

Projektvorstellung

- » **Forschungsvorhaben Umsetzung der
Verwaltungskostenfeststellungsverordnung**

Im Auftrag des:



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

Projektleitung:
Kienbaum Management Consultants GmbH
Potsdamer Platz 8
10117 Berlin

in Kooperation mit:
INTERVAL GmbH
Habersaathstr. 58
10115 Berlin

Ansprechpartner: René Ruschmeier

Mobil: +49 (172) 9117692
Fax: +49 (211) 9659-11 2 342

E-Mail Kontaktadresse: rene.ruschmeier@kienbaum.de

Berlin, Juni 2014

1. Ausgangslage und Problemstellung

Mit der zum 1. Januar 2012 in Kraft getretenen Verwaltungskostenfeststellungsverordnung (VKFV) wird geregelt, wie die Personal- und Sachkosten für die Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II ermittelt werden. Für die zugelassenen kommunalen Träger (zKT) bestand bereits seit Längerem mit der Kommunalträgerabrechnungs-Verwaltungsvorschrift (KoA-VV) eine einheitliche Berechnungsvorschrift. Diese wurde mit der VKFV zum 1.1.2012 auch für die gemeinsamen Einrichtungen (gE) geschaffen.

Die gE werden von der Bundesagentur für Arbeit (BA) und den Kommunen getragen. Diese stellen auch das Personal der gE. Insofern entstehen viele der Kosten der gE ursprünglich bei den Trägern und werden diesen nach den Modalitäten der VKFV erstattet. Die gE nehmen darüber hinaus in unterschiedlichem Umfang Dienstleistungen der Träger oder auch von Dritten in Anspruch, deren Kosten ebenfalls im Rahmen der Vorschriften der VKFV erstattungsfähig sind.

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe begleitet die Umsetzung der VKFV anlassbezogen. Für das Haushaltsjahr 2012 wurde erstmals ein Monitoring der Umsetzung nach § 21 VKFV durchgeführt.

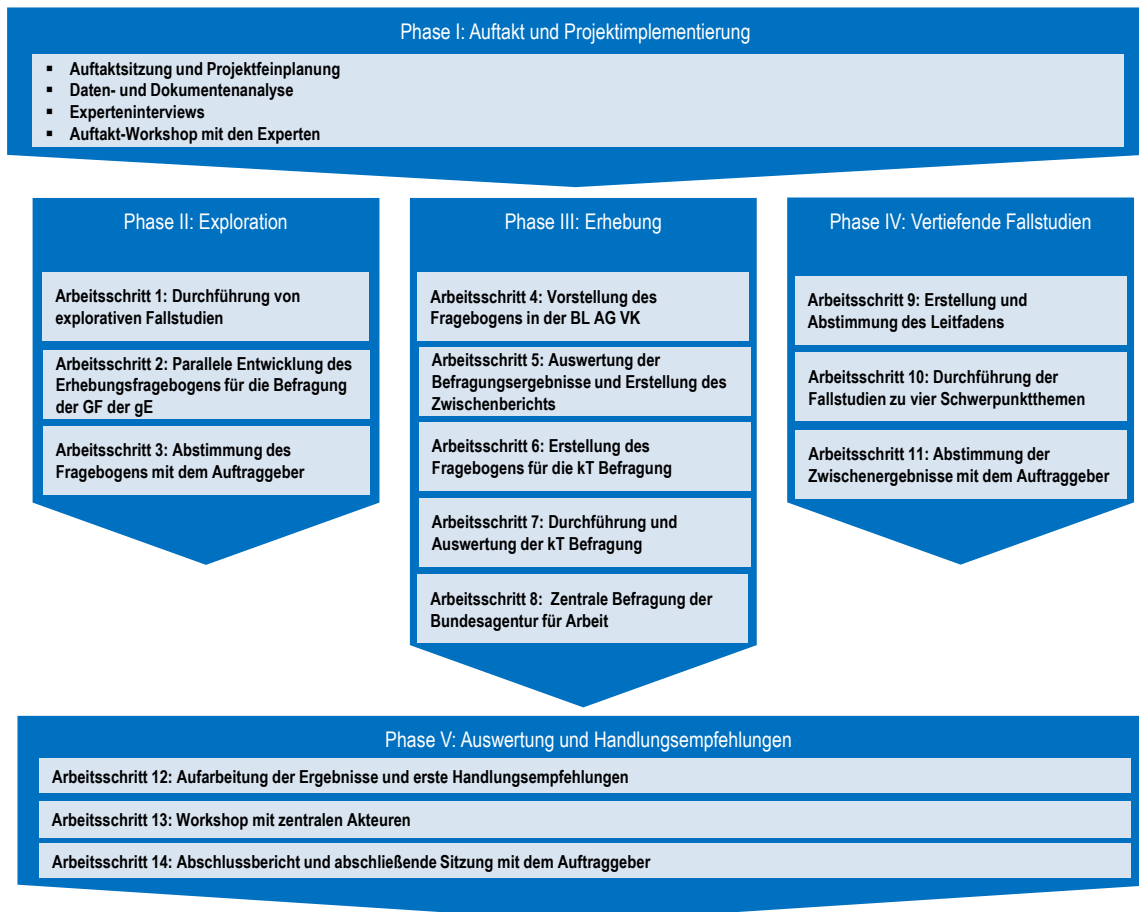
Auf der Grundlage erster überschlägiger Betrachtungen der Abrechnungspraxis sind insbesondere die Auskömmlichkeit der Pauschalen nach §§ 16 und 17 VKFV sowie die Inanspruchnahme von Dienstleistungen der Kommunen nicht unstrittig. Die Pauschalen betreffend werden Zweifel an der Kostendeckung angeführt. Bezüglich der Dienstleistungen liegt einerseits ein bundesweit einheitlicher Dienstleistungskatalog der BA vor. Demgegenüber steht ein naturgemäß uneinheitliches Dienstleistungsangebot der Trägerkommunen und von Dritten, das von den gE in Anspruch genommen und anschließend nach der VKFV abgerechnet wird. Hier fehlt es in erster Linie noch an Transparenz der Angebotslandschaft.

Mit dem Forschungsvorhaben sollen nun einerseits Umsetzungsfragen bei den Trägern und den gE zusammengetragen und andererseits mehr Transparenz beim Auftraggeber über die Umsetzungspraxis und die dahinter liegenden Leistungsbeziehungen geschaffen werden. Die zentralen Forschungsfragen dabei lauten:

- » Wie (problemlos oder problembehaftet) gestaltet sich die Umsetzung der VKFV durch die Träger der gemeinsamen Einrichtung?
- » Welche Dienstleistungsangebote kommunaler Träger und sonstiger Dritter nehmen gemeinsame Einrichtungen in Anspruch?
- » Welche Aufgaben werden innerhalb der gemeinsamen Einrichtungen erbracht und bezüglich der Verwaltungskosten über gesonderte Vereinbarungen der Träger in Abrechnung gebracht (Kostengrenzung zur VKFV)?

2. Projektkonzeption und aktueller Projektstand

Das Forschungsvorhaben untergliedert sich in fünf Phasen.



In der ersten Phase wurde zunächst die Projektfeinplanung anhand eines Auftaktgesprächs mit dem Auftraggeber durchgeführt. Kern der Projektimplementierungsphase war der Auftaktworkshop mit dem Auftraggeber, der Bundesagentur für Arbeit (BA) und Vertretern der kommunalen Spitzenverbände sowie der gemeinsamen Einrichtung (gE). Zur Vorbereitung des Expertenworkshops wurden im Vorfeld drei Expertengespräche mit Vertretern der BA und der kommunalen Spitzenverbände geführt. Während des Workshops konnten die unterschiedlichen Sichtweisen auf den Forschungsgegenstand zusammengeführt und ein gemeinsames Verständnis von den Zielen des Projektes und der für die Zielerreichung geeignetsten Vorgehensweise gefunden werden.

Die zweite Phase diente der Exploration, um einerseits die aus der ersten Phase identifizierten Themen zu vertiefen und um andererseits weitere relevante Fragestellungen und Themenfelder für die Befragungen zu identifizieren. Insgesamt wurden fünf Fallstudien durchgeführt. Dabei wurde mit Vertretern der jeweiligen gE sowie des kommunalen Trägers (kT) und der Agentur für Arbeit gesprochen.

Auf Basis der aggregierten Erkenntnisse wurde dann in der dritten Phase der Fragebogen für die flächendeckende Befragung der gE entworfen. Alle 304 gE wurden am 04. März 2014 mittels personalisierter E-Mail angeschrieben und aufgefordert an der Befragung teilzunehmen. Es erfolgte eine schriftliche sowie te-

lefonische Erinnerung. Berücksichtigt wurden alle Eingänge bis zum 08. April 2014. Die Rücklaufquote war mit 83,6 Prozent sehr gut.

Erst nach Abschluss der Befragung der gE erfolgte die Befragung der Trägerkörperschaften (Agenturen und Kommunen). Eine Durchführung der Befragung in zwei Schritten gab Gelegenheit, nach der Befragung der gE eine erste Auswertung der Ergebnisse an den Auftraggeber zurückzuspiegeln.

Aktuell wird die kT-Befragung durchgeführt. Im Vorfeld wurde der Fragebogen mit dem Auftraggeber und anschließend den Ländern, der BA und den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt. Darüber hinaus wurde entschieden, dass die BA zentral befragt werden soll. Auch diese Befragung wird gerade durchgeführt.

Parallel zu der kT- Befragung werden in der vierten Phase des Forschungsvorhabens vertiefende Fallstudien in vier Schwerpunktbereichen durchgeführt. Die Schwerpunktbereiche sind:

- » Spitzabrechnung
- » Personaldurchschnittskostensätze
- » Abrechnung der Nachwuchskräfte
- » Dienstleistungen und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen

Ziel der Fallstudien ist es Fragestellungen, die in der standardisierten Befragung nicht umfassend erfasst werden konnten, tiefergehend zu analysieren.

In der letzten Phase des Forschungsvorhabens werden dann die Ergebnisse aufgearbeitet und erste Handlungsempfehlungen entwickelt. Auf dieser Basis wird der Abschlussbericht bis Ende September erstellt.

Bei weiterem Interesse können Sie gerne den Projektleiter Herrn René Ruschmeier kontaktieren.

René Ruschmeier

Mobil:+49(172)9917692

E-Mail Kontakt: rene.ruschmeier@kienbaum.de

3. Bisherige Kernergebnisse

Die bisherigen Zwischenergebnisse basieren neben den ersten explorativen Fallstudien primär auf der schriftlichen Befragung von netto 254 gE (83,6 Prozent der Brutto-Stichprobe von 304 gE).

Anwendung der VKFV durch die Träger

Die von den gE am häufigsten genannte Herausforderung im Feld der VKFV ist Planungssicherheit für die Verwaltungskosten. Die Mehrheit der gE (57 Prozent) geht diesbezüglich (eher) davon aus, dass die Kostenplanung durch die VKFV unterstützt wird. Begrüßt werden in diesem Zusammenhang (offene Angaben) die gestiegene Rechtssicherheit und Transparenz im Zuge der Verordnung. Nur 9 Prozent geben an, die Kostenplanung würde durch die VKFV (eher) erschwert. Nach ihren Schilderungen ist das Gros der Schwierigkeiten in der Kostenplanung hiervon jedoch unabhängig und die Unsicherheit über die Kostenentwicklung vornehmlich durch die Träger bestimmt.

In den wenigsten gE (18 Prozent) haben Mitarbeitende eine Schulung zur VKFV erhalten. Bei denen, die eine Schulung erhalten haben, fand diese meistens nach der Verabschiedung der Verordnung statt. I. d. R. handelt es sich hierbei um (teils regelmäßige) Informationsveranstaltungen/Workshops v.a. für gE Controller seitens der Controlling Fachbereiche der Internen Services. Die explizite Einbeziehung der BfdH wurde nur in sieben Fällen genannt.

15 Prozent der gE geben an, dass sie sich für unbestimmte Rechtsbegriffe in der VKFV Legaldefinitionen oder eine bundesweit einheitliche Klärung wünschen. Auf Ausführungen zu den einzelnen Begriffen wird weiter unten noch eingegangen.

Von den 181 gE, die für den kT Nachwuchskräfte ausbilden, machen 31 kT die Kosten dafür bei der gE geltend (17 Prozent). Bei 22 dieser 31 gE (71 Prozent) rechnet der kT spitz ab, bei 9 gE (29 Prozent) pauschal über Durchschnittskostensätze. Insgesamt geben jeweils knapp die Hälfte der gE an, dass die Ausbildung des kT bzw. der BA unter dem Bedarf der gE läge. In 13 Prozent der Fälle wird über Bedarf ausgebildet, mehrere gE machen keine Angabe hierzu; zwischen einem Viertel und einem Drittel der gE schätzen die Ausbildung als dem Bedarf entsprechend ein. Allerdings sehen zwei Drittel der gE hier keinen Zusammenhang zwischen der Ausbildungsbereitschaft der Träger und dem Abrechnungsmodus der Nachwuchskräfte. Nachwuchskräfte können somit ein Thema sein, es resultiert aber nicht i.e.S. aus der VKFV.

57 Prozent der gE bewerten die Berechnungsgrundlagen der Durchschnittskostensätze als (eher) nicht transparent. Durchschnittskostensätze werden von der deutlichen Mehrheit der gE jedoch (eher) als Ersparnis von Verwaltungsaufwand wahrgenommen (73 Prozent). Die meisten gE können nicht abschätzen, ob die Kosten bei Anwendung von Durchschnittskostensätzen über oder unter denen der Spitzabrechnung liegt, in der Tendenz gehen jedoch etwas mehr gE von hierdurch höheren Kosten aus. Da nur in 50 gE (20 Prozent) auch der kT Personalkosten über Durchschnittskostensätze geltend macht, beziehen sich diese Angaben überwiegend auf die BA.¹

¹ Bzgl. der Bewertung gibt es keine signifikanten Unterschiede zwischen diesen 50 gE und den anderen befragten.

Inanspruchnahme Dienstleistungen Dritter durch die gE

Durchschnittlich kaufen die gE Serviceleistungen in einer Summe ein, die ca. 10 Prozent des mittleren Verwaltungskostenbudgets entspricht. Knapp vier Fünftel des finanziellen Einkaufsvolumens entfällt dabei auf die BA, ca. 16 Prozent auf die kT.

Knapp 12 Prozent der gE geben an, dass weitere Bedarfe an Leistungen bestehen, die gegenwärtig weder durch sie selbst erbracht noch durch Dritte (BA, kT, sonstige Dritte) gedeckt werden können. Ein großer Teil der offenen Ausführungen weist jedoch darauf hin, dass diesbezüglich bei „Leistungen Dritter“ ausschließlich oder überwiegend an Angebote der BA gedacht wird.²

Der Prozess, sich für oder gegen die Leistung Dritter zu entscheiden, bzw. die Leistung ggf. durch die gE selbst zu erbringen, variiert nach Art und Anbieter der Leistung. Dort, wo die gE sich entschied, die Leistung selbst zu erbringen, entspricht der Entscheidungsprozess überwiegend einem an die Bundehaushaltsordnung (BHO) und betriebswirtschaftlichen Make-or-Buy Entscheidungsbäumen orientierten Referenzmodell. Bei von den Trägern erbrachten Leistungen hingegen weicht ein relativ großer Teil der gE (44 Prozent) teils deutlich davon ab. Als Grund, hiervon abzuweichen, wird am häufigsten genannt, dass der gE die Kapazitäten fehlen, diese Leistungen selbst zu erbringen (88 Prozent) oder dass auf dem Markt alternative Angebote sonstiger Dritter fehlten (69 Prozent).

In offenen Angaben wurde darüber hinaus als weiterer Grund mehrfach genannt, dass die ministerielle Abstimmung des Leistungskatalogs ihre Annahme fundiert, das Service-Portfolio (SePo) der BA sei per definitionem für alle gE wirtschaftlich und erübrige damit eine entsprechende Prüfung. Über die Hälfte der gE (58 Prozent) erklären, dass spezielle Wünsche der Träger, was die Ergebnisse des Entscheidungsprozesses betrifft, auch oder sogar primär Grund für die Abweichungen vom Modell der Wirtschaftlichkeitsprüfung seien. Diese Angaben decken sich mit Analyseergebnissen der Befragung, nach denen der Einkauf der gE von Leistungen Dritter statistisch signifikant davon abhängt, welcher Träger die Geschäftsführung der gE stellt.³

Die Qualität der Leistungserbringung Dritter wird überwiegend als „eher gut“ beschrieben. In der Tendenz wird die Qualität der Leistungen des kT oder von sonstigen Dritten positiver bewertet als die der BA. In der Mehrheit der gE wird die Qualität der zu erbringenden Leistungen vorab durch Service Level Agreements vertraglich fixiert (62 Prozent eher oder voll zutreffend), substituierend oder ergänzend hierzu gibt jedoch auch ein relevanter Teil der gE an, dass sich vertragliche Fixierungen durch gute Erfahrungen erübrigen würden und/oder Qualität durch mündliche Absprachen bestimmt würde (31 bzw. 45 Prozent). Als Sankti-

² Z. B. werden Fahr- oder Architektendienste genannt, für die andere Dritte aller Voraussicht nach ein Angebot bringen könnten.

³ Ist die Geschäftsführung der gE bei der BA beschäftigt, ist der Anteil des kT an den Leistungen Dritter typischerweise um rund zwei Drittel niedriger als in gE, in denen der kT die Geschäftsführung stellt (Median von 6,5 Prozent gegenüber 19,2 Prozent).

onsmechanismus, wenn die Leistungserbringung Dritter nicht dem Bedarf entspricht, steht den meisten gE nur der Ausstieg aus der Leistungsvereinbarung vor Ende der Laufzeit zur Verfügung. Mehrere gE weisen in offenen Angaben jedoch darauf hin, dass ein Fall, der eine Sanktionierung nötig gemacht hätte, noch nicht vorkam. Andere gE erklärten, dass Konsequenzen primär für Leistungen sonstiger Dritter Anwendung fänden, seltener auch für Leistungen der kT, nicht aber für Leistungen der BA. Einzelne Ausführungen dazu, warum gegenüber der BA keine Konsequenzen folgen, stellen auf das Abhängigkeitsverhältnis der GF von der BA / Regionaldirektion GF IS ab oder auf das Fehlen alternativer Anbieter.

Aufgabenwahrnehmung in der gE und Kostenabgrenzung

Nur für eine Minderheit der gE haben Schwierigkeiten bei der Abgrenzung von Kosten zu Problemen mit der Feststellung der Gesamtverwaltungskosten gemäß der VKFV geführt, am stärksten noch bei der Abgrenzung von Kosten der Personalverwaltung (27 Prozent). Bei fast der Hälfte dieser Fälle handelte es sich jedoch um Schwierigkeiten nur bei der Einführung, die inzwischen gelöst wurden. Offene Ausführungen zu den (ggf. vorhandenen) Abgrenzungsproblemen beziehen sich nicht immer auf Schwierigkeiten im operativen Prozess der GVK-Feststellung, sondern auch auf Akzeptanzprobleme.⁴ Als Folgen der Abgrenzungsprobleme werden vor allem ein erhöhter Arbeits- und Verwaltungsaufwand sowie ein erhöhter Abstimmungsbedarf der gE mit den Trägern genannt.

In 13 Prozent der gE werden einige Leistungen Dritter für die gE erbracht, ohne dass diese in Rechnung gestellt werden. Offene Angaben hierzu beziehen sich ausschließlich auf Leistungen des kT, nicht in jedem Fall aber auf Dienstleistungen im Sinn von § 11 VKFV, sondern z. B. auf Geltendmachung von Personalnebenkosten (Nachwuchskräfte) oder auf Eingliederungs-/Sozialintegrative Leistungen. Die genannten Gründe sind, sofern der gE überhaupt bekannt, vielfältig und reichen vom hohen Abrechnungsaufwand bis zu Unklarheiten, Dienstleistungen von Pflichtaufgaben des Trägers abzugrenzen.

Probleme und Unterstützungsbedarfe (Rechtsbegriffe, Erfahrungsaustausch und Herausforderungen)

Zu den **Rechtsbegriffen**, für die sich 15 Prozent der gE bundeseinheitliche Klärungen bzw. Legaldefinitionen wünschen, zählen (bei Abgrenzungsschwierigkeiten offener Angaben) in absteigender Reihenfolge insbesondere:

- » § 8, § 11: Kosten der Personalverwaltung, Abgrenzung der Pflichtaufgaben der Träger von abrechenbaren Dienstleistungen
- » §§ 9, 12, 20: Abgrenzung der IT-Pauschale von dezentralen IT-Kosten – aber auch von Kosten der Personalverwaltung (darin auch Frage nach Softwarelizenzen)

⁴ Beispielsweise: „Es werden operative Serviceleistungen zur Eingliederung (z. B. ärztlicher- und Berufspsychologischer Dienst) über den Verwaltungshaushalt dargestellt, obwohl diese Eingliederungsleistungen sind.“ oder „Abrechnung BA-Personalkosten, Inhalte IT-Pauschale, üKo BA“

- » § 6: Bestandteile der Personalnebenkosten (Nachwachskräfte, Fürsorgeleistungen, Art möglicher Fortbildungsmaßnahmen)
- » §§ 7, 16: Vorsorgeaufwendungen (Unklarheit, ob Formulierung „bis zu“ 30 Prozent als Pauschale oder als Limit zu verstehen sei; Klärung der pauschalen Bezugsgröße)
- » § 14: Konkretisierung, welche Durchschnittskostenberechnung für die Personalkosten des kT zulässig sind. („Personalkosten werden in tatsächlicher Höhe anerkannt“ vs. „jahresdurchschnittliche Personalkosten können anerkannt werden“)
- » § 5: Personalkosten; wer gilt wie lange als eingesetztes Personal (z. B. im Mutterschutz)
- » § 13 (2): Problematische Sollbestimmung für Nachweis mit prüffähigen Unterlagen, aber auch Spannung zu schützenswerten Daten, Aufbewahrungsfristen
- » § 17: Für Kosten der Personalverwaltung nach § 8 wird ein Zuschlag von „bis zu“ 2 Prozent (Frage, ob dies als Pauschale oder als nachweispflichtiges Limit zu verstehen ist)

27 Prozent der gE erklären, dass es Probleme im Bereich der VKFV gibt, für die der **Erfahrungsaustausch** mit anderen gE bzw. die Beschreibung guter Praxis eine Hilfe sein kann. Teils wird eingeschränkt, dass dieser Erfahrungsaustausch bereits stattfindet – oder dass verbindliche Klärungen des BMAS vorzuziehen wären. Inhaltlich wird insbesondere zu folgenden Themenfeldern Bedarf gesehen:

- » Auslegung von Begriffen der VKFV, Abgrenzungen – wie oben dargestellt
- » Gute Praxis von Wirtschaftlichkeitsprüfungen (Vergabe und Ausschreibungen) beim Dienstleistungseinkauf, Vorgehen bei Minderleistung
- » Praktische Hinweise, wie die gE Leistungen mit eigenem Personal kostengünstiger erbringen könnten, statt sie teurer als Dienstleistung einzukaufen
- » Vor- und Nachteile verschiedener Abrechnungsmodalitäten
- » Prüfungshilfestellungen bzw. -anleitungen zur Kontrolle der Verwaltungskostennachweise der BA,
Vorlage prüfungsfähiger Unterlagen der Kommune
- » Planung und Handhabung bei Sonderprogrammen

Die gE wurden darüber hinaus danach gefragt, welches ihrer Einschätzung nach die drei **größten Herausforderungen** im Handlungsfeld der VKFV seien. Die meisten⁵ offenen Angaben hierzu lassen sich neun Bereichen zuordnen, die entsprechend der Zahl der Nennungen wie folgt gelistet werden können:

1. Planungssicherheit (Aktualität und rechtzeitige Veröffentlichung der Kostensätze, keine unterjährigen Anpassungen, zeitnahe Abrechnung, Klärung der Nachwuchskräfteabrechnung) und deren Folgen für Budgetauslastung bzw. EGL (Nennungen von 96 gE)
2. Auskömmlichkeit (Verwaltungskosten höher als Haushaltsmittelzuteilung), fehlende Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten (Kundenstruktur, Standorte, Sonderausgaben, Mitarbeiterstruktur), Druck Verwaltungskosten gering zu halten (Nennungen von 88 gE)

⁵ Darüber hinaus wurden weitere 56 Ausführungen gegeben, die sich den obigen neun Bereichen nicht eindeutig zuordnen ließen und auf die jeweils weniger als zehn Nennungen entfielen.

3. Kostentransparenz, Nachvollziehbarkeit der Abrechnung (Nennungen von 69 gE)
4. Steuerungsmöglichkeiten der Dienstleistungen (Flexibilität der BA-SL, fehlende Alternativen bei kleinen gE, Kostensätze / Inhalte bei BA-Pflichtleistungen), Aufwand der Qualitätsprüfung (Nennungen von 58 gE)
5. Entscheidungsspielräume des GF gegenüber Trägern und (ungünstige) Rahmenbedingungen für Wirtschaftlichkeitsprüfungen oder eigenständige Ausschreibungen der gE (Nennungen von 30 gE)
6. (Fehlende) Kostenkontrolle bei Buchung durch BA (Fehlen zahlungsbegründender Unterlagen, Wunsch nach Reaktionen und kürzeren Antwortzeiten der verantwortlichen Stellen bei Beanstandungen, Aufwand bei Prüfung) (Nennungen von 25 gE)
7. Steuerungsmöglichkeit der Personalkosten, Wunsch nach Personalhoheit der gE (Nennungen von 22 gE)
8. Vereinfachung der Abrechnung, Wunsch nach Bereitstellung von Tools (Nennungen von 18 gE)
9. Klärung von Auslegungen, Konkretisierung von Begriffen, Lösung von Abgrenzungsproblemen (Nennungen von 11 gE)

Diese Ergebnisse werden in der kT Befragung und in den Fallstudien aufgegriffen und weiter untersucht werden. Ziel ist es, die unterschiedlichen Perspektiven der Träger und der gE auf den Forschungsgegenstand zu verstehen und somit Lösungsansätze für die bestehenden Unsicherheiten der VKFV aufzuzeigen (siehe Projektkonzeption).