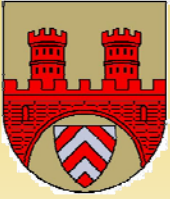




Neuerung des Konzerns Stadt Bielefeld - Finanzen und Controlling -

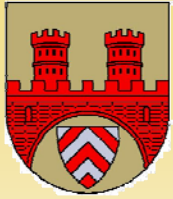
Erfahrungsbericht

Horvath Controller Forum 2006



Inhaltsübersicht

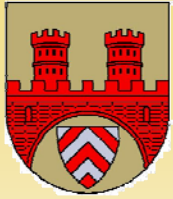
- 1. Bielefeld als Oberzentrum Ostwestfalens**
2. Neues Steuerungsmodell (NSM) hat eine lange Tradition...
3. Stärken und Schwächen der klassischen Verwaltungssteuerung
4. NKF als strategische Chance für Optimierung
5. Der Bielefelder Weg zum NKF / Ausblick



Bielefeld als Oberzentrum Ostwestfalens

- 1214 erste Erwähnung als Stadt
- Heute 328.000 Einwohner
- 258 km²
- Kreisfreie Stadt im Regierungsbezirk Detmold
- Wirtschaftliche und kulturelle Metropole in der Region Ostwestfalen-Lippe
- 10 Stadtbezirke
- Seit 1969 Universitätsstadt

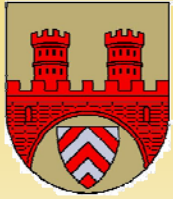




Bielefeld als Oberzentrum Ostwestfalens

- Verwaltungshaushalt: 750 Mio. € bei 40 Mio € Unterdeckung in 2006
- Vermögenshaushalt: 63 Mio €
- HSK 2006-2010; 2006 erstmalig genehmigt; Altfehlbeträge kumuliert: ~350 >Mio €
- ca. 34 Mio € Gewinnabführungen von städt. Gesellschaften

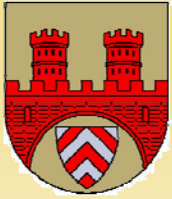




Bielefeld als Oberzentrum Ostwestfalens

- Kernverwaltung (34 Ämter) gegliedert in 6 Dezernate mit Dez. Oberbürgermeister
- 4 größere Eigenbetriebe
- 60 rechtlich selbstständige mittelbare oder unmittelbare Beteiligungen unter dem Dach der BBVG
- Personalausgaben 2006:
142 Mio €
- 4.218 Beschäftigte in der Kernverwaltung
- Website: www.bielefeld.de

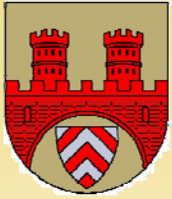




Anstöße für Verwaltungsreform auch in Bielefeld

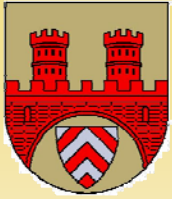
- Mehrere Reformwellen u.a. getrieben durch kommunale Spitzenorganisationen wie KGSt, Bertelsmann-Stiftung zur Einführung eines NSM seit Mitte der achtziger Jahre
- Druck von Medien (z.B. Städte-Rankings)
- Vorbilder im Ausland (Niederlande, Neuseeland, USA)
- Druck der Bevölkerung zur Umorientierung: weniger hoheitlich mehr kundenorientiert!
- Steigende Leistungsanforderungen bei sinkenden Haushaltsmitteln zwingen zu aktiver Gegensteuerung: mehr Effektivität und Effizienz, Aufgabenkritik, Standards, Outsourcing.....?

Aber: Verwaltungsreform und NSM wurden in den letzten Jahren durch die Bewältigung der Finanzkrise in den Hintergrund gedrängt!

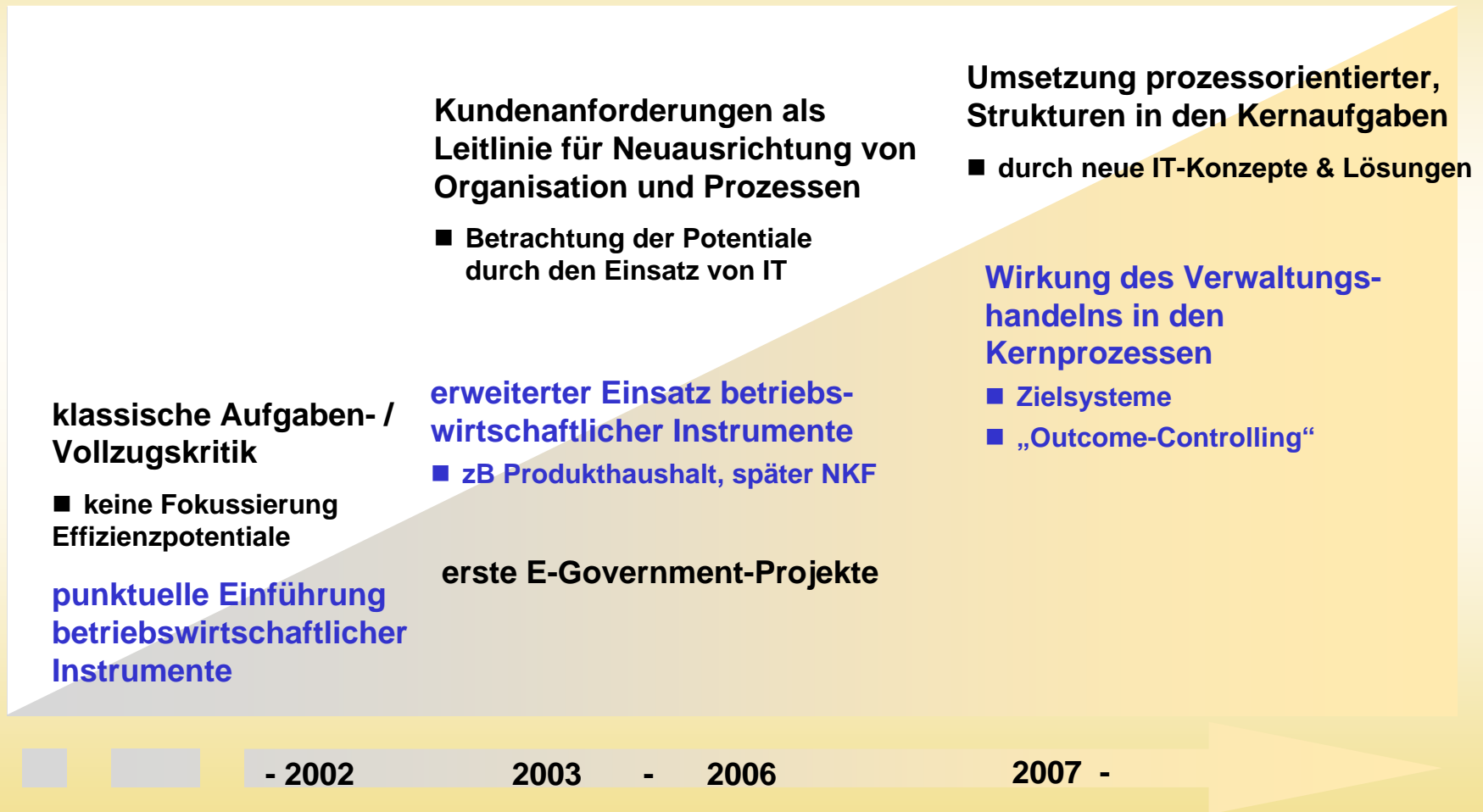


Traditionelle Schwachstellen „alter“ Verwaltungssteuerung

- Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung (organisierte Unverantwortlichkeit)
- Fehlende Transparenz:
 - Leistungsprogramme / Produkte / Ziele (mehrdimensional)?
 - Kosten?
 - Ergebnisse / Qualität?
 - Effektivität /Effizienz?
- Inputorientierte Steuerung durch die Politik: „Kanaldeckelsyndrom“
- Kein Berichtswesen (Kennzahlen, Indikatoren), unzureichende Kostenrechnung
- Unklare Zielkonzeption und –planung, keine Überwachung der Zielerreichung möglich



Evolution der Verwaltungsmodernisierung

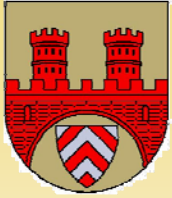




Leitlinien für eine moderne Verwaltungsorganisation

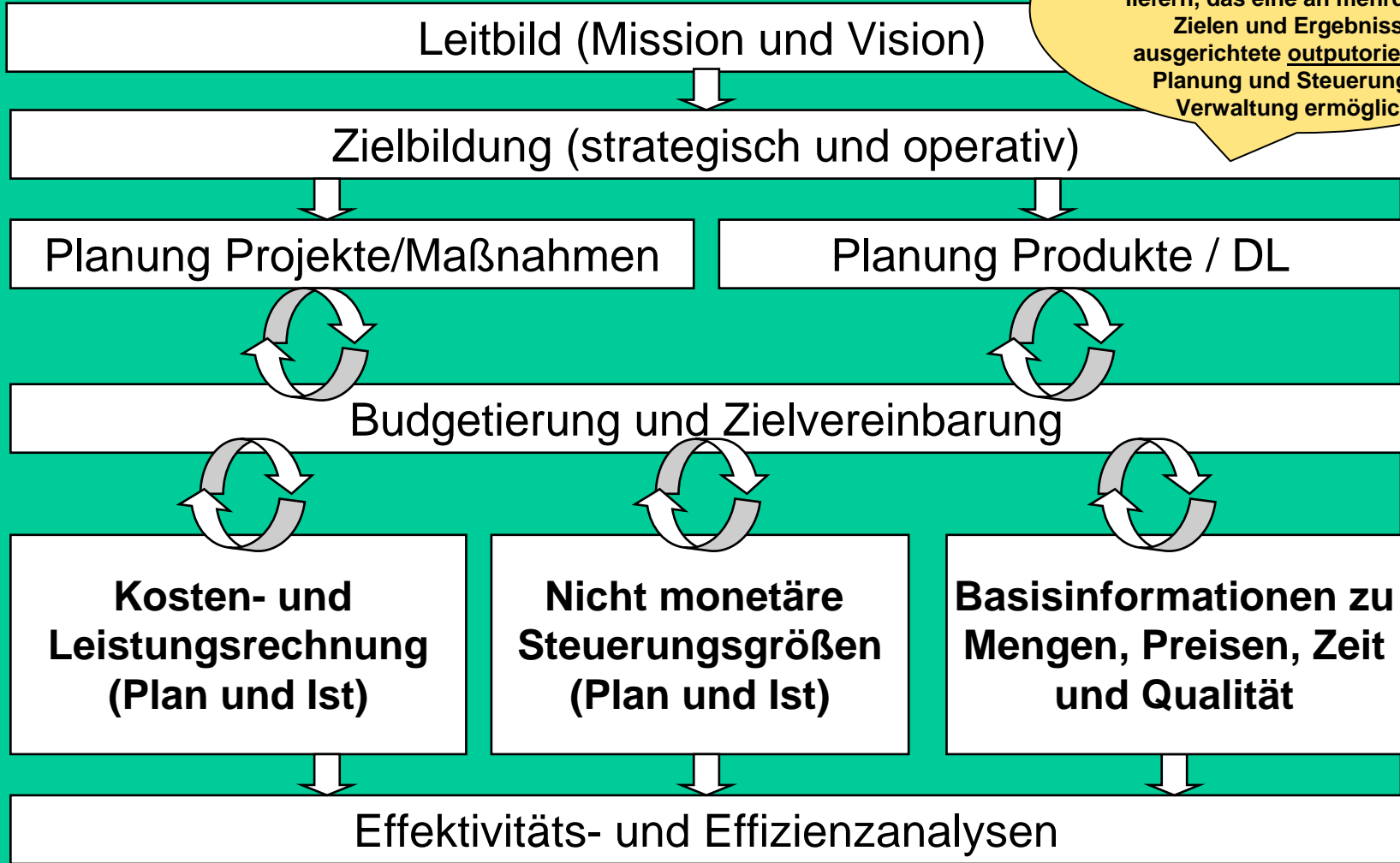
- Umbau der Verwaltung von einer Ämter- in eine Prozessstruktur
- Neue Formen der Ablauforganisation, z.B. Etablierung von Front- & Backoffices
- Neue Rollen für Verwaltungsmitarbeiter, z.B.
 - Dienstleistungszentren, Bürgeramt, Fallmanager
- Operative und strategische Steuerung der Verwaltungsaktivitäten

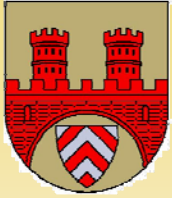
EFFIZIENZ & TRANSPARENZ IN DEN KERNPROZESSEN



Controlling ist ein integrierter Planungs- und Steuerungsansatz

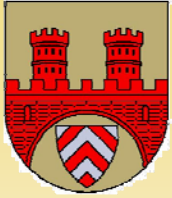
Controlling soll das System der Werkzeuge und Informationen liefern, das eine an mehrdimens. Zielen und Ergebnissen ausgerichtete outputorientierte Planung und Steuerung der Verwaltung ermöglicht.



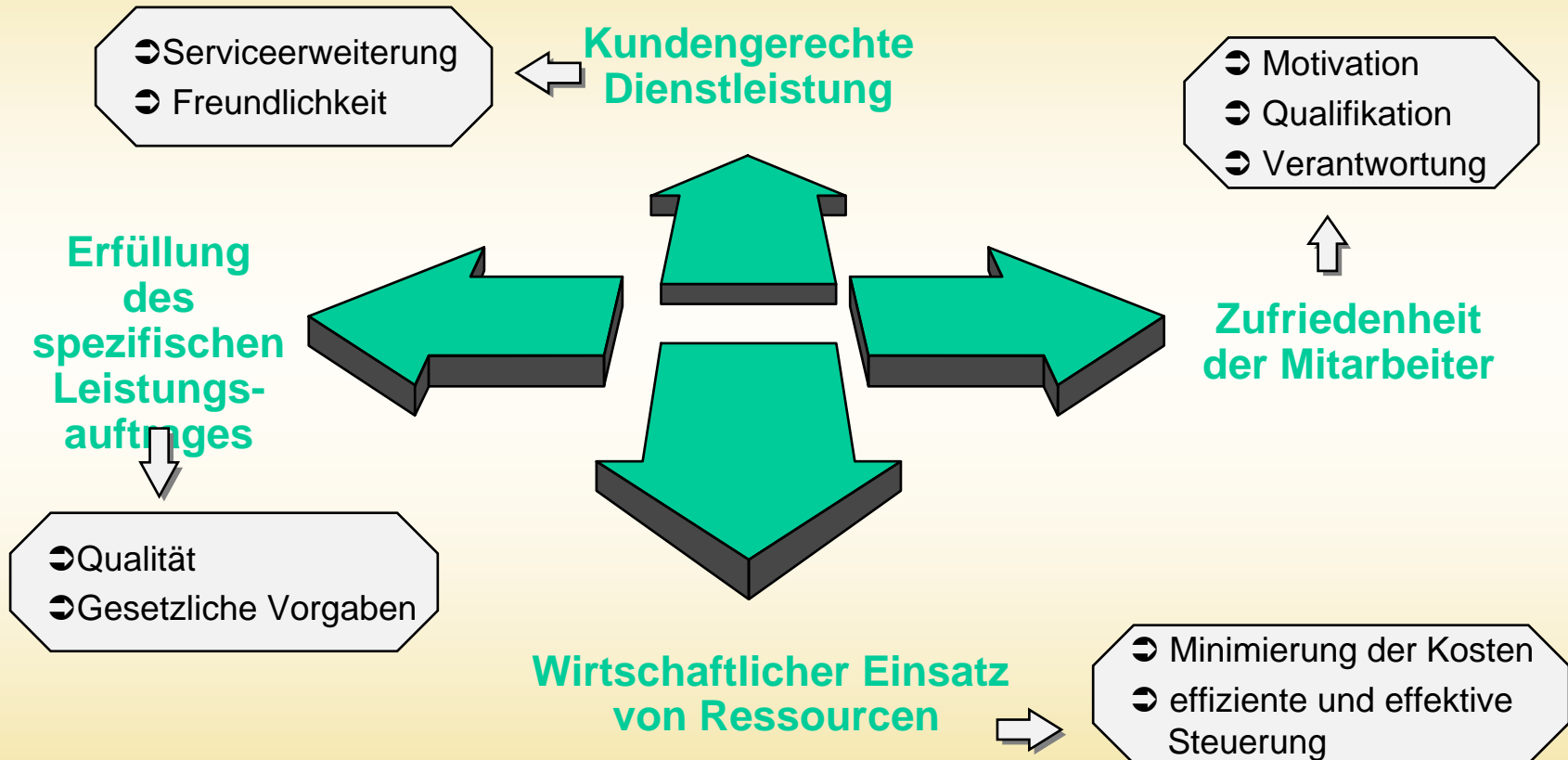


Bielefelder Beispiele

- Definition von Zielsystemen incl. Messgrößen für ein Berichtswesen
- Aufbau von Produkthaushalten für einzelne Ämter
- Einführung Finanzberichtswesen
- Aufbau Kosten- und Leistungsrechnung
- Ausbau Controllingorganisation
- Flächendeckende Umstellung auf SAP
- Reorganisation Konzern Stadt Bielefeld
 - Reorganisation der Kernverwaltung: Trennung Auftraggeber / Auftragnehmer
 - Ausgründung von Sondervermögen (EB, EBE)
- Steuerung: Handbuch für Managementregeln, Kontraktmanagement



Beispiel: Definition mehrdimensionaler Zielsysteme

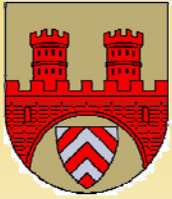


Nur die klar formulierte Zielkonzeption und –planung ermöglicht eine erfolgreiche Steuerung!



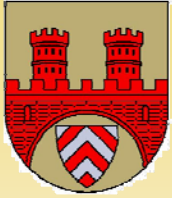
Beispiel: Produkthaushalt

- Aufbau von kameralen Produkthaushalten für einzelne Ämter auf freiwilliger Basis seit 2001 bis 2008 (geplant)
- Parallele Führung von Budgethaushalt und Produkthaushalt für Piloten
- Budgethaushalt bleibt führendes System (Beratung, Beschluss, Jahresrechnung)
- Etabliertes Finanzberichtswesens für Budgethaushalt wurde beibehalten
- Parallele Einführung ProduktHH und KLR (Synergien)
- Abschluss von Zielvereinbarungen steht noch aus



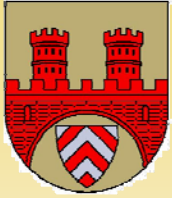
Beispiel: Produkthaushalt

- Zur Steuerung einer Organisationseinheit ist es wichtig, dass sowohl der Input als auch der Output bekannt sind:
 - Die Ressourcenverbräuche, die zur Erstellung des Outputs benötigt werden, müssen ermittelt und verursachungsgerecht zugeordnet werden
 - Die Qualität und Quantität des Outputs müssen bekannt sein.
 - Erst dann ist die Input-Output-Relation darzustellen und zu bewerten
- Darstellung der Planungen, Unterjährige Überprüfung durch Plan- / Ist-Vergleich möglich
- Steuerungsmöglichkeit bis auf Produktebene?!
- Das Nebeneinander vom bisherigen Finanzbericht und Produktbericht sollte es perspektivisch nicht mehr geben



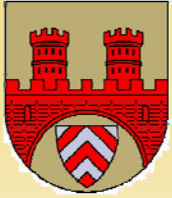
Beispiel: Produkthaushalt

- Schon die Umstellung auf einen kameralen Produkthaushalt eröffnet den Entscheidungsträgern wesentlich verbesserte Steuerungsinformationen: Budgetierung am Output orientiert
- Transparenz des städtischen Verwaltungshandelns wird verbessert
- Ziel ist die allgemeinverständliche und prägnante Erläuterung der Produktgruppe bzw. des Produkts
- Inhalte der Leistungs- und Zielvereinbarungen sind die Darstellung des Inputs und Outputs unter Berücksichtigung der produktorientierten Ziele und entsprechender Kennzahlen
- Aufgabe ist es, die vom Rat beschlossenen Vorgaben und Ziele möglichst vollständig und effizient abzubilden und umzusetzen
- Produktorientierte Gliederung des Haushalts erleichtert die Vergleichbarkeit zwischen den Kommunen



Beispiel: Finanzberichtswesen

- Aufbau von „FiBi“ parallel zum Budgethaushalt IT-gestützt
- Finanzcontrolling (Input): Vergleich Zuschussbedarf/Überschuss zur Kassensituation (Soll-Ist-Vergleich)
- Personalausgabe/Sonderhaushalte separat abgebildet
- Integrierte Planwerte (%-Satz monatlich) dezentral festgelegt und anschließend zentral fixiert
- Parallel zur Budgetausführung besteht Berichtspflicht
- 4-stufiger Aufbau: Abteilung (monatlich), -Amt-Dezernat-GesamtHH (Quartal)



Beispiel: Ausbau KLR

- Ratsbeschluss 1997: Aufbau flächendeckender KLR ist zu forcieren
- Ziel: Vollständige Kostenermittlung und Wirtschaftlichkeitssteuerung für erbrachte Leistungen
- Ratsbeschluss 1999: Einführung IS-PS für HH-Wirtschaft mit SAP-Modulen CO (Kostenrechnung) und PS (Projektsteuerung)
- Flächendeckende einheitliche Bereitstellung ab 2001
- Beginn mit 6 Piloten (100,210,120,370,460,470)
- Ist-Kostenrechnung auf Vollkostenbasis, sämtliche Kosten werden direkt oder indirekt auf Kostenträger über PSP-Elemente kontiert
- Planung IS-PS im kameralen HH, Übergang in CO angedacht
- Alle OE (ohne EB) in einem geschlossenen Kostenrechnungskreis abgebildet



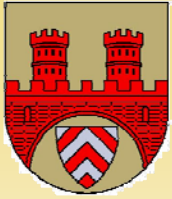
Beispiel: SAP-Umstellung bis 2001

- Anlass war die Ablösung des alten Finanzwesens: Millennium-Umstellung, Euro-Einführung
- Machbarkeitsstudie, Grundsatzbeschluss
- Ziel: Integriertes Rechnungswesen für Haushalt, Sondervermögen und städtische Beteiligungen aufbauen für den Konzern Stadt
- Zentraler Betrieb der SAP-Anwendungen auf gemeinsamer Plattform im Rechenzentrum der Stadtwerke Bielefeld
- Umstellung als Big-Bang-Szenario



Vor NKF: Stärken des Steuerungsprozesses

- Budgetierung (Budgethaushalt) / dezentrale Ressourcenverantwortung, keine Sammelnachweise mehr
- Unterjähriges Finanzberichtswesen für Verwaltungshaushalt / Wirtschaftspläne
- Interne Leistungsverrechnung
Serviceleistungen identifiziert, bepreist und verrechnet
- Umlage der Overheadkosten „Steuerungsumlage“
- Erste Piloten für einen Produkthaushalt, Piloten für KLR
- Anlagevermögen fast vollständig erfasst und bewertet (EB)
- Liquiditätsbericht „FiBi“
- SAP Infrastruktur für kamerales und doppisches Rechnungswesen
- Controllingfunktionen in Stäben, in Ämtern und Betrieben zentrales Controlling, Bauinvestitionscontrolling, Beteiligungscontrolling



Vor NKF: Schwächen des Steuerungsprozesses

- Eingeschränkte Ressourcenverantwortung für Personalbudgets
- Zentrale Eingriffe in die dezentrale Verantwortung, fehlende (mittelfristige) Budgetsicherheit wegen HSK
- Unzureichende Transparenz über Leistungsseite und echte Kosten
- Unscharfe Rollen und Zuständigkeiten (zentral vs. dezentral) „Wer vereinbart was mit wem?“
- Kein funktionsfähiges Zielvereinbarungssystem trotz Budgetverantwortung
- Serviceleistungen sind bepreist, aber nicht an Marktpreisen orientiert
- Fehlendes Benchmarking zu anderen Kommunen / Markt
- Berichtswesen nicht ausreichend aussagefähig
- Planung erfolgt über Haushalt, nicht über KLR



Das Modellprojekt Doppischer Kommunalhaushalt NRW

„Neues Kommunales
Finanzmanagement -
Eckpunkte der
Reform“

Innenministerium
NRW vom Mai 1999

Ausgangspunkt für
die Reform des
Haushaltsrechts in
NRW

Kennzeichen und Schwächen des
gegenwärtigen Haushaltsrechts:

- Inputorientierung
- primär Einnahmen- und
Ausgabenrechnung
- nicht zeitgemäße Gliederung
- mangelnde Flexibilität



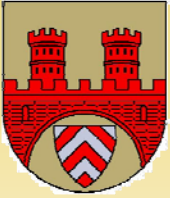
Das Modellprojekt Doppischer Kommunalhaushalt NRW

„Neues Kommunales Finanzmanagem ent - Eckpunkte der Reform“

Innenministerium
NRW

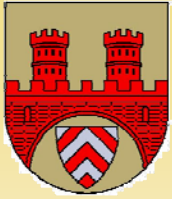
Zehn Eckpunkte für die Reform

- Unterstützung der Budgetierung
- zeitgemäße Haushaltsgliederung umsetzen
- Steuerung durch Leistungsvorgaben verbessern
- Umsetzung des Ressourcenverbrauchskonzepts
- Zuordnung von Ressourcen zu Leistungen
- vollständige Abbildung von Vermögen und Schulden
- systemkonformen Buchungsstil einführen (Doppik)
- Basis für Berichtswesen und Controlling verbessern
- Steuerung der Beteiligungen integrieren, Vereinheitlichung des Rechnungswesens im „Konzern Kommune“
- modernes Finanzmanagement für die Zukunft schaffen



NKF: Was passiert?

- ▶ **Einführungszeitpunkt NKF** entsprechend den gesetzlichen Vorschriften zum 01.01.2009. Die **Haushaltsplanung** beginnt hierfür ab dem II. Quartal 2008.
- ▶ **Grobkonzepte** für die Umsetzung im SAP wurden anhand der Musterlösung der SAP AG mit externer Beratung erarbeitet
- ▶ Der zukünftige **NKF-Haushalt** wird auf der Ebene der **Produktgruppen** abgebildet. Dabei wird der Produktrahmen der NKF-Modellkommunen mit **rd. 100 Produktgruppen** zu Grunde gelegt. Einzelprodukte werden im Haushalt grundsätzlich nur über Kennzahlen abgebildet!
- ▶ **Gestaltung** des Produkthaushaltes wurde erarbeitet.
- ▶ Der **Planungsprozess** wurde abgestimmt.
- ▶ Ein zielgruppenspezifisches **Qualifizierungskonzept** wurde erstellt.



Welche Ziele sollen mit dem NKF in Bielefeld erreicht werden?

▶ Output-Orientierung

- Darstellung von **Zielen** des Verwaltungshandelns und
- Messung bzw. Dokumentation der Zielerreichung („Output“) über **Kennzahlen** im **Produkthaushalt**

▶ Erhöhte Transparenz und Wirtschaftlichkeit

- Nachweis des kommunalen Vermögens und dessen Finanzierung in der **Bilanz**
- periodengerechte Darstellung des gesamten Ressourcenaufkommens und des gesamten Ressourcenverbrauchs

▶ Intergenerative Gerechtigkeit

- Umstellung des kameralen Rechnungswesen auf das **Drei-Komponenten-System: Bilanz, Ergebnisrechnung, Finanzrechnung**. Der Haushaltsausgleich erfolgt zukünftig über die Ergebnisrechnung.
- An die Stelle von Einnahmen/Ausgaben treten **Ertrag/Aufwand**.
- Für erst später zahlungswirksam werdende Belastungen werden **Rückstellungen** gebildet (z. B. für Pensionen und Instandhaltungen)
- Sicherung der **dauerhaften Leistungsfähigkeit**



Zuordnung der ProdGrp/ Verantwortlichkeiten

Produktbereichs- übersicht

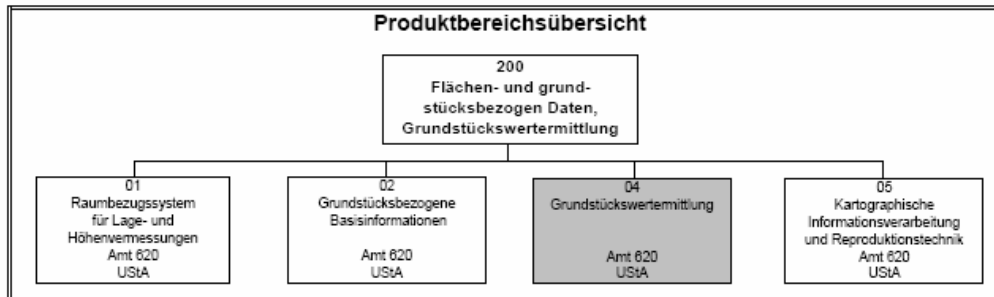
Inhalte der Produkt Gruppen:

- Beschreibung
- Zielsetzung
- Zielerreichung
- Zielgruppe
- Besonderheiten im HJ

Anlage 2

Haushaltsplan 2005 - Produktgruppenplan -

Produktbereich:	200 Flächen- und grundstücksbezogene Daten, Grundstücksneuordnung
Produktgruppe:	04 Grundstückswertermittlung
zuständige Organisationseinheit:	Vermessungs- und Katasteramt
verantwortliche/r Dezernent/in:	Gregor Moss, Dezernat 4
Produktgruppenverantwortliche/r:	AL Vermessungs- und Katasteramt



Inhalte der Produktgruppe:

Beschreibung:

Die Grundstückswertermittlung ist eine Pflichtaufgabe nach dem BauGB und der Gutachterausschussverordnung NRW. Sie bietet der Wirtschaft, Verwaltung, Sachverständigen und dem Bürger eine neutrale Information über den Grundstücksmarkt. Der Gutachterausschuss in der Stadt Bielefeld ist eine Landesbehörde. Seine Mitglieder werden von der Bezirksregierung bestellt.

Die Stadt Bielefeld als Gebietskörperschaft, bei der der Gutachterausschuss gebildet wird, hat für die Arbeit des Gutachterausschusses eine Geschäftsstelle einzurichten und mit dem erforderlichen Personal und den notwendigen Sachmitteln auszustatten.

Zielsetzung:

Ziel ist es, Transparenz auf dem örtlichen Grundstücks- und Immobilienmarkt zu schaffen.

Zielerreichung:

Die Auswertung der Grundstückskaufverträge des Vorjahres wird bis Ende Januar / Anfang Februar eines jeden Jahres abgeschlossen.

Die Gutachterausschussitzung für den Beschluss über die Bodenrichtwertkarte findet im Februar eines jeden Jahres statt, die Herausgabe des Grundstücksmarktberichtes bis spätestens 31.03. eines jeden Jahres.

Mündliche und telefonische Bodenrichtwertauskünfte werden sofort erteilt, schriftliche innerhalb eine Woche.

Schriftliche Auskünfte aus der Kaufpreissammlung werden innerhalb einer Woche erteilt.

Die Erledigungsdauer für Gutachten beträgt max. 4 Monate (Bearbeitungsdauer wird immer mit dem Auftraggeber bei Auftragseingang abgestimmt)

Die Erledigungsdauer für gutachterliche Stellungnahmen (ohne Beteiligung des Gutachterausschusses) beträgt max. 4 Wochen (Bearbeitungsdauer wird immer mit auftraggebender Stelle /

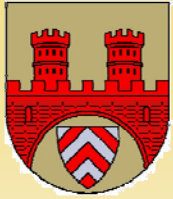
Behörde abgestimmt)

Zielgruppe:

Bau- und Immobilienwirtschaft, Finanzunternehmen, Behörden, Justiz, Sachverständige, BürgerInnen innerhalb und außerhalb Bielefelds

Besonderheiten im Haushaltsjahr:

Im Haushaltsjahr 2005 wird eine neue Software zur Erfassung und statistischen Auswertung von Kaufverträgen eingeführt.

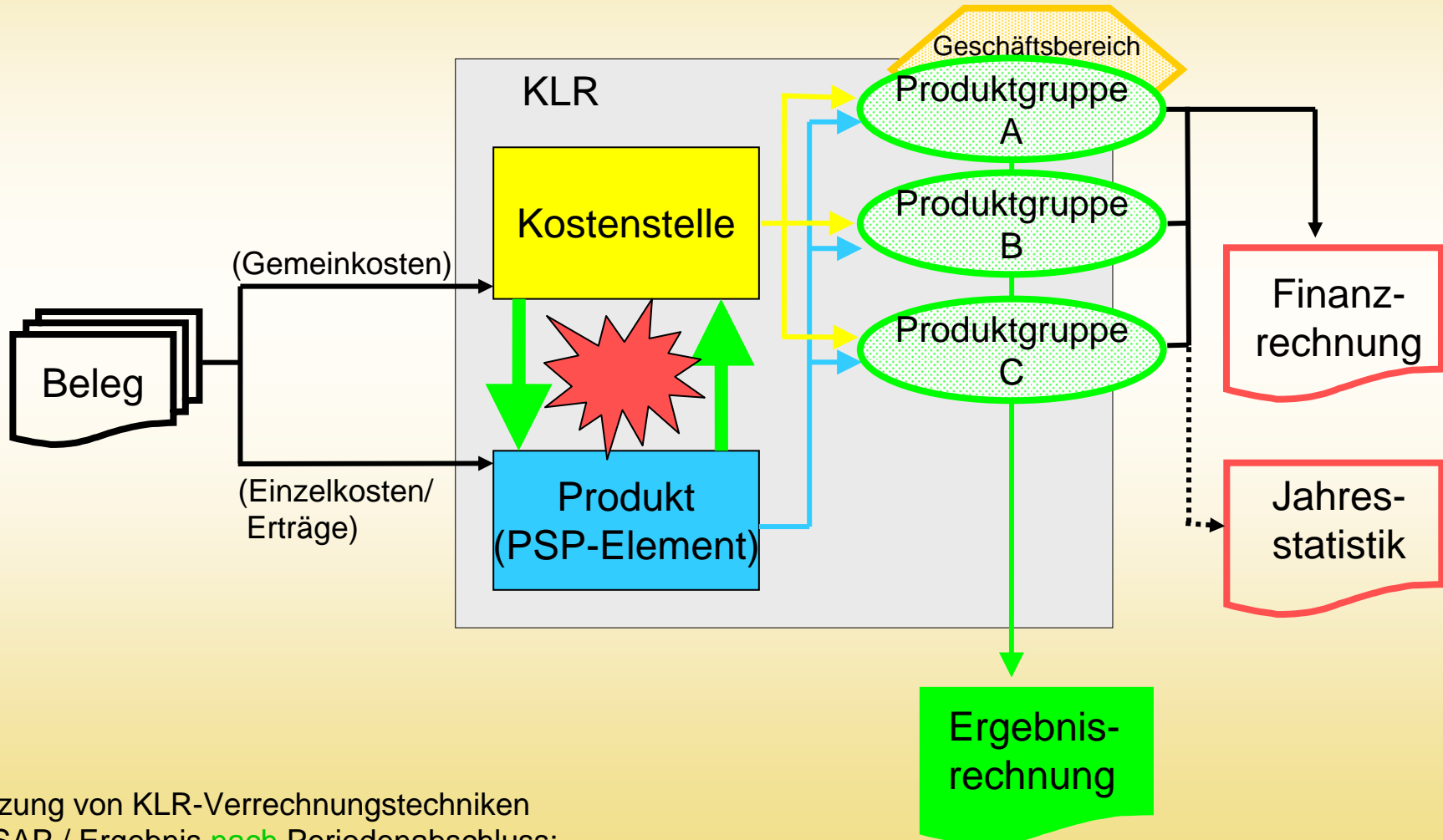


NKF: Grobkonzept „Planung und Steuerung“

- ▶ Die Grobkonzepte sind auf der Basis der SAP-Musterlösung erstellt.
- ▶ Die Musterlösung verfolgt das Ziel, mit möglichst minimalem Erfassungsaufwand die Prozesse des NKF abzubilden (Ableitungsstrategie).
- ▶ So werden z. B. aus einer Buchung der Beamtenbezüge in der Kostenrechnung der Ergebnisplan und der Finanzplan mitbebuht.
- ▶ Produktgruppen werden in der
 - Teilergebnisrechnung (-planung) über Profit-Center
 - Teilfinanzrechnung (-planung) über Finanzstellenabgebildet.
- ▶ Die Haushaltsplanung beginnt auf Kostenstellen und Produkten! Von hier erfolgt die Überleitung in die Ergebnis- und Finanzrechnung.
- ▶ Unterschiedliche Planungsphasen (Mittelanmeldung, Verwaltungsentwurf usw.) werden durch entsprechende Planversionen für den Ergebnisplan und Budgetversionen für den Finanzplan abgebildet.

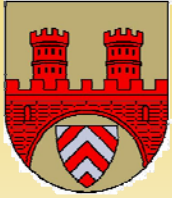


NKF: Grobkonzept „Planung und Steuerung“



Nutzung von KLR-Verrechnungstechniken
im SAP / Ergebnis nach Periodenabschluss:

→ Teilergebnisplan/rechnung entspricht nicht mehr Teilfinanzplan/rechnung



Fazit

- Trotz NSM ist in der Politik und Verwaltung ein Trend zur Steuerung über Geldströme verankert (Inputorientierung)
- Die gesetzlich verpflichtende Einführung macht Diskussionen über den Sinn und Zweck obsolet!
- Die Verständlichkeit des NKF ist aber noch nicht flächendeckend vermittelt, Qualifizierung wird zu einem kritischen Erfolgsfaktor
- NKF ist nicht nur ein Wechsel des Rechnungsstils, sondern bietet die einmalige Chance zur Verbesserung der Steuerungsqualität: Strategisches Ziel der NKF-Einführung ist die Verbesserung der Steuerung zur Hebung von Effizienzpotenzialen
- Um einen Gesamtüberblick für eine funktionierende Steuerung zu gewinnen kommt der Erstellung des Konzernberichts eine wichtige Bedeutung zu.



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!