

Stellungnahme

zu dem Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses des Landkreises Rotenburg (Wümme) zum 31.12.2016 und zu den Berichten über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31.12.2016 des Betriebes Abfallwirtschaft und des Rettungsdienstes des Landkreises Rotenburg (Wümme) durch das Rechnungsprüfungsamt

Die Prüfungsberichte des Rechnungsprüfungsamtes schließen mit dem Testat, dass die Jahresabschlüsse zum 31.12.2016 den gesetzlichen Vorschriften entsprechen und unter Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage des Landkreises vermitteln. Die Rechenschaftsberichte stehen im Einklang mit den Jahresabschlüssen und stellen die Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung zutreffend dar.

Zu einzelnen Anregungen und Prüfungsfeststellungen zu dem Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses des Landkreises Rotenburg (Wümme) zum 31.12.2016 nehme ich wie folgt Stellung:

Zu 5.2.1 – Ordentliche Erträge, Prüfungsfeststellung 1, (Seite 16):

Die Vereinnahmung der Rückzahlungsbeträge ist zum Jahreswechsel 2016/2017 unter Berücksichtigung des § 27 Abs. 2 S. 1 GemHKVO umgestellt worden, sodass nunmehr die zu viel gezahlten Transferaufwendungen korrekt abgesetzt werden.

Zu 5.2.2 – Ordentliche Aufwendungen, Prüfungsfeststellung 2 (Seite 24):

Die fehlerhaften Kontenzuordnungen resultieren aus einem Schnittstellenproblem zwischen der Kassensoftware und der seitens des Jugendamtes genutzten Software. Das Problem ist mit den Betreibern kommuniziert. Die Firma ist aufgefordert, einen Lösungsvorschlag zu unterbreiten und das Problem - sofern erforderlich, unter Beteiligung des Amtes 10 - bis zum Jahresende zu beheben.

Zu 5.2.2 – Ordentliche Aufwendungen, Prüfungsfeststellung 3 (Seite 25):

Die Hinterlegung der korrekten Kontoart im Buchungsprogramm für die genannten Geschäftsvorfälle wurde angepasst.

Zu 5.4.2. Analyse der Aktiva, Prüfungsfeststellung 4 (Seite 37):

Die Zuordnung nach den neuen Zuordnungsvorschriften wurde schon Ende 2016 umgesetzt, da mit einem früheren Inkrafttreten gerechnet wurde.

Zu 5.4.2. Analyse der Aktiva, Prüfungsfeststellung 5 (Seite 41):

Die Feststellung des Rechnungsprüfungsamtes ist richtig. Auch der Einschätzung dass der Überblick über die Vermögenslage nicht beeinträchtigt wird, wird im Hinblick auf den Gesamtbetrag der Bilanzposition von 8,4 Mio. € geteilt.

Zu 5.4.2. Analyse der Entwicklung der Passiva, Prüfungsfeststellung 6 (Seite 47):

Aufgrund der großen Flüchtlingszahlen konnten in 2016 sowohl die Kommunen wie auch das Sozialamt des Landkreises erst mit einem zeitlichen Verzug entsprechende Strukturen aufbauen, so dass sowohl die Erstattungsanforderungen der Kommunen wie auch die anschließende Prüfung des Sozialamtes erst mit z.T. erheblichem zeitlichen Verzug stattfinden konnten. Zwischenzeitlich ist die Anzahl der Bewohner in Flüchtlingsunterkünften (AsylbLG und SGB II) gesunken. Die insoweit entstandenen Rückstände bei den Unterkunftskosten sind sozialamtsseitig nunmehr abgebaut worden; das Ergebnis 2017 wird diesbezüglich korrekt dargestellt werden.

Zu 5.4.2. Analyse der Entwicklung der Passiva, Prüfungsfeststellung 7 (Seite 48):

Die Feststellung des Rechnungsprüfungsamtes ist richtig und wird zukünftig beachtet.

Zu 5.4.2. Analyse der Entwicklung der Passiva, Prüfungshinweis (Seite 51):

Bei der bisherigen Buchungspraxis wurde auch im Hinblick auf die Verwaltungspraktikabilität davon ausgegangen, dass eine Ausnahme von Verrechnungsverbot gemäß § 246 II HGB vorläge. Die Buchungspraxis wird zukünftig umgestellt.

Zu 5.4.2. Analyse der Entwicklung der Passiva, Prüfungshinweis (Seite 52):

Die Berechnung der Rückstellung wird überprüft.

Zu 6.3. Straßenverkehrsamt – Zulassungswesen, Prüfungsfeststellung 8 (Seite 56):

Eine Kalkulation der Gebühren für Standardfälle und deren Dokumentation wird gerade erstellt, wobei sich insbesondere die Ermittlung eines Gegenstandswertes als schwierig erweist. Zu hoch dürften die Gebühren nicht kalkuliert sein, da sie überwiegend seit mehr als 15 Jahren in unveränderter Höhe erhoben werden; gleichwohl arbeitet die Zulassungsstelle kostendeckend.

Zu 6.3. Straßenverkehrsamt – Zulassungswesen, Prüfungsfeststellung 9 (Seite 56 u. 57):

Alle relevanten Gebühren werden inzwischen per Gebührenbescheid erhoben.

Zu 6.3. Straßenverkehrsamt – Zulassungswesen, Prüfungsfeststellung 10 und Prüfungshinweis (Seite 58):

Die Abrechnungen mit Großkunden wurden vereinheitlicht; zur Abrechnung wird inzwischen in Zeven dieselbe Tabellen-Datei mit identischen Inhalten verwendet und so eine bessere Nachvollziehbarkeit erreicht.

Zu 6.4. Sozialamt – Leistungen nach dem BAföG, Prüfungsfeststellung 11 (Seite 59):

Im Fall der ersten Überzahlung der vom Bund gezahlten BAföG-Leistungen konnten aufgrund des noch laufenden Bewilligungszeitraumes die Leistungen für die Zukunft neu festgestellt werden. Die Überzahlung hat sich damit um 118 € reduziert. Im Übrigen besteht Vertrauensschutz.

Im Fall der zweiten Überzahlung war eine Änderung der Entscheidung aufgrund des bestehenden Vertrauensschutzes nicht mehr möglich.

Im Fall der dritten, möglichen, Überzahlung wurden bei der erforderlichen Aktualisierung die korrekten Freibeträge berücksichtigt; es ist keine Überzahlung entstanden.

Zu 6.4. Sozialamt – Elterngeld, Prüfungsfeststellung 12 (Seite 60):

Die Feststellung zur Überzahlung der vom Bund gezahlten Elterngeldleistungen ist korrekt; die Bewilligung konnte nicht mehr geändert werden.

Zu 6.4. Sozialamt – Leistungen nach dem BAföG Prüfungsfeststellung 13 und Prüfungshinweis (Seite 62 u. 63):

Die Situation im Themenbereich „Unterbringung Flüchtlinge“ war zum Zeitpunkt der Umsetzung des Bauvorhabens Anfang 2016 als noch schwierig und nur schwer prognostizierbar einzustufen. Die Entscheidung der Stadt Rotenburg (Wümme) für die Anmietung des Glummwegs wurde unter Berücksichtigung aller Umstände zum damaligen Zeitpunkt als angemessen betrachtet.

Die Vorschläge im Prüfungshinweis zur Satzungsänderung inkl. weiterer Regelungen zur Vermeidung von Fehlentwicklungen werden aufgenommen und gemeinsam mit den kreisangehörigen Kommunen erörtert und abgestimmt.

Zu 6.4. Jugendamt – Förderung von Kindern in Tagespflege, Prüfungsfeststellung 14 und Prüfungshinweis (Seite 64):

Das Rechnungsprüfungsamt stellt Folgendes fest: „Für 21 Kinder lag ein Betreuungsvertrag vor. Die übrigen Betreuungsverträge waren nicht in den Akten dokumentiert.“

Sofern Personensorgeberechtigte im Rahmen der Antragstellung den privatrechtlichen Betreuungsvertrag, den sie mit einer Tagespflegeperson geschlossen haben, zur Einsichtnahme vorlegen, wird dieser mit zum Aktenvorgang genommen. Die Vorlage des Betreuungsvertrags ist allerdings nicht erforderlich und wird daher im Verfahren regelmäßig auch nicht gefordert. Auch die Tagespflegesatzung sieht dies nicht vor.

Das Rechnungsprüfungsamt stellt weiterhin Folgendes fest:

„Eine nachvollziehbare Prüfung des individuellen Betreuungsbedarfes lag für 33 Kinder vor. Bei den übrigen Kindern fehlten beispielsweise die Dokumentationen zu den Arbeitszeiten der Eltern, den Stundenplänen oder möglichen regelmäßigen Freizeitaktivitäten der Kinder.“

Die vom Rechnungsprüfungsamt gestellten Anforderungen für eine individuelle Prüfung des notwendigen Betreuungsumfanges gehen weit über eine sachgerechte Bearbeitung hinaus.

Eine minutiöse Ermittlung und Dokumentation von „tatsächlich unbedingt benötigten“ Betreuungsstunden ist zunächst einmal mit dem vorhandenen Personal nicht ansatzweise leistbar. Eine solche Bearbeitung würde allerdings auch im Falle einer personellen Aufstockung nicht erfolgen, da die Bedingungen für das Angebot einer Betreuung in Tagespflege (im Vergleich mit einer Betreuung in Kindertageseinrichtungen) für Eltern und Tagespflegepersonen durch solche individuellen Kontrollprüfungen und Dokumentationen unnötiger Weise verkompliziert und in erheblichem Umfang überflüssige Akteninhalte produziert würden. Die seitens der Mitarbeiterinnen des Rechnungsprüfungsamts gewünschte Bearbeitungsmethode läuft auch dem Ziel des Landkreises, für Eltern, Kinder und Tagespflegepersonen attraktive Bedingungen im Rahmen der Tagespflege zu schaffen und dieses Betreuungsangebot - als Alternative und Ergänzung zur Betreuung in Tageseinrichtungen - zu stärken, diametral entgegen. Der Landkreis hat hier in den letzten beiden Jahren gerade auch durch das Abrücken vom monatlichen Auslesen von Stundennachweisen und die Einführung einer pauschalierten, monatlich gleichbleibenden Förderung eine enorme Verbesserung erreicht. Diese würde konterkariert, wenn man jetzt damit begänne, im Rahmen der Sachbearbeitung jede geförderte Betreuungsstunde individuell daraufhin zu prüfen, ob sie in einem bestimmten Monat bzw. einer bestimmten Woche auch tatsächlich benötigt wurde oder ob ggf. zwei Stunden weniger auch ausgereicht hätten.

Des Weiteren stellt das Rechnungsprüfungsamt fest: „Der Kostenbeitrag wurde für 35 Kinder korrekt berechnet. Für 14 Kinder wurde entweder der Sachverhalt nicht ausreichend ermittelt oder / und die Berechnung erfolgte nicht zutreffend. Hier konnte nicht abschließend beurteilt werden, wie sich die Vorlage der erforderlichen Unterlagen auf die Kostenbeitragsforderung ausgewirkt hätte.“

Diese pauschale Aussage erweckt zu Unrecht den Eindruck, die Antragsbearbeitung sei zu einem erheblichen Anteil als oberflächlich bzw. fehlerhaft zu bezeichnen.

Zu der Aussage „Sachverhalt nicht ausreichend ermittelt“ ist zunächst auf die Ausführungen zu der Idee einer individuellen Überprüfung z.B. von „möglichen regelmäßigen Freizeitaktivitäten der Kinder“ zu verweisen.

Wie eine Kontrolle der Ausfallzeiten von Tagespflegeperson und betreutem Kind sichergestellt wird, ist in § 4 Abs. 4 der Tagespflegesatzung (in der ab 01.08.2015 gültigen Fassung) geregelt. Auf eine weitere Anforderung von monatlichen Stundennachweisen ist danach ganz bewusst verzichtet worden, da die Fortführung dieses aufwändigen Verfahrens der mit der Umstellung auf eine pauschalierte, monatlich gleichbleibende Zahlung verfolgten Ziele zuwider laufen würde.

Mit der Umstellung auf eine pauschalierte Berechnung und Auszahlung der Förderbeträge und auch mit der gleichzeitig erfolgten Umstellung auf eine Erhebung der Kostenbeiträge nach den monatlich durchschnittlich benötigten Betreuungsstunden wurde die verwaltungsaufwändige Spitzabrechnung von der monatlich wechselnden Anzahl von Betreuungsstunden zugunsten einer sehr weitgehend pauschalierten Bearbeitungsweise aufgegeben. Wie in § 4 Abs. 3 der Satzung ausdrücklich aufgeführt, werden bei der weitgehend pauschalierten Bestimmung des monatlichen Betreuungsbedarfs neben der durchschnittlichen monatlichen Betreuungszeit auch Sonderbetreuungszeiten, betreuungsfreie Zeiten, sonstige Fehl- und Ausfallzeiten und die Betreuung während Ferienzeiten angemessen mit berücksichtigt.

Das Satzungsrecht im Bereich der Förderung von Kindertagespflege in Niedersachsen ist ein noch relativ junges Rechtsgebiet. Im Zuge der gesetzlichen Neuregelungen für den Bereich der Tagespflege haben die Landkreise in Niedersachsen die ersten Satzungen im Jahr 2009 erlassen. Auf der Grundlage der Erfahrungen aus der Praxis sowie unter Berücksichtigung der Rechtsprechung zu dieser Thematik hat der Landkreis Rotenburg (Wümme) seine Tagespflegesatzung seither stetig weiterentwickelt und überarbeitet. Ziele sind hierbei regelmäßig zum einen die Schaffung rechtskonformer Regelungen für die Förderung und zum anderen die Schaffung attraktiver Rahmenbedingungen sowohl für die Tagespflegepersonen als auch für die Kinder und deren Eltern, die diese Betreuungsform in Anspruch nehmen. Eine Überarbeitung der Tagespflegesatzung erfolgte zum 01.01.2013, 01.01.2014, 01.08.2015 und zum 01.01.2016. Aktuell war die Tagespflegesatzung Gegenstand eines Verfahrens vor dem VG Stade. Hierbei hat das Gericht sämtliche Klageanträge, die sich gezielt gegen einzelne Satzungsregelungen richteten, abgewiesen.

Durch die in den letzten Jahren erfolgten Weiterentwicklungen und Präzisierungen der Satzungsregelungen ist hier ein hoher Standard erreicht worden. Ergänzend zu den Satzungsregelungen wurden regelmäßig und zeitnah interne Richtlinien zur Sachbearbeitung vorgegeben.

Zu 6.6.3. Handvorschüsse, Prüfungsfeststellung 15 (Seite 67):

Rechtsgrundlage ist § 71 Abs. 1 NSchG. Danach haben die Erziehungsberechtigten ihre Kinder zweckentsprechend (*mit Lernmitteln*) auszustatten. Als Lernmittel sind alle Materialien in der Hand des Schülers zu sehen, also Bücher, Hefte, Stifte usw. Dazu gehören nach herrschender Meinung auch begleitende Materialien, um deren Besorgung sich nicht die Eltern kümmern müssen, sondern die ersatzweise von Lehrkräften besorgt werden. Dabei handelt es sich überwiegend um Kopien. Hier kommt dann für den Ersatz der Auslagen die Verwaltungskostensatzung zum Tragen, nach der

erstellte Kopien abzurechnen sind. Von fast allen Schulen in Niedersachsen werden Kopiergelder erhoben.

Zu 6.6.3. Handvorschüsse, Prüfungsfeststellung 16 und Prüfungshinweis (Seite 67):

Aufgrund der Feststellungen des RPA wurde der Bargeldhöchstbestand im Juni 2017 von 300 € auf 1.000 € erhöht. Die Schule wurde darauf hingewiesen, dass die Höchstgrenzen einzuhalten sind.

Zu 6.7.3. Prüfung der Abwicklung von ausgeführten Aufträgen, Prüfungsfeststellung 17 (Seite 69):

Die Baufirma wurde durch einen fälschlicherweise in zu geringer Höhe abgezogenen Abschlagsrechnungsbetrag, um 4.000,00 € überzahlt. Dies wurde auch bereits mit der Baufirma besprochen.

Bei der Vergabepflichtung ist außerdem aufgefallen, dass in der Position 1.4.80 nicht der angebotene Einheitspreis abgerechnet worden ist. Das ist richtig, allerdings hätte ein Einheitspreis von 12,50 €/m² aus dem Hauptangebot und nicht wie durch das RPA festgestellt von 10,00 €/m² aus dem Nebenangebot angesetzt werden müssen. Der Einheitspreis von 12,50 €/m² wurde für den Einbau von einer 20 cm starken Natursteinschotterschicht abgegeben, die 10,00 €/m² für den Einbau einer 20 cm starken Schicht aus Recyclingschotter B2. In der Position wurde der Schottereinbau im Kreisverkehr abgerechnet. In diesem Bereich wurde tatsächlich Natursteinschotter eingebaut (s. Berechnungsprotokoll vom Ingenieurbüro Marien und Lieferscheine). Durch die Abrechnung des Einheitspreises von 10,00 €/m² statt 12,50 €/m² hat der Auftragnehmer in dieser Position 1.793,71 € zu wenig angefordert.

Der verbleibende Differenzbetrag in Höhe von 2.206,29 € wird vom Auftragnehmer zurückgefordert.

Zu 6.7.3. Prüfung der Abwicklung von ausgeführten Aufträgen, Prüfungsfeststellung 18 (Seite 70):

Im Zuge der Entwurfsplanung wurde deutlich, dass die Kreisstraße 141 unregelmäßig auf ein Feld entwässert. Aus wirtschaftlichen Gründen wurde die Erweiterung der Planung des Radweges an das für die Radwegplanung beauftragte Ingenieurbüro Dittmer vergeben. Das Vorgehen wurde am 03.02.2015 mit dem Rechnungsprüfungsamt abgestimmt. Ein Vermerk darüber befindet sich in der Akte.

Stellungnahme zu dem Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31.12.2016 des Landkreises Rotenburg (Wümme) des Nettoeregietriebes Rettungsdienst

Zur Prüfungsfeststellung 1 (Seite 9):

Nach Meldung des Schlüsselverlustes an Amt 15 wurden der Verursacher und der Rettungsdienst darauf hingewiesen, den Schaden der eigenen Versicherung zu melden. Eine besondere Dringlichkeit zum Austausch des Schließsystems wurde hier nicht gesehen, da der Schlüssel außerhalb des Grundstückes der Rettungswache sowie ohne Kennzeichnung der Zugehörigkeit verloren wurde. Der Austausch des Schließsystems wurde am 17.03.2016 beauftragt. Die dazugehörige Hauptleistung wurde bis zum 25.05.2016 ausgeführt, da 93 Schlüssel für die neue Schließanlage an diesem Tage geliefert wurden. Die anschließende Übergabe an den Rettungsdienst erfolgte zeitnah. Der von der Firma Brillant Metallverarbeitung GmbH in der Rechnung angegebene Fertigstellungzeitpunkt im Oktober 2016 ergibt sich aus zwei Nachbestellungen des Rettungsdienstes vom 06.06.2016 und 09.09.2016. Insofern ist die Prüfungsfeststellung zu undifferenziert und führt zu einem falschen Bild.

Zur Prüfungsfeststellung 2 (Seite 13):

Die Kontenzuordnung wird angepasst.

Zur Prüfungsfeststellung 3 (Seite 16 u. 17):

Die vom RPA festgestellten Bearbeitungsrückstände in 2016 und der daraus resultierenden Forderungsanstieg hat seinen Ursprung in 2015.

Durch mehrere Personalausfälle/-wechsel und die nur sehr zeitverzögerte Stellennachbesetzung, sowie die überdurchschnittliche Inanspruchnahme von Amt 38 ab Herbst 2015 im Rahmen der Flüchtlingskrise, mussten die Rechnung von 2015 noch bis ins Frühjahr 2016 hinein fakturiert werden. Dem entsprechend verzögerte sich natürlich die Fakturierung der Rechnungen für 2016. Der Rückstand konnte in 2016 zwar verkürzt, nicht aber aufgeholt werden.

Stellungnahme zu dem Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31.12.2016 des Landkreises Rotenburg (Wümme) des Nettoeregietriebes Abfallwirtschaft

Zur Prüfungsfeststellung 1 (Seite 10):

Die Buchungspraxis wird überprüft. Ein Überblick über die Ertragslage mit Gesamterträgen von 13 Mio. € wird nicht beeinträchtigt.

Zur Prüfungsfeststellung 2 (Seite 23):

Eine Refinanzierung der evtl. durch Rückstellungen nicht gedeckten Nachsorgekosten über Abfallgebühren ist unstrittig. Die Berücksichtigung des gesetzlich vorgesehenen Erstattungsanspruches aus Abfallgebühren durch die Anwendung der Nettobilanzierung ist nicht zu beanstanden, da die Refinanzierung durch Abfallgebühren aufgrund der gesetzlichen Andienungspflichten von Abfällen zur Beseitigung nahezu sicher ist und im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Geschäftsvorfall steht (s. IDW-Rundschreiben Nr. 34 v. 29.11.2012).“ In der Gebührenkalkulation für die Jahre 2018 bis 2020 wurde der Zuführungsbetrag ab 2019 verdoppelt (von 400.000 € auf 800.000 € jährlich).

Zur Prüfungsfeststellung 3 und 4 (Seiten 25 u. 26):

1. Vertragsabwicklung – HOAI Leistungsphase 9
Zur Vereinfachung der Leistungsabrechnung und aufgrund der Geringfügigkeit des auszahlenden Betrags für die Leistungsphase 9 wurden diese bereits nach Abschluss der Hauptleistung im Rahmen der Schlussrechnung abgerechnet. Die Zahlungen wären ansonsten in jährlichen Abschlägen verbunden mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand erfolgt.
2. Planungsleistungen Kompostierungsanlage
Wie vom RPA ausgeführt handelte es sich um die Schätzung aus der Planungsphase. Die tatsächlichen Kostenberechnungen haben sich erst während der Vertragsausführung ergeben.
3. Planungsleistungen Neubau Fahrzeugwaagen
Das beauftragte Büro hatte bereits die Planungsaufträge der Leistungsphasen 1 – 4 erhalten. Da es sich um eine Fortsetzung der bereits erteilten Planungsaufträge handelt, wurde auf eine Neuausschreibung der weiteren Planungsleistungen verzichtet.

Ziel war die reibungslose Fortführung der Maßnahme. Ein anderes Büro hätte sich erneut mit der Materie vertraut machen müssen. Ob tatsächlich ein Schaden entstanden ist, wird nicht geklärt werden können. Bei zukünftigen Planungsaufträgen soll bei der Vergabe anders vorgegangen werden.

(Luttmann)