

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht des Kreises
Mettmann im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|---|----|
| → Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Mettmann | 3 |
| Managementübersicht | 3 |
| Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI) | 5 |
| → Ausgangslage des Kreises Mettmann | 6 |
| Strukturelle Situation | 6 |
| → Überörtliche Prüfung | 8 |
| Grundlagen | 8 |
| Prüfbericht | 8 |
| → Prüfungsmethodik | 10 |
| Kennzahlenvergleich | 10 |
| GPA-Kennzahlenset | 10 |
| → Prüfungsablauf | 12 |

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Mettmann

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. Dabei haben wir den Fokus auch darauf gerichtet, welche hauswirtschaftlichen Risiken erkennbar und welche Konsolidierungsmöglichkeiten vorhanden sind.

Vergleichsjahr dieser überörtlichen Prüfung ist – soweit nicht anders angegeben – das Jahr 2014. Das in der Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2007 ausgewiesenen Eigenkapital hat der Kreis Mettmann lediglich um 0,4 Mio. Euro reduziert. Der Kreis Mettmann hat zum Eröffnungsbilanzstichtag keine Ausgleichsrücklage gebildet. Stattdessen hat er diese mit einem symbolischen Euro angesetzt. 2012 überführte der Kreis die Jahresüberschüsse der Jahre 2007 bis 2009 in Höhe von 18,4 Mio. Euro von der allgemeinen Rücklage in die Ausgleichsrücklage. Er konnte hierdurch fiktiv ausgeglichene Haushalte darstellen. Das zuvor aufgebaute Eigenkapital nutzte der Kreis Mettmann von 2010 bis 2014 zur Entlastung seiner kreisangehörigen Kommunen. Er plante insoweit negative Jahresergebnisse ein und verzichtete auf eine volle Deckung des Umlagebedarfs. Mit dem Defizit des Jahres 2015 hat der Kreis seine Ausgleichsrücklage planmäßig verzehrt.

Der Kreis Mettmann hat den höchsten Umlagebedarf aller 31 Kreise/der StädteRegion. Entscheidende Einflussfaktoren hierfür sind die Landschaftsverbandsumlage, fehlende Schlüsselzuweisungen sowie die Sozialaufwendungen. Der Kreis Mettmann finanziert den SGB II-Aufwand vollständig über die allgemeine Kreisumlage. Berücksichtigt man die direkte Kostenbeteiligung einiger Kreise an den SGB-II Leistungen ergänzend beim Umlagebedarf, so bleibt der Umlagebedarf maximal.

Im Jahr 2015 war die finanzielle Situation der Kommunen des Kreises Mettmann im Gesamtergebnis überdurchschnittlich gut. Allerdings stellt sie sich innerhalb des Kreises sehr unterschiedlich dar. Zwei von zehn Kommunen befinden sich im Stärkungspakt Stadtfinanzen bzw. können diesem in der dritten Stufe beitreten. Drei von zehn befinden sich in der Haushaltssicherung. Neun von zehn planen für 2015 negative Jahresergebnisse. Das Gesamtergebnis ist maßgeblich geprägt vom geplanten Überschuss der Stadt Monheim am Rhein. Insoweit ist der Kreis gefordert, die Konsolidierungsbemühungen der Kommunen durch weitere eigene Konsolidierungsmaßnahmen zu unterstützen.

In der Planung ab 2016 weist der Kreis Mettmann ausgeglichene Haushalte aus. Die wesentlichen Ertrags-Positionen des Haushalts sind vorsichtig geplant. Auf allgemeine Risiken, wie sie z. B. in der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung liegen, vermag der Kreis keinen Einfluss zu nehmen. Zusätzliche Risiken sehen wir auf der Aufwandsseite. Die Planung der Personalaufwendungen jedoch beruht auf optimistischen Annahmen zur Tarif- und Besoldungs-Entwicklung

ab 2018. Der Kreis berücksichtigt hier die Orientierungsdaten und keine Tarif- und Besoldungssteigerungen. Bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen plant der Kreis überwiegend keine Steigerungen ein.

Die Jahresabschlussanalyse beim Kreis Mettmann zeigt eine insgesamt gute Vermögens-, Finanz- und Schuldenlage. Die Selbstfinanzierungskraft des Kreises war mit Ausnahme des Jahres 2010 nicht gegeben. Allerdings hat der Kreis bewusste Entscheidungen getroffen, die diese negative Selbstfinanzierungskraft zur Folge hatten. Folglich haben sich die liquiden Mittel gemindert und werden sich geplant auch bis 2019 weiter verringern. So gehört der Kreis Mettmann zu den Kreisen, die 2013 und 2014 Liquiditätskredite aufnehmen müssen. Demgegenüber hat er keine Kreditverbindlichkeiten. Er weist ebenso geringe Gesamtverbindlichkeiten aus. Mettmann gehört 2014 zu den 25 Prozent der Kreise mit den höchsten Eigenkapitalquoten 1 und 2.

Das Vermögen hat sich von 2010 bis 2014 um rd. 12 Prozent verringert. Ursächlich hierfür sind reduzierte liquide Mittel sowie die neu bewerteten, in der KVGM eingelegten RWE-Aktien.

In etwa durchschnittlich ist der Anteil der ausfinanzierten Versorgungsleistungen. Der Kreis hat in den vergangenen Jahren auf eine auskömmliche Umlage verzichtet. Dies zeigt sich auch in der Ausfinanzierungsquote. Die Finanzplanung sieht jährliche Zuführungen nach Haushaltslage vor, um den Pensionsfond kontinuierlich aufzustocken.

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 Mettmann 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 und 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 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 |
|---------------------|-----------------------------|---|-----------------|---|----------------------|
| Haushalts-situation | Erheblicher Handlungsbedarf | | Handlungsbedarf | | Kein Handlungsbedarf |

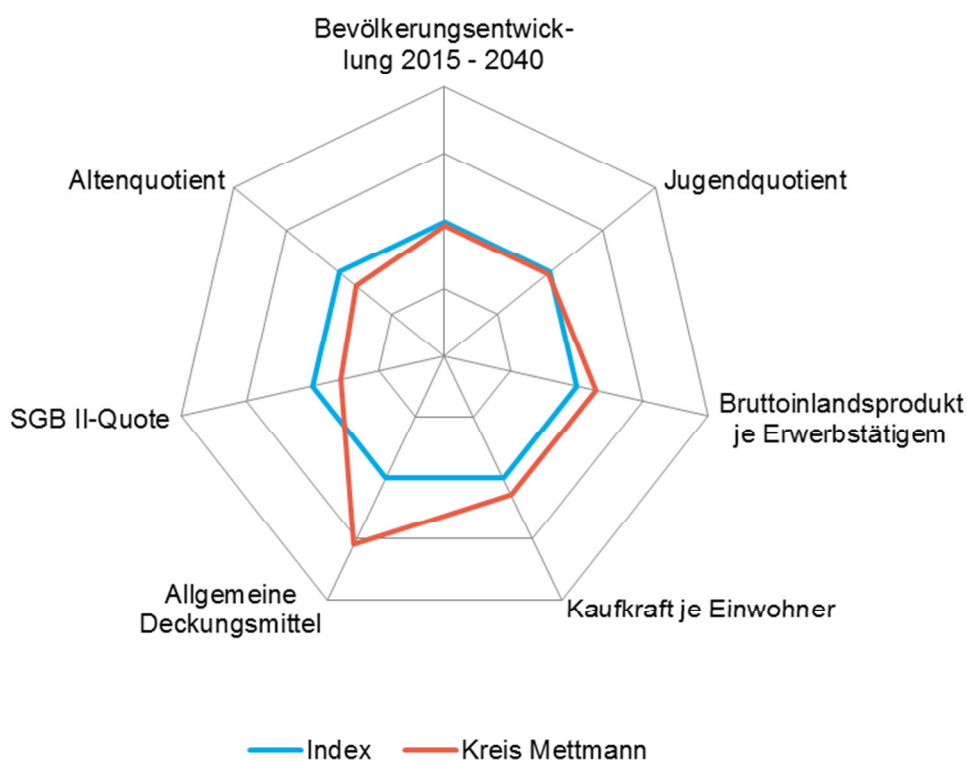
KIWI

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

→ Ausgangslage des Kreises Mettmann

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen des Kreises Mettmann. Diese prägen die Ausgangslage des Kreises. 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 heutigen Bevölkerungsstand des abgebildeten Kreises/der StädteRegion.



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

Die Strukturmerkmale des Kreises Mettmann wirken tendenziell sehr unterschiedlich. Bevölkerungsentwicklung, Jugendquotient sowie Altenquotient und SGB II-Quote wirken eher belastend. Demgegenüber zeigen die drei Finanz-Strukturmerkmale eine tendenziell entlastende Ausprägung.

So erzielt der Kreis Mettmann bei den Allgemeinen Deckungsmitteln im Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2015 den Maximalwert. Bei der Kaufkraft je Einwohner positionieren sich nur zwei

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

Kreise stärker als Mettmann. Das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem ist im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2014 das vierthöchste aller 31 Kreise/der StädteRegion im Vergleich.

Demgegenüber ist die Anzahl der Bezieher staatlicher Transferleistungen auf dem Gebiet des Kreises deutlich überdurchschnittlich. Dies zeigt die SGB II-Quote an. Lediglich sechs Kreise/die StädteRegion weisen eine höhere aus. Diese wirkt sich unmittelbar belastend auf den Kreishaushalt und damit auch auf die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen aus.

Die gute Kaufkraft kommt dem örtlichen Einzelhandel zugute. Sie zeigt jedoch auch die finanzielle Leistungsfähigkeit der Einwohnerschaft an. Allerdings ist die Kaufkraft bezogen auf die kreisangehörigen Kommunen unterschiedlich hoch.

Die Wirtschaftskraft des Kreises Mettmann wird im Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Erwerbstätigem deutlich, das sich aus dem Wert der im Kreisgebiet produzierten Waren und Dienstleistungen ergibt. Der Kreis Mettmann bietet durch seine gute zentrale Lage in unmittelbarer Nähe zu Düsseldorf und auch durch seine sehr gute infrastrukturelle Anbindung an die Rhein- und Ruhrregionen zahlreiche Arbeitsplätze.

Die Einwohnerzahl hat sich von rd. 478.000 im Jahr 2014 auf rund 483.000 zum Ende 2015 erhöht. Damit ist der Kreis Mettmann einer der einwohnerstärkeren Kreise in NRW. Nach der Prognose von IT.NRW wird die Einwohnerzahl jedoch bis 2040 leicht abnehmen.

Innerhalb der kommenden Jahrzehnte dürfte sich jedoch die Altersstruktur der Bevölkerung deutlich verändern. In Relation zur erwerbstätigen, mittleren Generation (20 bis 65 Jahre) lebten 2015 im Kreis Mettmann unterdurchschnittlich viele junge Menschen unter 20 Jahren². Der Anteil der Menschen über 64 Jahren³ war bereits der höchste im Vergleich. Dieses Verhältnis wird sich bis 2040 – wie in der ganz überwiegenden Zahl der Kommunen - vermutlich noch deutlicher in Richtung der Altersgruppe über 64 Jahren verschieben.

Die Ausführungen zur demografischen Entwicklung beziehen sich nur auf die bislang veröffentlichten Prognosen. Diese berücksichtigen noch nicht die aktuelle Entwicklung der Flüchtlingszahlen. Es kann derzeit auch nicht abgeschätzt werden, wie viele Flüchtlinge dauerhaft im Kreis Mettmann verbleiben. Der Kreis 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.

² Jugendquotient: unter 20-jährige je 100 Personen der Altersgruppe 20 bis 64

³ Altenquotient: ab 65-jährige je 100 Personen der Altersgruppe 20 bis 64

→ 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 Städtereion 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 Mettmann. 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 Mettmann stellen wir im Anhang zum Vorbericht zur Verfügung.

Die Ergebnisse der Prüfung der Informationstechnik übersenden wir in einem gesonderten Bericht.

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 Mettmann 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 Mettmann hat die GPA NRW im Zeitraum September 2015 bis Dezember 2016 durchgeführt.

Zunächst hat die GPA NRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit dem Kreis Mettmann 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. Für das Prüfgebiet Finanzen haben wir auf die festgestellten Jahresabschlüsse 2010 bis 2014 zurückgegriffen. Basis der interkommunalen Vergleiche war in der Regel das Jahr 2014. Neben den Daten früherer Jahre haben wir in diesem Prüfgebiet ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können. Hierzu lag uns die im Haushalt 2016 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2019 vor.

Geprüft haben:

| | |
|---------------------|--------------------|
| Leitung der Prüfung | Thorsten Mindel |
| Finanzen | Julia Richter |
| Personalanalyse | Hans-Peter Heis |
| | Robert Pawelczyk |
| | Heiko Pereira Wolf |
| | Thomas Riemann |

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

Das Abschlussgespräch mit dem Landrat wurde am 17.01.2017 im Rahmen der Vorstandskonferenz geführt.

Herne, den 10.07.2017

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Thorsten Mindel

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