



|                     |                  |            |     |
|---------------------|------------------|------------|-----|
| Vorlage Nr.: 10/229 |                  | 01.12.2004 |     |
| Berichtsvorlage     |                  | öffentlich |     |
| für den             | Berichterstatter | Sitzung am | TOP |
| Kreistag            | Kreisdirektor    | 17.12.2004 | 13  |

## Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) in der Kreisverwaltung (Zwischenbericht)

**Beschlussvorschlag:** ./.

### Erläuterungen zur Sach- und Rechtslage:

(Bei Maßnahmen mit Auswirkungen auf Umwelt, Gleichstellung oder Finanzen ist in den Erläuterungen darauf besonders einzugehen)

### Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in der Kreisverwaltung Recklinghausen - Zwischenbericht zum 30.11.2004

Mit Kreistagsbeschluss vom 28.10.2002 wurde der Landrat beauftragt, die künftigen Reformschritte zur Verwaltungsmodernisierung zu gestalten. Ein umfassender und wichtiger Teil dieser Reformschritte befasst sich mit einer Modernisierung des Kommunalen Rechnungswesens im Rahmen der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF).

Aktuell hat der nordrhein-westfälische Landtag am 10.11.2004 das Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement verabschiedet. Das Gesetz ist im Gesetz- und Verordnungsblatt NRW Nr. 41 vom 24.11.2004 abgedruckt.

Die Kreisverwaltung hat bereits sehr früh mit der Erarbeitung der erforderlichen Grundlagen zur Einführung des NKF begonnen. Nachdem nun die gesetzlichen Grundlagen geschaffen wurden, kann der in der Kreisverwaltung Recklinghausen eingeleitete Umstellungsprozess fortgesetzt werden.

In dieser Vorlage wird über die Umsetzung des o. g. Kreistagsbeschlusses unter Fokussierung auf die finanzwirtschaftlichen Ziele und die Einführung des NKF unter Berücksichtigung der Landesvorgaben zum Stand 30.11.2004 berichtet. Dieser Bericht knüpft an den Zwischenbericht in der Kreistagssitzung am 07.07.2003 an.

| Ämter | Amtsleiter/in     | Dezernent/in | Kreisdirektor | Landrat   |
|-------|-------------------|--------------|---------------|-----------|
| 10    | gez. Schlathöller | gez. Klöter  | gez. Scholze  | gez. Welt |
| 20    | gez. Dynak        |              |               |           |
|       |                   |              |               |           |

|                        |                                                   |     |                                                 |        |
|------------------------|---------------------------------------------------|-----|-------------------------------------------------|--------|
| Beratungs-<br>ergebnis | <input type="checkbox"/> gemäß Beschlussvorschlag |     | <input type="checkbox"/> abweichender Beschluss |        |
|                        | <input type="checkbox"/> einstimmig               | Ja: | Nein:                                           | Enth.: |

## 1. Projektorganisation

In Umsetzung des seinerzeitigen Kreistagsbeschlusses wurde zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) folgende Projektorganisation gewählt:

Es wurden 4 Teilprojektgruppen eingerichtet, die sich themenspezifisch mit der Erarbeitung von Grundlagen und Konzepten zu den einzelnen Bausteinen des NKF befassen:

- Teilprojekt Kosten- und Leistungsrechnung
- Teilprojekt Controlling/ Produkte
- Teilprojekt Anlagenbuchhaltung
- Teilprojekt Umsetzung Rechnungswesen

Die Teilprojektgruppen haben bereits im ersten Halbjahr 2003 ihre Arbeiten aufgenommen.

Sie arbeiten der **Leitungsgruppe** NKF unter Vorsitz des Kreisdirektors bzw. operativem Vorsitz des Abteilungsleiters 20.1 (Amt für Finanzen und Wohnungswesen) zu, die die Arbeitsergebnisse fachlich berät und für die Zusammenführung der Einzelergebnisse sorgt.

Sämtliche Vorschläge werden der **Koordinierungsgruppe**, bestehend aus dem Amtsleiter des Haupt- und Personalamtes, dem Amtsleiter des Amtes für Finanzen und Wohnungswesen und der Projektleitung zugeleitet, die die Vorschläge aus den Teilprojekten vorberät und diese dann der Verwaltungsführung mit Stellungnahme und Entscheidungsvorschlag vorlegt.

Die fachliche Begleitung erfolgt weiterhin durch die Citkomm Services der KDVB Hellweg-Sauerland.

In den Ämtern wurden zwischenzeitlich **NKF-Beauftragte** benannt, die die derzeitigen Budgetbeauftragten ablösen werden. Diese Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden durch entsprechende Schulungen frühzeitig auf die neuen Aufgaben im Rahmen des NKF vorbereitet (Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling, Produktpflege, Aufstellung und Abschluss der Teilbilanzen).

## 2. Teilprojektgruppen – Ziele und Arbeitsergebnisse

Die Arbeitsergebnisse der unter Ziffer 1 genannten Teilprojektgruppen sind im Folgenden aufgeführt:

### **a) Teilprojekt Controlling/Produkte**

Das Teilprojekt hat die Ziele

1. **Überarbeitung des Kreisproduktplanes** unter Berücksichtigung der Vorgaben des Landes
2. **Erarbeitung eines Controllingkonzeptes** für die Kreisverwaltung.

Bindeglied der beiden Ziele ist die Festlegung von Zielen und Kennzahlen für die Produkte. Hier ist ein Schwerpunkt der Arbeit des Teilprojektes zu sehen. Wesentlicher Aspekt eines Controllingkonzeptes ist der Aufbau eines aussagekräftigen Berichtswesens für verschiedene Adressatenkreise (Kreistag, Verwaltungsführung, Führungskräfte in der Verwaltung).

Bei der Überarbeitung des Kreisproduktplanes ergibt sich folgender Verfahrensstand:

Der Produktrahmenplan des Landes NRW liegt seit Ende 2003 vor (eine weitere Modifizierung gab es noch im April 2004). Dieser Rahmenplan stellt eine wichtige Arbeitsgrundlage für die Projektarbeit dar.

Die Teilprojektgruppe Controlling / Produkte hat in einer Entwurfsfassung den Produktrahmenplan des Landes NRW auf die Verhältnisse der Kreisverwaltung Recklinghausen übertragen. (bis April 2004)

Diesen Entwurf hat die Teilprojektgruppe bis zum September 2004 mit allen Fachämtern abgestimmt.

Dezernenten und Amtsleiter der Kreisverwaltung Recklinghausen wurden in zwei Veranstaltungen (März und November 2004) über den Stand der Produktbildung informiert.

Die mit den Ämtern abgestimmte Fassung des Produktplans dient nun als Grundlage für den nächsten Arbeitsschritt, das **Erstellen detaillierter Produktbeschreibungen**. Aufgrund der Erkenntnisse aus den Produktbeschreibungen kann sich noch Änderungsbedarf für den Produktplan ergeben.

### Zwischenergebnis

Der **Produktplan** der Kreisverwaltung Recklinghausen liegt zwischenzeitlich in einer mit den Ämtern abgestimmten Übersichtsform vor. Darin sind Struktur und Anzahl von Produktbereichen, Produktgruppen und Produkten festgelegt.

Es ergeben sich folgende **Produktbereiche**:

|    |                                                     |
|----|-----------------------------------------------------|
| 11 | Innere Verwaltung                                   |
| 12 | Sicherheit und Ordnung                              |
| 21 | Schulträgeraufgaben                                 |
| 31 | Soziale Hilfen                                      |
| 36 | Kinder-, Jugend- und Familienhilfe                  |
| 41 | Gesundheitsdienste                                  |
| 42 | Sportförderung                                      |
| 51 | Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformationen |
| 52 | Bauen und Wohnen                                    |
| 53 | Ver- und Entsorgung                                 |
| 54 | Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV                  |
| 55 | Natur- und Landschaftspflege                        |
| 56 | Umweltschutz                                        |
| 57 | Wirtschaft und Tourismus                            |
| 61 | Allgemeine Finanzwirtschaft                         |
| 71 | Stiftungen                                          |

Der Produktbereich 25 (Kultur) entfällt für die Kreisverwaltung Recklinghausen.

Die Anzahl von Produktbereichen, Produktgruppen und Produkten hat sich im Vergleich zur erstmaligen Produktbildung in der Kreisverwaltung wie folgt entwickelt:

|                        | 1998 | 2004 |
|------------------------|------|------|
| <b>Produktbereiche</b> | 41   | 16   |
| <b>Produktgruppen</b>  | 82   | 67   |
| <b>Produkte</b>        | 167  | 128  |

Im Rahmen des nächsten Arbeitsschrittes werden Ziele und Kennzahlen zu den Produkten beschrieben, die erste Grundlage für das anschließend zu entwickelnde Controllingkonzept sein werden. Ziel ist es, bis Ende des 2. Quartals 2005 hierzu einen qualifizierten Zwischenstand zu erreichen.

## **b) Teilprojekt Anlagenbuchhaltung**

Zu den Aufgaben des Teilprojekts gehören

- die Erarbeitung einer Inventurrichtlinie,
- die Durchführung der Vermögenserfassung,
- die Bewertung des erfassten Vermögens und
- Aufbau und Sicherstellung der Pflege einer Anlagenbuchhaltung.

Das Teilprojekt Anlagenbuchhaltung hat sich zunächst mit der **Erstellung einer Inventurrichtlinie für den Kreis Recklinghausen** und der Entwicklung eines **Handbuchs für die körperliche Inventur** des beweglichen Vermögens beschäftigt. Richtlinie und Handbuch wurden im Oktober 2003 fertig gestellt und innerhalb des Hauses bekannt gemacht. Im Anschluss wurden die Inventurarbeiten des zentralen Erfassungsteams für das bewegliche Vermögen durch die Teilprojektgruppe inhaltlich begleitet. Diese Erfassung des beweglichen Vermögens ist nahezu abgeschlossen, so dass mit der Bewertung dieser Vermögensgegenstände begonnen werden kann.

Parallel zu den laufenden Inventurarbeiten beschäftigte sich die Teilprojektgruppe mit der **Erfassung und Bewertung des unbeweglichen Vermögens**. Dabei sind drei große Bereiche zu unterscheiden:

- Grundstücke,
- Gebäude und
- Infrastrukturvermögen (insbes. Kreisstraßen).

Diese Positionen werden den größten Teil des Vermögens des Kreises Recklinghausen darstellen.

Die **Ersterfassung der Grundstücke und Gebäude** durch das Amt für Gebäudewirtschaft (23) ist abgeschlossen; allerdings sind noch Detailarbeiten erforderlich.

Mit der **Bewertung der Gebäude** wurde durch die kommunale Bewertungsstelle des Katasteramtes (62) begonnen. 5 der 22 Standorte sind bereits bewertet, 2 weitere Standorte werden zurzeit bearbeitet.

Hinsichtlich des **Infrastrukturvermögens** muss unterschieden werden in den Grund und Boden der Straßen und den eigentlichen Straßenaufbau. Der **Grund und Boden** der Straßen wird in Zusammenarbeit der Ämter 23 und 62 erfasst, in Innen- und Außenbereich eingeteilt und in digitale Karten übertragen. Anhand dieser digitalen Karten kann anschließend die Bewertung erfolgen. Allerdings ziehen diese Erfassungsarbeiten in Teilbereichen Klärungsbedarf hinsichtlich der Eigentumsregelungen nach dem Straßen- und Wegegesetz nach sich. Die Abarbeitung dieser Sachverhalte wird noch einige Zeit in Anspruch nehmen.

Die **Kreisstraßen** wurden durch die Mitarbeiter des Bauhofs (Amt 66) mittels Befahrungen erfasst. Dabei wurden nicht nur Straßendurchmesser, -oberfläche und Belag, sondern eine Vielzahl von Daten, z.B. Rad- und Gehwege, Abläufe, Verkehrszeichen, Rinnen, Borde, Leitpfosten etc. erfasst. Diese Daten sollen später auch für eine exakte Kostenrechnung Anwendung finden.

Zurzeit werden die Straßen anhand ihres Zustandes (z.B. neu, große Setzrisse o. ä.) in verschiedene Abschnitte eingeteilt. Aus dieser Einteilung ergeben sich später die Restnutzungsdauer des Straßenabschnittes und die Bewertung für die Eröffnungsbilanz. Bis heute sind ca. 100 km der Kreisstraßen in Abschnitte eingeteilt und bewertet. Darüber hinaus erfasst das Amt 66 zeitgleich sowohl die Lichtsignalanlagen als auch die Brückenbauwerke.

#### **Fazit:**

Die **notwendigen Arbeiten** zur Erfassung und Bewertung des Vermögens für die Eröffnungsbilanz **erfolgen zielgerichtet** und mit hoher Motivation; erste Ergebnisse liegen vor, weitere werden in absehbarer Zeit folgen.

#### **c) Teilprojekt Kosten- und Leistungsrechnung**

Ziel im Teilprojekt ist es weiterhin, eine funktionierende Kosten- und Leistungsrechnung mit allen erforderlichen Modulen (z.B. interne Leistungsverrechnung), welche den Anforderungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements standhält und insbesondere den neuen Produktrahmenplan des Landes berücksichtigen soll, aufzubauen. Des Weiteren war zunächst geplant zum 01.01.2004 in drei Bereichen eine vollständige Kosten- und Leistungsrechnung aufzubauen. Diese Zeitplanung musste jedoch korrigiert werden, da Probleme bei der Umstellung der Software dies erforderten und der Produktrahmenplan des Landes im Dezember 2003 noch einmal geändert worden ist (s. Ausführungen zu Teilprojekt Controlling/ Produkte), so dass keine Planungssicherheit mehr gegeben war. Die Einführung wurde daher zurückgestellt und der Schwerpunkt der Projektarbeit auf die Erarbeitung von **Richtlinien zur Internen Leistungsverrechnung** gesetzt.

Die Bearbeitung der Richtlinien zur Internen Leistungsverrechnung steht kurz vor dem Abschluss, erfordert u. a. aber noch die Unterstützung durch mehrere Ämter des Hauses (Erarbeitung von Personalschlüsseln, Quadratmeterschlüssel,...) und die hausinterne Abstimmung.

Der zweite Schwerpunkt der Projektarbeit lag auf der Vorbereitung und Durchführung einer **Schulung** für die Mitarbeiter der Kreisverwaltung, die die **Kosten- und Leistungsrechnung** durchführen (NKF-Beauftragte). Diese Schulung wurde im Herbst 2004 durchgeführt, so dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über identisches theoretisches Wissen verfügen und anwenden können. In einem solchem Rahmen soll auch die Einführung der Internen Leistungsverrechnung publiziert werden.

In der nahen Zukunft wird die Zusammenarbeit mit dem Teilprojekt Controlling/Produkte im Mittelpunkt stehen, um ein aussagekräftiges **Berichtswesen** aufzubauen. Des Weiteren müssen die Ergebnisse der Anlagenbuchhaltung in die Kostenrechnung einfließen, um diese zu vervollständigen.

#### d) Teilprojekt Umsetzung Rechnungswesen

Die **doppische Buchführung** ist das **zentrale Element** der Einführung des Neuen kommunalen Finanzmanagements (NKF). Viele Ergebnisse der anderen NKF-Teilprojekte fließen hier mit dem Ziel zusammen, zum 01.01.2007 eine Eröffnungsbilanz für die Kreisverwaltung Recklinghausen zu erstellen. Die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens wird das bisherige kamerale Buchungssystem vollständig ablösen. Somit stellt diese Umstellung einen Jahrhundertmeilenstein in der zukünftigen Aufstellung von Haushaltsplänen, in deren Beschlussfassung durch den Kreistag sowie der Rechnungslegung dar.

Das **Ziel des Teilprojektes** wurde wie folgt formuliert:

„Schaffung der technischen, organisatorischen und personellen Infrastruktur zur Umstellung des Kreises Recklinghausen auf den doppischen Haushalt. Auf der Basis des zu erstellenden Inventars ist die Konsolidierung der Aktiv- und Passivposten in der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2007 vorzunehmen. Die Umstellung auszuwählender Pilotbereiche soll zum 01.01.2006 erfolgen.“

Das Projekt hat sich zunächst mit der **Ausgestaltung der einzuführenden Finanzbuchhaltung** auseinandergesetzt und sich für eine **zentrale Organisation** mit Zustimmung der Verwaltungsführung ausgesprochen. Vor diesem Hintergrund werden die weiteren Abläufe im Detail geplant und die Pilotbereiche ausgewählt. Ein Meilenstein des nächsten Jahres wird die Software-Umstellung auf mps<sup>mf</sup> (kameral) sein.

### **3. Die Rolle der Politik im Rahmen des NKF**

Im kameralen Rechnungswesen wurde von einem **Geldverbrauchskonzept** (Einnahmen und Ausgaben) als Ausgangsrechnung ausgegangen. Die darin bisher erfassten Ausgaben und Einnahmen reichen nicht aus, um Ressourcenverbrauch und –aufkommen vollständig darzustellen. Das Gesetz zum NKF konkretisiert daher die konzeptionellen Vorstellungen des **Ressourcenverbrauchskonzepts**. Künftig werden Erträge und Aufwendungen die zentralen Steuerungsgrößen im kommunalen Finanzmanagement sein. Der tatsächliche Werteverzehr wird über die Abschreibungen abgebildet. Darüber hinaus wird durch die kommunale Bilanz ein vollständiger Überblick über Vermögen und Schulden erreicht.

Betrachtet werden somit die Veränderungen des kommunalen Eigenkapitals, ein Ansatz der wesentlich transparenter als bislang das wirtschaftliche Handeln abbilden kann. Sowohl verwaltungsintern als auch auf politischer Ebene werden neue Steuerungspotenziale eröffnet. Um diese Steuerungspotenziale richtig zu nutzen, müssen sich Politik und Verwaltung intensiv mit dem neuen Rechnungswesen, den neuen Begriffen und ihrer Abgrenzung zu den bisherigen kameraleen Begriffen etc. auseinandersetzen.

Eine grundsätzliche Änderung der Rechte und Pflichten der Politik ergibt sich durch das NKF nicht. Es handelt sich vielmehr um den Ersatz des bisherigen Rechnungswesens durch ein neues Rechnungswesen.

In materieller Hinsicht ist der **Kreistag** u. a. zuständig für

- ☞ den Erlass der Haushaltssatzung und des Stellenplans, die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes, die Zustimmung zu überplanmäßigen und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen und überplanmäßigen und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen, die Festlegung von Wertgrenzen für die Veranschlagung und Abrechnung einzelner Investitionsmaßnahmen,
- ☞ die Feststellung des Jahresabschlusses und die Entlastung des LR sowie die Bestätigung des Gesamtabchlusses,
- ☞ den Beschluss über die Verwendung des Jahresüberschusses oder die Behandlung des Jahresfehlbetrages,
- ☞ die Festlegung strategischer Ziele unter Berücksichtigung der Ressourcen
- ☞ die Feststellung der Eröffnungsbilanz
- ☞ Festlegung der Wertgrenzen für den Ausweis von Einzelinvestitionen in den Teilfinanzplänen (§ 4 Abs. 4 GemHVO)

Der **Rechnungsprüfungsausschuss** prüft

- ☞ die Eröffnungsbilanz mit Inventur, Inventar und der Übersicht über die festgelegten Restnutzungsdauern und erstellt einen Prüfbericht
- ☞ den Jahresabschluss mit Inventur, Inventar und festgelegten Nutzungsdauern
- ☞ den Lagebericht und erstellt einen Prüfbericht

Der Rechnungsprüfungsausschuss bedient sich zur Durchführung dieser Prüfungen der örtlichen Rechnungsprüfung.

Um die politischen Aufgaben (speziell auch im Rechnungsprüfungsausschuss), die mit den Instrumenten des neuen Rechnungswesens verfolgt werden (u. a. Analyse und Beurteilung des Jahresabschlusses, Ausschöpfung der Steuerungsmöglichkeiten des zukunftsgerichteten Haushaltsplanes), effektiv wahrnehmen zu können, sind für das Jahr 2005 (voraussichtlich 2. Halbjahr) umfangreiche **Schulungen und Informationsveranstaltung für die Kreistagsmitglieder** geplant. Ein genauer Terminplan wird noch abgestimmt und gesondert vorgelegt.

Kreistagsmitglieder müssen in der Lage sein

1. das (vergangenheitsbezogene) **Rechenschaftsinstrument**, den **Jahresabschluss**, analysieren und beurteilen zu können
- und
2. das **Steuerungsinstrument**, den zukunftsgerichteten **Haushaltsplan**, verstehen zu können, um die verbesserten Steuerungsmöglichkeiten ausschöpfen zu können.

Aus diesem Grund sind beginnend im Jahr 2005 (voraus. 2. Halbjahr) umfangreiche **Schulungen und Informationsveranstaltung für die Kreistagsmitglieder** geplant. Ein genauer Terminplan wird noch abgestimmt und gesondert vorgelegt.

#### **4. Ausblick**

Die Kreisverwaltung hat die Rahmenbedingungen geschaffen, um das Ziel der **Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements** in der Kreisverwaltung Recklinghausen **zum 01.01.2007** zu erreichen. In den vier Teilprojektgruppen werden die Vorarbeiten für eine erfolgreiche Einführung des NKF zum geplanten Umstellungszeitpunkt geleistet.

Wichtiger Meilenstein war die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen durch die Landesregierung, die nunmehr für ein Stück mehr Verlässlichkeit im Umstellungsprozess sorgen. In Pilotbereichen soll bereits eine Umstellung zum 01.01.2006 erfolgen.