifend)

Für die Verwaltung des Kreises Mettmann bedeutet die Weiterentwicklung der KLR, dass die Selbstkosten für die hier erstellten, an die Bürgerinnen und Bürger abgegebenen Leistungen exakter ermittelt werden können. Zum Einen bezieht sich dies auf größere Leistungseinheiten wie die Kantine bzw. die anderen Betriebe gewerblicher Art (Altpapier, Vermessung, Gutachterausschuss, Parkraumbewirtschaftung). Des Weiteren dienen diese Angaben auch zur Ermittlung der Selbstkosten von einzelnen „Endprodukten“ wie die Zulassung von Fahrzeugen, Ausstellung oder Entzug eines Führerscheins, Abwicklung von Betreuungsleistungen, amtsärztliche Untersuchungen oder Einschulungsuntersuchungen.

Zudem ist es über die detaillierten Angaben der KLR auch möglich, eine Kostenübersicht für amtsübergreifende Projekte (z.B. Expeditionen ins neanderland – Destinationsmarketingkonzept, Neubau Verwaltungsgebäude 2) zu erhalten.

Hierbei ist zu beachten, dass nicht nur die entstandenen Kosten, sondern auch die abgegebenen Leistungseinheiten detailliert erfasst werden müssen. Dies sind dann entsprechend der

oben genannten Beispiele die „Anzahl der Mittagessen in der Kantine“, die „Anzahl der An-/Um-/Abmeldungen der Kraftfahrzeuge, die „Anzahl der entsprechenden Bescheide oder Untersuchungen“.

Die Erfassung und die Eingabe dieser Informationen in das Buchungssystem bedeutet zunächst erhebliche Mehrarbeit für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die Auswertungen, die die Buchungssoftware zukünftig liefern kann, werden qualitativ besser und damit informativer. Dies führt dazu, dass bspw. über eine Abfrage des Kostenträgers alle Kosten- und Leistungen dargestellt werden können, die innerhalb der gesamten Verwaltung angefallen sind.

Bei der Einführung der neuen Finanzsoftware Anfang 2012 wurde bereits in einigen Pilotbereichen der Verwaltung ein grobes Rahmenkonzept für die KLR im Hinblick auf die buchungs-technische Umsetzung erarbeitet. Derzeit wird die KLR bereits in folgenden Ämtern/Bereichen eingesetzt:

- Amt für Informationstechnik (Amt 16; s.a. Vorlage 16/003/2012)
- Liegenschaftsamt (Amt 23)
- Rechts- und Ordnungsamt (Amt 32; Gebührenhaushalt Notarztsystem)
- Amt für Verbraucherschutz (Amt 39)
- Umweltamt (Amt 70; Gebührenhaushalt Abfallentsorgung).

Von diesen Pilotbereichen liegen folgende Zwischenberichte vor:

Im Amt für Informationstechnik wird bereits seit 2003 eine Kosten- und Leistungsrechnung geführt, um die dort entstehenden Kosten besser steuern, optimieren und nachweisen zu können. Auslöser war die Gründung der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung ME-BIT. Der Detaillierungsgrad der KLR ist hoch und die Einsatzfelder sind vielfältig (interne Leistungsverrechnung, Preisermittlung, Planungsunterstützung, Wirtschaftlichkeitsvergleiche, Auftragskalkulation und -abwicklung sowie IT-Controlling). Im Amt 16 wird neben den traditionellen Kostenrechnungssystemen Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung zusätzlich eine Prozesskostenrechnung geführt, da die Informationstechnik zu den Verwaltungsbereichen gehört, in denen die Gemeinkosten häufig höher als die Einzelkosten sind. Bei der Prozesskostenrechnung werden die mit der Leistungserstellung verbundenen Prozesse genauer analysiert und mit Prozesskostensätzen hinterlegt.

Die besonderen Herausforderungen der KLR im Amt für Informationstechnik bestehen darin, die Anforderungen an die Transparenz der KLR-Informationen und den Pflegeaufwand für die Systeme miteinander abzuwägen und dabei den goldenen Mittelweg zwischen zu grober und zu detaillierter Strukturierung zu finden. Des Weiteren müssen die Kostenrechnungsinformationen mit den Daten der Bestandsverwaltung (IT-Inventarverwaltung von Hardware, Software, Verträge und Softwarelizenzen) verknüpft werden. Zudem sind die IT-Finanzdaten, die auf verschiedenen Systemen erzeugt werden, zu integrieren.

Insgesamt bleibt für das Amt 16 festzuhalten, dass die Anforderungen an eine Kosten- und Leistungsrechnung komplex sind und die Pflege der KLR-Instrumente aufwendig ist (ca. ½ Stelle im Regelbetrieb). Die KLR ist jedoch schon aufgrund der geteilten Verantwortung von Fachamt (für die Nutzung) und des Amtes 16 (für die Leistungserstellung) für die Wirtschaftlichkeit der Informationstechnik unverzichtbar.

Im Liegenschaftsamt wird die KLR seit dem Jahr 2004 im Bereich der Gebäude mit dem Ziel angewendet, eine Gesamtkostenbetrachtung pro Gebäudestandort vornehmen zu können und mit Blick in die Zukunft entsprechend zu steuern und zu optimieren. Die notwendigen Daten werden über einen sogenannten Vorkontierungsvordruck erfasst und über wenige Handgriffe im Rahmen der Buchung ins Finanzsystem eingepflegt. Dieser Eingabeprozess stellt eine geringfügige Mehrarbeit dar, die über das vorhandene Personal abgedeckt werden konnte. Durch die vorhandene Datenlage im System konnten für den Bereich des Gebäudemanagements tagesscharfe Auswertungen erfolgen und zeitnahe Reaktionen waren somit möglich. Im Zuge der neuen Finanzsoftware Anfang 2012 wurde die KLR für die Gebäude überarbeitet. Die Kostenträger wurden erweitert und bestimmte Gebäudebereiche, z. B. Turnhallen, können

detaillierter betrachtet werden und bei Besonderheiten kann gezielter reagiert werden. Die Kostenstellen werden über prozentuale Verteilschlüssel allen Kostenträgern zugeordnet. Für den Bereich der Straßenunterhaltung und für den Bereich der Naherholung wurde am Bauhof erstmals eine KLR eingeführt. Die Erfassung der Tätigkeiten erfolgt anonymisiert im System. Über sogenannte Tätigkeitsnachweise, die täglich von den Mitarbeitern am Bauhof geführt werden, erfolgt die Zuordnung aller Arbeitszeiten zu den gebildeten Kostenstellen und /oder -trägern für diesen Bereich und eine weitere Aufgliederung in sogenannte Arbeitsaufträge (Tätigkeitsorte). Beispielhaft kann zum Kostenträger „Fahrbahn“ über den Arbeitsauftrag eine konkrete Kreisstraße ausgewertet werden, sowohl hinsichtlich der Personal- als auch der entstandenen Sachkosten. Über die im System hinterlegten Stundenverrechnungssätze werden bei Eingabe der Tätigkeitsberichte automatisch die Personalkosten ermittelt. Eine Einzelauswertung je Mitarbeiter ist nicht möglich und auch nicht beabsichtigt.

Über diese Tätigkeitsberichte werden auch die Arbeiten erfasst, die die Mitarbeiter des Bauhofes für Dritte (andere Bereiche des Amtes, andere Ämter etc.) erbringen. Alle Leistungen werden verursachungsgerecht dargestellt und können zukünftig intern produktscharf zugeordnet und verrechnet werden. Soweit bislang möglich, wurden routinemäßige Standardprozesse mit Werten hinterlegt und müssen nicht mehr einzeln eingegeben werden. Die Eingabe der Tätigkeitsberichte gestaltet sich etwas aufwendiger und der Korrekturbedarf der Angaben ist derzeit immer noch hoch. In diesem Zusammenhang ist es wichtig zu erwähnen, dass eine frühzeitige Einbindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in die vorbereitenden Überlegungen zur Einführung einer KLR notwendig ist und die Akzeptanz der künftigen Anwendung erhöht.

Eine produktscharfe und verursachungsgerechte Zuordnung der Kosten der Gebäude ist ebenfalls seitens des Liegenschaftsamtes beabsichtigt. Die genaue Vorgehensweise muss noch abgestimmt werden. In diesem Zusammenhang ist auch beabsichtigt, die Tätigkeiten der Handwerker und Hausmeister produktscharf den einzelnen Ämtern des Hauses zuzuordnen.

Momentan ist die KLR am Bauhof in der sogenannten Einführungs- und Erprobungsphase. Es wird davon ausgegangen, dass erst nach Ablauf eines kompletten Jahres eine solide Datenbasis vorliegt, die weitergehende Betrachtungen ermöglicht.

Die Standardisierung von wiederkehrenden Maßnahmen und die Bildung von Produktivitätskennzahlen werden in Abhängigkeit der Entwicklung der KLR am Bauhof Zug um Zug umgesetzt. Die Detailgenauigkeit bestimmt den Aufwand, den die Anwendung der KLR mit sich bringt. Hier empfiehlt es sich aus den Erfahrungen des Liegenschaftsamtes nicht zu detailliert zu starten. Zunächst sollten nur die notwendigsten Daten erfasst werden; je nach weiterer Bedarfslage kann der Detaillierungsgrad dann gesteigert werden.

Das Liegenschaftsamt unterstützt aus den vorgenannten Gründen ausdrücklich die Fortführung der KLR.

Im Rechts- und Ordnungsamt ist die KLR für den Gebührenhaushalt „Notarztsystem“ eingesetzt. Nach dem Rettungsgesetz NRW ist der Kreis als Träger des Rettungsdienstes verpflichtet, eine bedarfsgerechte und flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen der Notfallrettung einschließlich der notärztlichen Versorgung sicherzustellen. Hierzu bestehen Verträge mit den Krankenhäusern. Das Notarztsystem des Kreises besteht im Wesentlichen aus einer kostendeckenden Gebührenrechnung. Zum Aufwand zählen insbesondere Zahlungen an die Krankenhäuser, die das Notarztpersonal stellen sowie an die Feuerwehren für das Fahrpersonal der Notarztefahrzeuge (Rettungsassistenten) sowie für die Fahrzeuge, Beschaffungskosten für medizinisch-technische Geräte und Kosten für Medikamente und Verbrauchsmaterialien.

Für die Inanspruchnahme von Notarzt und Notarzteinsatzfahrzeug sind von den Nutzern Gebühren zu entrichten, die bei Versicherten in der Regel von den Krankenkassen übernommen werden. Zu beachten ist weiterhin, dass die Gebühren durch die fünf Notarztstandorte (Stadtverwaltungen) im Kreis vereinnahmt und an den Kreis weitergeleitet werden. Auf der Basis der Ausgaben und der Gebühreneinnahmen wird eine jährliche Abrechnung erstellt sowie eine Kalkulation für das kommende Jahr aufgestellt, die ggf. in einer neuen Gebührensatzung mündet.

Bislang wurden im Sachgebiet Bevölkerungsschutz eigene Haushaltslisten geführt, in denen sämtliche Zahlungsvorfälle manuell erfasst werden mussten, um eine Aufteilung und Zuordnung der Kosten beispielsweise auf die einzelnen Notarztstandorte oder Rettungswachen zu

ermöglichen. Für die Pilotphase der Kosten- und Leistungsrechnung wurden im Amt 32 im Wesentlichen KLR-Konten für die 10 Rettungswachen im Kreis und für die Notarztstandorte eingerichtet.

Bei Berechnungen, Analysen wie z. B. der Abrechnung des Notarztsystems, Beantwortung von Fragen der Kostenträger oder der Aufstellung des Haushalts, sind die KLR-Auswertungen zu einer großen Hilfe geworden. Als Fazit ist für das Amt 32 festzuhalten, dass die Kosten- und Leistungsrechnung dabei hilft, Arbeit und Zeit zu sparen, da die Notwendigkeit entfällt, manuelle Berechnungen vorzunehmen und separate Haushaltsüberwachungslisten zu führen.

Im Amt für Verbraucherschutz wird die KLR bereits seit vielen Jahren geführt. Ursprünglich war vorgesehen, mit der Stadt Düsseldorf im Bereich der chemischen Lebensmitteluntersuchung eine Abrechnung auf Basis der KLR vorzunehmen. Da eine gemeinsame Basis für die Nutzung der KLR zur Abrechnung nicht gefunden werden konnte, wird die KLR nunmehr zur internen Kostenkontrolle eingesetzt.

Hierzu werden in der Produktgruppe 04 „Verbraucherschutz/Veterinärwesen“ sowohl eine KLR auf Vollkostenbasis als auch vereinfachte Verfahren verwendet. Es erfolgt eine Verteilung der Kosten und Erlöse, die direkt im Fachamt anfallen. Eine automatische Verbuchung bspw. der Personalkosten ist derzeit nicht möglich; hier muss eine manuelle Eingabe und Verteilung erfolgen.

Die Einführung der KLR im Amt 39 war sehr zeitaufwändig und erforderte die notwendigen Fachkenntnisse. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass eine Vollkostenrechnung ohne dv-technische Unterstützung nur mit einem hohen Arbeitsaufwand zu führen ist. Grundsätzlich hält das Amt 39 die Einführung einer KLR für sinnvoll, wenn die Ämter einen Nutzen aus den in der KLR-erfassten Daten ziehen können. Für das Amt 39 wäre dies der Fall, wenn sich die zu fertigenden Kostenrechnungen und Gebührenbedarfsberechnungen direkt aus den vorhandenen Kostenstellen und Kostenträgern ergeben würden.

Derzeit sind die vorhandenen Daten im Amt 39 nur teilweise nutzbar, da nicht alle Kosten und Erlöse erfasst sind bzw. erfasst werden können. Eine zeitintensive, manuelle Aufbereitung der nicht erfassten Daten ist noch erforderlich.

Im Umweltamt (Amt 70) wird mithilfe der KLR die Gebührenkalkulation für die Abfallentsorgung erstellt. Der Kreis betreibt als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger für die Entsorgung häuslicher Abfälle eine kostenrechnende Einrichtung.

Bei der Gebührenbedarfsberechnung werden jedoch andere Bemessungskriterien zugrunde gelegt als bei der herkömmlichen KLR-Berechnung. Z.B. erfolgt keine verursachungsgerechte Aufteilung der Gemeinkosten auf verschiedene Kostenträger. Folglich werden die diesbezüglichen Möglichkeiten der Finanzsoftware vom Amt 70 nicht benötigt und somit auch nicht genutzt. Dies gilt auch für die Mittelbewirtschaftung, da unterjährig keine vollständige Abrechnung von tatsächlichen Entsorgungsleistungen erfolgt, sondern in bestimmten Bereichen Abschlagszahlungen auf vereinbarte Abschlagsmengen geleistet werden. Demzufolge müssen auch Abfallmengenstatistiken weiterhin über separate Excel-Listen geführt werden. Derzeit genügt die Ergebnisplanung und -rechnung auf der für die KLR-Belange des Fachamtes definierten Produkt- und Sachkontenbasis den Anforderungen an eine effiziente und transparente Mittelbewirtschaftung sowie der KLR in vollem Umfang.

Im Laufe des vergangenen Jahres wurde seitens der Kämmerei im Rahmen des Umstellungsprozesses auf die neue Finanzsoftware viele Gespräche mit den Fachämtern geführt, um die notwendigen Systemeinstellungen für die Verbuchung auf Kostenträgern und Kostenstellen gemeinsam zu erarbeiten und im System entsprechend einzurichten. Der insgesamt sehr arbeitsintensive und zeitaufwändige Systemumstellungsprozess hat lediglich eine sporadische Beschäftigung mit der KLR zugelassen, so dass zunächst die größeren Schwierigkeiten bei der Verbuchung in den Fachämtern behoben wurden. Demzufolge ist auch der Beschluss des Kreisausschusses vom 06.10.2011 auf Grundlage des Antrages der FDP-Fraktion vom 15.09.2011 noch nicht umgesetzt; zur Zeit wird nach einer systemtechnischen Lösung gesucht, die entsprechenden Parameter (gesetzliche Aufgaben, Pflichtaufgaben, freiwillige Aufgaben) bei der Buchung mit einzugeben.

Die bisherigen Erfahrungen in den Fachämtern machen die Problematik einer möglichst einheitlichen Weiterentwicklung der KLR deutlich, dass die Pilotbereiche als ausgesuchtes Spiegelbild der Verwaltungsvielfalt nur bedingt miteinander vergleichbar sind. Alle diese Erwartungen -u.a. auch die des Kreistages- muss nun die Verwaltung bei der Gesamtkonzeption der KLR beim Kreis Mettmann berücksichtigen.

Aufgrund des dargestellten vielschichtigen Aufgabenspektrums ist festzustellen, dass es sich um eine übergreifende Aufgabe handelt, die gemeinsam mit den Fachämtern und entsprechender softwaretechnischer Unterstützung bewältigt werden muss. Die bisherigen Erfahrungen in den Fachämtern zeigen deutlich, für die fachliche Betreuung der KLR dezentrale Personalkapazitäten vorhanden sein müssen. Diese Kolleginnen und Kollegen sollten über betriebswirtschaftliche Kenntnisse und deren aufgabebezogene Zusammenhänge verfügen. Um aussagefähige und valide Daten durch die KLR zu gewinnen, ist es wichtig, dass die Buchungen in den Fachämtern mit den entsprechenden Buchungsattributen erfolgen. Diese erweiterten Buchungskennnisse liegen zur Zeit nur in einigen Ämtern vor. Mit Blick auf die ansonsten in den Fachämtern erforderlichen qualifizierten Personalressourcen ist mit der Einführung einer flächendeckenden KLR auch eine Zentralisierung der Buchhaltung zu prüfen.

Bei der flächendeckenden Einführung der KLR, scheint es geboten, auch den umfangreichen Produktkatalog zu überdenken, über den derzeit der Kreishaushalt abgebildet wird. Die Verbindung des externen Rechnungswesens (Produkthaushalt des Kreises) mit dem internen Rechnungswesens (KLR) ist durch eine entsprechend abzustimmende Gliederung zu gewährleisten. Mit der flächendeckenden Einführung der KLR und den damit verbundenen Möglichkeiten der Informationsgewinnung wird eine detaillierte Aufteilung im Produkthaushalt nicht mehr erforderlich sein. Beispielsweise sind derzeit im Produktbereich 03 „Schulträgeraufgaben“ die Berufskollegs und die Förderschulen jeweils einzeln als Produkt dargestellt. In der KLR handelt es sich hierbei um Kostenträger, die auf der internen Ebene (KLR) abgebildet werden können. Voraussichtlich könnte mit dieser Umstrukturierung der Produkthaushalt um etwa ein Drittel gestrafft werden.

Insgesamt machen die aufgeworfenen Fragestellungen deutlich, dass es sich bei der Weiterentwicklung der KLR sich um ein komplexes Gefüge handelt, und die tatsächlichen Auswirkungen hinsichtlich Arbeitseinsatz und Softwareunterstützung noch nicht absehbar sind.

In der Vorlage 20/019/2012 wurde über die personellen Veränderungen und längerfristige Vakanzten informiert. Mittlerweise sind einige Stellen wiederbesetzt -insbesondere die Amtsleiterstelle- und es steht nunmehr noch die Nachfolgebesetzung der Abteilungsleiter an. Nach Diskussion in Verwaltung und im Kreistag wurde im Rahmen des Stellenplans für das Jahr 2013 eine Stelle für die Weiterführung der Kosten- und Leistungsrechnung eingeplant. Diese Stelle unterliegt auch dem Deckelungsbeschluss zu den Personalkosten. Da über Einsparungen im gesamten Dezernat die Personalkosten für diese Stelle im laufenden Jahr erwirtschaftet werden müssen, ist mit einer Besetzung der Stelle frühestens ab dem 3. Quartal 2013 zu rechnen.

Sobald die personelle Verstärkung durch die Besetzung der KLR-Stelle erfolgt ist, wird die Entwicklung eines Grobkonzeptes für die flächendeckende Einführung der KLR beim Kreis Mettmann inklusive der erforderlichen systemtechnischen Anforderungen umgesetzt. Um zeitnah und effizient ein solches Konzept erstellen zu können, wird der Kreis Mettmann sich mit den umliegenden Kommunen und Kreisen zwecks Abstimmung in Verbindung setzen. Bei diesem Gesamtprozess ist es unentbehrlich, sowohl die Querschnitts- als auch die Fachämter mit einzubinden.

Perspektivisch ist bereits für das Jahr 2014 geplant, die KLR im Amt für Verbraucherschutz auf der bisherigen Basis vertiefend weiterzuentwickeln und das gesamte Amt buchungstech-

nisch in die KLR einzubinden. Hierbei werden insbesondere Konkretisierungen der Kostenträgerebene vorgenommen und die Auswertungsmöglichkeiten optimiert.

Für noch festzulegende Bereiche der Verwaltung wird im Jahr 2014 angestrebt, diejenigen Anwendungsbereiche herauszuarbeiten, die sich für einen Einstieg in die KLR eignen. Hierbei können insbesondere einnahmewirksame Aufgabengebiete wie z.B. im Straßenverkehrsamt in den Blick genommen werden. Die mit der Einführung der KLR verbundenen softwaretechnischen Erfordernisse sind zu berücksichtigen.

Die Verwaltung wird den Kreisausschuss über die weitere Entwicklung der Kosten- und Leistungsrechnung auch zukünftig aktuell informieren.