

GEMEINDERAT



Geschäft No. 3895B

Kosten- / Leistungsrechnung Wie weiter

Bericht an den Einwohnerrat
vom 28. November 2012

Inhalt	Seite
1. Ausgangslage	3
1.1. Auftrag von Einwohnerrat / Gesetzliche Grundlage	3
1.2. Allschwil wirkungsorientiert – Allwo	3
1.2.1. Bericht des Gemeinderates vom 14. Oktober 2009 für Neukonzipierung	3
1.2.2. Zeitpunkt Einführung der Neukonzipierung Kosten-/Leistungsrechnung	4
1.2.3. Erwähnung in Geschäftsbericht	4
1.3. Projektorganisation für Neukonzipierung Kosten-/Leistungsrechnung	4
1.4. Produktkatalog / Schema	5
1.5. Versuchsphase Zeit- und Leistungserfassung	5
2. Erwägungen	5
2.1. Einführung HRM2	5
2.2. Personalwechsel	6
2.3. Unterschied von Kosten und Leistungen	6
2.4. Weiteres Vorgehen	7
2.4.1. Zeitplan	8
3. Anträge	8

Beilagen

- Schema KLR Gemeinde Allschwil, Stand 21.11.2012
- Nummerierung Kostenstellen
- Geschäft-Nr. 3895, Bericht an den Einwohnerrat vom 14.10.2009
- Geschäft-Nr. 3895A, Stellungnahme der FIREKO und GPK zu den Anträgen des Gemeinderates betreffend Initialisierung eines Projektes für eine neue Kosten-/Leistungsrechnung

1. Ausgangslage

1.1. Auftrag von Einwohnerrat / Gesetzliche Grundlage

Aufgrund des Berichtes des Gemeinderates an den Einwohnerrat vom 14. Oktober 2009 (Geschäft-Nr. 3895) hatte der Einwohnerrat beschlossen, die Kosten-/Leistungsrechnung unter Berücksichtigung des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells für Kantone und Gemeinden (HRM2) und nach den Grundsätzen einer modernen wirkungsorientierten Verwaltungsführung zu reformieren.

Im Weiteren hatte der Einwohnerrat für die Jahre 2010 bis 2012 beschlossen, auf die gemäss § 28 Abs. 1 lit. b des Verwaltungs- und Organisationsreglements (VOR) vorgeschriebene Kostenrechnung temporär zu verzichten.

In einem ersten Schritt ist die Neukonzipierung der Kostenrechnung erfolgt. Diese kann grundsätzlich bereits ab 1.1.2013 umgesetzt werden. Da allerdings die Einführung von HRM2 bei Kantonen und Gemeinden in der Zwischenzeit auf den 1. Januar 2014 verschoben wurde, erhielten die Gemeinden die neuen Kontopläne nach HRM2 erst im Herbst 2012. Damit gemäss Auftrag des Einwohnerrates die endgültigen Erkenntnisse von HRM2 in die Kostenrechnung einfließen können, macht es Sinn, die neukonzipierte Kostenrechnung parallel zu HRM2 ebenfalls per 1. Januar 2014 einzuführen. Damit wird der gesetzliche Auftrag gemäss VOR, eine Kostenrechnung zu führen, ab 1. Januar 2014 erfüllt.

Zur Führung einer Leistungsrechnung nach den Grundsätzen einer modernen wirkungsorientierten Verwaltungsführung besteht gemäss VOR keine Pflicht. In einem zweiten Schritt soll daher zwecks Einführung einer reformierten Leistungsrechnung ein konkreter Projektauftrag ausgearbeitet und umgesetzt werden.

1.2. Allschwil wirkungsorientiert – Allwo

Im September 1997 hat der Einwohnerrat die Einführung und Anwendung von NPM-Führungsinstrumenten beschlossen. Nach einer Projektdauer von mehr als fünf Jahren wurde für das Jahr 2002 die erste Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) der Gemeinde Allschwil erstellt. Mit Schlussbericht vom 9. Juli 2003 (Geschäft-Nr. 3439) wurden dem Einwohnerrat die vollständigen Leistungsberichte und die Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnungen präsentiert. Die aufgrund der Prüfung durch Wirkungsprüfungskommission (WIKO) resultierten Ergebnisse flossen danach in die KLR des Jahres 2003 ein.

Der in den späten neunziger Jahren in der Schweiz entstandene Trend von New Public Management (NPM) wurde in Allschwil sehr früh aufgenommen. Diese Umsetzung erfolgte damals unter externer Begleitung mit grossem Aufwand. Viele NPM-Projekte konnten schweizweit nicht im ersten Anlauf umgesetzt werden oder wurden wieder verworfen, da sie nicht zu den gewünschten Ergebnissen führten. Dies lag unter anderem daran, dass die ersten Reformprojekte – meistens nach NPM-Lehrbuch – zu detailliert und zu umfassend waren.

1.2.1. Bericht des Gemeinderates vom 14. Oktober 2009 für Neukonzipierung

Im Bericht des Gemeinderates an den Einwohnerrat vom 14. Oktober 2009 wurde der IST-Zustand der zu der Zeit seit 2002 operationell im Einsatz stehenden Lösung beschrieben und auf die heute zu stellenden bzw. zukünftig zu erwartenden Anforderungen bewertet. Aufgrund dieser Beurteilung teilte der Einwohnerrat die Meinung des Gemeinderates, dass die bestehende Kosten-/Leistungsrechnung sowohl methodische, funktionale wie auch technische Defizite aufweist. Dem Einwohnerrat wurden drei Optionen zum weiteren Vorgehen unterbreitet:

1. Weiterführung und moderate Anpassung des bestehenden Modells
2. Verzicht auf eine Kosten-/Leistungsrechnung
3. Neukonzipierung

Der Einwohnerrat folgte der Empfehlung des Gemeinderates und beschloss die Kosten-/Leistungsrechnung unter Berücksichtigung des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells für Kantone und Gemeinden (HRM2) und nach den Grundsätzen einer modernen wirkungsorientierten Verwaltungsführung zu reformieren (Neukonzipierung). Gleichzeitig beschloss der Einwohnerrat für die Jahre 2010 bis 2012 auf die Erstellung der gemäss § 28 Abs. 1 lit. B des Verwaltungs- und Organisationsreglements vorgeschriebenen Kostenrechnung temporär zu verzichten.

1.2.2. Zeitpunkt Einführung der Neukonzipierung Kosten-/Leistungsrechnung

Der Zeitpunkt der Einführung der neuen Kosten-/Leistungsrechnung wurde bewusst mit der geplanten Einführung von HRM 2 gewählt, da HRM2 verschiedene Auswirkungen auf die Kostenrechnung und insbesondere auf die Vergleichbarkeit mit den Vorjahren haben wird.

1.2.3. Erwähnung in Geschäftsbericht

In den Geschäftsberichten der Jahre 2010 und 2011 wurde jeweils in der Projektübersicht unter Projekt 95067 über den aktuellen Projektstand informiert.

1.3. Projektorganisation für Neukonzipierung Kosten-/Leistungsrechnung

Für die Neukonzipierung der Kosten-/Leistungsrechnung wurde eine Projektorganisation gebildet:

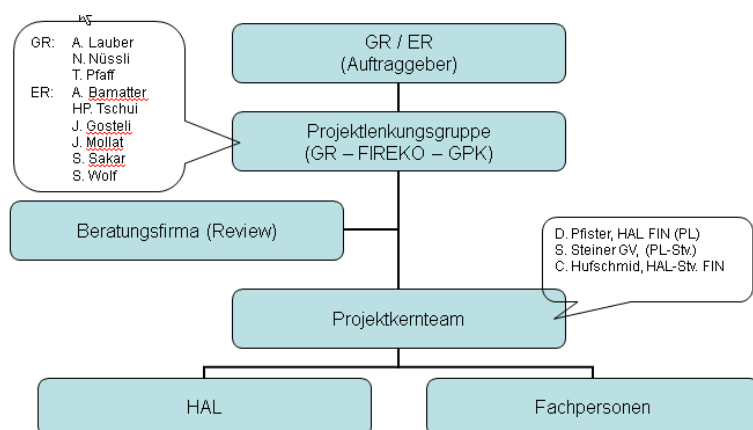


Abb. 1: Bisherige Projektorganisation

Die Projektleitungsgruppe wurde an insgesamt 5 Sitzungen über die neusten Ergebnisse informiert, genehmigte die Zwischenresultate und beschloss das weitere Vorgehen. Die letzte Sitzung der Projektleitungsgruppe fand am 22. November 2010 statt.

Projektleiter der Neukonzipierung der Kosten-/Leistungsrechnung war Dieter Pfister, Hauptabteilungsleiter Finanzen – Steuern.

1.4. Produktkatalog / Schema

Im September 2010 wurde der neue Produktkatalog verabschiedet. Auf dieser Basis wurden gemeinsam mit den Hauptabteilungsleitenden die Vor- und Hauptkostenstellen sowie die Kostenindikatoren definiert. Die Kostenstellenstruktur sowie die Indikatoren wurden an der bisher letzten Sitzung am 22. November 2010 im zustimmenden Sinne von der Projektleitungsgruppe zur Kenntnis genommen. Aufgrund des Führungswechsels in der Hauptabteilung Soziale Dienste – Gesundheit wurde die Kostenstellenstruktur nochmals besprochen und geringfügig angepasst. Die aktuelle Kostenstellenstruktur ist diesem Bericht als Beilage angefügt.

Demokratie	Publikumsdienste	Öffentliche Sicherheit	Soziale Sicherheit	Mobilität	Bildung	Gesundheit	Umwelt, Ver- und Entsorgung	Kultur / Freizeit / Sport
Volksrechte	Kommunikation und Information	Feuerwehr	Migration	Strassenwesen (Individualverkehr)	Kindergarten	Kinder- und Jugendzahn-pflege	Umwelt- und Naturschutz	Kunst und Kultur
Einwohnerrat	Bestattungswesen und Friedhof	Zivilschutz und RFS	Sozialhilfe	Öffentlicher Verkehr	Primarschule	Prävention	Abfall-beseitigung	Kinder-, Jugend- und Familienarbeit
Gemeinderat	Einwohnerdienste	Verkehrssicherheit	Sozialbeiträge		Musikschule	ambulante Betreuung und Pflege	Abwasser-beseitigung	Sport
	Standort- und Wirtschaftsförderung	Ordnungsdienste	Arbeitsmarkt-integration		pädagogisch-therapeutische Dienste	Teilstationäre und stationäre Betreuung und Pflege	Immissionen	Naherholung (Grünflächen, Parkanlagen, Spielplätze)
	Steuern		Erwachsenen- und Kindes-schutz				Raumplanung	
			familien-ergänzende Betreuung				Wasser-versorgung	
			Sozial-beratung					

Abb. 2: Produktkatalog, Stand November 2010

1.5. Versuchsphase Zeit- und Leistungserfassung

Die Kostenstellenstruktur wurde in der von allen Mitarbeitenden genutzten Software „Inova.time“ für die Zeit- Leistungserfassung ab 1. Januar 2011 erfasst und aufgrund der Erfahrungen geringfügig angepasst. Bis zum jetzigen Zeitpunkt wird die von den Mitarbeitenden eingebuchte Zeit auf die Kostenstellen gemäss Kostenstellenstruktur verteilt.

2. Erwägungen

2.1. Einführung HRM2

Das neue harmonisierte Rechnungslegungsmodell HRM2 wird bei den Kantonen und Gemeinden nun definitiv per 1. Januar 2014 eingeführt und nicht wie ursprünglich angestrebt per 1. Januar 2012. Die Gemeinden befinden sich aktuell in der Vorbereitung der Umsetzungsphase. Der Prozess für das Budget 2014 beginnt im März 2013 bereits unter HRM2, zudem muss das Budget 2013 nachträglich in HRM2 überführt werden. Die Finanzverantwortlichen der Gemeinden wurden im Herbst 2012 entsprechend geschult, was unter anderem auch bedeutet, dass die endgültigen Erkenntnisse von HRM2 bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht vollständig in die Kosten-/Leistungsrechnung einfließen konnten.

Die Einführung von HRM2 bedingt natürlich auch eine umfassende Anpassung der NEST/Abacus-Software (Option FiBu). Diese Anpassung kann von technischer Seite her, erst anfangs 2013 geliefert werden. Für die Einführung der neuen Kosten-/Leistungsrechnung muss NEST/Abacus zudem mit der Option Kostenrechnung erweitert werden. Da bei der Kosten-/Leistungsrechnung zudem die Zahlen aus der FiBu in die

Kostenrechnung übertragen werden, müssen diese aufeinander abgestimmt sein, weshalb eine etwas zeitlich verzögerte Einführung der Option Kostenrechnung sinnvoll ist. Basierend auf einer Offerte der Firma Talus AG (Abacus) ist im Voranschlag 2013 ein entsprechender Investitionskredit in der Höhe von CHF 50'000 eingestellt. Eine entsprechende Produkteschulung für die Mitarbeitenden findet im 1. und 2. Quartal 2013 statt.

2.2. Personalwechsel

Der damalige Projektleiter der Neukonzipierung Kosten-/Leistungsrechnung und Hauptabteilungsleiter Finanzen – Steuern hat die Gemeinde Allschwil per 31. Mai 2012 verlassen. Die Beendigung der Konzeptphase für die Leistungs-/Kostenrechnung sollte an die neue Hauptabteilungsleitung Finanzen – Steuern übertragen werden. Der neue Hauptabteilungsleiter Finanzen – Steuern wird seine Tätigkeit bei der Gemeinde Allschwil am 1. Dezember 2012 aufnehmen. Die 6 Monate dazwischen konnten mit einer interimistischen externen Teilzeitlösung überbrückt werden. Für die Kosten-/Leistungsrechnung bedeutet dies allerdings auch, dass die Neukonzipierung aufgrund dieses Umstandes noch nicht zum Abschluss gebracht werden konnte.

2.3. Unterschied von Kosten und Leistungen

Die in der Projektleitungsgruppe zur Kenntnis genommene Kostenstellenstruktur fokussiert sich primär auf die klassische Betriebsbuchhaltung bzw. Kostenrechnung. Die Kostenrechnung stellt die Kosten der einzelnen Produkte (Leistungen) bzw. übergeordnet der einzelnen Produktgruppen (Leistungsbereiche), also den Input, dar. Der zweite Teil der Kosten-/Leistungsrechnung, die Leistungsrechnung, ist das eigentliche Steuerungsinstrument einer Gemeinde und bestimmt den sogenannten Output.

Wie einige neue Reformprojekte bei grösseren Gemeinden und Kantonen der unmittelbaren und weiteren Region mittlerweile zeigen, stellen sich bei der Steuerung über Wirkungs- und Leistungsziele wichtige Grundsatzentscheide wie z. B. die Dauer des Planungshorizontes, die Gestaltung der dafür notwendigen Prozesse, eine Auseinandersetzung mit dem Thema Globalbudget wie auch eine allfällige Analyse der Verwaltungsorganisation bzw. der Verantwortlichkeiten zwischen Einwohnerrat, Gemeinderat und Verwaltung.

Wirkungsorientierung bedeutet, dass sich die Gemeinde bei der Erfüllung ihrer Aufgaben an den Bedürfnissen und am Wohlergehen der Bevölkerung orientiert. Daraus ergeben sich Wirkungsziele.

Wo es um Leistungen geht, muss Effizienz und Effektivität ein Thema sein. Wer soll daher über den effizienten Mitteleinsatz im „Dienstleistungsunternehmen Gemeinde“ entscheiden? Im Rahmen von NPM gibt das Parlament die Wirkungen vor, die über längere Zeit kaum verändert werden. Wirkungsziele können deshalb im Rahmen einer langfristigen Planung oder sogar auf Gesetzebene formuliert werden. Im Rahmen des jährlichen Budgetprozesses schlägt sodann die Exekutive dem Parlament für jeden Aufgabenbereich vor, welche Leistungen sie zur Erreichung der vorgegebenen Wirkungsziele konkret erbringen will und welche Kosten dies verursacht. Das Parlament wiederum beschliesst das Budget je Aufgabenbereich im Wissen darum, welche Leistungen effektiv „eingekauft“ werden. Somit bilden Wirkungen, Leistungen und Kosten ein untrennbares Gespann.

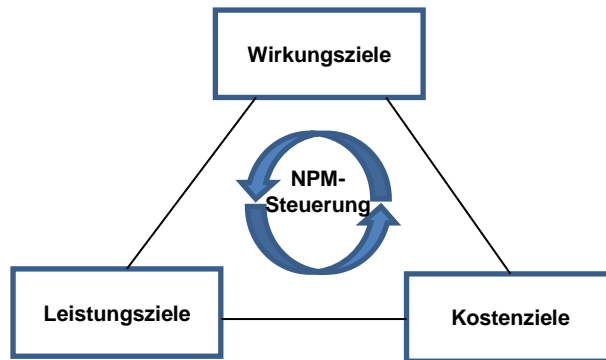


Abb. 3: Zusammenhang zwischen Wirkungen, Leistungen und Kosten¹

2.4. Weiteres Vorgehen

Mit dem bisher erarbeiteten Produktkatalog und der daraus resultierenden Kostenstellenstruktur steht einer zeitnahen Einführung des Teils Kostenrechnung nichts im Weg. Mit der Aufnahme der Tätigkeit des neuen Hauptabteilungsleiters Finanzen – Steuern kann die Einführung per 1. Januar 2014 erfolgen. Das heisst, dass das unter HRM2 erstellte Budget 2014 auch in die Kostenrechnung überführt wird. Ab 1. Januar 2014 wird parallel zur Finanzbuchhaltung auch in die Kostenrechnung gebucht. Die erste kommentierte Kostenrechnung steht somit nach dem Rechnungsabschluss 2014 im Jahr 2015 zur Verfügung.

Die Leistungsrechnung bzw. der eigentliche Reformteil des umfassenden NPM-Gedankens soll unter Berücksichtigung neuester Erkenntnisse ganzheitlich analysiert und ein entsprechendes Konzept ausgearbeitet werden.

Die Projektorganisation soll dafür von der Struktur her beibehalten werden. Aufgrund personeller Veränderungen im Einwohnerrat und in der Verwaltung müssen teilweise neue Mitglieder in die einzelnen Gruppen gewählt oder bestimmt werden.

In der Projektlenkungsgruppe sollte von Seiten Einwohnerrat zwingend jeweils ein Mitglied jeder Fraktion vertreten sein. Das heisst, dass die Projektlenkungsgruppe die Einführung der Kostenrechnung wie auch die Reform NPM begleiten wird.

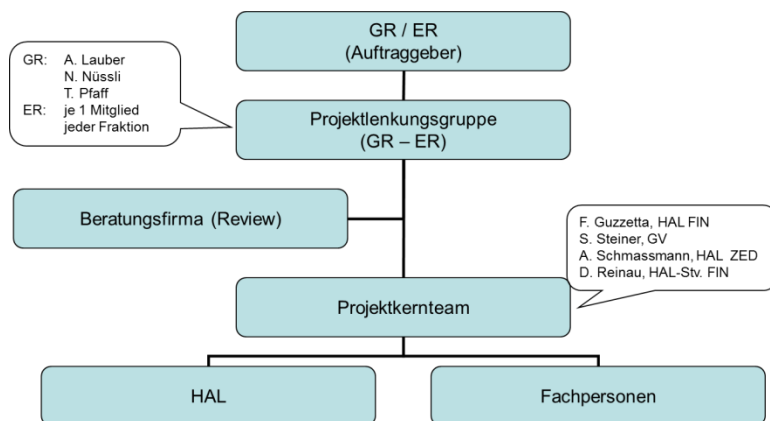


Abb. 4: Projektorganisation neu

¹ Denise Buser – „Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt“

2.4.1. Zeitplan

ab Januar 2013:	• Umsetzung HRM2 inkl. Überführung des FiBu-Budgets 2013 in HRM2
ab März 2013:	• Erarbeitung des FiBu-Budgets 2014 mit HRM2
Mai 2013:	• Vorlage an Einwohnerrat Konzept Kostenrechnung
bis Mitte 2013:	• Vorlage an Einwohnerrat mit Projektauftrag Teil Leistungsrechnung bzw. Reform NPM
Ab September 2013:	• Überführung FibU-Budget 2014 in Kostenrechnung
1. Januar 2014:	• Produktiver Start der neuen Kostenrechnung
Juni 2015:	• Verabschiedung der kommentierten Kostenrechnung 2014 im Einwohnerrat
1. Quartal 2016	• Vorlage an Einwohnerrat Konzept Kosten-/Leistungsrechnung bzw. Reform NPM
1. Januar 2017	• Produktiver Start Leistungsrechnung bzw. Reform NPM

Für die Reform NPM wird im Rahmen der Konzeptausarbeitung ein separater Zeitplan erstellt und mit dem nachfolgend abgebildeten Projektplan verknüpft.

3. Anträge

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt Ihnen der Gemeinderat

zu beschließen:

1. Die Kostenrechnung wird unter Berücksichtigung des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells für Kantone und Gemeinden (HRM2) per 1. Januar 2014 (produktiver Start) eingeführt.
2. Der Gemeinderat arbeitet für die Einführung der Leistungsrechnung (Reform NPM) per 1. Januar 2017 einen Projektauftrag aus und unterbreitet ihn bis spätestens Mitte 2013 dem Einwohnerrat zur Genehmigung.
3. Der Einwohnerrat beauftragt die Fraktionen je ein Mitglied in die Projektlenkungsgruppe zu delegieren.

GEMEINDERAT ALLSCHWIL

Präsident: Verwalterin:

Dr. Anton Lauber Sandra Steiner