

Beratung · Prüfung · Service



Überörtliche Prüfung  
des Finanzzentrums Baumberge  
der Gemeinden Nottuln und Havixbeck

Vorbericht zur  
Geschäftsbuchführung und  
Zahlungsabwicklung

2011 / 2012

GPA NRW

Heinrichstraße 1 · 44623 Herne  
Postfach 101879 · 44608 Herne  
Telefon (0 23 23) 14 80-0  
Fax (0 23 23) 14 80-333



# Inhaltsverzeichnis

Zur GPA NRW und zur Prüfung _____	4
Grundlagen _____	4
Prüfungsbericht _____	4
Methodik _____	5
Zur Prüfung des Finanzzentrums Baumberge _____	7
Informationen zum Prüfungsablauf / Prüfungsschwerpunkte _____	7
Managementübersicht _____	9
Wesentliche Ergebnisse _____	9

## Zur GPA NRW und zur Prüfung

### Grundlagen

Wir stützen uns bei der Prüfung auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Unser Auftrag ist es, die Kommunen des Landes NRW mit Blick auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen. Ausgehend von der äußerst schwierigen Finanzlage der Kommunen und dem gesetzlichen Anspruch, den kommunalen Haushalt stets ausgeglichen zu gestalten, haben wir bei unserer Prüfung das finanzwirtschaftliche Interesse in den Vordergrund gestellt. Unser Bericht richtet sich an die für die Gesamtsteuerung Verantwortlichen der Kommunen und will diese mit Beiträgen und Handlungsempfehlungen in Haushaltskonsolidierungsprozessen unterstützen.

Bei unserer Ausrichtung auf das finanzwirtschaftliche Interesse sind Konflikte mit rein fachlichen Interessen oft vorprogrammiert. Unsere Vergleiche spiegeln daher auch die unterschiedlichen Wertvorstellungen der Kommunen von einzelnen Aufgabenfeldern wider.

### Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus einem Vorbericht und zwei Teilberichten.

- Im Vorbericht informieren wir zunächst allgemein über unser Prüfungsverfahren sowie unsere Prüfungsmethodik.
- In einer Managementübersicht fassen wir die bedeutenden hauswirtschaftlichen, strukturellen und fachlichen Ergebnisse unserer Prüfung zusammen. Zudem enthält sie die wesentlichen Handlungsempfehlungen sowie Informationen zu den von uns ermittelten Konsolidierungspotenzialen.
- Die Teilberichte enthalten die Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete im Einzelnen.

Ergebnisse unserer Analyse bezeichnen wir als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die nach unserer Auffassung eine Korrektur oder

eine weitergehende Überprüfung beziehungsweise Begründung durch die Kommune erforderlich machen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Hierzu wird eine gesonderte Stellungnahme angefordert und dies wird im Bericht mit einem Zusatz gekennzeichnet.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale weisen wir im Bericht als **Empfehlung** aus.

## Methodik

Der Schwerpunkt unserer Prüfung liegt in der Methodik des Kennzahlenvergleichs. Diese Prüfungsmethodik wird der überörtlichen Prüfung durch § 105 GO ausdrücklich zur Verfügung gestellt.

In den aktuellen Vergleichsring beziehen wir in der Gegenüberstellung zum Finanzzentrum Baumberge im Fall der

- Geschäftsbuchführung bereits geprüfte kleine kreisangehörige Kommunen von 18.000 bis 25.000 Einwohner
- Zahlungsabwicklung alle bereits geprüften kleinen kreisangehörige bis 25.000 Einwohner

mit ein.

Die Anzahl der Vergleichskommunen wird im Verlauf der Prüfung dieses Segments sukzessive wachsen.

Wegen des gesetzlichen Übergangszeitraumes zur Einführung des „Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF)“ bis spätestens 2009 haben wir unterschiedliche Datenlagen in den Kommunen vorgefunden.

Für einen interkommunalen Kennzahlenvergleich ist es unabdingbar, Grunddaten zu definieren. Da es unterhalb der Produktbereichsebene keine landeseinheitliche Festlegung gibt sind in den Produkten häufig unterschiedliche Leistungen enthalten. Um einen landesweiten Vergleich durchführen zu können, haben wir deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten definiert.

Wir bilden verschiedene Arten von Kennzahlen. Finanzkennzahlen stellen den Mitteleinsatz in Relation zu einer festen Bezugsgröße dar (z. B. Einwohner). Die von uns gebildeten Wirtschaftlichkeitskennzahlen zeigen

den Mitteleinsatz in Relation zu einer Leistung (z. B. Fallzahlen) auf. Leistungskennzahlen messen die Leistungserbringung an einem Zielwert (z. B. bearbeitet Fälle je Stelle), Strukturkennzahlen beschreiben die Rahmenbedingungen des kommunalen Handelns. Das Zusammenwirken der Kennzahlen in den jeweils betrachteten Bereichen ist Grundlage unserer Analyse.

## **Potenziale**

Soweit wir monetäre Potenziale aufzeigen, ermitteln wir diese grundsätzlich auf der Grundlage dargelegter und begründeter Richtwerte. Diese Potenziale werden durch entsprechende Handlungsempfehlungen gestützt. Auf diese Weise sollen die Kommunen in die Lage versetzt werden, ihre eigene Praxis in Relation zu praktizierten Alternativen zu überdenken.

Die GPA NRW möchte ausdrücklich nicht präjudizierend für Politik und Verwaltung wirken, sondern versteht sich als Einrichtung, die über ihre Empfehlungen den unterschiedlichen Ressourceneinsatz im Vergleich der Kommunen transparent macht.

Im Fall des hier geprüften Finanzzentrums Baumberge stehen die dargelegten Prüfungsergebnisse aber noch unter Vorbehalt.

Das vorliegende Datenmaterial ist noch nicht abschließend belast- und bewertbar. Das Finanzzentrum Baumberge befindet sich noch in der Aufbauphase. Rückstände, die aus der NKF-Umstellung resultieren, sind teilweise noch nicht komplett aufgearbeitet. Das betrifft insbesondere die später noch zu thematisierende Anlagenbuchhaltung.

Ferner sind weitere organisationsunterstützende Maßnahmen geplant. Dies gilt insbesondere für ein Workflow unterstützendes Dokumentenmanagementsystem (DMS), dass die beteiligten Kommunen implementieren werden.

Endgültige Aussagen zum voraussichtlichen Stellenbedarf werden erst möglich sein, wenn die Rückstände aufgearbeitet sind und die Umsetzung des neuen Workflows sowie die diesbezügliche Einarbeitung vollständig abgeschlossen sind.

## Zur Prüfung des Finanzzentrums Baumberge

### Informationen zum Prüfungsablauf / Prüfungsschwerpunkte

Im Rahmen der im Jahr 2011 begonnenen Überörtlichen Prüfung der Gemeinde Nottuln haben wir die Prüfgebiete Finanzen (Haushalts- und Strukturprüfung), Personal, Gebäudewirtschaft sowie Bauen und Bauhof in den Fokus unserer Untersuchungen genommen. Dabei sieht unsere Prüfungskonzeption vor, dass bei allen kleinen kreisangehörigen Kommunen ab 18.000 Einwohnern zudem die Geschäftsbuchführung als Ergänzungsmodul zur Personalprüfung geprüft wird.

Für den Aufgabenbereich der Geschäftsbuchführung ist im Fall der Gemeinde Nottuln die örtliche und organisatorische Besonderheit der interkommunalen Kooperation „Finanzzentrum Baumberge“ zu berücksichtigen. Sämtliche Tätigkeiten der Geschäftsbuchführung werden in dieser Organisationseinheit für die beteiligten Gemeinden Havixbeck und Nottuln wahrgenommen. Die Grundlage für die Zusammenarbeit bildet eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung.

Über die Geschäftsbuchführung hinaus bedient das Finanzzentrum Baumberge im Rahmen dieser Vereinbarung auch die Aufgabenbereiche „Zahlungsabwicklung“ und „Vollstreckung“ für beide Kommunen. Diese Geschäftsfelder sind nicht von unserer turnusgemäß durchzuführenden überörtlichen Prüfung betroffen. Gleichwohl und unabhängig davon waren gemäß unserer Prüfplanung aber im Frühjahr 2012 auch wieder die unvermuteten Prüfungen der Zahlungsabwicklungen in den Gemeinden Nottuln und Havixbeck anzuberaumen.

Insofern bot es sich an, diese zusätzlichen Prüfungen zeitnah durchzuführen und die Ergebnisse im Interesse der Gesamtkooperation aufzuarbeiten sowie in Form eines Gesamtberichts „Finanzzentrum Baumberge“ darzulegen. Die nachträgliche Berichtszusammenfassung der Bereiche Geschäftsbuchführung und Zahlungsabwicklung steht im Benehmen mit den beteiligten Gemeinden Nottuln und Havixbeck.

Zum weiteren Vorgehen ist zusammenfassend zu beschreiben, dass wir zunächst die prüfungsrelevanten Daten und Informationen zusammengestellt und dann mit dem Finanzzentrum hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt haben. Anschließend erfolgte auf dieser Basis die Analyse.

Um zukunftsgerichtete Aussagen zu treffen, berücksichtigen wir neben den Daten früherer Jahre ebenfalls Aktuelles.

Geprüft haben:

Geschäftsbuchführung

Andreas Meyer

Zahlungsabwicklung

Johannes Schwarz

## Managementübersicht

Mit dieser Managementübersicht geben wir den für die Gesamtsteuerung des Finanzzentrums Baumberge Verantwortlichen einen konzentrierten Überblick über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung, unsere Handlungsempfehlungen und ausgewiesenen Konsolidierungspotenziale.

### Wesentliche Ergebnisse

Die Gemeinden Nottuln und Havixbeck kooperieren auf der Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung und haben die Aufgaben der Geschäftsbuchführung, Zahlungsabwicklung und Vollstreckung im Finanzzentrum Baumberge zusammengeführt.

Diese Kooperation stellt für uns ein beispielhaftes Modell für interkommunale Zusammenarbeit dar.

Sie bildet die Grundlage dafür, dass Personal- und Sachressourcen im Interesse einer effizienten Aufgabenerledigung zusammen geführt werden.

Eine solche Bündelung der Aufgaben führt erfahrungsgemäß auch zu einer Intensivierung von Fachwissen und Know how, was wiederum jeweils den Kooperationspartnern zu Gute kommt. Beispielsweise reduziert sich auch deren Schulungs- und Fortbildungsaufwand entsprechend.

Interkommunale Kooperation stellt für uns darüber hinaus mittlerweile auch ein probates Mittel dar, um dem zu prognostizierenden Fachkräftemangel zu begegnen. Insofern befürworten wir die Grundkonzeption uneingeschränkt.

Im Hinblick auf das bislang vorgehaltene Stellenkontingent ist zu berücksichtigen, dass sich das Finanzzentrum Baumberge noch in der Aufbauphase befindet. Die noch nicht vollständige Rückstandsauflösung, die aus der NKF-Umstellung resultiert sowie weitere im Aufbau befindliche organisatorische Veränderungen (Workflowverbesserungen durch Einsatz eines DMS) sind ausdrücklich zu berücksichtigen.

Insofern sind die von uns im Rahmen dieser Prüfung erhobenen Daten und Zahlen noch nicht abschließend belastbar. Sie unterstützen zwar

eine erste Grundorientierung auf der Grundlage des interkommunalen Vergleichs. Die vorläufigen Ergebnisse können aber noch nicht verbindlich für die Ausweisung konkreter Potenziale herangezogen werden.

Nach vollständiger Implementierung des DMS, die Einarbeitung in die neuen Systematiken / Abläufe sowie auch nach vollständiger Aufarbeitung sämtlicher noch nicht erledigter Rückstände sollte eine nochmalige Stellenbemessung durchgeführt werden. Ggf. sind dann weitere Stellenreduzierungen möglich. Bis dahin halten auch wir den aktuellen Stellenanteil für erforderlich.

Nach dem Verzicht auf Nachbesetzung einer vakanten Teilzeitstelle bewegt sich das aktuelle Stellenkontingent aber auch bereits unterhalb unserer Beratungsempfehlung aus dem Jahr 2007.

Im Hinblick auf die Verzahnung der Themenstellungen „Optimierung durch Einführung des DMS-Verfahrens“ und die Frage eines „evtl. künftigen Stellenpuffers“ ist aus unserer Einschätzung heraus ausdrücklich auch die Option zu betonen, dass sich das Finanzzentrum Baumberge zukunftsorientiert als Kompetenz- und Dienstleistungszentrum etabliert.

Wir befürworten es, dass ggf. weitere kommunale Kooperationspartner akquiriert werden. Möglicherweise ließe sich dann auch das bisherige Stellenkontingent mit entsprechenden neuen Gegenfinanzierungen nutzen. Eine noch wirtschaftlichere Aufgabenerledigung im Interesse aller Beteiligten stünde in Aussicht.

## Geschäftsbuchführung

Im Fall des Finanzzentrums Baumberge ermitteln wir im interkommunalen Vergleich Stellenverhältnisse, die sich zunächst an den Mittelwerten orientieren. Dies gilt sowohl für die Kennzahl „Fehlbetrag Geschäftsbuchführung je Buchungsbeleg“, wie auch die Kennzahl „Gesamtaufwand Geschäftsbuchführung je Buchungsbeleg (Einzelergebnisbuchung)“.

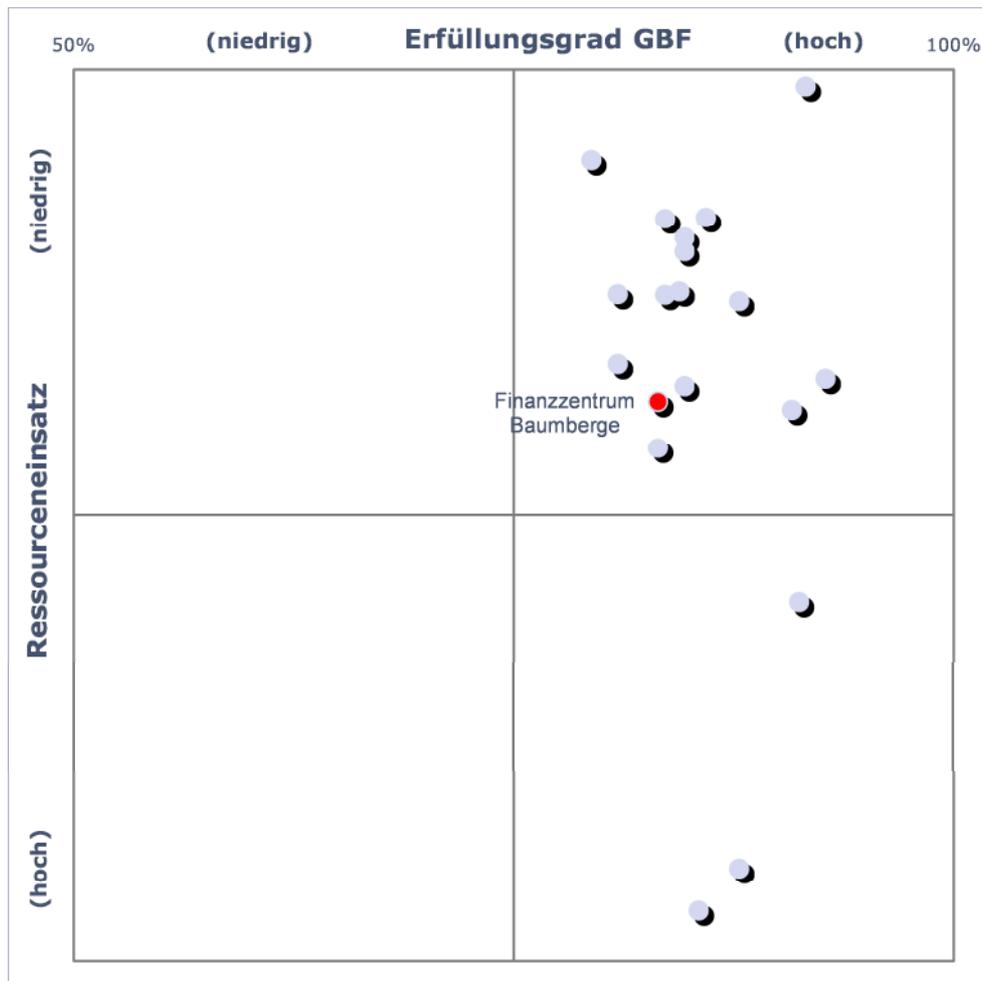
Die tiefergehende Analyse des Personalaufwands, hier auf der Grundlage des Fehlbetrags und des Gesamtaufwands gibt in der Orientierung zu den Vergleichsergebnissen erste Hinweise darauf, dass sich der zukünftige Stellenbedarf ggf. reduzieren ließe. Wie beschrieben, stehen diese ersten Erkenntnisse aber noch unter dem Vorbehalt weiterer Rückstandsauflösung und Organisationsveränderungen. Bis dahin stufen auch wir den jetzigen Stellenbestand noch als erforderlich ein.

Im Hinblick auf das Gesamtstellenkontingent des Finanzzentrums fällt der momentane Stellenüberhang nicht deutlich aus. Wesentlichen Anteil hat aber die Anlagenbuchhaltung. Nach Maßgabe der Leistungskennzahl „Zahl der Buchungsbelege (Einzelergebnis- und Anlagenbuchung) je Vollzeitstelle Sachbearbeitung Geschäftsbuchführung“ errechnen wir hier deutlichere Unterschiede.

Die Erfahrungen der Vergleichskommunen zeigen, dass ein geringerer Stelleneinsatz mit dem Einsatz eines DMS-Verfahrens in Verbindung gebracht werden kann. Insofern begrüßen wir nochmals, dass auch die Gemeinden Nottuln und Havixbeck für 2012 planen, ein solches Verfahren einzuführen. Davon wird auch das Finanzzentrum profitieren können, weil sich erfahrungsgemäß darüber der Workflow mit entsprechenden Effekten optimieren läßt.

Gemessen am „Erfüllungsgrad Geschäftsbuchführung“ erzielt das Finanzzentrum einen Qualitätsstandard von 83,2 Prozent. Dieses Ergebnis ordnet sich zwar noch leicht unterdurchschnittlich im interkommunalen Vergleich ein. Es liegt aber bereits auf hohem Niveau. Die Vergleichsergebnisse bewegen sich insgesamt in nur schmaler Bandbreite zwischen 80,5 Prozent (Minimum) und 92,7 Prozent (Maximum).

### Ressourcenverbrauch und Grad der Aufgabenerfüllung Geschäftsbuchführung



Perspektivisch könnten die von uns dargelegten Prüfungsergebnisse ggf. nicht nur über eine anteilige Stellenreduzierung, sondern auch im Hinblick auf den Erfüllungsgrad weiter verbessert werden.

Positive Effekte erwarten wir insbesondere aus der Einführung des DMS-Verfahrens; sowohl mit Blick auf den Stellenbedarf, wie auch mit Blick auf mögliche Verfahrensstandardisierungen (bspw. Formularwesen: debitorische Rechnungen, die außerhalb maschineller Vorverfahren generiert werden).

Darüber hinaus sollten z. B. die Sicherheitsstandards, die sich schon positiv darstellen, noch weiter erhöht werden. Mögliche Maßnahmen wären bspw. die Festlegung eindeutiger Definitionen und Dokumentationen in Bezug auf die prüfungspflichtigen Geschäftsvorfälle, der evtl. Einsatz einer internen Revisionsinstanz, objektive Prüfroutinen auch im Hinblick auf das Buchungspersonal, etc.

Ebenso wäre es z. B. vorteilhaft, die Datentransparenz weiter zu erhöhen (bspw. über die vollständige Erfassung der bereits realisierten Mittelbindungen, die aus Bestellungen resultieren).

### Zahlungsabwicklung

- Die nach § 31 GemHVO geforderte Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung wurde erlassen, allerdings bislang nur von der Gemeinde Nottuln unterzeichnet. Die Unterzeichnung durch die Gemeinde Havixbeck erfolgt nach Einarbeitung der empfohlenen Veränderungen.
- Die personelle Besetzung der Zahlungsabwicklung des Finanzzentrums Baumberge unterschreitet den derzeitigen Richtwert bzw. erreicht diesen ab April 2012.
- Die Bestandsaufnahmen durch den Abgleich der Finanzmittelkonten mit den Bankkonten ergaben keinen Unterschiedsbetrag.
- Die Regelungen über Barkasse und die Handkassen sollten in der Dienstanweisung aktualisiert werden.
- Durch die Verteilung der Tätigkeiten in der Vollziehung auf fünf Personen erscheint diese überdurchschnittlich besetzt.
- Die Anzahl der älteren Forderungen ist bezogen auf die Gemeinde Havixbeck hoch.
- Die Anzahl der unerledigten Forderungen liegt sowohl auf die Einwohner als auch auf die Vollziehungskräfte bezogen deutlich unter dem interkommunalen Mittelwert. Auch die Anzahl der neuen Forderungen unterschreitet den Mittelwert nennenswert.
- Eine Dienstanweisung über Stundung, Niederschlagung und Erlass ist in Vorbereitung.
- Regelungen zur Liquiditätsplanung sind in der Dienstanweisung für alle nachvollziehbar getroffen.