

17.08.2015

Drucksache 106/15

Einführung einer wirkungsorientierten Steuerung

Gremium	Sitzungsdatum	Beschlussstatus	Beratungsstatus
Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Vergaben	09.09.2015	Kenntnisnahme	öffentlich
Kreisausschuss	21.09.2015	Kenntnisnahme	öffentlich
Kreistag	22.09.2015	Kenntnisnahme	öffentlich

Organisationseinheit	Steuerungsdienst
Berichterstattung	Kreisdirektor Dr. Thomas Wilk

Budget	01	Zentrale Verwaltung
Produktgruppe	01.01	Gesamtsteuerung und Finanzwirtschaft
Produkt		

Haushaltsjahr	Ertrag/Einzahlung [€]
	Aufwand/Auszahlung [€]

Beschlussvorschlag

Sachbericht¹

Am 14.08.2015 fand eine Informationsveranstaltung für die Mitglieder des Kreistages sowie die Teilnehmer der Verwaltungskonferenz zum Thema „**Einführung einer wirkungsorientierten Steuerung mit Zielen und Kennzahlen**“ statt. Mit dieser Sitzungsvorlage werden (neben den verwendeten Folien) die wesentlichen Inhalte und Kernaussagen einer solchen strategischen Ausrichtung noch einmal schriftlich dargestellt.

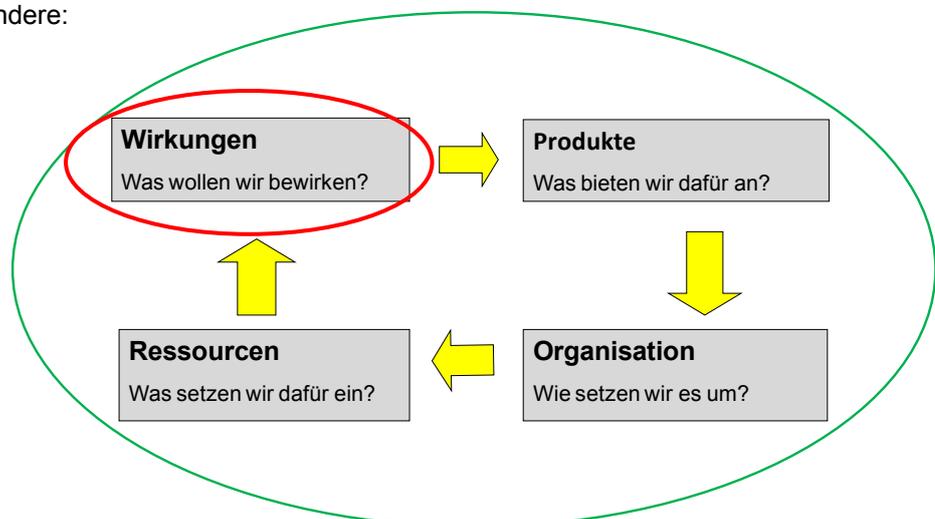
1 Entwicklung einer Gesamtstrategie

Der Kreis Unna sollte künftig über einen grundsätzlichen, dauerhaft im Verfahren der Haushaltsplanung und -aufstellung verankerten nachhaltigen Weg agieren, indem eine **stärker strategisch ausgerichtete Steuerung mit Zielen und Kennzahlen** systematisch gebündelt wird und die Budgets zu einer mit allen Akteuren aus Politik und Verwaltung abgestimmten **Gesamtstrategie** zusammengeführt werden.

Eine geänderte Ausrichtung ist auch aus folgendem Grund zwingend erforderlich: Die konkreten Auswirkungen der sich immer schneller vollziehenden globalen und regionalen Entwicklungen werden gerade auch in den Kommunen spürbar. Mit zunehmendem Tempo verändern sich die Rahmenbedingungen für kommunales Handeln. Städte und Gemeinden sowie Kreise stehen vor der Herausforderung, mit diesem Wandel „Schritt halten“ zu müssen. Je schneller sich Gesellschaften verändern, umso wichtiger ist es, allen Akteuren brauchbare Orientierungshilfen im Denken und Handeln zu bieten.

Dies kann insbesondere durch die Entwicklung einer **Gesamtstrategie** gelingen, die klare, **gemeinsam zwischen Politik und Verwaltung formulierte Ziele** enthält und in die Steuerung implementiert wird. Dabei geht es sowohl um die Konkurrenz knapper Ressourcen, als auch um **Wirkungszusammenhänge**, beispielsweise zwischen der Wohnungspolitik und der Entwicklung der Kosten der Unterkunft und Heizung. Ebenso kann z. B. der Abbau von Vermittlungshemmnissen von allein erziehenden SGB II-Kunden ohne ausreichende bedarfsgerechte Kindertagesbetreuung kaum erreicht werden.

Die bisher genutzten Steuerungsinstrumente wie z. B. Fachstrategien der einzelnen Budgets des Produkthaushalts, Budgetierung, dezentrale Ressourcenverantwortung, Controlling, müssen stärker zu einem für Steuerungszwecke effektiv nutzbaren Gesamtsystem verknüpft werden. Um Wirkungen entfalten zu können, muss diese Gesamtstrategie in Fachstrategien konkretisiert bleiben, mit dem Haushalt verknüpft und durch praktisches Handeln umgesetzt werden. Hierzu ist ein entsprechender Steuerungskreislauf zu entwickeln und fortlaufend zu praktizieren. Zielfelder und Leitfragen eines solchen strategischen Managements sind insbesondere:



¹ Die Inhalte des Sachberichts sind in enger Anlehnung sowie mit konkreten Auszügen bzw. Zitaten aus dem KGSt-Bericht Nr. 6/2015 „Wege zur kommunalen Gesamtstrategie | Sieben Schritte strategischer Steuerung“ erarbeitet worden.

1.1 Notwendigkeit und Nutzen

Wie andere Kommunen und große Unternehmen auch, braucht der Kreis Unna eine Gesamtstrategie, die von Landrat und Kreistag verantwortet wird, um folgende Ziele zu erreichen und damit wichtige Steuerungsfunktionen zu erfüllen:

- **Die schnelle Veränderung der Gesellschaft in all ihren Facetten und Sektoren erfordert eine Ausrichtung des Kreises auf klare, gemeinsam formulierte Ziele und Transparenz über die Zielerreichung.** Dies leistet eine akzeptierte und kommunizierte Gesamtstrategie. Sie gibt allen Akteuren Orientierung im Denken und Handeln.
- **Eine gemeinsam entwickelte Gesamtstrategie verstärkt die Zusammenarbeit und das Vertrauen zwischen Politik und Verwaltung.** Die Gesamtstrategie spiegelt den Grundkonsens zwischen Politik und Verwaltung wider. Durch Schwerpunktsetzungen wird die Selektion zwischen vielen möglichen und wünschenswerten Handlungsoptionen erleichtert.
- **Politik und Verwaltung passen den Ressourcenverbrauch den strategischen Zielen an.** Eine Gesamtstrategie beinhaltet keine Fülle von Zielen, sondern eine Fokussierung auf wesentliche, strategische Ziele. Dies setzt voraus, dass Prioritäten und Nachrangigkeiten gesetzt werden. Die Schwerpunktsetzungen bewirken Veränderungen in den Budgets. Wer mit einer Gesamtstrategie steuern will, muss konsequenterweise mit seinen Prioritäten auch die Ressourcenaufwände anpassen.
- **Kleinteilige Diskussionen über einzelne Maßnahmen im Kreistag nehmen ab.** Politik und Verwaltung priorisieren, was vorrangig und was nachrangig ist. Eine kreisspezifische Gesamtstrategie schafft dafür eine dem Tagesgeschäft übergeordnete Kommunikationsebene. Die Beratungen drehen sich mehr um die Gesamtausrichtung als um einzelne Maßnahmen.
- **Die Entwicklung einer Gesamtstrategie ist eine geeignete Anschlussstelle zur Einbeziehung der Erfahrungen und Erwartungen externer Akteure im Kreises Unna.** Die Förderung von Bürgerengagement und die Gewinnung von Partnern (Unternehmen, Verbände, Vereine, Gruppen, Jobcenter etc.) sind unverzichtbar, weil der Kreis wesentliche gesellschaftliche Entwicklungen nicht allein bewirken kann.

1.2 Einführung und Umsetzung

Diese Ziele bzw. derartige Veränderungen können nicht kurzfristig erreicht werden. Kommunale Strategiearbeit benötigt Zeit. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass für den Haushalt 2016 schon sichtbare Ergebnisse vorliegen können. Aber es ist jetzt erforderlich, einen solchen Weg zu beginnen und konkrete Verabredungen zu treffen...

- zum Verfahren: der Prozess muss in der Lage sein, Ziele aufzunehmen, regelmäßig in einem geordneten Verfahren abzustimmen und zu priorisieren sowie mit dem jährlichen Produkthaushalt zu verbinden, und
- zu den inhaltlichen Themen: Ziele, Schwerpunkte und Prioritäten.

Die KGSt empfiehlt hierfür im Wesentlichen folgende **sieben Schritte** zu durchlaufen:

1. Vorbereitung und Sensibilisierung
2. Bestandsaufnahme

3. Zielbildung und Priorisierung
4. Formulierung der Gesamtstrategie
5. Beschlussfassung
6. Implementierung
7. Fortentwicklung

Zu 1: Der erste Schritt auf dem Weg zur Gesamtstrategie besteht aus der Vorbereitung des Prozesses und der Sensibilisierung der Beteiligten. Ziel ist es, einen klaren Auftrag zur Entwicklung einer Gesamtstrategie zu erhalten. Ein Beschluss zur Entwicklung einer Gesamtstrategie durch den Kreistag klärt die Auftragsgrundlagen, schafft Bewusstsein für die Thematik und kann dadurch auch die spätere Umsetzung erleichtern.

Zu 2: Am Anfang des Prozesses wird zunächst eine fundierte Bestandsaufnahme stehen, die sich insbesondere an folgenden, übergeordneten Fragestellungen orientieren sollte:

- Wo stehen wir?
- Was beeinflusst uns?
- Was kommt auf uns zu?
- Warum müssen wir handeln?
- Was tun die Anderen?
- Was passiert, wenn wir nichts tun?

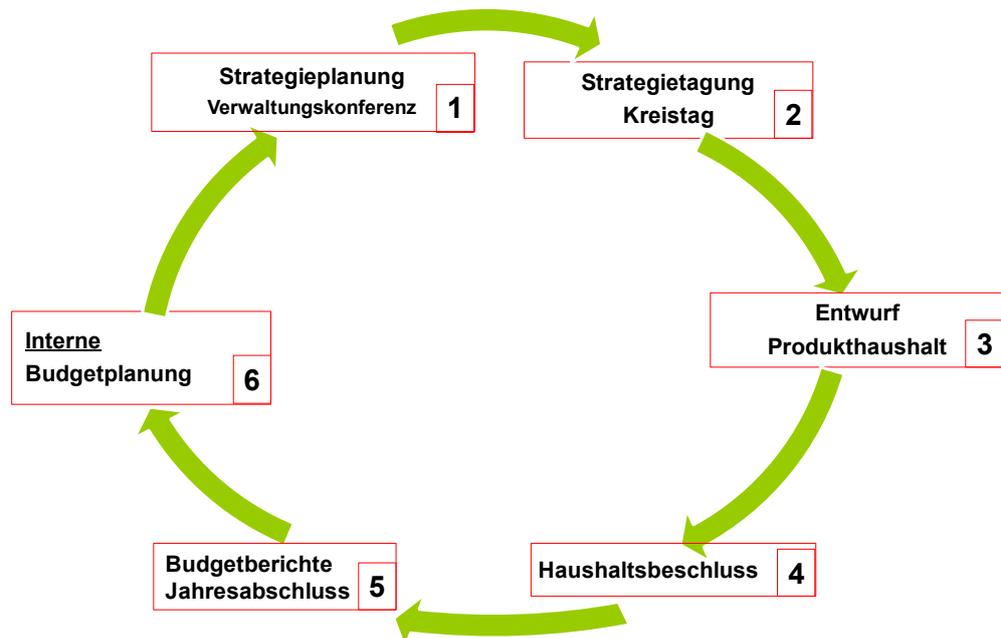
Zu 3: Für die Bildung strategischer Ziele ist ein gemeinsamer Diskurs zwischen Verwaltung und Politik zu empfehlen. Eine strukturierte und kommunikative Diskussionsbasis sind wichtig, um Ziele zu bilden. Es werden die Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken des Kreises diskutiert. Zu diesem Zeitpunkt werden wenige, übergreifende Wirkungsziele mit dazugehörigen Indikatoren und Kennzahlen gebildet.

Zu 4: Der Verwaltungsvorstand ist verantwortlich für die Umsetzung des politischen Auftrages. Er formuliert die Gesamtstrategie gemeinsam mit den Fachbereichsleitungen, die für die spätere Steuerung auf der Fachebene verantwortlich sind.

Zu 5: Die Gesamtstrategie muss durch eine entsprechende Beschlussfassung im Kreistag verbindlich gemacht werden. Hierzu wird eine entsprechende Sitzungsvorlage erstellt; die Entscheidung über die kommunale Gesamtstrategie trifft der Kreistag. Im Rahmen des politischen Entscheidungsprozesses können Anpassungen an der Gesamtstrategie vorgenommen werden.

Zu 6: Bei der Implementierung wird die beschlossene Gesamtstrategie in die strategische Steuerung überführt. Dies erfolgt dadurch, dass die Gesamtstrategie mit dem Haushalt verknüpft wird, sich Fachstrategien an der Gesamtstrategie ausrichten, kurzfristige Ziele und einzelne Maßnahmen an die Gesamtstrategie angebunden werden und die Akteure nach den vereinbarten Zielen im Sinne der Gesamtstrategie handeln. Es ist Aufgabe des Verwaltungsvorstandes, den Beschluss über die Gesamtstrategie in entsprechendes Verwaltungshandeln umzusetzen, indem er mit den Fachbereichsleitungen Ziele vereinbart und Maßnahmen plant. Das Verwaltungshandeln wird transparent und messbar, wenn dargestellt wird, was in den einzelnen Fachstrategien hinsichtlich der übergeordneten Schwerpunkte erreicht werden soll, was dafür konkret getan werden muss und welcher Ressourceneinsatz dafür erforderlich ist. Im Rahmen der Haushaltsaufstellung wird erarbeitet, mit welchen Produkten und Leistungen die übergeordneten Ziele erreicht werden können. Die unterjährige Berichterstattung an den Kreistag und seine Ausschüsse wird ausgehend von den im Haushalt genannten Zielen und Kennzahlen vorbereitet.

Zu 7: Schließlich ist es erforderlich, die Zielerreichung laufend zu überprüfen und ggf. Anpassungen vorzunehmen. Der Steuerungsdienst, als Organisationseinheit für die Zentrale Steuerungsunterstützung, ist für das Projektmanagement verantwortlich.



Der Steuerungskreislauf, der regelmäßig durchlaufen werden muss, bildet das Rückgrat aller strategischen Aktivitäten. Zeitlich könnte zunächst ein Bezug zur aktuell laufenden Wahlzeit des Kreistages bis zum Jahr 2020 hergestellt werden.

2 Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung

Nach Abarbeitung der letzten drei großen Projekte zur Haushaltskonsolidierung „Aufgabenkritische Betrachtung“ (2002), „Finanzstrukturkommission“ (2006; Wirkung 2007 – 2011) und „Konsolidierungsstrategie für den Kreis Unna“ (2010; Wirkung 2011 – 2015) sind die „klassischen“ Möglichkeiten der Haushaltskonsolidierung beim Kreis Unna ausgeschöpft. Es ist nicht zielführend, ein neues (viertes) Projekt zur Identifizierung von weiteren kleinteiligen Sparmöglichkeiten aufzulegen. Die Standards der Aufgabenerledigung sind auf das minimal Vertretbare abgesenkt. Noch weitere Reduktionen würden die ordnungsgemäße Aufgabenerledigung deutlich beeinträchtigen oder unmöglich machen. Auch und gerade freiwillige Leistungen sind Garanten für die Attraktivität der Region.

Haushaltskonsolidierung zu betreiben, sollte auch nicht das einzige Ziel sein, wenn es um die Entwicklung des Kreises Unna geht. Die Orientierung am Konzept der Nachhaltigkeit im Rahmen einer Strategischen Haushaltsplanung bzw. Konsolidierung, verbunden mit langfristigen Entwicklungszielen und inhaltlichen Handlungserfordernissen, ist die zu organisierende Herausforderung der Zukunft.

3 Vorhandene Rahmenbedingungen

Der Kreis Unna kann bei der Entwicklung einer Gesamtstrategie auf bereits geleisteten Vorarbeiten aufsetzen. Auf der Basis der bereits seit Jahren genutzten vielfältigen Elemente moderner

Verwaltungssteuerung, könnte auf einzelne Ergebnisse des durchgeführten „Zukunftsdialogs“ oder auch der „Nachhaltigkeitsstrategie“ zurückgegriffen werden.

Darüber hinaus könnten z. B. die im aktuellen Projekt „**Kein Kind zurücklassen**“ (KeKiz) erarbeiteten Ergebnisse (Meilensteine, Zielraute, Wirkungsraaster) eine sehr gute Grundlage für eine stärker wirkungsorientierte Steuerung der Kreisverwaltung sein. Schließlich hat auch die **Wirtschaftsförderungsgesellschaft für den Kreis Unna mbH** (WFG) sich im vergangenen Jahr intensiv mit ihrer Aufgabenausrichtung beschäftigt und ein Zielsystem entwickelt, um die zukünftigen Instrumente der Wirtschaftsförderung noch besser auf ihre Wirkungen hin überprüfen zu können.

Ziel ist es, eine **Gesamtstrategie** auszuformulieren und in einem Dokument zusammen zu fassen. Dabei sollten die Ziele operationalisiert werden. Zugleich sind verbale Kurzaussagen unerlässlich für eine bessere Verständlichkeit der Gesamtstrategie für alle Akteure, insbesondere im politischen Raum. Die Ziele sind mit messbaren Indikatoren zu hinterlegen, da sonst eine Überprüfung der Zielerreichung bei der Umsetzung unmöglich oder die Entscheidung zwischen alternativen Maßnahmen zur Zielerreichung willkürlich wäre.

Um Wirkungszusammenhänge zu erkennen, sichtbar zu machen und zu kommunizieren, sollte das so entwickelte Zielsystem bildlich in einer sog. „Strategy Map“ dargestellt werden.

Der Produkthaushalt bildet die zentrale Schnittstelle zwischen Gesamtstrategie, Fachstrategien, kurzfristigen Zielen, Produkten und einzelnen Maßnahmen. Im Rahmen der Haushaltsaufstellung wird erarbeitet, mit welchen Produkten und Leistungen die übergeordneten Ziele erreicht werden können und welche Kennzahlen zum Gegenstand des Controllings werden. Die Ziele, Kennzahlen und Produkte werden von den Organisationseinheiten über die Darstellungsebene des Haushalts hinaus weiter vertieft und differenziert. Die unterjährige Berichterstattung baut hierauf auf.

Im politischen Raum verfolgen der Kreistag und der Kreisausschuss die Gesamtstrategie, während die Fachausschüsse für die Fachstrategien verantwortlich sind. Beschlussvorlagen der Verwaltung und Anträge sollten den Bezug zu den strategischen Zielen erkennen lassen.

Damit die Gesamtstrategie auch innerhalb der Verwaltung wirkt, ist es wichtig, dass für die Beschäftigten die Zusammenhänge zwischen Gesamtstrategie und der täglichen Arbeit sichtbar werden.

Anlage

KGSt – Info-Blatt für die Politik