

***Wirkungsorientierte
Verwaltungssteuerung
aus Sicht der
überörtlichen kommunalen Prüfung***

Werner Haßenkamp, Präsident der GPA NRW

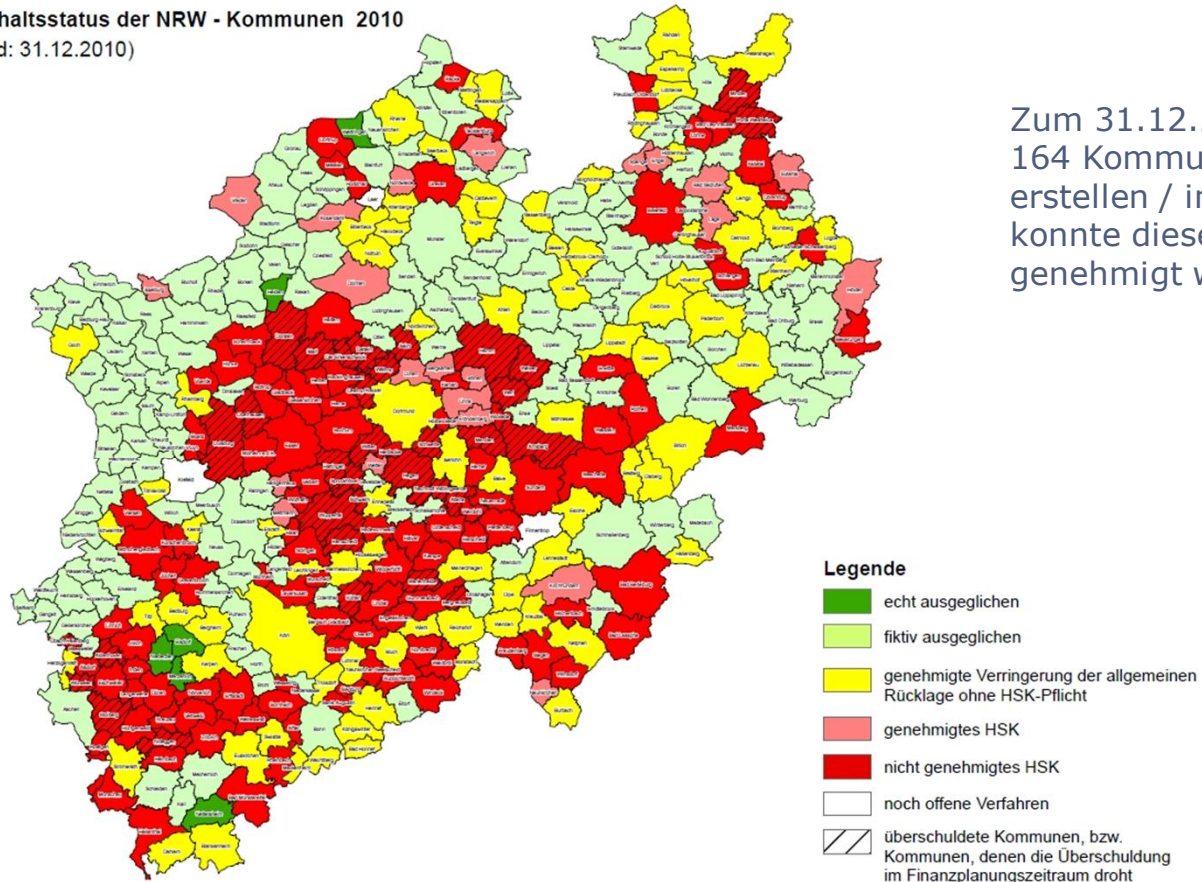
Eckdaten zur GPA NRW

Die GPA NRW

- **ist seit dem 01.01.2003 landesweit zuständig für die überörtliche Prüfung der Kreise, Städte und Gemeinden, weitere Aufgaben: Prüfung der Zweckverbände, Eröffnungsbilanzen, Zahlungsabwicklung und Staatszuweisungen**
- **führt auch Beratungen auf Auftragsbasis durch**
- **finanziert sich in der Prüfung über Gebühren und einen Zuschuss des Landes (Haushaltsvolumen: rund 12 Mio. Euro)**
- **beschäftigt etwa 132 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (überwiegend im Außendienst)**

Finanzsituation der NRW-Kommunen

Haushaltsstatus der NRW - Kommunen 2010
(Stand: 31.12.2010)



Zum 31.12.2010 mussten 164 Kommunen ein HSK erstellen / in 138 Kommunen konnte dieses nicht genehmigt werden.

Quelle: Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen

Prüfung der GPA NRW in den Kommunen

- **Ziel**
 - **Die GPA NRW leistet konkrete Beiträge zur Haushaltskonsolidierung und zur Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung**
- **Weg**
 - **Informationen für die Steuerungspolitik durch Transparenz, Aufzeigen von Unterschieden in der Aufgabenwahrnehmung, verbunden mit Angabe von Potenzialen und Handlungsempfehlungen, Risikoanalysen für den Haushalt**
- **Inhalt**
 - **Die GPA NRW prüft kommunale Leistungen/Produkte auf *Wirtschaftlichkeit (Schwerpunkt), Rechtmäßigkeit und Sachgerechtigkeit***
- **Methode: Vergleich, Benchmarking**

Prüfung der GPA NRW in den Kommunen

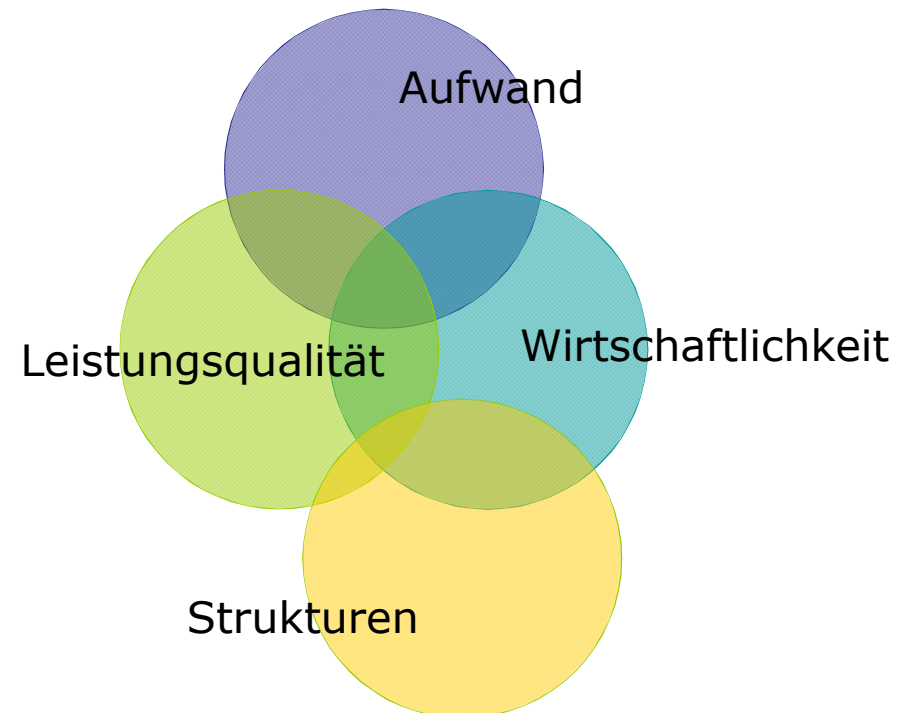
- **Einheitliche Datenerhebung und –analyse als landesweit tätige Organisation**
- **Kennzahlen als Basis für weitergehende Analysen und Handlungsempfehlungen**
- **Bildung von Kennzahlen bezogenen Clustern, wenn Output-Relevanz vorliegt**
- **Einbeziehung von strukturellen Rahmenbedingungen**
- **Ableitung von Benchmarks und Potenzialen**
- **Aufgabenerfüllungsgrade lassen Rückschlüsse auf Qualität zu**

Kennzahlensystematik der GPA NRW

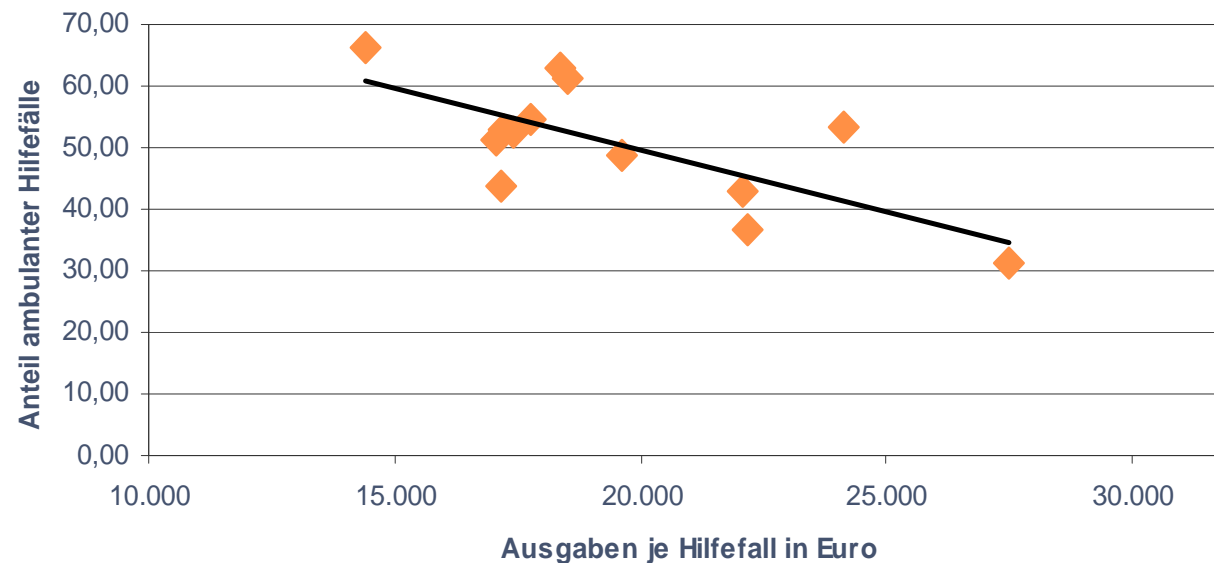
- **Finanzkennzahlen** – Mitteleinsatz (input) in Relation zu einer festen Bezugsgröße (z.B. Einwohner): z.B. Jahresergebnis/EW (€/EW), Zuschussbedarf/EW (€/EW)
- **Wirtschaftlichkeitskennzahlen** – Mitteleinsatz in Relation zu einer Leistung: z.B. Aufwand Hilfen zur Erziehung (HzE)/Hilfefall (€/Hilfefall); Aufwand Hausmeisterdienste/m² Reinigungsfläche (€/m² RF)
- **Leistungskennzahlen** – Messung der Leistungserbringung an einem Zielwert: Relation ambulanter zu stationären Hilfefällen; bearbeitete Fälle je vollzeitverrechner Stelle
- **Strukturkennzahlen** – beschreiben strukturelle/sozioökonomische Rahmenbedingungen des kommunalen Handelns

Beispiel für Wirkungszusammenhänge: Hilfe zur Pflege

- Aufwand Hilfe zur Pflege je Einwohner
- Aufwand Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher
- Verhältnis der ambulanten zu stationären Hilfen
- Leistungs- und Pflegeplatzdichte;
- Bevölkerungsanteil 65 +



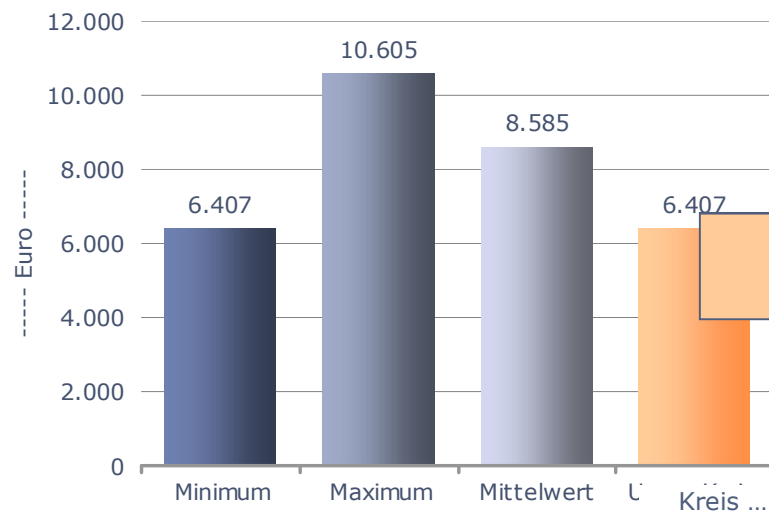
Beispiel für Wirkungszusammenhänge: Hilfe zur Pflege



- **Bestimmung der Ausprägung des Zusammenhangs Ausgaben je Hilfefall zu Anteil ambulanter Hilfefälle ($r=0,71$)**
- **Je höher der Anteil ambulanter Hilfen, desto niedriger die Ausgaben je Hilfefall**
- **Der Anteil ambulanter Hilfen beeinflusst die Ausgaben je Hilfefall**

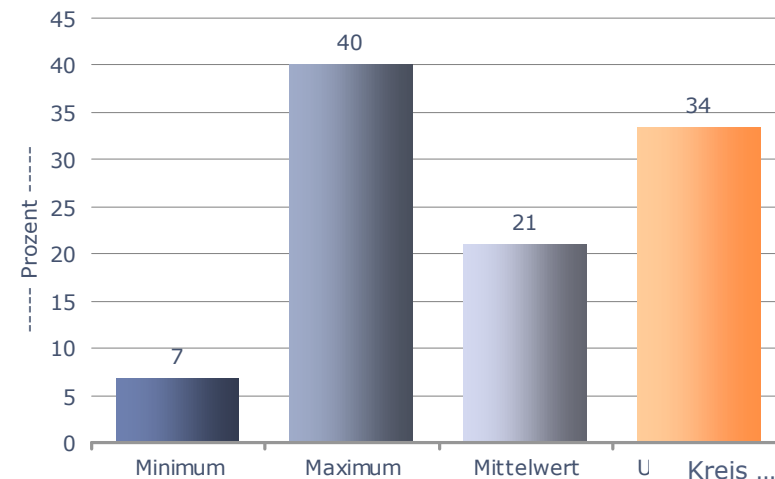
Beispiel für Wirkungszusammenhänge: Hilfe zur Pflege

„Zuschussbedarf“ je Leistungsbezieher im interkommunalen Vergleich



Wirtschaftlichkeitskennzahl beeinflusst durch Leistungskennzahl

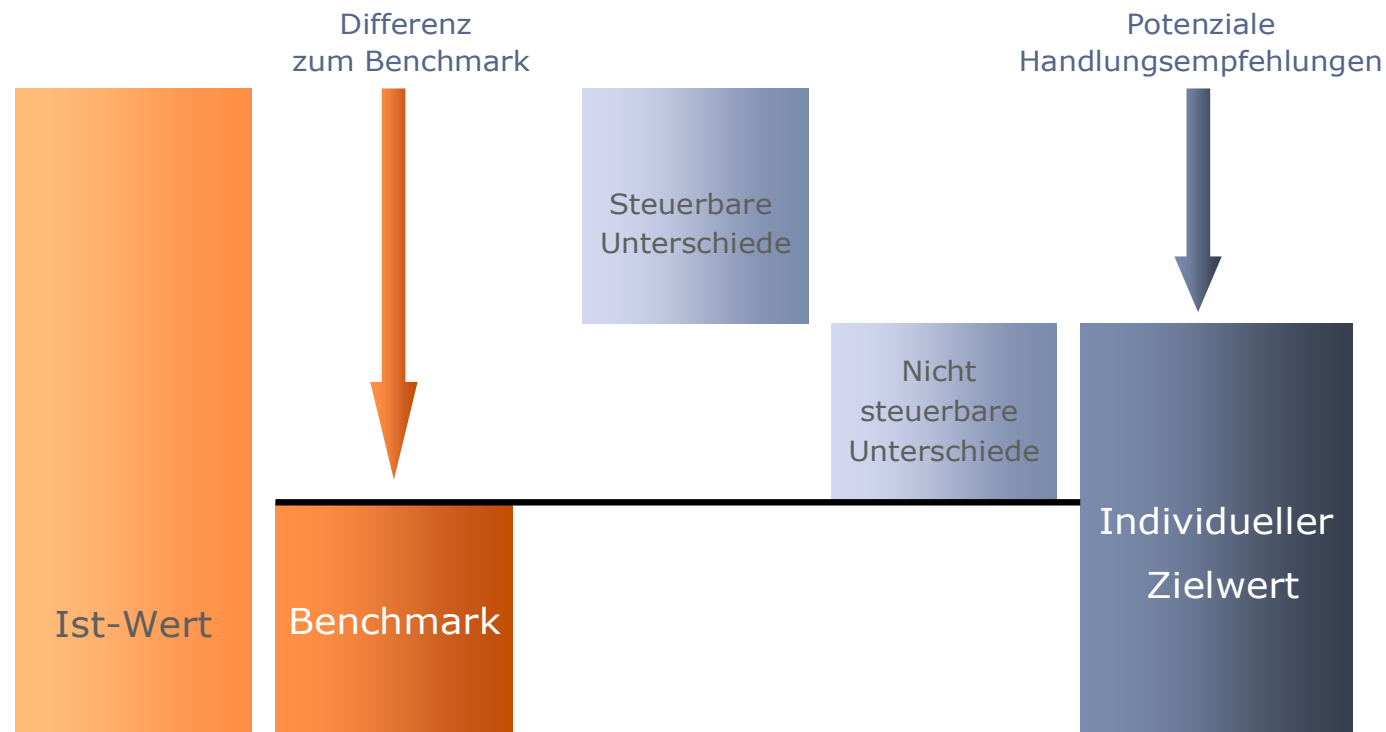
Anteil der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen an den Leistungsbeziehern insgesamt



Der „Zuschussbedarf“ steigt bzw. sinkt in Abhängigkeit der Ausprägung des Anteils der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen an den Leistungsbeziehern insgesamt

Benchmark in der überörtlichen Prüfung

„Benchmark“ muss - bei vollständiger und rechtmäßiger Aufgabenerfüllung - von einer bestimmten Anzahl von Kommunen mindestens erreicht werden und Ergebnis einer gezielten Steuerung sein.



Zielorientierte Steuerung in der Risikoanalyse

- **Analyse der Investitionsquote**
 - **Schwankungsanfälligkeit der Quote durch Großprojekte/
Investitionszyklen => deshalb längere Zeitreihe betrachten**
 - **niedrige Investitionsquoten mögliches Risiko für zukünftige
Haushaltsjahre durch Investitionsstau**
 - **temporäre Investitionszurückhaltung ggf. vertretbar in
haushaltswirtschaftlich besonders schwierigen Jahren zur
Schuldenbegrenzung**
 - **wichtig: langfristig niedrige Investitionsquoten können
gerechtfertigt und geboten sein zur nachhaltigen
Haushaltskonsolidierung:**
 - **zukünftig geringerer Bedarf an Anlagevermögen**
 - **insbesondere durch Rückzug aus Aufgabenfeldern,
Verringerung des kommunalen Leistungsangebots,
demografischer Wandel**

Zielorientierte Steuerung in der Risikoanalyse

- **Feststellungen zur Investitionsquote (Beispiele):**
 - **Niedrige Investitionsquote:**
 - Ergebnis eines langfristigen, strategisch ausgerichteten Konsolidierungsprogramms (*positiv*),
 - nur temporäre Haushaltsentlastung durch Verschiebung notwendiger Investitionen in die Zukunft ohne nachhaltige Entlastungswirkung und mit Gefahr zusätzlicher Kosten (*negativ*)
 - **Hohe Investitionsquote:**
 - Abbau eines Investitionsstaus durch notwendige Ersatzinvestitionen (*positiv*)
 - Hinweis auf ungenutzte Konsolidierungspotenziale und unzureichende Aufgabenkritik (*negativ*)

Weiterentwicklung der überörtlichen Prüfung: wirkungsorientierte Steuerung

- **Schwerpunkt der Prüfung durch die GPA NRW:
Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durch Vergleich überwiegend quantitativer Kennzahlen (Finanz-, Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen...)**
- **GPA NRW bezieht daneben Steuerungsaspekte in die Prüfung ein**
 - **These: Für gute Verwaltungssteuerung ist die Definition übergeordneter Zielsetzungen und Kennzahlen zur Zielerreichung (wirkungsorientierte Steuerung) unerlässlich**
 - **Fragestellung „Wie geht die Kommune hiermit um?“ wird in der Prüfung deshalb künftig zunehmend an Bedeutung gewinnen**
- **Vergleich wirkungsorientierter Kennzahlen(-werte) noch nicht Inhalt der Prüfung.**

Weiterentwicklung der überörtlichen Prüfung: wirkungsorientierte Steuerung

Input
(Ressourcenverbrauch
/Miteinsatz)

Output
(Produkte / Leistungen)

Outcome



**Ziele und
Kennzahlen
zur:**

Wirtschaftlichkeit:
Effizienz auf der
Output-Ebene

Effektivität/
Wirksamkeit

**Prüfung durch
die GPA NRW:**

aktuell:

- Kennzahlenvergleiche / Benchmarking
- Ziel: Beitrag zur Haushaltskonsolidierung

künftig zudem:

- Hat die Kommune Wirkungsziele und Kennzahlen hierzu definiert?
- Ziel: Verbesserung der Steuerung

Weiterentwicklung der überörtlichen Prüfung: wirkungsorientierte Steuerung

- **Ausgangssituation**
 - Für Kommunen stand in den vergangenen Jahren Einführung des neuen Rechnungswesens (Doppik) im Vordergrund
 - Thema „Steuerung über Ziele und Kennzahlen“ rückt zunehmend in den Fokus. Teilweise erhebliche Widerstände aus der kommunalen Praxis

- **Ziele der GPA NRW**
 - Thema „Ziele und Kennzahlen“ in den Kommunen weiter voranbringen
 - Produktorientierte Ziele/Kennzahlen
 - Wirkungsorientierte Ziele/Kennzahlen
 - Entwicklung eines einheitlichen Kennzahlensets für das Kerngeschäft der Kommunen
 - Darstellung und Vergleich des derzeitigen Umsetzungsstands der geprüften Kommunen
 - Darstellung konkreter Handlungsempfehlungen für die geprüfte Kommune zur Implementierung von Zielen und Kennzahlen
 - Weitergabe guter kommunale Beispiele

**Vielen Dank für Ihre
Aufmerksamkeit**