

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Waltrop  
im Jahr 2020*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>
<b>0. Vorbericht</b>	<b>5</b>
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Waltrop	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Waltrop	9
0.2.1 Strukturelle Situation	9
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	11
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	12
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	12
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Waltrop	20
0.4 Überörtliche Prüfung	22
0.4.1 Grundlagen	22
0.4.2 Prüfungsbericht	23
0.5 Prüfungsmethodik	24
0.5.1 Kennzahlenvergleich	24
0.5.2 Strukturen	25
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	25
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	25
0.6 Prüfungsablauf	26
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	27
<b>1. Finanzen</b>	<b>38</b>
1.1 Managementübersicht	38
1.1.1 Haushaltssituation	38
1.1.2 Haushaltssteuerung	39
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	39
1.3 Haushaltssituation	40
1.3.1 Haushaltsstatus	41
1.3.2 Ist-Ergebnisse	43
1.3.3 Plan-Ergebnisse	46
1.3.4 Eigenkapital	50
1.3.5 Schulden und Vermögen	52
1.4 Haushaltssteuerung	59
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	59
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	60
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	63

1.4.4	Fördermittelmanagement	67
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	69
<b>2.</b>	<b>Beteiligungen</b>	<b>78</b>
2.1	Managementübersicht	78
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	79
2.3	Beteiligungsportfolio	79
2.3.1	Beteiligungsstruktur	80
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	81
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	82
2.4	Beteiligungsmanagement	85
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	85
2.4.2	Berichtswesen	86
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	87
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	89
<b>3.</b>	<b>Hilfe zur Erziehung</b>	<b>91</b>
3.1	Managementübersicht	91
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	92
3.3	Strukturen	93
3.3.1	Strukturkennzahlen	94
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	95
3.3.3	Präventive Angebote	95
3.4	Organisation und Steuerung	96
3.4.1	Organisation	96
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	97
3.4.3	Finanzcontrolling	97
3.4.4	Fachcontrolling	98
3.5	Verfahrensstandards	99
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	99
3.5.2	Prozesskontrollen	105
3.6	Personaleinsatz	105
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	106
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	107
3.7	Leistungsgewährung	108
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	108
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	117
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	125
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	126
<b>4.</b>	<b>Bauaufsicht</b>	<b>134</b>
4.1	Managementübersicht	134
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	134

4.3	Baugenehmigung	135
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	135
4.3.2	Rechtmäßigkeit	137
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	138
4.3.4	Geschäftsprozesse	140
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	141
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	142
4.3.7	Personaleinsatz	146
4.3.8	Digitalisierung	149
4.3.9	Transparenz	150
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	152
<b>5.</b>	<b>Vergabewesen</b>	<b>156</b>
5.1	Managementübersicht	156
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	156
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	157
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	158
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	160
5.4	Sponsoring	163
5.5	Bauinvestitionscontrolling	164
5.6	Nachtragswesen	167
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	167
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	170
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	171
	<b>Kontakt</b>	<b>174</b>

# 0. Vorbericht

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Waltrop

### 0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Waltrop stellt die gpaNRW nachfolgend die Haushaltssituation sowie die wesentlichen Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Handlungsfelder dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Es ist davon auszugehen, dass die Corona-Pandemie erhebliche Auswirkungen auf die Kommunen haben wird. Neben Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte sind auch Auswirkungen auf die Arbeit der Jugendämter, auf das Vergabewesen und die Bautätigkeit zu erwarten bzw. nicht ausgeschlossen. Da weder die genaue Höhe dieser Auswirkungen noch Veränderungen von Fallzahlen oder des Arbeitsaufkommens derzeit konkret zu beziffern sind, konnten diese Kriterien zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht in die Bewertung der Handlungsfelder der überörtlichen Prüfung einfließen.

Die Stadt Waltrop nimmt seit 2011 pflichtig am **Stärkungspakt Stadtfinanzen** teil. Sie unterliegt damit entsprechenden aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Der Handlungsbedarf zur Verbesserung der Haushaltssituation ist weiterhin sehr hoch. Die Stadt Waltrop profitiert im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2018 weitgehend, wie die meisten Kommunen von der guten konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Diese ist zusammen mit den erhaltenen Konsolidierungshilfen dafür ursächlich, dass die Stadt nach deutlichen Defiziten in 2014 und 2015 erstmalig seit der NKF-Einführung einen Jahresüberschuss in 2016 erwirtschaftet hat. Die leichten Überschüsse in den beiden Folgejahren 2017 und 2018 wären, trotz weiter steigender Erträge bei der Gewerbe- sowie der Einkommensteuer, ohne die Konsolidierungshilfen nicht eingetreten.

In einer Modellrechnung wurde ein strukturelles Ergebnis 2018 von -3,8 Mio. Euro ermittelt. Dieses zeigt im Vergleich zum Ist-Ergebnis 2018 von +0,1 Mio. Euro, dass weiter ein erheblicher Konsolidierungs- und damit Handlungsbedarf besteht. Die Stadt Waltrop hat nach dem Haushaltsplan 2020 erstmalig für das Jahr 2021 einen Überschuss ohne die dann entfallenden Konsolidierungshilfen kalkuliert. Dieses gilt auch für die Jahre der mittelfristigen Ergebnisplanung bis 2023. Insoweit werden die Vorgaben eines ausgeglichenen Haushaltes nach § 75 Abs. 2 GO NRW erfüllt. Damit werden ebenfalls die Verpflichtungen des Stärkungspaktgesetzes erfüllt, nach dem ein Haushaltsausgleich ab 2021 ohne Konsolidierungshilfe darzustellen ist.

Die Haushaltsplanung ab 2020 beinhaltet allgemeine und punktuell zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Diese Risiken und die negativen Auswirkungen der Corona-Pandemie gefährden für die Zukunft den Haushaltsausgleich und das Erreichen der Ziele des Haushaltssanierungsplanes. Nach den aktuellen Informationen der Stadt wird das zumindest nicht für das

Jahr 2020 gelten. Die Sonderhilfe nach dem Stärkungspaktgesetz wird auskunftsgemäß ausreichen, um 2020 den Haushaltsausgleich zu erlangen. Die Stadt ist nach den aktuellen Haushaltsplanungen für 2021 zuversichtlich, dass dieses auch für das kommende Jahr gelingen wird.

Die Stadt Waltrop ist seit dem Jahresabschluss 2011 bilanziell überschuldet. Sie besitzt damit **kein Eigenkapital**. Bereits zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz 2008 verfügte die Stadt über ein relativ niedriges Eigenkapital von 41,9 Mio. Euro. Dieses wurde durch die jährlichen und zugleich hohen Jahresdefizite sukzessive und dann Ende 2011 vollständig aufgezehrt. Die weiterhin negativen Jahresergebnisse der Folgejahre führten dazu, dass die **bilanzielle Überschuldung** kontinuierlich stieg und Ende 2015 ein Volumen von 38,7 Mio. Euro erreichte. Ohne die erhaltenen Konsolidierungshilfen würde sich dieses noch dramatischer darstellen. Es ist derzeit nicht absehbar, wann die Überschuldung überwunden sein wird. Diese kritische Situation bestätigen die interkommunalen Vergleiche der Eigenkapitalquoten. Die Stadt Waltrop hat schlechtere Kennzahlenwerte als drei Viertel der Vergleichskommunen.

Damit stellt sich die **Verschuldung** der Stadt Waltrop gleichfalls kritisch dar. Waltrop repräsentiert bei den Gesamtverbindlichkeiten aus Konzernsicht je Einwohner den Maximalwert aller bisher geprüften Kommunen. Eine annähernd gleiche bedenkliche Situation ergibt sich bei der Betrachtung des Kernhaushaltes. Die einwohnerbezogenen Verbindlichkeiten und Schulden erreichen fast das Niveau der jeweiligen Maximalwerte. Verantwortlich hierfür sind besonders die beachtlichen Verbindlichkeiten bei den Liquiditätskrediten, die Ende 2018 rund 117 Mio. Euro betragen. Diese resultieren aus der seit vielen Jahren bestehenden Schieflage. Dagegen konnte die Stadt die Investitionskredite im Betrachtungszeitraum kontinuierlich reduzieren. Sie liegen Ende 2018 bei circa 32 Mio. Euro. Nach den aktuellen Angaben hat die Stadt die beiden Kreditverbindlichkeiten 2019 weiter reduzieren können.

Die Altersstruktur des Immobilienvermögens zeigt nach der bilanziellen Betrachtung ein bedenkliches Bild. Die meisten Gebäude haben mehr als zwei Drittel ihrer Nutzungsdauer hinter sich. Zahlreiche Gebäude sind bereits vollständig abgeschrieben. Hierbei ist außerdem zu berücksichtigen, dass die Stadt vielfach lange Nutzungsdauern festgelegt hat. Diese hohen Anlagenabnutzungsgrade weisen auf einen nennenswerten Reinvestitionsbedarf in der Zukunft hin. Von dieser bilanziellen Betrachtungsweise kann der tatsächliche Zustand der Gebäude abweichen. Vertreter der Stadt bezeichnen den Zustand des kommunalen Immobilienbestandes, auch aufgrund der erfolgten konsumtiven und investiven Baumaßnahmen, insgesamt als zufriedenstellend. Bei den Verkehrsflächen stellt sich die Situation dagegen erfreulicherweise deutlich besser dar. Mit einem Anlagenabnutzungsgrad von rund 50 Prozent haben die Straßen noch die Hälfte ihrer festgelegten Nutzungsdauer vor sich. Es bleibt abzuwarten, welche Resultate die jetzige Folgeinventur mit der Überprüfung der Zustandsklassen der Straßen mit sich bringen wird.

Im Finanzbereich verfügt die Stadt Waltrop nicht fristgerecht über die wesentlichen Informationen zur **Haushaltssteuerung**. Die gesetzlichen Fristen für die Jahresabschlüsse und erst Recht für die Gesamtabchlüsse werden nicht eingehalten. Es liegt bisher lediglich ein bestätigter Gesamtabchluss für das Jahr 2010 vor. Durch das bestehende Finanzcontrolling und Finanzberichtswesen können jedoch die Entscheidungsträger unterjährig zeitnah insbesondere auf Verschlechterungen reagieren.

**Ermächtigungsübertragungen** werden bei der Stadt Waltrop grundsätzlich nicht vorgenommen. Dennoch sollte die Stadt für den Bedarfsfall entsprechende Regelungen schaffen.

Die **Fördermittelakquise** und -bewirtschaftung ist in Waltrop dezentral organisiert. Durch die erhaltenen Fördermittel kann die Stadt den Haushalt deutlich entlasten. Es sollten für den Bereich insbesondere strategische Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise schriftlich fixiert sowie eine zentrale Datei oder Datenbank eingerichtet werden.

Die Stadt Waltrop weist eine umfangreiche und komplexe **Beteiligungsstruktur** auf. Das Beteiligungsportfolio umfasst 13 Unternehmen auf zwei Ebenen. Auf zehn von ihnen wird ein beherrschender Einfluss ausgeübt. Die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement bewegen sich aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt auf einem mittleren Niveau. Diese Anforderungen erfüllt die Stadt Waltrop überwiegend nicht. Es bestehen zahlreiche Optimierungsmöglichkeiten. Hierzu zählen insbesondere das Beteiligungsmanagement zu zentralisieren und zu digitalisieren, die fehlenden Beteiligungsberichte nachzuholen sowie ein unterjähriges Berichtswesen aufzubauen. Im Abschlussgespräch mit dem Verwaltungsvorstand wurde auf die zwischenzeitlich erfolgten Aktivitäten und Umsetzungen hingewiesen. Exemplarisch liegen nunmehr die Beteiligungsberichte bis einschließlich 2018 vor. Darüber hinaus sollen die Gremienvertreter kurzfristig geschult werden.

Bei den **Hilfen zur Erziehung** weist die Stadt Waltrop einen überdurchschnittlichen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre auf. Waltrop gehört damit zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höheren Fehlbeträgen. Ursächlich hierfür sind insbesondere fall- als auch einwohnerbezogen hohe Aufwendungen. Diese resultieren unter anderem aus einem hohen Anteil an kostenintensiven Heimunterbringungen bei den **stationären Hilfen** und einer insgesamt hohen Falldichte im stationären Bereich. Daher sollten die Gründe für bestehende Falldichte und die teilweise langen Laufzeiten der Heimfälle kritisch analysiert werden. Die hiermit korrespondierende Rückführungsquote in die Herkunftsfamilie ist niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Der Anteil der **ambulanten Fälle** an der Gesamtfallzahl ist relativ niedrig. Die ambulanten Aufwendungen sind je Hilfefall jedoch interkommunal erkennbar überdurchschnittlich. Hierfür sind insbesondere die Transferaufwendungen, also die Zahlungen an die freien Träger für die Leistungserbringung der Hilfen, mitverantwortlich. Hier sieht die gpaNRW entsprechende Handlungsmöglichkeiten, insbesondere die Durchführung von Markterkundungen. Dagegen sind die Aufwendungen bei den Tagesgruppen relativ niedrig, wobei auch hier eine erhöhte Falldichte besteht. Der Anteil der Hilfen für Junge Volljährige sowie die entsprechenden Aufwendungen sind vergleichsweise gering.

Die **Organisation und Steuerung** des Bereiches Hilfe zur Erziehung kann als pragmatisch und lösungsorientiert bezeichnet werden. Ein umfangreiches Wissensmanagement wird bei der Aufgabenerledigung hilfreich sein. Das Finanzcontrolling ist bisher wenig ausgeprägt und sollte daher ausgebaut werden. Durch einen verstärkten Kennzahleneinsatz und fallübergreifende Auswertungen kann die Steuerung unterstützt werden.

Bei der **Bauaufsicht** der Stadt Waltrop bestehen lange Bearbeitungsdauern. Die gesetzlichen Fristen werden jedoch grundsätzlich eingehalten. Die Stadt erhebt keine differenzierten Daten

zu den verschiedenen Genehmigungsverfahren. Aufgrund dessen sind interkommunale Vergleiche nur eingeschränkt möglich. Die Stadt hat den höchsten Anteil bei den zurückgenommenen Bauanträgen. Die Leistungswerte je Vollzeitstelle sind mit 86 Fällen in 2019 relativ niedrig. Drei Viertel der geprüften Kommunen weisen höhere Leistungswerte auf. Hiermit verbunden ist auch ein hoher Bestand an unerledigten Bauanträgen. Erfreulicherweise konnte dieser bis Anfang 2020 deutlich reduziert werden. Es bestehen erkennbare Optimierungsmöglichkeiten bei der Bearbeitung. Hierzu zählt unter anderem, in der eingesetzten Fachsoftware Checklisten zu hinterlegen sowie Regelungen für Ermessensentscheidungen zu treffen. Auch im Sinne der Korruptionsprävention sollte das Vier-Augen-Prinzip durchgängig gewährleistet sein. Dieses wird insbesondere mit der Besetzung der Fachgruppenleiterstelle zu erreichen sein. Zur aktiven Steuerung sollte die Kommune Leistungs- oder Wirtschaftlichkeitskennzahlen nutzen. Im Verlauf der Prüfung hat die Stadt Waltrop bereits entsprechende Veränderungen angestoßen.

Für das **Vergabewesen** ist in Waltrop keine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Eine Vergabemanagementsoftware befindet sich nicht im Einsatz. Die örtliche Rechnungsprüfung ist in das Vergabeverfahren grundsätzlich gut eingebunden. Weil sie jedoch über die originäre Beteiligung hinaus teilweise Aufgaben der Vergabestelle wahrnimmt, sind insoweit Prüfungshandlungen nur eingeschränkt möglich.

Ein zentrales Nachtragswesen ist nicht eingerichtet. Ein interkommunaler Vergleich zeigt, dass die Abweichungen der Abrechnungssummen von den Auftragswerten höher ist als bei der Mehrheit der bisher geprüften Kommunen. Auch vor diesem Hintergrund erscheint eine regelmäßige, systematische Betrachtung der Nachträge geboten.

Für den Bereich **Sponsoring** liegen Regelungen vor. Eine zentrale Übersicht über Sponsoringverträge besteht dagegen nicht.

Die Stadt Waltrop besitzt eine Dienstanweisung zum **Korruptionsschutz**. Diese ist aus dem Jahr 2008 und sollte daher aktualisiert werden. Zudem sollte die Stadt eine Schwachstellenanalyse durchführen, um die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsbereiche zu identifizieren.

Die Stadt Waltrop praktiziert kein systematisches **Bauinvestitionscontrolling** (BIC). Es sind jedoch Ansätze vorhanden. Die gpaNRW empfiehlt, auch aus den Erkenntnissen der **Maßnahmenbetrachtungen**, ein solches BIC zusammen mit einem Berichtswesen einzuführen.

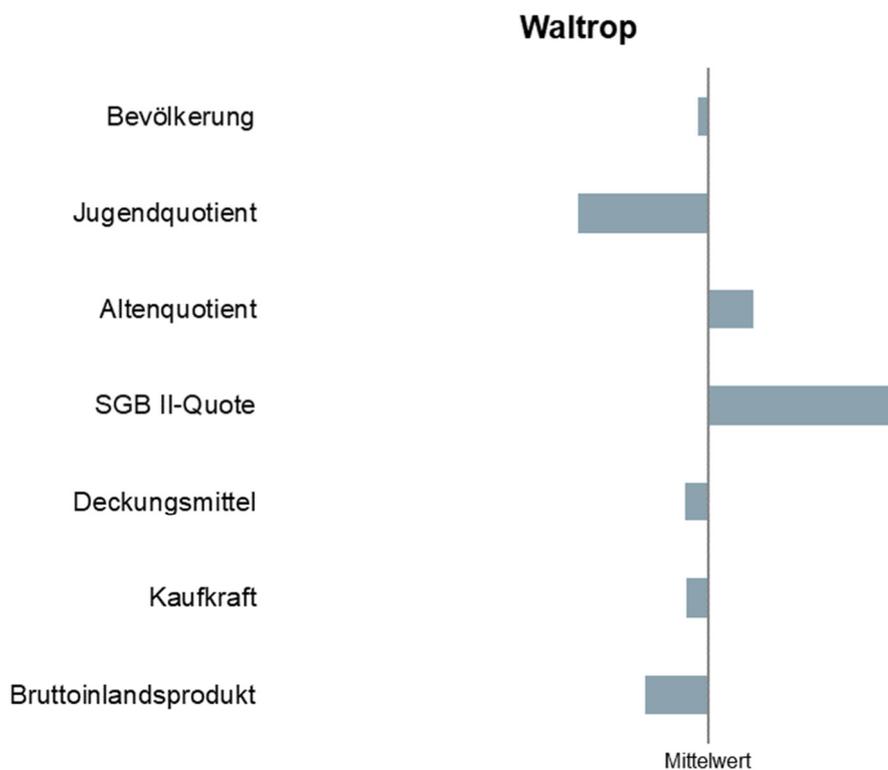
In Summe ergeben sich aus der überörtlichen Prüfung heraus verschiedene Handlungsmöglichkeiten zur Steueroptimierung, zur punktuellen Entlastung des städtischen Haushaltes, aber auch Hinweise auf etwaige Risiken. Die Stadt Waltrop sollte die in den einzelnen Prüffeldern aufgezeigten Aspekte und Empfehlungen als zusätzliche Konsolidierungs- und Steuerungsimpulse für ihre künftigen Überlegungen und Planungen nutzen. Dieses gilt insbesondere vor dem Hintergrund der weiterhin kritischen Haushaltssituation und den sich abzeichnenden negativen finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie.

## 0.2 Ausgangslage der Stadt Waltrop

### 0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Waltrop. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen<sup>1</sup>. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutigen Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

#### Strukturmerkmale Stadt Waltrop 2018



Die Stadt Waltrop ist eine mittlere kreisangehörige Kommune im Kreis Recklinghausen, in der rund 29.250 Einwohner (Stand 31. Dezember 2017) leben. Das Stadtgebiet umfasst eine Gesamtfläche von 47 qkm und ist damit interkommunal erkennbar kleiner. Der Median der 129 mittleren kreisangehörigen Kommunen beträgt 72 qkm. Dieses und die zentrale Stadtstruktur, ohne eine Gebietsgliederung in klassische Orts- beziehungsweise Stadtteile, sind günstigere Rahmenbedingungen gegenüber der Mehrheit der Vergleichskommunen. Das gilt insbesondere für die Bereitstellung und Unterhaltung der gesamten kommunalen Infrastruktur.

<sup>1</sup> IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

Wie schon in der überörtlichen Prüfung 2015 wird von IT.NRW für die Stadt Waltrop weiterhin eine auf lange Sicht sinkende Einwohnerzahl prognostiziert. Nach den damaligen Prognosedaten war der bis 2040 kalkulierte Bevölkerungsrückgang mit rund sechs Prozent deutlich höher als nunmehr erwartet. Die bisherige Entwicklung zeigt, dass in den letzten Jahren der seinerzeit prognostizierte Bevölkerungsrückgang nicht eingetreten ist. Es konnte sogar ein Zuwachs verzeichnet werden. Die Stadt Waltrop hatte Ende 2014 rund 28.970 Einwohner. Ende 2015 waren es mit etwa 29.350 rund 380 Einwohner mehr. Hierzu haben die Zuweisungen von Flüchtlingen erkennbar beigetragen. Seitdem sind die Bevölkerungszahlen bis einschließlich Juni 2020 weitgehend stabil. Sie liegen zuletzt jeweils über 29.300. Nach der derzeitigen Prognose von IT.NRW wird die Einwohnerzahl in Waltrop bis 2040 gegenüber 2017 auch interkommunal vergleichsweise geringfügig sinken. Der prognostizierte Rückgang beträgt lediglich rund ein Prozent und damit circa 350 Personen. Für das Jahr 2040 werden dann etwa 28.900 Einwohner erwartet.

Eine Herausforderung der demografischen Entwicklung resultiert aus der sich wandelnden Altersstruktur einer Kommune. Diese Struktur hat sich in Waltrop im Vergleich zur letzten Prüfung nicht gravierend verändert. Mit einem weiterhin unterdurchschnittlichen Jugendquotienten<sup>2</sup> von 27,4 Prozent und einem nunmehr erkennbar überdurchschnittlichen Altenquotienten<sup>3</sup> von 38,6 Prozent sind die Einwohner der Stadt Waltrop nach wie vor vergleichsweise älter. Zuletzt war der Altenquotient von 36,2 Prozent interkommunal nur leicht erhöht. Der Jugendquotient wirkt sich unter anderem auf die vorzuhaltenden Tageseinrichtungen für Kinder, Schulen sowie Betreuungsangebote aus.

Mit der demografischen Entwicklung beschäftigt sich die Stadt im Rahmen der unterschiedlichen kommunalen Aufgaben, exemplarisch beim Bildungs- und Betreuungsangebot sowie der Stadtentwicklung.

Der Anteil der Einwohner der Stadt Waltrop, die Transferaufwendungen nach dem SGB II beziehen, ist weiterhin hoch. Die jetzige Quote von 10,2 Prozent<sup>4</sup> entspricht der damaligen Quote. Sie liegt wiederum erheblich über dem Durchschnitt der mittleren kreisangehörigen Kommunen von 8,4 Prozent.

Dieses belastende Strukturmerkmal wirkt sich grundsätzlich negativ auf die Kaufkraft je Einwohner aus. Dennoch liegt diese in 2018 mit rund 23.500 Euro nur leicht unter dem Mittelwert von etwa 24.090 Euro. Sie ist damit auch weiterhin vergleichsweise unauffällig. Die Einzelhandelszentralität<sup>5</sup> in 2017 beträgt rund 66 Prozent und hat sich gegenüber 2014 reduziert. Damit fließt bei der Stadt deutlich mehr Kaufkraft ab als zu. Hierfür wird die Nähe zu den Metropolen des Ruhrgebietes mitverantwortlich sein.

Das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen beträgt im Kreis Recklinghausen rund 62.640 Euro. Es liegt um circa sieben Prozent erkennbar unter dem Mittelwert von 67.450 Euro. Damit hat sich die interkommunale Positionierung gegenüber der letzten Prüfung negativ

<sup>2</sup> Anzahl der unter 20-jährigen in Relation zur Altersgruppe 20 bis unter 65 Jahre

<sup>3</sup> Anzahl der ab 65-jährigen in Relation zur Altersgruppe 20 bis unter 65 Jahre

<sup>4</sup> Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Statistik-Service West, amtliche SGB II-Quoten der NRW-Kommunen, Stand Dezember 2017

<sup>5</sup> Quelle: Kreis Recklinghausen basierend auf Daten IHK, Stand Juni 2018

entwickelt. Zum damaligen Zeitpunkt wurde der Mittelwert um rund zwei Prozent unterschritten. Von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Gebiet der Stadt Waltrop entfällt ein geringer Anteil von 20,1 Prozent auf das produzierende Gewerbe. Der landesweite Durchschnitt liegt bei 26,9 Prozent. Den höchsten Anteil in Waltrop machen die sonstigen Dienstleistungen mit 50,7 Prozent aus. Dieser Anteil ist bezogen auf den Landesdurchschnitt und im regionalen Vergleich mit dem Kreis und dem Regierungsbezirk unauffällig<sup>6</sup>.

Die allgemeinen Deckungsmittel bestehen aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen. Sie sind ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts. Der Mittelwert der Jahre 2015 bis 2018 der Stadt Waltrop beträgt 1.507 Euro je Einwohner. Er unterschreitet damit weiterhin moderat den Durchschnitt der Vergleichskommunen von nunmehr 1.548 Euro. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Stadt Waltrop als Stärkungspaktkommune ein nachvollziehbar höheres Niveau bei den Realsteuerhebesätzen aufweist. Auch im Hinblick auf die erhaltenen Schlüsselzuweisungen von über 500 Euro je Einwohner besteht für die Stadt Waltrop eine ausgeprägte Abhängigkeit vom kommunalen Finanzausgleich.

## **0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen**

Die Stadt Waltrop setzt sich mit den Ergebnissen der Prüfungen auseinander. Die in der überörtlichen Prüfung 2015 durch die gpaNRW ausgesprochenen Feststellungen und Handlungsempfehlungen wurden verwaltungsintern, aber auch zum Teil mit der Politik beraten. Mehrere Empfehlungen wurden umgesetzt beziehungsweise sind in die weitere Arbeit der Kommune eingeflossen. Exemplarisch hat sich die gpaNRW im Bereich der Tagesbetreuung für Kinder mit den Elternbeiträgen auseinandergesetzt und mehrere Empfehlungen hinsichtlich der Elternbeitragssatzung ausgesprochen. Die Stadt Waltrop ist diesen Empfehlungen grundsätzlich gefolgt. Die Elternbeitragssatzung wurde 2016 überarbeitet und neu beschlossen. Sie ist zum Jahresbeginn 2017 in Kraft getreten. Hierbei wurden ein Geschwisterkinderbeitrag eingeführt, die Altersgrenze von U2/Ü2 auf U3/Ü3 angepasst sowie weitere Einkommensgruppen eingeführt.

Bei anderen Handlungsempfehlungen hat sich die die Stadt Waltrop aus unterschiedlichen Gründen gegen eine Umsetzung entschieden. Bei der Vergnügungssteuer gilt weiterhin die Satzung aus dem Jahr 2011. Zwar wurde 2016 eine neue Straßenbaubeitragssatzung beschlossen, die niedrigen Beitragssätze wurden jedoch grundsätzlich nicht erhöht. Zwischenzeitlich hat der Landesgesetzgeber das Straßenbaubeitragsrecht modernisiert. Die Stadt Waltrop hat aktuell ein entsprechendes Straßen- und Wegekonzept für die Jahre 2021 bis 2025 erlassen. Im Friedhofswesen sind die Gebühren seit dem Jahr 2012 auch weiterhin unverändert. Es bleibt dennoch festzuhalten, dass die Stadt sich mit diesem Bereich auseinandersetzt. Im Jahr 2019 wurde von einem externen Büro eine Friedhofsentwicklungsplanung erstellt.

<sup>6</sup> Kommunalprofil der Stadt Waltrop (Stand 24. April 2019) auf der Internetseite [www.it.nrw.de](http://www.it.nrw.de)

## 0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

Im strategisch bedeutsamen Handlungsfeld „Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)“ erhebt die gpaNRW landesweit die interkommunalen Aktivitäten im gesamten Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen. IKZ bietet sich z. B. für eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung durch Nutzung von Synergieeffekten und Größenvorteilen an. Vor allem aber der demografische Wandel und der damit einhergehende Fachkräftemangel werden dazu führen, dass die Aufgabenerfüllung zumindest teilweise nur mithilfe von IKZ gesichert werden kann. Unsere Zielsetzung ist es daher, das Bewusstsein und das Interesse für vorhandene und denkbare Möglichkeiten der IKZ zu stärken. Zudem wollen wir zusätzliche Impulse für einen erfolgreichen Ausbau der örtlichen IKZ-Aktivitäten geben.

Über einen Online-Fragebogen sowie ein standardisiertes, ergänzendes Interview sammeln wir die örtlichen Erfahrungen und Praxisbeispiele. Die gpaNRW wertet die Informationen aus und bereitet sie auf. Wenn alle Rückmeldungen vorliegen, fassen wir die Ergebnisse in einem Abschlussbericht zusammen. Wir werden zum Ende der Prüfungsrunde für das gesamte Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen landesweit darstellen, wo die Aufgabenschwerpunkte liegen und wo wir noch Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit sehen.

Unabhängig hiervon geben wir bereits zum aktuellen Zeitpunkt der Prüfung der Stadt Waltrop nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus gegebenenfalls weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

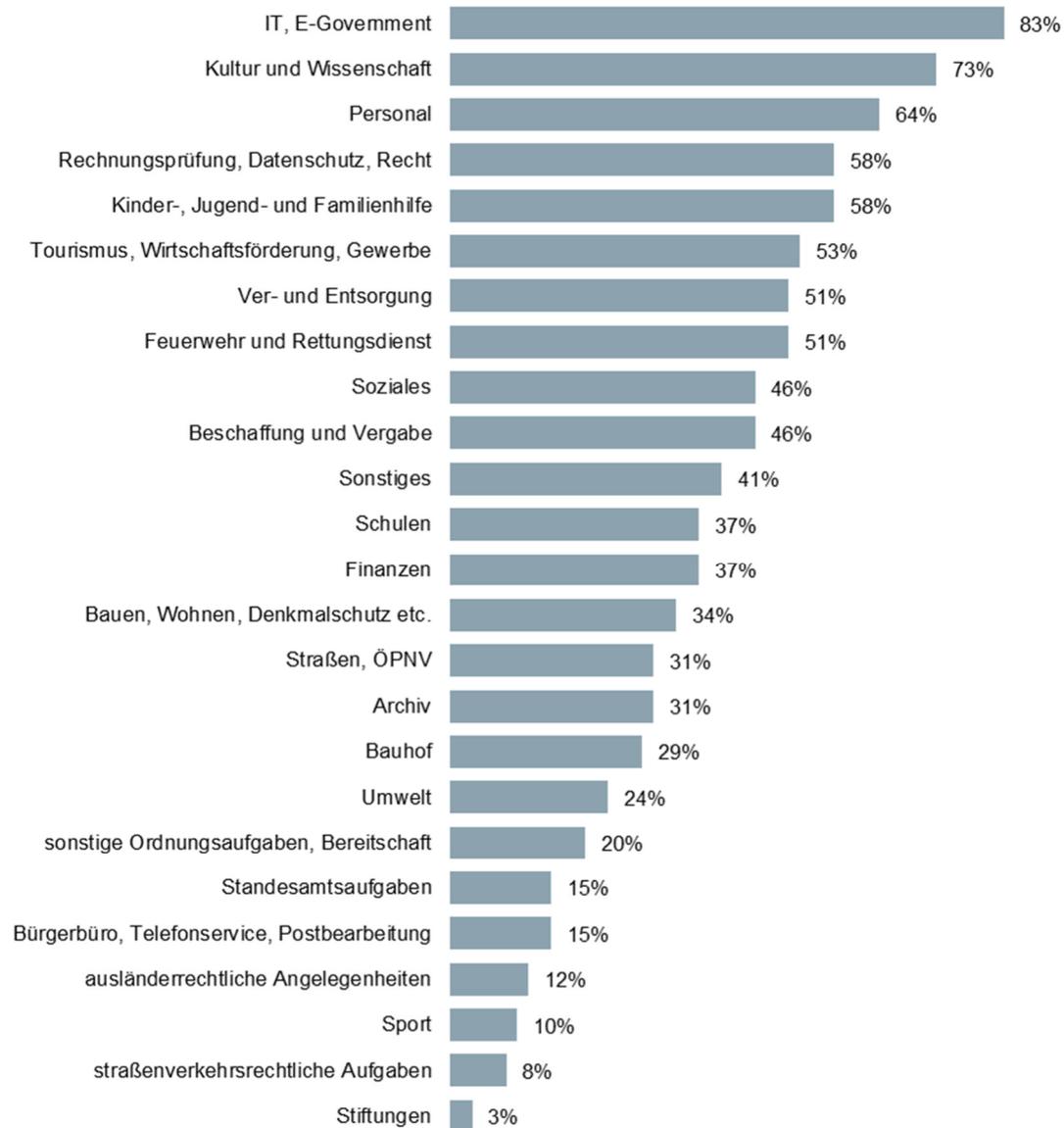
### 0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 59 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme vor. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

#### 0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

Der nachfolgenden prozentualen Auswertung liegen als Basis die Rückmeldungen der bislang befragten Kommunen zu den Aufgabenfeldern zugrunde, in denen aktuell bereits IKZ-Projekte umgesetzt worden sind.

### Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020



Nahezu alle bisher geprüften Kommunen sind einem Rechenzentrum angeschlossen. Entsprechend hoch ist der Anteil interkommunaler Zusammenarbeit in den Aufgabengebieten IT und E-Government.

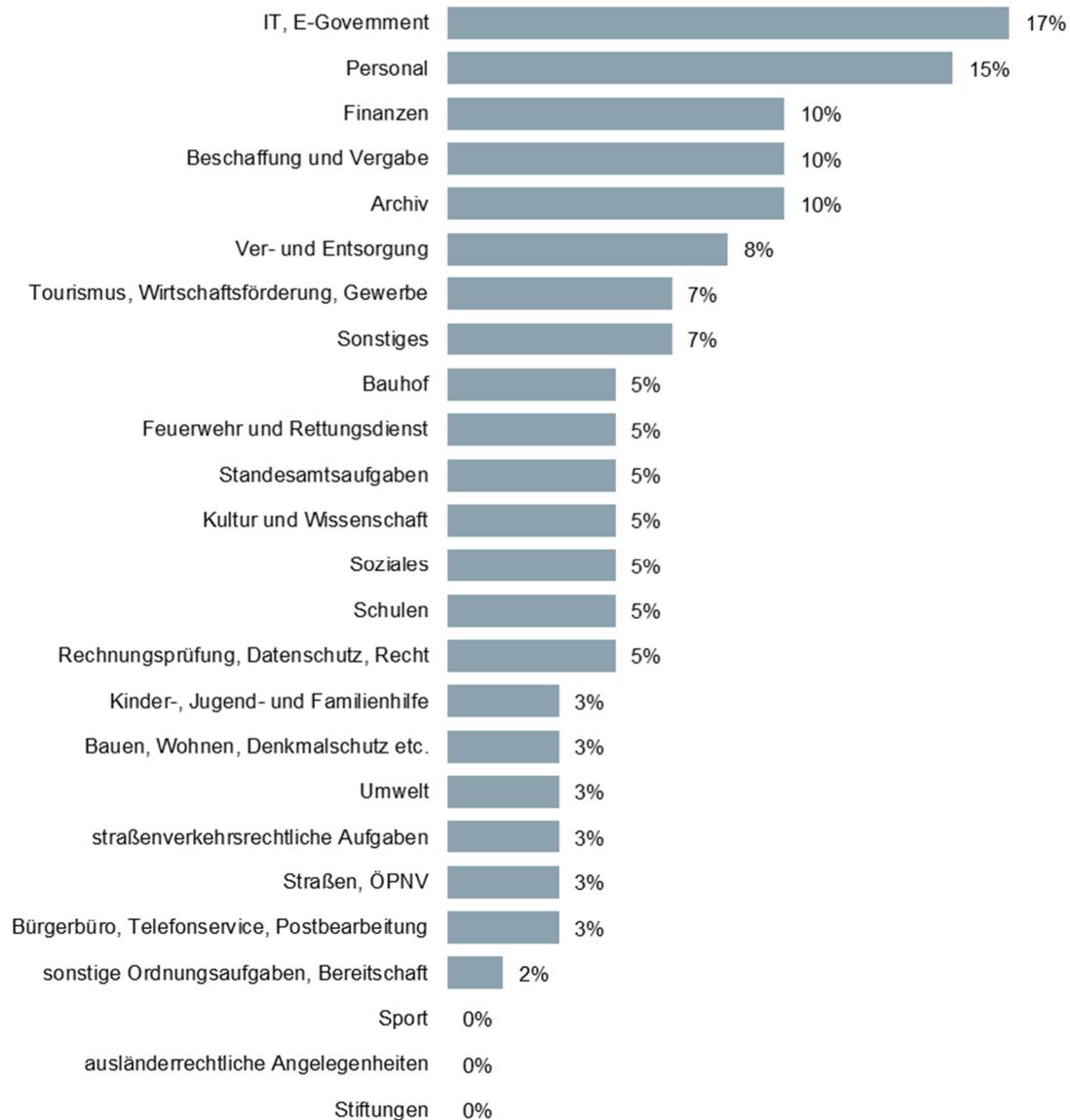
Unter den meistgenannten Bereichen befinden sich zudem Aufgaben der Daseinsvorsorge (z.B. Kultur und Wissenschaft, Ver- und Entsorgung, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe). Zudem sind aber auch interne Dienstleistungsbereiche (z.B. Personal, Rechnungsprüfung, Datenschutz, Recht) sowie entwicklungspolitische Handlungsfelder (Tourismus, Wirtschaftsförderung und Gewerbe) zu nennen.

Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung bilden auch einzelne, teils zeitlich befristete Projekte, die Basis einer Kooperation.

Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den bisherigen Auswertungen aktuell insbesondere gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmungen im klassischen Bereich der Ordnungsverwaltung, des Standesamtswesens sowie im Infrastruktur- und Sportbereich.

### 0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

#### Geplante Aufgabenfelder IKZ



Auch bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche IT und E-Government dominierend. Dies überrascht nicht, da mittlerweile doch alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation offenbart. Da dies die einzelne Kommune oftmals vor große Heraus-

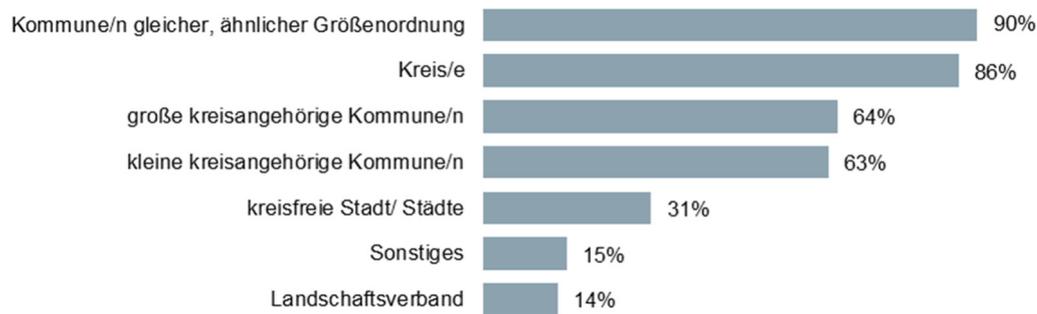
forderungen stellt, sind vermehrt Bestrebungen, beispielsweise auch auf Kreisebene, wahrnehmbar, gemeinsame Lösungen zu entwickeln (z.B. gemeinsame, kreisweite E-Governmentstrategie). Gerade im Bereich der internen Dienstleistungen eröffnet die Digitalisierung neue, ortsunabhängige Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit und zum schnellen Datenaustausch. Viele Kommunen sehen hier offensichtlich noch große Effizienzpotenziale, gerade in Zeiten des zunehmenden Fachkräftemangels. Zu den meistgenannten Aufgaben gehören hier in erster Linie die Bereiche Beschaffung/ Vergabe, Personal und Finanzen, aber auch das Archivwesen.

Nachvollziehbar weniger IKZ-Aktivitäten sind dagegen in solchen Aufgabenfeldern geplant, in denen die Kommunen bereits heute sehr häufig kooperieren (z.B. Rechnungsprüfung, Datenschutz, Recht, Kinder-, Jugend und Familienhilfe, Kultur- und Wissenschaft).

### 0.3.1.3 Kooperationspartner

Die nachfolgende Grafik bildet die unterschiedlichen Konstellationen interkommunaler Partnerschaften ab. Die Ergebnisse bzw. die prozentuale Verteilung basieren auf den bisherigen Rückmeldungen der bislang befragten Kommunen.

#### Kooperationspartner IKZ 2020

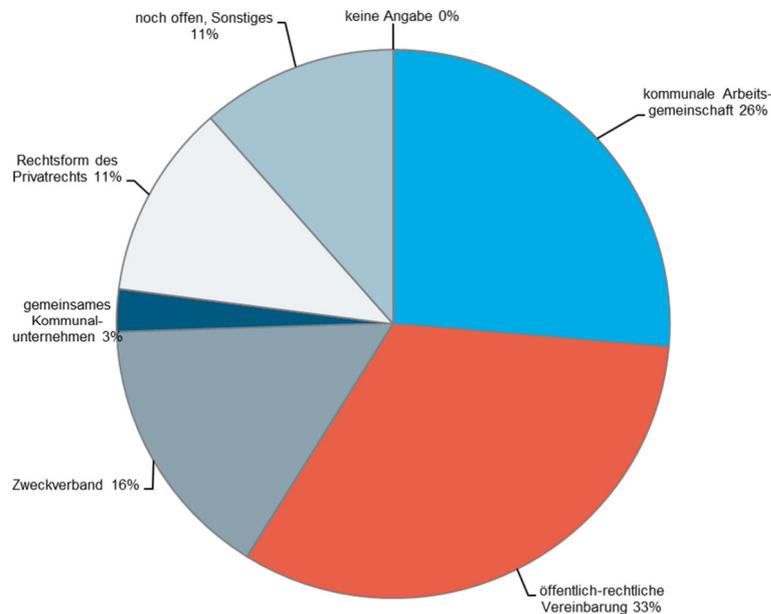


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten Kommunen interkommunale Kooperationen mit kreisfreien Städten eingegangen sind.

### 0.3.1.4 Rechtsformen

Die Kommunen arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung beziehungsweise die prozentuale Verteilung basieren auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte beziehungsweise der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen.

### **Rechtsformen IKZ 2020**

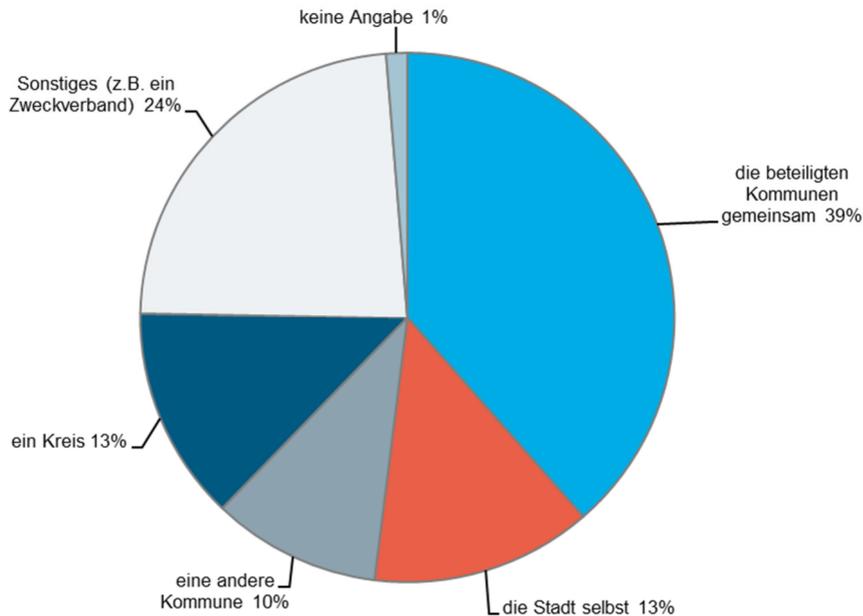


Ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Für rund ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für 75 Prozent aller IKZ-Projekte. Mit diesen Rechtsformen sind ganz offensichtlich praktikable formelle Konstruktionen geschaffen worden, die sich in der Praxis etabliert und bewährt haben. Gerade in der kommunalen Arbeitsgemeinschaft und der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sehen die Kommunen offenbar größere Gestaltungsmöglichkeiten sowie den weiteren Vorteil, dass kein neuer Aufgabenträger geschaffen werden muss, der überdies zusätzliche Kosten und Gremienstrukturen verursacht.

#### **0.3.1.5 Aufgabendurchführung**

Die nachfolgende Grafik macht deutlich, wer in vereinbarten IKZ-Partnerschaften für die konkrete Aufgabenwahrnehmung zuständig ist. Die Grafik bildet die prozentuale Verteilung der Anzahl der jeweiligen Durchführungsvarianten der bislang befragten Kommunen ab.

### Aufgabendurchführung IKZ 2020

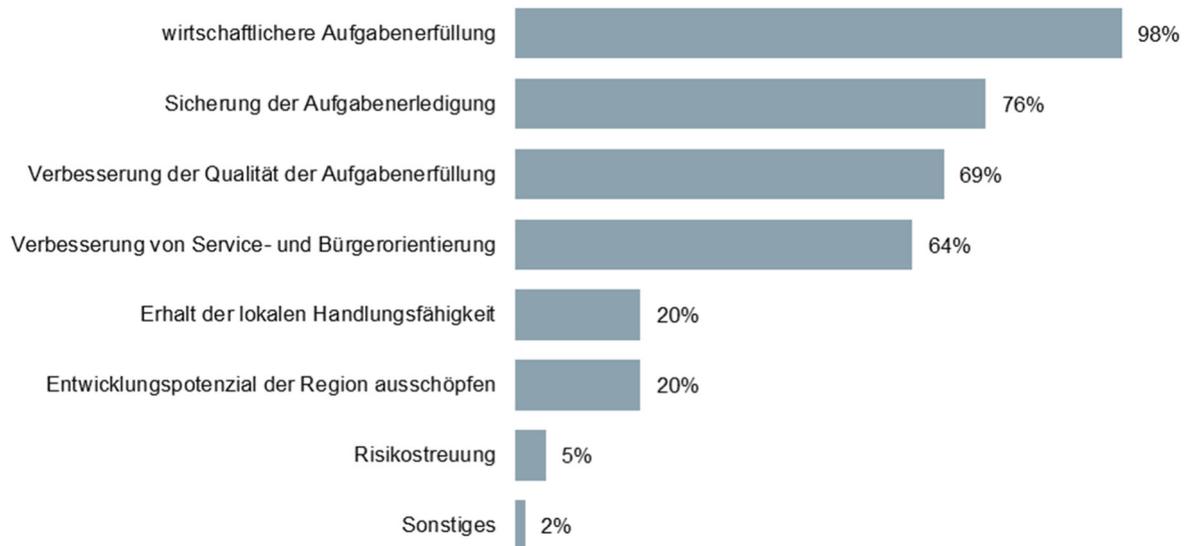


In dieser Grafik zeigt sich sehr deutlich, dass die Kommunen Organisationsformen bevorzugen, in denen sie entweder selbst, eine andere Kommune, die beteiligten Kommunen gemeinsam oder auch der Kreis die gemeinschaftlichen Aufgaben erledigen. Die auf diese Akteure entfallenden IKZ-Projekte betragen in Summe mehr als 70 Prozent und erklären damit auch den oben genannten großen Anteil der Arbeitsgemeinschaften und öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in rd. einem Drittel der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus.

#### **0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten**

Abgebildet sind nachfolgend die unterschiedlichen, genannten Zielsetzungen zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten.

## Ziele IKZ



Mehr Wirtschaftlichkeit, Qualität, Service- und Bürgerorientierung sowie die Sicherung der Aufgabenerfüllung sind die meistgenannten Ziele, die die bislang befragten Kommunen mit der Initiierung und Umsetzung ihrer IKZ-Projekte verfolgen.

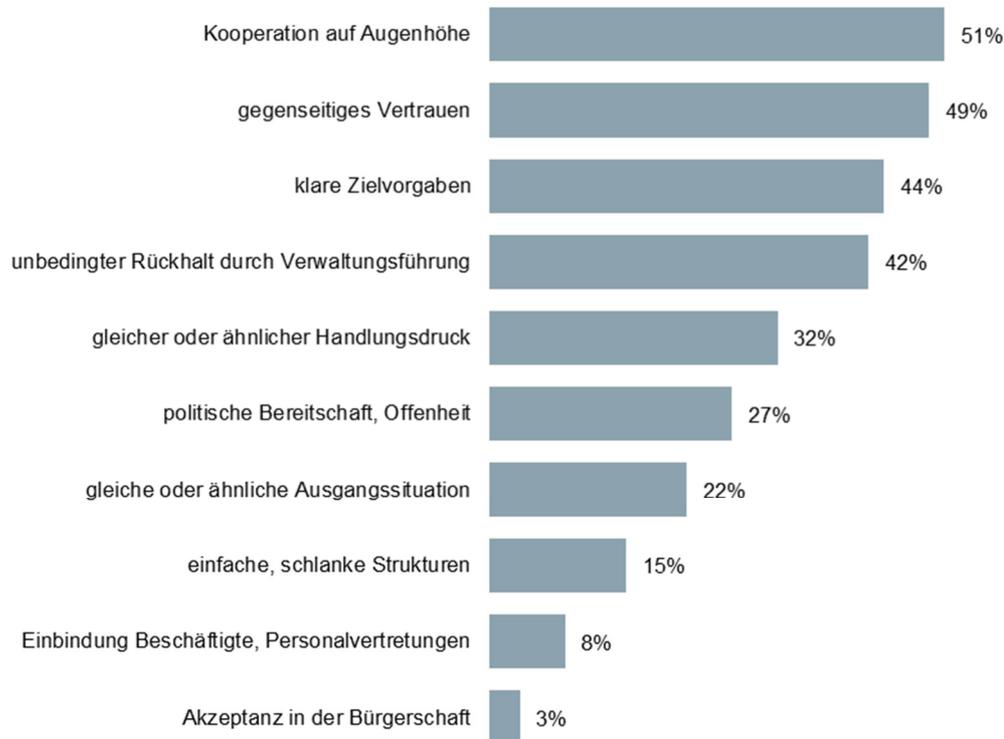
Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

### **0.3.1.7 Erfolgsfaktoren**

Nach einem vereinbarten Zeitraum ist zu evaluieren, ob und inwiefern die erwarteten Ziele auch alle erreicht wurden. Dies gilt insbesondere, wenn mit der IKZ wirtschaftliche Effekte erwartet wurden. Die Frage, ob eine IKZ für die Beteiligten erfolgreich war, hängt - wie die bisherigen Rückmeldungen zeigen – von mehreren Erfolgsfaktoren ab.

Die gpaNRW hat nachfolgend speziell ausgewertet, welche Erfolgskriterien die Kommunen jeweils für sich priorisiert und konkret den Rängen 1 bis 3 zugeordnet haben.

### **Erfolgsfaktoren IKZ**



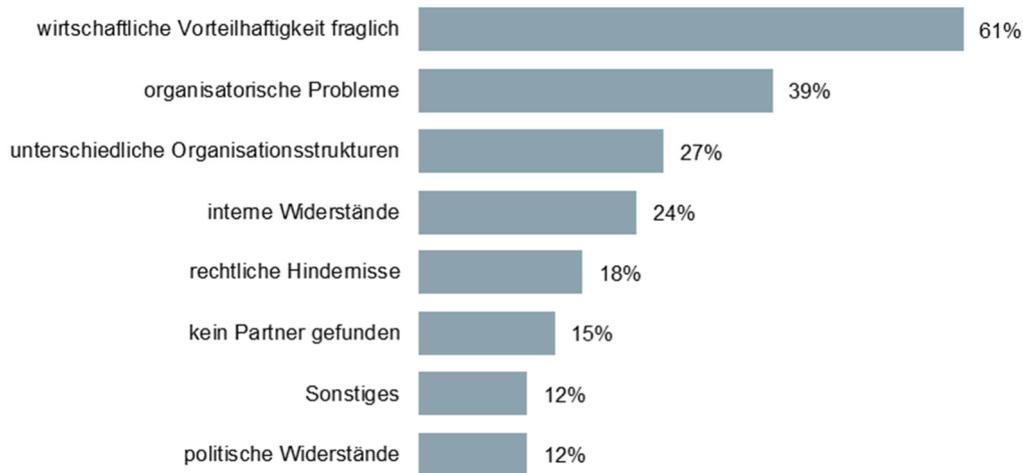
Rund 40 Prozent der Städte setzt den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe werden von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche Erfolgskriterien genannt. Offene und ehrliche Zusammenarbeit mit den Partnern, aktiv gestützt und gefördert durch die Verwaltungsspitze sind aus Sicht der befragten Städte somit die entscheidenden Voraussetzungen für das Gelingen interkommunaler Kooperationen.

Bemerkenswert ist dabei, dass die Unterstützung der Verwaltungsspitze besonders wichtig erscheint, aber nur rd. ein Viertel der Kommunen die Rolle der Politik bzw. deren Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit erfolgskritisch sieht. Auffällig ist auch, dass - zumindest zum jetzigen Stand der Umfrage - die Akzeptanz durch die Bürgerschaft offensichtlich eine untergeordnete Bedeutung für eine erfolgreiche Umsetzung von IKZ-Projekten hat.

#### **0.3.1.8 Hindernisse**

Die Kommunen, die IKZ-Projekte zwar geprüft, aber nicht umgesetzt haben, haben wir nach den Hindernissen gefragt, die in der Regel für das Scheitern von IKZ-Projekten verantwortlich sind.

### Hindernisse IKZ



Korrespondierend zur Zielpriorität (vergleiche Abschnitt 0.3.1.6) ist hier der meistgenannte Hinderungsgrund zur Umsetzung von IKZ die offensichtlich mangelnde Wirtschaftlichkeit. Erst mit Abstand folgen organisatorische Probleme und unterschiedliche Organisationsstrukturen als Hemmnis für die erfolgreiche Realisierung von IKZ-Vorhaben.

### 0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Waltrop

Die Stadt Waltrop arbeitet in unterschiedlichen Aufgabenbereichen und verschiedenen Organisationsformen interkommunal mit anderen Partnern zusammen. Insgesamt gibt es zum Zeitpunkt der Prüfung 16 interkommunale Kooperationen. Hierbei erstrecken sich die Kooperationspartner insbesondere auf den Kreis Recklinghausen, die mittleren kreisangehörigen Kommunen Datteln und Oer-Erkenschwick sowie die große kreisangehörige Stadt Castrop-Rauxel. Außerdem sind die benachbarte große kreisangehörige Stadt Lünen sowie das Rechenzentrum im Kreis Recklinghausen zu nennen. Somit sind die Größenunterschiede der Partner ebenfalls bei der Stadt Waltrop von untergeordneter Bedeutung.

Die primären Ziele der Stadt Waltrop bei der Interkommunalen Zusammenarbeit sind maßgeblich

- wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung,
- Verbesserung von Service- und Bürgerorientierung,
- Sicherung der Aufgabenerfüllung sowie
- Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung.

Damit verfolgt die Stadt Waltrop ebenfalls die von den meisten Kommunen schwerpunktmäßig genannten Ziele.

Für die Gestaltung der Interkommunalen Zusammenarbeit nutzt die Stadt Waltrop auch eine der beiden dominierenden Formen, und zwar die öffentlich-rechtlichen Vereinbarung. Von den 16 Kooperationen in Waltrop sind acht als öffentlich-rechtliche Vereinbarung geregelt. Dagegen hat

die kommunale Arbeitsgemeinschaft in Waltrop mit nur einer Kooperation eine unwesentliche Bedeutung. Darüber hinaus sind vier weitere Zusammenarbeiten privatrechtlich und eine als Zweckverband organisiert.

Die realisierten Kooperationen der Stadt Waltrop erstrecken sich auch auf die Aufgabenfelder, die von den meisten oder vielen mittleren kreisangehörigen Kommunen genannt werden. Es sind insbesondere die Aufgabenfelder IT/E-Government, Ver- und Entsorgung, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, Soziales sowie Schulen.

Im Bereich IT/E-Government ist besonders die kommunale Datenzentrale im Kreis Recklinghausen zu nennen. Diese ist als Zweckverband organisiert, dem die Stadt Waltrop als Mitglied angehört. Zudem wird das geförderte Projekt eines Demografieportals für den Kreis Recklinghausen angegeben. Mit dem Projekt werden unter anderem kleinräumige Demografiedaten für die zehn kreisangehörigen Kommunen online bereitgestellt.

Die konkrete Kooperation im Aufgabenfeld Ver- und Entsorgung betrifft die Zusammenarbeit der Stadtwerke Waltrop GmbH & Co. KG mit der Stadtwerke Lünen GmbH. Diese startete in 2012/2013 mit einem Strom- und Gasvertrieb und wurde nunmehr mit einer Netzgesellschaft ausgeweitet. Hier erwarten die Vertreter zukünftig steigende fiskalische Effekte für die Stadt Waltrop.

Im Bereich Finanzen hat Waltrop mit der Nachbarkommune Datteln eine gemeinsame Zahlungsabwicklung und Vollstreckung implementiert. Diese ist auskunftsgemäß effizient und effektiv und hat sich erfolgreich etabliert.

Die Kooperation bei den Schulen betrifft den Förderschulverbund zwischen den Städten Castrop-Rauxel, Datteln, Oer-Erkenschwick und Waltrop. Er umfasst die Schule Oberwiese in Waltrop sowie die Martin-Luther-King Schule in Castrop-Rauxel. Durch den Verbund wird nach dem Umbruch in der landesweiten Schullandschaft erreicht, dass weiterhin eine schulische Versorgung in diesem Bereich für die Kinder aus den beteiligten Städten gewährleistet ist.

Im Bereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe bestehen Zusammenarbeiten mit der Stadt Recklinghausen bei Adoptionen und mit der Stadt Castrop-Rauxel bei Beistandschaften. Im Sozialbereich ist eine Kooperation ebenfalls mit der Stadt Castrop-Rauxel eingerichtet, die sich auf das Spektrum des Bildungs- und Teilhabegesetzes konzentriert.

Darüber hinaus gibt es Zusammenarbeiten in den Tätigkeitsfeldern der kommunalen Bauhöfe, bei den Feuerwehren und bei den Ordnungsaufgaben. Letztere haben als Schwerpunkt die Bekämpfung der Schwarzarbeit. Die Aufgaben im Bereich der ausländerrechtlichen Angelegenheiten übernimmt der Kreis Recklinghausen für seine mittleren kreisangehörigen Städte.

Im Bereich Wirtschaftsförderung ist seit 1990 eine gemeinsame Gesellschaft aktiv, die die Em-scher-Lippe-Region umfasst und damit über den Kreis Recklinghausen hinausgeht.

Die Stadt Waltrop hat grundsätzlich positive Erfahrungen mit der Interkommunalen Zusammenarbeit gemacht. Bisher wurde keine der bestehenden Kooperationen rückabgewickelt. Als besonders herausragende und erfolgreiche Kooperationen werden von der Stadt Waltrop die gemeinsame Zahlungsabwicklung und Vollstreckung mit der Stadt Datteln sowie der Förderschulverbund gesehen.

Einzelne angedachte und angestoßene Kooperationsmöglichkeiten wurden aus unterschiedlichen Gründen nicht weiterverfolgt. Hierzu zählt unter anderem die Einrichtung eines Rechnungsprüfungsamtes mit dem Kreis sowie mit anderen Kommunen. Eine kreisweite Lösung scheiterte unter anderem daran, dass einzelne Kommunen ihre Eigenständigkeit nicht aufgeben wollten.

Als wesentliche Faktoren für eine gelungene Umsetzung sieht die Stadt insbesondere, dass ein unbedingter Rückhalt durch die Verwaltungsführung, klare Zielvorgaben sowie eine Kooperation auf Augenhöhe verbunden mit einem gegenseitigen Vertrauen vorhanden sind. Die erfolgreiche Kooperation mit der Stadt Datteln im Bereich der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung hat gezeigt, dass auch die Einbindung der Beschäftigten und Personalvertretungen ein wesentlicher Erfolgsbaustein ist.

Dagegen wird der politischen Bereitschaft und Offenheit nur eine untergeordnete Bedeutung beigemessen. Insoweit besteht die Beteiligung der Politik in Waltrop darin, dass sie einzelfallbezogen von der Verwaltung informiert und eingebunden wird.

Die seit August 2019 in Kraft getretenen Förderrichtlinie zur Einrichtung neuer interkommunaler Kooperationen in NRW hat für die Stadt Waltrop aktuell keine relevante Bedeutung. Die Richtlinie ist damit kein zusätzlicher Impuls, sich über die regelmäßige Auseinandersetzung hinaus nochmals verstärkt dem Thema Interkommunale Zusammenarbeit zu widmen. Insoweit kann die Stadt zurzeit auch noch keine Aussagen zu möglichen Optimierungs- und Anpassungsbedarfen bei der IKZ-Förderrichtlinie abgeben. Aktuell sind bei der Stadt Waltrop keine neuen interkommunalen Kooperationen konkret geplant.

Kritisch sieht die Stadt Waltrop, ebenso wie die meisten Kommunen, die weiterhin bestehende Umsatzsteuerproblematik für Dienstleistungen im Rahmen von interkommunalen Zusammenarbeiten.

## 0.4 Überörtliche Prüfung

### 0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW 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 § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

Bei der Auswahl der Prüfungsschwerpunkte lässt sich die gpaNRW 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 gpaNRW vor der Prüfung mit kommunalen Praktikern ab.

Der Prüfungsbericht richtet sich an die Verantwortlichen der Kommunen in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diesen Personenkreis - insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen - zu unterstützen und so einen Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Kommune zu leisten.

#### 0.4.2 Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht, den Teilberichten und dem gpa-Kennzahlen-set:

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik. Als Schwerpunktthema haben wir ein Kapitel zur Interkommunalen Zusammenarbeit mit in den Bericht aufgenommen.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.
- Das gpa-Kennzahlen-set enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlen-set aufgebaut ist.

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur. Einer Feststellung folgt zunächst eine allgemein formulierte und für alle Kommunen gültige Sollvorstellung (z. B. auf Basis der Gesetzeslage). Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im folgenden Abschnitt dar. Im Anschluss an die Sollvorstellung analysiert die gpaNRW die individuelle Situation in der geprüften Kommune.

Prüfungsergebnisse bezeichnet die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Stellungnahme der Kommune während des Prüfungsverfahrens erfordern (z. B. ein festgestellter Rechtsverstoß) werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Stadt Waltrop hat die gpaNRW keine Feststellung getroffen, die eine solche Stellungnahme erforderlich macht.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale weist die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Empfehlung** aus.

Die Kommune nimmt zu allen Feststellungen und Empfehlungen des Prüfungsberichts nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW Stellung.

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW Personalaufwendungen auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten<sup>7</sup>. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen sind auf der Internetseite der gpaNRW veröffentlicht.

## 0.5 Prüfungsmethodik

### 0.5.1 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kommunen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir folgende Werte dar:

- die Extremwerte, also das Minimum und das Maximum, und
- drei Viertelwerte.

Viertelwerte teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Der erste Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Der zweite Viertelwert entspricht dem Median und liegt in der Mitte der statistischen Reihe, das heißt 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Der dritte Viertelwert 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 interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte aller mittleren kreisangehörigen Kommunen einbezogen.

Im Prüfgebiet Finanzen erfassen und analysieren wir die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft. Wir machen den haushaltsbezogenen Handlungsbedarf transparent. Die Prüfung setzt dabei auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

Nicht immer kann eine Kommune alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus unterschiedlichsten Gründen einzelne Kennzahlen nicht mit den Kennzahlen anderer Kommunen vergleichbar. In beiden Fällen kennzeichnet die gpaNRW in Grafiken und Tabellen den Wert der Kommune

<sup>7</sup> KGSt-Bericht Nr. 09/2018 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2018/2019) und Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020)

mit „k.A.“. Sollte die Kennzahl der Kommune nicht mit den Kennzahlen der Vergleichskommunen vergleichbar sein, so erläutert die gpaNRW textlich den Grund hierfür. Die Angabe „k.A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

## 0.5.2 Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese können zum Teil unmittelbar gesteuert werden. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht die gpaNRW verschiedene, von außen auf die Kommune einwirkende, Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse kommunalpolitischer Beschlüsse sind, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild einer Kommune. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich - in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage der Kommune“ ein.

## 0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

Die gpaNRW macht den unterschiedlichen Ressourceneinsatz durch den Vergleich der Kommunen transparent und zeigt Ansätze für Veränderungen auf.

Der in den Kommunen festgestellte Ressourceneinsatz ist im interkommunalen Vergleich sehr unterschiedlich. Die gpaNRW zeigt in einzelnen Handlungsfeldern auf, wie dieser reduziert werden kann. Orientierung bieten Richtwerte oder der Überblick über die Streuung der Werte, insbesondere im Vergleich zu den Viertelwerten.

Der Prüfung liegt keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Es ist daher möglich, dass in anderen Bereichen weitere Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, die über in diesem Prüfungsbericht beschriebene Handlungsmöglichkeiten hinausgehen.

## 0.5.4 gpa-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der gpaNRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im gpa-Kennzahlenset dar. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden. Ergänzt wird das gpa-Kennzahlenset durch Kennzahlen, die wir erstmalig in der aktuellen Prüfung der mittleren kreisangehörigen Kommunen erhoben haben.

Die Fortschreibung der örtlichen Kennzahlen sowie der interkommunalen Vergleichswerte ermöglicht den Kommunen eine aktuelle Standortbestimmung. Zusammen mit den aus früheren Prüfungen bekannten Analysen, Handlungsempfehlungen sowie Hinweisen auf mögliche Konsolidierungsmöglichkeiten können die Kommunen sie für ihre interne Steuerung nutzen.

## 0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Waltrop wurde im Zeitraum von November 2019 bis September 2020 durchgeführt.

Zunächst hat die gpaNRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt Waltrop hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Basis haben wir die Daten analysiert.

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Waltrop überwiegend die Daten des Vergleichsjahres 2018. Grundlagen der Finanzprüfung sind die vorliegenden Jahresabschlüsse 2014 bis 2018 sowie die Haushaltsplanung bis 2020 inklusive der bis 2023 reichenden mittelfristigen Planung.

Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls aktuelle Entwicklungen und Besonderheiten der Kommune berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Jürgen Schwanitz
Finanzen	Lena Steinkamp
Beteiligungen	Jan Müller
Hilfe zur Erziehung	Judith Petzold
Bauaufsicht	Johannes Schwarz
Vergabewesen	Johannes Schwarz

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

Am 27. Oktober 2020 wurden die Bürgermeisterin sowie die beiden Dezernenten im Rahmen einer Videokonferenz über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 03. Februar 2021

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Thomas Nauber

Jürgen Schwanitz

Abteilungsleitung

Projektleitung

## 0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Haushaltssituation**

Feststellung	
<b>Haushaltsstatus</b>	
F1	Die Stadt Waltrop unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie ist pflichtige Teilnehmerin im Stärkungspakt Stadtfinanzen. Somit ist die Stadt in ihrer kommunalen Selbstverwaltung und Handlungsfähigkeit eingeschränkt.
F2	Seit 2016 erwirtschaftet die Stadt Waltrop positive Jahresergebnisse. Bisher gelingt der Haushaltsausgleich nur mit der Konsolidierungshilfe des Landes. Bereinigt um konjunkturelle Effekte und die Konsolidierungshilfe ist der Haushalt strukturell jedoch weiterhin nicht ausgeglichen.
F3	Die Stadt Waltrop plant bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums 2023 mit positiven Jahresergebnissen. Die Ziele des Stärkungspaktgesetzes und des Haushaltssanierungsplans werden somit erfüllt. In der Planung der Versorgungsaufwendungen besteht ein zusätzliches Risiko. Dieses behebt die Stadt ab der Haushaltsplanung 2021.
F4	Die Stadt Waltrop verfügt über kein positives Eigenkapital mehr. Sie ist mit aktuell rund 38 Mio. Euro überschuldet. Durch die positiven Jahresergebnisse ab 2016 ist es der Stadt gelungen, einen weiteren Anstieg der Überschuldung zu stoppen. Dennoch ist nicht absehbar, wann diese überwunden sein wird.
F5	Die Schulden der Stadt Waltrop begrenzen den kommunalen Handlungsspielraum. Vor allem die sehr hohen Liquiditätskredite von etwa 111 Mio. Euro schränken die Stadt ein. Die Altersstruktur der Gebäude könnte in Zukunft zu einem Refinanzierungsbedarf führen.

**Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Handlungsfelder**

Feststellung		Empfehlung	
<b>Haushaltssteuerung</b>			
F1	Die Stadt Waltrop verfügt unterjährig über aktuelle Informationen zur Steuerung ihres Haushalts. Besteht die Gefahr, die Ziele des Haushaltssanierungsplans zu verfehlen, können die Entscheidungsträger rechtzeitig gegensteuern. Jedoch gelingt es der Stadt nicht, Jahres- und Gesamtabschlüsse rechtzeitig aufzustellen.		

Feststellung		Empfehlung	
F2	Der Stadt Waltrop gelingt es nur in einigen Jahren, Aufwandssteigerungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Die beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen reichen nicht für die steigenden Aufwendungen der sozialen Pflichtaufgaben aus. Zudem hängt die positive Haushaltsplanung stark von nicht beeinflussbaren Ertragspositionen ab. Sollten diese geringer ausfallen als geplant, muss die Stadt dies durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen ausgleichen.	E2	Die Stadt Waltrop sollte den Weg der Haushaltskonsolidierung fortsetzen. Es sollte eine regelmäßige Aufgabenkritik erfolgen, die auch den Umfang von Pflichtaufgaben prüft.
F3	Die Stadt hat keine Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen getroffen. Auch ohne die konkrete Absicht, dieses Instrument nutzen zu wollen, ist eine solche Regelung vom Gesetzgeber vorgesehen.		
F4	Die Stadt Waltrop überträgt keine Ermächtigungen für Auszahlungen und Aufwendungen ins Folgejahr. Dies fördert die Haushaltsgrundsätze der Transparenz und Klarheit. Die veranschlagten Aufwendungen und Auszahlungen plant die Stadt unter Berücksichtigung der Budgetierung in ausreichender Höhe.	E4.1	Plant die Stadt Waltrop, das Instrument der Ermächtigungsübertragungen zu nutzen, sollte sie vorher Regelungen gem. § 22 Abs. 1 KomHVO NRW festlegen.
		E4.2	Die Stadt Waltrop sollte nur die tatsächlich im Planungszeitraum zu erwartenden Auszahlungen im Haushaltsplan zu veranschlagen. Die Haushaltsplanung der Investitionsauszahlungen sollte insbesondere für das erste Planjahr nach den Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO überprüft werden.
F5	Die Stadt Waltrop hat keine strategischen Festlegungen zur Fördermittelakquise schriftlich fixiert. Durch eine Aufgabenverteilung auf nur wenige Mitarbeiter besteht trotzdem ein hohes Wissen um das Fördermittelmanagement. Schriftlich ausformulierte Anweisungen und teilweise standardisierte Prozesse könnten den Ablauf weiter verbessern.	E5	Die Stadt Waltrop sollte strategische Vorgaben für die Fördermittelakquise schriftlich fixieren. Auf diese Weise wird ein einheitliches Vorgehen und damit hilfreiche Standards auch im Falle von Personalfuktuation gewährleistet.
F6	Den Entscheidungsträgern in Rat und Verwaltung wird anlassbezogen zu Fördermittelmaßnahmen berichtet. Die Auflagen und Förderbestimmungen werden bei der für die Beantragung zuständigen Stelle verwaltet. Bisher konnten Rückforderungen überwiegend vermieden werden.	E6	Die Stadt Waltrop sollte Verfahrensabläufe rund um das Fördermittelmanagement schriftlich fixieren. Auflagen und Förderbestimmungen sollten in einer zentralen Datei oder Datenbank festgehalten werden. Das Ziel sollte sein, die Vorgänge und die Fördermittelaufgaben weniger personengebunden festzuhalten.
<b>Beteiligungen</b>			
F1	Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.		

Feststellung		Empfehlung	
F2	Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt 13 Beteiligungen auf zwei Beteiligungsebenen. Auf eine hohe Anzahl von zehn Beteiligungen übt die Stadt einen beherrschenden Einfluss aus. Vier dieser Beteiligungen werden nur mittelbar über die Stadtwerke Waltrop GmbH & Co. KG gehalten. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist damit mittel.		
F3	Die Beteiligungen der Stadt Waltrop halten Anlagevermögen und Verbindlichkeiten auf einem mittleren Niveau. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist demnach mittel. Von besonderer Bedeutung ist die Ver- und Entsorgung Waltrop AöR.		
F4	Der Haushalt der Stadt Waltrop wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen zu den Beteiligungen im Jahr 2018 mit 2,6 Mio. Euro belastet. Auch in den Jahren 2016 und 2017 zeigt sich ein vergleichbares Bild. Außerdem bestehen hohe Gesellschafterdarlehen, die ein Risiko für die Stadt beinhalten können. Die Beteiligungen der Stadt Waltrop haben damit jährlich mittlere Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.		
F5	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht überwiegend nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Waltrop ergeben.	E5.1	Die Stadt Waltrop sollte die grundlegenden Unternehmensdaten wie Verträge, Satzungen etc. sowie die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne an einer zentralen Stelle möglichst digital vorhalten und aktualisieren.
		E5.2	Die Stadt Waltrop sollte auch die Jahresabschlüsse der Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote unter 5,0 Prozent zeitnah vorhalten. Diese Daten sind notwendig zur Erstellung des Beteiligungsberichtes sowie zur strategischen Planung des Beteiligungsportfolios.
F6	Das Berichtswesen entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Waltrop ergeben. Die Stadt Waltrop hat bislang lediglich die Beteiligungsberichte bis 2012 in den Rat eingebracht. Ein weiteres, unterjähriges Berichtswesen ist nicht vorhanden.	E6	Die Stadt Waltrop sollte die fehlenden Beteiligungsberichte zeitnah aufholen. Sie sollte dem Rat für ihre bedeutenden Beteiligungen standardisiert unterjährig Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen. Durch entsprechende Berichte zu Prognosen und Sachverhalten von besonderer Bedeutung kann der Informationsfluss sichergestellt werden.
F7	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Waltrop ergeben.	E7	Die Stadt Waltrop sollte zumindest nach jeder Kommunalwahl eine Schulung für die Gremienvertreter zu den Rechten und Pflichten anbieten. Außerdem sollte zu den kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen eine Unterstützung für die Gremienvertreter in Form einer Stellungnahme der Verwaltung erfolgen.

Feststellung		Empfehlung	
<b>Hilfe zur Erziehung</b>			
F1	Die Stadt Waltrop ist im Vergleich zu anderen Kommunen gleicher Größenordnung strukturell begünstigt. Die Kinderarmut in Waltrop ist gering. Die Jugendarbeitslosenquote mit SGB II Bezug liegt unterhalb des Medians. Weiterhin ist auch der Anteil der Bedarfsgemeinschaften Alleinerziehender im SGB II geringer als in Dreiviertel der Vergleichskommunen.		
F2	Die Stadt Waltrop hat ein Gesamtsystem zur präventiven Arbeit im Bereich Hilfe zur Erziehung installiert. Beginnend mit einem Besuch aller Neugeborenen durch den ASD gibt es präventive Maßnahmen im Kindergarten- sowie auch im Schulalter. Um ein stabiles Netzwerk zu spannen, richtet die Stadt Waltrop regelmäßige Veranstaltungen aus, zu denen örtliche Akteure in der Kinder- und Jugendarbeit eingeladen werden.		
F3	Die Fachgruppe „Jugend, Kinder und Familie“ ist in der Stadt Waltrop im gleichen Fachbereich angesiedelt wie die Fachgruppen „Soziales und Senioren“ und „Schule“. Dadurch sind Synergieeffekte für die gleiche Zielgruppe möglich.		
F4	Der ASD und die wirtschaftliche Jugendhilfe sind zentral im Rathaus der Stadt Waltrop untergebracht.		
F5	Über eine schriftliche Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung verfügt Waltrop nicht. Konkrete Ziele für den Bereich der erzieherischen Hilfen hat die Stadt Waltrop bisher nicht schriftlich definiert. Die Hilfen richten sich bedarfsorientiert am jeweiligen Einzelfall aus.	E5	Die Stadt Waltrop sollte Ziele für den Bereich Hilfe zur Erziehung schriftlich festhalten und Maßnahmen zur Zielerreichung entwickeln. Die Zielerreichung sollte regelmäßig kontrolliert werden. Die im Rahmen dieser Prüfung zur Verfügung gestellten Kennzahlen könnten dazu genutzt werden.
F6	Das Jugendamt hat bisher nur wenige Bestandteile eines Finanzcontrollings installiert. Es basiert lediglich auf der Auswertung von Verläufen der Aufwendungen und Fallzahlen, aber nicht auf aussagefähigen und steuerungsrelevanten Kennzahlen.	E6	Die Aussagekraft des jährlichen Berichtes im Ausschuss für Jugendhilfe und Soziales sollte erhöht werden. Hierzu sollten neben den absoluten Fallzahlen und Aufwendungen in den einzelnen Hilfearten Kennzahlen gebildet und dargestellt werden. Darüber hinaus ist eine regelmäßige, auch unterjährige Analyse sinnvoll, um die Gründe der hohen Aufwendungen aufzuzeigen und um gezielt entgegenzuwirken. Die im Rahmen dieser Prüfung zur Verfügung gestellten Kennzahlen könnten von der Stadt Waltrop genutzt und zukünftig fortgeschrieben werden.
F7	Die Stadt Waltrop bewertet im Rahmen des Fachcontrollings die Wirksamkeit der Hilfen im Einzelfall. Fallübergreifende Auswertungen, z.B. zu Laufzeiten, zu eingesetzten Fachleistungsstunden nimmt sie auf Grundlage des Tätigkeitsberichtes der Jugendhilfestation vor.	E7	Die Stadt Waltrop sollte selber Auswertungen zur Wirksamkeit und zur Zielerreichung fallübergreifend vornehmen. Diese sollten trägerbezogen und auch auf die Hilfearten bezogen erfolgen. Außerdem sollten, gerade vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen, die Laufzeiten regelmäßig ausgewertet und analysiert werden.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Der Bereich erzieherische Hilfen in der Stadt Waltrop arbeitet nach einheitlichen Verfahrensstandards. Diese liegen für das Hilfeplanverfahren nach § 27 ff. SGB VIII im Allgemeinen, sowie im Speziellen für Fälle mit Verdacht auf Kindeswohlgefährdung nach § 8 a SGB VIII und für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII vor.		
F9	Die Stadt Waltrop hat für das Hilfeplanverfahren Verfahrensstandards definiert. Diese umfassen größtenteils die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards. Aspekte der Wirtschaftlichkeit enthalten sie allerdings nicht. Positiv festzustellen ist die übersichtliche Darstellung der Verfahrensstandards in tabellarischer Form.		
F 10	Die Verfahrensstandards sehen eine Beteiligung der wirtschaftlichen Jugendhilfe erst nach schriftlicher Verfassung eines Hilfeplanes vor. Bei unklaren Zuständigkeiten wird die wirtschaftliche Jugendhilfe in der Praxis bereits bei Fallaufnahme hinzugezogen.	E10	Die Stadt Waltrop sollte die frühzeitige Einbindung der wirtschaftlichen Jugendhilfe in die schriftlichen Verfahrensstandards aufnehmen. Dadurch könnten Fragen der Zuständigkeit und eventuelle Kostenerstattungsansprüche in allen Fällen frühzeitiger geprüft werden. Außerdem sollten Wirtschaftlichkeitsaspekte in den schriftlichen Standards aufgenommen werden.
F 11	Die Stadt Waltrop kooperiert seit rund 20 Jahren mit dem Träger der „Jugendhilfestation Waltrop“. Grundlage ist ein fünfjähriger Kooperationsvertrag, der turnusgemäß neu verhandelt wird. Vor Abschluss eines neuen Vertrages holt die Stadt Waltrop nach eigenen Aussagen Markterkundungen ein und lässt diese Erkenntnisse in die Verhandlungen einfließen.	E11	Die Stadt Waltrop sollte regelmäßig Markterkundungen einholen. Preis- und Leistungsvergleiche auch anderer Träger sollten bei der Trägersauswahl im Hilfefall einfließen..
F 12	Die Stadt Waltrop bearbeitet die Fälle anhand standardisierter und verbindlicher Prozesse. Ein schriftliches Anbieterverzeichnis mit Leistungen, Kosten und Erfahrungswerten gibt es bisher nicht. Eine Begrenzung von Fachleistungsstunden oder Laufzeiten hat die Stadt Waltrop bisher nicht schriftlich vorgegeben.	E12	Um die Trägersauswahl auch nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu erleichtern, sollte das Jugendamt der Stadt Waltrop ein schriftliches Anbieterverzeichnis aufbauen. Es sollte neben der Erfahrung und den angebotenen Leistungen auch zwingend die Kosten enthalten.
F 13	Die praktischen Verfahrensabläufe für die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen hat die Stadt Waltrop bisher nicht schriftlich definiert. Sinnvoll ist eine schriftliche Festlegung der Zuständigkeiten und einzuhaltenden Fristen in den Kostenerstattungsverfahren von der Bescheiderteilung, über die Buchung bis hin zur Kontrolle des Zahlungseingangs.	E13	Die Stadt Waltrop sollte für den Bereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe Standards für die internen Abläufe bei Kostenerstattungen entwickeln und schriftlich festhalten. Ziel sollte ein standardisiertes Verfahren für die einzelnen Prozesse in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sein, um vorhandenes Fachwissen auch bei Personalwechsel zu erhalten.
F 14	Die Stadt Waltrop nutzt im Bereich der Hilfen zur Erziehung unterschiedliche prozessintegrierte Kontrollmechanismen zur Risikominimierung.		

Feststellung		Empfehlung	
F 15	Die Stadt Waltrop führt regelmäßig Auswertungen zur Stellenbesetzungen durch. Bei der Stellenbemessung orientiert sich die Stadt Waltrop an den Richtwerten der gpaNRW.		
F 16	Die Mitarbeiter des ASD haben im Jahr 2018 durchschnittlich 42 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Im interkommunalen Vergleich stellt Waltrop damit das Maximum. In 2017 bearbeiteten die Mitarbeiter des ASD 38 Fälle je Vollzeit-Stelle.		
F 17	In der wirtschaftlichen Jugendhilfe werden im Jahr 2018 insgesamt 113 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Damit liegt die Personalausstattung hier höher als in den meisten anderen Kommunen. In 2017 bearbeiteten die Mitarbeiter der wirtschaftlichen Jugendhilfe 118 Fälle je Vollzeit-Stelle.		
F 18	Der Fehlbetrag der Stadt Waltrop im Bereich Hilfe zur Erziehung bezogen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren im Jahr 2018 liegt oberhalb des Medians. Das bedeutet, er liegt in der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höheren Aufwendungen.		
F 19	Die Aufwendungen im Bereich Hilfe zur Erziehung sind sowohl einwohnerbezogen als auch je Hilfeplanfall höher als den meisten anderen Kommunen. Dieses wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag aus.		
F 20	Die Stadt Waltrop hat den drittgeringsten Anteil ambulanter Hilfeplanfälle an den Hilfeplanfällen HzE gesamt. Da stationäre Fälle in der Regel kostenintensiver sind, wirkt sich diese Verteilung in Waltrop belastend auf den Fehlbetrag HzE aus.		
F 21	Der Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Fällen insgesamt ist vergleichsweise gering. Im Umkehrschluss ist der Anteil der Heimunterbringungen vergleichsweise hoch. Die Heimunterbringung nach § 34 SGB VIII ist in der Regel die kostenintensivere Hilfeart.		
F 22	In der Stadt Waltrop ist der Anteil der für andere Städte betreuten Vollzeitpflegefälle vergleichsweise hoch. Der Anteil auswärtiger Unterbringung in Pflegefamilien hingegen ist niedrig.	E22	Die Stadt Waltrop sollte die eigene Akquise von Pflegefamilien verstärkt vorantreiben und den Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfen nach Möglichkeit steigern.
F 23	Die Falldichte aller HzE Fälle in der Stadt Waltrop bildet den Median.		
F 24	Während die Falldichte der ambulanten Hilfen unauffällig ist, liegt sie bei den stationären Hilfen über dem dritten Viertelwert.		

Feststellung		Empfehlung	
F 25	Die Aufwendungen für flexible ambulante erzieherische Hilfen liegen in Waltrop höher als in Dreiviertel der Vergleichskommen.	E25	Die Stadt Waltrop sollte die Gründe der hohen Aufwendungen analysieren. Zudem sollten vor Verhandlungen mit dem Kooperationspartner Markterkundungen durchgeführt werden, mit dem Ziel, die überdurchschnittlichen Aufwendungen zu senken.
F 26	Die Tagesgruppe in der Stadt Waltrop mit sechs Plätzen ist bezogen auf die Aufwendungen je Hilfefall im interkommunalen Vergleich günstig.		
F 27	Im interkommunalen Vergleich verzeichnet die Stadt Waltrop im Bereich der Vollzeitpflege geringe Aufwendungen je Hilfefall. Die Falldichte Vollzeitpflege liegt zwischen dem Median und dem drittem Viertelwert.		
F 28	Die Stadt Waltrop gehört bei der Heimerziehung gemäß § 34 SGB VIII zu den Kommunen mit der höchsten Falldichte. Nur drei Kommunen im interkommunalen Vergleich haben eine höhere Falldichte. Hierdurch wird der Fehlbetrag HzE maßgeblich negativ beeinflusst. Die Aufwendungen je Hilfefall nach § 34 SGB VIII liegen dabei unterhalb des Medians.		
F 29	Die beendeten Hilfefälle nach § 34 SGB VIII weisen in 2018 teilweise lange Laufzeiten auf. Insbesondere der Anteil an beendeten Hilfefällen mit einer Laufzeit von über 36 Monaten ist höher als bei Dreiviertel der Vergleichskommunen.	E29	Ursächlich für den überdurchschnittlichen Fehlbedarf im Bereich Hilfe zur Erziehung ist die hohe Falldichte im Bereich der Heimunterbringung. Auf die Anzahl der Heimfälle wirken sich unmittelbar die Laufzeiten aus. Daher sollte die Stadt Waltrop die Verweildauern für die Leistungen nach § 34 SGB VIII regelmäßig auswerten. Weiterhin sollte die Stadt Waltrop Maßnahmen treffen, um die Heimfälle zu reduzieren (z.B. Rückführungskonzepte).
F 30	Die Stadt Waltrop hat bisher kein Rückkehrkonzept mit dem sie Fallzahlen und Transferaufwendungen aktiv steuern kann. Die Maßnahmen zur Rückführungen in die Herkunftsfamilien erfolgen einzelfallbezogen. Im interkommunalen Vergleich fällt die Rückführungsquote niedrig aus.	E30	Die Stadt Waltrop sollte die Gründe der vergleichsweise geringen Rückführungsquote analysieren. Weiterhin sollte sie die Rückführungsarbeit verstärken mit dem Ziel, die Fallzahlen im Bereich der Heimunterbringung zu senken.
F 31	Die Stadt Waltrop gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten Falldichte bei Integrationshelfer/Schulbegleitung. Die Entscheidung über die Anträge auf Hilfen nach § 35a SGB VIII erfolgen anhand eines verbindlichen Ablaufdiagramms. Dies sieht jedoch keine generellen Unterrichtsbesuche zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung vor.	E31	Zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung sollte auch der schulische Bereich genau betrachtet werden. Die Fachkräfte sollten daher auch Unterrichtsbesuche nutzen, um sich ein genaues Bild der Situation zu verschaffen. Eine Aufnahme dieses Standards im Ablaufdiagramm zur Bearbeitung von Anträgen nach § 35a SGB VIII ist sinnvoll. Die Akzeptanz von Poolösungen sollte bei allen Beteiligten aktiv eingefordert werden, um die Aufwendungen im ambulanten Bereich der Eingliederungshilfe zu senken.

Feststellung		Empfehlung	
F 32	Die Stadt Waltrop knüpft die Hilfe für Junge Volljährige im besonderen Maße an die aktive Mitarbeit der Hilfesuchenden. Diese erhöhten Anforderungen an eine Hilfewährung wirkt sich positiv auf die entstehenden Aufwendungen aus.		
F 33	Die Aufwendungen für unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) je Hilfefall liegen in der Stadt Waltrop über dem Median und damit höher als in den meisten anderen Vergleichskommunen. Der Anteil der Hilfefälle UMAs an den Hilfefällen HzE hingegen ist deutlich geringer als in den meisten anderen Vergleichskommunen.		
<b>Bauaufsicht</b>			
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Waltrop kann regelmäßig die gesetzlich vorgegebenen Fristen einhalten. Fehlenden Anzeigen über den Baubeginn wird nicht regelmäßig nachgegangen.	E1	Die Stadt Waltrop sollte dafür Sorge tragen, dass zukünftig wieder Zeiteile für die Überwachung nach § 75 BauO NRW zur Verfügung stehen.
F2	Die zurückgenommenen Bauanträge in der Stadt Waltrop bilden den interkommunal höchsten Anteil an den gesamten Bauanträgen bei den bisher geprüften Kommunen.		
F3	Es sind keine Checklisten in der eingesetzten fachspezifischen Software der Stadt Waltrop hinterlegt. Auch sind bislang kaum Regelungen als Grundlage für Ermessensentscheidungen getroffen worden. Schriftliche Regelungen für die Verantwortungsbereiche fehlen. Zudem ist eine Fachgruppenleiterstelle noch nicht eingerichtet. Bislang werden nur wenige papierhafte Unterlagen eingescannt.	E3	Die fachspezifische Software sollte zügig mit den Checklisten versehen werden, um die Beschäftigten zu unterstützen. Die Verantwortlichkeiten sollten schriftlich geregelt werden, um den Beschäftigten zusätzliche Sicherheit in ihrer täglichen Arbeit zu geben.
F4	In der Bauaufsicht der Stadt Waltrop werden Bauanträge ohne weitere interne Kontrolle beschieden. Die Korruptionsprävention ist damit nicht gewährleistet.	E4	Um das Vier-Augen-Prinzip bei der Bauaufsicht der Stadt Waltrop zu gewährleisten, sollte möglichst zügig die Besetzung der Fachgruppenleiterstelle erfolgen.
F5	Die Stadt Waltrop konnte ihre Gesamtlaufzeit für die Bearbeitung von Bauanträgen in 2019 deutlich reduzieren., Allerdings liegt die Laufzeit trotzdem noch in der Nähe des Maximalwertes.	E5.1	Die Stadt Waltrop sollte zukünftig die Voraussetzungen schaffen, die Laufzeiten für die einzelnen Genehmigungsarten einzeln auswerten zu können.
		E5.2	Die Stadt Waltrop sollte die Entwicklung der einzelnen Laufzeiten in einem Berichtswesen darstellen, um festzustellen, ob die Veränderungen bei den Prozessen und die Unterstützung durch Checklisten Wirkung zeigen.
F6	Die Bauaufsicht der Stadt Waltrop erreicht im Betrachtungszeitraum einen vergleichsweise niedrigen Leistungswert. Positiv ist, dass die Zahl der Altfälle im gleichen Zeitraum deutlich gesenkt werden konnte.	E6	Die Stadt Waltrop sollte die Kennzahlen für den Bereich der Bauaufsicht fortschreiben, um rechtzeitig eine personelle Reduzierung in der Bauaufsicht vorzunehmen, sobald die Voraussetzungen hierfür erfüllt sind.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Die Bearbeitung der Bauanträge in der Stadt Waltrop erfolgt derzeit vollständig papierhaft. Vorbereitungen sowohl zur Digitalisierung der Altakten als auch zur digitalen Sachbearbeitung wurden bislang nicht getroffen.	E7	Die Digitalisierung der Altakten sollte kurzfristig durchgeführt werden, um damit eine gute Grundlage für die digitale Fallbearbeitung zu bieten.
F8	Die Stadt Waltrop hat bislang weder Ziele noch Zielwerte oder Kennzahlen für den Bereich der Bauaufsicht gebildet. Auch ein Berichtswesen ist bislang nicht aufgebaut.	E8	Die Stadt Waltrop sollte zukünftig Ziele, Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu sollten beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden. Ein regelmäßiges Berichtswesen sollte aufgebaut werden, um frühzeitig auf Veränderungen reagieren zu können.
<b>Vergabewesen</b>			
F1	Das Vergabewesen in der Stadt Waltrop ist verbesserbar. Eine zentrale Vergabestelle ist nicht eingerichtet. Auch wird bislang keine Vergabemanagementsoftware eingesetzt. Sanktionsinstrumente sind nach der DA Vergabe nur eingeschränkt nutzbar.		
F2	Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Waltrop ist in die Vergabeverfahren gut eingebunden. Allerdings nimmt sie wesentliche Aufgaben in den Vergabeverfahren wahr, die nicht originär der Rechnungsprüfung zuzuordnen sind.	E2.1	Die Stadt Waltrop sollte eine zentrale Vergabestelle unabhängig von der örtlichen Rechnungsprüfung einrichten. Damit kann die örtliche Rechnungsprüfung ihrer Verpflichtung nach § 104 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW uneingeschränkt nachkommen.
		E2.2	Um den Bedarfsstellen (Fachabteilungen) mehr Sicherheit im Umgang mit der DA Vergabe zu geben, sollte durchgängig bei allen Beträgen ergänzt werden, dass es sich um Nettobeträge handelt.
		E2.3	Die Stadt Waltrop sollte in ihre DA Vergabe aufnehmen, wer für die Einstellung der Ausschreibungen zuständig ist und wann diese zu erfolgen hat.
		E2.4	Die Stadt Waltrop sollte die DA Vergabe anpassen und sich die Möglichkeit geben, bei Auftragsvergaben auch unterhalb der bislang gesetzten Wertgrenze Bürgschaften oder Sicherheitsleistungen verlangen zu können. Ebenso sollte sie die Möglichkeit von Sanktionen bei erheblichen Bauzeitverzögerungen regeln.
F3	Die Stadt Waltrop hat eine Dienstanweisung für den Korruptionsschutz erlassen. Diese ist jedoch in Teilen veraltet. Schwachstellenanalysen wurden bislang nicht durchgeführt.		

Feststellung		Empfehlung	
F4	In Ziff. 8 der DA Korruptionsschutz wird noch auf den § 16 KorruptionsbG alt verwiesen. Der § 16 regelt aber mittlerweile die Veröffentlichungspflicht der Mitglieder des Rates der Stadt.	E4.1	Die Stadt Waltrop sollte die DA Korruptionsschutz kurzfristig an die gesetzlichen Vorgaben anpassen.
		E4.2	Die Stadt Waltrop sollte zukünftig die Informationen zu § 16 KorruptionsbG ebenfalls auf der Internetseite veröffentlichen.
		E4.3	Die Stadt Waltrop sollte baldmöglichst verwaltungsweit durch eine Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsbereiche feststellen. Diese Analyse sollte in regelmäßigen Abständen wiederholt werden. Dabei sind die Beschäftigten mit einzubeziehen.
F5	Die Stadt Waltrop hat in der DA Korruptionsschutz Regelungen zum Sponsoring getroffen. Eine zentrale Übersicht über Sponsoringverträge liegt nicht vor.	E5	Die Stadt Waltrop sollte die Regelungen in Ziff. 10 DA Korruptionsschutz zum Sponsoring ergänzen um die Beteiligung des Fachbereichs Finanzen und Steuern sowie um die Berichtspflicht an den Rat der Stadt.
F6	Die Stadt Waltrop betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Es besteht weder eine zentrale Steuerung zur Bedarfsfeststellung im Vorfeld von Maßnahmen noch eine Verpflichtung zur Dokumentation bei der Abwicklung von Baumaßnahmen.	E6	Analog der Dokumentationspflicht im Rahmen der Vergaben sollte in der Stadt Waltrop eine Dokumentationspflicht zur Abwicklung von Baumaßnahmen eingeführt werden. Darüber hinaus sollte im Rahmen des BIC ein abschließendes Berichtswesen aufgebaut werden, um Abläufe transparent zu machen und die Unterstützung für zukünftige Entscheidungen zu bilden.
F7	Die Abweichungen der Abrechnungssummen von den Auftragswerten liegen in der Stadt Waltrop höher als in vielen Vergleichskommunen. Ein zentrales Nachtragswesen ist nicht eingerichtet.		
F8	Die Stadt Waltrop hat ansatzweise Regelungen zum Umgang mit Nachträgen in die DA Vergabe eingearbeitet. Eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich der Häufigkeit oder der Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert finden bislang nicht statt.	E8	Die Stadt Waltrop sollte zukünftig Nachträge zentral erfassen und auswerten, um Nachträge insgesamt soweit wie möglich zu reduzieren. Dazu empfiehlt sich die Anbindung an das BIC.
F9	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Stadt Waltrop zeigt Verbesserungspotenzial bei der Dokumentation der Durchführung der Vergabeverfahren.		
F10	Es wurde versäumt, entsprechend dem Angebot des Ingenieurbüros die Nebenkosten in Höhe von fünf Prozent über brutto 382,56 Euro abzuziehen.	E10	Mit dem Ingenieurbüro sollte über eine Kulanzregelung verhandelt werden.

Feststellung		Empfehlung	
F11	Die Baumaßnahme Leveringhäuser Feld – 2. Bauabschnitt konnte innerhalb der Kostenschätzung und des Auftragsvolumens abgewickelt werden.		

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Waltrop im Prüfgebiet Finanzen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen hat die gpaNRW tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Es ist davon auszugehen, dass die Corona-Pandemie erhebliche Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte haben wird. Da die Höhe dieser Auswirkungen zurzeit noch unklar ist, konnten sie zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht in die Bewertung der Haushaltssituation und Haushaltssteuerung einfließen.

### 1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Der Handlungsbedarf der Stadt Waltrop, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist weiterhin sehr hoch. Die Stadt ist seit 2011 pflichtige Teilnehmerin des Stärkungspakts Stadtfinanzen. Das **Eigenkapital** ist seit dem Jahresabschluss 2011 verbraucht, wodurch die Überschuldung eingetreten ist. Es ist nicht absehbar, wann die Überschuldung überwunden wird. Somit unterliegt die Stadt weiterhin aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Entsprechend den gesetzlichen Vorgaben und des Haushaltssanierungsplans (HSP) hat die Stadt 2016 erstmals den Haushaltsausgleich erreicht. Auch in der Haushaltsplanung bis 2023 rechnet die Stadt mit positiven Jahresergebnissen. Die Planung beinhaltet jedoch Risiken, die die positive Entwicklung und den Haushaltsausgleich gefährden.

Die gpaNRW sieht Handlungsbedarf bei der Fortführung der **Konsolidierung**. Die positiven Ergebnisse sollten verstetigt und soweit möglich ausgebaut werden. Eine besondere Herausforderung besteht hierbei, wenn die konjunkturabhängigen Ertragspositionen geringer ausfallen als geplant.

Die Überschüsse in der Finanzrechnung aus der laufenden Verwaltungstätigkeit dienen dem Abbau der **Verschuldung**, insbesondere der Liquiditätskredite. Diese betragen 2018 beachtliche 117,3 Mio. Euro. 2019 konnte die Stadt die Liquiditätskredite auf 111 Mio. Euro senken. Die Stadt Waltrop hat die höchsten Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner im interkommunalen Vergleich der mittleren kreisangehörigen Städte. Gleichzeitig besteht ein Reinvestitionsbedarf bei den städtischen Gebäuden. Dieser hat das Potenzial, die Stadt in Zukunft verstärkt zu belasten.

Zum Zeitpunkt der Prüfung war noch nicht abzuschätzen, wie weitreichend die Folgen der Corona-Pandemie für den Haushalt der Stadt Waltrop sein werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die Haushaltssituation zumindest zeitweise verschlechtern wird.

### 1.1.2 Haushaltssteuerung

Der Stadt Waltrop liegen wesentliche Informationen zur Steuerung der Haushaltswirtschaft nicht fristgerecht vor. Zusätzliche Informationen aus dem Gesamtabchluss, zum Beispiel zu den Gesamtverbindlichkeiten, liegen der Stadt nicht ohne Mehraufwand vor. Die Entscheidungsträger in Verwaltung und Rat werden durch ein Finanzcontrolling sowie ein Finanzberichtswesen unterjährig zum Stand des Haushaltssanierungsplans informiert. Sind die Ziele des Haushaltssanierungsplans gefährdet, kann so rechtzeitig gegengesteuert werden.

Die Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Waltrop zeigen Wirkung. Dennoch können Aufwandssteigerungen nur zum Teil kompensiert werden. Die positive Entwicklung in der Haushaltsplanung ist zudem zu einem großen Teil auf die Entwicklung der Steuererträge und Schlüsselzuweisungen zurückzuführen. Diese Positionen sind durch die Stadt kaum beeinflussbar. Zusätzlich werden die Handlungsspielräume durch Pflichtaufgaben, zum Beispiel der Schaffung von Kindertagesstätten, beschränkt. Die Haushaltskonsolidierung ist somit ein fortlaufender Prozess, um auch die Pflichtaufgaben dauerhaft finanzieren zu können.

Die Stadt überträgt keine **Ermächtigungen** für Aufwendungen und Auszahlungen ins nächste Haushaltsjahr. Dies fördert die Transparenz und Haushaltsklarheit in der Haushaltsplanung. Der Stadt gelingt es, Aufwendungen und Auszahlungen unter Berücksichtigung der Budgetierung in ausreichender Höhe zu planen. Ermächtigungen für investive Auszahlungen nimmt sie im Schnitt nur zur Hälfte in Anspruch. Plant die Stadt das Instrument der Ermächtigungsübertragungen zu nutzen, muss sie vorher Regelungen zur Art, Umfang und Dauer treffen.

Durch den Abruf von **Fördermitteln** gelingt es der Stadt regelmäßig die eigene Haushaltsbelastung zu verringern. Das Wissen und die Erfahrung um das Fördermittelmanagement sind jedoch eher personenabhängig. Die Stadt sollte auch im Bereich des Fördermittelmanagements zukünftig schriftliche Regelungen zur Akquise und zum Controlling treffen.

## 1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:
  - Liegen der Kommune die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor?
  - Hat die Kommune ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?
  -

- Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?
- Wie geht die Kommune mit Ermächtigungsübertragungen um?
- Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?

Die gpaNRW analysiert hierzu die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse. Zusätzlich bezieht sie die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse sowie verwaltungsinterne Dokumente ein.

Die Prüfung stützt sich auf Kennzahlen zur Bewertung der Haushaltswirtschaft, auch im Vergleich zu anderen Kommunen. In der Analyse und Bewertung berücksichtigt die gpaNRW die individuelle Situation der Kommune.

In der Anlage dieses Teilberichtes liefern zusätzliche Tabellen ergänzende Informationen. Diese zeigen neben der Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen das NKF-Kennzahlenset NRW, die Zusammensetzung und Entwicklung einzelner (Bilanz-)Posten und ergänzende Berechnungen.

## 1.3 Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Kommune zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Sie zeigt, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf für die Kommune zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht.

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

- Haushaltsstatus,
- Ist- und Plan-Daten zur Ergebnisrechnung,
- Eigenkapitalausstattung,
- Schulden- und Vermögenssituation.

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, beziehen wir in den interkommunalen Vergleich die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen ein. In den jeweiligen Kapiteln zur Haushaltssituation vergleicht die gpaNRW daher die Kennzahlen aus den Gesamtabchlüssen, sofern diese vorliegen.

Potenzielle Auswirkungen der Corona-Pandemie konnte die gpaNRW in dieser Prüfung noch nicht berücksichtigen. Die kommunalen Haushalte werden voraussichtlich erheblich belastet werden, zum Beispiel durch sinkende Erträge bei der Gewerbesteuer und der Einkommen- und Umsatzsteuer oder zusätzliche Aufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Zurzeit ist jedoch nicht abschätzbar, wie weitreichend die Folgen für die Kommunen sein werden. Unklar ist zudem, inwieweit etwaige Unterstützungsmaßnahmen des Landes oder des Bundes diese

Auswirkungen abfedern können. Es muss jedoch damit gerechnet werden, dass sich die Haushaltssituation gegenüber dem Stand der Prüfung verschlechtern wird. Die Analysen und Bewertungen zur Haushaltssituation stehen daher unter einem entsprechenden Vorbehalt.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Stadt Waltrop 2014 bis 2020

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2014	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI
2020	bekannt gemacht			HPI

Entgegen der Vorgaben aus § 116 Abs. 8 GO NRW hat die Stadt Waltrop bisher lediglich den Gesamtabschluss 2010 bestätigt. Zumindest die Gesamtergebnisrechnungen liegen jedoch bis 2018 vor.

### 1.3.1 Haushaltsstatus

#### → Feststellung

Die Stadt Waltrop unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie ist pflichtige Teilnehmerin im Stärkungspakt Stadtfinanzen. Somit ist die Stadt in ihrer kommunalen Selbstverwaltung und Handlungsfähigkeit eingeschränkt.

Der Haushaltsstatus soll nicht die Handlungsfähigkeit einer Kommune einschränken. Dies wäre der Fall, wenn eine Kommune aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterworfen ist. Hierzu zählt die Genehmigung eines Haushaltssanierungsplanes oder Haushaltssicherungskonzeptes sowie einer geplanten Verringerung der allgemeinen Rücklage. Damit aufsichtsrechtliche Maßnahmen nicht erforderlich werden oder beendet werden können, bedarf es rechtlich ausgeglichener Haushalte nach § 75 Abs. 2 GO NRW.

### Haushaltsstatus Stadt Waltrop 2014 bis 2020

Haushaltsstatus	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ausgeglichener Haushalt							
Fiktiv ausgeglichener Haushalt							
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage							
Haushaltssicherungskonzept genehmigt							

Haushaltsstatus	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltssanierungsplan genehmigt	X	X	X	X	X	X	X

Die Stadt Waltrop ist Teilnehmerin der ersten Stufe des Stärkungspakts Stadtfinanzen. Sie ist seit 2012 verpflichtet, einen Haushaltssanierungsplan aufzustellen. Die bisherigen Sanierungspläne wurden von der Bezirksregierung Münster bis einschließlich 2020 genehmigt. Die Haushalte sind wie im Haushaltssanierungsplan vorgesehen seit 2016 ausgeglichen.

#### Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Waltrop 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.516	-6.769	259	364	117
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Tausend Euro	31.682	38.656	38.395	37.992	38.249
Veränderung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	0	-205	2	39	-374
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>keine Rücklage</b>	<b>keine Rücklage</b>	<b>pos. Ergebnis</b>	<b>pos. Ergebnis</b>	<b>pos. Ergebnis</b>

Die Verrechnung mit dem nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages 2018 ist auf eine Abwertung des Sondervermögens (optimierter Regiebetrieb für Bildung, Kinder, Jugend, Kultur und Sport) zurückzuführen. Trotz des positiven Jahresergebnisses hat sich das negative Eigenkapital daher sogar leicht erhöht.

#### Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Waltrop in Tausend Euro 2019 bis 2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis in Tausend Euro	423	438	271	1.384	1.146
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Tausend Euro	37.826	37.388	37.117	35.733	34.586
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>pos. Ergebnis</b>				

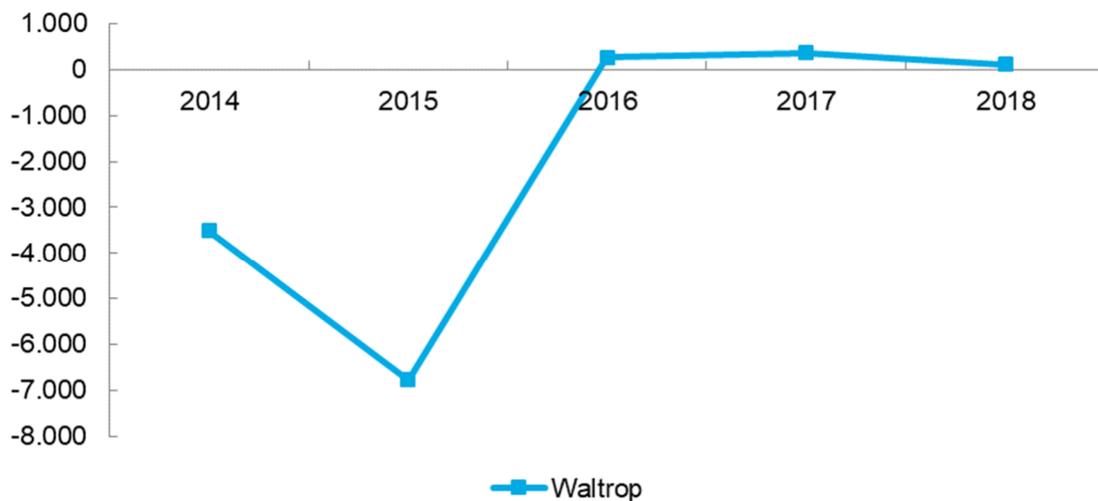
### 1.3.2 Ist-Ergebnisse

→ **Feststellung**

Seit 2016 erwirtschaftet die Stadt Waltrop positive Jahresergebnisse. Bisher gelingt der Haushaltsausgleich nur mit der Konsolidierungshilfe des Landes. Bereinigt um konjunkturelle Effekte und die Konsolidierungshilfe ist der Haushalt strukturell jedoch weiterhin nicht ausgeglichen.

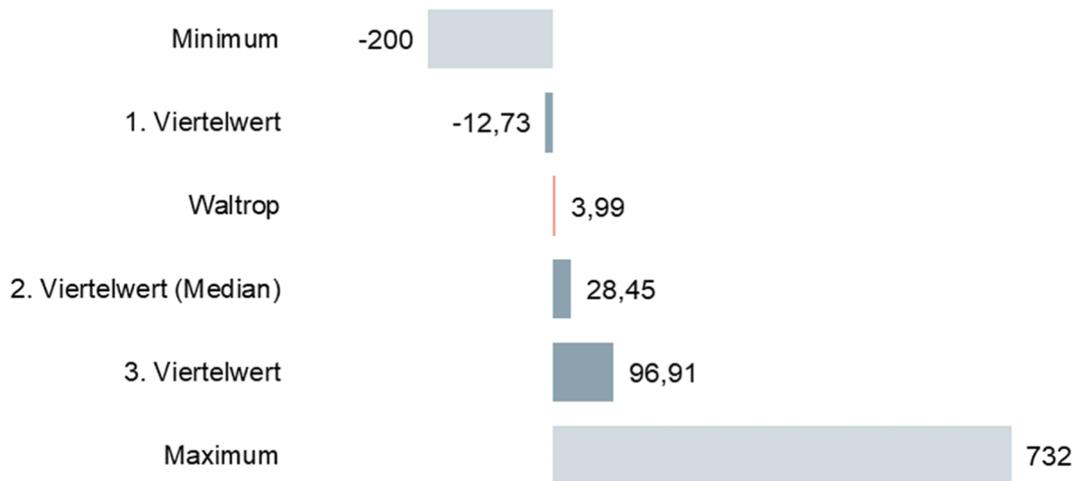
Der Haushalt muss gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen decken. Das Jahresergebnis sollte positiv sein.

**Jahresergebnisse Stadt Waltrop in Tausend Euro 2014 bis 2018**



Die Stadt Waltrop ist seit 2011 Teilnehmerin im Stärkungspakt Stadtfinanzen. Durch die umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen und die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz hat die Stadt 2016 wie vorgeschrieben einen ausgeglichenen Haushalt erwirtschaftet. Gegenüber dem Jahr 2015 verbessert sich das Jahresergebnis 2016 um sieben Mio. Euro. Das ist auch auf negative Sondereffekte 2015 zurückzuführen: Vor allem aufgrund der Auflösung der Währungstauschverträge mit Schweizer Franken (sogenannte Derivate) fällt das Jahresergebnis 2015 mehr als drei Mio. Euro schlechter aus. In diesem Kontext ist darzulegen, dass die Stadt Waltrop im Jahr 2015 in einer Dienstanweisung festgelegt hat, dass nach Auflösung des CHF-Geschäfts zukünftig keine Devisengeschäfte getätigt werden. Darüber hinaus sind die Schlüsselzuweisungen in 2016 um 0,9 Mio. Euro auf 15,2 Mio. Euro gestiegen.

### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 43 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Trotz der seit 2016 ausgeglichenen Haushalte hat sich an der Positionierung Waltrops im interkommunalen Vergleich nichts geändert. Im gesamten Betrachtungszeitraum seit 2014 hat meist nur ein Viertel der mittleren kreisangehörigen Städte ein noch geringeres Ergebnis je Einwohner als die Stadt Waltrop. Diese Positionierung ist unter anderem auf die positive konjunkturelle Lage zurückzuführen: Die Jahresergebnisse der Städte in Nordrhein-Westfalen haben sich durch die gute konjunkturelle und gesamtwirtschaftliche Entwicklung insgesamt verbessert. Die positive Entwicklung in Waltrop spiegelt daher einen Trend im Land wider.

Die Jahresergebnisse werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst. Diese Positionen sind zum einen abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Zum anderen können die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs und damit die Jahresergebnisse schwanken, wenn einzelne Unternehmen hohe Nachzahlungen leisten oder diesen hohe Beträge zu erstatten sind. Zudem können Sondereffekte die strukturelle Haushaltssituation überlagern. Die Jahresergebnisse geben daher nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation.

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2018, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2014 bis 2018 eingerechnet. Die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz steht den Kommunen nicht dauerhaft

zur Verfügung. Daher hat die gpaNRW diese nicht in der Modellrechnung berücksichtigt. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2018 wesentlich beeinflusst haben. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**.

#### Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2018“

Waltrop	
Jahresergebnis	117
Bereinigungen (Gewerbsteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe nach Stärkungspaktgesetz)	-27.603
Bereinigungen Sondereffekte	2.317
<b>= bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-25.169</b>
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	21.372
<b>= strukturelles Ergebnis</b>	<b>-3.797</b>

Die strukturelle Modellrechnung fällt im Gegensatz zum tatsächlich erzielten Jahresergebnis negativ aus. Das ist vor allem auf die gestiegenen Erträge aus Steuern und Zuwendungen zurückzuführen. Diese fallen höher aus als die verwendeten Mittelwerte.

- Die in der Modellrechnung verwendete durchschnittliche Gewerbesteuer liegt fast zwei Mio. Euro unter dem tatsächlich erzielten Ergebnis. Dies ist auf die deutliche Verbesserung im Jahr 2018 zurückzuführen. Das voraussichtliche Ergebnis 2019 liegt hingegen wieder näher am Durchschnittsergebnis (8,6 Mio. Euro).
- Die Erträge aus den Gemeinschaftssteuern sind in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. Das liegt zum einen an der positiven konjunkturellen Lage als auch die Entlastung der Kommunen über den Umsatzsteueranteil. Somit wird auch der verwendete Durchschnittsbetrag in den nächsten Jahren weiter ansteigen und das Ergebnis der Modellrechnung sich somit verbessern.
- Ähnliches gilt für die Schlüsselzuweisungen: Der verwendete Durchschnitt liegt 1,7 Mio. Euro unter dem tatsächlichen Ergebnis.

Einen großen Unterschied macht die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz. Diese wird zeitlich befristet bis 2020 gewährt und reduziert sich schrittweise seit 2017. Um die strukturelle Situation zu erfassen, wird sie in der Modellrechnung nicht berücksichtigt. Mit der Konsolidierungshilfe verbessert sich das strukturelle Ergebnis auf -1,8 Mio. Euro.

Positiv auf die Modellrechnung wirkt sich die Bereinigung negativer Sondereffekte aus. Das Jahr 2018 wurde durch Zuführungen zu Rückstellungen deutlich belastet. Daher hat die gpaNRW die Zuführung zu den Pensionsrückstellungen sowie die Instandhaltungsrückstellung für das Rathaus bereinigt.

Bei einer anhaltend positiven konjunkturellen Lage steigen die errechneten Mittelwerte der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs weiter an. Dies wird sich voraussicht-

lich positiv in der Modellrechnung niederschlagen und das strukturelle Ergebnis verbessern. Angesichts der wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie könnten sich die Jahresergebnisse jedoch auch wieder dem strukturellen Ergebnis 2018 annähern.

Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Risiken in der Haushaltsplanung bestehen, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

Die Stadt Waltrop äußert hinsichtlich der Modellrechnung und deren Systematik Kritikpunkte und hat hierzu eine andere Sichtweise.

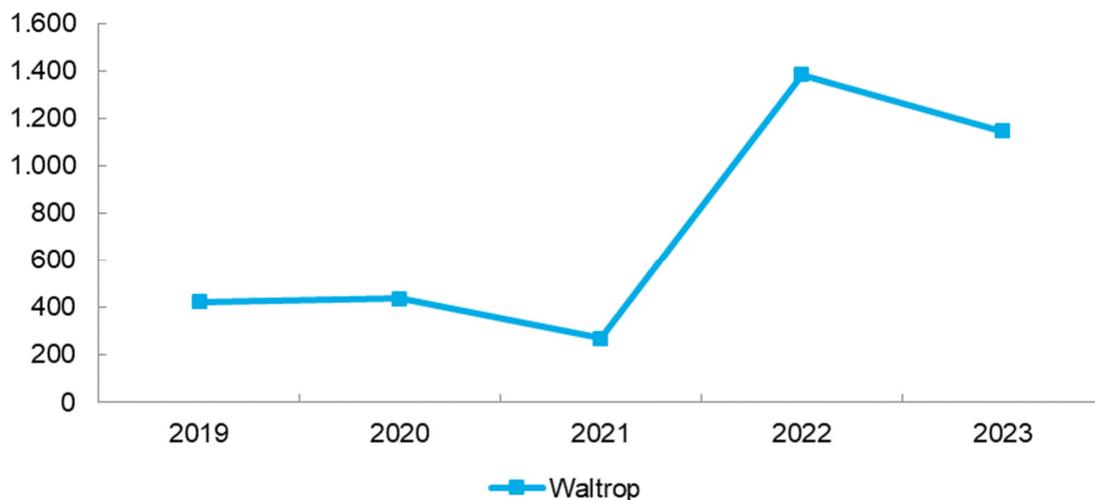
### 1.3.3 Plan-Ergebnisse

#### → Feststellung

Die Stadt Waltrop plant bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums 2023 mit positiven Jahresergebnissen. Die Ziele des Stärkungspaktgesetzes und des Haushaltssanierungsplans werden somit erfüllt. In der Planung der Versorgungsaufwendungen besteht ein zusätzliches Risiko. Dieses behebt die Stadt ab der Haushaltsplanung 2021.

Eine Kommune ist gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann kann sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Ist ein Haushalt defizitär, muss eine Kommune geeignete Maßnahmen für den Haushaltsausgleich finden und umsetzen.

**Jahresergebnisse Stadt Waltrop in Tausend Euro 2019 bis 2023**



Die **Stadt Waltrop** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020 für 2023 einen Überschuss von 1,1 Mio. Euro. 2021 muss die Stadt den Haushaltsausgleich ohne Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz (StPaktG) erreichen. Bereits ab 2017 wird die Konsolidierungshilfe schrittweise abgebaut.

Um haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen erkennen zu können, hat die gpaNRW zunächst das um Sondereffekte und Schwankungen bereinigte letzte Ist-Ergebnis mit dem Ergebnis des letzten Planjahres der mittelfristigen Finanzplanung verglichen und anschließend die Entwicklungen analysiert.

**Vergleich Ist-Ergebnis 2018 und Plan-Ergebnis 2023 - wesentliche Veränderungen**

Grundzahlen	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)* in Tau- send Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Gewerbsteuer	10.134 (8.160)	10.188	55 (2.028)	0,1 (4,5)
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	15.614 (13.859)	18.330	2.716 (4.471)	3,3 (5,8)
Schlüsselzuweisungen	16.846 (15.107)	21.171	4.325 (6.064)	4,7 (7,0)
Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG	1.953	0	-1.953	-100,0
Übrige Erträge***	33.959	31.637	-2.322	-1,4
<b>Aufwendungen</b>				
Personal- und Versorgungsaufwendungen	16.033**	17.119	1.086	1,3
allgemeine Kreisumlage	17.079 (15.851)	19.311	2.232 (3.460)	2,5 (4,0)
Gewebesteuerumlagen	1.208 (1.172)	720	-488 (-452)	-9,8 (-9,3)
Transferaufwendungen (ohne Kreisumlage und Gewebesteuerumlagen)	18.140	21.390	3.251	3,4
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	1.714	989	-725	-10,4
Übrige Aufwendungen***	24.217	20.650	-3.566	-3,1

\* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 ergänzt.

\*\* um Sondereffekte bereinigt

\*\*\* Summe der übrigen Erträge und Aufwendungen

Die gpaNRW unterscheidet allgemeine und zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen sind auf generelle Unsicherheiten bei Planwerten zurückzuführen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken entstehen durch fehlerhafte, nicht nachvollziehbare oder offensichtlich sehr optimistische Planungsdaten. Das ist der Fall, wenn sich die Planwerte nicht oder nur unzureichend auf Erfahrungswerte bzw. Ist-Daten, Umsetzungskonzepte sowie sonstige zurzeit objektiv absehbare Entwicklungen stützen.

In ihren Analysen konzentriert die gpaNRW sich vorrangig auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bzw. Chancen. Diese bezieht sie in die Bewertung der Plan-Ergebnisse ein.

### 1.3.3.1 Erträge

Die **Gewerbsteuererträge** unterliegen konjunkturellen Schwankungen. Hierdurch ist diese Position schwer zu planen und unterliegt einem hohen allgemeinen Risiko. Nach dem guten Ergebnis 2018 bleibt das vorläufige Ergebnis 2019 knapp 1,5 Mio. Euro unter diesem. Entsprechend zurückhaltend werden die Gewerbesteuererträge geplant. Die Stadt kalkuliert die Haushaltsansätze auf Grundlage des vorläufigen Ergebnisses des aktuellen Jahres. Als Planungsgrundlage dienen ihr die Orientierungsdaten<sup>8</sup> des Landes NRW. Sind der Stadt Veränderungen in Steuerzahlerstruktur bekannt, werden diese berücksichtigt.

Einen großen Anteil an der positiven Haushaltsplanung hat die Entwicklung des **Gemeindeanteils an den Gemeinschaftssteuern** (Einkommen- und Umsatzsteuer). Auf diese Positionen hat die Stadt Waltrop keinen Einfluss. Zudem unterliegen sie ebenfalls konjunkturellen Schwankungen. Sie profitiert hier jedoch vom gestiegenen Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer. Auch durch die positive konjunkturelle Lage sind die Erträge aus der Einkommensteuer deutlich gestiegen. Bei der Planung richtet sich die Stadt ebenfalls nach den Orientierungsdaten. Auswirkungen durch die plötzliche Eintrübung des konjunkturellen Klimas im Zuge der Corona-Pandemie waren zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung noch nicht absehbar.

Die **Schlüsselzuweisungen** sind von der Steuerkraft der Stadt abhängig. Somit wird auch diese Position von konjunkturellen Schwankungen beeinflusst. Die Stadt plant auch hier ausgehend von den Orientierungsdaten des Landes. Die Veränderung der Steuerkraft rechnet sie nicht mit ein. Da sie die Steuererträge jedoch ebenfalls im Rahmen der Orientierungsdaten plant, ergibt sich hieraus kein zusätzliches Risiko für die Haushaltsplanung.

Eine Herausforderung für die Haushaltsplanung ist der Wegfall der **Konsolidierungshilfe** nach dem Stärkungspaktgesetz. Diese wird der Stadt Waltrop letztmalig 2020 in Höhe von rund 650.000 Euro zufließen. Um den Haushaltsausgleich aus eigener Kraft zu erreichen, müssen die Konsolidierungsmaßnahmen aus dem Haushaltssanierungsplan fortgesetzt werden. Entgegen der Planung des Haushaltssanierungsplans ist der Haushaltsausgleich jedoch durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie gefährdet. Das Land Nordrhein-Westfalen unterstützt die Teilnehmer des Stärkungspakts Stadtfinanzen daher mit einer Sonderhilfe nach § 3 Sonderhilfengesetz Stärkungspakt<sup>9</sup>. Die Stadt Waltrop erhält 2020 etwa 2,2 Mio. Euro zusätzlich um die Konsolidierungsziele zu erreichen. Gleichzeitig rechnet die Stadt nach aktuellen Schätzungen Ende Oktober 2020 mit einer Belastung im Jahr 2020 von nunmehr etwa 1,2 Mio. Euro. Die Auswirkungen auf das Jahr 2021 sind in dieser Summe noch nicht enthalten. Die Sonderhilfe wird damit ausreichen, um die Ziele des Stärkungspakts und einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.

<sup>8</sup> Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW vom 02. August 2019

<sup>9</sup> Gesetz zur Gewährung von Sonderhilfen an die am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden

### 1.3.3.2 Aufwendungen

Die **Personalaufwendungen** plant die Stadt Waltrop für das Haushaltsjahr personenscharf. Bekannte Stufenaufstiege und Beförderungen werden ebenso berücksichtigt wie der Eintritt in den Ruhestand. In den nächsten zehn Jahren werden Zweidrittel der Belegschaft in den Ruhestand eintreten. Neben den großen Herausforderungen für das Wissensmanagement und die Wiederbesetzung birgt dies auch Chancen für den Haushalt: Werden Stellen neu besetzt, hat der neue Stelleninhaber oft eine geringere Erfahrungsstufe. Durch die Altersstruktur der Beschäftigten übersteigt dieser positive Effekt den negativen durch das Nachrücken der verbleibenden Beschäftigten in höhere Erfahrungsstufen. Die von der Stadt veranschlagte durchschnittliche Steigerungsrate bleibt unter den Tarifabschlüssen und Besoldungserhöhungen der letzten Jahre zurück. In den Vorjahren war die tatsächliche Personalaufwandssteigerung auch mit den Personalkonsolidierungsmaßnahmen deutlich über der für die Zukunft berücksichtigten Steigerungsrate (Durchschnitt 2014 bis 2018: 5,8 Prozent jährlich). Trotz der altersbedingten Fluktuation könnten die Personalaufwendungen mittelfristig somit höher ausfallen als geplant.

Für die Modellrechnung „strukturelles Ergebnis“ hat die gpaNRW für 2018 1,5 Mio. Euro der Personalaufwendungen bereinigt. Aufgrund der Umstellung der Sterbetafel musste die Stadt Waltrop einen höheren Betrag der Pensionsrückstellung zuführen. Dies zeigt, wie schwankungsanfällig auch Pensions- und Beihilferückstellungen sind. Ab dem Jahr 2020 plant die Stadt nur noch einen verminderten Betrag als Zuführung zu den Rückstellungen. Somit sinken die **Versorgungsaufwendungen** von 2019 auf 2020 um fast die Hälfte. Die Stadt deckelt die Ansätze in der Haushaltsplanung. Die errechnete Zuführung nach dem Heubeck-Gutachten wird nicht veranschlagt. Bei guten Jahresergebnissen sollen die Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen im höheren Maß vorgenommen werden<sup>10</sup>. Diese Planung birgt Risiken. Wenn die Jahresergebnisse in mehreren Jahren hintereinander nicht positiver ausfallen als geplant, muss die Zuführung zu den Pensionsrückstellungen dennoch vorgenommen werden. Auch wird so in der Haushaltsplanung nicht die tatsächliche mittelfristige Belastung aus dieser Position dargestellt. Die Notwendigkeit zusätzlicher Konsolidierungsmaßnahmen kann so nicht abgeschätzt werden. Daher wird die Stadt Waltrop die Planung der Zuführung zu den Pensionsrückstellungen ab 2021 wieder an dem vorherigen Verfahren anpassen.

Die steigenden **Transferaufwendungen** belasten den Haushalt der Stadt Waltrop. Die größte Einzelposition ist dabei die **allgemeine Kreisumlage**. Die Umlagegrundlagen setzt der Kreis Recklinghausen fest. Der Kreis stellt den kreisangehörigen Kommunen eine Prognose zur zukünftigen Entwicklung der Kreisumlage zur Verfügung. Die Stadt Waltrop nutzt diese zur Haushaltsplanung. Die eingeplanten Steigerungsraten entsprechen somit der Haushaltsplanung des Kreises. Eine weitere steigende Belastung erwächst aus den Betriebskostenzuschüssen für die Kindergärten. Die steigenden Betriebskostenzuschüsse sind auf den Ausbau der Kindergartenplätze in Waltrop zurückzuführen. Unter anderem entsteht in dem Baugebiet am ehemaligen Waldstadion ein neuer Kindergarten. Die Aufwendungen werden teilweise durch die Zuschüsse nach dem Kinderbildungsgesetz (KiBiz) aufgefangen. Gemindert werden die steigenden Transferaufwendungen durch den Wegfall des Erhöhungsbetrags der **Gewerbesteuerumlage**. Ab 2020 muss kein Beitrag zum Fonds „Deutsche Einheit“ mehr geleistet werden. Aufwendungen plant die Stadt hierfür dennoch bis 2021: In der Vergangenheit musste die Stadt aus der Abrechnung des Einheitslastengesetzes (ELAG) Nachzahlungen in den Fonds „Deutsche Einheit“

<sup>10</sup> vgl. § 37 KomHVO NRW

leisten. Die Abrechnung erfolgt zwei Jahre nach dem Haushaltsjahr und kann die Stadt daher bis 2021 belasten. Sich auf eine Forderung des Landes einzustellen, zeigt die vorsichtige Planung der Stadt.

Die **Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen** sinken bis 2023. Zum einen plant die Stadt mit sinkenden Liquiditätskrediten. Unter anderem durch die positiven Jahresüberschüsse sollen die Liquiditätskredite bis 2023 um über vier Mio. Euro reduziert werden. Die Investitionskredite werden bereits seit einigen Jahren abgebaut. Zum anderen profitiert die Stadt Waltrop deutlich vom niedrigen Zinsniveau. Trotz hoher Kreditverbindlichkeiten (vgl. Kapitel Schulden) plant die Stadt relativ geringe Zinsaufwendungen. Einige Liquiditätskredite nimmt die Stadt sogar zinsfrei in Anspruch. Die Stadt geht davon aus, dass die Zinsen bis 2023 auf diesem historisch niedrigen Niveau bleiben. Sollte das Zinsniveau entgegen der Planung der Stadt wieder ansteigen, würden zumindest die kurzfristig vereinbarten Zinssätze ansteigen und den Haushalt so belasten. Hierbei handelt es sich um ein allgemeines Risiko für den Haushalt. Daher ist die Zinssituation auch weiterhin genau zu beobachten und abzuwägen.

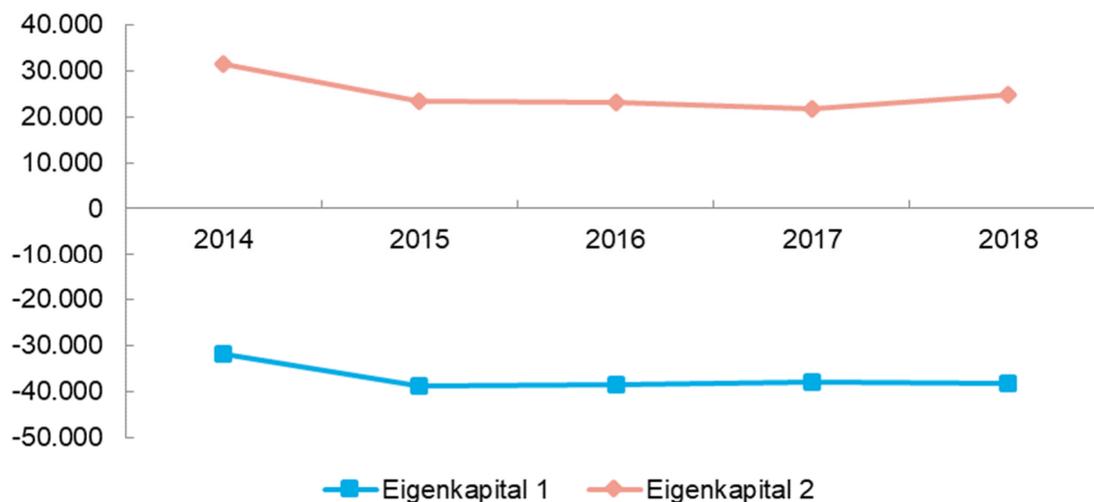
### 1.3.4 Eigenkapital

#### → Feststellung

Die Stadt Waltrop verfügt über kein positives Eigenkapital mehr. Sie ist mit aktuell rund 38 Mio. Euro überschuldet. Durch die positiven Jahresergebnisse ab 2016 ist es der Stadt gelungen, einen weiteren Anstieg der Überschuldung zu stoppen. Dennoch ist nicht absehbar, wann diese überwunden sein wird.

Eine Kommune sollte positives Eigenkapital haben und darf gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW nicht überschuldet sein. Je mehr Eigenkapital sie hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

**Eigenkapital Stadt Waltrop in Tausend Euro 2014 bis 2018**

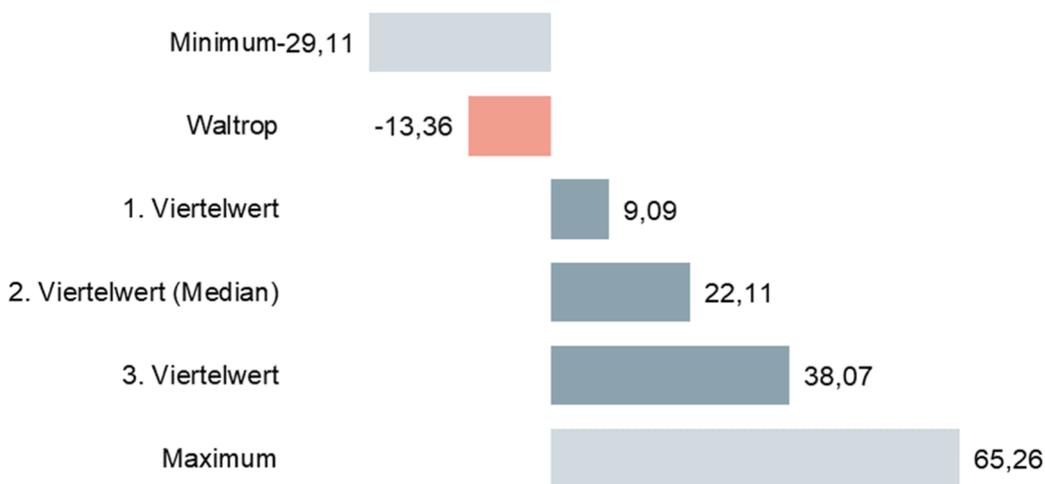


Vor allem aufgrund hoher Fehlbeträge hat sich das Eigenkapital der **Stadt Waltrop** seit der Eröffnungsbilanz 2008 vollständig reduziert. Bereits mit dem Jahresabschluss 2011 hat die Stadt

ihr damaliges Eigenkapital von 41,9 Mio. Euro aufgezehrt. Bis einschließlich 2015 ist das negative Eigenkapital auf fast 38,7 Mio. Euro angewachsen. Erst mit Jahresabschluss 2016 konnte dieser Trend durch einen ausgeglichenen Haushalt durchbrochen werden. Derzeit ist jedoch nicht absehbar, wann die Überschuldung überwunden sein wird.

Bezieht man auch die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge mit ein, bezeichnet man dies als Eigenkapital 2. Durch Einbeziehung der Sonderposten als wirtschaftliches Eigenkapital, ist das Eigenkapital 2 durchgehend positiv.

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 43 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Waltrop gehört im gesamten Betrachtungszeitraum (2014 bis 2018) aufgrund der bilanziellen Überschuldung zu den Kommunen mit den ungünstigen Kennzahlenwerten. Dies hat sich auch nicht nach der leichten Verminderung des negativen Eigenkapitals in den Jahren 2016 bis 2018 geändert. Die Eigenkapitalquote 2 ist mit 8,7 Prozent zwar noch positiv. Jedoch ordnet sich die Stadt Waltrop auch hier deutlich unter dem ersten Viertelwert ein. Die Stadt hat die drittniedrigsten Eigenkapitalquoten 1 und 2 aller Vergleichsstädte.

Da die Stadt bisher nur den Gesamtabschluss 2010 aufgestellt hat, kann kein aktueller interkommunaler Vergleich der Gesamteigenkapitalquoten erfolgen. 2010 weichen die Eigenkapitalquoten 1 auf Ebene des Kernhaushalts und des Gesamtabschlusses nur unwesentlich voneinander ab.

### 1.3.5 Schulden und Vermögen

#### → Feststellung

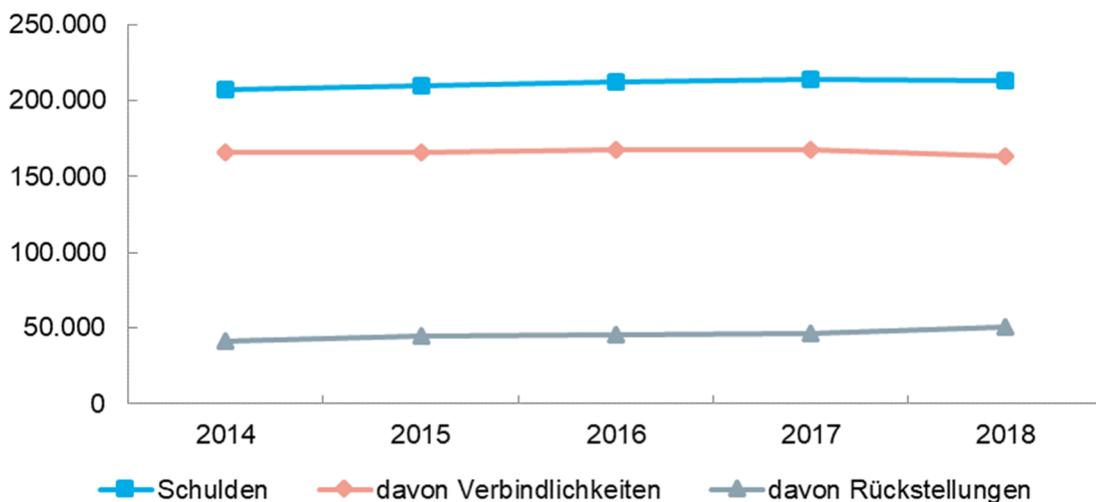
Die Schulden der Stadt Waltrop begrenzen den kommunalen Handlungsspielraum. Vor allem die sehr hohen Liquiditätskredite von etwa 111 Mio. Euro schränken die Stadt ein. Die Altersstruktur der Gebäude könnte in Zukunft zu einem Refinanzierungsbedarf führen.

Nach Angaben der Stadt belaufen sich die Liquiditätskredite aktuell zum 31. Dezember 2020 auf 111 Mio. Euro.“

Schulden und hohe Reinvestitionsbedarfe begrenzen aktuelle und zukünftige Gestaltungsmöglichkeiten und können dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit widersprechen. Je niedriger sie ausfallen, desto größer sind die Handlungsspielräume der Haushaltswirtschaft einer Kommune.

Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührengleich. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, bezieht die gpaNRW grundsätzlich die Schulden aus dem Gesamtabschluss ein.

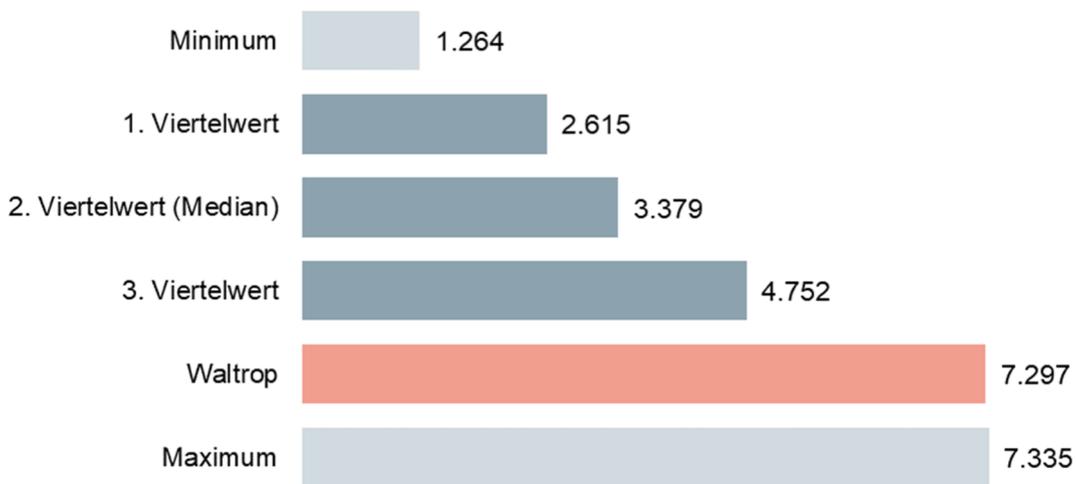
#### Schulden Stadt Waltrop in Tausend Euro 2014 bis 2018



Seit 2014 sind die Schulden der **Stadt Waltrop** um 5,8 Mio. Euro angestiegen. Dies ist auf die Rückstellungen zurückzuführen: Während die Verbindlichkeiten, vor allem Investitionskredite, sogar um drei Mio. Euro gesunken sind, haben die Rückstellungen um 8,8 Mio. Euro (+21 Prozent) zugenommen. Über 80 Prozent der Rückstellungen entfallen auf Pensionsrückstellungen<sup>11</sup>. Diese sind neben den sonstigen Rückstellungen (z.B. für Altlasten) ursächlich für den Anstieg der Rückstellungen. Die sonstigen Rückstellungen senken das Risiko zukünftiger Aufwendungen für zum Beispiel Steuerrückerstattungen.

<sup>11</sup> Zur geplanten Entwicklung der Pensions- und Beihilferückstellungen führt die gpaNRW im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ mehr aus.

### Schulden je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 43 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Es gibt nur eine Vergleichskommune mit höheren Schulden je Einwohner. 2017 erzielt die Stadt Waltrop den Maximalwert der Schulden je Einwohner. Prägend für die Schulden sind die Verbindlichkeiten. Beinahe 77 Prozent der Schulden sind auf diese zurückzuführen. Die Verbindlichkeiten betrachten wir daher im Folgenden genauer.

#### 1.3.5.1 Verbindlichkeiten

##### Verbindlichkeiten Stadt Waltrop in Tausend Euro 2014 bis 2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	41.850	38.266	37.537	34.542	32.330
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	114.465	117.961	118.290	118.670	117.255
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.569	1.263	1.419	1.213	1.615
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	146	338	489	375	340
Sonstige Verbindlichkeiten	1.842	1.648	1.824	1.994	1.754

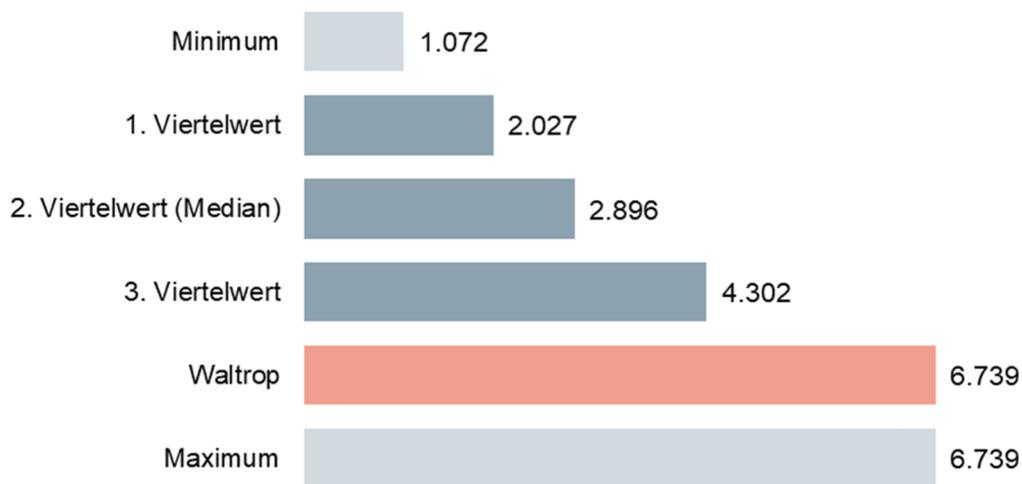
	2014	2015	2016	2017	2018
Erhaltene Anzahlungen	6.382	6.391	7.766	10.764	9.919
<b>Verbindlichkeiten gesamt</b>	<b>166.255</b>	<b>165.867</b>	<b>167.324</b>	<b>167.558</b>	<b>163.214</b>

72 Prozent der Verbindlichkeiten entfallen in 2018 auf Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung. Diese sind seit 2014 um 2,8 Mio. Euro angewachsen. Demgegenüber stehen die Investitionskredite. Der Stadt Waltrop ist es gelungen, diese um 9,5 Mio. Euro (-23 Prozent) zu senken. Sowohl die Investitions- als auch die Liquiditätskredite sind 2019 um 5,5 Mio. Euro weiter gesunken.

Um auch die im unterschiedlichen Maß ausgelagerten Verbindlichkeiten zu berücksichtigen, vergleichen wir die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner. Hierfür setzen wir die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabchluss in den interkommunalen Vergleich.

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2010 hat die gpaNRW die Daten aus dem Gesamtabchluss der Stadt Waltrop verwendet. Für die Jahre 2015 bis 2018 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfswise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

#### Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018\*



\* Die Tabelle 7 in der Anlage zeigt die Berechnung der Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune 2015 bis 2018

In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Waltrop hat mit Abstand den höchsten Wert je Einwohner. Hier schlägt der hohe Einfluss der städtischen Verbindlichkeiten durch: Über 80 Prozent der errechneten Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune gehen auf die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts zurück.

Wie bereits festgestellt, werden die Verbindlichkeiten maßgeblich von den Liquiditätskrediten geprägt. Dies spiegelt sich auch im interkommunalen Vergleich wider:

#### Verbindlichkeiten des Kernhaushalts in Euro 2018

Kennzahl	Waltrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Investitionskredite je Einwohner	1.105	6,65	601	987	1.233	2.193	43
Liquiditätskredite je Einwohner	4.008	0,00	17,99	592	1.534	4.008	43
Verbindlichkeiten je Einwohner	5.580	284	1.297	2.167	2.822	5.708	43

Mehr als ein Viertel der Städte im Vergleich haben höhere Investitionskredite je Einwohner als die Stadt Waltrop. Dass dennoch die Verbindlichkeiten je Einwohner nah am Maximalwert bestehen, ist somit auf die hohen Liquiditätskredite zurückzuführen. Erstmals zum Jahr 2018 konnten diese leicht verringert werden. Dennoch beinhalten vor allem kurzfristige Liquiditätskredite Zinsänderungsrisiken. Derzeit plant die Stadt Waltrop jedoch mit einer sinkenden Zinsbelastung (vgl. Kapitel Plan-Ergebnisse). Anders als bei Investitionskrediten wird mit Liquiditätskrediten kein Mehrwert geschaffen. Diese Verbindlichkeiten dienen lediglich der Finanzierung der laufenden Aufgabenerfüllung. Im folgenden Kapitel betrachten wir daher insbesondere die zukünftige Entwicklung der Liquiditätskredite genauer.

#### 1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

##### Salden der Finanzrechnung Stadt Waltrop in Tausend Euro 2019 bis 2023

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	816	-353	692	1.480	2.456
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-701	-7.007	2.813	5.180	2.194
<b>= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag</b>	<b>115</b>	<b>-7.360</b>	<b>3.505</b>	<b>6.660</b>	<b>4.650</b>

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-115	7.360	-3.505	-6.660	-4.650
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Die **Stadt Waltrop** plant neben den ausgeglichenen Ergebnishaushalten überwiegend auch mit einem positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Dieser kann zum Abbau der Liquiditätskredite genutzt werden. Jedoch nicht vollständig: Die ordentlichen Tilgungen der bestehenden Investitionskredite sind ebenfalls aus der laufenden Verwaltungstätigkeit zu finanzieren. Die Stadt plant, bis 2023 einen Überschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit von 5,1 Mio. Euro zu erwirtschaften. Dem stehen geplante Tilgungen von Investitionskrediten in Höhe von 13,4 Mio. Euro entgegen. Das bestehende Delta von 8,3 Mio. Euro könnte zu einem weiteren Anstieg der Liquiditätskredite führen. Jedoch muss man an dieser Stelle den positiven Saldo aus Investitionstätigkeit hinzuziehen. Hier plant die Stadt einen Überschuss von 2,5 Mio. Euro von 2019 bis 2023. Ohne den Fehlbetrag aus Investitionstätigkeit des Jahres 2020 würde der Überschuss deutlich höher ausfallen. Dieser Fehlbetrag wird durch die Aufnahme von Investitionskrediten gedeckt. Ab 2021 wirken sich hingegen die geplanten Einzahlungen aus Grundstücksverkäufen positiv aus. Diese Position wird bei den sonstigen Investitionseinzahlungen geplant. Mindernd wirkt sie sich aber bei den Liquiditätskrediten aus. Daneben übersteigen auch die Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen (u.a. die allgemeine Investitionspauschale) die geplanten Auszahlungen aus Investitionstätigkeit. Der hierdurch positive Saldo aus Investitionstätigkeit liegt 2021 bis 2023 bei insgesamt 10,2 Mio. Euro – die ordentlichen Kredittilgungen sind somit gedeckt. Nur im Jahr 2020 erhöhen sich aufgrund der laufenden Kredittilgung sowie des negativen Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit die Liquiditätskredite um 3,4 Mio. Euro. Realisiert sich die Haushaltsplanung, sinken die Liquiditätskredite ab 2021 wieder. Von 2019 bis 2023 vermindern sich die Kredite zur Liquiditätssicherung laut Haushaltsplanung insgesamt um vier Mio. Euro. 2023 bestehen nach derzeitiger Planung Liquiditätskredite in Höhe von knapp 113 Mio. Euro. Zum Zeitpunkt der Berichtserstellung zeichnet sich ab, dass die Liquiditätskredite bereits 2020 auf 113 Mio. Euro gesenkt werden können (Stand: Juli 2020). Die Investitionskredite sinken bis 2023 somit voraussichtlich auf unter 27 Mio. Euro.

Ein Teil der Einzahlungen aus Investitionstätigkeit, zum Beispiel erhaltene Anzahlungen für Zuwendungen oder Beiträge, wird die Liquidität der Stadt zu einem späteren Zeitpunkt wieder belasten. Zwar senkt die erhaltene und noch nicht eingesetzte allgemeine Investitionspauschale kurzfristig die notwendigen Liquiditätskredite. Aktiviert die Stadt die erhaltenen Anzahlungen bei einer Maßnahme, muss sie wiederum liquide Mittel für die Investition einsetzen. Diese können jedoch nur teilweise aus Investitionskrediten beschafft werden – die bereits verausgabte Investitionspauschale führt hingegen zu einem Anstieg der Liquiditätskredite.

### 1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

Die Höhe der Verbindlichkeiten und des Vermögens stehen üblicherweise in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden in der Regel durch Kreditaufnahmen finanziert. Kommunen, die in der Vergangenheit viel investiert haben, haben dadurch tendenziell höhere Verbindlichkeiten gegenüber einer Kommune die vergleichsweise wenig investiert hat, aufgebaut. Nicht durchgeführte Investitionen können hingegen zu geringeren Verbindlichkeiten führen.

Ein schlechter Zustand des Anlagevermögens deutet auf einen Sanierungsbedarf und damit auf anstehende Investitionsmaßnahmen hin. Absehbare Reinvestitionen müssen finanziert werden. Je schlechter der Zustand des Anlagevermögens ist, umso höher ist das Risiko zukünftiger Haushaltsbelastungen.

Als Indikator für den Zustand des Anlagevermögens zieht die gpaNRW die Altersstruktur heran. Die Altersstruktur schätzt die gpaNRW anhand der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad ein. Den Anlagenabnutzungsgrad errechnet sie aus Daten der Anlagenbuchhaltung. Dazu setzt die gpaNRW die Restnutzungsdauer der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

Die **Stadt Waltrop** investiert regelmäßig in ihr Anlagevermögen. Jedoch reichen die Investitionen nicht aus, um den altersbedingten Werteverzehr auszugleichen. 2014 bis 2018 werden durchschnittlich nur 61 Prozent der Abschreibungen wieder investiert. Somit ist der Wert des Anlagevermögens seit 2014 um 7,4 Mio. Euro gesunken. Auf die Gebäude und Straßen entfallen 61 Prozent des Anlagevermögens. Daher betrachten wir diese Positionen im Folgenden genauer.

#### Anlagenabnutzungsgrade Stadt Waltrop 2018

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16*		GND in Jahren	RND in Jahren	AAG in Prozent
	von	bis			
Verwaltungsgebäude	40	80	80	20	76
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80	27	66
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	80	27	66
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	40	80	80	17	79
Schulsporthallen	40	60	60	6	91
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	65	19	67
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	60	31	48

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer, AAG = Anlagenabnutzungsgrad;

\* NKF – Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensstände (Anlage 16 der VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW)

Die Stadt Waltrop hat für die Abschreibung der Vermögensgegenstände die maximale Gesamtnutzungsdauer gewählt. Dadurch wird der laufende Haushalt nur gering mit Abschreibungsaufwendungen belastet. Gleichzeitig steigt durch die lange Lebensdauer jedoch das Risiko ungeplanter Instandhaltungs- oder Instandsetzungsmaßnahmen. Dies kann wiederum zu einem ungeplanten Refinanzierungsbedarf führen.

Die gpaNRW nimmt lediglich eine bilanzielle Betrachtung des Vermögens vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad

abweichen. Jedoch ist ein hoher Anlagenabnutzungsgrad ein Indiz, dass der Vermögensgegenstand risikobehaftet ist. Durch die langen Gesamtnutzungsdauern wird ein hoher Anlagenabnutzungsgrad später erreicht. Dennoch fällt dieser in Waltrop eher hoch aus. Bis auf die Straßen und Wirtschaftswege haben alle Vermögensgegenstände durchschnittlich schon mehr als die Hälfte der prognostizierten Gesamtnutzungsdauer erreicht. Die Schulsporthallen haben sogar nur noch eine durchschnittliche Restnutzungsdauer von sechs Jahren.

Auch aufgrund der eher hohen Anlagenabnutzungsgrade steigt in den nächsten Jahren die geplante Investitionstätigkeit der Stadt Waltrop. 2019 und 2020 verdoppelt sich sogar die Investitionsauszahlungen gegenüber 2018. Die größten geplanten Maßnahmen sind der Bau einer weiteren Kindertagesstätte sowie der Ersatzbau einer Schule am ehemaligen Lutherbad. Der Ersatzbau wird durch Mittel aus dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz sowie „Gute Schule 2020“ finanziert. Investitionen in die Schulsporthallen sind mittelfristig nicht geplant. In die Schulsporthallen sind in den vergangenen Jahren umfangreiche Instandhaltungsmaßnahmen und energetische Sanierungen vorgenommen worden. Bisher ist jedoch nicht geprüft worden, ob die Sanierungen sich positiv auf die Restnutzungsdauern auswirken könnten. Hierdurch würde die bilanzielle Altersstruktur den tatsächlichen Zustand genauer abbilden.

In den letzten Jahren haben immer wieder außerplanmäßige Abschreibungen den Haushalt belastet. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass das Vermögen aus Sicht der Verwaltung bei der Eröffnungsbilanz zu hoch bewertet wurde. Dies wurde insbesondere in den Jahren 2014 und 2015 korrigiert. Auch dadurch sind viele noch genutzte Gebäude bereits vollständig abgeschrieben. Bisher hat die hohe Altersstruktur jedoch nicht dazu geführt, dass die Instandhaltungsrückstellungen signifikant gestiegen sind. Lediglich für das Rathaus und das Kulturforum hat die Stadt im höheren Umfang (595.000 Euro bzw. 427.000 Euro) Rückstellungen gebildet. Vertreter der Stadt Waltrop bezeichnen den Zustand des kommunalen Immobilienbestandes, auch aufgrund der erfolgten konsumtiven und investiven Baumaßnahmen, insgesamt als zufriedenstellend.

Deutlich anders stellt sich die bilanzielle Position der Straßen und Wirtschaftswege dar. Nach Anlagenabnutzungsgrad haben diese bisher noch nicht einmal die Hälfte der prognostizierten Gesamtnutzungsdauer erreicht. Aber auch hier gelingt es der Stadt nicht, den Werteverzehr durch Investitionen auszugleichen: Lediglich 37 Prozent der Abschreibungen wurden wieder investiert. Somit hat sich auch der Wert der Bilanzposition um 4,1 Mio. Euro reduziert. Im Haushalt gibt es keine Anhaltspunkte, dass der tatsächliche Erhaltungszustand vom bilanziellen Abnutzungsgrad abweicht: Die Instandhaltungsrückstellungen für Straßen und Wirtschaftswege wurden im gesamten Betrachtungszeitraum nicht erhöht und betragen seit 2015 1,3 Mio. Euro. Auch die Aufwendungen für geplante Instandhaltungen bleiben stabil. Die geplanten Investitionsmaßnahmen können zumindest teilweise durch Anliegerbeiträge gedeckt werden. Dies stärkt auch die Liquidität der Stadt Waltrop und verringert die notwendige Aufnahme von Investitionskrediten. Die letzte umfangreiche Bestandsaufnahme der Straßen ist zur Eröffnungsbilanz 2008 erfolgt. Im aktuellen Jahr 2020 wird eine erneute umfangreiche Inventur der Straßen durchgeführt. Hierbei werden auch die Zustandsklassen der Straßen überprüft. Die Ergebnisse der Inventur könnten sich auch auf die Bilanz auswirken und den Anlagenabnutzungsgrad verändern.

Es ist davon auszugehen, dass zumindest die städtischen Gebäude den Haushalt in den nächsten Jahren vermehrt belasten werden. Dies kann durch zusätzliche Instandhaltungen oder investive Maßnahmen geschehen. Für die Finanzierung könnten bisher nicht geplante Kreditaufnahmen (investiv und konsumtiv) notwendig werden.

## 1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Waltrop die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vorliegen. Zudem analysiert die gpaNRW, wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung der Verwaltung auswirkt. Des Weiteren betrachtet sie, wie die Kommune mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen und mit Fördermitteln umgeht.

### 1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

#### → **Feststellung**

Die Stadt Waltrop verfügt unterjährig über aktuelle Informationen zur Steuerung ihres Haushalts. Besteht die Gefahr, die Ziele des Haushaltssanierungsplans zu verfehlen, können die Entscheidungsträger rechtzeitig gegensteuern. Jedoch gelingt es der Stadt nicht, Jahres- und Gesamtabschlüsse rechtzeitig aufzustellen.

Eine Kommune sollte stets über aktuelle Informationen zur Haushaltssituation verfügen. Die gpaNRW hält es daher für wichtig, dass Kommunen die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung nach § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW, § 96 Abs. 1 GO NRW) einhalten.

Unabhängig hiervon sollten die Führungskräfte einer Kommune für ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert sein. Darauf aufbauend sollten die Organisationseinheiten der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister und der Kämmerin bzw. dem Kämmerer über den jeweiligen Teilplan berichten. Zudem sollten sie über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informiert sein.

Darüber hinaus sollte eine Bürgermeisterin bzw. ein Bürgermeister sowie eine Kämmerin bzw. ein Kämmerer den Verwaltungsvorstand und die politischen Entscheidungsträger über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung und über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informieren. Die Entscheidungsträger müssen in der Lage sein, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

Die **Stadt Waltrop** ist Teilnehmerin des Stärkungspaktes. Die Stadt hat damit eine unterjährige Berichtspflicht an die Bezirksregierung zur Umsetzung des Haushaltssanierungsplans. Der Bezirksregierung soll

- bis einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres die Haushaltssatzung mit den Anlagen angezeigt,
- der bestätigte Jahresabschluss bis zum 15. April angezeigt und

- im laufenden Haushaltsjahr zum 30. Juni zum Stand des Haushaltsanierungsplans berichtet

werden.

Diese Fristen werden jedoch nicht vollständig eingehalten. Während die Haushaltssatzung überwiegend rechtzeitig angezeigt wird, ist es der Stadt bisher nicht gelungen, die Frist für die Jahresabschlüsse einzuhalten. Die Stadt Waltrop weist darauf hin, dass die Jahresabschlüsse zwar nicht fristgerecht aufgestellt, jedoch mit Ausnahme von 2019 fristgerecht durch den Rat festgestellt wurden. Noch deutlicher fällt dies bei den Gesamtab schlüssen aus: Bisher hat die Stadt lediglich einen bestätigten Gesamtab schluss für 2010. Durch eine Maßnahme im Haushaltssanierungsplan wurden die Aufwendungen zur Aufstellung der Gesamtab schlüsse gestrichen. Zum einen durch Personalabbau und zum anderen durch verminderte Beratungsleistungen. Dadurch liegen der Stadt nicht alle Informationen vor, die ein Gesamtab schluss bereithält. Weiterführende Angaben zum Umgang mit den Beteiligungen macht die gpaNRW im Teilbericht „Beteiligungen“.

Unterjährig überwacht die Stadt die Haushaltsausführung mit einem Finanzcontrolling. Hiermit wird die Zielerreichung des HSP überwacht. Aber auch größere Investitionsmaßnahmen werden kontrolliert. Dem Stadtrat wird anlassbezogen zu wichtigen Investitionsmaßnahmen sowie Ertrags- und Aufwandspositionen berichtet. Hierbei erstellt die Stadtverwaltung eine Prognose zum Jahresende. Ergibt sich eine Verschlechterung zum beschlossenen HSP, werden Kompensationsmaßnahmen vorgelegt. Im Zuge der Corona-Pandemie hat der Kämmerer aus diesem Grund Vorgaben zur Haushaltsbewirtschaftung erlassen. Demnach können Investitionen weitergeführt werden. Noch nicht begonnene Projekte und Beschaffungen müssen hingegen auf ihre Notwendigkeit überprüft werden.

Das Finanzberichtswesen erfolgt zentral durch den Fachbereich Finanzen. Die Fachbereiche stellen hierfür Informationen zur Haushaltsausführung zur Verfügung.

## 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

### → Feststellung

Der Stadt Waltrop gelingt es nur in einigen Jahren, Aufwandssteigerungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Die beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen reichen nicht für die steigenden Aufwendungen der sozialen Pflichtaufgaben aus. Zudem hängt die positive Haushaltsplanung stark von nicht beeinflussbaren Ertragspositionen ab. Sollten diese geringer ausfallen als geplant, muss die Stadt dies durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen ausgleichen.

Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine Kommune sollte daher durch (Konsolidierungs-)Maßnahmen ihren Haushalt entlasten. So kann sie eigene Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG sowie um Sondereffekte.

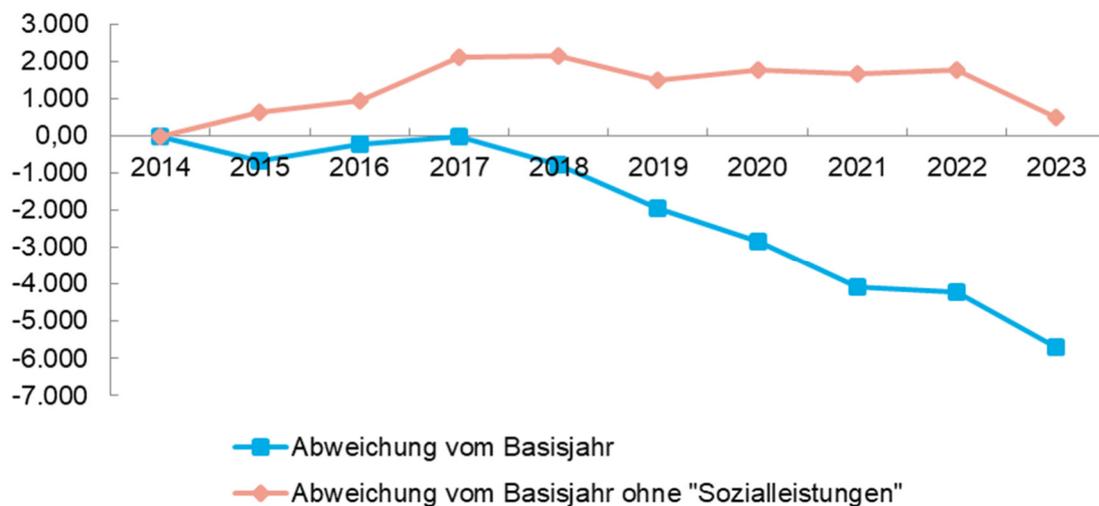
Die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe haben einen maßgeblichen Einfluss auf die Jahresergebnisse. Diese Positionen stehen im Zusammenhang mit der Finanzierung sozialer Leistungen und können von der Stadt nur eingeschränkt beeinflusst werden. Die gpaNRW stellt deshalb das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar.

Als Sondereffekte in der **Stadt Waltrop** bereinigt die gpaNRW unter anderem

- die Zuführung zu Pensionsrückstellungen aufgrund einer umgestellten Sterbetafel,
- die Aufwendungen für Währungsswaps sowie
- Zuführungen zu Instandhaltungs- und sonstigen Rückstellungen.

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2014 entwickeln. Die Tabellen acht bis zehn der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

#### Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Waltrop in Tausend Euro 2014 bis 2023



Bis 2018 Ist-Zahlen, ab 2019 Plan-Zahlen

Das Basisjahr 2014 wird in der Grafik als Ausgangspunkt mit Null Euro dargestellt. Die weiteren bereinigten Jahresergebnisse sind als Differenz zum Basisjahr dargestellt.

Wir betrachten zunächst die bereinigten Jahresergebnisse mit Sozialleistungen (blauer Graph). Der Stadt Waltrop gelingt es überwiegend nicht, Aufwandssteigerungen aus eigener Kraft auszugleichen. Aufwandssteigerungen ergeben sich aus der allgemeinen Preissteigerung, Besoldungs- und Tarifierhöhungen oder nicht vollständig gegenfinanzierten Transferaufwendungen. Lediglich in den Jahren 2016 und 2017 gelingt es der Stadt, sich dem Wert des Basisjahres wieder anzugleichen. Die Stadt Waltrop hat in ihrem Haushaltssanierungsplan verschiedene Konsolidierungsmaßnahmen beschlossen und teilweise auch schon umgesetzt. Unter anderem finden sich folgende Maßnahmen:

- Konsolidierung der Personalaufwendungen, unter anderem durch Stelleneinsparungen und Wiederbesetzungssperren,
- Optimierung der Beteiligungsstruktur durch Nutzung von steuerlichen Querverbänden,
- Generierung von Erträgen aus Netzentgelten sowie
- der Verkauf des Straßenlaternennetzes.

Maßnahmen wie die Erträge aus Netzentgelten werden erst in den nächsten Jahren ihre volle Wirkung entwickeln. So betreibt die Stadtwerke Waltrop GmbH & Co. KG mit ihren weiteren Beteiligungen neben dem Stromnetz ab 2019 auch das Gasnetz. Die Netzentgelte für das Gasnetz werden voraussichtlich erst ab 2021 an die Stadt fließen.

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ ist die Abweichung 2018 zum Basisjahr rund 2,9 Mio. Euro positiver (roter Graph). Die herausgerechneten Positionen haben daran folgenden Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: 0,2 Mio. Euro
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 2,7 Mio. Euro

Die „Sozialleistungen“ wirken sich vor allem in den bereinigten Jahresergebnissen 2015 und 2018 deutlich aus. So gelingt es der Stadt nicht, die gestiegenen Aufwendungen im Produktbereich 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Besonders belastend erweisen sich in diesem Bereich die Kindertagesstätten sowie die Hilfen zur Erziehung<sup>12</sup>. Auch bis 2023 rechnet die Stadt mit durchschnittlichen Steigerungen von 2,9 Prozent jährlich.

Lässt man die „Sozialleistungen“ bei der Betrachtung außen vor, werden die übrigen Aufwandssteigerungen ausgeglichen. Dies zeigt sich auch in der mittelfristigen Finanzplanung: Können die Aufwandssteigerungen ab 2020 in der Gesamtbetrachtung nicht ausgeglichen werden, so entwickelt sich der Graph ohne die „Sozialleistungen“ konstant. Durch die fortgeführte Konsolidierung gelingt es der Stadt Waltrop, die allgemeinen Aufwandssteigerungen auszugleichen. Für die „Sozialleistungen“ reichen die Bemühungen jedoch nicht aus. Tatsächlich entwickeln sich die beiden Graphen der bereinigten Jahresergebnisse seit 2017 immer weiter auseinander. Die negative Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse zeigt, was auch im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ bereits festgestellt wurde: Die Verbesserung in der Haushaltsplanung ist vor allem auf steigende Ertragspositionen zurückzuführen, die die Stadt Waltrop nicht beeinflussen kann.

<sup>12</sup> vgl. Teilbericht „Hilfe zur Erziehung“

Als problematisch könnten sich die festgestellten Risiken in der Haushaltsplanung erweisen. Fallen die Steuererträge schwächer aus als geplant, könnte dies die ausgeglichen geplanten Jahresergebnisse gefährden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Waltrop sollte den Weg der Haushaltskonsolidierung fortsetzen. Es sollte eine regelmäßige Aufgabenkritik erfolgen, die auch den Umfang von Pflichtaufgaben prüft.

### 1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

Durch die Wahl der Hebesätze kann die Kommune die Höhe ihrer Steuererträge unmittelbar beeinflussen.

Die **Stadt Waltrop** nutzt die Hebesätze, um ihre Ziele im Stärkungspakt Stadtfinanzen zu erreichen. Die aus der Überschreitung der fiktiven Hebesätze erzielten Erträge bleiben in voller Höhe bei der Stadt Waltrop. Sie werden weder bei den Schlüsselzuweisungen noch bei der zu zahlenden Kreisumlage angerechnet. Zum Haushaltsjahr 2013 hat sie die Hebesätze deutlich angehoben (Grundsteuer A: + 230 Punkte; Grundsteuer B: + 200 Punkte; Gewerbesteuer: + 35 Punkte). 2014 wurde die Grundsteuer B um weitere 50 Hebesatzpunkte erhöht. Eine ursprünglich anvisierte Erhöhung auf 825 von Hundert ab 2016 konnte durch andere Konsolidierungsmaßnahmen ersetzt werden. Dieses Vorgehen entspricht den Grundsätzen der Finanzmittelbeschaffung gem. § 77 GO NRW.

Im Vergleich positioniert sich die Stadt Waltrop mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

#### Hebesätze im Vergleich 2019 (Angabe in von Hundert)

	Stadt Waltrop	Kreis Recklinghausen*	Regierungsbezirk Münster	gleiche Größenklasse**	fiktive Hebesätze GFG
Grundsteuer A	460	425	284	297	223
Grundsteuer B	700	766	579	548	443
Gewerbesteuer	495	509	453	414	418

\* gewogener Mittelwert

\*\* kreisangehörige Gemeinden mit 25.000 bis unter 60.000 Einwohnern

### 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

Eine Kommune kann Aufwendungen im Ergebnisplan und Auszahlungen im Finanzplan unter bestimmten Voraussetzungen auf das nachfolgende Haushaltsjahr übertragen (Ermächtigungsübertragung).

→ **Feststellung**

Die Stadt hat keine Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen getroffen. Auch ohne die konkrete Absicht, dieses Instrument nutzen zu wollen, ist eine solche Regelung vom Gesetzgeber vorgesehen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Waltrop überträgt keine Ermächtigungen für Auszahlungen und Aufwendungen ins Folgejahr. Dies fördert die Haushaltsgrundsätze der Transparenz und Klarheit. Die veranschlagten Aufwendungen und Auszahlungen plant die Stadt unter Berücksichtigung der Budgetierung in ausreichender Höhe.

Eine Kommune sollte ihre Aufwendungen sowie ihre Ein- und Auszahlungen in ihrer voraussichtlich dem Haushaltsjahr zuzurechnenden Höhe planen. Die jeweiligen Ansätze sollten Kommunen sorgfältig schätzen, soweit sie sie nicht errechnen können. Diese allgemeinen Planungsgrundsätze sind in § 11 Abs. 1 KomHVO NRW geregelt.

Eine Kommune hat nach § 22 Abs. 1 KomHVO NRW Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen zu regeln.

Die **Stadt Waltrop** hat keine Regelungen gemäß § 22 Abs. 1 KomHVO NRW über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen beschlossen. Übertragungen von Ermächtigungen über den § 86 GO NRW (Übertragung von Kreditermächtigungen) hinaus wären somit rechtswidrig. Die Stadt überträgt jedoch keine Ermächtigungen ins Folgejahr, weder konsumtiv noch investiv.

→ **Empfehlung**

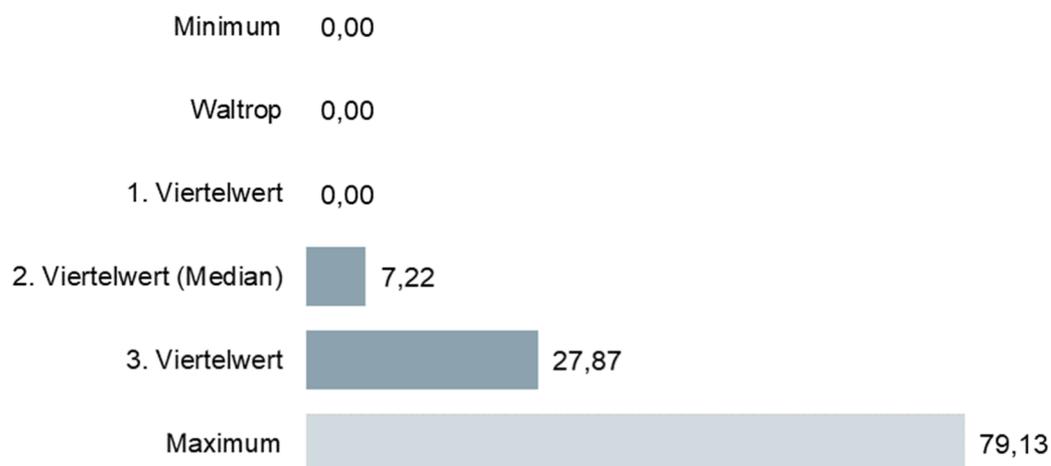
Plant die Stadt Waltrop, das Instrument der Ermächtigungsübertragungen zu nutzen, sollte sie vorher Regelungen gem. § 22 Abs. 1 KomHVO NRW festlegen.

**Ordentliche Aufwendungen Stadt Waltrop 2014 bis 2018**

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	61.739	62.289	68.655	71.965	74.555
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Ansaterhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	61.739	62.289	68.655	71.965	74.555
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	64.045	70.083	70.501	73.650	76.675
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>103,73</b>	<b>112,51</b>	<b>102,69</b>	<b>102,34</b>	<b>102,84</b>

Die Stadt Waltrop hat seit 2014 mehr Aufwendungen geleistet als sie in den jeweiligen Haushaltsplänen veranschlagt hatte. Die Mehraufwendungen sind jedoch über die Deckungsfähigkeit durch Mehrerträge (vgl. § 21 KomHVO NRW) gedeckt.

### Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2018

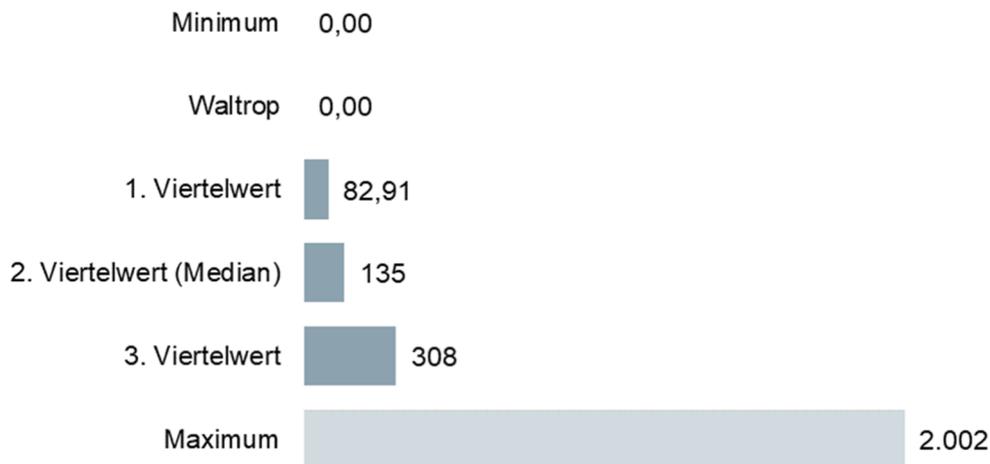


In den interkommunalen Vergleich sind 42 Werte eingeflossen. Wie die Stadt Waltrop übertragen über 25 Prozent der mittleren kreisangehörigen Städte keine Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen ins Folgejahr. Dadurch gewinnt der jährliche Haushaltsplanungsprozess an Bedeutung: Die vom Rat festgelegten Budgets werden nicht im Jahresverlauf durch Ermächtigungsübertragungen erweitert.

### Investive Auszahlungen Stadt Waltrop 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	3.882	4.897	11.211	8.611	11.326
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	3.882	4.897	11.211	8.611	11.326
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	2.575	2.439	6.335	3.176	6.485
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>66,33</b>	<b>49,81</b>	<b>56,51</b>	<b>36,89</b>	<b>57,26</b>

## Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 43 Werte eingeflossen. Auch im investiven Bereich überträgt die Stadt Waltrop keine Ermächtigungen für Auszahlungen in das Folgejahr. Die Stadt plant die Auszahlungen für Investitionen in ausreichender Höhe. Tatsächlich wird im Schnitt der Jahre 2014 bis 2018 nur 53 Prozent des Ansatzes in Anspruch genommen. Dies ist nach Auskunft der Stadt neben der hohen Auslastung im Baugewerbe auch auf die fehlenden Kapazitäten in der Verwaltung zurückzuführen: Durch die gestiegene Bautätigkeit (unter anderem durch das „Gute Schule 2020“-Paket) können nicht alle Vorhaben im geplanten Zeitraum umgesetzt werden. Grundsätzlich dürfen nach § 13 Abs. 2 KomHVO NRW Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus der Planung muss auch ein Bauzeitplan hervorgehen. Die Veranschlagung im Finanzplan soll den Bauzeitplan widerspiegeln. Bisher wird dies nur für umfangreiche Baumaßnahmen gemacht.

### → Empfehlung

Die Stadt Waltrop sollte nur die tatsächlich im Planungszeitraum zu erwartenden Auszahlungen im Haushaltsplan zu veranschlagen. Die Haushaltsplanung der Investitionsauszahlungen sollte insbesondere für das erste Planjahr nach den Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO überprüft werden.

Ab 2019 steigt nach Auskunft der Stadtverwaltung der Grad der Inanspruchnahme an. Die geplanten Investitionsauszahlungen werden beinahe vollständig in Anspruch genommen. Ausführungen zum Bauinvestitionscontrolling finden sich auch im Teilbericht „Vergabewesen“.

Dadurch, dass keine Ermächtigungsübertragungen zu den Ansätzen der Haushaltsplanung hinzukommen, ist auch die haushaltsrechtliche Finanzierung jederzeit gesichert. Die in der Haushaltssatzung geplanten Ansätze reichen aus. Auch dies fördert die Transparenz im Haushalt.

## 1.4.4 Fördermittelmanagement

Fördermittel erweitern den Handlungs- und Entscheidungsspielraum einer Kommune. Ein gezielter Einsatz von Fördermitteln leistet einen positiven Beitrag zur Haushaltssituation. Eine Kommune kann mit Fördermitteln Investitionen auch bei einer angespannten Haushaltslage realisieren und ihren Eigenanteil mindern.

Dazu muss sie erfolgreich Fördermittel akquirieren und Rückforderungen von Fördermitteln vermeiden.

### 1.4.4.1 Fördermittelakquise

#### → Feststellung

Die Stadt Waltrop hat keine strategischen Festlegungen zur Fördermittelakquise schriftlich fixiert. Durch eine Aufgabenverteilung auf nur wenige Mitarbeiter besteht trotzdem ein hohes Wissen um das Fördermittelmanagement. Schriftlich ausformulierte Anweisungen und teilweise standardisierte Prozesse könnten den Ablauf weiter verbessern.

Eine Kommune sollte strategische Festlegungen haben, die eine erfolgreiche Fördermittelakquise unterstützen. Dazu sollte sie die Fördermittelrecherche standardisiert im Prozess der Planung von Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen vorsehen. Sie sollte einen Überblick über mögliche Förderungen haben und verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche nutzen. Zudem sollte sie einen Überblick über die förderfähigen Maßnahmen der eigenen Verwaltung haben, um diese bei Bedarf zu kombinieren.

Die **Stadt Waltrop** vermindert regelmäßig ihre Haushaltsbelastung durch die Inanspruchnahme von Fördermitteln. 2018 konnte sie so 78 Prozent ihrer investiven Auszahlungen durch Investitionszuwendungen decken (investive Fördermittelquote). Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 erreicht die Stadt sogar eine investive Fördermittelquote von 94 Prozent. Dies ist zwar auch auf eine eher geringe Investitionstätigkeit und damit niedrige Investitionsauszahlungen zurückzuführen (vgl. Kapitel „Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen“). Dennoch ist es ein Indiz dafür, dass die Stadt regelmäßig eine Belastungsverminderung durch Fördermittel anstrebt und realisiert.

Die Stadt Waltrop hat keine schriftlichen Verfahrensabläufe zur Fördermittelakquise festgelegt. Somit sind auch strategische Ziele zur Fördermittelakquise oder Zuständigkeiten nicht schriftlich fixiert. Das Fördermittelmanagement läuft jedoch unter der Maßgabe, den Eigenanteil der Stadt, investiv wie konsumtiv, möglichst gering zu halten. Die Fördermittelakquise in Waltrop ist auf die Dezernate zwei und drei aufgeteilt. Ein Großteil der Fördermittel wird über zwei Mitarbeiter abgewickelt. Bei der Wirtschaftsförderung ist sowohl das zentrale Fördermittelmanagement als auch die Fördermittelakquise für den Bereich Städtebau angesiedelt. Spezielle Förderprogramme für Jugend und Schule verwaltet der zuständige Fachbereich selbst. Eine Gesamtübersicht über das Thema Fördermittel hat der Kämmerer.

Da die Fördermittelverwaltung je Dezernat zentral organisiert ist, verfügen die Mitarbeiter über hohe Erfahrungswerte. Sie haben sowohl Kenntnisse über förderfähige Maßnahmen in ihrem Dezernat als auch über die Informationsquellen für mögliche Fördermittel. Somit kommt es auskunftsgemäß auch zu keinen Problemen bei der Fördermittel-Antragsstellung. Dieses Wissen

besteht jedoch nur personenbezogen. Die Stadt hat auch hier keine standardisierten Verfahrensabläufe für den Prozess der Fördermittelakquise festgelegt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Waltrop sollte strategische Vorgaben für die Fördermittelakquise schriftlich fixieren. Auf diese Weise wird ein einheitliches Vorgehen und damit hilfreiche Standards auch im Falle von Personalfuktuation gewährleistet.

#### 1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Den Entscheidungsträgern in Rat und Verwaltung wird anlassbezogen zu Fördermittelmaßnahmen berichtet. Die Auflagen und Förderbestimmungen werden bei der für die Beantragung zuständigen Stelle verwaltet. Bisher konnten Rückforderungen überwiegend vermieden werden.

Die Rückforderung von Fördermitteln sollte eine Kommune vermeiden, indem sie die Förderbestimmungen und Auflagen aus dem Förderbescheid umsetzt. Dazu sollte sie ein Fördercontrolling etablieren, das auch nach Projektabschluss die Einhaltung der Förderbedingungen gewährleistet und Entscheidungsträger anlassbezogen über die Förderprojekte informiert.

Um Rückzahlungen von Fördermitteln zu vermeiden, halten die Fachbereiche der **Stadt Waltrop** innerhalb ihrer Organisationseinheit die Förderbedingungen, -auflagen und -fristen nach. In den vergangenen zehn Jahren ist es dadurch nur im Bereich der Städtebauförderung zu einer teilweisen Rückforderung von Fördermitteln gekommen. Bei der Maßnahme wurden nicht förderfähige Kosten abgerechnet. Um die Rückzahlung von Fördermitteln zu vermeiden, werden auch Zweckbindungen in den Förderakten festgehalten. Bisher werden die Zweckbindungen nicht in der Anlagenbuchhaltung zu hinterlegen. Auch im konsumtiven Förderbereich gibt es keine zentrale Zugriffsmöglichkeit auf die Förderbestimmungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Waltrop sollte Verfahrensabläufe rund um das Fördermittelmanagement schriftlich fixieren. Auflagen und Förderbestimmungen sollten in einer zentralen Datei oder Datenbank festgehalten werden. Das Ziel sollte sein, die Vorgänge und die Fördermittelaufgaben weniger personengebunden festzuhalten.

Die Stadt Waltrop hat durch die relativ zentrale Struktur jederzeit einen Überblick über die laufenden Förderprojekte innerhalb des zuständigen Dezernats. Der Kämmerer erhält zusätzlich unregelmäßig zu wichtigen Förderprojekten einen Bericht. Zu umfangreichen Projekten, die oftmals auch mit Fördermitteln gefördert werden, wird dem Stadtrat anlassbezogen berichtet (vgl. Kapitel „Informationen zur Haushaltssteuerung“).

## 1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Haushaltssituation**

	Feststellung	Seite
<b>Haushaltsstatus</b>		
F1	Die Stadt Waltrop unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie ist pflichtige Teilnehmerin im Stärkungspakt Stadtfinanzen. Somit ist die Stadt in ihrer kommunalen Selbstverwaltung und Handlungsfähigkeit eingeschränkt.	41
<b>Ist-Ergebnisse</b>		
F2	Seit 2016 erwirtschaftet die Stadt Waltrop positive Jahresergebnisse. Bisher gelingt der Haushaltsausgleich nur mit der Konsolidierungshilfe des Landes. Bereinigt um konjunkturelle Effekte und die Konsolidierungshilfe ist der Haushalt strukturell jedoch weiterhin nicht ausgeglichen.	43
<b>Plan-Ergebnisse</b>		
F3	Die Stadt Waltrop plant bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums 2023 mit positiven Jahresergebnissen. Die Ziele des Stärkungspaktgesetzes und des Haushaltssanierungsplans werden somit erfüllt. In der Planung der Versorgungsaufwendungen besteht ein zusätzliches Risiko. Dieses behebt die Stadt ab der Haushaltsplanung 2021.	46
<b>Eigenkapital</b>		
F4	Die Stadt Waltrop verfügt über kein positives Eigenkapital mehr. Sie ist mit aktuell rund 38 Mio. Euro überschuldet. Durch die positiven Jahresergebnisse ab 2016 ist es der Stadt gelungen, einen weiteren Anstieg der Überschuldung zu stoppen. Dennoch ist nicht absehbar, wann diese überwunden sein wird.	50
<b>Schulden und Vermögen</b>		
F5	Die Schulden der Stadt Waltrop begrenzen den kommunalen Handlungsspielraum. Vor allem die sehr hohen Liquiditätskredite von etwa 111 Mio. Euro schränken die Stadt ein. Die Altersstruktur der Gebäude könnte in Zukunft zu einem Refinanzierungsbedarf führen.	52

**Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Haushaltssteuerung**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Haushaltssteuerung</b>					
F1	Die Stadt Waltrop verfügt unterjährig über aktuelle Informationen zur Steuerung ihres Haushalts. Besteht die Gefahr, die Ziele des Haushaltssanierungsplans zu verfehlen, können die Entscheidungsträger rechtzeitig gegensteuern. Jedoch gelingt es der Stadt nicht, Jahres- und Gesamtabschlüsse rechtzeitig aufzustellen.	59			
F2	Der Stadt Waltrop gelingt es nur in einigen Jahren, Aufwandssteigerungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Die beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen reichen nicht für die steigenden Aufwendungen der sozialen Pflichtaufgaben aus. Zudem hängt die positive Haushaltsplanung stark von nicht beeinflussbaren Ertragspositionen ab. Sollten diese geringer ausfallen als geplant, muss die Stadt dies durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen ausgleichen.	60	E2	Die Stadt Waltrop sollte den Weg der Haushaltskonsolidierung fortsetzen. Es sollte eine regelmäßige Aufgabenkritik erfolgen, die auch den Umfang von Pflichtaufgaben prüft.	63
F3	Die Stadt hat keine Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen getroffen. Auch ohne die konkrete Absicht, dieses Instrument nutzen zu wollen, ist eine solche Regelung vom Gesetzgeber vorgesehen.	63			
F4	Die Stadt Waltrop überträgt keine Ermächtigungen für Auszahlungen und Aufwendungen ins Folgejahr. Dies fördert die Haushaltssätze der Transparenz und Klarheit. Die veranschlagten Aufwendungen und Auszahlungen plant die Stadt unter Berücksichtigung der Budgetierung in ausreichender Höhe.	64	E4.1	Plant die Stadt Waltrop, das Instrument der Ermächtigungsübertragungen zu nutzen, sollte sie vorher Regelungen gem. § 22 Abs. 1 KomHVO NRW festlegen.	64
			E4.2	Die Stadt Waltrop sollte nur die tatsächlich im Planungszeitraum zu erwartenden Auszahlungen im Haushaltsplan zu veranschlagen. Die Haushaltsplanung der Investitionsauszahlungen sollte insbesondere für das erste Planjahr nach den Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO überprüft werden.	66
F5	Die Stadt Waltrop hat keine strategischen Festlegungen zur Fördermittelakquise schriftlich fixiert. Durch eine Aufgabenverteilung auf nur wenige Mitarbeiter besteht trotzdem ein hohes Wissen um das Fördermittelmanagement. Schriftlich ausformulierte Anweisungen und teilweise standardisierte Prozesse könnten den Ablauf weiter verbessern.	67	E5	Die Stadt Waltrop sollte strategische Vorgaben für die Fördermittelakquise schriftlich fixieren. Auf diese Weise wird ein einheitliches Vorgehen und damit hilfreiche Standards auch im Falle von Personalfuktuation gewährleistet.	68

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Den Entscheidungsträgern in Rat und Verwaltung wird anlassbezogen zu Fördermittelmaßnahmen berichtet. Die Auflagen und Förderbestimmungen werden bei der für die Beantragung zuständigen Stelle verwaltet. Bisher konnten Rückforderungen überwiegend vermieden werden.	68	E6	Die Stadt Waltrop sollte Verfahrensabläufe rund um das Fördermittelmanagement schriftlich fixieren. Auflagen und Förderbestimmungen sollten in einer zentralen Datei oder Datenbank festgehalten werden. Das Ziel sollte sein, die Vorgänge und die Fördermittelaufgaben weniger personen- gebunden festzuhalten.	68

**Tabelle 3: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018**

Kennzahlen	Waltrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>							
Aufwandsdeckungsgrad	101	91,93	98,66	101	103	114	43
Eigenkapitalquote 1	-13,36	-29,11	9,09	22,11	38,07	65,26	43
Eigenkapitalquote 2	8,68	-11,32	34,62	53,05	67,16	80,11	43
Fehlbetragsquote	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
<b>Vermögenslage</b>							
Infrastrukturquote	22,63	0,04	27,92	34,08	40,03	59,83	43
Abschreibungsintensität	6,13	3,29	5,91	6,94	8,44	14,23	43
Drittfinanzierungsquote	62,13	35,67	47,72	53,17	61,28	82,82	42
Investitionsquote	101	30,37	68,80	99,88	145	305	43
<b>Finanzlage</b>							
Anlagendeckungsgrad 2	35,00	32,50	72,92	87,94	94,00	120	41
Liquidität 2. Grades	18,94	6,98	28,32	49,32	121	610	41
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	33,21	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	24,72	1,26	4,77	8,66	14,53	24,72	41

Kennzahlen	Waltrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Zinslastquote	2,24	0,06	0,78	1,36	1,76	2,78	43
<b>Ertragslage</b>							
Netto-Steuerquote	42,68	28,35	51,97	56,64	61,37	73,79	42
Zuwendungsquote	36,26	5,87	13,71	16,95	23,87	38,68	43
Personalintensität	19,32	8,22	18,83	21,49	22,71	26,72	43
Sach- und Dienstleistungsintensität	16,49	7,16	13,72	16,26	17,73	26,28	43
Transferaufwandsquote	47,51	39,37	43,17	46,57	48,67	74,37	43

Die Fehlbetragsquote berechnet die gpaNRW nur, wenn eine Kommune tatsächlich einen Fehlbetrag ausweist. Weist sie einen Überschuss aus, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.

Dynamischer Verschuldungsgrad: Bei Kommunen, die einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweisen oder die keine Effektivverschuldung haben, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.

Die Aussagekraft des Vergleichs beider Kennzahlen ist insofern eingeschränkt und führt zu Fehlinterpretationen. Aus diesem Grund weist die gpaNRW keinen Vergleich bei diesen beiden Kennzahlen aus.

**Tabelle 4: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Stadt Waltrop in Tausend Euro 2014 bis 2018**

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-3.516	-6.769	259	364	117	
Gewerbesteuern (4013)	6.773	7.033	7.952	8.911	10.134	8.160
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	11.325	12.490	12.748	13.443	14.133	12.828
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	758	882	899	1.137	1.481	1.031
Ausgleichsleistungen (405)	1.176	1.238	1.260	1.324	1.343	1.268
Schlüsselzuweisungen (4111)	13.760	14.264	15.180	15.485	16.846	15.107

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag (4181)	0	0	0	0	0	0
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz (4131)	3.255	3.255	3.255	2.604	1.953	
<b>Summe der Erträge</b>	<b>37.047</b>	<b>39.161</b>	<b>41.293</b>	<b>42.905</b>	<b>45.890</b>	<b>38.395</b>
Steuerbeteiligungen (534)	851	1.216	1.328	1.257	1.208	1.172
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	14.622	15.150	15.547	16.856	17.079	15.851
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>15.473</b>	<b>16.366</b>	<b>16.875</b>	<b>18.113</b>	<b>18.287</b>	<b>17.023</b>
<b>Saldo</b>	<b>21.574</b>	<b>22.795</b>	<b>24.418</b>	<b>24.791</b>	<b>27.603</b>	<b>21.372</b>

**Tabelle 5: Eigenkapital Stadt Waltrop in Tausend Euro 2014 bis 2018**

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	0	0	0	0	0
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	31.682	38.656	38.395	37.992	38.249
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>-31.682</b>	<b>-38.656</b>	<b>-38.395</b>	<b>-37.992</b>	<b>-38.249</b>
Sonderposten für Zuwendungen	36.788	36.625	35.865	34.830	38.827
Sonderposten für Beiträge	26.248	25.516	25.626	24.882	24.269
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>31.354</b>	<b>23.485</b>	<b>23.096</b>	<b>21.721</b>	<b>24.847</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>279.502</b>	<b>282.980</b>	<b>284.590</b>	<b>283.822</b>	<b>286.324</b>

**Tabelle 6: Schulden Stadt Waltrop in Tausend Euro 2014 bis 2018**

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	41.850	38.266	37.537	34.542	32.330
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	114.465	117.961	118.290	118.670	117.255
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.569	1.263	1.419	1.213	1.615
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	146	338	489	375	340
Sonstige Verbindlichkeiten	1.842	1.648	1.824	1.994	1.754
Erhaltene Anzahlungen	6.382	6.391	7.766	10.764	9.919
<b>Verbindlichkeiten</b>	<b>166.255</b>	<b>165.867</b>	<b>167.324</b>	<b>167.558</b>	<b>163.214</b>
Rückstellungen	41.391	44.294	45.284	46.543	50.232
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	0	0	0	0
<b>Schulden</b>	<b>207.646</b>	<b>210.161</b>	<b>212.608</b>	<b>214.101</b>	<b>213.445</b>

**Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Stadt Waltrop in Tausend Euro 2015 bis 2018**

Grunddaten Kernhaushalt	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	165.867	167.324	167.558	163.214
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0	0

Grunddaten Kernhaushalt	2015	2016	2017	2018
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	8.616	7.961	7.317	6.689
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	911	1.147	681	690
Forderungen gegenüber Sondervermögen	185	135	113	141
<b>Grunddaten Beteiligungen*</b>				
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	39.429	42.072	38.361	41.445
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	nein	nein	nein	nein
Wenn ja, in welcher Höhe?	0	0	0	0
<b>Verbindlichkeiten Konzern Kommune</b>	<b>195.584</b>	<b>200.154</b>	<b>197.808</b>	<b>197.138</b>

\*In die Berechnung eingeflossen sind die Verbindlichkeiten der Ver- und Entsorgungsbetrieb Waltrop AöR, der Stadtentwicklungsgesellschaft, der Waltroper Vermögensgesellschaft mbH, der Stadtwerke Waltrop und Stadtwerke Waltrop Netz, des Parkfestbetriebs, des optierten Regiebetriebs, der Bädergesellschaft Waltrop mbH sowie der Stadtwerke Waltrop Netz Verwaltung GmbH.

**Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Waltrop in Tausend Euro 2014 bis 2023**

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Jahresergebnis</b>	-3.516	-6.769	259	364	117	573	438	271	1.384	1.146
Gewerbesteuer	6.773	7.033	7.952	8.911	10.134	9.000	9.297	9.650	9.920	10.188
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	11.325	12.490	12.748	13.443	14.133	13.816	14.460	15.009	15.820	16.674
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	758	882	899	1.137	1.481	1.296	1.554	1.588	1.622	1.656
Ausgleichsleistungen	1.176	1.238	1.260	1.324	1.343	1.327	1.429	1.488	1.529	1.580
Schlüsselzuweisungen vom Land	13.760	14.264	15.180	15.485	16.846	17.829	18.381	19.649	20.337	21.171

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	3.255	3.255	3.255	2.604	1.953	1.302	651	0	0	0
Allgemeine Umlagen vom Land	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Summe der Erträge</b>	<b>37.047</b>	<b>39.161</b>	<b>41.293</b>	<b>42.905</b>	<b>45.890</b>	<b>44.571</b>	<b>45.772</b>	<b>47.385</b>	<b>49.228</b>	<b>51.269</b>
Gewerbesteuerumlage	393	569	555	582	619	636	657	682	701	720
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	459	646	773	675	589	817	204	204	0	0
Allgemeine Kreisumlage	14.622	15.150	15.547	16.856	17.079	16.420	17.235	17.725	18.505	19.311
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>15.473</b>	<b>16.366</b>	<b>16.875</b>	<b>18.113</b>	<b>18.287</b>	<b>17.873</b>	<b>18.096</b>	<b>18.611</b>	<b>19.206</b>	<b>20.031</b>
<b>Saldo der Bereinigungen</b>	<b>21.574</b>	<b>22.795</b>	<b>24.418</b>	<b>24.791</b>	<b>27.603</b>	<b>26.698</b>	<b>27.677</b>	<b>28.774</b>	<b>30.022</b>	<b>31.238</b>
Saldo der Sondereffekte	-682	-4.496	457	0	-2.318	210	0	0	0	0
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-24.408</b>	<b>-25.069</b>	<b>-24.616</b>	<b>-24.427</b>	<b>-25.169</b>	<b>-26.335</b>	<b>-27.239</b>	<b>-28.503</b>	<b>-28.638</b>	<b>-30.091</b>
Abweichung vom Basisjahr	0	-661	-209	-20	-761	-1.928	-2.831	-4.095	-4.230	-5.684

**Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse mit Konsolidierungshilfe Stadt Waltrop in Tausend Euro 2014 bis 2023**

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-24.408</b>	<b>-25.069</b>	<b>-24.616</b>	<b>-24.427</b>	<b>-25.169</b>	<b>-26.335</b>	<b>-27.239</b>	<b>-28.503</b>	<b>-28.638</b>	<b>-30.091</b>
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	3.255	3.255	3.255	2.604	1.953	1.302	651	0	0	0
<b>Bereinigtes Jahresergebnis mit Konsolidierungshilfe</b>	<b>-21.152</b>	<b>-21.814</b>	<b>-21.361</b>	<b>-21.823</b>	<b>-23.215</b>	<b>-25.033</b>	<b>-26.588</b>	<b>-28.503</b>	<b>-28.638</b>	<b>-30.091</b>

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Abweichung vom Basisjahr mit Konsolidierungshilfe	0	-661	-209	-671	-2.063	-3.881	-5.436	-7.351	-7.485	-8.939

**Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Waltrop in Tausend Euro 2014 bis 2023**

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-24.408</b>	<b>-25.069</b>	<b>-24.616</b>	<b>-24.427</b>	<b>-25.169</b>	<b>-26.335</b>	<b>-27.239</b>	<b>-28.503</b>	<b>-28.638</b>	<b>-30.091</b>
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-1.122	-1.159	-1.029	-1.485	-1.338	-2.111	-2.238	-3.204	-3.237	-3.266
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-6.630	-7.890	-7.887	-8.419	-9.315	-9.071	-10.113	-10.312	-10.517	-10.683
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“</b>	<b>-16.655</b>	<b>-16.020</b>	<b>-15.700</b>	<b>-14.523</b>	<b>-14.516</b>	<b>-15.153</b>	<b>-14.887</b>	<b>-14.987</b>	<b>-14.883</b>	<b>-16.142</b>
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	635	955	2.131	2.139	1.501	1.767	1.667	1.772	513

## 2. Beteiligungen

### 2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Waltrop im Prüfgebiet Beteiligungen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

#### **Beteiligungen**

Die Stadt Waltrop verfügt über eine umfangreiche und komplexe Beteiligungsstruktur. Die Stadt ist an 13 Unternehmen beteiligt, auf zehn dieser Unternehmen übt sie einen beherrschenden Einfluss aus. Über die Stadtwerke Waltrop GmbH & Co. KG werden vier Beteiligungen mittelbar mit beherrschendem Einfluss gehalten. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen ist auf einem mittleren Niveau.

Die Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt befinden sich ebenfalls auf einem mittleren Niveau. Die städtischen Beteiligungen belasten den kommunalen Haushalt in den Jahren 2016 bis 2018, in 2018 mit 2,6 Mio. Euro. Hierbei handelt es sich unter anderem um die Leistungserbringung der Ver- und Entsorgungsbetrieb Waltrop AöR.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Stadt Waltrop nicht.

Das Beteiligungsmanagement hält Grunddaten zu den Beteiligungen dezentral vor. Jahresabschlüsse von Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter 5,0 Prozent werden erst im Rahmen der Erstellung des Beteiligungsberichtes angefordert. Das Ziel sollte eine zentrale und digitale Vorhaltung aller Grunddaten sowie der Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne sein.

Zum Prüfungsbeginn lag lediglich der Beteiligungsbericht des Jahres 2012 vor. Im Laufe der Prüfung wurden die Berichte für 2013 und 2014 erstellt. Die restlichen Beteiligungsberichte sollen auskunftsgemäß aufgearbeitet und den noch aufzustellenden Gesamtabschlüssen beigelegt werden. Im Abschlussgespräch mit dem Verwaltungsvorstand Ende Oktober 2020 ist dargelegt worden, dass die Beteiligungsberichte bis einschließlich 2018 nunmehr vorliegen. Weitere Berichte, wie zum Beispiel Halbjahresberichte mit Prognosen, erstellt die Stadt Waltrop nicht. Eine Steuerung durch den Rat ist somit nicht möglich. Das Beteiligungsmanagement sollte dem Rat für die bedeutenden Beteiligungen standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen. Insbesondere aufgrund der zeitlichen Verzögerung des Beteiligungsberichtes, sollte die Stadt mit entsprechenden Berichten zu Prognosen und Sachverhalten von besonderer Bedeutung den Informationsfluss sicherstellen.

Die Stadt Waltrop bietet den Gremienvertretern keine Schulungen an und unterstützt diese nicht durch Stellungnahmen zu Gremiensitzungen. Hier besteht bei der Stadt Waltrop Optimierungspotential. Sie sollte nach den Kommunalwahlen Schulungen, mindestens zu den Rechten und Pflichten des Aufsichtsrates, aber auch zu fachlichen Themen anbieten und ihre Gremienvertreter durch Stellungnahmen zu den kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen unterstützen.

## 2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben haben Kommunen regelmäßig einen Teil ihrer öffentlichen Aufgaben in Unternehmen und Einrichtungen des öffentlichen oder privaten Rechts ausgegliedert. Diese Ausgliederungen verfügen einerseits über einen nicht unerheblichen Teil des kommunalen Vermögens. Andererseits weisen sie nicht selten eine hohe Verschuldung aus. Darüber hinaus ergeben sich teils umfangreiche Finanz- und Leistungsbeziehungen zwischen der Kommune und ihren Beteiligungen, die sich direkt auf den kommunalen Haushalt auswirken.

Vor diesem Hintergrund kommt dem kommunalen Beteiligungsmanagement eine besondere Bedeutung zu. Ein leistungsfähiges und dem Beteiligungsportfolio angemessenes Beteiligungsmanagement ist notwendig, um auf Grundlage steuerungsrelevanter Informationen die öffentlichen Aufgaben effektiv, wirtschaftlich und nachhaltig steuern zu können.

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen ihr Beteiligungsmanagement ausgestaltet haben und in welchem Umfang das Beteiligungsmanagement ausgewählte Aufgaben wahrnimmt.

Ziel der Prüfung der gpaNRW ist es, den aktuellen Stand im Bereich des Beteiligungsmanagements aufzuzeigen und Anhaltspunkte für Optimierungen zu liefern.

Dazu analysiert die gpaNRW zunächst das Beteiligungsportfolio der Kommune sowie die finanziellen Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt. Ausgehend von dem daraus abgeleiteten Steuerungserfordernis untersucht die gpaNRW mithilfe einer standardisierten Checkliste bzw. eines Interviews, wie die Kommune das Beteiligungsmanagement organisiert hat. Neben der organisatorischen Ausgestaltung liegt der Fokus der Prüfung darauf, ob bzw. in welchem Umfang die Kommune die Aufgaben der Datenerhebung und -vorhaltung, des Berichtswesens sowie der Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien wahrnimmt. Wir stellen bei der Prüfung auf den Stand der Beteiligungen zum 31. Dezember 2018 ab. Ausgehend von diesem Stichtag liegen der Analyse – je nach Datenlage – Daten von mindestens drei Jahren zugrunde. Wesentliche Änderungen in der Beteiligungsstruktur nach 2018 haben sich nicht ergeben.

## 2.3 Beteiligungsportfolio

### → **Feststellung**

Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.

Die gpaNRW beurteilt die Anforderungen an das kommunale Beteiligungsmanagement und differenziert dabei zwischen niedrigen, mittleren und hohen Anforderungen. Dazu prüft sie

- die Beteiligungsstruktur,
- die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt und
- die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

Die einzelnen zur Beurteilung herangezogenen Parameter werden in den nachfolgenden Abschnitten erläutert. Neben diesen Parametern fließen stets die Gesamtsituation und individuelle Besonderheiten bei der Stadt in die Beurteilung ein.

### 2.3.1 Beteiligungsstruktur

#### → Feststellung

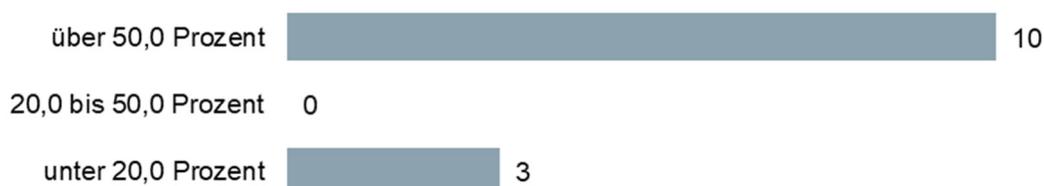
Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt 13 Beteiligungen auf zwei Beteiligungsebenen. Auf eine hohe Anzahl von zehn Beteiligungen übt die Stadt einen beherrschenden Einfluss aus. Vier dieser Beteiligungen werden nur mittelbar über die Stadtwerke Waltrop GmbH & Co. KG gehalten. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist damit mittel.

Die Beteiligungsstruktur ist durch die Anzahl der Beteiligungen, die Rechtsformen der Beteiligungen und durch die Anzahl der Beteiligungsebenen gekennzeichnet. Mit zunehmender Anzahl an Beteiligungen steigen auch die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Je weiter eine Beteiligung von der Stadt entfernt ist, desto schwieriger werden die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligung durch die Stadt.

Die **Stadt Waltrop** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 an insgesamt 13 Unternehmungen beteiligt. Diese verteilen sich auf zwei Beteiligungsebenen, wobei die meisten Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Ebene gehalten werden. Bei der Kontrolle und Steuerung der Beteiligungen sind die Entwicklungen der mittelbaren Beteiligungen somit zu berücksichtigen, auch wenn keine direkte Einflussnahme auf diese Beteiligungen möglich ist. Die Beteiligungen werden in fünf verschiedenen Rechtsformen gehalten. Dabei ist die GmbH mit fünf Beteiligungen die am häufigsten vorkommende Rechtsform.

Anhand der durchgerechneten Beteiligungsquote teilen sich die Beteiligungen der Stadt Waltrop wie folgt auf:

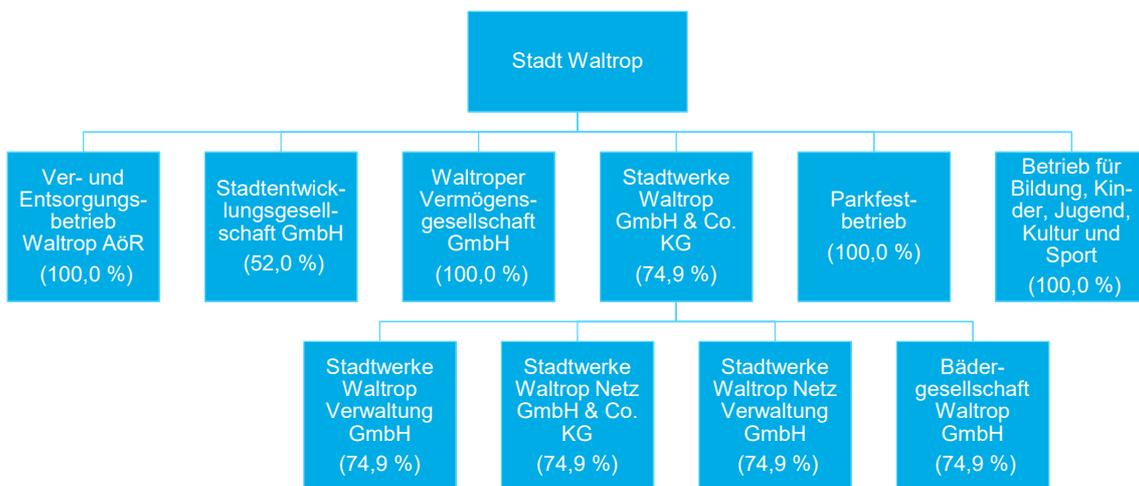
#### Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018



Grundsätzlich sollte die Stadt bei der Beteiligungssteuerung alle Beteiligungen in den Blick nehmen. Bei einer Beteiligungsquote von mindestens 50,0 Prozent kann die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben. Dadurch hat sie bei diesen Beteiligungen höhere Einflussmöglichkeiten, um die städtischen Interessen zu vertreten. Ebenso sind diese Beteiligungen regelmäßig ausschlaggebend im Hinblick auf die wirtschaftliche Bedeutung für die Stadt. Daher betrachten wir nachfolgend die Beteiligungen, an denen die Stadt mit mindestens 50,0 Prozent beteiligt ist.

Bei der Stadt Waltrop handelt es sich zum 31. Dezember 2018 um folgende Beteiligungen:

**Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von mindestens 50,0 Prozent zum 31. Dezember 2018**



Die Stadt Waltrop hält die hier dargestellten Beteiligungen mit beherrschendem Einfluss. Die mittelbaren Beteiligungen werden alle über die Stadtwerke Waltrop GmbH & Co. KG gehalten. Die Stadtwerke Waltrop Verwaltung GmbH sowie die Stadtwerke Waltrop Netz Verwaltung GmbH sind lediglich Komplementär zu einer GmbH & Co. KG. Sie haben keine wirtschaftliche Bedeutung.

**2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung**

→ **Feststellung**

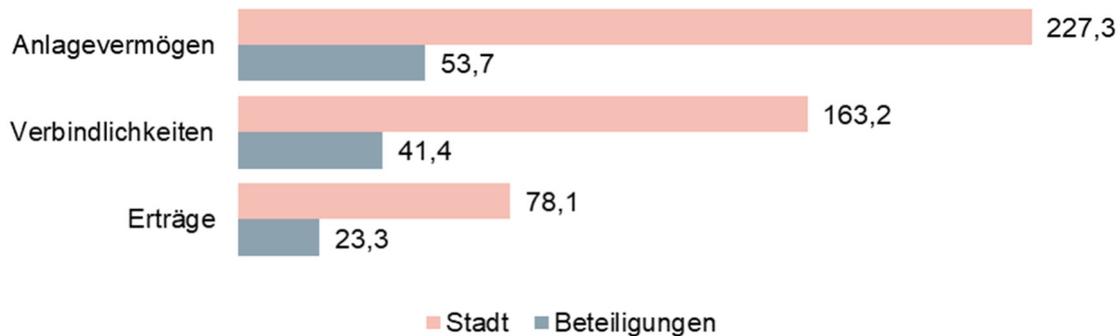
Die Beteiligungen der Stadt Waltrop halten Anlagevermögen und Verbindlichkeiten auf einem mittleren Niveau. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist demnach mittel. Von besonderer Bedeutung ist die Ver- und Entsorgung Waltrop AöR.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen beurteilt die gpaNRW durch eine Gegenüberstellung wesentlicher Daten der Beteiligungen und des Kernhaushalts. Im Einzelnen handelt es sich bei den Daten um das Anlagevermögen, die Verbindlichkeiten und die Erträge. Dabei ist davon auszugehen, dass mit einer steigenden wirtschaftlichen Bedeutung tendenziell auch das

Steuerungserfordernis der Beteiligungen zunimmt. Je höher beispielsweise das Anlagevermögen der Beteiligungen ist, desto höhere Vermögenswerte sind in die Beteiligungen ausgelagert. Dadurch steigen üblicherweise die Chancen und Risiken für die Stadt.

Die wirtschaftliche Bedeutung der oben abgebildeten Beteiligungen der **Stadt Waltrop** wird nachfolgend dargestellt.

#### Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2018 in Mio. Euro



Die Beteiligungen halten in 2018 etwas weniger als ein Viertel so viel Anlagevermögen wie die Stadt Waltrop in ihrem Kernhaushalt. Davon entfällt der Großteil auf das Kanalnetz der Ver- und Entsorgungsbetrieb Waltrop AöR.

Die Beteiligungen der Stadt Waltrop bilanzieren rund ein Viertel der Verbindlichkeiten der Stadt. Rund drei Viertel der ausgegliederten Verbindlichkeiten befinden sich im Ver- und Entsorgungsbetrieb Waltrop AöR.

Im Vergleich zeigt sich, dass die Beteiligungen deutlich niedrigere Erträge als die Stadt Waltrop erwirtschaften. Die meisten Erträge in 2018 hat die Ver- und Entsorgungsbetrieb Waltrop AöR mit 12,4 Mio. Euro durch Abwassergebühren. Mit 3,4 Mio. Euro trägt die Stadtwerke Waltrop GmbH & Co. KG den zweitgrößten Anteil.

### 2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

#### → Feststellung

Der Haushalt der Stadt Waltrop wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen zu den Beteiligungen im Jahr 2018 mit 2,6 Mio. Euro belastet. Auch in den Jahren 2016 und 2017 zeigt sich ein vergleichbares Bild. Außerdem bestehen hohe Gesellschafterdarlehen, die ein Risiko für die Stadt beinhalten können. Die Beteiligungen der Stadt Waltrop haben damit jährlich mittlere Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

Neben der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen und den sich daraus gegebenenfalls mittelbar ergebenden Folgen für die Stadt sind auch die unmittelbaren Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt zur Beurteilung der Bedeutung der Beteiligungen wichtig.

Deshalb betrachten wir die Erträge und Aufwendungen, die bei der Stadt aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit ihren Beteiligungen anfallen. Dabei kann es sich zum Beispiel um Ge-

winnabführungen, Verlustausgleiche, Betriebskostenzuschüsse oder Leistungsentgelte handeln. Je höher die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind, desto höher sind die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement im Hinblick auf die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligungen.

Hierbei ist zu beachten, dass nicht nur Beteiligungen, bei denen die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss hat, Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben können. Vielmehr können auch Beteiligungen unmittelbare Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben, an denen die Stadt nur einen geringfügigen Einfluss hat. Daher werden nachfolgend auch die Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter 20 Prozent berücksichtigt.

Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt der **Stadt Waltrop** stellen sich wie folgt dar:

**Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro**

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	490	445	487
Steuererträge	29	466	84
Konzessionsabgaben	824	831	859
Gewinnausschüttungen und Dividenden	541	541	541
Sonstige Erträge	495	646	439
<b>Gesamtsumme</b>	<b>2.379</b>	<b>2.929</b>	<b>2.410</b>

Insgesamt generiert die Stadt rund drei Prozent ihrer ordentlichen Erträge<sup>13</sup> aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen relevanten Anteil an den Erträgen der Stadt.

Im Jahr 2018 haben die Stadtentwicklungsgesellschaft GmbH 0,3 Mio. Euro und der Ver- und Entsorgungsbetrieb Waltrop AöR 0,2 Mio. Euro an Gewinnen und Dividenden ausgeschüttet. Bei den sonstigen Erträgen handelt es sich in 2018 mit 390 Tausend Euro um Zinserträge aus einer Ausleihung. Die Konzessionsabgaben werden ausschließlich durch die Stadtwerke Waltrop Netz GmbH & Co. KG erwirtschaftet.

<sup>13</sup> Betrachtet wurden hier neben den ordentlichen Erträgen auch die Beteiligungserträge.

### Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	3.579	3.695	3.230
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	1.517	1.517	1.629
Verlustübernahmen und -abdeckungen	0	74	11
Sonstige Aufwendungen	263	192	178
<b>Gesamtsumme</b>	<b>5.359</b>	<b>5.478</b>	<b>5.048</b>

Insgesamt resultieren im Jahr 2018 6,6 Prozent der ordentlichen Aufwendungen der Stadt aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen bedeutenden Anteil an den Aufwendungen der Stadt.

Die Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen der Stadt bestehen im Wesentlichen mit der Ver- und Entsorgungsbetrieb Waltrop AöR. Diese umfassen insgesamt 2,3 Mio. Euro für die Bereiche Abwasserbeseitigung, Straßenreinigung, Abfallbeseitigung und die Grünflächenpflege. Es handelt sich hierbei in Teilen um einen internen Dienstleister, welcher Leistungen für die Kommune übernimmt, die sie ansonsten selbst erbringen oder extern beauftragen müsste. Die Stadt weist darauf hin, dass anderenfalls in entsprechend gleicher Höhe der Kernhaushalt belastet würde. Die Zuschüsse und Umlagen werden für den Eigenbetrieb für Bildung, Kinder, Jugend, Kultur und Sport geleistet.

Neben den oben genannten Finanz- und Leistungsbeziehungen ergeben sich weitere Auswirkungen aus Kapitaleinlagen und Gesellschafterdarlehen.

### Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2016	2017	2018
Geleistete Kapitaleinlagen	2.996	1	0
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	0	7.316	6.689
<b>Gesamtsumme</b>	<b>2.996</b>	<b>7.317</b>	<b>6.689</b>

In Form von Kapitaleinlagen stellt die Kommune ihren Beteiligungen dauerhaft Eigenkapital zur Verfügung. In der Regel handelt es sich um Haftungskapital, das nicht nur zur Teilhabe an Gewinnen, sondern auch an Verlusten des Unternehmens führt. In 2016 wurden Kapitaleinlagen in die Stadtwerke Waltrop GmbH & Co. KG geleistet.

Mit der Übernahme von Gesellschafterdarlehen übernimmt die Kommune Risiken Dritter bzw. tritt für diese ein. Hieraus können sich finanzielle Verpflichtungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben. Die Stadt Waltrop hat im Jahr 2017 an die Ver- und Entsorgungsbetrieb Waltrop AöR ein Gesellschafterdarlehen über 7,3 Mio. Euro ausgegeben.

## 2.4 Beteiligungsmanagement

Die Funktion des Beteiligungsmanagements besteht darin, die wirtschaftlichen Ziele und den öffentlichen Zweck der städtischen Beteiligungen zueinander in Beziehung zu setzen, Transparenz zu schaffen und die politische Steuerung durch den Rat als gewähltes Organ wirksam werden zu lassen. Das Beteiligungsmanagement ist dabei als Oberbegriff zu verstehen und untergliedert sich in die Beteiligungsverwaltung, die Mandatsträgerbetreuung und das Beteiligungscontrolling. Darüber hinaus wird als Beteiligungsmanagement die Organisationseinheit bezeichnet, die die damit verbundenen Aufgaben operativ wahrnimmt. Die Prüfung der gpaNRW nimmt dabei ausgewählte Teilbereiche des Beteiligungsmanagements in den Blick.

Wie in dem vorangegangenen Kapitel aufgezeigt, ist unter anderem der Eigenbetrieb Parkfestbetrieb sowie der Eigenbetrieb für Bildung, Kinder, Jugend, Kultur und Sport für das Beteiligungsmanagement der Stadt Waltrop von Bedeutung. Generell sind Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen aufgrund ihrer rechtlichen Stellung stark an die Kommune gebunden. Konkret ergibt sich dies aus den Regelungen der Eigenbetriebsverordnung NRW. Demnach ist beispielsweise der Rat der Kommune zuständig für die Feststellung des Wirtschaftsplans und des Jahresabschlusses sowie die Bestellung und Abberufung der Betriebsleitung. Außerdem bestehen Informationspflichten der Betriebsleitung gegenüber der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister und der Kämmerin oder dem Kämmerer. Die Eigenbetriebsverordnung NRW konkretisiert somit bereits verschiedene Steuerungsinstrumente. Deshalb betrachten wir bei Eigenbetrieben lediglich, ob das Berichtswesen so ausgestaltet ist, dass eine effektive Steuerung möglich ist.

### 2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

#### → Feststellung

Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht überwiegend nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Waltrop ergeben.

Ein effektives Beteiligungsmanagement betreibt ein umfassendes Management der relevanten Daten. Aus Sicht der gpaNRW sollten die nachfolgenden Daten zentral vorgehalten werden, um steuerungsrelevante Informationen für die Verwaltungsführung oder die politischen Vertreter kurzfristig bereitstellen zu können:

- Grundlegende Unternehmensdaten der Beteiligungen,
- persönliche Daten der Vertreter in den Gremien und
- Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse.

Das strategische Beteiligungsmanagement der **Stadt Waltrop** wird vorrangig durch die Bürgermeisterin sowie den Kämmerer wahrgenommen. Die Beteiligungsverwaltung, also z. B. das Sammeln der Daten und Erstellen von Berichten, erfolgt dezentral durch die jeweils fachlich zuständigen Mitarbeiter. Hier wurden die Beteiligungen den jeweils zuständigen Fachbereichen zugeordnet.

Die Stadt Waltrop hält zu allen Beteiligungen die Gesellschaftsverträge, Unternehmenssatzungen sowie für die unmittelbaren Beteiligungen die Anstellungsverträge der Geschäftsführer bzw.

des Vorstandes vor. Zusätzlich werden Konsortialverträge, Kauf- und Abtretungsverträge sowie Optionsvereinbarungen vorgehalten. Diese Daten liegen dezentral beim jeweils zuständigen Mitarbeiter der Stadt. Ein Gesamtüberblick über alle Beteiligungen, sowie ein schneller Zugriff auf notwendige Unterlagen bestehen somit aktuell nicht. Die zuständigen Mitarbeiter sitzen in den jeweiligen Gremien und erhalten hierüber die Einladungen und Niederschriften. In welcher Form die unterschiedlichen Mitarbeiter die Daten aufbewahren ist nicht einheitlich geregelt. Die Stadt Waltrop plant zeitnah die Einrichtung der Stelle „Vertragsmanagement“, welche auch alle Verträge und Grunddaten der Beteiligungen zentral sowie digital in einem Dokumentenmanagementsystem vorhalten soll.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Waltrop sollte die grundlegenden Unternehmensdaten wie Verträge, Satzungen etc. sowie die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne an einer zentralen Stelle möglichst digital vorhalten und aktualisieren.

Die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne werden ebenfalls dezentral beim zuständigen Mitarbeiter vorgehalten. Sie werden für die unmittelbaren, bedeutenden Beteiligungen sowie die mittelbaren Beteiligungen der Stadtwerke Waltrop GmbH & Co. KG vorgehalten. Die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne werden im Rahmen der Einbringung in das jeweilige Gremium dem Vertreter bzw. Mandatsträger übersandt. Die Jahresabschlüsse der Kleinstbeteiligungen, also der Beteiligungen unter 5,0 Prozent, werden erst im Rahmen der Erstellung des Beteiligungsberichtes eingeholt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Waltrop sollte auch die Jahresabschlüsse der Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote unter 5,0 Prozent zeitnah vorhalten. Diese Daten sind notwendig zur Erstellung des Beteiligungsberichtes sowie zur strategischen Planung des Beteiligungsportfolios.

Die Stadt legt dar, dass sie zurzeit ein zentrales Beteiligungsmanagement auch mit dem Ziel aufbaut, Verträge, Satzungen, Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse usw. zentral und digital vorzuhalten. Das Beteiligungsmanagement ist in der Kämmerei angesiedelt.

## 2.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

Das Berichtswesen entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Waltrop ergeben. Die Stadt Waltrop hat bislang lediglich die Beteiligungsberichte bis 2012 in den Rat eingebracht. Ein weiteres, unterjähriges Berichtswesen ist nicht vorhanden.

Das Berichtswesen hat die Aufgabe, die kommunalen Entscheidungsträger rechtzeitig über den Geschäftsverlauf der Beteiligungen zu informieren. Aus Sicht der gpaNRW sollte das Berichtswesen insbesondere Planabweichungen und bestehende Risiken beinhalten. Zu diesem Zweck sollten Berichte in einem, dem Beteiligungsportfolio angemessenen Turnus bereitgestellt werden.

Die **Stadt Waltrop** hat zum Prüfungsende die Beteiligungsberichte bis 2014 erstellt, jedoch noch nicht in den Rat eingebracht. Dies soll mit der Einbringung der ebenfalls noch ausstehenden Gesamtabschlüsse erfolgen.

Gemäß § 116a GO NRW kann sich eine Kommune unter bestimmten Voraussetzungen von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses ab 2019 befreien lassen. Eine Entscheidung ist seitens der Stadt Waltrop bislang noch nicht getroffen. Sollte der Rat der Stadt Waltrop eine entsprechende Entscheidung treffen, so ist die Stadt weiterhin dazu verpflichtet, Beteiligungsberichte aufzustellen. Diese sollten im Folgejahr in den Rat eingebracht werden.

Die Stadt Waltrop erstellt keine weiteren Berichte auf freiwilliger Basis. Eine unterjährige Steuerung der Beteiligungen durch den Rat ist so nicht möglich.

Die Eigenbetriebe Parkfestbetrieb und Betrieb für Bildung, Kinder, Jugend, Kultur und Sport erstellen quartalsweise Zwischenberichte gemäß § 20 EigVO NRW, welche der Bürgermeisterin sowie dem Betriebsausschuss zur Kenntnis gegeben werden. Diese Zwischenberichte unterrichten über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie die Ausführung des Vermögensplans.

Insbesondere die Ver- und Entsorgungsbetrieb Waltrop AöR sowie die Stadtwerke Waltrop GmbH & Co. KG mit den darunterliegenden Beteiligungen sind wirtschaftlich bedeutend für die Stadt Waltrop. In den Gremien der beiden Beteiligungen wird in regelmäßigem Turnus über den Planverlauf berichtet. Eine Weiterleitung dieser Informationen an den Rat erfolgt nicht. Aus diesem Grunde sollten die Zahlen durch das Beteiligungsmanagement regelmäßig (mindestens halbjährlich) analysiert werden und bei Abweichungen vom Planverlauf ein Bericht an den Rat erfolgen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Waltrop sollte die fehlenden Beteiligungsberichte zeitnah aufholen. Sie sollte dem Rat für ihre bedeutenden Beteiligungen standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen. Durch entsprechende Berichte zu Prognosen und Sachverhalten von besonderer Bedeutung kann der Informationsfluss sichergestellt werden.

Nach aktueller Auskunft der Stadt Ende Oktober 2020 liegen zwischenzeitlich die Beteiligungsberichte bis einschließlich 2018 vor.

Bei besonderem Informationsbedarf (Ad-hoc Mitteilung) informieren die Beteiligungen den städtischen Vertreter. Ob eine entsprechende Mitteilung bzw. ein Bericht an den Rat oder die Bürgermeisterin erfolgt, wird von ihm entschieden.

### 2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

#### → **Feststellung**

Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Waltrop ergeben.

Das Beteiligungsmanagement sollte sicherstellen, dass die Vertreterinnen und Vertreter aus Verwaltung und Politik in den Gremien der Beteiligungen über ein ausreichendes Wissen zur Ausübung ihrer Aufgabe verfügen. Die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien sollen bei ihrer Entscheidungsfindung die Interessen der Kommune berücksichtigen. Hierfür ist es notwendig, dass das Beteiligungsmanagement sie inhaltlich auf die Gremiensitzungen vorbereitet. Zum einen sollten sie regelmäßig geschult werden. Zum anderen sollte das Beteiligungsmanagement zu den einzelnen Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen Kommentierungen und

gegebenenfalls Beschlussempfehlungen verfassen. So kann sichergestellt werden, dass die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien die Sichtweise der Kommune kennen und es kann auf Beschlüsse und strategische Ziele verwiesen werden.

Die **Stadt Waltrop** bietet für ihre Gremienvertreter keine Schulungen an. Aufgrund des sehr unterschiedlichen Vorwissens der Gremienvertreter erscheint es sinnvoll, mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung zum Thema Rechte und Pflichten von Gremienvertretern anzubieten. Die Stadtwerke Waltrop GmbH & Co. KG besitzt unterschiedliche Sparten sowie verschiedene Beteiligungen. Hier kann es im Falle komplexer Themenfelder geboten sein, Schulungen zu verschiedenen Einzelthemen wie dem Energie- oder dem Bädersektor anzubieten. Die Stadt Waltrop plant nach der nächsten Kommunalwahl den Gremienvertretern eine Schulung zu den Rechten und Pflichten eines Aufsichtsratsmitgliedes anzubieten.

Die Stadt Waltrop verfasst keine Stellungnahmen zu Tagesordnungspunkten in den Gremiensitzungen. Die Beschlüsse der Stadtwerke Waltrop GmbH & Co. KG sowie der Ver- und Entsorgungsbetrieb Waltrop AöR werden im Vorhinein mit der Verwaltung abgestimmt. Hierdurch ist eine Einflussnahme der Stadt sichergestellt. Es sollte jedoch aufgrund des unterschiedlichen Vorwissens der Gremienmitglieder und der sehr unterschiedlichen Themenfelder den Gremienvertretern Unterstützung geboten werden. Bislang werden die Gremienvertreter durch die Geschäftsführer der jeweiligen Beteiligung betreut. Hierdurch kann nicht sichergestellt werden, dass sie über die Sicht der Kommune ausreichend informiert sind. Dies kann über Stellungnahmen und Beschlussempfehlungen erfolgen, sodass die Gremienvertreter über kommunale Besonderheiten zu den kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten informiert werden. In diesen Stellungnahmen sollte unter anderem auf die Interessen der Stadt, Ratsbeschlüsse sowie entstehende finanzielle Auswirkungen Bezug genommen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Waltrop sollte zumindest nach jeder Kommunalwahl eine Schulung für die Gremienvertreter zu den Rechten und Pflichten anbieten. Außerdem sollte zu den kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen eine Unterstützung für die Gremienvertreter in Form einer Stellungnahme der Verwaltung erfolgen.

Nach den Angaben der Kommune wird im Februar 2021 eine Schulung für den neuen Rat angeboten.

## 2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Beteiligungen**

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
<b>Beteiligungsportfolio</b>				
F1	Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.	79		
F2	Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt 13 Beteiligungen auf zwei Beteiligungsebenen. Auf eine hohe Anzahl von zehn Beteiligungen übt die Stadt einen beherrschenden Einfluss aus. Vier dieser Beteiligungen werden nur mittelbar über die Stadtwerke Waltrop GmbH & Co. KG gehalten. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist damit mittel.	80		
F3	Die Beteiligungen der Stadt Waltrop halten Anlagevermögen und Verbindlichkeiten auf einem mittleren Niveau. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist demnach mittel. Von besonderer Bedeutung ist die Ver- und Entsorgung Waltrop AöR.	81		
F4	Der Haushalt der Stadt Waltrop wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen zu den Beteiligungen im Jahr 2018 mit 2,6 Mio. Euro belastet. Auch in den Jahren 2016 und 2017 zeigt sich ein vergleichbares Bild. Außerdem bestehen hohe Gesellschafterdarlehen, die ein Risiko für die Stadt beinhalten können. Die Beteiligungen der Stadt Waltrop haben damit jährlich mittlere Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.	82		
<b>Beteiligungsmanagement</b>				
F5	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht überwiegend nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Waltrop ergeben.	85	E5.1 Die Stadt Waltrop sollte die grundlegenden Unternehmensdaten wie Verträge, Satzungen etc. sowie die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne an einer zentralen Stelle möglichst digital vorhalten und aktualisieren.	86

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E5.2	Die Stadt Waltrop sollte auch die Jahresabschlüsse der Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote unter 5,0 Prozent zeitnah vorhalten. Diese Daten sind notwendig zur Erstellung des Beteiligungsberichtes sowie zur strategischen Planung des Beteiligungsportfolios.	86
F6	Das Berichtswesen entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Waltrop ergeben. Die Stadt Waltrop hat bislang lediglich die Beteiligungsberichte bis 2012 in den Rat eingebracht. Ein weiteres, unterjähriges Berichtswesen ist nicht vorhanden.	86	E6	Die Stadt Waltrop sollte die fehlenden Beteiligungsberichte zeitnah aufholen. Sie sollte dem Rat für ihre bedeutenden Beteiligungen standardisiert unterjährig Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen. Durch entsprechende Berichte zu Prognosen und Sachverhalten von besonderer Bedeutung kann der Informationsfluss sichergestellt werden.	87
F7	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Waltrop ergeben.	87	E7	Die Stadt Waltrop sollte zumindest nach jeder Kommunalwahl eine Schulung für die Gremienvertreter zu den Rechten und Pflichten anbieten. Außerdem sollte zu den kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen eine Unterstützung für die Gremienvertreter in Form einer Stellungnahme der Verwaltung erfolgen.	88

## 3. Hilfe zur Erziehung

### 3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Waltrop im Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgte zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Es ist nicht abzuschätzen, in welchem Umfang sich diese auf die Arbeit des Jugendamtes der Stadt Waltrop im Bereich der Hilfen zur Erziehung auswirken wird. Da der Einfluss auf die Aufwendungen und Fallzahlen zurzeit nicht beurteilt werden kann, fließen eventuelle Auswirkungen der Corona-Pandemie nicht in die Analyse und die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung mit ein.

#### **Hilfe zur Erziehung**

Die Stadt Waltrop verzeichnet im Bereich der Hilfen zur Erziehung einen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren von 880 Euro. Damit liegt dieser oberhalb des Medians, also in der Hälfte der Kommunen mit einem höheren Fehlbetrag. Beeinflusst wird der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung in Waltrop durch vergleichsweise hohe Aufwendungen. Sowohl einwohnerbezogen als auch je Hilfefall liegen die Aufwendungen oberhalb des Medians. Ausschlaggebend ist der hohe Anteil an kostenintensiven Heimunterbringungen nach § 34 SGB VIII an den stationären Hilfen, bei einer insgesamt hohen Falldichte im stationären Bereich. Die Aufwendungen für Heimfälle je Hilfefall sind durchschnittlich. Um die Fallzahlen im Bereich der Heimunterbringung zu senken, sollten die Gründe für die hohe Falldichte analysiert werden. Ein Grund scheint in den teilweise langen Laufzeiten der Heimfälle zu liegen. Die Stadt Waltrop sollte daher Maßnahmen ergreifen, um die Fallzahlen zu senken, z.B. durch verstärkte Rückführungen in die Herkunftsfamilie. Die Rückführungsquote von Heimfällen liegt in der Stadt Waltrop niedriger als in Dreiviertel der Vergleichskommunen. Zur Unterstützung sollte ein Rückführungskonzept erarbeitet werden.

In Waltrop ist der Anteil der ambulanten Fälle an der Gesamtfallzahl vergleichsweise gering. Die ambulanten Aufwendungen Hilfe zur Erziehung insgesamt liegen je Hilfefall deutlich oberhalb des Medians in der Nähe des dritten Viertelwertes. Besonders beeinflusst werden diese Aufwendungen durch die Transferaufwendungen, also die Zahlungen an freie Träger für die Leistungserbringung der Hilfen. Die Stadt Waltrop kooperiert mit der örtlichen Jugendhilfestation, die Hauptleistungserbringer bei den ambulanten Hilfen ist. Bei der differenzierten Betrachtung sind die Aufwendungen für Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII mit 10.700 Euro je Hilfefall höher als in Dreiviertel der Vergleichsstädte. Dieses sollte die Stadt Waltrop zum Anlass nehmen, die Gründe der hohen Aufwendungen je Hilfefall zu analysieren. Vor Abschluss einer neuen Kooperationsvereinbarung mit freien Trägern sollten Markterkundungen eingeholt werden mit dem Ziel, die Aufwendungen zu senken. Im Bereich der Tagesgruppe nach § 32 SGB

VIII verzeichnet die Stadt Waltrop vergleichsweise geringe Aufwendungen und positioniert sich je Hilfefall im unteren Viertelwert. Die Falldichte ist jedoch auch in diesem Bereich eher hoch.

Bei den Hilfen für Junge Volljährige machen sich die erhöhten Anforderungen an die Jugendlichen und jungen Erwachsene auch in den Ergebnissen bemerkbar. Sowohl bei dem Anteil der Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt wie auch bei den Aufwendungen je Hilfefall erzielt die Stadt Waltrop überwiegend Werte im Bereich des Minimums.

Die Organisation und Steuerung des Bereiches Hilfe zur Erziehung erfolgt pragmatisch und lösungsorientiert. Zur Erleichterung der Tätigkeit der Fachkräfte und auch zur Wissensspeicherung sollte die Stadt Waltrop ein (elektronisches) Wissensmanagement weiter vorantreiben.

Die Stadt Waltrop hat bisher nur wenige Instrumente des Finanzcontrollings installiert. Hier sollte sie verstärkt auf Kennzahlen setzen um die Steuerung zu erleichtern. Im Fachcontrolling setzt die Stadt Waltrop einzelfallbezogenen Steuerungselemente ein. Das Controlling zielt in erster Linie auf die Qualitätssicherung ab. Um geeignete Maßnahmen zur Steuerung treffen zu können, sollten in Zukunft auch fallübergreifende Auswertungen wie z.B. Abbruchquoten, eingesetzte Fachleistungsstunden oder auch Verweildauern in den einzelnen Hilfen analysiert werden. Die im Rahmen der Prüfung zur Verfügung gestellten Kennzahlen kann die Stadt Waltrop fortschreiben und zu Steuerungszwecken nutzen.

Die Stadt Waltrop hat Verfahrensstandards für Hilfeplanfälle nach §§ 27ff SGB VIII, für Fälle der Kindeswohlgefährdung nach § 8a SGB VIII sowie für Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII definiert. Die Standards sollten um Wirtschaftlichkeitsaspekte erweitert werden. In den bisher nicht definierten Hilfearten sollten schriftliche Verfahrensstandards erarbeitet und zur Wissensspeicherung genutzt werden.

## 3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung umfasst nach der Definition der gpaNRW die Hilfen nach dem Zweiten Kapitel, Vierter Abschnitt SGB VIII §§ 27 bis 35, 35a, 41 Sozialgesetzbuch VIII (SGB VIII).

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik<sup>14</sup> der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

Wesentliche Rechtsgrundlage für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung ist das SGB VIII in Verbindung mit den dazu ergangenen landesrechtlichen Ausführungsgesetzen. Auf Hilfe zur Erziehung besteht für die Personensorgeberechtigten und ihr Kind nach § 27 Abs. 1 SGB VIII ein Rechtsanspruch, wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist.

<sup>14</sup> nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVPg)

Ziel der Prüfung ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen, die das finanzwirtschaftliche Ergebnis perspektivisch verbessern können.

Dazu werden die Erträge und Aufwendungen sowie die Fallzahlenentwicklung und Personalausstattung analysiert.

Im Fokus der Betrachtung steht ein wirtschaftlicher Ressourceneinsatz unter Berücksichtigung fachlicher Standards der Aufgabenerfüllung.

Mittels interkommunalen Kennzahlenvergleichen steigt die gpaNRW in die Analyse ein. Für die tiefere Analyse werten wir örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW Besonderheiten der Leistungsorganisation, der Leistungserbringung und der Angebotssteuerung des Jugendamtes in ihre Betrachtung ein.

Die Erträge und Aufwendungen beziehen sich auf das Haushaltsjahr. Die Falldaten ermittelt die gpaNRW schwerpunktmäßig über einen Jahresdurchschnittswert, der den Anteil des Falles im Kalenderjahr abbildet. Abweichende Zählweisen gelten für die Erfassung von Verweildauer und Betreuungsdauer. Dort werden die Anzahl der Monate vom Beginn bis zur Beendigung der Hilfeförderung, für die im jeweiligen Jahr beendeten Hilfefälle, berücksichtigt. Bei der Erfassung zu Rückführungen in die Herkunftsfamilie wird die absolute Fallzahl im jeweiligen Kalenderjahr abgebildet. Die Stadt Waltrop hat Daten für die Jahre 2017 und 2018 geliefert, so dass im Bericht nur diese beiden Jahre dargestellt werden können. Aufgrund des Erhebungsaufwandes für die Stadt wurde auf die Daten für eine längere Zeitreihe verzichtet.

### 3.3 Strukturen

#### → Feststellung

Die Stadt Waltrop ist im Vergleich zu anderen Kommunen gleicher Größenordnung strukturell begünstigt. Die Kinderarmut in Waltrop ist gering. Die Jugendarbeitslosenquote mit SGB II Bezug liegt unterhalb des Medians. Weiterhin ist auch der Anteil der Bedarfsgemeinschaften Alleinerziehender im SGB II geringer als in Dreiviertel der Vergleichskommunen.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Die **Stadt Waltrop** ist dem Jugendamtstyp 5 und der Belastungsklasse 3 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund<sup>15</sup> zugeordnet. Diese Kategorie beinhaltet Jugendämter kreisangehöriger Gemeinden mit unter 50.000 Einwohner(inne)n und einer geringen Kinderarmut (Belastungsklasse 3). In dieser Belastungsklasse befinden sich insgesamt 31 Kommunen. Daneben ordnet die Statistik 19 Gemeinden mit unter 50.000 Einwohner(inne)n einer hohen Kinderarmut zu (Belastungsklasse 1 „sehr hoch“ und 2 „hoch“) sowie 36 Gemeinden mit einer sehr geringen Kinderarmut (Belastungsklasse 4). Die Ausgangslage der Stadt Waltrop in Bezug auf die Kinderarmut dürfte sich auf die im Folgenden gebildeten Kennzahlen im Vergleich zu anderen Kommunen daher nicht belastend auswirken.

<sup>15</sup> Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

Die Stadt Waltrop berichtet von einem gleichmäßig über das Stadtgebiet verteiltem Fallaufkommen. Nennenswerte soziale Brennpunkte mit erhöhter Falldichte sind in der Stadt Waltrop nicht anzutreffen.

### 3.3.1 Strukturkennzahlen

#### Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Waltrop im Jahr 2018

Kennzahlen	Waltrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	17,66	17,52	19,34	20,17	20,91	24,48	129
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent	3,80	1,80	3,48	4,30	5,60	8,10	88
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	14,53	13,27	17,55	18,68	20,11	26,86	129

Im Vergleich zu anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen ergeben sich folgende strukturelle Merkmale für die **Stadt Waltrop**:

Die Stadt Waltrop hat einen geringen Anteil an Einwohnern von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung. Dieses kann sich auf einwohnerbezogene Kennzahlen belastend auswirken. Die Jugendeinwohnerzahlen werden von der Stadt zukünftig eher steigend erwartet. Allgemein steigende Geburtenraten verzeichnet auch die Stadt Waltrop und erwartet in Zukunft einen Anstieg der Bevölkerungsgruppe von 0 bis unter 21 Jahren. Der Anteil der alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften mit SGB II Bezug ist in der Stadt Waltrop im interkommunalen Vergleich gering und liegt unterhalb des ersten Viertelwertes. Laut dem Bericht Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 der AKJ<sup>16</sup> wirken sich der Familienstatus und der Transferleistungsbezug auf die Inanspruchnahme von Hilfen zu Erziehung aus. Nach diesem Bericht der AKJ werden ambulante und stationäre Hilfen vermehrt von Alleinerziehenden in Anspruch genommen. Gleiches gilt noch verstärkt bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen. Der geringe Anteil Alleinerziehender im SGB II kann sich auf die Hilfen zur Erziehung positiv auswirken. Die Arbeitslosenquote der unter 25-Jährigen im SGB II liegt in der Stadt Waltrop auch unterhalb des Medians. Im Vergleich zu anderen Kommunen gleicher Größenordnung dürften sich die Strukturen damit insgesamt eher begünstigend auf die Kennzahlen im Bereich Hilfe zur Erziehung auswirken.

<sup>16</sup> Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 akjstat

### 3.3.2 Umgang mit den Strukturen

Der **Stadt Waltrop** sind die Strukturen bekannt und sie zieht sie in die Planungen mit ein. Dem Jugendamt in der Stadt Waltrop ist daran gelegen, möglichst nah und praxisorientiert an den Kindern und Jugendlichen im Stadtgebiet zu agieren. Familiäre Situationen und gewachsene Strukturen sind den Fachkräften des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) häufig persönlich bekannt. Für statistische Auswertungen, etwa in Bezug auf das Bildungsniveau der Schulabgänger in Waltrop, bedient sich das Jugendamt des regelmäßig erscheinenden „Bildungsmonitors“ des Kreises Recklinghausen. Weiterhin führt das Jobcenter der Stadt Waltrop regelmäßige Auswertungen und Strukturanalysen durch, die zu Steuerungszwecken genutzt werden.

Differenzierte Grunddaten zur Bevölkerungsentwicklung der Einwohner nach Altersklassen in der Stadt Waltrop stellt die gpaNRW in der Tabelle 2 im Anhang dieses Teilberichtes dar.

### 3.3.3 Präventive Angebote

#### → **Feststellung**

Die Stadt Waltrop hat ein Gesamtsystem zur präventiven Arbeit im Bereich Hilfe zur Erziehung installiert. Beginnend mit einem Besuch aller Neugeborenen durch den ASD gibt es präventive Maßnahmen im Kindergarten- sowie auch im Schulalter. Um ein stabiles Netzwerk zu spannen, richtet die Stadt Waltrop regelmäßige Veranstaltungen aus, zu denen örtliche Akteure in der Kinder- und Jugendarbeit eingeladen werden.

Ein direkter Zusammenhang zwischen präventiven Angeboten und dem Umfang an Leistungen für Hilfe zur Erziehung ist weder messbar noch nachweisbar. Dennoch können präventive Angebote und eine Netzwerkarbeit einen positiven Einfluss auf die Lebensbedingungen, das Aufwachsen und die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen haben. Deshalb sollte die Stadt bedarfsgerechte präventive Angebote entwickeln und die hierfür erforderlichen Strukturen aufbauen. Dabei sollte sie die maßgeblichen örtlichen Akteure und freien Träger der Jugendhilfe miteinbeziehen und alle Angebote steuern und koordinieren.

Die **Stadt Waltrop** legt Wert auf ein gut funktionierendes Präventionssystem über alle Entwicklungsstufen der Kinder hinweg. Bereits kurz nach der Geburt werden Neugeborene und deren Familien im Rahmen der „frühen Hilfen“ besucht. Durch den persönlichen Kontakt wird die Hemmschwelle, im Bedarfsfall das Jugendamt zu kontaktieren, minimiert. Des Weiteren werden bereits bestehende Hilfebedarfe in den Familien erkannt. Ein besonderes Augenmerk legt die Stadt Waltrop auf die Förderung der Bindung zwischen Eltern und Kind. Hierfür bietet sie niederschwellige Hilfsangebote in Form von Kursen an oder weist auf bestehende Angebote anderer Institutionen hin. Zudem sensibilisiert sie öffentlich für die Bedeutung der Eltern-Kind-Bindung. Im Rahmen der „Frühen Hilfen“ werden Plakataktionen durchgeführt.

Seit 2007 hat die Stadt Waltrop verstärkt eine Netzwerkentwicklung der beteiligten Akteure im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit forciert. Neben Hebammen und Kinderärzten sind auch Vertreter der Kindertagesstätten, der Schulen und anderer Institutionen wie Kirchengemeinden, Träger der Wohlfahrtspflege und Vereine an diesem Netzwerk beteiligt. Zudem besteht eine enge Zusammenarbeit mit der Kinderklinik in Datteln. Quartalsweise richtet die Stadt Waltrop eine Veranstaltung aus, zu der Akteure der Kinder- und Jugendarbeit eingeladen werden.

## 3.4 Organisation und Steuerung

Die Aufgabenerledigung und das Ergebnis der Hilfe zur Erziehung werden durch die angestrebten Ziele, die Intensität der Steuerung, die Form der Organisation und den aufgewendeten Ressourceneinsatz geprägt.

### 3.4.1 Organisation

#### → **Feststellung**

Die Fachgruppe „Jugend, Kinder und Familie“ ist in der Stadt Waltrop im gleichen Fachbereich angesiedelt wie die Fachgruppen „Soziales und Senioren“ und „Schule“. Dadurch sind Synergieeffekte für die gleiche Zielgruppe möglich.

Eine gute Organisation zeichnet sich durch klare Strukturen und Zuständigkeiten sowie optimierte Abläufe aus.

Der Fachbereich 2.2 „Jugend, Soziales und Schule“ umfasst die drei Fachgruppen „Jugend, Kinder und Familie“, „Soziales und Senioren“ sowie „Schule“. Der Fachbereich 2.2 ist im gleichen Dezernat angesiedelt wie das Jobcenter der **Stadt Waltrop**, der Fachbereich ORB Bildung, Kinder, Jugend, Kultur und Sport sowie der Fachbereich Finanzen. Eine Bündelung von Fachgruppen bzw. Fachbereichen mit sich überschneidenden Zielgruppen in eine Verwaltungseinheit lässt eine Nutzung von Synergieeffekten zu. Zudem fördert dieses die Vernetzung der zuständigen Beschäftigten in den einzelnen Bereichen untereinander.

#### → **Feststellung**

Der ASD und die wirtschaftliche Jugendhilfe sind zentral im Rathaus der Stadt Waltrop untergebracht.

Die Fachgruppe Jugend, Kinder und Familie ist in der **Stadt Waltrop** zentral im Rathaus angesiedelt. Außenstellen gibt es nicht. Da es keine nennenswerten sozialen Brennpunkte gibt und sich das Fallaufkommen im Bereich Hilfe zur Erziehung auf das ganze Stadtgebiet verteilt, sind Außenstellen nach Auskunft der Stadt Waltrop obsolet. Weiterhin könne das mittig im Stadtgebiet liegende Rathaus aus allen Stadtteilen gut erreicht werden.

Innerhalb des ASD, welcher im Jahr 2018 aus 4,55 Vollzeit-Stellen besteht, ist ein Spezialdienst „Pflegekinderdienst“ installiert. Für den ASD und die wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) hat die Fachbereichsleitung „Jugend, Soziales und Schule“ die unmittelbare personelle und fachliche Verantwortung.

Die Stadt Waltrop hat zur Unterstützung der Prozesse aus dem Team des ASD heraus eine „Fachkoordination“ bestimmt. Hierbei handelt es sich um einen Mitarbeiter im ASD, der über langjährige Erfahrung verfügt. Diese „Koordinatoren-Stelle“ ist in Fachfragen der Fachbereichsleitung vorgeschaltet und hilft den Teamkollegen bei schwierigen Fallentscheidungen. Eine Weisungsbefugnis besitzt die Fachkoordination allerdings nicht. Die Fallverantwortung verbleibt beim zuständigen Beschäftigten im ASD. Bei ungleicher Auffassung zwischen fallverantwortlicher Kraft und Fachkoordinator entscheidet die Fachbereichsleitung, die überdies sowieso jeden Hilfeplanfall zur Kenntnis nimmt.

### 3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

#### → **Feststellung**

Über eine schriftliche Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung verfügt Waltrop nicht. Konkrete Ziele für den Bereich der erzieherischen Hilfen hat die Stadt Waltrop bisher nicht schriftlich definiert. Die Hilfen richten sich bedarfsorientiert am jeweiligen Einzelfall aus.

Eine Kommune sollte über eine von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt getragene Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung verfügen. Die Entwicklung der Gesamtstrategie sollte die gesamte Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und weitere angrenzende Aufgabenbereiche einbeziehen. Am Gesamtziel ist zu messen, welche Ressourcen erforderlich sind, um das vereinbarte Ziel und die gewünschten Wirkungen zu erreichen. Die Gesamtsteuerung sollte sicherstellen, dass eine Kommune ihre gesetzten Ziele durch geeignete Maßnahmen erreicht. Bei Abweichungen muss sie zeitnah nachsteuern und Maßnahmen anpassen.

Eine schriftliche Festlegung von Zielen gibt es im Bereich Hilfe zu Erziehung in der **Stadt Waltrop** bisher nicht. Nach Aussage der Stadt Waltrop geht es bei jeder Fragestellung um die praktische, zeitnahe und bedarfsorientierte Hilfe im Einzelfall. Sind die gesteckten Ziele zu undefiniert und abstrakt, lassen sich hieraus nur schwer Steuerungsansätze ableiten. Auch die Überprüfung des Grades der Zielerreichung wird hierdurch erschwert.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Waltrop sollte Ziele für den Bereich Hilfe zur Erziehung schriftlich festhalten und Maßnahmen zur Zielerreichung entwickeln. Die Zielerreichung sollte regelmäßig kontrolliert werden. Die im Rahmen dieser Prüfung zur Verfügung gestellten Kennzahlen könnten dazu genutzt werden.

### 3.4.3 Finanzcontrolling

#### → **Feststellung**

Das Jugendamt hat bisher nur wenige Bestandteile eines Finanzcontrollings installiert. Es basiert lediglich auf der Auswertung von Verläufen der Aufwendungen und Fallzahlen, aber nicht auf aussagefähigen und steuerungsrelevanten Kennzahlen.

Ein produktorientiertes Finanzcontrolling sollte Transparenz in der Entwicklung von Finanz-, Fall- und Stellendaten herstellen und diese anhand von aussagefähigen Kennzahlen und Berichten für die Steuerungsebenen aufbereiten. Anhand von steuerungsrelevanten Kennzahlen sollte gemessen werden, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden. Auf Basis der Kennzahlen sollten als Grundlage für die Steuerung regelmäßige Auswertungen und Controllingberichte erstellt werden. Hierdurch wird Transparenz zum Ressourceneinsatz und -verbrauch und zur Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen geschaffen. Abweichungen von den gesetzten Zielen können durch einen Soll-Ist-Vergleich erkannt und es kann zeitnah gegengesteuert werden. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.

Seit dem Jahr 2012 erstellt die **Stadt Waltrop** im Bereich der erzieherischen Hilfen jährlich einen Bericht zur Vorlage im Ausschuss für Jugendhilfe und Soziales. Darüber hinaus erfolgen in

der Regel keine Auswertungen. In den Berichten wird jeweils der vorangegangene Zeitraum von fünf Jahren dargestellt und jährlich fortgeschrieben. Neben der Darstellung der Entwicklung der absoluten Fallzahlen, auch getrennt nach Hilfearten, liegt ein besonderes Augenmerk auf der Entwicklung der absoluten Aufwendungen.

Für Steuerungszwecke sind absolute Werte nur bedingt aussagekräftig. Die Entwicklung von absoluten Fallzahlen und Aufwendungen geben erste Hinweise auf strukturelle Entwicklungen. Eine Analyse, und damit auch ein gezieltes Steuern, ist möglich, wenn Kennzahlen gebildet werden. Diese sollten zumindest die Relation von Fallzahlen zu den Aufwendungen herstellen. Aufgrund des überdurchschnittlichen Fehlbetrages HzE in Waltrop sollte das Finanzcontrolling ausgeweitet werden. Dazu sind Kennzahlen eine wichtige Unterstützung. Nähere Einzelheiten zum Fehlbetrag und deren Einflussfaktoren enthält der Abschnitt 3.7.1.

→ **Empfehlung**

Die Aussagekraft des jährlichen Berichtes im Ausschuss für Jugendhilfe und Soziales sollte erhöht werden. Hierzu sollten neben den absoluten Fallzahlen und Aufwendungen in den einzelnen Hilfearten Kennzahlen gebildet und dargestellt werden. Darüber hinaus ist eine regelmäßige, auch unterjährige Analyse sinnvoll, um die Gründe der hohen Aufwendungen aufzuzeigen und um gezielt entgegenzuwirken. Die im Rahmen dieser Prüfung zur Verfügung gestellten Kennzahlen könnten von der Stadt Waltrop genutzt und zukünftig fortgeschrieben werden.

### 3.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Die Stadt Waltrop bewertet im Rahmen des Fachcontrollings die Wirksamkeit der Hilfen im Einzelfall. Fallübergreifende Auswertungen, z.B. zu Laufzeiten, zu eingesetzten Fachleistungsstunden nimmt sie auf Grundlage des Tätigkeitsberichtes der Jugendhilfestation vor.

Eine Kommune sollte ein Fachcontrolling für die Hilfen zur Erziehung eingerichtet haben. Dieses soll die Wirksamkeit der Hilfen, die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.

In **Waltrop** ist die Fachbereichsleitung „Jugend, Soziales und Schule“ für das Fachcontrolling im Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung zuständig. Die Fachbereichsleitung nimmt grundsätzlich an den regelmäßigen Fachkonferenzen des ASD teil. In den Verfahrensstandards zu den Hilfeplanverfahren ist festgelegt, dass jedes Hilfeplanverfahren in einer Fachkonferenz beraten wird. Weiterhin nimmt die Fachbereichsleitung jeden Hilfeplan zur Kenntnis und zeichnet diesen gegen. Bei Bedarf wirkt sie steuernd ein. Die Kontrollen dienen insbesondere der Qualitätssicherung sowie der einheitlichen Fallbearbeitung.

Im Rahmen des Fachcontrollings sollten weitere Parameter überprüft werden. Neben der Überprüfung von Abbruchquoten bei einzelnen Hilfearten sind auch trägerbezogene Auswertungen sinnvoll, um qualitative Aussagen zu durchgeführten Maßnahmen in einzelnen Hilfearten treffen zu können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Waltrop sollte selber Auswertungen zur Wirksamkeit und zur Zielerreichung fallübergreifend vornehmen. Diese sollten trägerbezogen und auch auf die Hilfearten bezogen erfolgen. Außerdem sollten, gerade vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen, die Laufzeiten regelmäßig ausgewertet und analysiert werden.

Die Stadt Waltrop merkt zur Empfehlung an, dass bisher die personellen Ressourcen für tiefgreifende Auswertungen nicht vorhanden waren. Noch während der laufenden Prüfung wurde eine neue Teamleiterstelle im ASD eingerichtet, zu deren Aufgabenbereich zukünftig auch fallübergreifende Auswertungen gehören.

## 3.5 Verfahrensstandards

### 3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

→ **Feststellung**

Der Bereich erzieherische Hilfen in der Stadt Waltrop arbeitet nach einheitlichen Verfahrensstandards. Diese liegen für das Hilfeplanverfahren nach § 27 ff. SGB VIII im Allgemeinen, sowie im Speziellen für Fälle mit Verdacht auf Kindeswohlgefährdung nach § 8 a SGB VIII und für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII vor.

Verbindliche Verfahrensstandards helfen, die Prozessqualität zu sichern. Sie sind eine zwingende Voraussetzung für eine strukturierte, zielgerichtete und nachvollziehbare Fallsteuerung durch die Fachkräfte im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD).

Eine Stadt sollte Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung schriftlich beschreiben. Hierzu gehören Prozesse, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten sowie Fristen. Diese Prozess- und Qualitätsstandards sollten allen Beschäftigten zur Verfügung stehen.

Die **Stadt Waltrop** hat durch die Verschriftlichung der wichtigsten Verfahrensstandards eine Grundlage für eine qualifizierte Sachbearbeitung geschaffen. Die definierten Verfahrensstandards sind klar strukturiert und übersichtlich. Neben zu erledigenden Aufgaben sind die Zuständigkeiten und ggfls. zu beteiligte Personen klar benannt. Die enge Kommunikation im Team untereinander sowie der stetige Austausch des Teams mit der Fachbereichsleitung machen eine detailliertere Ausarbeitung von Verfahrensstandards weiterer Hilfearten nach Auffassung der Stadt Waltrop verzichtbar. Weiterhin verweist die Stadt Waltrop darauf, dass hierfür aktuell keine personellen Kapazitäten zur Verfügung stehen. Die überdurchschnittliche Anzahl von Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle im ASD in der Stadt Waltrop (siehe Unterabschnitt 3.6 „Personaleinsatz“) macht diese Aussage nachvollziehbar.

Allerdings ist die Verschriftlichung von Verfahrensstandards auch in den bisher nicht definierten Hilfearten sinnvoll. Die Verschriftlichung von Verfahrensstandards könnte als Instrument der Wissensspeicherung genutzt werden. Unerwartete Ausfälle von einzelnen Mitarbeitern sollten ohne Abstriche der Arbeitsqualität kompensiert werden können. Zudem helfen detaillierte schriftliche Verfahrensstandards der Einarbeitung neuer Mitarbeiter und sorgen für die notwendige Sicherheit. Insofern kann die Festlegung von Standards auch als Instrument zur Attraktivitätssteuerung in Bezug auf Mitarbeitergewinnung genutzt werden.

### 3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

#### → Feststellung

Die Stadt Waltrop hat für das Hilfeplanverfahren Verfahrensstandards definiert. Diese umfassen größtenteils die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards. Aspekte der Wirtschaftlichkeit enthalten sie allerdings nicht. Positiv festzustellen ist die übersichtliche Darstellung der Verfahrensstandards in tabellarischer Form.

Für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII ist die Durchführung eines Hilfeplanverfahrens nach § 36 Abs. 2 SGB VIII vorgesehen, in dem die Personensorgeberechtigten und das Kind/der Jugendliche zu beteiligen sind.

Eine schriftliche Prozessbeschreibung des Hilfeplanverfahrens sollte die Zuständigkeiten, die Abläufe, die Fristen, die Fortschreibung des Hilfeplans und die beteiligten Personen verbindlich regeln. Die Einhaltung der Regelungen sollte regelmäßig durch die Vorgesetzten überprüft werden. Die gpaNRW hält für das schriftlich zu dokumentierende Hilfeplanverfahren folgende Mindeststandards für erforderlich:

- Nach einer Meldung sollte eine zeitnahe Kontaktaufnahme erfolgen und bei Krisen umgehend interveniert werden.
- Die Personensorgeberechtigten und Minderjährigen/Volljährigen werden beraten und informiert.
- Die fallverantwortliche Fachkraft schätzt den erzieherischen Bedarf ein und ermittelt eine geeignete Hilfe sowie einen passenden Leistungserbringer.
- Mehrere Fachkräfte (mindestens drei) reflektieren den erzieherischen Bedarf und die im Einzelfall geeignete und erforderliche Hilfe in einer Teamkonferenz.
- Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme sollte beachtet und die Wirtschaftliche Jugendhilfe in das Hilfeplanverfahren eingebunden werden.
- Der Personensorgeberechtigte und der Minderjährige/Volljährige werden über die in der Teamkonferenz ermittelten geeigneten Hilfeangebote informiert.
- Zur Ausgestaltung der Hilfe wird gemeinsam mit dem Personensorgeberechtigten und dem Minderjährigen/Volljährigen ein Hilfeplan erstellt.
- Eine verbindliche Leistungsentscheidung wird getroffen.
- Die Hilfe wird entsprechend der Zielvereinbarung im Hilfeplan durchgeführt.
- Die Familie erhält, soweit erforderlich, ergänzende Beratung und Unterstützung zur Verbesserung der Erziehungsbedingungen.
- Der Hilfeplan wird regelmäßig und zeitnah überprüft.
- Bei stationären Hilfen werden mögliche Rückkehroptionen geprüft.

Die Verfahrensstandards der **Stadt Waltrop** zum Hilfeplanverfahren nach § 27 ff SGB VIII zeigen in chronologischer Form auf welche Verfahrensschritte zu durchlaufen sind, welche Beteiligte jeweils hinzuzuziehen sind und welche Handlungsschritte vorzunehmen sind. Weiterhin ist geregelt, was zur Ergebnissicherung schriftlich zu dokumentieren ist. Durch die tabellarische Form sind die Verfahrensstandards übersichtlich gegliedert.

#### → **Feststellung**

Die Verfahrensstandards sehen eine Beteiligung der wirtschaftlichen Jugendhilfe erst nach schriftlicher Verfassung eines Hilfeplanes vor. Bei unklaren Zuständigkeiten wird die wirtschaftliche Jugendhilfe in der Praxis bereits bei Fallaufnahme hinzugezogen.

Nach der Kontaktaufnahme startet die Hilfe grundsätzlich mit einer verpflichtenden Beratung nach § 36 Abs. 1. Satz 1 SGB VIII. Im Beratungsprozess ermittelt die zuständige Fachkraft gemeinsam mit Eltern und Kind den Hilfebedarf. Ferner führt die Fachkraft die Zuständigkeitsprüfung durch. Sofern ein Anspruch auf Hilfen zur Erziehung besteht, wird die Familie über die Möglichkeit der Antragstellung informiert. Dies ist Voraussetzung für die Hilfestellung. Die Verfahrensstandards legen keine Bearbeitungsfristen fest. Die zuständige Fachkraft im ASD erarbeitet nach Antragsaufnahme und ggfls. vorhergehender kollegialer Beratung im Team einen anspruchsbegründenden Bericht mit dem Vorschlag der Ausgestaltung der Hilfe zur Vorlage in der Fachkonferenz. Diese findet in Waltrop regelmäßig statt. Daran nehmen die Fachkräfte des ASD, die Leitung des Fachbereiches „Jugend, Soziales und Schule“ sowie ggfls. weitere hinzugeladene Vertreter anderer Institutionen teil. Jedes Hilfeplanverfahren wird in einer Fachkonferenz diskutiert. Die Ergebnisse der Fachkonferenz werden in einem Ergebnisprotokoll festgehalten. Danach folgt ein Gespräch der fallverantwortlichen Fachkraft des ASD mit der betroffenen Familie. Es folgt die Auswahl der leistungserbringenden Stelle in Zusammenarbeit mit der Familie. Im nächsten Schritt erfolgt das Hilfeplangespräch, in dem konkret das Leistungsangebot, die Zielformulierung und die Art und der Umfang der geplanten Leistung erörtert wird. Erst dann ergeht eine Information an die wirtschaftliche Jugendhilfe.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Waltrop sollte die frühzeitige Einbindung der wirtschaftlichen Jugendhilfe in die schriftlichen Verfahrensstandards aufnehmen. Dadurch könnten Fragen der Zuständigkeit und eventuelle Kostenerstattungsansprüche in allen Fällen frühzeitiger geprüft werden. Außerdem sollten Wirtschaftlichkeitsaspekte in den schriftlichen Standards aufgenommen werden.

Zeitliche Vorgaben zu den Laufzeiten der Hilfeplanverfahren enthalten die schriftlichen Standards bisher nicht. Grundsätzlich wird ein Hilfeplanverfahren in Waltrop über einen Zeitraum von sechs Monaten erstellt. Danach erfolgt standardmäßig eine Hilfeplanfortschreibung durch die fallverantwortliche Fachkraft im ASD. Besondere Anforderungen für die Fortschreibung von Hilfeplanverfahren sind in den schriftlichen Standards für Hilfen definiert, die länger als zwei Jahre laufen. Hier ist neben der erneuten Vorstellung in der Fachkonferenz, die Übergabe der Akte an einen fallfremden Kollegen vorgesehen. Ziel ist es, den bisher gewählten Hilfeansatz kritisch zu reflektieren, auch mit dem Ziel einer frühzeitigeren Hilfebeendigung. Bei Beendigung der Hilfen ist eine Abschlussevaluation aller Beteiligten vorgesehen.

### → **Feststellung**

Die Stadt Waltrop kooperiert seit rund 20 Jahren mit dem Träger der „Jugendhilfestation Waltrop“. Grundlage ist ein fünfjähriger Kooperationsvertrag, der turnusgemäß neu verhandelt wird. Vor Abschluss eines neuen Vertrages holt die Stadt Waltrop nach eigenen Aussagen Markterkundungen ein und lässt diese Erkenntnisse in die Verhandlungen einfließen.

Bei der Auswahl des Leistungserbringers ambulanter und teilstationärer Hilfen besteht in der Stadt Waltrop die organisatorische Besonderheit der engen Zusammenarbeit mit der „Jugendhilfestation Waltrop“. Die Jugendhilfestation ist eine Einrichtung der Diakonie im Kreis Recklinghausen für Soziale Hilfen im Kinder- und Jugendbereich. In eigenen Räumlichkeiten bietet die Jugendhilfestation neben der klassischen mobilen Jugendsozialarbeit weitergehende Leistungen an:

- Ambulante erzieherische Hilfen für Familien nach §§ 27 ff. SGB VIII
- Betreutes Wohnen für Jugendliche mit dem Ziel der Verselbständigung
- Betreutes Wohnen unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge
- Soziale Gruppenarbeit
- Zusätzlich angegliedert ist eine Gruppe zur Erziehung in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII

Seit dem Jahr 2000 kooperiert die **Stadt Waltrop** mit der Jugendhilfestation. In der Regel werden die Leistungen in den genannten Hilfearten von hier erbracht. Die Kooperationsvereinbarung mit dem freien Träger wird jeweils für eine Laufzeit von fünf Jahren geschlossen. Der Träger erhält vereinbarungsgemäß Abschlagszahlungen und erstellt dann eine Spitzabrechnung über die tatsächlich erbrachten Fachleistungsstunden. Die Jugendhilfestation passt ihr Angebot dem bestehenden Bedarf an. Nach Einschätzung der Stadt Waltrop erbringt die Jugendhilfestation rund 80 Prozent der ambulanten Hilfen. Das Wunsch- und Wahlrecht der Hilfebedürftigen und deren Familien wird nach Aussage der Stadt Waltrop grundsätzlich dennoch in die Entscheidung über die Hilfen einbezogen. Die Wahl auf andere Anbieter erfolgt in Einzelfällen, wenn dieses angezeigt ist. Nach Aussage der Stadt Waltrop erfolgt in allen Phasen eine intensive Zusammenarbeit mit den Personensorgeberechtigten und dem Kind bzw. Jugendlichen selber, um eine hohe Akzeptanz der anvisierten Hilfen und dem Erbringer der Hilfen zu gewährleisten.

Die enge und langjährige Zusammenarbeit mit der Jugendhilfestation bietet nach Einschätzung der Stadt Waltrop den Vorteil eines besonders vertrauensvollen Miteinanders. Zweifelsohne können Synergieeffekte durch diese Organisationsform entstehen. Aus Sicht der gpaNRW birgt diese Organisation aber auch Risiken. Notwendige Grenzen zwischen den Akteuren könnten verschwimmen. Grundgedanke des Hilfedreiecks aus Hilfsbedürftigem, freiem Träger und Jugendhilfeträger ist eine passgenaue und bedarfsorientierte Hilfe je nach Profession des Einzelnen, zu erzielen. Bei der langjährigen und intensiven Zusammenarbeit mit einem freien Träger kommt daher der regelmäßigen Definition von Qualitätsstandards sowie die Kontrolle deren Einhaltung, eine besondere Bedeutung zu. Zudem sind die Aufwendungen je Fall im Bereich der Hilfen nach § 27 SGB VIII und auch bei den gesamten ambulanten Aufwendungen je Fall in der Stadt Waltrop überdurchschnittlich. Eine Konkurrenzsituation könnte sich hier positiv auswirken.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Waltrop sollte regelmäßig Markterkundungen einholen. Preis- und Leistungsvergleiche auch anderer Träger sollten bei der Trägersauswahl im Hilfefall einfließen.

Die gpaNRW spricht diese Empfehlung losgelöst von vergaberechtlichen Aspekten in Bezug auf den Vertrag mit der Jugendhilfestation aus, da diese nicht Gegenstand der Prüfung waren.

### 3.5.1.2 Fallsteuerung

→ **Feststellung**

Die Stadt Waltrop bearbeitet die Fälle anhand standardisierter und verbindlicher Prozesse. Ein schriftliches Anbieterverzeichnis mit Leistungen, Kosten und Erfahrungswerten gibt es bisher nicht. Eine Begrenzung von Fachleistungsstunden oder Laufzeiten hat die Stadt Waltrop bisher nicht schriftlich vorgegeben.

Jeder Hilfefall sollte in einem strukturierten Prozess gesteuert und betreut werden. Dabei sind unter Berücksichtigung der vorgegebenen Verfahrensstandards folgende Schritte von besonderer Bedeutung:

- Eine strukturierte fachliche Zugangssteuerung.
- Die frühzeitige Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe, insbesondere zu Fragen der sachlichen Zuständigkeit (Kostenerstattungsansprüche).
- Die Auswahl eines passenden Leistungserbringers erfolgt z.B. mit Unterstützung eines Anbieterverzeichnisses, in dem die Leistungserbringer mit Angeboten und Kosten sowie den bisherigen Erfahrungswerten aus einer Zusammenarbeit enthalten sind. Bei mehreren grundsätzlich in Frage kommenden Anbietern wird der Wirtschaftlichste ausgewählt.
- Es besteht ein enger Kontakt mit dem Leistungserbringer auf der Grundlage der Vereinbarungen in der Hilfeplanung mit dem Ziel, die Wirkung der Hilfe regelmäßig zu evaluieren und einem unplanmäßigen Abbruch der Hilfe entgegenzuwirken. Es erfolgt eine regelmäßige Fortschreibung des Hilfeplanes in nicht zu langen Intervallen.
- Die Laufzeit der Hilfe wird auf das notwendige Maß begrenzt und, soweit fachlich vertretbar, eine zeitnahe Anpassung bzw. schrittweise Reduzierung der Hilfe eingeleitet.

Die **Stadt Waltrop** bearbeitet ihre Fälle anhand standardisierter und verbindlicher Prozesse. Abläufe und Zuständigkeiten sind festgelegt. Nähere Ausführungen zur Zuständigkeiten in einzelnen Verfahrensschritten und der Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in den Prozess enthält das Kapitel 3.5.1.1 (Ablauf Hilfeplanverfahren). Entscheidet die Fachkraft des ASD, dass Hilfen zur Erziehung angezeigt sind und niederschwellige Angebote nicht ausreichen, ermittelt sie den Hilfebedarf und erstellt einen Vorschlag über die konkrete Hilfe. Dieser Vorschlag wird in der Fachkonferenz diskutiert. Der Umfang der Leistungserbringung wird jeweils einzelfallbezogen betrachtet. Eine Obergrenze über Fachleistungsstunden im Bereich der ambulanten Hilfen hat die Stadt Waltrop bisher nicht festgelegt. Über ein Anbieterverzeichnis verfügt die Stadt Waltrop bisher nicht. Bei ambulanten Anbietern greift sie in der Regel auf den Kooperationspartner der Jugendhilfestation zurück. Bei stationären Anbietern erfolgt eine Recherche über geeignete Plätze durch den Mitarbeitenden des ASD. Die

Unterbringungen der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII wird über den Spezialdienst Pflegekinderdienst (PKD) organisiert. Nähere Informationen über die Vollzeitpflege enthält das entsprechende Kapitel 3.7.2.3 (Vollzeitpflege § 33 SGB VIII).

→ **Empfehlung**

Um die Trägersauswahl auch nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu erleichtern, sollte das Jugendamt der Stadt Waltrop ein schriftliches Anbieterverzeichnis aufbauen. Es sollte neben der Erfahrung und den angebotenen Leistungen auch zwingend die Kosten enthalten.

### 3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

→ **Feststellung**

Die praktischen Verfahrensabläufe für die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen hat die Stadt Waltrop bisher nicht schriftlich definiert. Sinnvoll ist eine schriftliche Festlegung der Zuständigkeiten und einzuhaltenden Fristen in den Kostenerstattungsverfahren von der Bescheiderteilung, über die Buchung bis hin zur Kontrolle des Zahlungseingangs.

Grundsätzlich ist für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung das örtliche Jugendamt zuständig. Die örtliche Zuständigkeit ist in §§ 86 ff. SGB VIII geregelt. Unter bestimmten Voraussetzungen hat das Jugendamt, das die Hilfen zur Erziehung gewährt, gegenüber einem anderen örtlichen oder überörtlichen Träger der Jugendhilfe gemäß §§ 89 ff. SGB VIII einen Kostenerstattungsanspruch auf Erstattung der Aufwendungen. Die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen erfolgt in der Regel durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe. Diese sollte deshalb möglichst früh in den Hilfeplanprozess einbezogen werden. Für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen sollten Prozesse und Standards definiert sein, um zu gewährleisten, dass diese zeitnah und umfassend geltend gemacht werden.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe der **Stadt Waltrop** ist für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen zuständig. Die schriftlichen Verfahrensstandards enthalten die Vorgabe, die Wirtschaftliche Jugendhilfe nach Erstellung des Hilfeplans seitens der Fachkraft des ASD zu informieren und Unterlagen zur Verfügung zu stellen. In der Praxis erfolgt in unklaren Fällen vorab eine Beteiligung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe. Wie bereits im Unterabschnitt 3.5.1.1 ausgeführt, ist die frühere Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe im Verfahren in allen Fällen sinnvoll. Dieses gilt insbesondere in Bezug auf die Geltendmachung möglicher Kostenerstattungen. Die Stadt Waltrop hat schriftlich definiert, welche Unterlagen durch die fallverantwortliche Kraft des ASD der Wirtschaftlichen Jugendhilfe zur Verfügung zu stellen sind. Für die Prüfung von Kostenerstattungen an sich gibt es keine schriftlichen Verfahrensstandards. Das Jugendamt Waltrop hat nach eigener Einschätzung erfahrene Fachkräfte mit der Geltendmachung der Kostenerstattungen betraut und schult diese regelmäßig, so dass etwa einzuhaltende Fristen sich aus den rechtlichen Regelungen ergeben. Allein zur Wissensspeicherung ist eine Verschriftlichung der praktischen Abläufe in der Stadt Waltrop bei Kostenerstattungen jedoch sinnvoll.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Waltrop sollte für den Bereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe Standards für die internen Abläufe bei Kostenerstattungen entwickeln und schriftlich festhalten. Ziel sollte ein standardisiertes Verfahren für die einzelnen Prozesse in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sein, um vorhandenes Fachwissen auch bei Personalwechsel zu erhalten.

### 3.5.2 Prozesskontrollen

→ **Feststellung**

Die Stadt Waltrop nutzt im Bereich der Hilfen zur Erziehung unterschiedliche prozessintegrierte Kontrollmechanismen zur Risikominimierung.

Für die Aufgabenerledigung im Bereich der Hilfe zur Erziehung sollten prozessintegrierte Kontrollmaßnahmen, technische Plausibilitätsprüfungen und prozessunabhängige Kontrollen vorhanden sein. Mit den Prozesskontrollen sollte erreicht werden, dass die Beachtung und Einhaltung von festgelegten Vorgaben für den Workflow und die Verfahrensstandards sowie die rechtmäßige Aufgabenerledigung nachvollzogen werden können.

Die **Stadt Waltrop** hat im Bereich der Hilfen zur Erziehung verschiedene prozessintegrierte Kontrollmaßnahmen implementiert. Neben den prozessintegrierten Kontrollmaßnahmen, die stark auf teamübergreifende Entscheidungsprozesse aufbauen, werden technische Plausibilitätsprüfungen bei der Auszahlung von Leistungen durchgeführt. Das Jugendamt in Waltrop nutzt eine Fachsoftware und bedient sich hier der immanenten Plausibilitätskontrollen sowie der Möglichkeit über das Programm Wiedervorlagen zu generieren.

Einen sehr sensiblen Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung stellen Maßnahmen im Rahmen von Kindeswohlgefährdungen nach § 8a SGB VIII dar. Hier sehen die Verfahrensstandards zur Risikominimierung tiefergehende Maßnahmen vor. Neben der zwingenden sofortigen Fallüberprüfung durch mehrere Fachkräfte des ASD ist auch die umgehende Einbeziehung der Fachbereichsleitung gefordert.

Der ASD führt außerdem nach Abschluss eines jeden Hilfeplans eine Selbstreflexion anhand von Aktenanalysen durch. Hierdurch sollen allgemeine Risiken erkannt und bei künftigen Hilfeplanverfahren berücksichtigt werden. Die gpaNRW beurteilt diese Selbstreflexion positiv.

## 3.6 Personaleinsatz

Zum Personaleinsatz im Handlungsfeld Hilfe zur Erziehung betrachtet die gpaNRW schwerpunktmäßig die Stellenausstattung im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) und in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WiJu).

→ **Feststellung**

Die Stadt Waltrop führt regelmäßig Auswertungen zur Stellenbesetzungen durch. Bei der Stellenbemessung orientiert sich die Stadt Waltrop an den Richtwerten der gpaNRW.

Eine Kommune sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben im Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung qualitativ gut bearbeiten zu können. Dies setzt eine sowohl quantita-

tiv als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt. Außerdem sollte die Stadt ihr Personal auch qualitativ gut einarbeiten, qualifizieren und fortbilden.

Die **Stadt Waltrop** ist seit Jahren eine Stärkungspaktkommune. Naturgemäß liegt ein Augenmerk darauf, Einsparpotentiale zu erzielen. Hiervon betroffen sind generell auch die Aufwendungen für Personal. Insofern erfolgen auch regelmäßig Überprüfungen des Stelleneinsatzes im Fachbereich Jugend, Soziales und Schule. Aufgrund des fortschreitenden Fachkräftemangels sieht sich die Stadt Waltrop in einer schwierigen Situation, am Stellenmarkt geeignetes Personal zu finden. Besonders wenn es sich um befristet ausgeschriebene Stellen handelt, ist die Bewerberlage überschaubar. Der Konkurrenzdruck aus den umliegenden Kommunen ist hoch. Teilweise laufen Stellenausschreibungen ins Leere und vakante Stellen können nur unter großen Anstrengungen nachbesetzt werden. Um sich als Arbeitgeber dennoch attraktiv zu halten, legt die Stadt Waltrop großen Wert auf die Zufriedenheit der Mitarbeiter. Der Teamgeist wird von der Fachbereichsleitung aktiv gefördert. Es wird großen Wert auf einen kollegialen Umgang gelegt. Die zentrale Unterbringung der Fachgruppe Jugend, Kinder und Familie im Rathaus ohne Außenstellen wirkt sich hierbei unterstützend aus. Weiterhin legt die Stadt Waltrop Wert auf die gute Einarbeitung neuer Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen. Grundsätzlich erfolgt die Einarbeitung im Team. Nach Auskunft der Stadt Waltrop wird ein digitaler Ordner mit gebündelten Informationen zur Einarbeitung genutzt, um neuen Fachkräften die Organisation der gesamten Verwaltung sowie das notwendige Fachwissen im Bereich HzE zu vermitteln.

### Personaleinsatz 2018

Kennzahlen	Waltrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	42	21	26	30	37	42	14
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	113	73	114	149	170	323	15

Es sind die tatsächlich im Vergleichsjahr besetzten Ist-Stellen berücksichtigt. Diese sind als Vollzeit-Stellen erfasst. Nicht durchgängig besetzte Stellen sind entsprechend der tatsächlichen Anwesenheit eingeflossen. Langzeiterkrankungen sind bereinigt. Eine Langzeiterkrankung liegt dann vor, wenn der Ausfall im Betrachtungsjahr länger als sechs Monate dauert. Vertretungskräfte für krankheitsbedingte Ausfälle sind berücksichtigt.

### 3.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

#### → Feststellung

Die Mitarbeiter des ASD haben im Jahr 2018 durchschnittlich 42 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Im interkommunalen Vergleich stellt Waltrop damit das Maximum. In 2017 bearbeiteten die Mitarbeiter des ASD 38 Fälle je Vollzeit-Stelle.

Für die Stellenausstattung des Allgemeinen Sozialen Dienstes hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Der Personalrichtwert ist ein Erfahrungswert aus vorausgegangen überörtlichen Prüfungen. Dieser liegt bei 30 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung des ASD im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen, da individuelle Begebenheiten vor Ort mit einfließen müssen.

Die **Stadt Waltrop** hat im Jahr 2018 4,55 Vollzeit-Stellen im ASD besetzt. In 2017 waren es noch 5,14 Vollzeit-Stellen. Die Spezialdienste sind hierin enthalten. In beiden Jahren übersteigt die Anzahl der bearbeiteten Hilfefälle den Richtwert der gpaNRW von 30 Hilfeplanfällen. Allerdings werden die Mitarbeiter im ASD in der Stadt Waltrop dahingehend entlastet, als dass der Notdienst des Jugendamtes vom Evangelischen Kinderheim Recklinghausen übernommen wird. Im Falle eines Einsatzes erfolgt die Fallübergabe dann zu den Öffnungszeiten des Jugendamtes. Weiterhin ist im Jugendamt eine Verwaltungskraft installiert, die auch für die Mitarbeiter des ASD entlastende Aufgaben übernimmt. So laufen hier zum Beispiel alle Telefonate von außerhalb auf und werden, falls notwendig, an den zuständigen Mitarbeiter im ASD weitergeleitet. Administrative kleinere Aufgaben, wie das Anfertigen von Kopien oder die Annahme und Herausgabe von Kontakten, erfolgen ebenfalls von hier.

### 3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

#### → **Feststellung**

In der wirtschaftlichen Jugendhilfe werden im Jahr 2018 insgesamt 113 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Damit liegt die Personalausstattung hier höher als in den meisten anderen Kommunen. In 2017 bearbeiteten die Mitarbeiter der wirtschaftlichen Jugendhilfe 118 Fälle je Vollzeit-Stelle.

Für die Stellenausstattung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Dieser liegt bei 140 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung der wirtschaftlichen Jugendhilfe im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

Die **Stadt Waltrop** überprüft auch im Bereich der wirtschaftlichen Jugendhilfe die Stellenausstattung regelmäßig. In 2018 waren dort 1,71 Vollzeit-Stellen besetzt, die sich auf zwei Beschäftigte aufteilen. Somit ist auch in Vertretungsfällen eine Besetzung gewährleistet. Zudem legt die Stadt Waltrop Wert auf ein gutes Fachwissen im Bereich der wirtschaftlichen Jugendhilfe. Besonders im Bereich der stringenten Geltendmachung von Kostenerstattungen sei Spezialwissen erforderlich, so dass die Stadt Waltrop die derzeitige Stellenausstattung als angemessen und wirtschaftlich beurteilt.

## 3.7 Leistungsgewährung

### 3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

#### → Feststellung

Der Fehlbetrag der Stadt Waltrop im Bereich Hilfe zur Erziehung bezogen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren im Jahr 2018 liegt oberhalb des Medians. Das bedeutet, er liegt in der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höheren Aufwendungen.

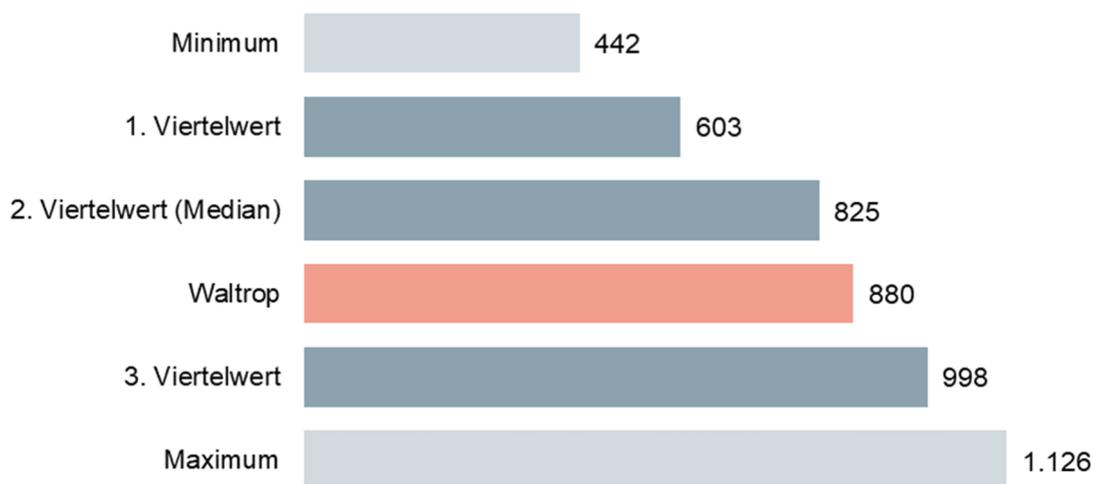
Eine Kommune sollte den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.

#### Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro

2017	2018
712	880

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind. Somit wird der Fehlbetrag auch von den Erträgen beeinflusst. Der deutlich geringere Fehlbetrag in 2017 ist durch eine Verzögerung der Auszahlung der Kostenerstattung an die Stadt Waltrop vom Land NRW im Bereich der Hilfen für unbegleitete minderjährige Ausländer aus Vorjahren zu erklären. Insofern ist der Fehlbetrag in 2018 aussagekräftiger und wird daher im Folgenden näher beleuchtet.

#### Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2018

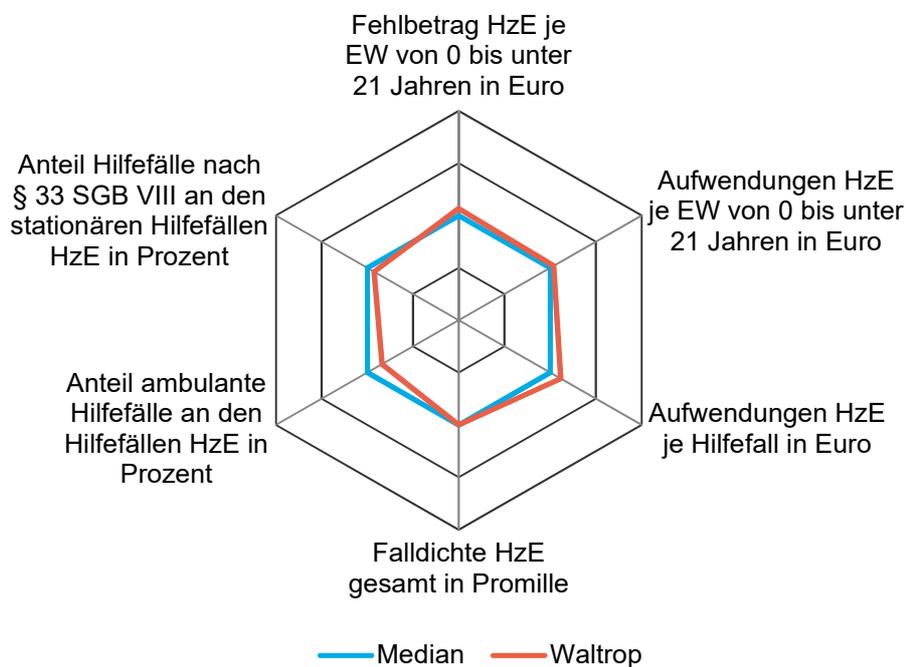


In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 14 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Die gpaNRW betrachtet sie nachfolgend.

### Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2018



Der Index (blaue Linie) bildet den Median der obigen Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ab. Die rote Linie stellt die Positionierung der Kommune im Verhältnis zum Index dar. Dabei bildet ein Wert der Kommune außerhalb des Index einen höheren und innerhalb einen niedrigeren Wert als der Index ab.

Die Kennzahlen des dargestellten Netzdiagramms weisen deutliche Zusammenhänge auf. Die einwohnerbezogenen Kennzahlen „Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre“ und „Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre“ werden von den Kennzahlen „Falldichte HzE gesamt“ und „Aufwendungen HzE je Hilfefall“ beeinflusst.

Auf die „Aufwendungen HzE je Hilfefall“ wirken sich wiederum der „Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE gesamt“ und der „Anteil der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen“ aus. Die „Falldichte HzE gesamt“ ist in erheblichem Maße von den Steuerleistungen des Jugendamtes abhängig.

Die Entwicklung der Kennzahlen des Netzdiagrammes in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2018 wird in Tabelle 3 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

### 3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

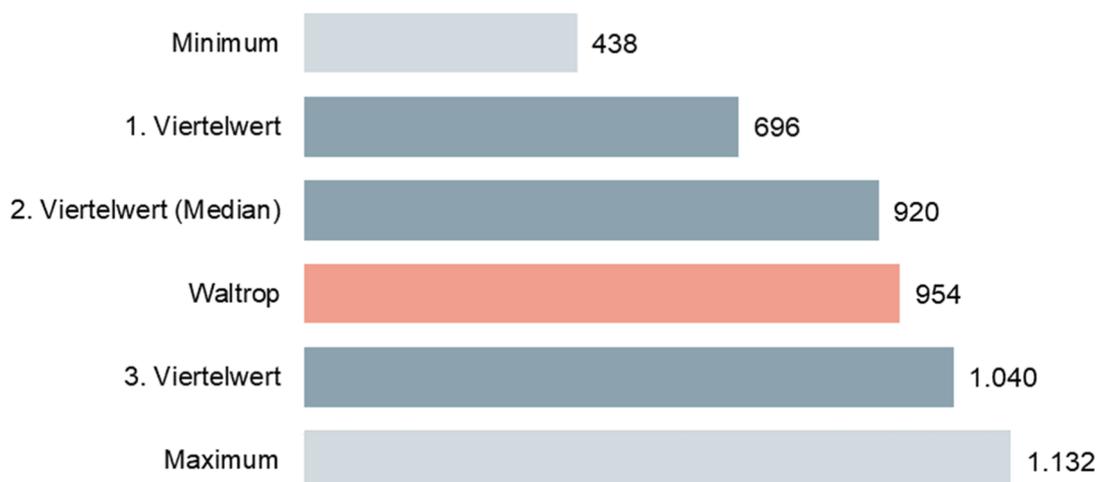
Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII.

Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe in die Aufwendungen eingerechnet. Soweit Kinder/Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Kommune betreut werden, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf der Grundlage der internen Leistungsverrechnungen (iLV) zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet. Somit wird eine Vergleichbarkeit von Kommunen mit eigenem Personal zur Leistungserbringung und denen, die mit anderen Trägern zusammenarbeiten, gewährleistet. Da die Stadt Waltrop kein eigenes Personal zur Leistungserbringung einsetzt, fließen in Waltrop nur die Transferaufwendungen in die Berechnung der Kennzahlen ein.

#### → Feststellung

Die Aufwendungen im Bereich Hilfe zur Erziehung sind sowohl einwohnerbezogen als auch je Hilfefall höher als den meisten anderen Kommunen. Dieses wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag aus.

#### Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2018



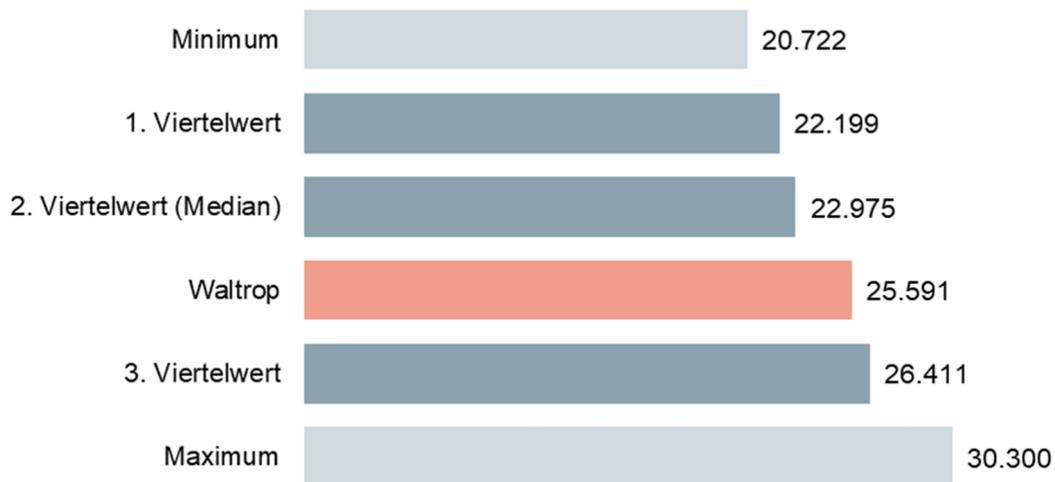
In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 15 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre betragen im Jahr 2017 in Waltrop 952 Euro.

Entscheidend für die Beurteilung sind aber neben dem Einwohnerbezug auch die Aufwendungen je Hilfsfall. Im Jahr 2018 wurden in Waltrop insgesamt 192 Fälle bearbeitet. Davon waren 91 ambulant und 101 stationär.

**Aufwendungen HzE je Hilfsfall in Euro 2018**



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 15 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Aufwendungen HzE je Hilfsfall betragen in 2017 in Waltrop 25.310 Euro.

Nachfolgend betrachten wir die Aufwendungen je Hilfsfall für das Jahr 2018 getrennt nach ambulanten und stationären Aufwendungen je Hilfsfall.

### Aufwendungen HzE je Helfefall ambulant und stationär 2018

Kennzahlen	Waltrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	11.535	8.461	9.571	10.473	11.764	16.677	15
Stationäre Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	38.260	33.187	37.192	39.436	42.867	47.897	15

Im Jahr 2018 liegen die Aufwendungen HzE je Helfefall unter dem dritten Viertelwert. Während die ambulanten Aufwendungen je Helfefall höher sind als in fast 75 Prozent der Vergleichskommunen, liegen die stationären Aufwendungen je Helfefall zwischen dem ersten Viertelwert und dem Median. Neben den Aufwendungen je Helfefall HzE ist zur Beurteilung der Aufwendungen auch die Anzahl der Fälle entscheidend. Eine tiefere Analyse der Aufwendungen, differenziert nach ambulant und stationären Hilfen unter Berücksichtigung der Falldichte, nehmen wir in den Abschnitten zu den einzelnen Hilfearten vor.

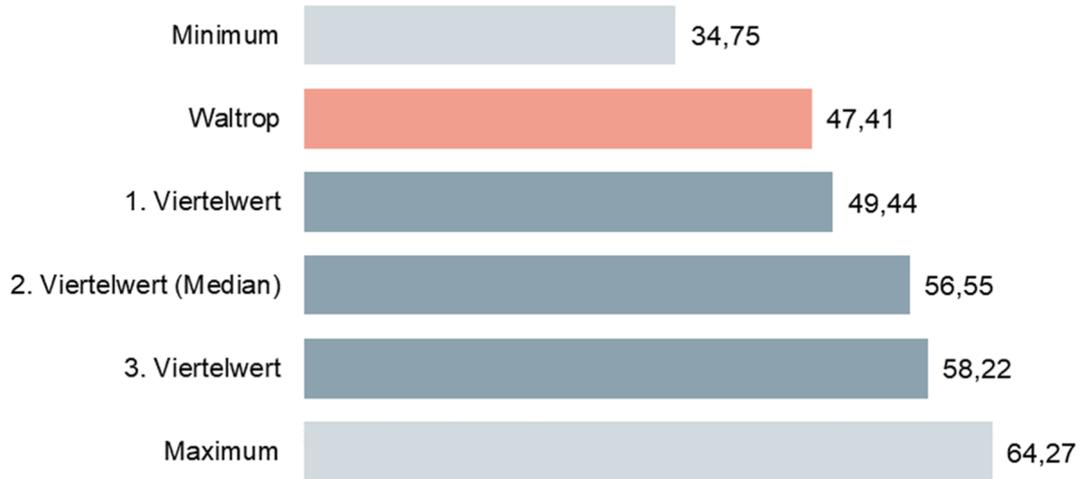
Grundsätzlich wirkt sich auf den Fehlbetrag HzE ein hoher Anteil ambulanter Helfefälle an der Gesamtfallzahl positiv aus. Im Folgenden wird daher die Verteilung ambulanter und stationärer Helfefälle genauer beleuchtet.

#### 3.7.1.2 Anteil ambulanter Helfefälle

##### → Feststellung

Die Stadt Waltrop hat den drittgeringsten Anteil ambulanter Helfefälle an den Helfefällen HzE gesamt. Da stationäre Fälle in der Regel kostenintensiver sind, wirkt sich diese Verteilung in Waltrop belastend auf den Fehlbetrag HzE aus.

### Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 15 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



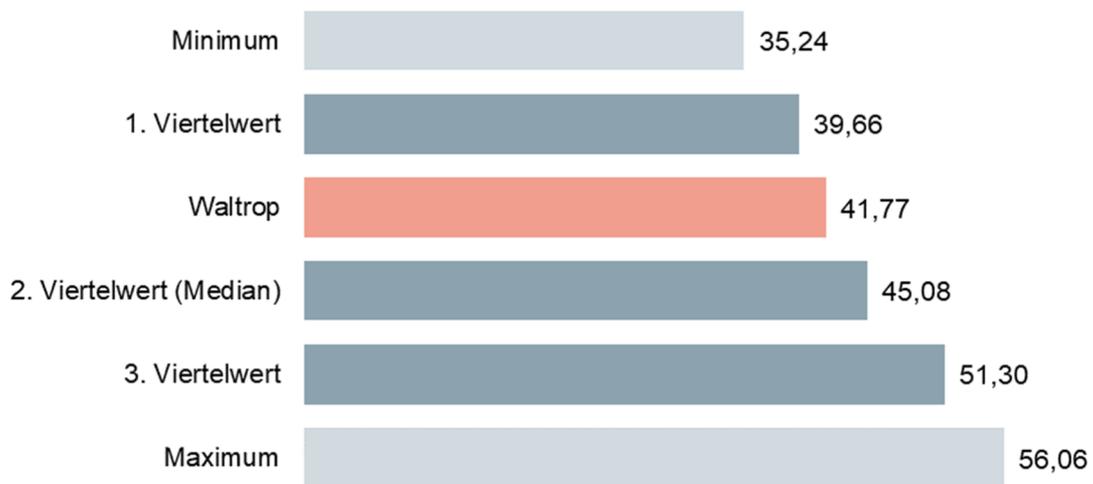
Der Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE betrug im Jahr 2017 in Waltrop 46,28 Prozent.

### 3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

#### → Feststellung

Der Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Fällen insgesamt ist vergleichsweise gering. Im Umkehrschluss ist der Anteil der Heimunterbringungen vergleichsweise hoch. Die Heimunterbringung nach § 34 SGB VIII ist in der Regel die kostenintensivere Hilfeart.

**Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2018**



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 15 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit 35,61 Prozent liegt der Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfen HzE in 2017 im Bereich des Minimums.

Bei der Vollzeitpflege wird ein Kind/Jugendlicher in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Die Fremdunterbringung ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. In der Regel wirkt sich ein hoher Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen zudem positiv auf den Fehlbetrag HzE aus, weil dadurch Heimunterbringungen vermieden werden können.

Nach Auskunft der **Stadt Waltrop** ist die Akquise geeigneter Pflegeeltern schwierig. Trotz zeitintensiver Maßnahmen war diese in der Vergangenheit nur von mäßigem Erfolg gekrönt. Es wird daher auf das Netzwerk des Arbeitskreises der Jugendämter auf Kreisebene zurückgegriffen. Damit einhergehend werden auf der anderen Seite aber auch Pflegefamilien in Waltrop von umliegenden Städten besetzt.

Die tatsächliche Versorgungssituation mit Pflegefamilien vor Ort kann man gut anhand der Hilfeplanfälle mit Erstattungspflicht und Erstattungsanspruch analysieren. Pflegefamilien haben während der Dauer der Pflege nach § 37 Abs. 2 SGB VIII Anspruch auf Beratung und Unterstützung. Diese ist ortsnah sicherzustellen. Bringt ein Jugendamt das Kind in einer Pflegefamilie außerhalb seines Zuständigkeitsbereichs unter, bleibt die Zuständigkeit zunächst beim abgebenden Jugendamt. Die Beratung und Unterstützung erfolgt im Rahmen der Amtshilfe durch

das Jugendamt vor Ort. Hierfür besteht ein Erstattungsanspruch. Durch entsprechende Auswertungen kann die Stadt daher feststellen, wie viele Pflegefamilien sie für andere Städte betreut.

**Anteil Hilfeplanfälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch in Prozent 2018**

Waltrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
54,12	22,33	30,97	44,69	51,98	77,04	10

→ **Feststellung**

In der Stadt Waltrop ist der Anteil der für andere Städte betreuten Vollzeitpflegefälle vergleichsweise hoch. Der Anteil auswärtiger Unterbringung in Pflegefamilien hingegen ist niedrig.

**Anteil Hilfeplanfälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungspflicht in Prozent 2018**

Waltrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
20,08	15,91	23,89	29,23	40,09	65,08	11

Nähere Ausführungen zu den Aufwendungen und der Falldichte der Vollzeitpflegefälle in Waltrop enthält der Unterabschnitt 3.7.2.3 (Vollzeitpflege § 33 SGB VIII).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Waltrop sollte die eigene Akquise von Pflegefamilien verstärkt vorantreiben und den Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfen nach Möglichkeit steigern.

Der Anteil der Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII sowie der Heimunterbringungen nach § 34 SGB VIII muss immer in Relation zur Falldichte betrachtet werden. Für tiefere Analysen verweisen wir auf die einzelnen Hilfearten in den Unterabschnitten 3.7.2.4 und 3.7.2.5 sowie die nachfolgenden Aussagen zur Falldichte.

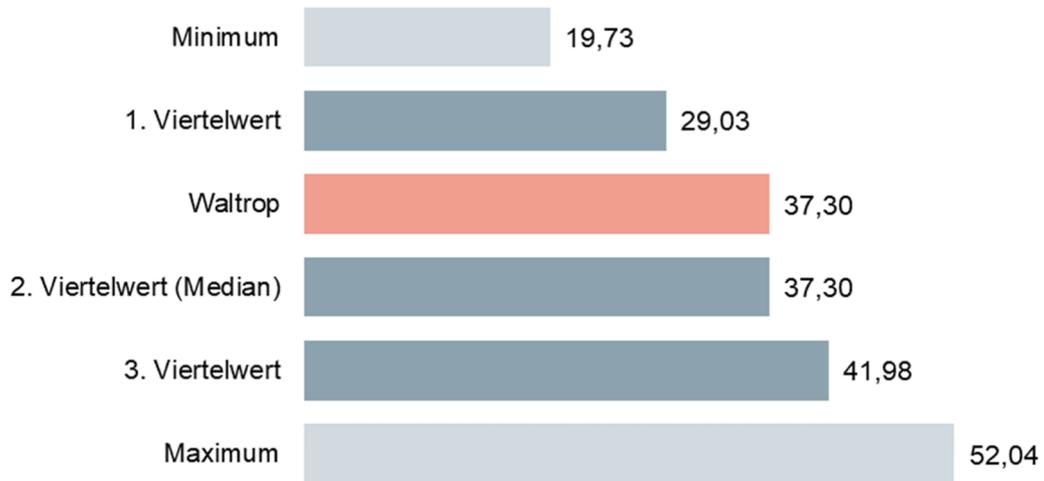
**3.7.1.4 Falldichte**

→ **Feststellung**

Die Falldichte aller HzE Fälle in der Stadt Waltrop bildet den Median.

Die gpaNRW definiert die Falldichte als die Anzahl der Hilfefälle für Hilfen zur Erziehung je 1.000 Einwohner von 0 bis 21 Jahren. Durch präventive Maßnahmen und kurze Laufzeiten von Hilfefällen sollte darauf hingewirkt werden, dass die Falldichte niedrig bleibt, um den Fehlbetrag bzw. die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre nicht zu belasten.

### Falldichte HZE gesamt in Promille 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 15 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



### Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitreihenvergleich

	2017	2018
ambulante Hilfeplanfälle	90	91
stationäre Hilfeplanfälle	105	101
<b>Hilfeplanfälle gesamt</b>	<b>195</b>	<b>192</b>

#### → Feststellung

Während die Falldichte der ambulanten Hilfen unauffällig ist, liegt sie bei den stationären Hilfen über dem dritten Viertelwert.

### Falldichte HzE in Prozent 2018

Kennzahlen	Waltrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte HzE ambulant in Promille	17,68	9,98	15,89	17,68	22,80	33,45	15
Falldichte HzE stationär in Promille	19,61	8,27	13,44	17,54	18,77	25,81	15

Die Falldichten in den einzelnen Hilfearten weist teilweise deutliche Unterschiede auf. In den einzelnen Unterabschnitten wird die Falldichte je Hilfeart genauer analysiert.

### 3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen.

#### 3.7.2.1 Flexible ambulante erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII

##### → Feststellung

Die Aufwendungen für flexible ambulante erzieherische Hilfen liegen in Waltrop höher als in Dreiviertel der Vergleichskommen.

Flexible ambulante erzieherische Hilfen sind Hilfen, die im Regelfall auf das einzelne Kind bzw. den Jugendlichen ausgerichtet sein sollten. In der Praxis werden Sie häufig genutzt, um eine Einzelfallhilfe mit einer Familienhilfe zu ergänzen und so die Hilfe aus einer Hand bedarfsgerecht und passgenau zu leisten.

Die **Stadt Waltrop** subsumiert unter den flexiblen Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII den Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII und die sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII. Separate Auswertungen zu diesen Hilfearten können somit nicht vorgenommen werden. Zudem beeinflusst dieses die Falldichte. Andere Kommunen differenzieren die Hilfearten detaillierter, so dass die Vergleichbarkeit der Falldichte nur eingeschränkt möglich ist.

#### Umfang der Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII 2018

Kennzahl	Waltrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	10.700	1.381	4.686	7.867	9.701	17.906	15
Falldichte § 27 SGB VIII in Promille	9,10	0,05	1,08	1,63	2,78	9,81	15

Die Aufwendungen für die oben genannten Hilfen betragen 2018 in Waltrop rund eine halbe Mio. Euro. Dies sind rund elf Prozent der gesamten Transferaufwendungen. Flexible ambulante

Hilfen gewährte die Stadt Waltrop 2018 in 47 Fällen. Dies entspricht einem Anteil von rund 24 Prozent an allen Hilfeplanfällen. In 2017 lagen die Aufwendungen je Hilfefall nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII bei 10.429 Euro und bei einer Falldichte von 10,43 Promille.

Flexible ambulante erzieherische Hilfen werden in Waltrop in der Regel vom Kooperationspartner der „Jugendhilfestation“ erbracht. Der interkommunale Vergleich zeigt, dass die Aufwendungen je Hilfefall höher sind als in Dreiviertel der Vergleichskommunen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Waltrop sollte die Gründe der hohen Aufwendungen analysieren. Zudem sollten vor Verhandlungen mit dem Kooperationspartner Markterkundungen durchgeführt werden, mit dem Ziel, die überdurchschnittlichen Aufwendungen zu senken.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

**3.7.2.2 Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII**

→ **Feststellung**

Die Tagesgruppe in der Stadt Waltrop mit sechs Plätzen ist bezogen auf die Aufwendungen je Hilfefall im interkommunalen Vergleich günstig.

Die Erziehung in einer Tagesgruppe ist nach dem SGB VIII eine teilstationäre Hilfe mit dem Ziel des sozialen Lernens in der Gruppe. Sie findet tagsüber in einer sozialpädagogisch betreuten Gruppe statt. Nachmittags bzw. abends kehren die Kinder in die Familie zurück.

Die gpaNRW ordnet die Hilfen in einer Tagesgruppe im Rahmen der Prüfung den ambulanten Hilfen zu.

Die Stadt Waltrop leistet Hilfen nach § 32 SGB VIII in folgendem Umfang:

**Umfang der Hilfen nach § 32 SGB VIII 2018**

Kennzahl	Waltrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 32 SGB VIII je Hilfefall in Euro	16.843	12.379	24.946	30.402	36.987	38.699	15
Falldichte § 32 SGB VIII	1,02	0,08	0,25	0,51	1,08	2,93	15

Die **Stadt Waltrop** hat eine eigene Tagesgruppe mit sechs Plätzen errichtet und der „Jugendhilfestation“ angegliedert. Ziel ist eine wohnortnahe Betreuung, die außer zwischen Weihnachten und Neujahr ganzjährig zur Verfügung steht. Die Stadt Waltrop nutzt diese Tagesgruppe als vorrangige Hilfe zur Heimunterbringung. Durch die enge Verzahnung mit der Jugendhilfestation sieht sie Synergieeffekte. Zum einen seien durch die räumliche Nähe Einblicke in das Umfeld der Kinder und Jugendlichen leichter möglich, zum anderen sollen auch Netzwerke zu ortsansässigen Vereinen und ehrenamtlichen Angeboten gewinnbringend für die Kinder und Jugendlichen genutzt werden können.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

### 3.7.2.3 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

#### → Feststellung

Im interkommunalen Vergleich verzeichnet die Stadt Waltrop im Bereich der Vollzeitpflege geringe Aufwendungen je Hilfefall. Die Falldichte Vollzeitpflege liegt zwischen dem Median und dem drittem Viertelwert.

Vollzeitpflege umfasst die Unterbringung eines Kindes/Jugendlichen außerhalb des Elternhauses in einer Pflegefamilie. Neben der normalen Pflegefamilie gibt es verschiedene Formen der Vollzeitpflege, z.B. Sonderpädagogische Pflegestellen für verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder/Jugendliche.

Eine Unterbringung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Bei einer auf Dauer angelegten Unterbringung in einer Pflegefamilie außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereiches wird nach Ablauf von zwei Jahren das Jugendamt der auswärtigen Pflegefamilie örtlich zuständig. Dieses hat gegenüber dem abgebenden Jugendamt einen Kostenerstattungsanspruch nach § 86 Abs. 6 i.V.m § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

Die Stadt Waltrop leistet Hilfen nach § 33 SGB VIII in folgendem Umfang:

#### Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2018

Kennzahl	Waltrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	14.507	11.176	15.012	18.788	20.902	25.937	14
Falldichte § 33 SGB VIII	8,19	2,98	6,85	7,40	8,84	13,78	14

Für die Hilfefälle nach § 33 SGB VIII hat die **Stadt Waltrop** einen Spezialdienst eingerichtet. Somit kann die Stadt Waltrop auf spezifisches Fachwissen zurückgreifen. Der Pflegekinderdienst (PKD) übernimmt die Aufgaben federführend. Sind weitere Hilfen notwendig, erfolgt eine enge Verzahnung mit dem ASD der Stadt Waltrop. Zudem profitiert die Stadt Waltrop von einem Arbeitskreis auf Kreisebene. Dieser Arbeitskreis dient dem Austausch von Fachwissen sowie auch der Akquise von Pflegefamilien. Diese günstigen Voraussetzungen schlagen sich in der guten Positionierung der Aufwendungen je Hilfefall im interkommunalen Vergleich nieder. Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je Einwohner wird in Waltrop maßgeblich durch den stationären Bereich beeinflusst. Näheres hierzu ist im Kapitel 3.7.1.4 (Falldichte) ausgeführt. Da der Bereich Vollzeitpflege nicht ursächlich für den hohen Fehlbetrag HzE in Waltrop ist, wird im Folgenden die Heimunterbringung nach § 34 SGB VIII näher beleuchtet.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

### 3.7.2.4 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

#### → Feststellung

Die Stadt Waltrop gehört bei der Heimerziehung gemäß § 34 SGB VIII zu den Kommunen mit der höchsten Falldichte. Nur drei Kommunen im interkommunalen Vergleich haben eine höhere Falldichte. Hierdurch wird der Fehlbetrag HzE maßgeblich negativ beeinflusst. Die Aufwendungen je Hilfefall nach § 34 SGB VIII liegen dabei unterhalb des Medians.

Heimerziehung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Sie kann auch in speziellen Formen von Wohngruppen/Wohngemeinschaften stattfinden.

Die Stadt Waltrop leistet Hilfen nach § 34 SGB VIII in folgendem Umfang:

#### Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Waltrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	60.952	51.026	58.072	61.141	69.807	88.444	15
Falldichte § 34 SGB VIII	9,08	3,51	4,60	5,65	8,08	10,08	15

Die Leistungen nach § 34 SGB VIII bilden die größte Aufwandsposition im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung in der **Stadt Waltrop**. Die Stadt wendet 2018 insgesamt rund 2,9 Mio. Euro für diese Hilfeart auf. Das ist mehr als die Hälfte der gesamten Transferaufwendungen für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung. Die Aufwendungen verteilen sich nach der für die Prüfung zu Grunde liegenden Zählweise im Jahr 2018 auf rund 47 Hilfeplanfälle. Die Stadt Waltrop wählt die Heimunterbringung nach eigenen Aussagen immer als letztes Mittel. Ab dem Jahr 2019 sind die Fälle nach § 34 SGB VIII nach Auskunft der Stadt Waltrop rückläufig.

#### → Feststellung

Die beendeten Hilfefälle nach § 34 SGB VIII weisen in 2018 teilweise lange Laufzeiten auf. Insbesondere der Anteil an beendeten Hilfefällen mit einer Laufzeit von über 36 Monaten ist höher als bei Dreiviertel der Vergleichskommunen.

#### Verweildauer der beendeten Hilfefälle nach § 34 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Waltrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle mit einer Verweildauer bis 12 Monate in Prozent	30,34	15,38	27,78	35,71	44,90	85,71	13
Anteil Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate in Prozent	30,34	0,00	20,00	25,00	30,34	50,00	13

Kennzahlen	Waltrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate in Prozent	13,48	0,00	9,38	17,86	20,00	41,67	13
Anteil Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 36 Monaten in Prozent	25,84	0,00	14,29	16,00	25,00	41,67	13

Ursachen für die Entwicklung der Fallzahlen und Aufwendungen können auch anhand der Verweildauern ausgewertet werden. Dieses Steuerungsinstrument nutzt Waltrop bisher allerdings noch nicht. Positiv auf die Fallzahlen wirkt sich generell eine kurze Laufzeit aus.

→ **Empfehlung**

Ursächlich für den überdurchschnittlichen Fehlbedarf im Bereich Hilfe zur Erziehung ist die hohe Falldichte im Bereich der Heimunterbringung. Auf die Anzahl der Heimfälle wirken sich unmittelbar die Laufzeiten aus. Daher sollte die Stadt Waltrop die Verweildauern für die Leistungen nach § 34 SGB VIII regelmäßig auswerten. Weiterhin sollte die Stadt Waltrop Maßnahmen treffen, um die Heimfälle zu reduzieren (z.B. Rückführungskonzepte).

→ **Feststellung**

Die Stadt Waltrop hat bisher kein Rückkehrkonzept mit dem sie Fallzahlen und Transferaufwendungen aktiv steuern kann. Die Maßnahmen zur Rückführungen in die Herkunftsfamilien erfolgen einzelfallbezogen. Im interkommunalen Vergleich fällt die Rückführungsquote niedrig aus.

**Anteil der Rückführungen in die Herkunftsfamilie bei Hilfefällen nach § 34 SGB VIII 2018**

Kennzahlen	Waltrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle mit Rückführung in die Herkunftsfamilie an den Hilfefällen nach § 34 SGB VIII in Prozent	8,53	0,00	8,53	13,64	23,19	36,36	17

Fallzahlen und Transferaufwendungen lassen sich durch ein aktives Rückführungsmanagement steuern. Ein entsprechendes Konzept kann beispielsweise folgendes beinhalten:

- Voraussetzungen einer Rückführung,
- Ausschlusskriterien einer Rückführung,
- Rahmenbedingungen für eine Rückführung,
- Darstellung des gesamten Rückführungsprozesses.

Die **Stadt Waltrop** erörtert mögliche Rückführungen im Rahmen der Hilfeplangespräche in Zusammenarbeit mit den Kindern/Jugendliche, den Eltern und den Heimträgern. Rahmenbedingungen und Vorgaben, wie eine erfolgreiche Rückführung angestrebt werden kann, gibt es allerdings nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Waltrop sollte die Gründe der vergleichsweise geringen Rückführungsquote analysieren. Weiterhin sollte sie die Rückführungsarbeit verstärken mit dem Ziel, die Fallzahlen im Bereich der Heimunterbringung zu senken.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahlen stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

### 3.7.2.5 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

→ **Feststellung**

Die Stadt Waltrop gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten Falldichte bei Integrationshelfer/Schulbegleitung. Die Entscheidung über die Anträge auf Hilfen nach § 35a SGB VIII erfolgen anhand eines verbindlichen Ablaufdiagramms. Dies sieht jedoch keine generellen Unterrichtsbesuche zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung vor.

Kinder- und Jugendliche haben einen Anspruch auf Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, wenn ihre seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für ihr Lebensalter typischen Zustand abweicht, und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist oder eine solche Beeinträchtigung zu erwarten ist. Der Anspruch sollte in einem zweistufigen Verfahren überprüft werden. Dieses sieht zunächst die Stellungnahme eines Arztes für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie, eines Kinder- und Jugendpsychotherapeuten oder eines Arztes oder psychologischen Psychotherapeuten, der über besondere Erfahrungen auf dem Gebiet seelischer Störungen bei Kindern und Jugendlichen verfügt, vor. Zusätzlich sollte durch die fallzuständige Fachkraft des Allgemeinen Sozialen Dienstes geprüft werden, ob durch eine möglicherweise festgestellte seelische Störung eine Beeinträchtigung der Teilhabe vorliegt und ein Anspruch auf Eingliederungshilfe begründet ist.

Die Stadt Waltrop leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

#### Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2018

Kennzahlen	Waltrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Helfefall in Euro	17.135	10.058	12.558	16.449	21.157	32.537	21
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Helfefall in Euro	16.712	7.616	10.839	12.558	16.712	24.503	21
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Helfefall in Euro	61.050	30.596	56.574	66.607	88.352	123.596	15

Kennzahlen	Waltrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung in Euro	19.214	9.756	14.355	16.132	19.086	25.453	18
Falldichte § 35a SGB VIII in Promille	5,07	1,48	3,36	4,74	6,16	14,97	21
Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/Schulbegleitung in Promille	4,03	0,75	1,89	2,53	4,02	8,71	19

Von 2017 zu 2018 stieg die Fallzahl der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII um knapp 30 Prozent. Die Stadt Waltrop hat Verfahrensstandards zu § 35 a SGB VIII definiert. Aus diesem Diagramm lässt sich übersichtlich der Ablauf der Fallbearbeitung ablesen. Zuständig für die Eingliederungshilfen sind in der Stadt Waltrop die Fachkräfte des ASD. Es bestehen allerdings Schnittstellen zum Gesundheitsamt des Kreises Recklinghausen sowie im Einzelfall zu anderen (vorrangigen) Stellen. In der Regel übernimmt der Kinder- und Jugendärztliche Dienst die Erstellung eines Gutachtens über das Vorliegen einer Beeinträchtigung der seelischen Gesundheit. Die Prüfung, ob eine Teilhabebeeinträchtigung besteht, obliegt der zuständigen Fachkraft des ASD. Im Rahmen der Bewilligung der Eingliederungshilfe holt der ASD zu jedem Antrag eine Stellungnahme der Schule ein. Unterrichtsbesuche führt der ASD im Bewilligungsverfahren aber nur in Ausnahmefällen durch. Die Stadt Waltrop begründet die hohen Fallzahlen insbesondere mit einer steigenden Bereitschaft Betroffener, Leistungen nach § 35a SGB VIII zu beantragen. Erziehungsberechtigte werden zudem seitens der Schule dabei unterstützt. Die hohen Aufwendungen im ambulanten Bereich resultieren hauptsächlich aus den Aufwendungen für I-Helfer. Die Stadt Waltrop greift bisher kaum auf Poollösungen zurück und stellt in der Regel jedem Kind einen eigenen I-Helfer zur Seite. Poollösungen werden derzeit nur bei Fällen genutzt, bei denen sich der Hilfebedarf auf körperliche Einschränkungen des Kindes beschränkt.

→ **Empfehlung**

Zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung sollte auch der schulische Bereich genau betrachtet werden. Die Fachkräfte sollten daher auch Unterrichtsbesuche nutzen, um sich ein genaues Bild der Situation zu verschaffen. Eine Aufnahme dieses Standards im Ablaufdiagramm zur Bearbeitung von Anträgen nach § 35a SGB VIII ist sinnvoll. Die Akzeptanz von Poollösungen sollte bei allen Beteiligten aktiv eingefordert werden, um die Aufwendungen im ambulanten Bereich der Eingliederungshilfe zu senken.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

**3.7.2.6 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII**

→ **Feststellung**

Die Stadt Waltrop knüpft die Hilfe für Junge Volljährige im besonderen Maße an die aktive Mitarbeit der Hilfesuchenden. Diese erhöhten Anforderungen an eine Hilfewährung wirkt sich positiv auf die entstehenden Aufwendungen aus.

Junge Menschen können auch nach Vollendung der Volljährigkeit Leistungen zur Persönlichkeitsentwicklung nach den §§ 28 bis 35a SGB VIII erhalten. Diese werden in der Regel nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt, können aber in begründeten Einzelfällen auch darüber hinaus gewährt werden.

Die Stadt Waltrop leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

#### Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Waltrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	27.136	19.274	26.843	28.587	34.806	48.211	15
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	6,40	5,30	7,50	11,18	12,61	15,32	15
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	2.430	2.430	7.828	9.279	13.778	21.473	14
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	29.923	29.923	34.150	40.431	45.525	60.035	15
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Vollzeitpflege VIII je Hilfefall in Euro	22.758	8.070	12.826	14.539	21.271	38.806	13
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Heimerziehung VIII je Hilfefall in Euro	29.193	29.193	41.779	49.495	53.480	69.702	14

Mit Ausnahme der Vollzeitpflege verzeichnet die **Stadt Waltrop** bei den Hilfen für junge Volljährige im interkommunalen Vergleich niedrige Aufwendungen oder bildet sogar das Minimum. In 2017 liegen die Aufwendungen der Vollzeitpflege noch bei 10.564 Euro. Die erhöhten Aufwendungen in 2018 sind auf einen Hilfefall im Bereich der Vollzeitpflege im Ausland zurückzuführen.

Die somit durchweg gute Positionierung ist auch in den besonderen Regelungen für junge Volljährige im Hilfeplanverfahren begründet. Die Stadt Waltrop knüpft die Hilfe für junge Volljährige konsequent an die Bereitschaft der aktiven Mitarbeit des Jugendlichen. In der Regel endet die Hilfe nach dem ersten Ausbildungsabschnitt. Der freie Träger der Jugendhilfestation hat sich auf die Begleitung der jungen Volljährigen eingestellt. Er unterbreitet entsprechende Hilfsangebote, beispielsweise in Form von Unterstützung, in denen die Betroffenen eine eigene Haushaltsführung erlernen. In der Regel wird auf Wohngruppen oder die Unterbringung in eigenen Wohnungen zurückgegriffen, was sich positiv auf die Aufwendungen auswirkt. Weiterhin erfolgt eine enge Zusammenarbeit mit dem Jobcenter. Unter bestimmten Voraussetzungen gewährt die Stadt Waltrop jungen Erwachsenen Hilfen zur Erziehung nur als ergänzende Hilfe zu Leistungen nach dem SGB II.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

### 3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

#### → Feststellung

Die Aufwendungen für unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) je Hilfefall liegen in der Stadt Waltrop über dem Median und damit höher als in den meisten anderen Vergleichskommunen. Der Anteil der Hilfefälle UMAs an den Hilfefällen HzE hingegen ist deutlich geringer als in den meisten anderen Vergleichskommunen.

Unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) erhalten im Anschluss an eine vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII bzw. sich anschließender Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII entsprechend ihrem „erzieherischen Bedarf“ Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII. Die **Stadt Waltrop** fasst die Aufwendungen und Erträge für UMAs in einem eigenen Konto zusammen. Die erbrachten Hilfen für UMAs entstehen nach Einschätzung der Stadt Waltrop im Wesentlichen im Bereich Heimunterbringung und sonstige betreute Wohnformen gem. § 34 SGB VIII. Bei der vorherigen Einzelbetrachtung der Hilfen wurden die Aufwendungen aus dem Konto der UMAs daher bei dieser Hilfeart erfasst.

Die Stadt Waltrop leistet Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in folgendem Umfang:

#### Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer nach §§ 27 ff. SGB 2018

Kennzahlen	Waltrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	43.940	20.636	29.336	42.951	52.308	98.984	15
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	5,97	5,11	5,88	6,55	7,65	16,31	15

Die Aufwendungen für UMAs konnten in der Stadt Waltrop im Jahr 2018 zu 2017 gesenkt werden. Im Jahr 2017 liegen die Aufwendungen noch bei 45.330 Euro je Hilfefall. In beiden Jahren sind die Aufwendungen für UMA je Hilfefall höher als in den meisten anderen Vergleichskommunen. Der Anteil der Hilfefälle für UMAs hingegen ist in beiden Jahren niedriger als in den meisten anderen Vergleichskommunen.

Die Fallzahlen für UMAs sind in den vergangenen Jahren vielerorts deutlich rückläufig. Auch in der Stadt Waltrop liegen die Fallzahlen in 2017 mit 19 Fällen noch höher als in 2018 mit 11,50 Fällen. Aktuell verzeichnet die Stadt Waltrop kaum noch Zuweisungen von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen. Die Aufwendungen der Jahre 2017 und 2018 sind noch von der Flüchtlingswelle ab 2015 geprägt. Die Unterbringung der UMAs erfolgt in der Stadt Waltrop in der Regel als Heimunterbringung. Ältere UMAs werden nach Möglichkeit in einer Wohngruppe untergebracht. Zur Bewältigung der hohen Fallzahlen der Flüchtlingswelle ab 2015 hat die Stadt Waltrop eine Mitarbeiterin in diesem Bereich besonders geschult.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

## 3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Hilfe zur Erziehung**

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
<b>Strukturen</b>				
F1	Die Stadt Waltrop ist im Vergleich zu anderen Kommunen gleicher Größenordnung strukturell begünstigt. Die Kinderarmut in Waltrop ist gering. Die Jugendarbeitslosenquote mit SGB II Bezug liegt unterhalb des Medians. Weiterhin ist auch der Anteil der Bedarfsgemeinschaften Alleinerziehender im SGB II geringer als in Dreiviertel der Vergleichskommunen.	93		
F2	Die Stadt Waltrop hat ein Gesamtsystem zur präventiven Arbeit im Bereich Hilfe zur Erziehung installiert. Beginnend mit einem Besuch aller Neugeborenen durch den ASD gibt es präventive Maßnahmen im Kindergarten- sowie auch im Schulalter. Um ein stabiles Netzwerk zu spannen, richtet die Stadt Waltrop regelmäßige Veranstaltungen aus, zu denen örtliche Akteure in der Kinder- und Jugendarbeit eingeladen werden.	95		
<b>Organisation und Steuerung</b>				
F3	Die Fachgruppe „Jugend, Kinder und Familie“ ist in der Stadt Waltrop im gleichen Fachbereich angesiedelt wie die Fachgruppen „Soziales und Senioren“ und „Schule“. Dadurch sind Synergieeffekte für die gleiche Zielgruppe möglich.	96		
F4	Der ASD und die wirtschaftliche Jugendhilfe sind zentral im Rathaus der Stadt Waltrop untergebracht.	96		
F5	Über eine schriftliche Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung verfügt Waltrop nicht. Konkrete Ziele für den Bereich der erzieherischen Hilfen hat die Stadt Waltrop bisher nicht schriftlich definiert. Die Hilfen richten sich bedarfsorientiert am jeweiligen Einzelfall aus.	97	E5 Die Stadt Waltrop sollte Ziele für den Bereich Hilfe zur Erziehung schriftlich festhalten und Maßnahmen zur Zielerreichung entwickeln. Die Zielerreichung sollte regelmäßig kontrolliert werden. Die im Rahmen dieser Prüfung zur Verfügung gestellten Kennzahlen könnten dazu genutzt werden.	97

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Das Jugendamt hat bisher nur wenige Bestandteile eines Finanzcontrollings installiert. Es basiert lediglich auf der Auswertung von Verläufen der Aufwendungen und Fallzahlen, aber nicht auf aussagefähigen und steuerungsrelevanten Kennzahlen.	97	E6	Die Aussagekraft des jährlichen Berichtes im Ausschuss für Jugendhilfe und Soziales sollte erhöht werden. Hierzu sollten neben den absoluten Fallzahlen und Aufwendungen in den einzelnen Hilfearten Kennzahlen gebildet und dargestellt werden. Darüber hinaus ist eine regelmäßige, auch unterjährige Analyse sinnvoll, um die Gründe der hohen Aufwendungen aufzuzeigen und um gezielt entgegenzuwirken. Die im Rahmen dieser Prüfung zur Verfügung gestellten Kennzahlen könnten von der Stadt Waltrop genutzt und zukünftig fortgeschrieben werden.	98
F7	Die Stadt Waltrop bewertet im Rahmen des Fachcontrollings die Wirksamkeit der Hilfen im Einzelfall. Fallübergreifende Auswertungen, z.B. zu Laufzeiten, zu eingesetzten Fachleistungsstunden nimmt sie auf Grundlage des Tätigkeitsberichtes der Jugendhilfestation vor.	98	E7	Die Stadt Waltrop sollte selber Auswertungen zur Wirksamkeit und zur Zielerreichung fallübergreifend vornehmen. Diese sollten trägerbezogen und auch auf die Hilfearten bezogen erfolgen. Außerdem sollten, gerade vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen, die Laufzeiten regelmäßig ausgewertet und analysiert werden.	99
<b>Verfahrensstandards</b>					
F8	Der Bereich erzieherische Hilfen in der Stadt Waltrop arbeitet nach einheitlichen Verfahrensstandards. Diese liegen für das Hilfeplanverfahren nach § 27 ff. SGB VIII im Allgemeinen, sowie im Speziellen für Fälle mit Verdacht auf Kindeswohlgefährdung nach § 8 a SGB VIII und für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII vor.	99			
F9	Die Stadt Waltrop hat für das Hilfeplanverfahren Verfahrensstandards definiert. Diese umfassen größtenteils die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards. Aspekte der Wirtschaftlichkeit enthalten sie allerdings nicht. Positiv festzustellen ist die übersichtliche Darstellung der Verfahrensstandards in tabellarischer Form.	100			
F 10	Die Verfahrensstandards sehen eine Beteiligung der wirtschaftlichen Jugendhilfe erst nach schriftlicher Verfassung eines Hilfeplanes vor. Bei unklaren Zuständigkeiten wird die wirtschaftliche Jugendhilfe in der Praxis bereits bei Fallaufnahme hinzugezogen.	101	E10	Die Stadt Waltrop sollte die frühzeitige Einbindung der wirtschaftlichen Jugendhilfe in die schriftlichen Verfahrensstandards aufnehmen. Dadurch könnten Fragen der Zuständigkeit und eventuelle Kostenerstattungsansprüche in allen Fällen frühzeitiger geprüft werden. Außerdem sollten Wirtschaftlichkeitsaspekte in den schriftlichen Standards aufgenommen werden.	101

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F 11	Die Stadt Waltrop kooperiert seit rund 20 Jahren mit dem Träger der „Jugendhilfestation Waltrop“. Grundlage ist ein fünfjähriger Kooperationsvertrag, der turnusgemäß neu verhandelt wird. Vor Abschluss eines neuen Vertrages holt die Stadt Waltrop nach eigenen Aussagen Markterkundungen ein und lässt diese Erkenntnisse in die Verhandlungen einfließen.	102	E11	Die Stadt Waltrop sollte regelmäßig Markterkundungen einholen. Preis- und Leistungsvergleiche auch anderer Träger sollten bei der Trägereauswahl im Hilfefall einfließen..	103
F 12	Die Stadt Waltrop bearbeitet die Fälle anhand standardisierter und verbindlicher Prozesse. Ein schriftliches Anbieterverzeichnis mit Leistungen, Kosten und Erfahrungswerten gibt es bisher nicht. Eine Begrenzung von Fachleistungsstunden oder Laufzeiten hat die Stadt Waltrop bisher nicht schriftlich vorgegeben.	103	E12	Um die Trägereauswahl auch nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu erleichtern, sollte das Jugendamt der Stadt Waltrop ein schriftliches Anbieterverzeichnis aufbauen. Es sollte neben der Erfahrung und den angebotenen Leistungen auch zwingend die Kosten enthalten.	104
F 13	Die praktischen Verfahrensabläufe für die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen hat die Stadt Waltrop bisher nicht schriftlich definiert. Sinnvoll ist eine schriftliche Festlegung der Zuständigkeiten und einzuhaltenen Fristen in den Kostenerstattungsverfahren von der Bescheiderteilung, über die Buchung bis hin zur Kontrolle des Zahlungseingangs.	104	E13	Die Stadt Waltrop sollte für den Bereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe Standards für die internen Abläufe bei Kostenerstattungen entwickeln und schriftlich festhalten. Ziel sollte ein standardisiertes Verfahren für die einzelnen Prozesse in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sein, um vorhandenes Fachwissen auch bei Personalwechsel zu erhalten.	105
F 14	Die Stadt Waltrop nutzt im Bereich der Hilfen zur Erziehung unterschiedliche prozessintegrierte Kontrollmechanismen zur Risikominimierung.	105			
<b>Personaleinsatz</b>					
F 15	Die Stadt Waltrop führt regelmäßig Auswertungen zur Stellenbesetzungen durch. Bei der Stellenbemessung orientiert sich die Stadt Waltrop an den Richtwerten der gpaNRW.	105			
F 16	Die Mitarbeiter des ASD haben im Jahr 2018 durchschnittlich 42 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Im interkommunalen Vergleich stellt Waltrop damit das Maximum. In 2017 bearbeiteten die Mitarbeiter des ASD 38 Fälle je Vollzeit-Stelle.	106			
F 17	In der wirtschaftlichen Jugendhilfe werden im Jahr 2018 insgesamt 113 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Damit liegt die Personalausstattung hier höher als in den meisten anderen Kommunen. In 2017 bearbeiteten die Mitarbeiter der wirtschaftlichen Jugendhilfe 118 Fälle je Vollzeit-Stelle.	107			

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
<b>Leistungsgewährung</b>				
F 18	Der Fehlbetrag der Stadt Waltrop im Bereich Hilfe zur Erziehung bezogen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren im Jahr 2018 liegt oberhalb des Medians. Das bedeutet, er liegt in der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höheren Aufwendungen.	108		
F 19	Die Aufwendungen im Bereich Hilfe zur Erziehung sind sowohl einwohnerbezogen als auch je Hilfefall höher als den meisten anderen Kommunen. Dieses wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag aus.	110		
F 20	Die Stadt Waltrop hat den drittgeringsten Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE gesamt. Da stationäre Fälle in der Regel kostenintensiver sind, wirkt sich diese Verteilung in Waltrop belastend auf den Fehlbetrag HzE aus.	112		
F 21	Der Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Fällen insgesamt ist vergleichsweise gering. Im Umkehrschluss ist der Anteil der Heimunterbringungen vergleichsweise hoch. Die Heimunterbringung nach § 34 SGB VIII ist in der Regel die kostenintensivere Hilfeart.	113		
F 22	In der Stadt Waltrop ist der Anteil der für andere Städte betreuten Vollzeitpflegefälle vergleichsweise hoch. Der Anteil auswärtiger Unterbringung in Pflegefamilien hingegen ist niedrig.	115	E22	Die Stadt Waltrop sollte die eigene Akquise von Pflegefamilien verstärkt vorantreiben und den Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfen nach Möglichkeit steigern.
F 23	Die Falldichte aller HzE Fälle in der Stadt Waltrop bildet den Median.	115		
F 24	Während die Falldichte der ambulanten Hilfen unauffällig ist, liegt sie bei den stationären Hilfen über dem dritten Viertelwert.	116		
F 25	Die Aufwendungen für flexible ambulante erzieherische Hilfen liegen in Waltrop höher als in Dreiviertel der Vergleichskommen.	117	E25	Die Stadt Waltrop sollte die Gründe der hohen Aufwendungen analysieren. Zudem sollten vor Verhandlungen mit dem Kooperationspartner Markterkundungen durchgeführt werden, mit dem Ziel, die überdurchschnittlichen Aufwendungen zu senken.
F 26	Die Tagesgruppe in der Stadt Waltrop mit sechs Plätzen ist bezogen auf die Aufwendungen je Hilfefall im interkommunalen Vergleich günstig.	118		

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F 27	Im interkommunalen Vergleich verzeichnet die Stadt Waltrop im Bereich der Vollzeitpflege geringe Aufwendungen je Hilfefall. Die Falldichte Vollzeitpflege liegt zwischen dem Median und dem drittem Viertelwert.	119			
F 28	Die Stadt Waltrop gehört bei der Heimerziehung gemäß § 34 SGB VIII zu den Kommunen mit der höchsten Falldichte. Nur drei Kommunen im interkommunalen Vergleich haben eine höhere Falldichte. Hierdurch wird der Fehlbetrag HzE maßgeblich negativ beeinflusst. Die Aufwendungen je Hilfefall nach § 34 SGB VIII liegen dabei unterhalb des Medians.	120			
F 29	Die beendeten Hilfefälle nach § 34 SGB VIII weisen in 2018 teilweise lange Laufzeiten auf. Insbesondere der Anteil an beendeten Hilfefällen mit einer Laufzeit von über 36 Monaten ist höher als bei Dreiviertel der Vergleichskommunen.	120	E29	Ursächlich für den überdurchschnittlichen Fehlbedarf im Bereich Hilfe zur Erziehung ist die hohe Falldichte im Bereich der Heimunterbringung. Auf die Anzahl der Heimfälle wirken sich unmittelbar die Laufzeiten aus. Daher sollte die Stadt Waltrop die Verweildauern für die Leistungen nach § 34 SGB VIII regelmäßig auswerten. Weiterhin sollte die Stadt Waltrop Maßnahmen treffen, um die Heimfälle zu reduzieren (z.B. Rückführungskonzepte).	121
F 30	Die Stadt Waltrop hat bisher kein Rückkehrkonzept mit dem sie Fallzahlen und Transferaufwendungen aktiv steuern kann. Die Maßnahmen zur Rückführungen in die Herkunftsfamilien erfolgen einzelfallbezogen. Im interkommunalen Vergleich fällt die Rückführungsquote niedrig aus.	121	E30	Die Stadt Waltrop sollte die Gründe der vergleichsweise geringen Rückführungsquote analysieren. Weiterhin sollte sie die Rückführungsarbeit verstärken mit dem Ziel, die Fallzahlen im Bereich der Heimunterbringung zu senken.	122
F 31	Die Stadt Waltrop gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten Falldichte bei Integrationshelfer/Schulbegleitung. Die Entscheidung über die Anträge auf Hilfen nach § 35a SGB VIII erfolgen anhand eines verbindlichen Ablaufdiagramms. Dies sieht jedoch keine generellen Unterrichtsbesuche zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung vor.	122	E31	Zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung sollte auch der schulische Bereich genau betrachtet werden. Die Fachkräfte sollten daher auch Unterrichtsbesuche nutzen, um sich ein genaues Bild der Situation zu verschaffen. Eine Aufnahme dieses Standards im Ablaufdiagramm zur Bearbeitung von Anträgen nach § 35a SGB VIII ist sinnvoll. Die Akzeptanz von Poollösungen sollte bei allen Beteiligten aktiv eingefordert werden, um die Aufwendungen im ambulanten Bereich der Eingliederungshilfe zu senken.	123
F 32	Die Stadt Waltrop knüpft die Hilfe für Junge Volljährige im besonderen Maße an die aktive Mitarbeit der Hilfesuchenden. Diese erhöhten Anforderungen an eine Hilfewährung wirkt sich positiv auf die entstehenden Aufwendungen aus.	123			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F 33	Die Aufwendungen für unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) je Hilfe-fall liegen in der Stadt Waltrop über dem Median und damit höher als in den meisten anderen Vergleichskommunen. Der Anteil der Hilfefälle UMAs an den Hilfefällen HzE hingegen ist deutlich geringer als in den meisten anderen Vergleichskommunen.	125			

**Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW**

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
Einwohner gesamt	28.971	29.354	29.245	29.252
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	4.248	4.279	4.280	4.276
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	5.155	5.283	5.199	5166

**Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung**

Kennzahlen	2017	2018
<b>Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro</b>		
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	4.949.589	4.930.537
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	952	954
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	25.310	25.591
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	1.038.675	1.053.625
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	11.477	11.535
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	3.910.914	3.876.912
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	37.226	38.260
<b>Falldichte HzE gesamt</b>		

Kennzahlen	2017	2018
Falldichte HzE gesamt (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	37,61	37,30
<b>Anteil ambulanter Hilfen in Prozent</b>		
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	46,28	47,41
<b>Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent</b>		
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	35,61	41,77

**Tabelle 4: Hilfen zur Erziehung §§ 27 ff. SGB VIII**

Grundzahlen	2017	2018
<b>Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII</b>		
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	565.779	502.880
Anzahl der Hilfefälle	54,25	47,00
<b>Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII</b>		
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	97.381	88.426
Anzahl der Hilfefälle	5,75	5,25
<b>Vollzeitpflege § 33 SGB VIII</b>		
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	539.469	614.085
Anzahl der Hilfefälle	37,41	42,33
<b>Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII</b>		
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	3.026.659	2.859.889
Anzahl der Hilfefälle	53,50	46,92
<b>Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII</b>		
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	85.390	59.048

Grundzahlen	2017	2018
Anzahl der Hilfefälle	1,42	1,17
<b>Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII</b>		
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	380.160	448.428
Anzahl der Hilfefälle	20,16	26,17
<b>Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII</b>		
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	238.200	334.585
Anzahl der Hilfefälle	12,49	12,33
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21)	13,59	13,85
<b>Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer</b>		
Aufwendungen für UMA in Euro	861.264	505.309
Anzahl der Hilfefälle	19,00	11,50

## 4. Bauaufsicht

### 4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Waltrop im Prüfgebiet Bauaufsicht stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Inwieweit die dynamische Entwicklung der Corona-Pandemie auch Auswirkungen auf die Bautätigkeit haben wird, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden. Zum Zeitpunkt der Prüfung findet sie daher auch keine Berücksichtigung in unseren Analysen und Bewertungen.

#### **Bauaufsicht**

Die Bauaufsicht der Stadt Waltrop ist in dem von der gpaNRW betrachteten Bereich Baugenehmigungsverfahren personell gut ausgestattet. Die verbesserbare Unterstützung durch die eingesetzte fachspezifische Software und unvollständige Regelungen für die Verantwortungsbereiche führen bislang zu einer erheblichen Verzögerung im Prozess. Dieses macht sich durch hohe Laufzeiten in der Bearbeitung der Bauanträge deutlich bemerkbar. Noch im Verlauf der Prüfung wurden Veränderungen auf den Weg gebracht, auf die im nachfolgenden Bericht eingegangen wird.

Die Bauanträge werden regelmäßig ohne weitere Kontrolle beschieden, ein Vier-Augen-Prinzip ist nicht gewährleistet. Die Bearbeitung der Bauanträge erfolgt vollständig papierhaft, Vorbereitungen zur Digitalisierung wurden noch nicht getroffen.

Ziele und Kennzahlen werden bislang in der Bauaufsicht nicht gebildet.

### 4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben bezieht sie auch die förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide mit ein.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Um beispielsweise Personalkennzahlen zum Leistungsvergleich bilden zu können, wird das eingesetzte Personal getrennt nach Overhead und Sachbearbeitung erfasst. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW.

Mittels einer Prozessbetrachtung des einfachen Baugenehmigungsverfahrens werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent. Wenn sich daraus Optimierungsansätze ergeben, weist die gpaNRW darauf hin. Ab dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018). Damit ein Bezug des Prozesses zu den ermittelten Kennzahlen des Vergleichsjahres 2019 hergestellt werden kann, wird der in 2019 gültige Prozess dargestellt. Hinweise der Kommune auf Veränderungen durch die neue Landesbauordnung hat die gpaNRW bei Bedarf mit in den Erläuterungen aufgenommen.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Kommune im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung und Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kommunen in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW in allen Kommunen im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt. Eine tiefergehende Sachstandsabfrage zum Stand der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens in NRW hatte das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen bereits in 2018 durchgeführt. Soweit sich daraus Bezüge zu unserer Prüfung ergeben, hat die gpaNRW diese mit dargestellt.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung erfasst. Dabei sind die vollzeitverrechneten Stellenanteile ohne Trennung zwischen Beamten und Beschäftigten für die definierte Aufgabe erhoben worden. Eine Aufteilung fand zwischen Sachbearbeitung und Overhead statt.

## 4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

### 4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

#### Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Waltrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 Einwohner	70	31	56	67	78	113	39
Fälle je qkm	4,35	1,01	2,11	2,94	4,56	14,88	39
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	2,44	2,44	7,53	10,69	13,56	40,94	24
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	90,24	53,54	80,50	82,49	87,94	91,23	24

Kennzahlen	Waltrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	7,32	0,00	3,34	5,86	9,51	25,61	39

Einwohnerbezogen liegt die **Stadt Waltrop** bei der Anzahl der Fälle oberhalb des Medians. Das Fallaufkommen liegt im Betrachtungsjahr 2019 leicht niedriger als 2018 mit 75 Fällen. Bezogen auf die Fläche ist das Fallaufkommen in Waltrop in beiden Jahren ebenfalls überdurchschnittlich. Bei der Zusammensetzung der Fälle hat Waltrop im interkommunalen Vergleich einen geringeren Anteil an Fällen im normalen Genehmigungsverfahren und einen höheren Anteil an Fällen im einfachen Genehmigungsverfahren als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Die Bevölkerungsdichte von Waltrop ist auch aufgrund der geringen Gemeindefläche interkommunal erhöht. Fast 90 Prozent der Einwohner von Waltrop leben im Hauptort. Die weiteren Einwohner verteilen sich auf vier Ortsteile.

Im Betrachtungszeitraum gab es noch zwei Neubaugebiete: Das Baugebiet Großer Kamp umfasste etwa 150 Bauplätze, das Baugebiet Krusenhof war mit zehn Bauplätzen deutlich kleiner. Aktuell ist ein Neubaugebiet in der Planung. Dazu existiert allerdings noch kein Bebauungsplan, eine Realisierung ist noch nicht konkretisiert.

#### Entwicklung der Fallzahlen für Waltrop

Grundzahlen	2018	2019
Vorlagen im Freistellungsverfahren	15	15
<b>Bauanträge gesamt</b>	<b>203</b>	<b>190</b>
davon im vereinfachten (einfachen) Genehmigungsverfahren	199	185
davon im normalen Genehmigungsverfahren	4	5
Baugenehmigungen	204	199
Ablehnungen	13	4

Die Zahl der Bauanträge geht von 2018 zu 2019 um sechs Prozent zurück. In den meisten von der gpaNRW geprüften Kommunen ist ein Rückgang von 2018 nach 2019 zu verzeichnen. Allerdings liegt der Rückgang im Mittel bei etwa 19 Prozent und damit deutlich höher als in Waltrop. Hauptsächlich für den Rückgang ist nach Auffassung der Stadt Waltrop die Änderung der Bauordnung zum Januar 2019. Die Bauwilligen wollten eventuelle Unsicherheiten und Verzögerungen im Zuge der Änderung vermeiden.

Die Vorlagen im Freistellungsverfahren sind unverändert. Ihr Anteil an den gesamten Fällen liegt oberhalb des Medians. Das bedeutet, dass in Waltrop mehr Möglichkeiten bestehen, das Freistellungsverfahren zur Verfahrensbeschleunigung zu nutzen.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau-, Naturschutz- oder Trinkwassergebiete, Denkmäler oder Flughäfen sowie Bahnanlagen die Arbeit der Bauaufsicht. Hierbei sind unterschiedliche Behörden/Ämter am Baugenehmigungs-

verfahren zu beteiligen. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Grundsätzlich sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft.

### Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahl	Waltrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	2,31	0,51	1,10	1,91	3,04	6,00	23
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	0,14	0,14	0,56	1,01	1,40	4,00	23
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	2,44	0,85	1,97	2,52	4,40	7,00	26

Die Kennzahl „Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen je Bauantrag gesamt“ ergibt sich nicht aus der Addition der internen und externen Stellungnahmen., Sie ist maßgeblich für die Kommunen von Bedeutung, die nicht differenziert auswerten können.

Mit den intern eingeholten Stellungnahmen liegt die Stadt Waltrop leicht oberhalb des Medians, während sie bei den extern eingeholten Stellungnahmen den Minimalwert bildet. Dafür gibt es mehrere Gründe. Die Untere Denkmalschutzbehörde ist zwar in einem anderen Dezernat, jedoch in der Stadt Waltrop angesiedelt. Für den Brandschutz müssen wenige Stellungnahmen eingeholt werden, da die meisten Bauanträge den Wohnungsbau betreffen. Auch Umweltschutzbelange sind nur selten betroffen.

### 4.3.2 Rechtmäßigkeit

#### → Feststellung

Die Bauaufsicht der Stadt Waltrop kann regelmäßig die gesetzlich vorgegebenen Fristen einhalten. Fehlenden Anzeigen über den Baubeginn wird nicht regelmäßig nachgegangen.

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben sowie eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung aus. Zudem sollten die Bediensteten rechtssicher agieren können.

Die **Stadt Waltrop** konnte die bis zum 31. Dezember 2018 in § 72 Abs. 1 BauO NRW (nachfolgend BauO NRW 2000) gesetzte Frist von einer Woche nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit nicht immer einhalten. Die Verlängerung dieser Frist auf zwei Wochen nach § 71 Abs. 1 der ab dem 01. Januar 2019 geltenden BauO NRW (nachfolgend BauO NRW 2018) führt in Waltrop zu einer verbesserten Aufgabenerfüllung. Diese Frist kann regelmäßig eingehalten werden.

Die Entscheidungen und Stellungnahmen gemäß § 71 Abs. 2 BauO NRW werden in der Stadt Waltrop immer gleichzeitig eingeholt. Ausnahme kann nur sein, wenn im Einzelfall bei einem Bauantrag mehr Stellungnahmen einzuholen sind als Antragsausfertigungen vorliegen. Es werden nur die erkennbar notwendigen Stellungnahmen angefordert.

Das hat dann Auswirkungen auf die Einhaltung der Sechs-Wochenfrist gemäß § 64 Abs. 2 BauO NRW. Diese kann im Regelfall eingehalten werden. Sofern Stellungnahmen nicht zügig eingehen, kann aufgrund § 64 Abs. 2 Satz 2 BauO NRW die Frist um sechs Wochen verlängert werden. Unter Ziffer 4.3.6 dieses Berichts kann bei der Laufzeit von Bauanträgen festgestellt werden, ob die Fristen eingehalten werden können.

Für die Bauaufsicht der Stadt Waltrop ist es nicht erforderlich, entsprechend § 72 BauO NRW Angrenzer zu benachrichtigen, wenn eine Überprüfung von Abweichungen erforderlich war. Nach § 72 Abs. 2 BauO NRW entfällt die Benachrichtigung, wenn die zu benachrichtigenden Angrenzer die Lagepläne und Bauzeichnungen unterschreiben. Dies ist in Waltrop bislang die Regel.

Soweit keine Anzeigen über den Baubeginn erfolgen, wird in Waltrop den erteilten Baugenehmigungen nicht regelmäßig nachgegangen. Grund ist, dass in Waltrop die Aufgaben eines Baukontrolleurs beziehungsweise einer Baukontrolleurin den mit den Baugenehmigungen befassten Beschäftigten zugeordnet sind. Dort wird aber prioritär Wert auf die Abarbeitung der Altfälle gelegt. Daraus resultiert eventuell, dass erteilte Baugenehmigungen gemäß § 75 Abs. 1 BauO NRW erloschen sind, weil entweder mit dem Bau nicht innerhalb von drei Jahren begonnen wurde oder die Bauausführung länger als ein Jahr unterbrochen wurde. Das kann dann wiederum in ein ordnungsbehördliches Verfahren münden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Waltrop sollte dafür Sorge tragen, dass zukünftig wieder Zeitanteile für die Überwachung nach § 75 BauO NRW zur Verfügung stehen.

Die Bauaufsicht der Stadt Waltrop schöpft den Gebührenrahmen mittlerweile aus. Sie hat seit 2019 die Regelungen des Deutschen Städtetages NRW zu der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW übernommen. Darin sind nachvollziehbare Kriterien aufgeführt, nach denen individuell Gebühren berechnet werden.

### 4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**

Die zurückgenommenen Bauanträge in der Stadt Waltrop bilden den interkommunal höchsten Anteil an den gesamten Bauanträgen bei den bisher geprüften Kommunen.

Eine Kommune sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgewiesenen oder zurückgenommenen Bauanträge gering zu halten. So kann sie die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.

**Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in Prozent 2019**

Waltrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
20,00	0,00	2,29	4,68	6,90	20,00	36

Die **Stadt Waltrop** hatte in ihrer Software nicht die Möglichkeit hinterlegt, nach zurückgewiesenen oder nach zurückgenommenen Bauanträgen zu unterscheiden. Durch § 71 BauO NRW 2018 erfolgte eine Anpassung an die Musterbauordnung. Im Gegensatz zur BauO NRW 2000 ist seit 2019 keine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen mehr möglich: Werden Mängel an einem Bauantrag innerhalb der vorgesehenen Frist durch den Antragsteller beziehungsweise die Antragstellerin nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen. Daher ist davon auszugehen, dass für 2019 nur Rücknahmen erfolgten. Mit den 38 zurückgenommenen Bauanträgen beziehungsweise dem Anteil von 20 Prozent an den Bauanträgen gesamt bildet Waltrop 2019 den Maximalwert der bisher geprüften Kommunen.

Für 2019 können wir über das Streudiagramm aufzeigen, dass der Anteil an zurückgenommenen Bauanträgen deutlich höher als in den Vergleichskommunen ist.



Ein Grund für den hohen Anteil an zurückgenommenen Bauanträgen ergibt sich aus der Bearbeitung der Altfälle. Teilweise sind diese nicht genehmigungsfähig. In diesen Fällen wird den Antragstellern empfohlen, den Antrag zurückzunehmen, weil die Gebühren für die Rücknahme niedriger liegen als bei einer Ablehnung. Eine Auswertung der zurückgenommenen Bauanträge ergab, dass lediglich zwölf der 38 Anträge aus den Jahren 2018 beziehungsweise 2019 stammen. Die restlichen 26 verteilten sich auf die Jahre 2017 und älter. Der Anteil zurückgenommener Bauanträge liegt ohne Berücksichtigung der Altfälle bei 6,32 Prozent. Auch mit diesem Anteil liegt Waltrop noch in der Nähe des 3. Viertelwertes. Das bedeutet, dass in 2019 in fast 75 Prozent der Vergleichskommunen weniger Bauanträge zurückgenommen wurden. Der interkommunal hohe Anteil an zurückgenommenen Bauanträgen lässt auf Informationsdefizite bei den Antragstellern schließen. Die Internetseite der Stadt Waltrop ist allerdings gut gepflegt und enthält die wichtigsten Informationen sowie Antragsformulare. So ist unter anderem grafisch dargestellt, wie die Aufteilung der Baubezirke in der Stadt Waltrop geregelt ist. Ansprechpartner mit den entsprechenden Erreichbarkeiten sind ebenfalls aufgeführt.

### 4.3.4 Geschäftsprozesse

#### → **Feststellung**

Es sind keine Checklisten in der eingesetzten fachspezifischen Software der Stadt Waltrop hinterlegt. Auch sind bislang kaum Regelungen als Grundlage für Ermessensentscheidungen getroffen worden. Schriftliche Regelungen für die Verantwortungsbereiche fehlen. Zudem ist eine Fachgruppenleiterstelle noch nicht eingerichtet. Bislang werden nur wenige papierhafte Unterlagen eingescannt.

Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte festlegen. In diesen Prozessschritten sollten die Schnittstellen auf das notwendige Maß beschränkt werden, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert. Dabei sollte der Gesamtprozess möglichst ohne Medienbrüche durchlaufen werden können.

In der **Stadt Waltrop** sind bislang keine Checklisten für die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter erstellt worden, um

- Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung,
- Bauanträge im einfachen Genehmigungsverfahren sowie
- Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren

abarbeiten zu können. Ebenso sind bislang keine nachprüfbaren Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen festgelegt worden. Zwar ist eine fachspezifische Software im Einsatz, jedoch konnten bislang aus verschiedensten Gründen die einzelnen Verfahrensschritte im Programm nicht hinterlegt werden, um die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter zu unterstützen.

Zudem sind klare schriftliche Regelungen für die Verantwortungsbereiche in der Bauaufsicht der Stadt Waltrop noch nicht erfolgt.

Es ist vorgesehen, dass eine Fachgruppenleiterstelle eingerichtet werden soll. Dies konnte bislang ebenfalls aus verschiedensten Gründen nicht umgesetzt werden.

Die verbesserbare Unterstützung durch die eingesetzte Software und die fehlenden schriftlichen Regelungen führen dazu, dass die Sachbearbeitung sehr zeitaufwändig ist. Unter Punkt 4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen dieses Berichts folgen dazu weitere Ausführungen.

#### → **Empfehlung**

Die fachspezifische Software sollte zügig mit den Checklisten versehen werden, um die Beschäftigten zu unterstützen. Die Verantwortlichkeiten sollten schriftlich geregelt werden, um den Beschäftigten zusätzliche Sicherheit in ihrer täglichen Arbeit zu geben.

Noch im Verlauf der Prüfung wurde am 10. August 2020 entschieden, nach der mittlerweile intern erfolgten Klärung, den Bearbeitungsbogen in der Software kurzfristig fertigzustellen und dann anzuwenden.

Eine medienbruchfreie Bearbeitung der Bauanträge ist bislang nicht möglich. Die Anträge gehen papierhaft ein. Auch die Stellungnahmen werden noch papierhaft angefordert. Innerhalb

der weiteren Sachbearbeitung werden die Anträge im eingesetzten Programm digital bearbeitet. Papierhafte Unterlagen werden aktuell nur selten eingescannt. Durch ein frühzeitiges Einscannen kann jedoch bereits im laufenden Verfahren zügig auf vorhandene Unterlagen zurückgegriffen werden. Zudem wird eine spätere digitale Archivierung beschleunigt. Zur Digitalisierung wird auf Ziff. 4.3.8 in diesem Bericht verwiesen.

Im Zusammenhang mit den Prozessabläufen spielt auch die Organisationsstruktur der Stadtverwaltung eine Rolle. Von ihr hängt maßgeblich die Zahl der Schnittstellen beziehungsweise Sachbearbeiter-Wechsel ab, die der Bauantrag durchlaufen muss.

Die Stadtverwaltung Waltrop gliedert sich in drei Dezernate, die von der Bürgermeisterin und zwei Dezernenten geleitet werden. Innerhalb der Dezernate erfolgt eine Untergliederung in acht Fachbereiche. Der Fachbereich 1.3 (Sicherheit, Ordnung und Verkehr) gliedert sich in folgende Abteilungen beziehungsweise Fachgruppen auf:

- Bürgerbüro,
- Fachgruppe Sicherheit, Ordnung und Verkehr, Standesamt, Wahlen, Statistik,
- Feuerwehr und Rettungsdienst sowie
- Fachgruppe Bauordnung, Friedhofsverwaltung.

Für die interne Abwicklung der Stellungnahmen ist die Gliederung in Teilen unvorteilhaft, da die Ansprechpartner hierfür teilweise im Dezernat 3, Fachbereich Stadtentwicklung angesiedelt sind. Kurze Wege unterstützen in der Verwaltung der Stadt Waltrop trotzdem eine zügige Sachbearbeitung.

#### 4.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kommunen nach einem einheitlichen Layout dargestellt und den jeweiligen Berichten zur Bauaufsicht als Anlage beigefügt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen Kommunen können Unterschiede schneller erkannt werden.

##### → **Feststellung**

In der Bauaufsicht der Stadt Waltrop werden Bauanträge ohne weitere interne Kontrolle beschieden. Die Korruptionsprävention ist damit nicht gewährleistet.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte eine Kommune ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit die Verfahren rechtssicher abgewickelt werden können. Schnittstellen sollte eine Kommune auf ein Minimum reduzieren und notwendige Beteiligungen in möglichst kurzer Zeit abschließen. Zudem sollte sie mehrfache Vollständigkeitsprüfungen oder unnötige Beteiligungen vermeiden, um das Verfahren zu beschleunigen.

Im Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens der **Stadt Waltrop** fällt das völlige Fehlen des Vier-Augen-Prinzips auf. Bauanträge werden im Regelfall ohne weitere interne Kontrolle beschieden. Wie unter dem vorigen Punkt im Bericht bereits beschrieben, fehlen ebenfalls

Checklisten sowie nachprüfbarere Regelungen für Ermessensentscheidungen. Unter dem Gesichtspunkt der Korruptionsprävention sollte dieser Zustand kurzfristig verbessert werden.

→ **Empfehlung**

Um das Vier-Augen-Prinzip bei der Bauaufsicht der Stadt Waltrop zu gewährleisten, sollte möglichst zügig die Besetzung der Fachgruppenleiterstelle erfolgen.

Nach der internen Stellungnahme der Stadt Waltrop zum Entwurf des Prüfungsberichtes vom 14. Januar 2021 ist vorgesehen, die Fachgruppenleiterstelle kurzfristig zu besetzen.

Die regelmäßigen, zweiwöchentlichen Dienstbesprechungen werden derzeit mit der Fachbereichsleitung dazu genutzt, um schwierigere oder komplexere Fälle gemeinsam zu besprechen. Die zu installierende Fachgruppenleitung hätte dann im weiteren Verfahren die Gelegenheit, jederzeit stichprobenhaft die Umsetzung der besprochenen und dokumentierten Anträge zu überprüfen.

### 4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ **Feststellung**

Die Stadt Waltrop konnte ihre Gesamtlaufzeit für die Bearbeitung von Bauanträgen in 2019 deutlich reduzieren. Allerdings liegt die Laufzeit trotzdem noch in der Nähe des Maximalwertes.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendarstage) sollte ab dem 01. Januar 2019 bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschritten werden.

Die vorgenannte durchschnittliche Laufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Verfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Wie stark der Durchschnittswert von den Verfahren beeinflusst wird, die nicht zu den einfachen Verfahren nach § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 zählen, kann erst nach Vorliegen von entsprechenden Erfahrungswerten beurteilt werden.

Die gpaNRW hat die Laufzeit von Bauanträgen für das einfache und das normale Antragsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

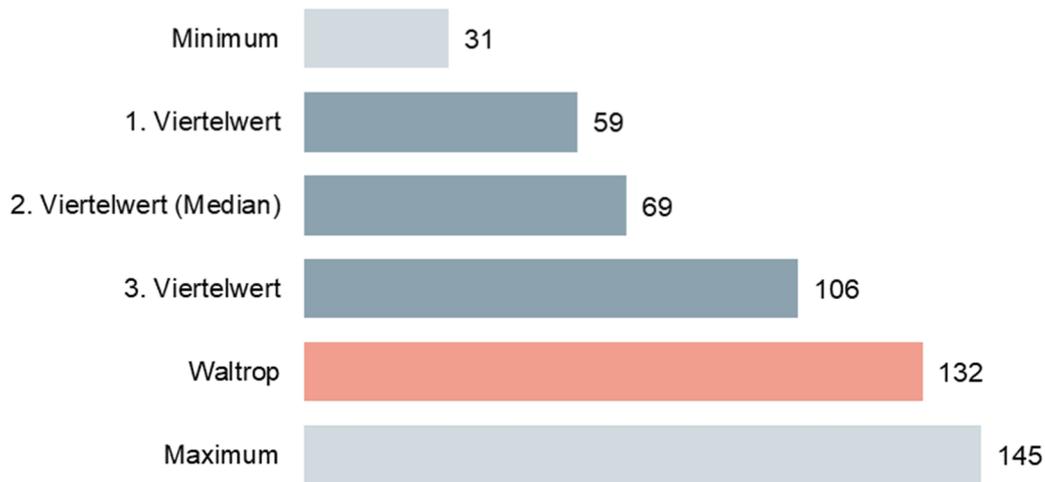
- ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorliegt bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als Gesamtlaufzeit ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Die **Stadt Waltrop** konnte zwar sowohl für 2018 als auch für 2019 für beide Laufzeiten Daten liefern. Jedoch konnten die Daten nicht für beide Genehmigungsverfahren getrennt zur Verfügung gestellt werden. Wie bei den strukturellen Rahmenbedingungen unter Punkt 4.3.1 dieses Berichts dargestellt, hat Waltrop mit 90 Prozent einen der höchsten Anteile der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den gesamten Fällen. Daher können die von der Stadt Waltrop gelieferten Laufzeiten trotzdem in den interkommunalen Vergleich der einfachen Genehmigungsverfahren gestellt werden. Dieses ist jedoch nicht für die normalen Genehmigungsverfahren möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Waltrop sollte zukünftig die Voraussetzungen schaffen, die Laufzeiten für die einzelnen Genehmigungsarten einzeln auswerten zu können.

**Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019**



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Waltrop liegt mit ihrer Gesamtlaufzeit von Bauanträgen im einfachen Genehmigungsverfahren in der Nähe des Maximalwertes. Erheblichen Einfluss auf diese Kennzahl haben die Probleme der Stadt Waltrop durch die hohe Anzahl der Altfälle, die in die Laufzeit mit einfließen. Unter Punkt 4.3.7 Personaleinsatz dieses Berichts wird darauf vertiefend eingegangen. Zudem führen die unter Punkt 4.3.4 aufgezeigten Probleme bei den Geschäftsprozessen durch die fehlende Unterstützung der Beschäftigten mit Checklisten oder ähnlichen Anleitungen fast zwangsläufig zu einer längeren Bearbeitungszeit.

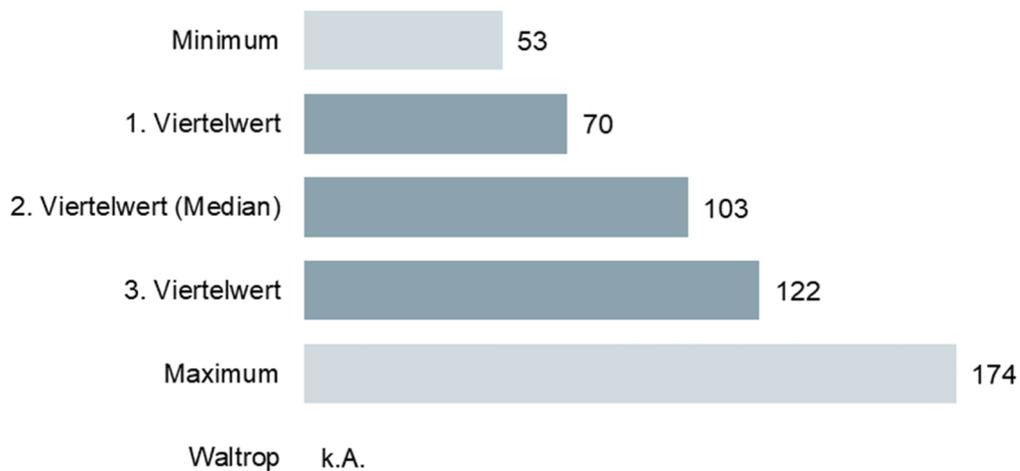
Trotzdem ist eine Verbesserung gegenüber dem Jahr 2018 festzustellen. 2018 bildete das Ergebnis der Stadt Waltrop den Maximalwert bei den derzeitigen interkommunalen Vergleichen:

**Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2018**

Waltrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
183	27	54	78	102	183	20

Zur Orientierung für die Stadt Waltrop wird nachfolgend auch die Kennzahl für die Gesamtlaufzeit im normalen Genehmigungsverfahren 2019 dargestellt.

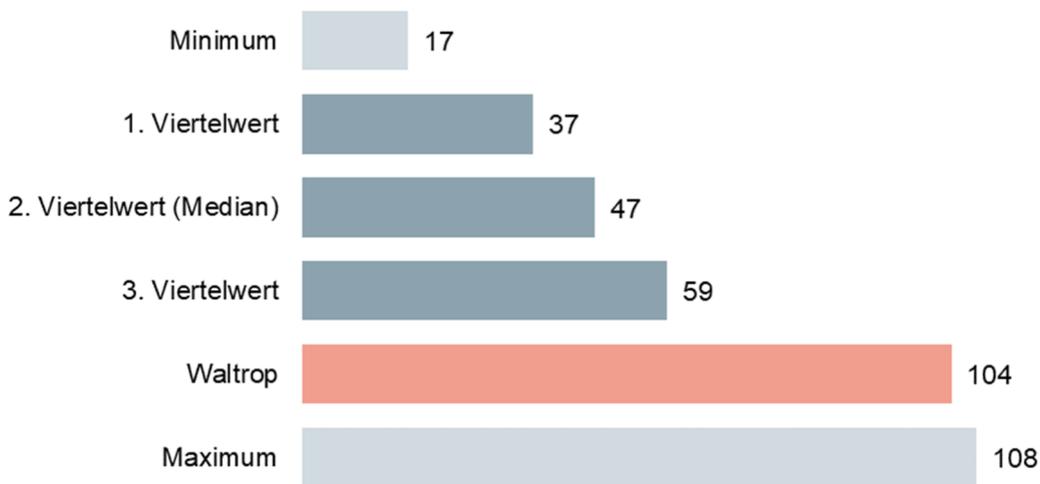
**Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019**



Vielfach sind die Anträge beim Antragseingang noch nicht vollständig und es müssen Unterlagen beim Antragsteller oder der Antragstellerin nachgefordert werden. Aus diesem Grund hat die gpaNRW neben der Gesamtlaufzeit ab Antragseingang auch die Laufzeit ab Vollständigkeit erhoben. Ab diesem Zeitpunkt hat die Kommune alle Unterlagen seitens der Antragssteller vorliegen und kann mit der Prüfung beginnen beziehungsweise Stellungnahmen anfordern und andere Behörden beteiligen.

Die Bauaufsicht der Stadt Waltrop konnte auch diese Laufzeiten nicht getrennt nach den Genehmigungsverfahren auswerten. Es gilt jedoch die gleiche Begründung wie zuvor, dass der hohe Anteil an Anträgen im einfachen Genehmigungsverfahren es erlaubt, die gelieferten Zahlen in den interkommunalen Vergleich zu stellen.

### Laufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 13 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Ähnlich wie bei der Gesamtlaufzeit liegt die Stadt Waltrop auch bei der Laufzeit nach Vollständigkeit im einfachen Genehmigungsverfahren in der Nähe des Maximalwertes. Das ist vor allem auf die bereits angeführten Probleme bei den Geschäftsprozessen zurückzuführen. Die mangelnde Unterstützung durch fehlende Checklisten macht sich hier besonders deutlich. Aktuell hat lediglich eine der geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen eine noch längere Laufzeit.

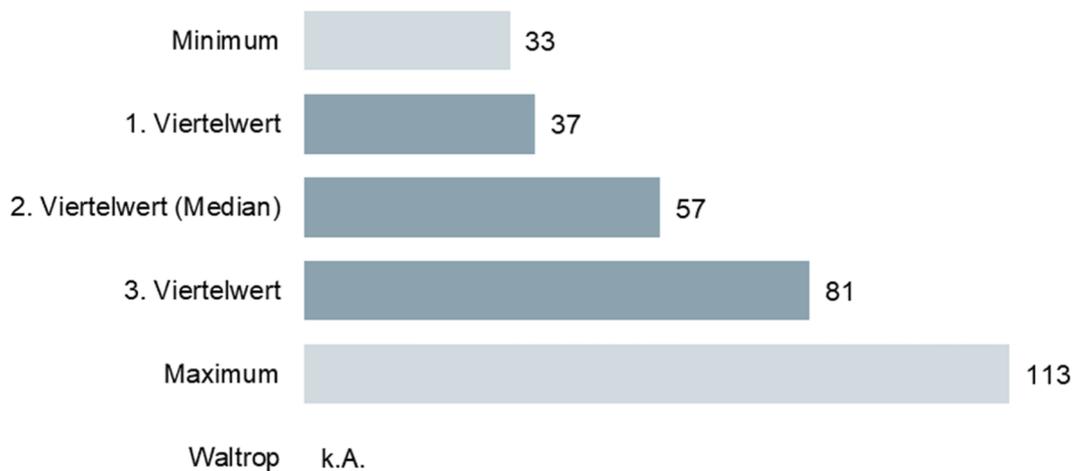
Trotzdem hat sich die Stadt Waltrop auch bei der Laufzeit ab Vollständigkeit gegenüber 2018 deutlich verbessert. Dort bildete sie ebenfalls den Maximalwert ab.

### Laufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2018

Waltrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
132	13	36	44	58	132	12

Zur besseren Orientierung für die Stadt Waltrop wird nachfolgend auch die Kennzahl für die Laufzeit im normalen Genehmigungsverfahren dargestellt. Die wird für die Stadt Waltrop bei der aktuellen Situation ohne Neuausweisungen von Baugebieten auch wieder interessanter werden, weil der Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren steigen könnte.

### Laufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



#### → Empfehlung

Die Stadt Waltrop sollte die Entwicklung der einzelnen Laufzeiten in einem Berichtswesen darstellen, um festzustellen, ob die Veränderungen bei den Prozessen und die Unterstützung durch Checklisten Wirkung zeigen.

### 4.3.7 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für Baugenehmigungen eingesetzt ist – auch wenn die Kommune es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigung zugeordnet hat. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung werden die Daten vergleichbar.

#### → Feststellung

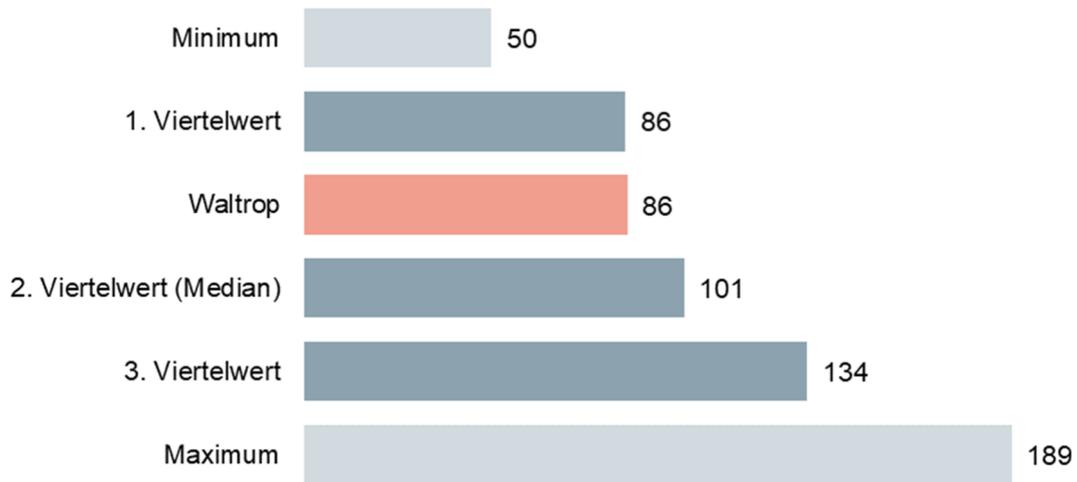
Die Bauaufsicht der Stadt Waltrop erreicht im Betrachtungszeitraum einen vergleichsweise niedrigen Leistungswert. Positiv ist, dass die Zahl der Altfälle im gleichen Zeitraum deutlich gesenkt werden konnte.

Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden, um bei drohender Überlastung gegebenenfalls weiteres Personal unterstützend einsetzen oder z. B. ablauforganisatorisch reagieren zu können.

In der **Stadt Waltrop** wird bislang keine personelle Unterscheidung zwischen der Bearbeitung von Bauanträgen und den förmlichen Bauvoranfragen sowie Vorbescheide getroffen. Auf eine Abgrenzung wurde aufgrund der niedrigen Fallzahlen bei den Bauvoranfragen und Vorbescheiden verzichtet. Da auch in vielen anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen bislang keine personelle Unterscheidung getroffen wird, hat die gpaNRW die zusammenfassende Kennzahl Sachbearbeitung Bauaufsicht gebildet. Darin sind sowohl das eingesetzte Personal als auch die Fallzahlen für Bauanträge, Vorlagen Genehmigungsfreistellung, förmliche Bauvoranfragen und Vorbescheide enthalten.

Von der Stadt Waltrop wurden für den zuvor beschriebenen Bereich der Bauaufsicht für 2018 2,04 Vollzeit-Stellen und für 2019 insgesamt 2,68 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,20 Vollzeit-Stellen. Auf die Sachbearbeitung entfielen somit 1,84 beziehungsweise 2,48 Vollzeit-Stellen. Mit diesen Stellenanteilen sind sowohl die eingehenden Bauanträge als auch die Bauvoranfragen zu bearbeiten. Das waren in 2019 insgesamt 214, während es in 2018 noch 220 waren.

### Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 39 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2018 positionierte sich die Stadt Waltrop im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

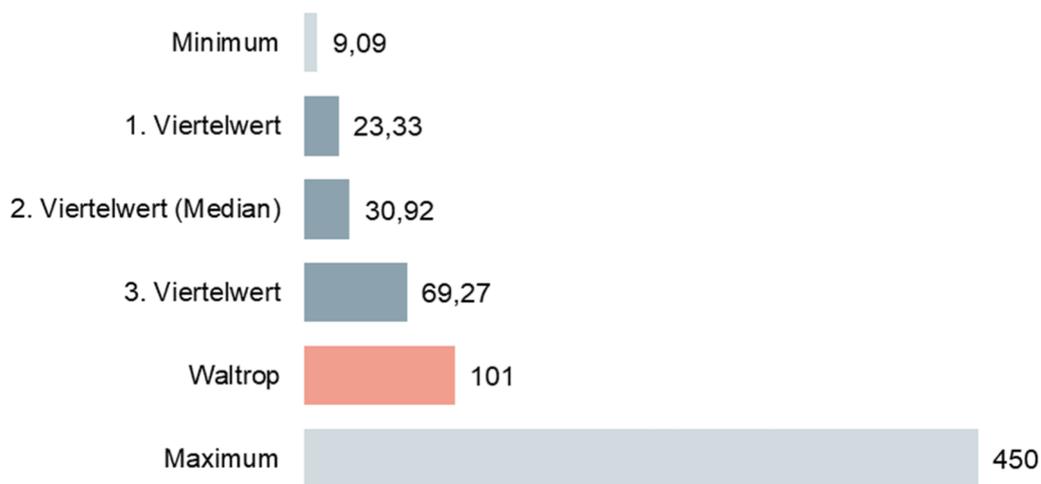
Waltrop	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
120	66	109	126	170	280	39

2019 liegt die Stadt Waltrop auf der Höhe des 1. Viertelwertes. Das bedeutet, dass in 75 Prozent der Vergleichskommunen einen höheren Wert aufweisen. Da in allen Kommunen die Umsetzung der neuen Bauordnung erfolgen musste, kann dies nicht als Grund für den niedrigen Wert herangezogen werden. 2018 lag der Wert zwar deutlich höher, allerdings im interkommunalen Vergleich trotzdem noch unterhalb des Medians. Wie schon bei den langen Laufzeiten erkennbar wurde, prägt die derzeitige mangelnde Unterstützung durch Checklisten und dergleichen die tägliche Arbeit, so dass sich das auch im Leistungswert widerspiegelt.

Allerdings konnte die Bauaufsicht der Stadt Waltrop in beiden Betrachtungsjahren anders als in Vorjahren Altfälle abbauen. In 2018 standen 203 Antragsereignissen 217 Genehmigungen oder Ablehnungen gegenüber, 2019 waren es dann 190 zu 203. Zudem sind die Rücknahmen beziehungsweise Rückweisungen zu beachten. Wie bereits unter Ziff. 4.3.3 dieses Berichts ausgeführt, hat die Stadt Waltrop dort den Maximalwert erzielt. Dadurch konnten die Altfälle von 242 am 01. Januar 2018 auf 140 zum 01. Januar 2020 reduziert werden.

Mit der nachfolgenden Kennzahl zeigen wir auf, wie hoch die Belastung durch unerledigte Bauanträge aus Vorjahren ist.

#### Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen 2019 in Prozent



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Auch wenn der interkommunale Vergleich durch zwei Extremwerte geprägt ist, wird doch sichtbar, dass auch Waltrop eine der Kommunen mit dem höchsten Altfallbestand ist. Obwohl die Bauaufsicht der Stadt Waltrop den Bestand verringern konnte, hat sie trotzdem noch die aktuell dritthöchste Belastung.

Da in beiden Betrachtungsjahren der Altfallbestand reduziert werden konnte, führt das zu einem höheren Leistungswert. In 2018 wurden 256 Genehmigungen, Rücknahmen oder Ablehnungen für Bauanträge und Bauvoranfragen bearbeitet, in 2019 waren es dann immer noch 247. Die personelle Verstärkung in 2019 konnte sich kaum bemerkbar machen, weil die Einarbeitungszeit in das komplexe Thema auch zu einer Reduzierung der Arbeitsleistung der einweisenden Dienstkraft führt.

Sofern die Altfälle auch in den kommenden Jahren mit vergleichbarer Größenordnung abgebaut werden können und gleichzeitig keine größeren Baugebiete zu einem erhöhten Aufkommen an Bauanträgen führen, kann mittelfristig eine personelle Reduzierung erfolgen. Allerdings sollte zuvor auch die Unterstützung durch Checklisten und die Anpassung der Prozesse erfolgt sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Waltrop sollte die Kennzahlen für den Bereich der Bauaufsicht fortschreiben, um rechtzeitig eine personelle Reduzierung in der Bauaufsicht vorzunehmen, sobald die Voraussetzungen hierfür erfüllt sind.

### 4.3.8 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Bearbeitung der Bauanträge in der Stadt Waltrop erfolgt derzeit vollständig papierhaft. Vorbereitungen sowohl zur Digitalisierung der Altakten als auch zur digitalen Sachbearbeitung wurden bislang nicht getroffen.

Ein einheitliches Dokumentenmanagement erleichtert die Fallbearbeitung und Auskunftserteilung. Geeignete spezifische Softwarelösungen sollten die Sachbearbeitung unterstützen.

In der Bauaufsicht der **Stadt Waltrop** wird bisher vollständig auf Basis papierhafter Verfahrensakten gearbeitet. Es besteht ein Aktenplan, nach dem der Bauantrag zunächst registriert wird, bevor er den weiteren Bearbeitungsprozess durchläuft. Der Aktenplan ist in der fachspezifischen Software hinterlegt. Positiv ist, dass seit 2019 auch die Altakten nach der neuen Systematik Straßen und Hausnummern sortiert sind. Das erleichtert die Sacharbeit deutlich. Zuvor waren die Altakten teilweise nach Namen sortiert, was bei Eigentümerwechseln zu einem erheblichen Suchaufwand führen konnte. Die Digitalisierung der Altakten ist bislang noch nicht vorgesehen.

→ **Empfehlung**

Die Digitalisierung der Altakten sollte kurzfristig durchgeführt werden, um damit eine gute Grundlage für die digitale Fallbearbeitung zu bieten.

Für die Digitalisierung der Bestandsakten und die Einführung der E-Akte ist im Nachgang der Prüfung beschlossen worden, im ersten Zuge im Rahmen einer Arbeitsgruppe die Parameter für die Erfassung zu erarbeiten. Ziel ist es, vorerst die aktuell abzuschließenden Akten zu digitalisieren und dann im nächsten Schritt den Altbestand nach zu erfassen. Mittel hierfür wurden für das Haushaltsjahr 2021 beantragt.

Damit das benötigte digitale Dokumentenmanagementsystem zusammen mit der bereits vorhandenen Software für die Baugenehmigungsverfahren eingesetzt werden kann, muss von dem Hersteller dieser Software noch eine Schnittstelle entwickelt werden. Diese soll spätestens im Jahr 2022 zur Anwendung kommen. Für die Zwischenzeit wird an einer Alternativlösung mit der GKD Recklinghausen gearbeitet.

Mit der bereits eingesetzten Software können elektronische Bauanträge zurzeit noch nicht angenommen werden. Allerdings wurden die Vorbereitungen hierzu im Nachgang der Prüfung getroffen. Nunmehr soll ein zusätzliches Modul zum Anschluss an das Landesportal angeschafft

werden. Die Gelder dafür sind im Haushalt 2021 bereitgestellt. Auch die elektronische Weiterleitung der Vorgänge im Zuge von Stellungnahmen ist derzeit noch nicht möglich. Die Stellungnahmen selber könnten zwar bereits elektronisch bearbeitet werden. Darauf wird zurzeit allerdings noch verzichtet, weil nicht alle externen Behörden die Stellungnahmen elektronisch empfangen und versenden können.

#### 4.3.9 Transparenz

##### → **Feststellung**

Die Stadt Waltrop hat bislang weder Ziele noch Zielwerte oder Kennzahlen für den Bereich der Bauaufsicht gebildet. Auch ein Berichtswesen ist bislang nicht aufgebaut.

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte eine Kommune Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte die Kommune über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.

Die Bauaufsicht der **Stadt Waltrop** hat bislang keine Ziele für ihre Aufgabenerfüllung definiert. Folgende Ziele könnten von der Stadt beispielsweise definiert werden:

- Digitalisierung des Bauaktenarchivs,
- Vertretungsregelungen,
- Optimierung Aufbau-/Ablauforganisation,
- Neugestaltung Internetpräsentation,
- digitales Baugenehmigungsverfahren,
- Fahrplan Rückstandsabbau,
- Aufbau eines Berichtswesens sowie
- Evaluation.

Mangels Zielen wurden keine Zielwerte abgeleitet, mit denen die Zielerfüllung gemessen werden könnte.

Ebenfalls sind in Waltrop bisher keine Qualitätsstandards definiert. Eine geringe Klagequote könnte ein solcher Standard sein. Tatsächlich ist die Klagequote in der Bauaufsicht der Stadt Waltrop gering. In beiden betrachteten Jahren gab es jeweils drei Klagen.

Bislang ist in Waltrop für den Bereich der Bauaufsicht kein Berichtswesen aufgebaut. Ein Berichtswesen kann beispielsweise folgende Informationen in einem definierten Zeitraum abbilden:

- Zahl der Antragseingänge,
- Zahl der erteilten Genehmigungen,
- Zahl der gemeldeten Fertigstellungen,

- Durchschnittliche Laufzeiten,
- ...

Aus der Gegenüberstellung der Zeiträume können wertvolle Informationen gezogen werden, die unter anderem verhindern können, dass die Altfälle wieder ansteigen. Daher sollte das Berichtswesen standardisiert werden und in bestimmten Zeitabständen verschiedenen Personen (-kreisen) innerhalb der Verwaltung zugeleitet werden.

Kennzahlen werden in der Bauaufsicht der Stadt Waltrop bislang ebenfalls nicht genutzt. Kennzahlen können allerdings dann wichtig für bestimmte Aussagen sein, wenn sich einzelne Parameter verändern. So ist beispielsweise die Zahl der Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung in der Bauaufsicht der Stadt 2018 und 2019 unterschiedlich hoch. Ein Vergleich der Grunddaten „Bauanträge“ oder „erteilte Baugenehmigungen“ kann ohne Bildung einer Kennzahl zu fehlerhaften Ergebnissen führen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Waltrop sollte zukünftig Ziele, Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu sollten beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden. Ein regelmäßiges Berichtswesen sollte aufgebaut werden, um frühzeitig auf Veränderungen reagieren zu können.

Eine geeignete Kennzahl kann auch der Aufwandsdeckungsgrad Baugenehmigung sein. Dabei werden die Personal- und Sachaufwendungen ebenso wie die internen Leistungsverrechnungen den Erträgen aus den Baugenehmigungsgebühren gegenübergestellt. Im Rahmen der überörtlichen Prüfung hat die gpaNRW darauf verzichtet, den Aufwandsdeckungsgrad zu ermitteln und in den interkommunalen Vergleich zu stellen. Hintergrund ist, dass die Bauvorhaben in den einzelnen Kommunen von ihrer Größe sehr unterschiedlich sein können. Dieses kann sich weniger auf den zu leistenden personellen Einsatz auswirken, dafür aber umso mehr auf den finanziellen Ertrag. Den Kommunen ist es nur in sehr begrenztem Umfang möglich, die Art der eingehenden Bauanträge zu steuern.

## 4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

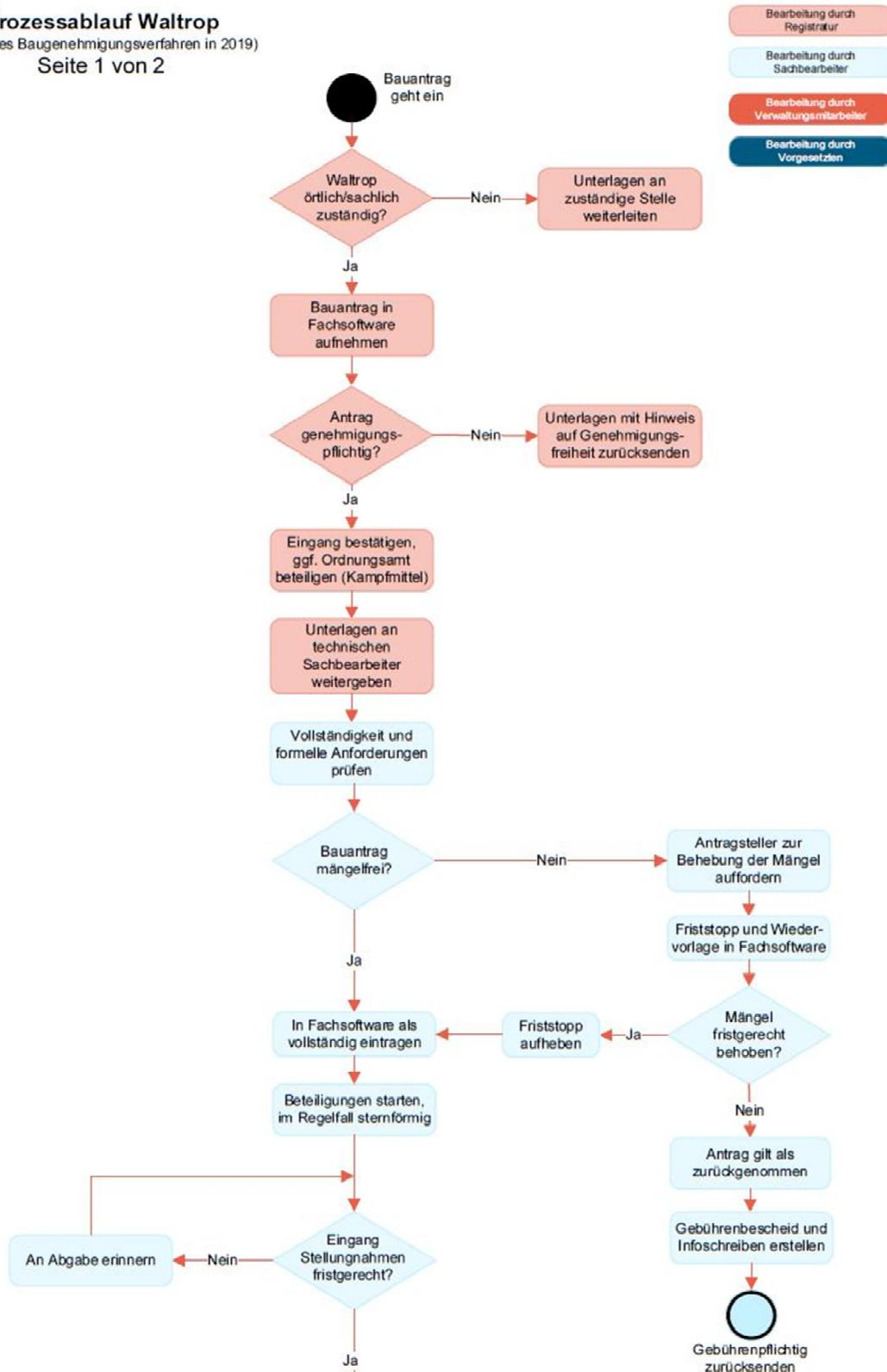
**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Bauaufsicht**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Baugenehmigung</b>					
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Waltrop kann regelmäßig die gesetzlich vorgegebenen Fristen einhalten. Fehlenden Anzeigen über den Baubeginn wird nicht regelmäßig nachgegangen.	137	E1	Die Stadt Waltrop sollte dafür Sorge tragen, dass zukünftig wieder Zeitan-teile für die Überwachung nach § 75 BauO NRW zur Verfügung stehen.	138
F2	Die zurückgenommenen Bauanträge in der Stadt Waltrop bilden den interkom-munal höchsten Anteil an den gesamten Bauanträgen bei den bisher geprüften Kommunen.	138			
F3	Es sind keine Checklisten in der eingesetzten fachspezifischen Software der Stadt Waltrop hinterlegt. Auch sind bislang kaum Regelungen als Grundlage für Ermessensentscheidungen getroffen worden. Schriftliche Regelungen für die Verantwortungsbereiche fehlen. Zudem ist eine Fachgruppenleiterstelle noch nicht eingerichtet. Bislang werden nur wenige papierhafte Unterlagen eingescannt.	140	E3	Die fachspezifische Software sollte zügig mit den Checklisten versehen werden, um die Beschäftigten zu unterstützen. Die Verantwortlichkeiten sollten schriftlich geregelt werden, um den Beschäftigten zusätzliche Si-cherheit in ihrer täglichen Arbeit zu geben.	140
F4	In der Bauaufsicht der Stadt Waltrop werden Bauanträge ohne weitere interne Kontrolle beschieden. Die Korruptionsprävention ist damit nicht gewährleistet.	141	E4	Um das Vier-Augen-Prinzip bei der Bauaufsicht der Stadt Waltrop zu ge-währleisten, sollte möglichst zügig die Besetzung der Fachgruppenleiter-stelle erfolgen.	142
F5	Die Stadt Waltrop konnte ihre Gesamtlaufzeit für die Bearbeitung von Bauan-trägen in 2019 deutlich reduzieren., Allerdings liegt die Laufzeit trotzdem noch in der Nähe des Maximalwertes.	142	E5.1	Die Stadt Waltrop sollte zukünftig die Voraussetzungen schaffen, die Laufzeiten für die einzelnen Genehmigungsarten einzeln auswerten zu können.	143
			E5.2	Die Stadt Waltrop sollte die Entwicklung der einzelnen Laufzeiten in ei-nem Berichtswesen darstellen, um festzustellen, ob die Veränderungen bei den Prozessen und die Unterstützung durch Checklisten Wirkung zei-gen.	146

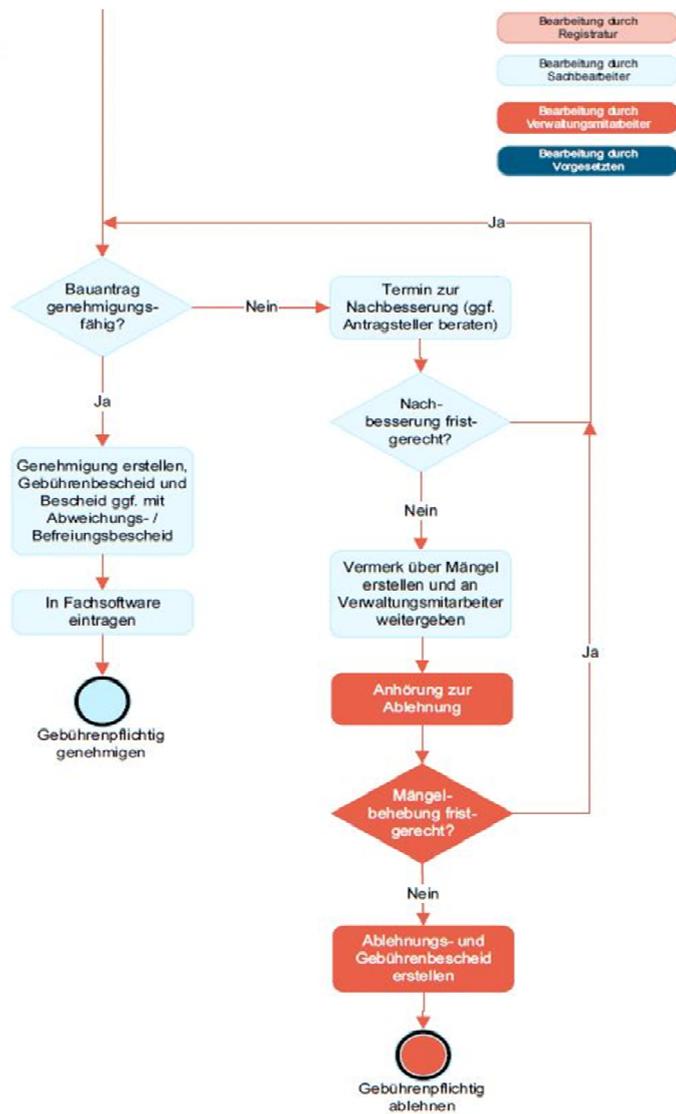
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Bauaufsicht der Stadt Waltrop erreicht im Betrachtungszeitraum einen vergleichsweise niedrigen Leistungswert. Positiv ist, dass die Zahl der Altfälle im gleichen Zeitraum deutlich gesenkt werden konnte.	146	E6	Die Stadt Waltrop sollte die Kennzahlen für den Bereich der Bauaufsicht fortschreiben, um rechtzeitig eine personelle Reduzierung in der Bauaufsicht vorzunehmen, sobald die Voraussetzungen hierfür erfüllt sind.	149
F7	Die Bearbeitung der Bauanträge in der Stadt Waltrop erfolgt derzeit vollständig papierhaft. Vorbereitungen sowohl zur Digitalisierung der Altakten als auch zur digitalen Sachbearbeitung wurden bislang nicht getroffen.	149	E7	Die Digitalisierung der Altakten sollte kurzfristig durchgeführt werden, um damit eine gute Grundlage für die digitale Fallbearbeitung zu bieten.	149
F8	Die Stadt Waltrop hat bislang weder Ziele noch Zielwerte oder Kennzahlen für den Bereich der Bauaufsicht gebildet. Auch ein Berichtswesen ist bislang nicht aufgebaut.	150	E8	Die Stadt Waltrop sollte zukünftig Ziele, Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu sollten beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden. Ein regelmäßiges Berichtswesen sollte aufgebaut werden, um frühzeitig auf Veränderungen reagieren zu können.	151

**Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019**

**Prozessablauf Waltrop**  
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)  
Seite 1 von 2



**Prozessablauf Waltrop**  
 (Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)  
 Seite 2 von 2



## 5. Vergabewesen

### 5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Waltrop im Prüfgebiet Vergabewesen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Wir gehen davon aus, dass die Corona-Pandemie Auswirkungen auf die kommunalen Vergabeverfahren haben wird. Art und Umfang dieser Auswirkungen sind derzeit noch unklar. Zum Zeitpunkt unserer Prüfung konnten wir diese daher noch nicht in die Bewertung des Vergabewesens einbeziehen.

#### **Vergabewesen**

In der Stadt Waltrop ist keine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Da teilweise Aufgaben der Vergabestelle durch die örtliche Rechnungsprüfung wahrgenommen werden, ist diese gut in die Vergabeverfahren eingebunden. Damit steht sie jedoch für die Prüfungen in diesem Bereich nur eingeschränkt zur Verfügung. Das Vergabewesen ist verbesserbar, so wird z. B. keine Vergabemanagementsoftware eingesetzt.

In Waltrop ist eine Dienstanweisung für den Korruptionsschutz erlassen, diese ist jedoch nicht aktuell. Eine Schwachstellenanalyse mit Einbindung der Beschäftigten wurde bislang nicht durchgeführt.

Regelungen zum Sponsoring liegen vor. Eine zentrale Übersicht über Sponsoringverträge besteht nicht.

Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling ist in Waltrop nicht aufgebaut. Sowohl bei der Betrachtung der Nachträge als auch bei der Betrachtung einzelner abgerechneter Maßnahmen wird das Verbesserungspotenzial eines Bauinvestitionscontrollings deutlich. Die Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten sind höher als in vielen Vergleichskommunen.

### 5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

- Organisation des Vergabewesens,
- Allgemeine Korruptionsprävention,
- Sponsoring,
- Bauinvestitionscontrolling,

- Nachtragswesen sowie
- Maßnahmenbetrachtung von Bauleistungen.

Im Prüfgebiet Vergabewesen stehen der Schutz der Kommune vor finanziellen Schäden, die Rechtmäßigkeit der Verfahren, eine optimale Organisation und Steuerung der Abläufe sowie der Schutz der Beschäftigten im Vordergrund.

Ziel dieser Prüfung ist, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren bei der Stadt Waltrop aufzuzeigen. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring und das Bauinvestitionscontrolling mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

Im Handlungsfeld Nachtragswesen analysieren wir Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme. Dabei stellen wir die Nachträge in den interkommunalen Vergleich. Der Umfang der Nachträge ist ein wichtiges Kriterium für die Auswahl der Maßnahmen für eine Einzelbetrachtung.

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW die Durchführung einzelner Vergaben von Bauleistungen. Die ausgewählten Vergabeverfahren prüfen wir stichprobenweise. Dazu haben wir wesentliche Meilensteine festgelegt, welche die Kommunen für eine rechtskonforme Vergabe einzuhalten haben. Wir beschränken uns dabei auf rechtliche und formelle Fragestellungen. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenprüfung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

In der Prüfung berücksichtigt die gpaNRW auch die Erkenntnisse der örtlichen Rechnungsprüfung. Gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) gehört die Prüfung von Vergaben zu deren Aufgaben.

## 5.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den Kommunen. Korruption beeinträchtigt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Unabhängigkeit, Unbestechlichkeit und Handlungsfähigkeit einer Kommune. Es handelt sich dabei um ein Vergehen, das dem öffentlichen Dienst im Ansehen und finanziell größten Schaden zufügt. Deshalb sind Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung für jede Kommune unverzichtbar.

Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

### 5.3.1 Organisation des Vergabewesens

#### → **Feststellung**

Das Vergabewesen in der Stadt Waltrop ist verbesserbar. Eine zentrale Vergabestelle ist nicht eingerichtet. Auch wird bislang keine Vergabemanagementsoftware eingesetzt. Sanktionsinstrumente sind nach der Vergabedienstanweisung (DA Vergabe) nur eingeschränkt nutzbar.

#### → **Feststellung**

Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Waltrop ist in die Vergabeverfahren gut eingebunden. Allerdings nimmt sie wesentliche Aufgaben in den Vergabeverfahren wahr, die nicht originär der Rechnungsprüfung zuzuordnen sind.

Das Vergabewesen sollte so organisiert sein, dass es die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und die Korruptionsbekämpfung unterstützt. Dazu sollte eine Kommune eine Organisation schaffen, die die Rechtmäßigkeit von Vergaben sowie eine Bündelung von vergaberechtlichem Fachwissen sicherstellt.

Eine Kommune sollte Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe in einer Dienstanweisung verbindlich festlegen. Wesentliche Bedeutung haben dabei Regelungen zu den folgenden Sachverhalten:

- Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,
- Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,
- Zuständigkeit für die Erstellung und den Inhalt der Vergabeunterlagen,
- Bekanntmachungen,
- Anforderung und Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten,
- Durchführung der Submission sowie
- Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.

Darüber hinaus sollte eine Kommune eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen der Kommune sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.

Gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) obliegt der örtlichen Rechnungsprüfung die Prüfung von Vergaben. Die Kommunen sollten daher die örtliche Rechnungsprüfung bereits frühzeitig in das Vergabeverfahren einbinden.

In der **Stadt Waltrop** ist keine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Nach Ziff. 5 der Dienstanweisung über die Durchführung von Vergabeverfahren bei der Stadt Waltrop vom 23. Juli 2019 (DA Vergabe) ist allerdings erkennbar, dass das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Waltrop wesentliche Aufgaben einer Zentralen Vergabestelle wahrnimmt. So sind nach Ziff. 5.3 DA Vergabe alle

eingehenden Angebote an das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Waltrop adressiert und werden dort sicher verwahrt. Zudem führt das Rechnungsprüfungsamt zentral nach Ziff. 5.4 die Submission durch.

Führen Mitarbeiter der örtlichen Rechnungsprüfung parallel Aufgaben als Vergabestelle durch, so ist zur Wahrung der Neutralität und Objektivität und insbesondere zur Vermeidung von Manipulation und Korruption mindestens Folgendes sicherzustellen. Es ist zu gewährleisten, dass nicht der oder die an der jeweiligen Vergabe beteiligte Beschäftigte der örtlichen Rechnungsprüfung dieses Vergabeverfahrens prüft. Dieser Konstellation ist jedoch eine stetig schwierige Trennung der Aufgaben immanent. Während eines Vergabeverfahrens ist oft die dauernde Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung und der Vergabestelle erforderlich. Beide Aufgabebereiche müssten somit personell ausreichend ausgestattet sein. Bei Bauvergaben müssten ein fachkundiger Prüfer für den technischen Bereich und ein fachkundiger Vergabemitarbeiter für Bauleistungen parallel zur Verfügung stehen sowie eine Vertretung sichergestellt sein.

Diese Möglichkeit war im Zeitraum der überörtlichen Prüfung nur eingeschränkt vorhanden, da in der Stadt Waltrop die Stelle eines technischen Prüfers bzw. einer technischen Prüferin nicht besetzt war. Nach externer Ausschreibung soll die Stelle im August 2020 wiederbesetzt werden. Dann ergibt sich eine Besetzung mit einer Stelle technische Prüfung und zwei Stellen für die Prüfung der allgemeinen Verwaltung. Diese Besetzung ist nach Auffassung der gpaNRW nicht durchgängig in der Lage, die Aufgabentrennung zentrale Vergabestelle und örtliche Rechnungsprüfung aufrecht zu erhalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Waltrop sollte eine zentrale Vergabestelle unabhängig von der örtlichen Rechnungsprüfung einrichten. Damit kann die örtliche Rechnungsprüfung ihrer Verpflichtung nach § 104 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW uneingeschränkt nachkommen.

Bei der Einrichtung einer zentralen Vergabestelle sollte auch die Möglichkeit einer interkommunalen Zusammenarbeit mit anderen Kommunen in die Planung mit einbezogen werden.

Nach der internen Stellungnahme der Stadt Waltrop zum Entwurf des Prüfungsberichtes vom 14. Januar 2021 soll die zentrale Vergabestelle im Lauf des Jahres 2021 eingerichtet werden.

Dem Rechnungsprüfungsamt der Stadt Waltrop sind ab einem Auftragswert von 10.000 Euro nach Ziff. 5.1 DA Vergabe alle Ausschreibungs- und Vergabeverfahren vorzulegen.

→ **Empfehlung**

Um den Bedarfsstellen (Fachabteilungen) mehr Sicherheit im Umgang mit der DA Vergabe zu geben, sollte durchgängig bei allen Beträgen ergänzt werden, dass es sich um Nettobeträge handelt.

In Ziff. 6 der DA Vergabe sind die Aufgaben der Fachabteilung geregelt.

Nach Ziff. 11.4 DA Vergabe sind die Ausschreibungen auf der Plattform „Vergabemarktplatz NRW“ einzustellen. Es ist allerdings nicht geregelt, wer für die Einstellung der Ausschreibungen zuständig ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Waltrop sollte in ihre DA Vergabe aufnehmen, wer für die Einstellung der Ausschreibungen zuständig ist und wann diese zu erfolgen hat.

Eine Vergabemanagementsoftware (VMS) zur Unterstützung bei der Durchführung von Vergabeverfahren setzt die Stadt Waltrop bislang nicht ein. Vorteile einer VMS sind die Unterstützung

- der zentralen Vergabestelle bei der eVergabe,
- durch ein integriertes nationales und EU-weites Vergaberecht sowie
- bei der Dokumentation der einzelnen Vergabeverfahren.

Abnahmeprotokolle werden im Regelfall gefertigt. Das konnte auch bei der Maßnahmenbetrachtung festgestellt werden. Ebenso werden Dokumentationen über Mängelbeseitigungen erstellt.

Allerdings ist nach dieser Betrachtung fraglich, ob generell bei Auftragsvergaben für Bauleistungen unter 250.000 Euro netto auf Bürgschaften oder Sicherheitsleistungen verzichtet werden sollte, wie nach Ziff. 16 der DA Vergabe vorgesehen.

Ebenso sollte aufgrund der erheblichen Bauzeitverzögerungen in drei der vier betrachteten Maßnahmen zukünftig wieder mehr auf die Einhaltung der Termine geachtet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Waltrop sollte die DA Vergabe anpassen und sich die Möglichkeit geben, bei Auftragsvergaben auch unterhalb der bislang gesetzten Wertgrenze Bürgschaften oder Sicherheitsleistungen verlangen zu können. Ebenso sollte sie die Möglichkeit von Sanktionen bei erheblichen Bauzeitverzögerungen regeln.

### 5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Die Stadt Waltrop hat eine Dienstanweisung für den Korruptionsschutz erlassen. Diese ist jedoch in Teilen veraltet. Schwachstellenanalysen wurden bislang nicht durchgeführt.

Ziel einer Kommune muss es sein, nicht nur aufgetretene Korruptionsfälle konsequent zu verfolgen, sondern mit Hilfe vorbeugender Maßnahmen der Korruption nachhaltig entgegenzuwirken.

Korruption kommt in vielen unterschiedlichen Variationen und Ausprägungen vor. Eine Kommune sollte die unterschiedlichen Varianten und Ausprägungen von Korruption bereits präventiv vermeiden. Hierzu sollte sie eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG<sup>17</sup> zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

<sup>17</sup> Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

- der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen der Stadt,
- der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,
- der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,
- der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,
- dem Vieraugenprinzip sowie
- der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.

Zudem sollte eine Kommune eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen. Diese sollte sie regelmäßig fortschreiben und die Beschäftigten ggf. auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.

Die **Stadt Waltrop** hat eine Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vom 04. August 2008 (DA Korruptionsschutz). Unter anderem sind darin geregelt

- die korruptionsgefährdeten Bereiche,
- Ethik- und Verhaltensregeln,
- Korruptionsindikatoren,
- Verhalten bei Korruptionsverdacht,
- Vieraugenprinzip sowie
- Anzeigepflichten.

→ **Feststellung**

In Ziff. 8 der DA Korruptionsschutz wird noch auf den § 16 KorruptionsbG alt verwiesen. Der § 16<sup>18</sup> regelt aber mittlerweile die Veröffentlichungspflicht der Mitglieder des Rates der Stadt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Waltrop sollte die DA Korruptionsschutz kurzfristig an die gesetzlichen Vorgaben anpassen.

Gemäß § 16 KorruptionsbG sind die Mitglieder der Gremien der Kommune verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen. Die Angaben sind in geeigneter Form jährlich zu veröffentlichen. Aktuell werden die Informationen als Anlage 1 zum Lagebericht der Stadt Waltrop beigefügt. Da der Jahresabschluss allerdings nicht auf der Internetseite der Stadt veröffentlicht wird, fehlt die nach dem Korrupti-

<sup>18</sup> Gesetz zur Änderung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes und weiterer Gesetze vom 19. Dezember 2013 (GV. NRW. 2013 S. 875)

onsbG gewünschte Transparenz. Transparenter wird mit der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten der Bürgermeisterin nach § 17 KorruptionsbG umgegangen. Diese sind zusätzlich unter dem Punkt „Korruptionsbekämpfung“ auf der Internetseite der Stadt Waltrop aufgelistet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Waltrop sollte zukünftig die Informationen zu § 16 KorruptionsbG ebenfalls auf der Internetseite veröffentlichen.

Zusätzlich sollte die DA Korruptionsschutz folgende Regelungen enthalten:

- Korruptionsschutzbeauftragte bzw. Korruptionsschutzbeauftragter sowie
- Schwachstellenanalyse.

Eine Korruptionsschutzbeauftragte bzw. ein Korruptionsschutzbeauftragter sollte von der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister bestellt werden. Diese Beauftragte bzw. dieser Beauftragte kann folgende Aufgaben wahrnehmen:

- Ansprechpartner für Beschäftigte und Dienststellenleitung, auch ohne Einhaltung des Dienstweges, sowie für Bürger,
- Beratung der Dienststellenleitung, z. B.
  - Vorschläge zu internen Ermittlungen,
  - Maßnahmen gegen Verschleierung,
  - Mitteilung an die Strafverfolgungsbehörden sowie
  - Erörterungen zur Öffentlichkeitsarbeit.
- Aufklärung der Beschäftigten,
- Mitwirkung bei der Fortbildung,
- Beobachtung und Bewertung von Korruptionsanzeichen und
- Mitwirkung bei der Unterrichtung der Öffentlichkeit über dienst- und strafrechtliche Sanktionen unter Beachtung der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen.

In allen Verwaltungsbereichen der Kommune sollten in regelmäßigen Abständen oder anlassbezogen die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete festgestellt werden. Hierzu bietet sich das Instrument einer Schwachstellenanalyse an. Mit einer Schwachstellenanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Kommune in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt geworden? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt geworden?

- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehr-Augen-Prinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Job Rotation)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption, wie z.B. Wissensmonopole („Flaschenhals“-Stellen), nicht oder nur schwer nachprüfbar Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden?

Nach Auskunft der örtlichen Rechnungsprüfung soll im laufenden Jahr mit der Schwachstellenanalyse begonnen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Waltrop sollte baldmöglichst verwaltungsweit durch eine Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsbereiche feststellen. Diese Analyse sollte in regelmäßigen Abständen wiederholt werden. Dabei sind die Beschäftigten mit einzubinden.

## 5.4 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jeder Kommune. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der Verwaltung. Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen haben. Die Kommunen sind verpflichtet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

→ **Feststellung**

Die Stadt Waltrop hat in der DA Korruptionsschutz Regelungen zum Sponsoring getroffen. Eine zentrale Übersicht über Sponsoringverträge liegt nicht vor.

Eine Kommune sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt eine Kommune Sponsoringleistungen an, sollten sie und der Sponsoringgeber Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich regeln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Rat über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.

Die **Stadt Waltrop** hat unter Ziff. 10 der DA Korruptionsschutz allgemeine Regelungen zum Sponsoring getroffen. Zudem ist ein Muster-Sponsoringvertrag als Anlage 2 beigefügt.

Für Sponsoringleistungen sollten mindestens folgende Regelungen getroffen sein

- schriftliche Verträge,
- zeitlich befristet,
- Übertragung eventueller Nebenkosten als Kostenrisiko auf den Sponsoringgeber,
- Begrenzung von Haftungsrisiken für die Verwaltung,

- Beteiligung des Fachbereichs Finanzen und Steuern bezüglich der steuerlichen und haushaltsmäßigen Behandlung,
- mindestens jährlicher Bericht an den Rat über die Sponsoringleistungen sowie
- Zuständigkeitsregelung für den Abschluss eines Sponsoringvertrags.

Sowohl die Regelungen unter Ziff. 10 als auch die Vorgaben im Mustervertrag enthalten fast vollständig die vorgenannten Mindestregelungen. Zusätzlich sollten lediglich die Beteiligung des Fachbereichs Finanzen und Steuern ebenso verbindlich geregelt sein sowie eine Berichtspflicht an den Rat.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Waltrop sollte die Regelungen in Ziff. 10 DA Korruptionsschutz zum Sponsoring ergänzen um die Beteiligung des Fachbereichs Finanzen und Steuern sowie um die Berichtspflicht an den Rat der Stadt.

Die Stadt Waltrop hat keine zentrale Übersicht über ihre Sponsoringverträge. Aktuell liegen nach interner Auskunft der Stadt keine laufenden Sponsoringverträge vor. Ein Vertrag mit einem Energieversorger über die Gestellung von E-Bikes und einer Ladestation ist mittlerweile ausgelaufen.

Nach der internen Stellungnahme der Stadt Waltrop zum Entwurf des Prüfungsberichtes vom 14. Januar 2021 soll in der Sitzung des Rates der Stadt Waltrop im Februar 2021 über den Umgang mit Sponsoring entschieden werden. Es ist vorgesehen, mindestens einmal jährlich eine Übersicht für den Rat zu fertigen.

## 5.5 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil kommunaler Ausgaben aus. Dank guter konjunktureller Rahmenbedingungen und aufgrund zahlreicher Förderprogramme können die Kommunen vermehrt investive Baumaßnahmen durchführen. Oberste Prämisse sollte dabei eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sein. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) ist dabei Voraussetzung, dieses Gebot der Kommunalverfassung in die Praxis umzusetzen. Zudem steigert eine damit verbundene Einhaltung von Kosten- und Projektlaufzeitplanungen die Glaubwürdigkeit der Verwaltung.

→ **Feststellung**

Die Stadt Waltrop betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Es besteht weder eine zentrale Steuerung zur Bedarfsfeststellung im Vorfeld von Maßnahmen noch eine Verpflichtung zur Dokumentation bei der Abwicklung von Baumaßnahmen.

Für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sollte eine Kommune ein Bauinvestitionscontrolling implementiert haben. Dabei sollte sie das BIC zentral organisieren und Verantwortlichkeiten sowie Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.

Die Kommune sollte vor einer Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und -planung durchführen. Diese sollte sie unabhängig, qualifiziert und falls möglich fachübergreifend sicherstellen. Gemäß § 13 Abs.1 Satz 2 KomHVO NRW hat sie dabei auch die künftige Bevölkerungsentwicklung zu berücksichtigen.

Im Jahr 2018 hat die **Stadt Waltrop** investive Baumaßnahmen in Höhe von etwa neun Mio. Euro geplant. Das sind fast 80 Prozent der gesamten geplanten Investitionen.

Die Stadt Waltrop hat keine Dienstanweisung oder andere organisatorische Regelungen für ein BIC getroffen. Sie sollte zumindest festlegen, in welchen Fällen ein koordiniertes BIC durchgeführt werden sollte. Das kann bei finanziell größeren, komplexeren oder aus anderen Gründen bedeutsamen Maßnahmen der Fall sein. Daher sollten Regelungen getroffen werden,

- welche Stelle jeweils oder im Einzelfall für das BIC verantwortlich ist,
- welche Berichtspflichten bestehen (wer berichtet wann an wen?)
- wie das Entscheidungsgremium besetzt ist,
- welche Aufgaben die für das BIC zuständige Stelle hat,
- welche Zuständigkeiten für die Planung und die Projektführung in den einzelnen Phasen bestehen und
- wann und wie ggf. Externe (Kostenplaner, Projektsteuerer usw.) hinzugezogen werden.

Grundlage des internen Verfahrens sind die folgenden Projektphasen<sup>19</sup>:

- Phase I            Bedarfsableitung und verwaltungsinterne Vorentscheidung,
- Phase II           Projektdefinition / Voruntersuchung, ggf. Machbarkeitsstudie,
- Phase III          Vorentwurfsplanung,
- Phase IV          Entwurfsplanung,
- Phase V            Genehmigungsplanung und Ausführungsvorbereitung,
- Phase VI          Ausführung und
- Phase VII         Auswertung / Kostenfeststellung.

Durch die Einteilung aller Projekte in Phasen mit klar definiertem Beginn und Ende sowie zugrundeliegenden Kosteninformationen werden Herstellungsprozesse transparent und steuerbar. In den einzelnen Phasen werden die notwendigen Inhalte und Entscheidungen beschrieben. Ab einer bestimmten, intern festgelegten Investitionssumme werden die für die Projektphasen bestimmten Verfahren angewendet und durchlaufen. Damit die Vielzahl der Anforderungen an das BIC erfüllt werden können und ein sinnvoller Ablauf gewährleistet bleibt, ist ggf. die Aufbauorganisation entsprechend anzupassen. Zur Erfüllung der Anforderungen ist es aus Sicht der

<sup>19</sup> Siehe hierzu auch KGSt- Bericht Nr. 3/2008 „Bauinvestitionscontrolling“

gpaNRW entscheidend, dass alle Informationen an einer Stelle zusammengeführt werden. Sinnvollerweise ist das BIC organisatorisch nahe an der Verwaltungsführung angesiedelt.

Wesentliche Elemente eines zentralen BIC sind

- Steuerung der Finanzierung, Planung und Durchführung,
- Koordination der unterschiedlichen Interessen der Projektbeteiligten sowie
- Sicherstellung einheitlicher Projektziele hinsichtlich Qualität, Kosten und Terminen.

In Waltrop werden bereits fachübergreifend Organisationseinheiten im Vorfeld von Bauinvestitionsmaßnahmen an der Entscheidungsfindung beteiligt. Nach Angaben der Stadt führt Waltrop auch umfassende und systematische Bedarfs- und Bedarfsdeckungsprüfungen insbesondere unter Einbeziehung von Aspekten zur Nachhaltigkeit im Vorfeld von Maßnahmen durch. Entscheidungen über Investitionen bzw. Maßnahmen werden im Regelfall von Verantwortlichen aus unterschiedlichen Fachbereichen getroffen.

Um Projekte zielgerichtet steuern zu können, müssen die nötigen Entscheidungs- und Beurteilungsgrundlagen möglichst zentral vorliegen. Dazu gehören Kosten, technische Daten, Flächen, Werte, Zustandsniveaus, Bedarfsanalysen und demografische Daten. Nach Angaben der Stadt ist das grundsätzlich gewährleistet. Mit zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang die NKF-Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensgegenstände in Verbindung mit § 36 Abs. 4 Satz 2 KomHVO NRW. Innerhalb des vorgegebenen Rahmens soll die Bestimmung der jeweiligen Nutzungsdauer unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten vorgenommen werden.

Verbindliche Vorgaben für inhaltliche Anforderungen an eine Entscheidungsgrundlage für die Freigabe einer Bauinvestition liegen in Waltrop nicht vor. Erschwerend kommt hinzu, dass in Waltrop Neubau und Unterhaltung fachlich getrennt in verschiedenen Dezernaten angesiedelt sind.

Um Projekte sicher und zeitgerecht steuern zu können, sollte ein Projektsteuerungssystem aufgebaut sein. Der Handlungsbereich kann wie folgt umschrieben werden

- Organisation – Information – Koordination,
- Sicherstellung von Qualität und Quantität,
- Terminsteuerung und
- Kostensteuerung.

Größere Maßnahmen können die Fachbereiche überfordern. Daher ist die zentrale Ansiedlung eines Projektsteuerungssystems beim BIC sinnvoll. Bisher liegen die Verantwortungen dezentral bei den durchführenden Stellen in der Verwaltung. Eine Dokumentationspflicht besteht nach Angaben der Stadt Waltrop zurzeit nicht.

Damit könnte ein abschließendes Berichtswesen mit einem Soll-Ist-Vergleich wesentlich unterstützt werden. Ein Berichtswesen ist zurzeit ebenfalls noch nicht eingerichtet, soll allerdings im Rahmen des internen Kontrollsystems zukünftig aufgebaut werden.

→ **Empfehlung**

Analog der Dokumentationspflicht im Rahmen der Vergaben sollte in der Stadt Waltrop eine Dokumentationspflicht zur Abwicklung von Baumaßnahmen eingeführt werden. Darüber hinaus sollte im Rahmen des BIC ein abschließendes Berichtswesen aufgebaut werden, um Abläufe transparent zu machen und die Unterstützung für zukünftige Entscheidungen zu bilden.

Mit einem Bauinvestitionscontrolling hätten eventuell in drei der vier nachfolgend betrachteten Maßnahmen Mehrkosten vermieden werden können. Zudem hätte frühzeitig auf Einhaltung der Bauzeit gedrängt werden sollen.

## 5.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune ein neues Vergabeverfahren durchführen. Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt. Eine Kommune sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollten diese systematisch und gut strukturiert bearbeitet sowie zentral ausgewertet werden.

Die dynamische Entwicklung der Corona-Pandemie wird auch Auswirkungen auf die Vergabeverfahren haben. Inwieweit sich die Abweichungen von den Auftragswerten und die Zahl der Nachträge dadurch verändern, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden.

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge in der Stadt Waltrop vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

### 5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ **Feststellung**

Die Abweichungen der Abrechnungssummen von den Auftragswerten liegen in der Stadt Waltrop höher als in vielen Vergleichskommunen. Ein zentrales Nachtragswesen ist nicht eingerichtet.

Eine Kommune sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Häufig sorgen Nachträge dafür, dass die Abrechnungssummen höher als der ursprüngliche Auftragswert ausfallen.

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 50.000 Euro.

Die **Stadt Waltrop** hat im Zeitraum 01. Januar 2017 bis 31. Dezember 2019 insgesamt 30 Maßnahmen<sup>20</sup> mit diesem Volumen abgerechnet. Im Verlauf der überörtlichen Prüfung stellte sich die von der Stadt Waltrop erstellte Maßnahmenliste als teilweise fehlerhaft heraus. Zumindest bei einer Maßnahme wichen sowohl der Auftragswert als auch die Abrechnungssumme von den tatsächlichen Werten in der näheren Betrachtung dieser Maßnahme deutlich ab. Eine Erklärung konnte im weiteren Prüfungsverlauf nicht gefunden werden. Erst zum Ende der überörtlichen Prüfung stellte sich heraus, dass viele Maßnahmen nicht mit den Nettobeträgen in die angeforderte Liste übernommen wurden. Eine Nachbesserung kam wegen der weiteren Verzögerung nicht in Frage.

Damit wird deutlich, dass in der Stadt Waltrop dringend ein zentrales Nachtragswesen aufgebaut werden muss.

Die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten stellen sich wie folgt dar:

#### Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2017 bis 2019

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	4.486.640	
Abrechnungssummen	4.792.183	
Summe der Unterschreitungen	73.062	1,63
Summe der Überschreitungen	378.605	8,44

Die Summe der Auftrags- und der Schlussrechnungswerte differiert um rund 305.500 Euro (6,81 Prozent). Tatsächlich liegen Über- bzw. Unterschreitungen in einer Höhe von circa 451.700 Euro vor.

Sowohl hohe Über- als auch Unterschreitungen der Auftragswerte können auf Mängel in frühen Phasen eines Projekts zurückzuführen sein. Hierzu wird auf Ziff. 5.5 dieses Berichts verwiesen. Zur Analyse der vorliegenden Daten bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein, d. h. sie werden nicht miteinander saldiert. Stattdessen berücksichtigen wir sie in Summe. Wir haben das Jahr 2018 als Vergleichsjahr zugrunde gelegt. In diesem Jahr hat die Stadt Waltrop elf Maßnahmen mit folgenden Ergebnissen schlussabgerechnet.

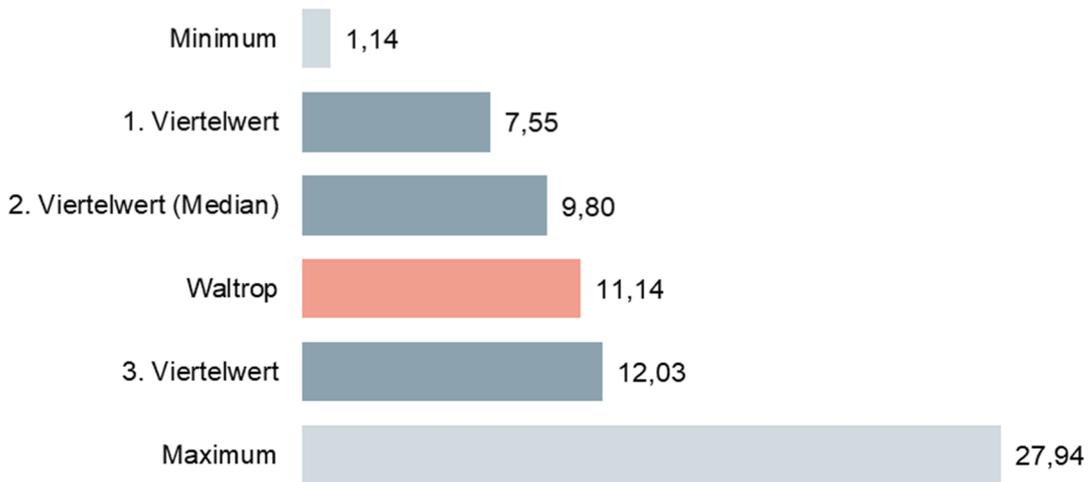
#### Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen 2018

Grundzahl	in Euro	in Prozent des Auftragswertes
Auftragswert	2.364.520	
Abrechnungssumme	2.553.669	
Summe der Unterschreitungen	37.166	1,57
Summe der Überschreitungen	226.315	9,57

<sup>20</sup> ohne Unterscheidung nach Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen

Die Summe der Über- bzw. Unterschreitungen belief sich auf rund 263.500 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die daraus resultierende Abweichung der Stadt Waltrop von 11,14 Prozent wie folgt ein.

**Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2018**



In den interkommunalen Vergleich sind 35 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Waltrop liegt nur leicht unter dem 3. Viertelwert. Das bedeutet, dass fast 75 Prozent der Vergleichskommunen einen niedrigeren Wert erzielt haben. Bei Berücksichtigung der Nachträge in der Gegenüberstellung der Auftragssummen zu den Abrechnungssummen können in sieben Fällen Überschreitungen verhindert werden.

Die Stadt Waltrop hat bei 16 der 30 im Zeitraum 2017 bis 2019 schlussabgerechneten Maßnahmen mit Nachträgen gearbeitet. Neun dieser Maßnahmen lagen im Vergleichsjahr 2018.

Unter- beziehungsweise Überschreitungen gab es allerdings in 27 Fällen. 14 davon waren es in 2018.

Interessant ist die Verteilung auf die einzelnen Auftragsarten.

Zwei Liefer- und zwei Dienstleistungsaufträge stehen 26 Bauaufträgen gegenüber. Bei je einem Liefer- bzw. Dienstleistungsauftrag kam es zu einer leichten Unterschreitung. Somit ist lediglich ein Bauauftrag (Anmietung Modulgebäude) ohne Über- oder Unterschreitung durchgeführt worden.

## 5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

### → **Feststellung**

Die Stadt Waltrop hat ansatzweise Regelungen zum Umgang mit Nachträgen in die DA Vergabe eingearbeitet. Eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich der Häufigkeit oder der Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert finden bislang nicht statt.

Eine Kommune sollte ihr Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Sie sollte dazu über ein zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:

- Die Kommune erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren,
- sie bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle),
- vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch,
- die Kommune dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen und
- sie berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.

In der **Stadt Waltrop** sind zum Nachtragsmanagement bzw. zu Auftragsänderungen Regelungen in Ziff. 18 der DA Vergabe getroffen. Darüberhinausgehend werden allerdings Nachträge nicht zentral erfasst oder ausgewertet.

### → **Empfehlung**

Die Stadt Waltrop sollte zukünftig Nachträge zentral erfassen und auswerten, um Nachträge insgesamt soweit wie möglich zu reduzieren. Dazu empfiehlt sich die Anbindung an das BIC.

## 5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Vergabewesen**

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
<b>Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention</b>					
F1	Das Vergabewesen in der Stadt Waltrop ist verbesserbar. Eine zentrale Vergabestelle ist nicht eingerichtet. Auch wird bislang keine Vergabemanagementsoftware eingesetzt. Sanktionsinstrumente sind nach der DA Vergabe nur eingeschränkt nutzbar.	158			
F2	Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Waltrop ist in die Vergabeverfahren gut eingebunden. Allerdings nimmt sie wesentliche Aufgaben in den Vergabeverfahren wahr, die nicht originär der Rechnungsprüfung zuzuordnen sind.	158	E2.1	Die Stadt Waltrop sollte eine zentrale Vergabestelle unabhängig von der örtlichen Rechnungsprüfung einrichten. Damit kann die örtliche Rechnungsprüfung ihrer Verpflichtung nach § 104 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW uneingeschränkt nachkommen.	159
			E2.2	Um den Bedarfsstellen (Fachabteilungen) mehr Sicherheit im Umgang mit der DA Vergabe zu geben, sollte durchgängig bei allen Beträgen ergänzt werden, dass es sich um Nettobeträge handelt.	159
			E2.3	Die Stadt Waltrop sollte in ihre DA Vergabe aufnehmen, wer für die Einstellung der Ausschreibungen zuständig ist und wann diese zu erfolgen hat.	160
			E2.4	Die Stadt Waltrop sollte die DA Vergabe anpassen und sich die Möglichkeit geben, bei Auftragsvergaben auch unterhalb der bislang gesetzten Wertgrenze Bürgschaften oder Sicherheitsleistungen verlangen zu können. Ebenso sollte sie die Möglichkeit von Sanktionen bei erheblichen Bauzeitverzögerungen regeln.	160
F3	Die Stadt Waltrop hat eine Dienstanweisung für den Korruptionsschutz erlassen. Diese ist jedoch in Teilen veraltet. Schwachstellenanalysen wurden bislang nicht durchgeführt.	160			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	In Ziff. 8 der DA Korruptionsschutz wird noch auf den § 16 KorruptionsbG alt verwiesen. Der § 16 regelt aber mittlerweile die Veröffentlichungspflicht der Mitglieder des Rates der Stadt.	161	E4.1	Die Stadt Waltrop sollte die DA Korruptionsschutz kurzfristig an die gesetzlichen Vorgaben anpassen.	161
			E4.2	Die Stadt Waltrop sollte zukünftig die Informationen zu § 16 KorruptionsbG ebenfalls auf der Internetseite veröffentlichen.	162
			E4.3	Die Stadt Waltrop sollte baldmöglichst verwaltungsweit durch eine Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsbereiche feststellen. Diese Analyse sollte in regelmäßigen Abständen wiederholt werden. Dabei sind die Beschäftigten mit einzubeziehen.	163
<b>Sponsoring</b>					
F5	Die Stadt Waltrop hat in der DA Korruptionsschutz Regelungen zum Sponsoring getroffen. Eine zentrale Übersicht über Sponsoringverträge liegt nicht vor.	163	E5	Die Stadt Waltrop sollte die Regelungen in Ziff. 10 DA Korruptionsschutz zum Sponsoring ergänzen um die Beteiligung des Fachbereichs Finanzen und Steuern sowie um die Berichtspflicht an den Rat der Stadt.	164
<b>Bauinvestitionscontrolling</b>					
F6	Die Stadt Waltrop betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Es besteht weder eine zentrale Steuerung zur Bedarfsfeststellung im Vorfeld von Maßnahmen noch eine Verpflichtung zur Dokumentation bei der Abwicklung von Baumaßnahmen.	164	E6	Analog der Dokumentationspflicht im Rahmen der Vergaben sollte in der Stadt Waltrop eine Dokumentationspflicht zur Abwicklung von Baumaßnahmen eingeführt werden. Darüber hinaus sollte im Rahmen des BIC ein abschließendes Berichtswesen aufgebaut werden, um Abläufe transparent zu machen und die Unterstützung für zukünftige Entscheidungen zu bilden.	167
<b>Nachtragswesen</b>					
F7	Die Abweichungen der Abrechnungssummen von den Auftragswerten liegen in der Stadt Waltrop höher als in vielen Vergleichskommunen. Ein zentrales Nachtragswesen ist nicht eingerichtet.	167			
F8	Die Stadt Waltrop hat ansatzweise Regelungen zum Umgang mit Nachträgen in die DA Vergabe eingearbeitet. Eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich der Häufigkeit oder der Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert finden bislang nicht statt.	170	E8	Die Stadt Waltrop sollte zukünftig Nachträge zentral erfassen und auswerten, um Nachträge insgesamt soweit wie möglich zu reduzieren. Dazu empfiehlt sich die Anbindung an das BIC.	170

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
<b>Maßnahmenbetrachtung</b>				
F9	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Stadt Waltrop zeigt Verbesserungspotenzial bei der Dokumentation der Durchführung der Vergabeverfahren.			
F10	Es wurde versäumt, entsprechend dem Angebot des Ingenieurbüros die Nebenkosten in Höhe von fünf Prozent über brutto 382,56 Euro abzuziehen.		E10 Mit dem Ingenieurbüro sollte über eine Kulanzregelung verhandelt werden.	
F11	Die Baumaßnahme Leveringhäuser Feld – 2. Bauabschnitt konnte innerhalb der Kostenschätzung und des Auftragsvolumens abgewickelt werden.			

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Shamrockring 1, Haus 4, 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**DE-e** [Poststelle@gpanrw.de-mail.de](mailto:Poststelle@gpanrw.de-mail.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)