

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht des Kreises
Coesfeld im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Coesfeld	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	4
→ Ausgangslage des Kreises Coesfeld	5
Strukturelle Situation	5
→ Überörtliche Prüfung	7
Grundlagen	7
Prüfbericht	7
→ Prüfungsmethodik	9
Kennzahlenvergleich	9
GPA-Kennzahlenset	9
→ Prüfungsablauf	11

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Coesfeld

Managementübersicht

Die überörtliche Prüfung der Kreise/der StädteRegion beinhaltete das Prüfgebiet Finanzen, einen Vergleich des Einsatzes der Finanzressourcen sowie eine Aufgabenbezogene Personalanalyse.

In der Finanzprüfung untersucht die GPA NRW, inwieweit aus der Haushaltssituation ein Konsolidierungsbedarf erwächst. Zudem haben wir den Fokus auf mögliche haushaltswirtschaftliche Risiken gerichtet.

Der Kreis Coesfeld hat im Zeitraum 2010 bis 2014 durchgängig positive Jahresergebnisse erzielt. Die Überschüsse summieren sich auf insgesamt 8,7 Mio. Euro. Das Eigenkapital des Kreises hat sich dadurch von 6,7 Mio. Euro in der Eröffnungsbilanz auf 17,5 Mio. Euro zum Jahresende 2014 erhöht. Obwohl der Kreishaushalt 2015 mit einem geringen Defizit geplant wurde, zeichnet sich im Ergebnis ein weiterer Überschuss von 3,8 Mio. Euro ab.

Die Finanzlage der Städte und Gemeinden im Kreis Coesfeld stellt sich im landesweiten Vergleich noch relativ gut dar. Dennoch weisen die Ergebnispläne bei fast allen kreisangehörigen Kommunen Defizite aus. Daher sollte der Kreis sein Umlagevolumen und damit die Belastung der Kommunen weiterhin möglichst gering halten. Diesem Aspekt wird der Kreis Coesfeld gerecht, denn der Umlagebedarf je Einwohner liegt unter den Vergleichskreisen und der StädteRegion nahe dem Minimalwert. Zudem ist im Kreishaushalt 2016 eine Verringerung der Ausgleichsrücklage zur Entlastung der Kommunen vorgesehen.

Die Rücksichtnahme auf die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Kommunen darf jedoch nicht die Gesundheit des Kreishaushalts gefährden. Trotz der deutlichen Zuwächse stellen sich das Eigenkapital 1 und damit die Rücklagen des Kreises Coesfeld interkommunal niedrig dar. Somit könnten negative Jahresergebnisse nur in begrenztem Umfang ausgeglichen werden. Deshalb ist es für den Kreis wichtig, auch weiterhin einen ausreichenden Bestand in der Ausgleichsrücklage vorzuhalten.

Dementsprechend plant der Kreis Coesfeld in den Jahren 2017 bis 2019 mit ausgeglichenen Haushalten. Die Planungsparameter des Kreishaushalts sind überwiegend vorsichtig angesetzt und belegen insofern eine solide Planung. Auf allgemeine Risiken, wie sie z. B. in der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung liegen, weist der Kreis selbst hin und behält diese fortwährend im Blick.

Sinkende Kreditverbindlichkeiten und eine gute Liquiditätslage unterstützen die positive Bewertung der Haushaltssituation. Bei den Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner positioniert sich der Kreis Coesfeld im Mittelfeld der Vergleichskreise/der StädteRegion.

Durch relativ hohe Investitionen konnte der Kreis in den vergangenen Jahren den Werterhalt seines Anlagevermögens sicherstellen. Die Altersstruktur von Straßen und Gebäuden stellt sich

unauffällig dar. Dabei hat der Kreis Coesfeld im Vergleich zu den anderen Kreisen ein sehr umfangreiches Straßennetz zu unterhalten. Sein Gebäudebestand ist dagegen gering.

Die GPA NRW vergleicht in dieser Kreisprüfung erstmals alle von den Kreisen/der StädteRegion eingesetzten Finanzressourcen. Der Vergleich zeigt, in welchen Produktbereichen und Produktgruppen der Kreis Coesfeld mehr oder weniger Finanzressourcen einsetzt als andere Kreise/die StädteRegion. Ziel ist es, erste Anhaltspunkte für mögliche Konsolidierungsfelder zu identifizieren. Aussagen zur Wirtschaftlichkeit einzelner Produkte und Leistungen können aus den Ergebnissen nicht abgeleitet werden. Hierzu sind tiefergehende Analysen mit entsprechenden Kennzahlen notwendig. Vor diesem Hintergrund verbietet sich auch eine Wertung der vorgefundenen Ergebnisse in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit der in den einzelnen Produkten und Leistungen eingesetzten Ressourcen.

Neben dem finanziellen Ressourceneinsatz vergleicht die GPA NRW in dieser Prüfung auch den Personaleinsatz. Grundlage dieses Vergleichs sind einheitlich definierte Aufgabenblöcke. Diesen wurden alle vorhandenen Stellen im jeweiligen Kreis/in der StädteRegion zugeordnet. Ziel dieser Aufgabenbezogenen Personalanalyse ist es, einen Überblick über alle Aufgaben und das komplette dafür eingesetzte Personal zu erhalten und interkommunal zu vergleichen. Eine Bewertung der Unterschiede bei der Stellenausstattung und bei den individuellen Qualitätsstandards erfolgt dabei nicht. Diese wäre bei dem angewandten Abstraktionsgrad auch unzulässig.

Der Vergleich ist daher auch nicht geeignet, um hieraus einen konkreten Stellenbedarf oder Stellenpotenziale abzuleiten. Er kann auch ein Stellenbemessungsverfahren oder eine Organisationsuntersuchung in den einzelnen Aufgabenblöcken nicht ersetzen. Allerdings ist den Kreisen/der StädteRegion mit der Aufgabenbezogenen Personalanalyse ein Werkzeug an die Hand gegeben, den eigenen Personaleinsatz kritisch zu hinterfragen.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

Im KIWI bewertet die GPA NRW Handlungsfelder, die in der Prüfung analysiert wurden.

In dieser Prüfrunde bei den Kreisen/der StädteRegion ermittelt die GPA NRW eine KIWI-Bewertung allein im Prüfgebiet Finanzen. Hier bewerten wir die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, bestehende Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

Index	1	2	3	4	5
Haushaltssituation	Erheblicher Handlungsbedarf		Handlungsbedarf		Kein Handlungsbedarf

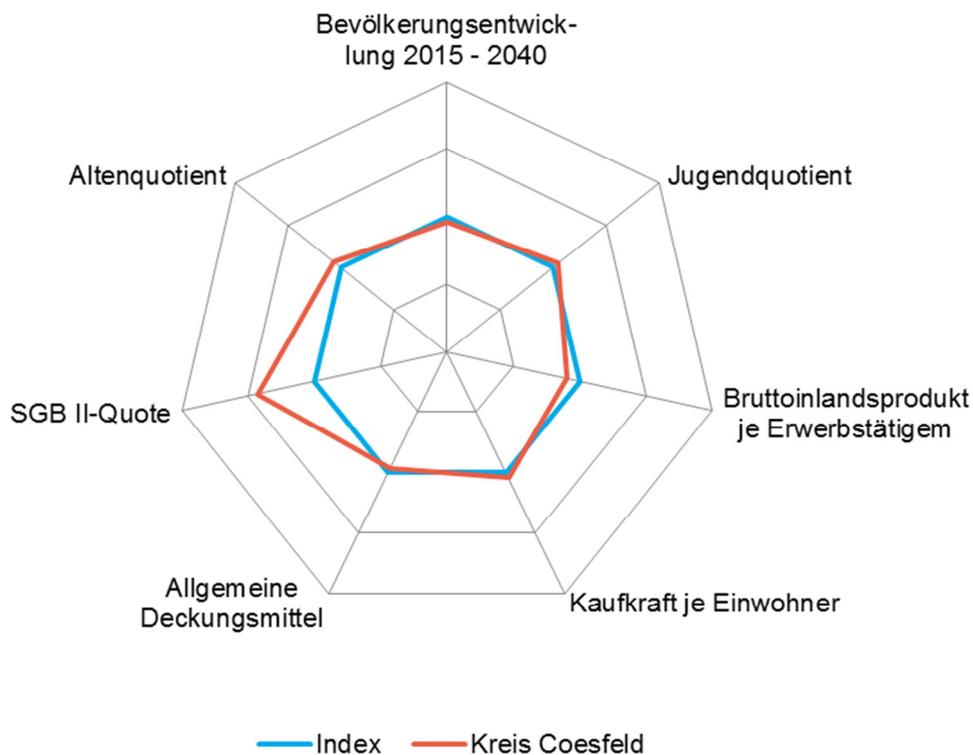
KIWI

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation des Kreises Coesfeld mit dem Index 4.

→ Ausgangslage des Kreises Coesfeld

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen. Diese prägen die Ausgangslage des Kreises Coesfeld. Die Strukturmerkmale wurden aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt¹. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der Kreise und der StädteRegion in NRW. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand des abgebildeten Kreises.



Ein über die Indexlinie hinausgehender Wert zeigt eine eher entlastende Wirkung an, ein darunter liegender Wert weist auf eine eher belastende Situation hin.

Mit rund 218.000 Einwohnern gehört der Kreis Coesfeld zu den bevölkerungsschwächeren Kreisen in NRW (Median: ca. 310.000 Einwohner). Nur drei Vergleichskreise weisen eine geringere Einwohnerzahl auf.

Der Kreis Coesfeld positioniert sich bei den meisten Strukturmerkmalen unauffällig im Bereich der Durchschnittswerte. Die größte Auffälligkeit ist die geringe Zahl von Leistungsberechtigten im Sozialbereich. Der Kreis Coesfeld erreicht unter allen Vergleichskreisen und der StädteRegion die niedrigste SGB II-Quote. Auch bei den anderen Merkmalen zur Bevölkerungsstruktur

¹ IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

zeigt der Kreis Coesfeld positive Ausprägungen. Der Jugendanteil ist überdurchschnittlich hoch, die Zahl der älteren Menschen gemessen an der werktätigen Bevölkerung relativ gering.

Bei den Strukturmerkmalen zur wirtschaftlichen Stärke zeigen sich unterschiedliche Ausprägungen. Das Einkommensniveau der Bevölkerung liegt auf leicht überdurchschnittlichem Niveau. Die allgemeinen Deckungsmittel als Indikator für die Ertragskraft des Kreishaushalts sind dagegen eher gering. Sie setzen sich zusammen aus der allgemeinen Kreisumlage und den Schlüsselzuweisungen. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist unter den Kreisen und der Städte-Region ebenfalls unterdurchschnittlich. Das BIP ergibt sich aus dem Wert der im Kreisgebiet produzierten Waren und Dienstleistungen.

Die bislang veröffentlichten Bevölkerungsprognosen für den Kreis Coesfeld gehen davon aus, dass sich die Einwohnerzahl bis zum Jahr 2040 leicht verringern wird. Diese berücksichtigen noch nicht die aktuelle Entwicklung der Flüchtlingszahlen. So hat sich die Einwohnerzahl des Kreises im Jahr 2015 entgegen den bisherigen Erwartungen um rund 2.400 erhöht. Es kann derzeit auch nicht abgeschätzt werden, wie viele Flüchtlinge dauerhaft im Kreis Coesfeld verbleiben. Der Kreis Coesfeld muss sich darauf einstellen, dass sich die zum Prüfungszeitpunkt noch anhaltende Zuweisung von Flüchtlingen durch das Land NRW auch auf die dargestellten strukturellen Rahmenbedingungen auswirkt. Daher sollte der Kreis Coesfeld zeitnah eigene Prognosen erstellen, um Rückschlüsse auf die Auswirkungen in den einzelnen Handlungsfeldern ziehen zu können.

Die Fläche des Kreises Coesfeld ist mit 1.112 km² relativ groß (Median: 1.043 km²). Die Bevölkerungsdichte von 196 Einwohnern je km² ist dagegen gering (Median: 298 Einwohner/km²). Aufgrund seiner Struktur hat der Kreis ein sehr umfangreiches Straßennetz zu unterhalten.

Zum Kreis Coesfeld gehören zwei mittlere und neun kleine Kommunen. Lediglich zwei der kreisangehörigen Kommunen verfügen über ein eigenes Jugendamt bzw. eine eigene Bauaufsicht. Dementsprechend deckt der Kreis diese Aufgaben für die meisten Gemeinden im Kreis ab. Dieser weit gefasste Zuständigkeitsbereich ist bei den Personalbetrachtungen in den entsprechenden Aufgabenblöcken zu berücksichtigen.

→ Überörtliche Prüfung

Grundlagen

Zu den Aufgaben der GPA NRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und der gesetzliche Anspruch, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 53 Absatz 2 der Kreisordnung Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) in Verbindung mit § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) bzw. auf § 3 Abs. 1 StädteRegion Aachen Gesetz in Verbindung mit den vorher genannten Vorschriften.

Bei der Auswahl der Prüfungsschwerpunkte lässt sich die GPA NRW von ihren Zielen leiten, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten, die strategische und operative Steuerung zu unterstützen und auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die ganze Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Die Auswahl stimmt die GPA NRW vor der Prüfung mit kommunalen Praktikern ab.

In der aktuellen überörtlichen Prüfung vergleicht die GPA NRW die Kreise und die StädteRegion Aachen miteinander.

Der Prüfbericht richtet sich an die für die Gesamtsteuerung Verantwortlichen der Kommunen in Kreistag/Städtereionstag und Verwaltung. Er zielt darauf ab, insbesondere Transparenz herzustellen und damit diesen Personenkreis in Haushaltskonsolidierungsprozessen zu unterstützen.

Prüfbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung für den Kreis Coesfeld. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen des Kreises, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der Prüfgebiete Finanzen und der Aufgabenbezogenen Personalanalyse.
- Die Daten der Kreise und der StädteRegion aus der Aufgabenbezogenen Personalanalyse und dem finanzwirtschaftlichen Ressourcenvergleich stellt die GPA NRW als Dateianhang zur Verfügung.

Das GPA-Kennzahlenset für den Kreis Coesfeld stellen wir im Anhang zum Vorbericht zur Verfügung.

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen sind auf der Internetseite der GPA NRW veröffentlicht.

Grundsätzlich verwendet die GPA NRW im Prüfbericht geschlechtsneutrale Begriffe. Gerade in der Kennzahlendefinition ist dies jedoch nicht immer möglich. Werden Personenbezeichnungen aus Gründen der besseren Lesbarkeit lediglich in der männlichen oder weiblichen Form verwendet, so schließt dies das jeweils andere Geschlecht mit ein.

Die in dem Bericht genannten Rechtsgrundlagen wurden in der Fassung angewendet, die zum Zeitpunkt des geprüften Sachverhaltes galten.

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die GPA NRW im Prüfbericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Hierzu muss die Kommune eine gesonderte Stellungnahme abgeben. Dies wird im Prüfbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. Beim Kreis Coesfeld hat die GPA NRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale weist die GPA NRW im Prüfbericht als **Empfehlung** aus.

→ Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

Unterhalb der Produktbereichsebene gibt es keine landeseinheitliche Festlegung, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Um einen landesweiten Vergleich zu ermöglichen, haben wir Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert.

Der Kreis/die StädteRegion soll seine Kennzahlenwerte gut einordnen können. Deshalb stellen wir mit Hilfe statistischer Größen die Extremwerte sowie den Mittelwert und für die Verteilung der Kennzahlenwerte auch drei Quartile dar. Quartile werden auch Viertelwerte genannt. Sie teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Das erste Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Das zweite Quartil (entspricht dem Median) liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Das dritte Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den aktuellen interkommunalen Vergleich hat die GPA NRW grundsätzlich alle 30 Kreise und die StädteRegion Aachen einbezogen.

In der Finanzprüfung erfassen und analysieren wir die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft. Der haushaltsbezogene Handlungsbedarf wird transparent gemacht. Die Prüfung setzt dabei auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

In der Aufgabenbezogenen Personalanalyse nimmt die GPA NRW alle Aufgaben einer Kreisverwaltung in den Blick. Dabei ordnen wir das Personal in der Kreisverwaltung vorab definierten Aufgabenblöcken zu. Ziel ist es, alle Aufgaben und das dafür vorgehaltene Personal zu vergleichen. Zu jedem Aufgabenblock bilden wir weitere Daten (z.B. Fallzahlen, Flächendaten etc.) und Informationen zur Aufgabenerledigung (Fremdvergabe, Delegation an kreisangehörige Kommune usw.) ab. Sie dienen dazu, den Personalbestand je Aufgabenblock besser einordnen zu können. Das Ergebnis des Vergleichs soll Transparenz über den Personaleinsatz herstellen und jedem Kreis/der StädteRegion eine Standortbestimmung ermöglichen.

GPA-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im GPA-Kennzahlenset dar. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus der aktuellen Prüfung (Finanzen und Gesamtabschluss und Beteiligungen) und aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden.

Die Fortschreibung der örtlichen Kennzahlen sowie der interkommunalen Vergleichswerte ermöglicht den Kreisen/der StädteRegion eine aktuelle Standortbestimmung. Zusammen mit den aus früheren Prüfungen bekannten Analysen, Handlungsempfehlungen sowie Hinweisen auf

mögliche Konsolidierungsmöglichkeiten können die Kreise/die StädteRegion sie für ihre interne Steuerung nutzen.

→ Prüfungsablauf

Die Prüfung beim Kreis Coesfeld hat die GPA NRW von September 2015 bis Dezember 2016 durchgeführt.

Zunächst hat die GPA NRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit dem Kreis Coesfeld hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Basis haben wir die Daten analysiert.

Im Prüfgebiet Aufgabenbezogene Personalanalyse führen wir einen interkommunalen Vergleich für das Jahr 2014 durch. Auch im Prüfgebiet Finanzen ist grundsätzlich 2014 das Vergleichsjahr. Lediglich bei den aus den Gesamtabschlüssen entnommenen Daten erfolgt der Vergleich auf Basis des Jahres 2013. Hier lagen für das Folgejahr zum Prüfungszeitpunkt noch nicht ausreichend viele Vergleichsdaten vor. Neben den Daten früherer Jahre haben wir in diesem Prüfgebiet ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Dirk Hungermann
Finanzen	Andreas Meyer
Personalanalyse	Sabine Ewald
	Anja Mareczek
	Thomas Hartmann
	Hermann Ptok

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert.

In einem Abschlussgespräch am 28. September 2015 hat die GPA NRW den Landrat, den Kreisdirektor und die Abteilungsleiterin Finanzen über die wesentlichen Ergebnisse der Finanzprüfung und der Aufgabenbezogenen Personalanalyse informiert.

Herne, den 11.07.2017

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Dirk Hungermann

Projektleitung

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de