



Mitteilungsvorlage	Vorlage-Nr: VO/2018/664 Status: öffentlich Datum: 15.10.2018 Ansprechpartner/in: Bearbeiter/in: Matthiesen, Judith	
Federführend: Landrat		
Mitwirkend:	öffentliche Mitteilungsvorlage	
Aufstockung des Personalbudgets		
Beratungsfolge:		
Status	Gremium	Zuständigkeit
Öffentlich	Hauptausschuss	Kenntnisnahme

1. Begründung der Nichtöffentlichkeit:

Entfällt.

2. Sachverhalt:

In dem als Anlage beigefügten Dokument wird von der Verwaltung ein Vorschlag unterbreitet, wie das Personalbudget aufgestockt werden soll.

Der Hauptausschuss wird um Kenntnisnahme sowie Beratung im Rahmen der anstehenden Haushaltsberatungen gebeten.

Finanzielle Auswirkungen:

Die für die Umsetzung erforderlichen Haushaltsmittel sind im Haushaltsentwurf im Teilergebnisplan 111408 in Höhe von 750.000,00 € bereits veranschlagt.

Anlage/n:

Vorschlag zur Aufstockung des Personalbudgets.



Vorschlag zur Aufstockung des Personalbudgets

I. Ausgangslage

Der Kreis Rendsburg-Eckernförde zeichnet sich seit Jahrzehnten durch eine sparsame Personalbewirtschaftung aus. Dabei ist es gelungen, die Anforderungen an die Verwaltung mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen so auszubalancieren, dass das System insgesamt funktioniert.

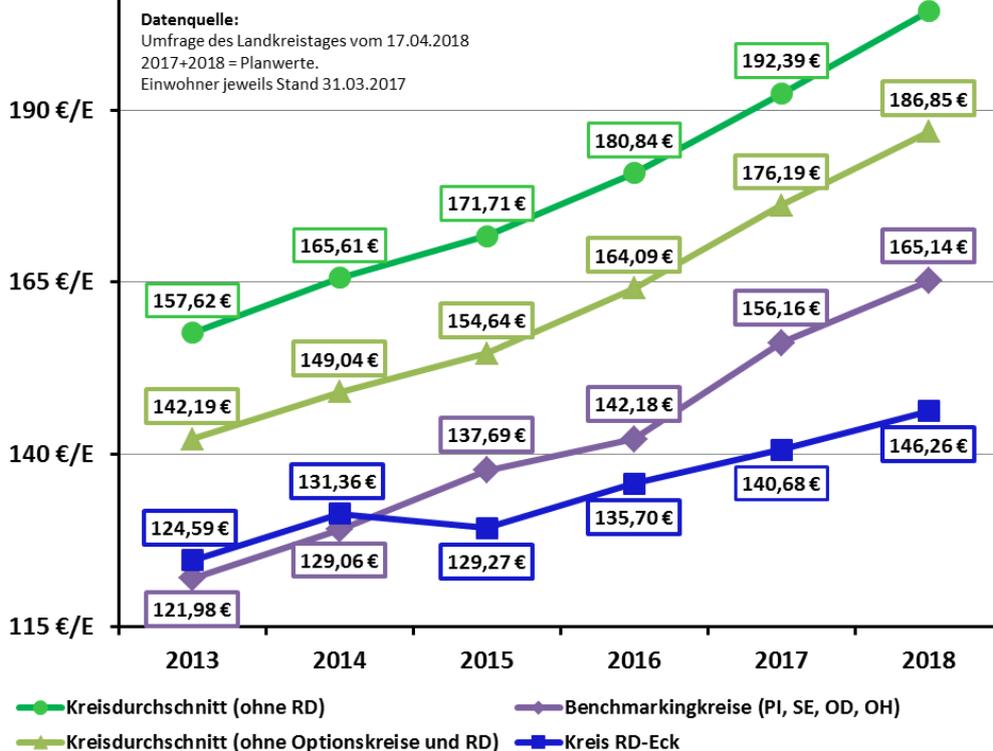
Hierzu hat wesentlich das im Jahr 2010 erstmals mit der Politik vereinbarte Personalbudget beigetragen. Die mit der Politik vereinbarten Regelungen bilden einen klaren und begrenzenden Rahmen, sie führen zu einer restriktiven, sparsamen Personalpolitik und ermöglichen gleichzeitig Gestaltungsräume für die Weiterentwicklung eines effektiven und effizienten Verwaltungshandelns.

Die kostendämpfende Wirkung des im Kreis Rendsburg-Eckernförde praktizierten Personalbudgets wird aus der nachfolgenden Abbildung ersichtlich. In der Grafik ist die Entwicklung der Personalaufwendungen je Einwohner seit dem Jahr 2013 dargestellt. Die Aufwendungen des Kreises Rendsburg-Eckernförde werden dabei verglichen mit

- dem Durchschnitt der übrigen Kreise,
- dem Durchschnitt der übrigen Kreise ohne die Optionskommunen Nordfriesland und Schleswig-Flensburg und
- mit dem Durchschnitt der Kreise Pinneberg, Segeberg, Stormarn und Ostholstein (nachfolgend „Vergleichskreise“).

Der gesonderte Vergleich mit den Kreisen Pinneberg, Segeberg, Stormarn und Ostholstein erfolgt deshalb, weil diese Kreise hinsichtlich ihrer Einwohnerstärke am ehesten mit dem Kreis Rendsburg-Eckernförde vergleichbar sind und sie sich zudem durch vergleichsweise niedrige Personalkosten auszeichnen.

Personalaufwand in € je Einwohner



Die Personalaufwendungen des Kreises Rendsburg-Eckernförde belaufen sich im Jahr 2018 auf der Grundlage des Haushaltsplans auf 146,26 € pro Einwohner. Sie liegen damit deutlich unter dem Durchschnitt der übrigen Kreise, und zwar unabhängig davon, welche Vergleichsgruppe man gegenüber stellt.

Die Grafik zeigt darüber hinaus, dass sich die Personalaufwendungen des Kreises Rendsburg-Eckernförde im Jahr 2018 weiter von den Aufwendungen der übrigen Kreise entfernen. Lagen die Personalaufwendungen des Kreises Rendsburg-Eckernförde in den Jahren 2013 und 2014 noch geringfügig über dem Durchschnitt der Vergleichskreise, liegen sie nunmehr im Jahr 2018 mit einem Abstand von rund 19 € deutlich unter dieser Vergleichsgruppe. Der Unterschied zum Durchschnitt der übrigen Kreise ohne die Optionskommunen liegt im Jahr 2018 bei rund 41 € pro Einwohner.

Einschränkend zu den vorgenannten Zahlen ist darauf hinzuweisen, dass der Vergleich mit anderen Kreisen anhand der Kennzahl „Personalaufwand pro Einwohner“ allenfalls eine Annäherung an die Frage ermöglicht, wie die Kreise im Vergleich zueinander zu betrachten sind. Eine exakte Aussage ist auf dieser Grundlage nicht möglich.

Um die Personalausgaben der Kreisverwaltungen exakt vergleichbar zu machen, müsste für alle Kreise der Aufwand für dieselben Aufgaben ermittelt werden. Zusätzlich müsste der Personalaufwand für auf Dritte übertragene Aufgaben hinzugerechnet und der Personalaufwand für Aufgaben, die zugunsten Dritter wahrgenommen werden, abgezogen werden.

Im Verhältnis zu den Vergleichskreisen gibt es eine große Schnittmenge an gemeinsamen Aufgaben, gleichwohl aber auch struktur- oder organisationsbedingte Unterschiede. Zu den organisationsbedingten Unterschieden zählen beispielsweise:

- Der Kreis Pinneberg wird im IT-Bereich von der KommuniT betreut, während der Kreis Rendsburg-Eckernförde die IT-Aufgaben innerhalb der Kreisverwaltung wahrnimmt.
- Der Kreis Stormarn nimmt die Personalabrechnung mit eigenen Beschäftigten vor, während die Kreise Ostholstein, Segeberg, Pinneberg und Rendsburg-Eckernförde diese Aufgabe durch die Versorgungsausgleichskasse durchführen lassen.
- Die Kreise Ostholstein und Rendsburg-Eckernförde betreiben die Kreisfeuerwehrzentralen mit eigenem Personal, während dies in den Kreisen Segeberg und Pinneberg durch den Kreisfeuerwehrverband erfolgt.
- Der Kreis Rendsburg-Eckernförde wird im Jugend- und Sozialdienst im Bereich der Kindeswohlgefährdung durch die Familienhorizonte gGmbH unterstützt, während andere Kreise diese Aufgabe mit eigenem Personal sicherstellen. Im Kreis Segeberg verfügt demgegenüber die Stadt Norderstedt über ein eigenes Jugendamt, so dass entsprechend geringere Personalaufwendungen beim Kreis Segeberg anfallen dürften.
- Der Kreis Rendsburg-Eckernförde ist, ebenso wie weitere Kreise, Träger von Förderzentren und hat dementsprechend Personalaufwendungen zu tragen. Demgegenüber hat der Kreis Ostholstein kein Förderzentrum in seiner Trägerschaft.

Sämtliche vorbeschriebenen Aspekte haben Auswirkungen auf die Kennzahl „Personalaufwand pro Einwohner“. Das allerdings jeder Kreis sowohl über belastende als auch über entlastende Struktur- und Organisationsmerkmale verfügt, dürfte ein pauschaler Vergleich über die gesamte Kreisverwaltung bei aller Unschärfe im Detail gleichwohl geeignet sein, ein hinreichend tragfähiges allgemeines Bild zu vermitteln.

Hinzu kommt, dass gewachsene Struktur- und Organisationsunterschiede zwischen den Kreisen zwar einen Niveauunterschied begründen können, sie aber keine Begründung dafür liefern, warum sich die Steigerungsraten zwischen den Kreisen in den letzten Jahren so unterschiedlich entwickelt haben. Insofern kann aus den Vergleichszahlen jedenfalls die Erkenntnis abgeleitet werden, dass sich der Personalaufwandsanstieg im Kreis Rendsburg-Eckernförde seit dem Jahr 2015 deutlich langsamer entwickelt hat als in den übrigen Kreisen.

II. Grenzen der Belastung

Über viele Jahre ist es gelungen, die Personalaufwendungen zu begrenzen. Die engagierten Sparbemühungen haben aber mittlerweile die Kreisverwaltung an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit gebracht. Seit rund 3 Jahren fällt es immer schwerer, die Balance zwischen Aufgabenerfüllung und Ressourcen herzustellen. Hierüber wurde unter anderem bereits in der Sitzung des Hauptausschusses am 01.12.2016 berichtet.

Dementsprechend wurde bereits für die Haushaltsjahre 2017 und 2018 seitens der Politik nachgesteuert, und zwar in Form von Sondererhöhungen des Personalbudgets um 333.000 € für 2017 und um weitere 500.000 € für 2018.

Zudem wurde mit den Vereinbarungen zum 3. Personalbudget (seit 2017) seitens der Kreispolitik festgestellt, dass die Beschäftigten der Kreisverwaltung durch die vorherigen Regelungen zum Personalbudget (1. Personalbudget: 2010 bis 2012; 2. Personalbudget: 2013 bis 2016) einen substanziellen Beitrag zur Konsolidierung der Kreisfinanzen erbracht haben. Mit der Beschlussfassung zum Haushalt 2017 wurde die Einschätzung verbunden, dass nunmehr die Konsolidierungsmaßnahmen zu Lasten des Personalbudgets abgeschlossen seien.

Aus heutiger Perspektive wird deutlich, dass sich der Anstieg des Personalaufwands beim Kreis Rendsburg-Eckernförde auch in den Jahren 2017 und 2018 deutlich niedriger entwickelt hat als in den Vergleichskreisen. Dies ergibt sich aus der nachfolgenden Tabelle:

	Aufwand pro EW 2016 in €	Aufwand 2016 in %	Aufwand pro EW 2017 in €	Aufwand 2017 in %	Aufwand pro EW 2018 in €	Aufwand 2018 in %
Durchschnitt der Vergleichskreise	142,18	100	156,16	100	165,14	100
Kreis Rendsburg-Eckernförde	135,70	95,4	140,68	90,1	146,26	88,6

Betrag der Personalaufwand des Kreises Rendsburg-Eckernförde im Jahr 2016 noch 95,4% des Durchschnitts der Vergleichskreise, so sank diese Quote im Jahr 2017 auf 90,1% und im Jahr 2018 weiter auf nunmehr lediglich 88,6%.

Daraus wird ersichtlich, dass der Personalaufwuchs im Kreis Rendsburg-Eckernförde deutlich geringer verlief als in den Vergleichskreisen.

Der im Vergleich zu den anderen Kreisen deutlich niedrigere Wert hat seine wesentliche Ursache in einer knappen bis sehr knappen Personalbemessung in vielen Organisationseinheiten. So haben bereits Kennzahlenvergleiche in der Vergangenheit gezeigt, dass die Personalbemessung beispielsweise im Jugend- und Sozialdienst, im Veterinäramt oder in der Personalabteilung deutlich unter dem Landesdurchschnitt liegt.

Auch zukünftig ist es Zielsetzung, die Kreisverwaltung wirtschaftlich zu führen und den Kreishaushalt nur mit möglichst niedrigem Personalaufwand zu belasten. Allerdings wird es nicht dauerhaft gelingen, die vom Grundsatz her vergleichbare Aufgabenlast mit deutlich niedrigerem Personalaufwand sicher zu stellen.

Deshalb bedarf es aus Sicht der Verwaltung bestimmter Änderungen der Budgetregelungen, um die Kreisverwaltung auch zukünftig in die Lage zu versetzen,

die gebotene Qualität in der Arbeit der Kreisverwaltung sicher zu stellen und darüber hinaus die Erneuerungsprozesse, insbesondere in Zusammenhang mit dem zentralen Zukunftsthema Digitalisierung, zu bewältigen.

III. Vorschlag zum weiteren Vorgehen: Anhebung des Personalbudgets

Es wird deshalb vorgeschlagen, das Personalbudget in substantzieller Weise über das bisherige Niveau hinaus anzuheben.

Für die Bemessung der zusätzlich benötigten Mittel kommen folgende Varianten in Betracht:

1. Koppelung des Personalaufwands an den Durchschnitt des Personalaufwands der Vergleichskreise
2. Erhöhung der Budgetmittel für Anpassungs- und Erneuerungsprozesse

Zu 1.: Koppelung des Personalaufwands an den Durchschnitt des Personalaufwands der Vergleichskreise

Eine Gestaltungsvariante wäre, das Personalbudget des Kreises Rendsburg-Eckernförde an die Entwicklung des durchschnittlichen Personalaufwands der Vergleichskreise zu koppeln. Bei der Koppelung an den Durchschnittsaufwand der Vergleichskreise könnte ein prozentualer Abschlag, beispielsweise in Höhe von 3 oder 5 Prozent, vorgenommen werden, um den Anspruch des Kreises zu dokumentieren, auch zukünftig ein besonderes Augenmerk auf niedrige Personalkosten zu legen. Denn da bereits die Vergleichskreise zu den kostengünstigsten Kreisverwaltungen zählen, dürfte sich dadurch für den Kreis Rendsburg-Eckernförde auch weiterhin der landesweit niedrigste Personalaufwand ergeben.

Je nach Ausgestaltung ergäben sich auf der Grundlage der Haushaltszahlen des Jahres 2018 folgende Auswirkungen auf das Personalkostenbudget:

	Plan 2018	2018 ohne Abschlag	2018 mit Abschlag 3%	2018 mit Abschlag 5%
Pers. Aufwand Vergleichskreise €/EW	165,14			
Pers. Aufwand Kreis Rendsburg-Eckernförde	146,26	165,14	160,19	156,88
Mehraufwand pro EW		18,88	13,93	10,62
Mehraufwand € x EW (rund 272.000)		5.135.360	3.788.960	2.888.640
Umrechnung in Stellen (ca.)		73	54	41

70.000 p.a.)				
--------------	--	--	--	--

Gegenüber den bisherigen Budgetregelungen wären folgende Modifikationen vorzunehmen:

- Jährliche Steigerungsraten für Tarifsteigerungen etc. müssten nicht mehr gesondert ausgewiesen werden. Sie fänden automatisch Berücksichtigung, da auch der Vergleichswert Tarifsteigerungen beinhaltet. Gleiches gilt für Auswirkungen in Zusammenhang mit geänderten Entgeltordnungen etc.
- Auch Entscheidungen auf Bundes- oder Landesebene führten nicht mehr zu einer Modifikation des Personalbudgets. Sie fänden automatisch Berücksichtigung, da auch der Vergleichswert entsprechende Veränderungen beinhaltet.

Zu 2.: Erhöhung der Budgetmittel für Anpassungs- und Erneuerungsprozesse

Eine Alternative besteht darin, unter Beibehaltung sämtlicher bisheriger Vereinbarungen zum Personalbudget eine zusätzliche jährliche Anhebung zu vorzusehen.

Unter Berücksichtigung der beschriebenen Belastungssituation und unter Zugrundelegung eines Vierjahreszeitraums erscheint ein jährlicher Aufstockungsbetrag von 2% des jährlichen Personalbudgets als erforderlich, um die formulierte Zielsetzung zu erreichen.

Dies setzt voraus, dass die überproportionale Mangelsituation in den Handlungsfeldern „Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes“ sowie „Personalsituation im Jugend- und Sozialdienst“ gesondert berücksichtigt wird und Budgetanpassungen hierfür zusätzlich und gesondert vorgenommen werden. Für den letztgenannten Bereich Jugend- und Sozialdienst gilt das einschränkend unter der Bedingung, dass auch durch einen externen Gutachter entsprechende Anpassungsnotwendigkeiten bestätigt werden.

Weiterhin erfordert der Prozess der Digitalisierung der Kreisverwaltung zusätzliche Personalressourcen. Mit einer beschleunigten Umsetzung von Digitalisierungsprojekten lässt sich der Kundenservice deutlich erhöhen; zudem sollten sich in bestimmten Bereichen auch Einspareffekte durch Verschlankeung interner Abläufe generieren lassen.

Hier bietet es sich an, projekthaft und zunächst befristet für einen 5-Jahres-Zeitraum zusätzliche Personalbudgetmittel zur Verfügung zu stellen. Im Rahmen des Projekts „Digitalisierung der Kreisverwaltung“ wäre regelmäßig zu evaluieren, ob die zusätzlichen Personalressourcen nach Umsetzung der Digitalisierungsprojekte wieder zurückgefahren werden können. Zudem wäre zu betrachten, ob durch die Digitalisierung von Abläufen in den unterschiedlichen Sachgebieten Einspareffekte erzielt werden.

IV. Abwägung der Vor- und Nachteile der Varianten

Nachfolgend werden die Vor- und Nachteile der beiden Varianten dargestellt:

Variante 1: Koppelung des Personalaufwands an den Durchschnitt des Personalaufwands der Vergleichskreise

Vorteile

- Anpassung an vergleichbare Kreisverwaltungen mit ähnlicher Aufgabenlast sichert gleichmäßige Entwicklung.
- Durch Koppelung an Kreise mit niedrigem Personalaufwand ist sichergestellt, dass der Kreis Rendsburg-Eckernförde auch zukünftig zu den Kreisen mit dem geringsten Personalaufwand gehören wird.
- Das Verfahren ist transparent und klar geregelt.

Nachteile

- Durch Koppelung an Personalbudgetsteigerungen anderer Kreise werden politische Steuerungsmöglichkeiten aus der Hand gegeben.
- Anreize für eigene Optimierungsbemühungen könnten sinken, falls aufgrund Budgetsteigerungen in den Vergleichskreisen über die Laufzeit zusätzliche Spielräume entstehen.
- Aufgabenlast der Kreise ist aufgrund der unterschiedlichen Struktur nur bedingt vergleichbar. Zudem gibt es Unterschiede hinsichtlich der Ausgliederung von Arbeitsprozessen, die im Detail einen Personalaufwandsvergleich erschweren.
- Regelung beinhaltet die Gefahr eines selbstreferenziellen Systems, bei dem Budgetsteigerungen von externen Einflussfaktoren entkoppelt werden.

Variante 2: Erhöhung der Budgetmittel für Anpassungs- und Erneuerungsprozesse

Vorteile

- Die starke Fokussierung auf eine wirtschaftliche und eigenständige Ausrichtung der Kreisverwaltung wird beibehalten.
- Über Sonderentwicklungen sowie Umsetzungsnotwendigkeiten aufgrund bundes- oder landespolitischer Entscheidungen wäre weiterhin gesondert zu entscheiden.

Nachteile

- Sofern der dynamische Personalaufwuchs in den Vergleichskreisen weitergeht, wird es kaum gelingen, die Lücke zwischen dem Kreis Rendsburg-Eckernförde und den Vergleichskreisen merklich zu verringern.
- Sollte es in den Vergleichskreisen – abweichend von den Entwicklungen der zurückliegenden Jahre – in den kommenden Jahren zu keinem weiteren oder einem lediglich sehr geringen Anstieg der Personalaufwendungen kommen, könnte der Kreis Rendsburg-Eckernförde hinter den Durchschnitt der Vergleichskreise zurückfallen.
- Für die Bemessung des jährlichen Aufstockungsbetrages in Höhe von 2% gibt es keinen objektiven Maßstab.
- Eine Beschlussfassung über einen Vierjahreszeitraum kann Gestaltungsspielräume bei unvorhergesehenen Veränderungen über Gebühr einengen.

Hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen ist davon auszugehen, dass die Variante 2 auch unter Berücksichtigung zusätzlicher Anpassungen für die Bereiche Bundesteilhabegesetz, Jugend- und Sozialdienst sowie Digitalisierung im ersten Umsetzungsjahr noch deutlich hinter der Variante 1 zurückbleiben dürfte.

Mittelfristig, das bedeutet über einen Vierjahreszeitraum, und bei Beibehaltung eines jährlichen zusätzlichen Steigerungsbetrages von 2 Prozent wird sie möglicherweise der Niveauanhebung gemäß Variante 1 (Koppelung des Personalbudgets mit Abschlag 5%) nahe kommen. Konkret berechnen lassen sich die finanziellen Unterschiede derzeit allerdings nicht, da die Entwicklung im Zeitverlauf in dem Kopplungsmodell von den Haushaltsplanungen der Vergleichskreise abhängig ist.

In der Vergangenheit hat sich eine eigenständige und spezifische Vorgehensweise im Kreis Rendsburg-Eckernförde bewährt. Dies könnte im Ergebnis dafür sprechen, auch zukünftig eine eigenständige Gestaltung des Personalbudgets anzustreben, und würde im Ergebnis für die Variante 2 sprechen.

Die Nachteile der Variante 2, dass nämlich eine Verabredung über einen Vierjahreszeitraum Gestaltungsspielräume über Gebühr einengt, ließe sich dadurch begegnen, dass zunächst lediglich für das Haushaltsjahr 2019 eine entsprechende Budgetaufstockung durch den Hauptausschuss in Aussicht gestellt wird.

Verwaltungsseitig könnte sichergestellt werden, dass bis zum 30.06.2019 ein erneuter Bericht vorgelegt wird, in dem Antworten auf folgende Fragen gegeben werden:

- In welchen Bereichen wurden mit dem Aufstockungsbetrag von 2% zusätzliche Personalressourcen geschaffen?
- Welche Leistungsverbesserungen wurden durch die zusätzlichen Personalressourcen erreicht?
- In welchen Bereichen werden weitere Handlungserfordernisse gesehen?
- Wird verwaltungsseitig vorgeschlagen, auch für das Folgejahr einen entsprechenden Aufstockungsbetrag im Haushaltsentwurf zu veranschlagen?

Auf der Grundlage eines solchen Berichts wären dann die entsprechenden Beschlüsse für das Haushaltsjahr 2020 zu treffen.

Diese Vorgehensweise – Beschlussfassung zunächst lediglich für das Jahr 2019 ohne Vorfestlegung für die Folgejahre – würde den politischen Gremien jegliche Gestaltungsspielräume offenhalten.

V. Verfahren zur Nachsteuerung innerhalb der Verwaltung

Im Falle einer Beschlussfassung durch die Politik würden unverzüglich interne Verfahren zur Verteilung der zusätzlichen Budgetmittel organisiert, und zwar auf der Grundlage von rationalen Kriterien und in einem transparenten Verfahren.

Folgende Kriterien sind zu berücksichtigen:

- Engpasssituation in den unterschiedlichen Organisationseinheiten, auch unter Berücksichtigung eines Ressourcen- und Fallzahlenvergleichs mit den Vergleichskreisen.
- Risiken für Arbeitsergebnisse bei Beibehaltung der Engpasssituation.
- Digitalisierungspotenzial, das heißt, inwiefern kann eine beschleunigte Digitalisierung von Abläufen, Prozessen etc. zu einer nachhaltigen Verbesserung der Arbeitsergebnisse und zu einer Steigerung der Wirtschaftlichkeit beitragen.

Im Falle einer Budgetaufstockung in den Folgejahren würde dem Hauptausschuss einmal jährlich über die Verwendung der zusätzlich bereitgestellten Mittel berichtet werden.

VI. Veranschlagungen im Haushaltsentwurf 2019

Im Haushaltsentwurf der Verwaltung ist auf der Grundlage der vorstehend beschriebenen Variante 2 folgende zusätzliche Veranschlagung vorgenommen worden:

Aufstockungsbetrag 2 % ausgehend von einem Budgetbetrag von 37.596.300 €	750.000,00
---	------------

Darüber hinaus sind zusätzliche Personalaufwendungen für die Umsetzung von Digitalisierungsprojekten sowie zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes im Bereich der Hilfeplanung veranschlagt worden. Diesbezüglich wird auf die Vorlagen VO/2018/638 und VO/2018/666 verwiesen.

Der Hauptausschuss wird um Beratung im Rahmen der anstehenden Haushaltsberatungen gebeten.

Dr. Rolf-Oliver Schwemer
Landrat