

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Oelde im Jahr
2020*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Oelde	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Oelde	8
0.2.1 Strukturelle Situation	8
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	10
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	11
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Oelde	19
0.4 Überörtliche Prüfung	21
0.4.1 Grundlagen	21
0.4.2 Prüfungsbericht	21
0.5 Prüfungsmethodik	22
0.5.1 Kennzahlenvergleich	22
0.5.2 Strukturen	23
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	23
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	24
0.6 Prüfungsablauf	24
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	26
1. Finanzen	34
1.1 Managementübersicht	34
1.1.1 Haushaltssituation	34
1.1.2 Haushaltssteuerung	35
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	36
1.3 Haushaltssituation	37
1.3.1 Haushaltsstatus	38
1.3.2 Ist-Ergebnisse	41
1.3.3 Plan-Ergebnisse	45
1.3.4 Eigenkapital	51
1.3.5 Schulden und Vermögen	54
1.4 Haushaltssteuerung	65
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	66
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	68
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	71

1.4.4	Fördermittelmanagement	75
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	77
2.	Beteiligungen	86
2.1	Managementübersicht	86
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	87
2.3	Beteiligungsportfolio	87
2.3.1	Beteiligungsstruktur	88
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	89
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	91
2.4	Beteiligungsmanagement	93
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	94
2.4.2	Berichtswesen	95
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	96
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	98
3.	Hilfe zur Erziehung	99
3.1	Managementübersicht	99
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	101
3.3	Strukturen	102
3.3.1	Strukturkennzahlen	102
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	104
3.3.3	Präventive Angebote	105
3.4	Organisation und Steuerung	106
3.4.1	Organisation	106
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	107
3.4.3	Finanzcontrolling	108
3.4.4	Fachcontrolling	110
3.5	Verfahrensstandards	111
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	111
3.5.2	Prozesskontrollen	118
3.6	Personaleinsatz	119
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	120
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	121
3.7	Leistungsgewährung	121
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	121
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	131
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	142
3.7.4	Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung § 8a SGB VIII	143
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	145
4.	Bauaufsicht	151
4.1	Managementübersicht	151

4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	152
4.3	Baugenehmigung	152
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	152
4.3.2	Rechtmäßigkeit	155
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	157
4.3.4	Geschäftsprozesse	158
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	159
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	161
4.3.7	Personaleinsatz	164
4.3.8	Digitalisierung	166
4.3.9	Transparenz	168
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	169
5.	Vergabewesen	172
5.1	Managementübersicht	172
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	173
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	173
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	174
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	176
5.4	Sponsoring	179
5.5	Bauinvestitionscontrolling	180
5.6	Nachtragswesen	184
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	185
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	187
5.7	Maßnahmenbetrachtung	188
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	189
	Kontakt	192

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Oelde

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Oelde 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 **Haushaltsentwicklung** der Stadt Oelde ist im zurückliegenden Betrachtungszeitraum, aber auch in der mittelfristigen Finanzplanung bis 2023 starken Schwankungen unterworfen. Nach zwischenzeitlichen negativen Jahresergebnissen kann die Stadt Oelde gestützt durch die gute konjunkturelle Entwicklung sowie mit Hilfe gezielter Konsolidierungsmaßnahmen zwar seit 2016 durchgängig Überschüsse erwirtschaften und damit den Eigenkapitalverzehr zumindest temporär stoppen. Jedoch erwartet die Stadt ab dem Haushaltsjahr 2020 eine erneut defizitäre Ergebnisentwicklung. Bis 2023 geht sie von jährlichen Fehlbeträgen von bis zu 5,6 Mio. Euro aus. Diese können, abhängig vom Jahresabschluss 2020, voraussichtlich noch vollständig durch die Ausgleichsrücklage gedeckt werden. Allerdings setzt dies voraus, dass keine größeren allgemeinen Risiken aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eintreten. Darüber hinaus sieht die gpaNRW die Gefahr zusätzlicher haushaltswirtschaftlicher Risiken in einzelnen Ertrags- und Aufwandspositionen, die zu einer weiteren Belastung der künftigen Haushaltsentwicklung führen können. Dies gilt bspw. für die Personal- und Versorgungsaufwendungen.

Positiv ist die im Betrachtungszeitraum nahezu durchgängig überdurchschnittliche **Eigenkapitalausstattung** im Kernhaushalt der Stadt Oelde zu bewerten.

Gleichzeitig profitiert Oelde bis einschließlich 2018 von einer insgesamt unterdurchschnittlichen **Verschuldung** im städtischen Haushalt. Zwar zeigt sich das Schuldenniveau inzwischen erhöht. Auf der Konzernebene ist die Stadt Oelde jedoch weniger durch Schulden und Verbindlichkeiten belastet als die Mehrheit der Vergleichskommunen.

In den nächsten Jahren sieht die Stadt Oelde im Kernhaushalt allerdings erhebliche Investitionen und Kreditaufnahmen vor, deren vollständige Umsetzung zu einer Verdopplung der bisherigen Kreditverbindlichkeiten führen würde. Auch wenn aus dem Investitionspaket ein signifikanter Anteil auf refinanzierbare Grunderwerbsvorhaben sowie die Entwicklung von Wohnbau- und Gewerbeflächen entfällt, ist die geplante Kreditentwicklung kritisch zu sehen. Zumal offen ist, ob angesichts der noch nicht abschätzbaren finanzwirtschaftlichen Auswirkungen durch die Corona-Pandemie die Jahresabschlüsse der Stadt Oelde auch weiterhin regelmäßig besser ausfallen werden als die Planwerte.

In volatilen Zeiten steigen auch die Anforderungen an die interne **Haushaltssteuerung**. In Oelde werden die Entscheidungsträger in Verwaltung und Politik unterjährig durch regelmäßige Finanzstatusberichte über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten.

Bei der Stadt Oelde erfolgt das **Fördermittelmanagement** überwiegend dezentral. Die Ausnahme hiervon bildet die Akquise für bauinvestive Förderprogramme. Diese sind zentral an einer Stelle in der Verwaltung gebündelt. Ein Fördermittelcontrolling und ein Berichtswesen bestehen nicht. Es sollten grundlegende strategische Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise festgelegt werden. Eine zentrale Datei oder Datenbank kann darüber hinaus einen schnellen und umfassenden Überblick über die Förderprojekte ermöglichen.

Die Stadt Oelde nutzt intensiv **Ermächtigungsübertragungen** im konsumtiven und im investiven Bereich. Deren Volumen ist im Betrachtungszeitraum jeweils erheblich gestiegen und interkommunal auffällig. Ziel der Stadt Oelde sollte es daher sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch ist.

Punktuelle Möglichkeiten zur weiteren Steuerungsoptimierung lässt das städtische **Beteiligungsmanagement** erkennen. Die Stadt Oelde ist in 2018 an insgesamt 21 Unternehmen beteiligt. Auf acht dieser Beteiligungen kann die Stadt mindestens einen maßgeblichen Einfluss ausüben. In der Gesamtbetrachtung ist die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt Oelde hoch. Deren Finanz- und Leistungsbeziehungen entlasten zwar den kommunalen Haushalt. Jedoch können mögliche Risiken aus den Bürgschaftsverpflichtungen gegenüber der WBO Wirtschafts- und Bäderbetrieb Oelde GmbH entstehen. Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich insgesamt mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt die Stadt Oelde überwiegend. Konkrete Handlungsmöglichkeiten beziehen sich auf die Ausweitung der Dokumentation im Beteiligungsbericht sowie die aktive Unterstützung der vom Rat entsandten Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen. Neben Stellungnahmen zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen sollte das Beteiligungsmanagement den Rat der Stadt Oelde auch unterjährig mit standardisierten Informationen zur wirtschaftlichen Entwicklung der bedeutenden Beteiligungen versorgen.

In nahezu allen Städten und Gemeinden stellen die Jugend- und Sozialleistungen eine wachsende Herausforderung für den städtischen Haushalt dar. Dies gilt auch für Oelde. Auch hier sind die Aufwendungen im Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe in den letzten Jahren stetig gestiegen. Konkret im Bereich der **Hilfen zur Erziehung** ist die Haushaltsbelastung der Stadt Oelde verglichen mit anderen Kommunen überdurchschnittlich. Dies spiegelt sich auch - trotz günstiger soziostruktureller Rahmenbedingungen - im Fehlbetrag für die Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis 21 Jahren wider. Der Fehlbetrag wird vor allem durch die Transferaufwendungen an die freien Träger geprägt. Diese sind in den Jahren von 2015 bis

2018 deutlich angestiegen. Ursächlich hierfür ist vor allem die vergleichsweise hohe Anzahl der laufenden Hilfeplanfälle. Aber auch die fallbezogenen Aufwendungen im Bereich der stationären Hilfen wirken sich belastend auf den Fehlbetrag aus. Sie sind auf einen interkommunal geringeren Anteil von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfen sowie gleichzeitig hohen Aufwendungen für Heimunterbringungen zurückzuführen. Wenngleich die Aufwendungen im stationären Bereich im Jahr 2019 rückläufig sind, sollte die Entwicklung hier näher analysiert werden. Demgegenüber wirken sich die im interkommunalen Vergleich sehr niedrigen, fallbezogenen Aufwendungen für die in den letzten Jahren verstärkt ausgebauten ambulanten Hilfen deutlich entlastend auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus. Oelde bildet beim Anteil ambulanter Hilfeplanfälle sogar den interkommunalen Maximalwert ab.

Handlungsmöglichkeiten für Oelde ergeben sich noch im Bereich der Steuerung und des Controllings. Insbesondere sollte die Stadt das vorhandene Finanzcontrolling des Jugendamtes mit entsprechender Softwareunterstützung weiter ausbauen.

Das Fachcontrolling ist in Bezug auf Verfahrens- und Qualitätsstandards bereits gut aufgestellt. Die Zugangs- und Fallsteuerung ist bedarfsgerecht strukturiert. Ein Konzept zur Rückführung und Verselbstständigung wird derzeit erarbeitet und soll im Jahr 2021 umgesetzt werden. Die Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe ist zwar bislang noch nicht standardisiert und in einem verbindlichen Prozess geregelt. Dies soll aber nachgeholt werden. Mit der für 2022 geplanten Implementierung einer neuen Fachsoftware können die bereits vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten wirksam ausgebaut werden.

Eine gut funktionierende, effizient organisierte **Bauaufsicht** leistet nicht nur einen wichtigen Beitrag zur gesetzeskonformen Realisierung von Bauvorhaben, sondern ist auch regelmäßig ein wichtiges Aushängeschild der Kommunen.

Im näher betrachteten einfachen Baugenehmigungsverfahren hat die Stadt Oelde ihre Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse bereits gut und effektiv gestaltet. Handlungsmöglichkeiten liegen allerdings noch im Bereich der Digitalisierung. Die Stadt Oelde sollte die vorhandenen Strukturen zu einer vollständigen elektronischen Antragsbearbeitung ausbauen.

Gerade auch mit Blick auf ein künftig durchgängig digitales Genehmigungsverfahren sollte die Stadt Oelde kontinuierlich die Personalauslastung in der Bauaufsicht analysieren und ggf. auf daraus resultierende Effizienzgewinne und/ oder ein sich künftig veränderndes Aufgabenspektrum mit personalorganisatorischen Maßnahmen reagieren.

Zur Steuerungsoptimierung ist zudem die Bildung und Fortschreibung aussagekräftiger Kennzahlen und Ziele, z.B. zu Gesamtlaufzeiten, Kostendeckungsgraden, Leistungswerten etc., hilfreich.

Das **Vergabewesen** der Stadt Oelde ist insgesamt gut aufgestellt. Vergabeverfahren kann die zentrale Vergabestelle rechtssicher durchführen. Zentrale Vergabestelle, Fachämter und die örtliche Rechnungsprüfung arbeiten eng miteinander zusammen. Aus der Betrachtung ausgewählter abgerechneter Maßnahmen aus den Jahren 2017 bis 2019 ist erkennbar, dass die Stadt Oelde die allgemeinen und örtlichen vergaberechtlichen Regelungen sorgfältig einhält. Zudem zeichnet sich Oelde durch ein gut organisiertes, transparentes Nachtragswesen aus. Einen stärkeren Fokus sollte die Stadt allerdings künftig auf die Abweichungen der Abrechnungssummen von den ursprünglichen Auftragswerten richten. Auch wenn in der Vergangenheit häufig der Auftragswert nicht über-, sondern unterschritten wurde und sich Abweichungen aufgrund unvorhersehbarer Einflüsse und Entwicklungen nicht gänzlich vermeiden lassen, sollte die Stadt Oelde bestrebt sein, die Kostenplanung künftig weiter zu optimieren. Unterstützen kann dabei ein systematisches, fachübergreifendes Bauinvestitionscontrolling, das bereits in

der frühen Phase der Projektplanung und Bedarfsprüfung einsetzt.

Im Wesentlichen ergeben sich aus der überörtlichen Prüfung der Stadt Oelde noch Handlungsoptionen zur Steuerungs- und Prozessoptimierung, aber auch Hinweise auf mögliche Konsolidierungsfelder und etwaige Risiken. Daher sollte die Stadt Oelde die in den einzelnen Prüfungsthemen aufgezeigten Aspekte und Empfehlungen als zusätzliche Impulse in Ihre künftigen Überlegungen und Planungen mit einbeziehen. Dies auch vor dem Hintergrund der heute noch nicht abschließend abschätzbaren, finanzwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie.

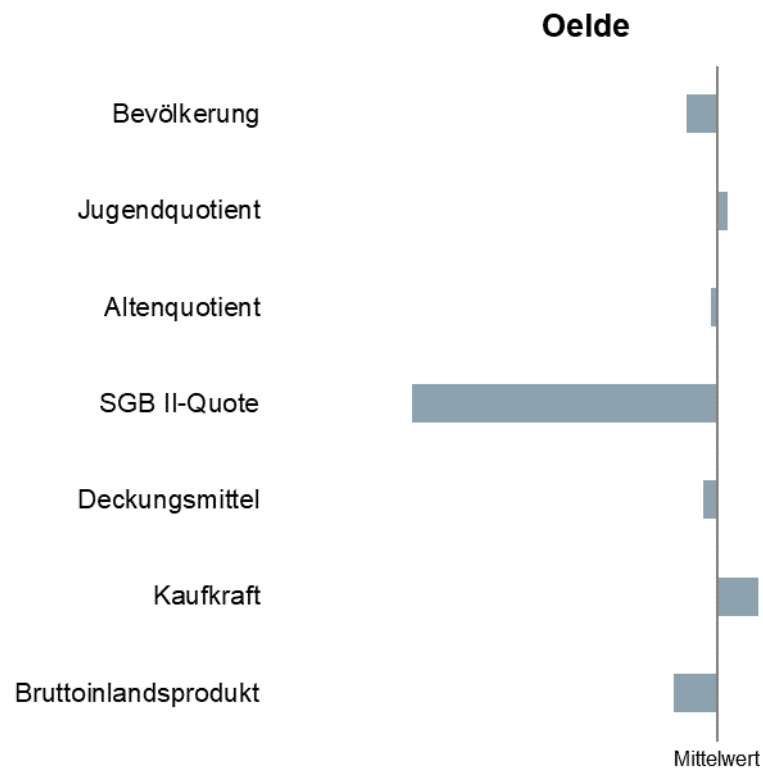
0.2 Ausgangslage der Stadt Oelde

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Oelde. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹. 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 heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

Strukturmerkmale Stadt Oelde

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



Die Stadt Oelde ist mit knapp 30.000 Einwohnern die viertgrößte Kommune im Kreis Warendorf. Gleichzeitig gehört Oelde mit rd. 103 qkm zu den flächengrößeren Städten im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Flächen können sich in verschiedenen Bereichen belastend auswirken, bspw. in der vorzuhaltenden Infrastruktur.

Wie schon in der letzten überörtlichen Prüfung gehen die aktualisierten Prognosen von IT NRW auch weiterhin von einer tendenziell leicht rückläufigen Bevölkerungsentwicklung in Oelde aus. Darüber hinaus wird sich - bedingt durch den demografischen Wandel und entsprechend des landesweiten Trends - auch die Altersstruktur in Oelde verschieben. Die Gruppe der unter 21-Jährigen wird bis zum Jahr 2040 um rund 14 Prozent abnehmen, während die Gruppe der ab 65-Jährigen nach den Prognosen um bis zu 48 Prozent zunehmen wird.

Unverändert geblieben sind in ihrer jeweiligen Tendenz die Strukturmerkmale „Bruttoinlandsprodukt“ und „Kaufkraft“ als Indikatoren für die Wirtschaftskraft der Stadt Oelde. Während die Kaufkraft leicht überdurchschnittlich ausgeprägt ist, liegt das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem etwas unter dem Landesmittel. Relativierend ist jedoch anzumerken, dass sich das hier ausgewiesene Bruttoinlandsprodukt nicht ausschließlich auf die Stadt Oelde, sondern auf das gesamte Kreisgebiet bezieht, da stadtsspezifische statistische Angaben zu diesem Merkmal nicht vorliegen.

Eher unauffällig zeigen sich in der Grafik die allgemeinen Deckungsmittel, die ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts sind. Der hier abgebildete Durchschnittswert der Jahre 2015 - 2018 in Höhe von 1.523 Euro je Einwohner ist allerdings stark beeinflusst von den unterdurchschnittlichen Erträgen in den Jahren 2015 und 2016. Besonders im Haushaltsjahr 2018 sind die allgemeinen Deckungsmittel deutlich angestiegen. So zählt die Stadt Oelde hier mit 1.840 Euro je Einwohner sogar zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten

allgemeinen Deckungsmitteln. Da die Stadt schon seit 2011 abundant ist, resultiert die Steigerung der allgemeinen Deckungsmittel im Wesentlichen aus Zuwächsen aus den Realsteuern sowie den Anteilen an der Einkommenssteuer.

Wie schon in der letzten Prüfung ist die SGB II-Quote der Stadt Oelde sehr gering und sorgt somit für eine entlastende Wirkung im städtischen Haushalt. Sie korrespondiert mit der im Teilbericht Hilfe zur Erziehung thematisierten vergleichsweise niedrigen Kinderarmut und Jugendarbeitslosigkeit. In vielen anderen Kommunen sind somit anteilig wesentlich mehr Menschen auf soziale Leistungen angewiesen.

Insgesamt lassen sich gegenüber der letzten Prüfung keine signifikanten Verschiebungen der örtlichen Strukturmerkmale feststellen. Abgesehen von den sehr günstigen soziostrukturellen Rahmenbedingungen ist die Ausgangssituation der Stadt Oelde nach wie vor weder besonders be- noch entlastend.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung 2013 durch die gpaNRW ausgesprochenen Handlungsempfehlungen wurden in der Stadt Oelde verwaltungsintern, aber auch zum Teil mit der Politik beraten. Einige der ausgesprochenen Empfehlungen sind in die Arbeit der Kommune eingeflossen (z.B. Anhebung der Grundsteuer B). Andere Handlungsempfehlungen wurden nach Prüfung auf ihre Umsetzbarkeit und Vorteilhaftigkeit hin überprüft aber dann bewusst nicht weiterverfolgt bzw. realisiert.

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 Oelde nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

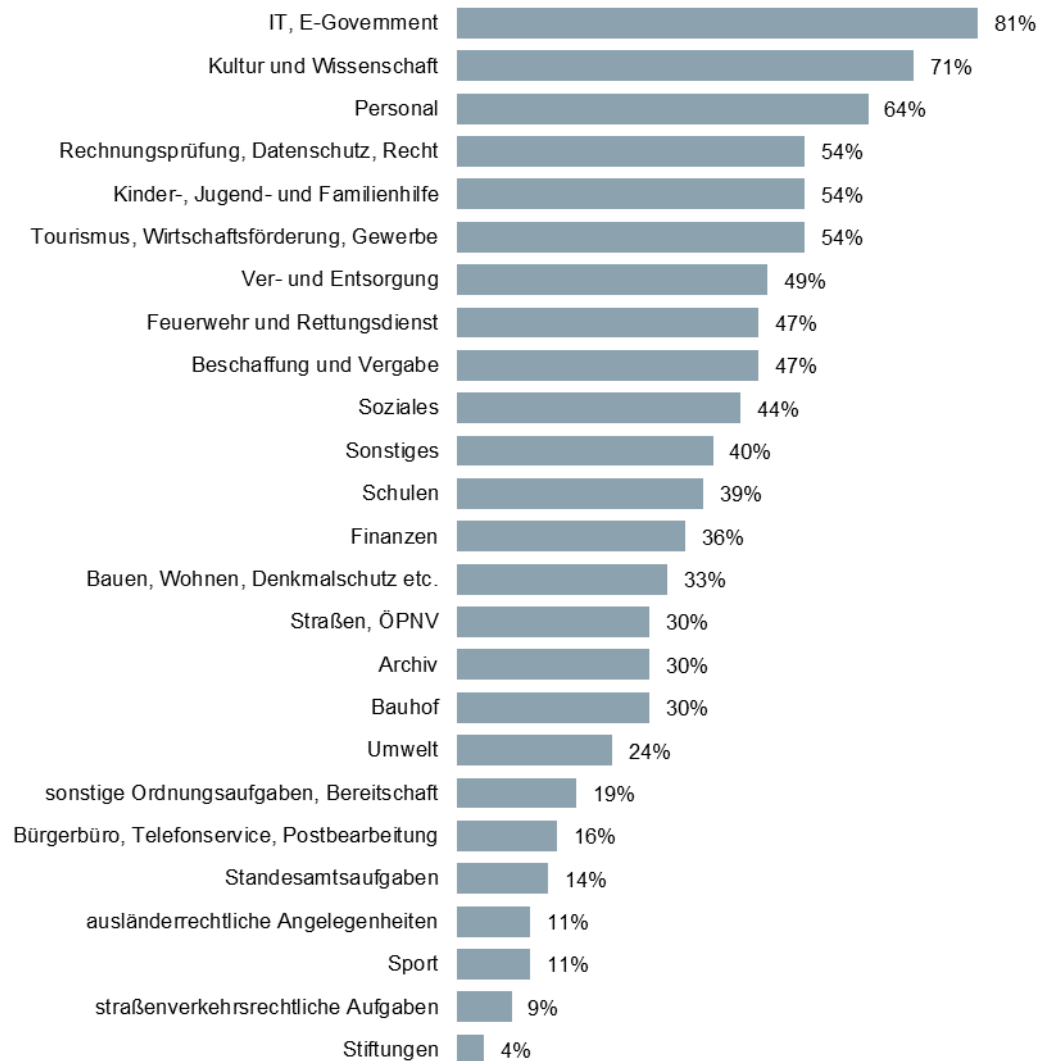
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 70 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



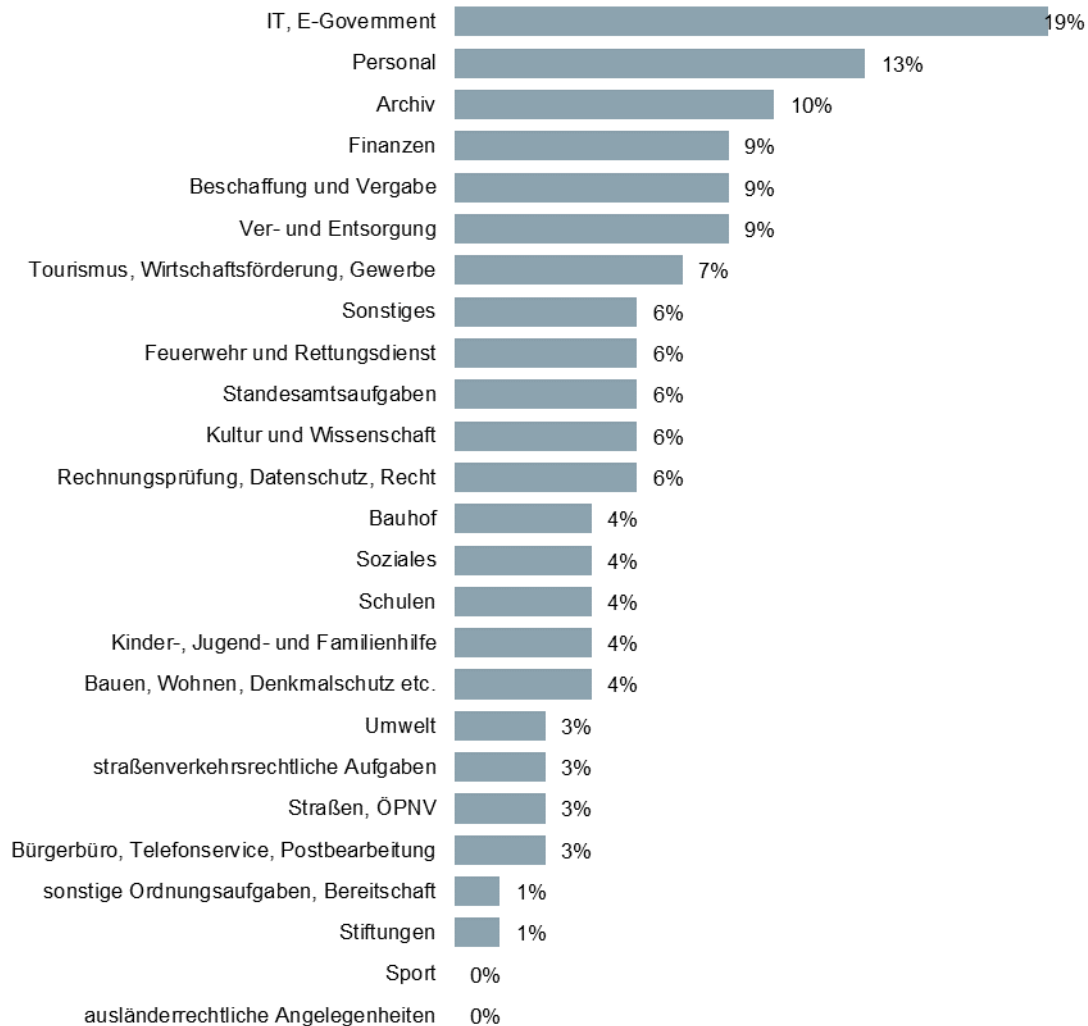
Nahezu alle bisher geprüften Kommunen sind einem Rechenzentrum angeschlossen. Entsprechend hoch ist der Anteil interkommunaler Zusammenarbeit in den Aufgabengebieten IT und E-Government.

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



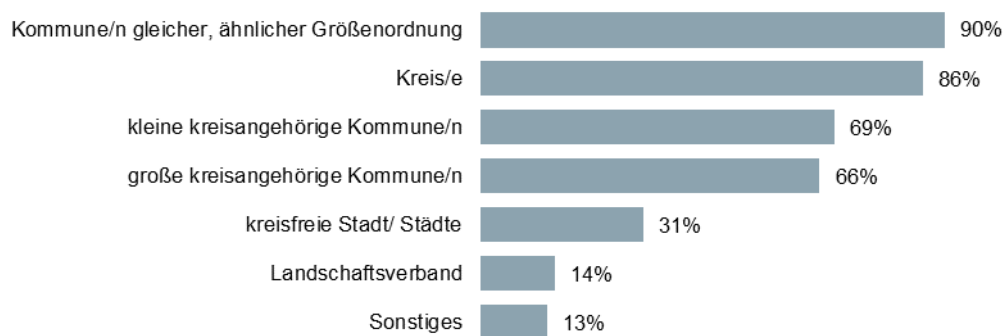
Auch bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche IT und E-Government dominierend. Dies überrascht nicht, da mittlerweile doch alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation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

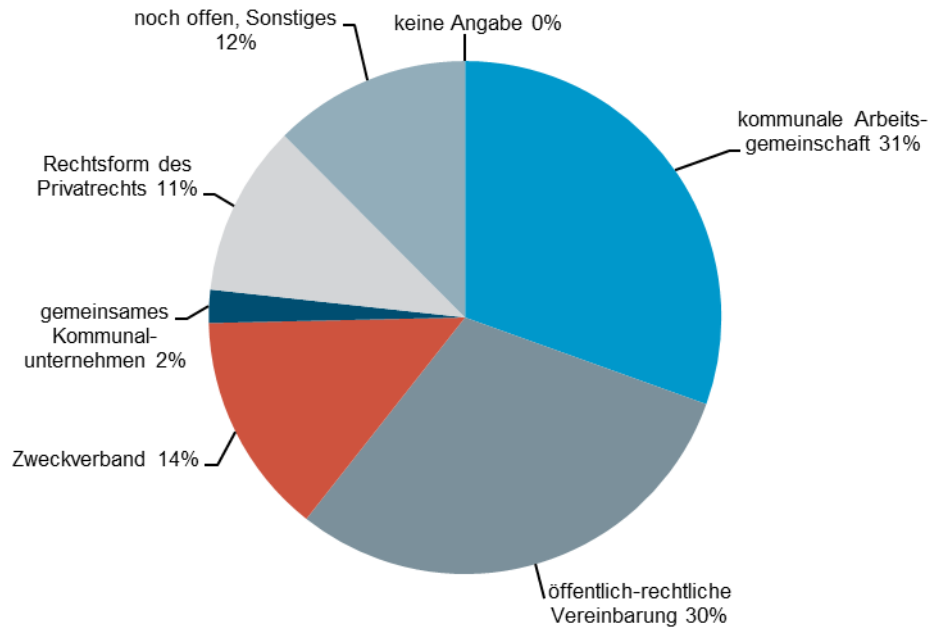


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten 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 bzw. die prozentuale Verteilung basieren auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen.

Rechtsformen IKZ 2020

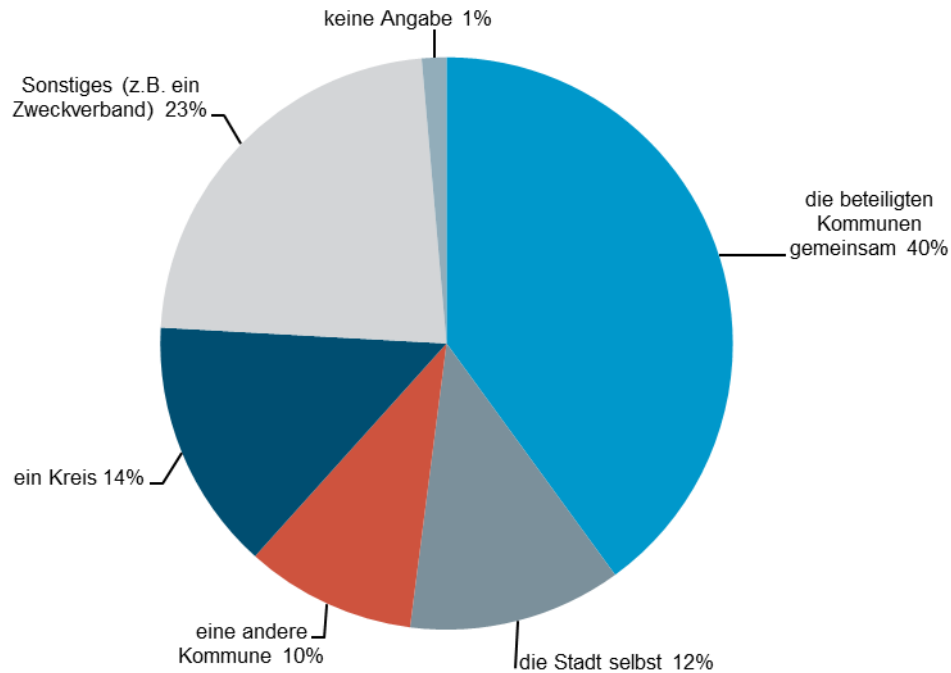


Jeweils rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen bzw. wird in Form von Arbeitsgemeinschaften abgebildet. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. 75 Prozent aller IKZ-Projekte. Mit diesen Rechtsformen 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

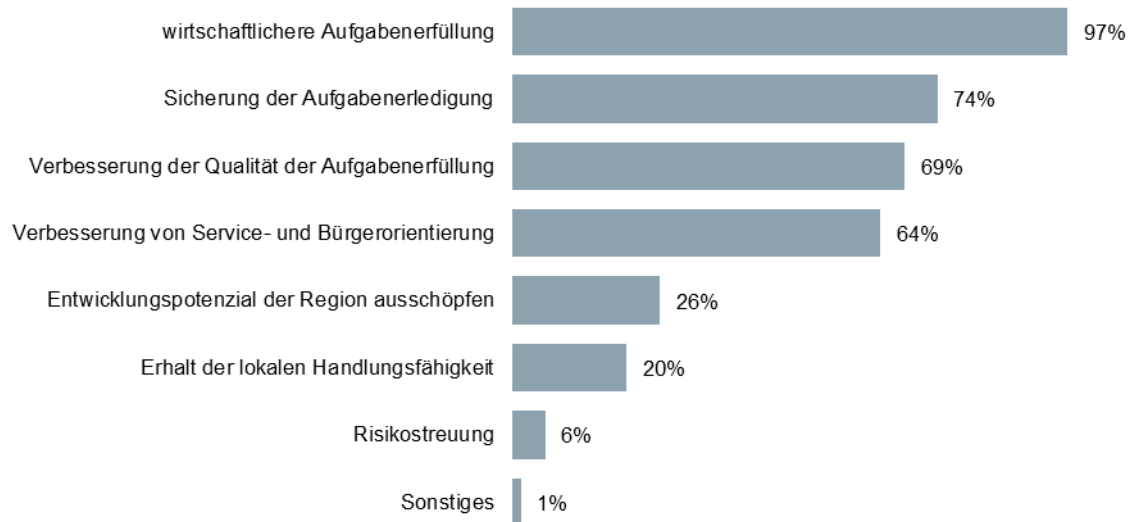


Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in rd. 40 Prozent der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus. Immerhin rund ein Viertel der Kommunen setzt bei der Aufgabendurchführung auf Organisationseinheiten und –modelle außerhalb der klassischen Behördenstruktur. An dritter Position liegen die Kreise, die Aufgaben für anderen Kommunen in sehr vielfältiger Weise und unterschiedlichsten Handlungsfeldern übernehmen. Dass eine Kommune eine Aufgabe für eine andere Kommune übernimmt, spielt in der Gesamtbetrachtung eher eine untergeordnete Rolle. Die insgesamt sehr variantenreichen Konstellationen zur Aufgabendurchführung erklären damit auch den oben genannten großen Anteil der Arbeitsgemeinschaften und öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen.

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

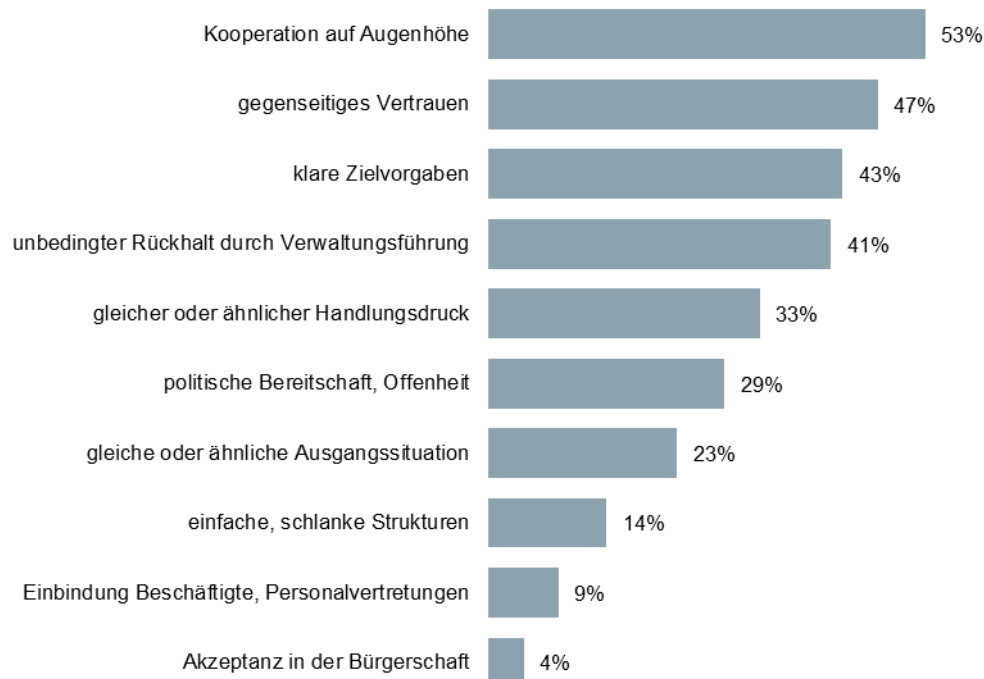
Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

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



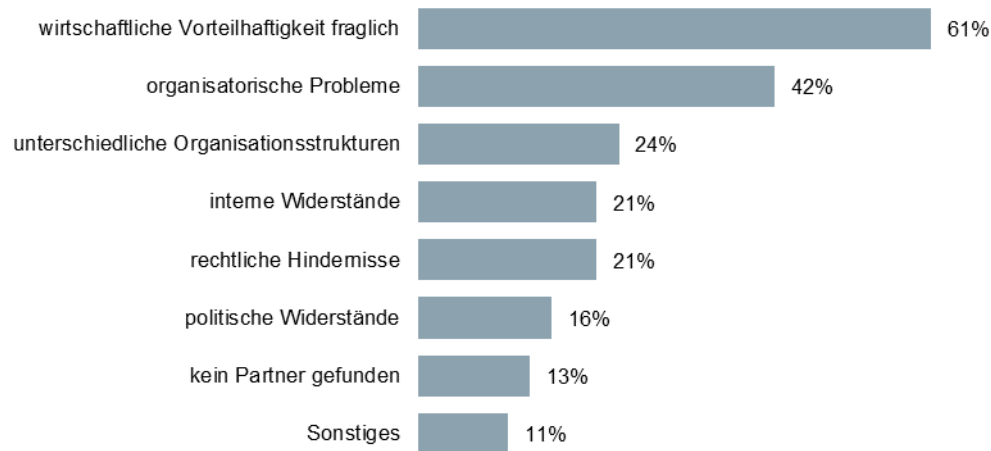
Rd. die Hälfte der Städte setzt eine Kooperation auf Augenhöhe und damit einhergehend gegenseitiges Vertrauen für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch klare Zielvorgaben und der unbedingte Rückhalt durch die Verwaltungsführung werden von mehr als 40 Prozent aller Kommunen als weitere wesentliche Erfolgskriterien genannt. Eine offene, zielorientierte und ehrliche Zusammenarbeit mit den Partnern, aktiv gestützt und gefördert durch die Verwaltungsspitze ist aus Sicht der befragten Städte somit die entscheidende Voraussetzung für das Gelingen interkommunaler Kooperationen.

Bemerkenswert ist dabei, dass die Unterstützung der Verwaltungsspitze als Erfolgsfaktor wichtiger erscheint als die Rolle der Politik bzw. deren Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit. 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 (vgl. 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 Oelde

Für die Stadt Oelde ist die interkommunale Zusammenarbeit bereits seit vielen Jahren eine fest etablierte Form kommunaler Aufgabenerfüllung. Entsprechend des landesweiten Trends liegen die Schwerpunkte der örtlichen interkommunalen Aktivitäten in den internen Diensten bzw. Querschnittsbereichen (insbes. IT, Personal, Rechnungsprüfung, Beihilfe, Archiv), dem klassischen Bereich der Daseinsvorsorge (insbes. Ver- und Entsorgung, VHS, Musikschule, regionale Bildung), aber auch in entwicklungspolitischen Handlungsfeldern (Wirtschaftsförderung, Gewerbeflächenentwicklung).

Darüber hinaus kooperiert Oelde auf Kreisebene im Bereich der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Bewährt hat sich hier sowohl die gemeinsame Adoptionsvermittlungsstelle, der gemeinsame Bereitschaftsdienst der Jugendämter inkl. Telefon-Hotline als auch die gemeinschaftliche Unterbringungseinrichtung für Jugendliche in Not- und Krisensituationen.

Zudem ist das Kooperationsnetzwerk „Die Warendorfer Praxis“ ein Beispiel für eine gelungene interkommunale Kooperation der Jugendämter im Kreis Warendorf und weiterer wichtiger Akteure zum Thema Sorge- und Umgangsrecht. Kreisweit ist unter dem Begriff „Warendorfer Praxis“ ein Netzwerk von Gerichten, freien Trägern, Beratungsstellen und den Jugendämtern im Kreis Warendorf entstanden.

Mit dem Kreis Warendorf bestehen zudem weitere interkommunale Kooperationen in den Bereichen Baum-/Grünpflege, Feuerwehr- und Rettungsdienst (Leitstelle), Kfz-Abmeldungen und Ausländerangelegenheiten sowie im Aufgabenfeld Bildung (z.B. Kooperation Förderschule, regionales Bildungsbüro).

Besonders bewährt hat sich aus Sicht des Leiters des Fachbereichs 1 der gemeinsame Krankenfonds Asyl auf Kreisebene. Er sorgt für einen Risikoausgleich unter den kreisangehörigen Kommunen, wenn einzelne Städte oder Gemeinden durch Asylbewerber mit besonders kostenintensiven Behandlungen belastet sind.

Noch in der Planung bzw. am Beginn der Umsetzung befindet sich ein überregionales IKZ-Projekt zur gemeinsamen kommunalen Klärschlamm-trocknung. Tatsächlich an den Start gehen wird diese Kooperation voraussichtlich ab 2027, notwendige politische Beschlüsse auf Basis von Wirtschaftlichkeitsanalysen und Entwurfsplanungen sollen hierzu allerdings bereits im nächsten Jahr herbeigeführt werden.

Weitergehende Potenziale, die durch interkommunale Zusammenarbeit neu oder künftig besser erschlossen werden können bzw. gleichzeitig auch wichtige Voraussetzung für den erfolgreichen Ausbau interkommunaler Aktivitäten sind, werden insbesondere in der verstärkten ortsunabhängigen Digitalisierung standardisierbarer Verwaltungsleistungen sowie in der Ausweitung interkommunaler Hosting-Dienste gesehen.

Für die Politik ist interkommunale Zusammenarbeit kein regelmäßiger Diskussions- und Beratungspunkt, sondern wird eher anlassbezogen betrachtet und behandelt.

Aus Sicht des Fachbereichsleiters 1 geht von der seit Anfang 2020 in Kraft getretenen Förderrichtlinie zur Einrichtung neuer interkommunaler Kooperationen in NRW zwar ein wichtiges Signal zur Initiierung von IKZ-Projekten aus. Nach seiner Einschätzung reicht der hierdurch geschaffene Anreiz allerdings nicht aus, um gemeinsame Kooperationsprojekte tatsächlich anzuschieben. Die Entscheidung für oder gegen interkommunale Zusammenarbeit wird seines Erachtens unabhängig von der aktuellen Förderrichtlinie getroffen. Gleichwohl werde die Stadt Oelde bei künftigen Vorhaben die Fördervoraussetzungen und -möglichkeiten näher ausloten und ggf. daraus resultierende Zuwendungen in Anspruch nehmen.

Als wesentliche Hinderungsgründe für die Umsetzung von IKZ-Projekten werden eine fehlende oder nicht ausreichend wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit ausgemacht. Letzteres hat in Oelde beispielsweise dazu geführt, zwischenzeitliche Überlegungen zur Teilauslagerung der Personalverwaltung an den Kreis Warendorf nach einer konkreten Wirtschaftlichkeitsberechnung wieder zu verwerfen. Auch sind aus Sicht des Fachbereichsleiters 1 wichtige Kernaufgaben (z.B. Personalauswahlverfahren/ strategische Personalentwicklung) für eine Übertragung auf den Kreis und/ oder andere Kommunen nicht geeignet. Als weiteren Hinderungsgrund erkennt die Stadt Oelde die nach wie vor bestehenden Unsicherheiten zu Steuer- und Haftungsfragen in Zusammenhang mit der Umsetzung von IKZ-Vorhaben.

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.

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-Durchschnittswerten². Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

² KGSt-Bericht Nr. 09/2018 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2018/2019) und Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020)

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur:

Wertung: Einleitend treffen wir eine wertende Aussage zu unserem Prüfungsergebnis innerhalb eines Abschnitts. Wertungen, die eine Stellungnahme nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW der Kommune notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

Sollvorstellung: Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im folgenden Abschnitt dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Kommunen gültig, z. B. auf Basis der Gesetzeslage. Die Sollvorstellung ist *kursiv* gedruckt.

Analyse: Im Anschluss an die Sollvorstellung analysiert die gpaNRW die individuelle Situation in der geprüften Kommune.

Empfehlungen: Letztlich weisen wir die bei der Prüfung erkannten Verbesserungspotenziale als Empfehlung aus.

Feststellungen, die eine Stellungnahme der Kommune während des Prüfungsverfahrens erfordern (z. B. ein festgestellter Rechtsverstoß) werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet.

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen werden 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, d.h. 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 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 Oelde haben wir von März bis Dezember 2020 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Oelde das Vergleichsjahr 2019. Basis der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2013 bis einschl. 2019, der Gesamtabschluss 2018 sowie die im Haushalt 2020 enthaltene mittelfristige Planung bis 2023

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	Manfred Wiethoff
Finanzen	Jürgen Schwanitz
Beteiligungen	Jan-Niklas Claus
Hilfe zur Erziehung	Michael Essler
Bauaufsicht	Marie-Kristin Klincker
Vergabewesen	Marie-Kristin Klincker

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

Herne, den 10.02.2021

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Dagmar Klossow

Manfred Wiethoff

Abteilungsleitung

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		g
Plan-Ergebnisse		
F1	Die Stadt Oelde plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020 jeweils negative Jahresergebnisse. Der Haushalt ist insbesondere von der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Diese betrifft insbesondere die Einkommensteuer und die Gewerbesteuer. Der Haushalt unterliegt allgemeinen Risiken. Zudem sieht die gpaNRW punktuell zusätzliche Risiken in der Planung.	
Schulden und Vermögen		
F2	Die Altersstruktur des Gebäude- und Verkehrsflächenvermögens zeigt ein nicht zufriedenstellendes Bild. Viele Gebäude sowie Straßen und Wirtschaftswege haben bereits mehr als 60 Prozent der angestrebten Nutzungsdauer überschritten. Dagegen weisen die Abwasserkanäle eine günstige Altersstruktur auf. Mit den geplanten Investitionsmaßnahmen wird sich die Altersstruktur grundsätzlich verbessern.	

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Bei der Stadt Oelde erreichen die Ermächtigungsübertragungen sowohl im konsumtiven als auch im investiven Bereich bedeutende Volumina. Im Betrachtungszeitraum sind sie erheblich auf 2,6 Mio. Euro beziehungsweise 9,0 Mio. Euro gestiegen.	E1	Ziel der Stadt Oelde sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

Feststellung		Empfehlung	
	Im interkommunalen Vergleich sind die Ermächtigungsübertragungen für die ordentlichen Aufwendungen durchgängig hoch. Die investiven Auszahlungen zeigen ab 2016 überdurchschnittliche Kennzahlenwerte.		
F2	Bei der Stadt Oelde ist die Fördermittelakquise grundsätzlich dezentral organisiert. Für bauinvestive Förderprogramme in den Bereichen Hoch- und Tiefbau sowie Stadt- und Dorfentwicklung ist die Akquise im Fachdienst Planung und Stadtentwicklung zusammengeführt. Strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise bestehen nicht. Ebenso gibt es keine standardisierten Prozesse zur Prüfung möglicher Fördermittel. Es werden verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche genutzt.	E2	Die Stadt Oelde sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von potenziellen Fördermöglichkeiten sollte grundsätzlich ein standardisierter Bestandteil in jeder Planung werden.
F3	Ein Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es in Oelde überwiegend nicht. Controllingansätze sind vorhanden. Die Fördermittelbewirtschaftung findet dezentral in den Fachdiensten statt. Die Stadt Oelde hat bisher keine nennenswerten Fördermittel zurückzahlen müssen.	E3	Die Stadt Oelde sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen sowie einen schnellen, umfassenden und personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
Beteiligungen			
F1	Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Oelde ergeben.	E1.1	Die Stadt Oelde sollte im Beteiligungsbericht über sämtliche unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen berichten.
		E1.2	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Oelde sollte den Rat unterjährig über die wirtschaftliche Entwicklung der WBO Wirtschafts- und Bäderbetrieb Oelde GmbH und ihre Tochterunternehmen informieren. Durch standardisierte Berichte zu Prognosen und Sachverhalten von besonderer Bedeutung kann der Informationsfluss sichergestellt werden.
F2	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Oelde ergeben.	E2	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Oelde sollte auch die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen aus dem Rat durch Stellungnahmen zu den kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen unterstützen.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Das Jugendamt der Stadt Oelde nutzt die vorhandenen Strukturdaten zur Analyse und Planung von Entwicklungen im Jugendbereich. Laut Auskunft des Jugendamtes bestehen geringe Kapazitäten für eine regelmäßige und kontinuierliche Analyse. Diese wird vorwiegend anlassbezogen vorgenommen.	E1.1	Dem Jugendamt der Stadt Oelde sollten Auswertungen zu Strukturen, die in Bezug zu den HzE-Leistungen stehen und an festen Parametern, z.B. Alleinerziehende mit SGB II-Bezug, ausgerichtet sind, mindestens einmal jährlich zur Verfügung stehen. Sinnvoll ist eine Bündelung solcher Auswertungen und Analysen über alle Fachbereiche hinweg in der Stadtverwaltung.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.2	Die Entwicklung der Software auf den neuesten Stand sollte die Stadt Oelde nutzen, um Auswertungen zu den Sozialräumen (Ortsteilen) standardisiert hinterlegen zu können.
F2	Das Jugendamt der Stadt Oelde hat im Qualitätshandbuch das erarbeitete Leitbild des Sozialen Dienstes hinterlegt. Das Leitbild umfasst die Grundsätze der Arbeit in fachlicher und sozialer Hinsicht. Zudem orientiert sich die Arbeit des Jugendamtes entlang der sog. Bildungskette. Diese ist noch nicht im Qualitätshandbuch hinterlegt.	E2	Das Konzept „entlang der Bildungskette von Kindertagesbetreuung bis zum Beruf“ sollte in das Qualitätshandbuch eingearbeitet werden.
F3	Ein Finanzcontrolling ist im Jugendamt der Stadt Oelde in Ansätzen vorhanden. Finanz- und Falldaten wurden für die Prüfung der gpaNRW mit hohem Aufwand ermittelt. Die interne Steuerung im Jugendamt wird mit Hilfe von Grund- und Kennzahlen im Jahr 2021 ausgebaut.	E3.1	Die Finanz- und Falldaten sollten vom Jugendamt zukünftig so aufbereitet werden, dass diese durchgängig zu den einzelnen Hilfearten und über alle Hilfen insgesamt vorliegen. Dazu sollte die neue Software genutzt werden.
		E3.2	Das Jugendamt sollte steuerungsrelevante Kennzahlen einsetzen sowie mindestens zweimal jährlich der Verwaltung und der Politik darauf basierend Controllingberichte vorlegen. Diese sollten Analysen zu Fallzahlen und Aufwendungen ebenso enthalten wie geplante und umgesetzte Maßnahmen. Für die eigene Steuerung der Hilfen zur Erziehung sollten häufigere Auswertungen (z.B. monatlich) von Kennzahlen erfolgen.
F4	Die Stadt Oelde hat über das Qualitätshandbuch die wesentlichen Punkte für ein standardisiertes Fachcontrolling festgeschrieben. Die Hilfen werden durch Fachdienst- und ASD-Leitung analysiert und ggf. innerhalb des ASD reflektiert. Die vorhandene Software wird noch nicht umfänglich eingesetzt.	E4	Das Jugendamt sollte die neue Softwareversion umfänglich nutzen. Das gesamte Hilfeplanverfahren, die dazugehörigen Dokumente und das Anbieterverzeichnis sollten in der neuen Softwareversion hinterlegt werden. Das Jugendamt der Stadt Oelde sollte fallübergreifende Auswertungen von Daten des Fachcontrollings, zum Beispiel bezogen auf die Leistungsanbieter, etablieren und ein regelmäßiges Berichtswesen für das Fachcontrolling installieren.
F5	Das Jugendamt der Stadt Oelde hat ein „Qualitätsmanagement im Sozialen Dienst des Fachdienstes Jugendamt Oelde“ entwickelt. Im Qualitätshandbuch sind für den ASD u.a. Standards, Prozesse und Abläufe sowie Zuständigkeiten und Fristen klar und übersichtlich hinterlegt. Die Aufgaben und Abläufe der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sind bisher nicht im Qualitätshandbuch enthalten. In der aktuellen Version der Fachsoftware sind noch nicht alle Abläufe hinterlegt.	E5	Mit dem Umstieg auf die neue Version GeDok 5 sollten die Verfahrensstandards und Prozesse des Hilfeplanverfahrens hinterlegt werden. Zudem sollte die elektronische Fallakte im Jugendamt eingeführt werden. Mit dem Projekt könnte die Digitalisierung von Schriftstücken weiterentwickelt werden.
F6	Der Prozess des Hilfeplanverfahrens ist im Qualitätshandbuch des Jugendamtes ausführlich beschrieben. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe ist über die Wiedervorlagen in das Hilfeplanverfahren vor dem Hilfeplangespräch eingebunden.	E6	Die Abläufe, Prozesse und Standards der Wirtschaftlichen Jugendhilfe im Hilfeplanverfahren sollten durch das Jugendamt Oelde ausgearbeitet und in dem Qualitätshandbuch als eigenes Kapitel hinterlegt werden.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Die Kostenerstattungsansprüche werden bei allen Hilfeplanfällen ab Antragstellung geprüft. Verbindliche Vorgaben, Prozessbeschreibungen und Standards sind in der Entwicklung und werden bis Ende 2021 im Qualitätshandbuch hinterlegt. Die neue Software kann die Prozesse zusätzlich unterstützen.	E7	Das Jugendamt sollte für das Qualitätshandbuch Standards, Prozesse und Vorgaben zum Verfahren „Kostenerstattungsansprüche“ erarbeiten. Um Schnittstellen zu reduzieren, sollten die definierten Prozesse in der neuen Software abgebildet werden. Zudem sollte die WiJu eher in das Hilfeplanverfahren eingebunden werden, um u.a. die Kostenerstattungen frühzeitig in die Wege leiten zu können.
F8	Im Jugendamt der Stadt Oelde gibt es kein standardisiertes internes Kontrollsystem in der aktuellen Software. Für einzelne Segmente, wie Hilfeplanfortschreibung oder Wiedervorlagelisten, wird die eingesetzte Software genutzt.	E8	Mit der Einführung der neuen Software sollte das Jugendamt die Prozesssteuerung möglichst einrichten. Damit verbunden sind neben der Prozesssteuerung der Hilfen und Einhaltung von Abläufen die wöchentlichen Auswertungen der Wiedervorlageliste, Auswertungen zu Terminen, Laufzeiten und Kosten einzelner Hilfen.
F9	Die Stellenbemessung im Jugendamt der Stadt Oelde ist für den Bereich des ASD nicht mehr aktuell. Die Stellenausstattung in der Wirtschaftliche Jugendhilfe wurde 2018 überprüft und im Jahr 2020 angepasst.	E9	Die Stadt Oelde sollte durchschnittliche Bearbeitungszeiten für die im Qualitätshandbuch beschriebenen Arbeitsprozesse ermitteln. Mit den festgesetzten Bearbeitungszeiten kann und sollte eine aktualisierte Personalbemessung durchgeführt werden.
F10	Das hohe Fallaufkommen, bedingt durch viele niederschwellige Hilfen, wirkt sich auf die Höhe der Aufwendung HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren aus, die im interkommunalen Vergleich am Median liegen.	E10	Die Stadt Oelde sollte die Steigerung der Aufwendungen HzE je Hilfeplanfall analysieren. Der geplante Ausbau der Bildung von weiteren Grund- und Kennzahlen sollte umgesetzt werden und die Analyse unterstützen.
F11	Der Anteil der ambulanten Hilfen an den Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII insgesamt steigt in den Jahren 2015 bis 2019 deutlich an. Der hohe Anteil an ambulanten Hilfeplanfällen in der Stadt Oelde wirkt sich mindernd auf den Fehlbetrag je Hilfeplanfall aus. Mit zunehmender Falldichte steigen allerdings die Gesamtaufwendungen.	E11	Die Stadt Oelde sollte beim Ausbau der ambulanten Hilfen die Kosten der Jugendhilfe insgesamt im Blick behalten. Dazu empfiehlt es sich, die Entwicklung mindestens halbjährlich auszuwerten und die Wirkung der früh einsetzenden Hilfen hin zu weniger kostenintensiven Hilfeplanfällen zu analysieren.
F12	Die flexiblen ambulanten Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII sind massiv ausgebaut worden. Damit einhergehend sind auch die Gesamtaufwendungen gestiegen. Die Aufwendungen je Hilfeplanfall liegen über dem Median.	E12	Das Jugendamt Oelde sollte die Entwicklung der Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII mindestens einmal jährlich hinsichtlich der Fallzahlen und der Fall- und Gesamtkosten auswerten. Daran sollte eine Analyse über mehrere Jahre anschließen, ob die Wirksamkeit der niederschweligen Hilfen u.a. auch zur Verringerung von intensiveren und kostenintensiveren Hilfemaßnahmen führt.
F13	Die Vollzeitpflege erfolgt in Oelde, aufgrund der geringen Anzahl von Pflegefamilien im Stadtgebiet, hauptsächlich in „Westfälischen Pflegefamilien“. Die Aufwendungen für professionelle Pflegefamilien sind höher als für „normale“ Pflegefamilien.		
F14	Der Anteil der stationären Hilfen, gemessen an den Hilfeplanfällen insgesamt, ist mit rund dreißig Prozent niedrig. Darin ist die Vollzeitpflege als Alternative zur Heimunterbringung wenig ausgeprägt.	E14	Die Stadt Oelde sollte die bereits angedachte Akquise zur Gewinnung von neuen Pflegefamilien umsetzen. Ziel sollte eine gezielte Steuerung und eine höhere Quote der Vollzeitpflege an den stationären Hilfen sein.

Feststellung		Empfehlung	
F15	Bis zum Jahr 2018 steigen die Aufwendungen für Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII insgesamt und je Fall jährlich an. Ursächlich hierfür sind die steigenden Fallzahlen. Das wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis 21 Jahre aus.	E15	Mit der Einführung des Rückführungskonzeptes im Jahr 2021 sollte die Stadt Oelde versuchen, den Anstieg der Fallzahlen weiter abzuflachen. Die Stadt Oelde sollte zusätzlich die Gründe der steigenden Fallzahlen und die damit verbundenen hohen Aufwendungen bei der Heimerziehung intern analysieren. Ausgewertet werden könnten z.B. träger- und fallbezogene Daten zu Laufzeiten, laufenden Leistungen, zusätzlichen Leistungen und Unterbringungskosten.
F16	Die Falldichte der § 35a SGB VIII Fälle ist sehr niedrig. Die hohen Aufwendungen je Hilfefall begründen sich in den kostenintensiven stationären Hilfen.	E16	Das Jugendamt der Stadt Oelde sollte überprüfen, ob die Ausweitung der frühen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII an den Schulen präventiv auf die Fallzahlen der Hilfen nach § 35a SGB VIII wirkt. Zudem sollte die Struktur der kostenintensiven stationären Hilfen analysiert werden.
Bauaufsicht			
F1	Die Stadt Oelde bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit keine rechtlichen Angriffspunkte. Kleinere Ergänzungen können zusätzlich helfen, die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu belegen.	E1.1	Die Bauordnung der Stadt Oelde sollte getroffene Ermessensentscheidungen zentral dokumentieren, um den Gleichbehandlungsgrundsatz bei allen Ermessensausübungen dauerhaft gewährleisten zu können.
		E1.2	Die Stadt Oelde sollte in einem nächsten Schritt prüfen, ob sie die Informationsgrundlagen für die Ausübung von Ermessensentscheidungen in der Fachsoftware hinterlegen kann.
		E1.3	Die Stadt Oelde sollte die erhobenen Gebühren ermitteln und den Aufwandsdeckungsgrad für die Baugenehmigungen berechnen, um die Wirtschaftlichkeit der Bauaufsicht einordnen zu können.
		E1.4	Der Fachdienst Bauordnung der Stadt Oelde sollte die jährlichen Besprechungen auf Ebene des Kreises Warendorf u.a. dazu nutzen, gemeinsam mit den anderen Kommunen die Höhe der geltenden Rahmensätze unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu hinterfragen und zu prüfen. So können ggf. notwendige Anpassungen kreisweit realisiert werden.
		E1.5	Die Bauordnung der Stadt Oelde sollte, um über steuerungsrelevante Informationen zu verfügen, aus ihrem System die Anzahl von zurückgenommenen und abgelehnten Bauanträgen auslesen können.
F2	Die Stadt Oelde hat die Funktionen und Aufgaben innerhalb der Bauaufsicht klar abgegrenzt. Durch den Abbau von Medienbrüchen und dem Hinterlegen von Checklisten stehen noch Optimierungsansätze zur Verfügung.	E2	Vor diesem Hintergrund sollte die Stadt Oelde bereits jetzt die notwendigen Strukturen vorbereiten, um zukünftig die elektronische Bearbeitung der Bauanträge zu ermöglichen.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist überwiegend optimiert gestaltet. Punktuelle Verbesserungsmöglichkeiten können den Arbeitsablauf noch weiter positiv unterstützen.	E3.1	Die Stadt Oelde sollte ihre Praxis bei der Nachforderung von Unterlagen unter Abwägung der Bürgerfreundlichkeit und abhängig von Einzelfällen überdenken und auf mehrmalige Fristsetzungen verzichten.
		E3.2	Sobald die Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens in Oelde weiter fortgeschritten ist, sollte das Vier-Augen-Prinzip für alle Bauanträge in der Software hinterlegt werden.
F4	Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit für das einfache und das normale Baugenehmigungsverfahren kann die Stadt Oelde nicht ermitteln. Die Laufzeiten ab Vollständigkeit sind vergleichsweise kurz.	E4	Sobald die Kriterien für die Ermittlung der Laufzeiten festgelegt sind, sollte die Stadt Oelde sicherstellen, dass sie der Berichtspflicht mit Hilfe von automatischen Auswertemöglichkeiten ohne großen Arbeitsaufwand nachkommen kann.
F5	Aufgrund des hohen Beratungsvolumens erreicht die Stadt Oelde geringere Fallzahlen als ein Großteil der Vergleichskommunen.	E5.1	Die Stadt Oelde sollte die Auslastung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen analysieren und dabei insbesondere die Entwicklung der Fallzahlen betrachten.
		E5.2	Die Stadt Oelde sollte prüfen, welche Gründe für den hohen Anteil unerledigter Bauanträge vorliegen. Von ihr beeinflussbare Ursachen sollte sie beheben und die Anträge schnellstmöglich abschließend bearbeiten.
F6	Durch den weiteren Ausbau der Digitalisierung kann die Bearbeitung von Baugenehmigungen bei der Stadt Oelde deutlich optimiert werden.	E6	Mittelfristiges Ziel sollte es sein, in Oelde sukzessive auf die Bauakte in Papierform zu verzichten. Im Rahmen eines vollständig digitalen Baugenehmigungsverfahrens sollte sie Baugenehmigungen elektronisch erteilen.
F7	Im Bereich der Bauaufsicht hat die Stadt Oelde bislang für die Aufgabenerfüllung keine fachbezogenen Ziele oder zu erreichende Kennzahlenwerte definiert, so dass ein wichtiges Steuerungsinstrument ungenutzt bleibt.	E7.1	Zunächst sollte die Stadt Oelde für ihre Bauaufsicht konkrete Ziele definieren. Denkbar wäre es, bspw. einen bestimmten Anteil an Bauanträgen innerhalb der gesetzlichen Fristen zu erteilen oder bei der Erfolgsquote von Klagen einen möglichst hohen Wert zu erreichen.
		E7.2	In einem weiteren Schritt sollte die Stadt Oelde Kennzahlen und Zielwerte festlegen, mit denen sie beurteilen kann, ob und inwieweit sie ihre Ziele erreicht hat.
Vergabewesen			
F1	Die Stadt Oelde kann durch ihre zentrale Vergabestelle auf gebündeltes Fachwissen zurückgreifen und die Rechtssicherheit der hierüber abgewickelten Vergaben erhöhen. Sicherheitsleistungen erheben die hierfür zuständigen Fachdienste bislang nur in Ausnahmefällen.	E1	Die Stadt Oelde sollte prüfen, ob sie zukünftig generell Sicherheitsleistungen für Mängel- und Gewährleistungsansprüche ab einem bestimmten Auftragswert durch den Auftragsnehmer hinterlegen lassen möchte.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Durch die Dienstanweisungen zur Korruptionsbekämpfung hat die Stadt Oelde ein geeignetes Instrument zur Korruptionsprävention geschaffen. Mit kleineren Ergänzungen kann sie die Sicherheit in diesem Bereich noch weiter erhöhen.	E2.1	Die Stadt Oelde sollte die Nebentätigkeiten der Bürgermeisterin veröffentlichen.
		E2.2	Die Stadt Oelde sollte eine systematische Schwachstellenanalyse durchführen, um besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete in der gesamten Stadtverwaltung methodisch eindeutig und vollständig zu definieren.
		E2.3	Als weitere Möglichkeit kann die Stadt Oelde nicht annahmefähige Geschenke oder Vergünstigungen, die sich nicht abweisen ließen, einem gemeinnützigen Zweck zukommen lassen und die zuwendende Person hierüber informieren.
F3	Die Stadt Oelde hat bisher keine umfassenden inhaltlichen Rahmenbedingungen für Sponsoringverträge festgelegt. Mit Hilfe von festgelegten Bearbeitungskriterien kann sie die Sicherheit im Umgang mit Sponsoring noch weiter erhöhen. Hieraus resultiert auch eine höhere Transparenz der geschlossenen Verträge, um eine einheitliche Bearbeitung zu gewährleisten.	E3.1	Die Stadt Oelde muss sicherstellen, dass bei jeder Sponsoringleistung die obigen verbindlichen Rahmenbedingungen wie schriftlicher Vertrag, Befristung und Risikoübertragung eingehalten werden. Hierzu empfiehlt sich die Konkretisierung in der vorhandenen Dienstanweisung.
		E3.2	Im Wege der vollständigen Transparenz von Sponsoringleistungen und für einen Gesamtüberblick sollte die Stadt Oelde überlegen, ob sie ihre jährliche Zusammenstellung auf der Homepage differenziert darstellt.
F4	In Oelde gibt es kein zentrales Bauinvestitionscontrolling. Ausbaufähige Ansätze sind vorhanden.	E4.1	Ihr bestehendes Vorgehen sollte die Stadt Oelde bei einzelnen Maßnahmen zu einem Bauinvestitionscontrolling ausbauen, welches den gesamten Lebenszyklus der zu erbringenden Leistung betrachtet.
		E4.2	Die Stadt Oelde sollte festlegen, bei welchen Projekten sie ein zentrales, systematisches BIC implementieren möchte. Definierte Kriterien sollten helfen, zu beurteilen, ab wann eine Baumaßnahme in Oelde kostenintensiv, komplex oder bedeutsam ist.
		E4.3	Die Stadt Oelde sollte ein zentrales Bauinvestitionscontrolling implementieren, um bereits in frühen Planungsphasen eine Kostenbeeinflussung und damit Kostensteuerungsmöglichkeiten zu schaffen. Entsprechende Regelungen zu einem Bauinvestitionscontrolling sollte sie in einer Dienstanweisung festschreiben.
		E4.4	Die Stadt Oelde sollte auch zukünftig bei ihren Entscheidungen zu Bauinvestitionen verstärkt demografische- und Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigen.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.5	Die Stadt Oelde sollte ihr bisheriges Vorgehen bei der Auswertung von abgeschlossenen Baumaßnahmen für alle Bereiche standardisieren und sowohl die Verwaltung als auch die politischen Gremien umfassend informieren. Dies erachtet die gpaNRW für besonders wichtig, da überdurchschnittlich große Abweichungen zwischen Auftragswert und Abrechnungssumme in Oelde festzustellen sind (vgl. folgendes Kapitel Nachtragswesen).
F5	Die Anzahl von Abweichungen und Nachträgen in der Stadt Oelde deutet darauf hin, dass die beabsichtigten Maßnahmen noch besser geplant bzw. im Nachgang ausgewertet werden können.	E5	Die Stadt Oelde sollte insbesondere die Umsetzung ihrer Baumaßnahmen noch engmaschiger begleiten und auswerten. So kann es ihr gelingen, zukünftig größere Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert zu reduzieren.
F6	In der Stadt Oelde ist das Nachtragswesen transparent und rechtssicher geregelt. Aspekte der Korruptionsprävention sind berücksichtigt.	E6	Sofern sich der Umfang und die Anzahl der Nachträge in den nächsten Jahren erhöhen, sollte die Stadt Oelde ein Nachtragsmanagement implementieren. Zudem sollte sie auch größere Abweichungen zwischen Auftrags- und Abrechnungssummen weiterhin im Blick behalten.
Vergabewesen - Maßnahmenbetrachtung			
F7	Bei den betrachteten Vergabeverfahren hat die Stadt ihre vergaberechtlichen Vorschriften eingehalten. Somit hat sie die Vergabeverfahren entsprechend der örtlichen und allgemeinen Vergabevorschriften durchgeführt. Optimierungsmöglichkeiten zeigen sich bei der Schlussrechnungskontrolle.	E7	Die Stadt Oelde sollte prüfen, wie sie zukünftig sicherstellen kann, dass Schlussrechnungen auch bei Einbindung eines externen Planungsbüros vor dem Zahlungsziel von der örtlichen Rechnungsprüfung kontrolliert werden können.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Oelde 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		▲	

Die **Stadt Oelde** hat bis einschließlich 2017 in ihren Haushaltssatzungen wegen einer aufgezehrten Ausgleichsrücklage ausnahmslos eine Verringerung der allgemeinen Rücklage geplant. Diese Verringerung ist jeweils durch die Kommunalaufsicht des Kreises Warendorf genehmigt worden. Für die Haushaltssatzungen 2018 bis 2020 ist die Genehmigungspflicht entfallen, weil für 2018 ein Überschuss beziehungsweise für die Jahre 2019 und 2020 ein fiktiver Haushaltsausgleich geplant ist.

In dem ab dem Jahr 2013 beginnenden Betrachtungszeitraum kann eine positive Entwicklung festgestellt werden. Entgegen den fast ausnahmslos geplanten Defiziten kann die Stadt in fünf der sieben **Jahresabschlüsse** Überschüsse erwirtschaften. Hierzu haben die gute Konjunktur und Gesamtwirtschaft maßgeblich beigetragen. Nach dem Haushaltsplan 2020 erwartet die Stadt durchgängig bis 2023 Defizite mit einem überwiegend beachtlichen Volumen von bis zu 5,6 Mio. Euro jährlich. Aktuell wird für den Jahresabschluss 2020 ein verringertes Defizit von 2,4 Mio. Euro prognostiziert. Durch die haushaltsmäßige Isolierung der Belastungen aus der COVID-19-Pandemie wird sich das dann ausweisbare Jahresergebnis nochmals deutlich verbessern. Danach könnten die Plandefizite bis 2023 noch vollständig durch die Ausgleichsrücklage gedeckt werden. In der analysierten **Haushaltsplanung** 2020 bestehen allgemeine Risiken, die sich aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben. Darüber hinaus sieht die gpaNRW punktuell bei einzelnen Positionen zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Aufgrund der überwiegend realisierten Jahresüberschüsse ist das **Eigenkapital** im Betrachtungszeitraum gestiegen. Beim Eigenkapital 1 beträgt die Zunahme beachtliche 10,8 Mio. Euro.

Bis auf das letzte Vergleichsjahr 2019 besitzt die Stadt Oelde im Kernhaushalt eine interkommunal erhöhte Eigenkapitalausstattung. Bei der Konzernbetrachtung ergibt sich im Vergleichszeitraum ein differenziertes Bild.

Die **Verschuldung** der Stadt Oelde ist bis einschließlich 2018 interkommunal unterdurchschnittlich. Durch den Anstieg der erhaltenen Anzahlungen zeigt sie sich aktuell erhöht. Auf Konzernebene weist die Stadt Oelde nach den Gesamtabschlüssen niedrigere Schulden und Verbindlichkeiten auf als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Die Stadt Oelde beabsichtigt nach dem Haushaltsplan 2020 im Kernhaushalt bis 2023 erhebliche Investitionen und Kreditaufnahmen. Eine vollständige Umsetzung würde zu einer Nettoneuverschuldung bei den Investitionskrediten von 37,1 Mio. Euro führen. Dieses hätte mehr als eine Verdoppelung der bisherigen Kreditverbindlichkeiten zur Folge und ist insbesondere hieraus kritisch zu bewerten.

Die **Altersstruktur** des kommunalen **Gebäude- und Verkehrsflächenvermögens** ist unausgeglich. Aus bilanzieller Sicht ist eine deutliche Überalterung festzustellen. Bei der Überalterung der Straßen haben die festgelegten, tendenziell kürzeren Gesamtnutzungsdauern von 40 Jahren einen erkennbaren Einfluss. Bei den Abwasserkanälen besteht dagegen eine günstige Altersstruktur. Mit den durchzuführenden, notwendigen Inventuren ist der tatsächliche Zustand des Gebäude- und Infrastrukturvermögens zu erfassen und mit der Anlagenbuchhaltung abzugleichen. Die geplanten volumenträchtigen Investitionen im Immobilien- und Infrastrukturvermögen werden zu einer Verbesserung der Altersstruktur führen. Sie verursachen jedoch auch einen beachtlichen Schuldenanstieg.

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

1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Stadt Oelde hält die gesetzlich vorgegebene Frist aus der GO NRW zur Aufstellung der Haushaltspläne weitgehend ein. Die Jahresabschlüsse werden, wie bei der überwiegenden Anzahl der Vergleichskommunen, nicht innerhalb der vom Gesetzgeber festgelegten kurzen Frist von drei Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres aufgestellt. Demgegenüber erfolgen die anschließenden Feststellungsbeschlüsse durch den Rat annähernd fristgerecht. Positiv bemerkenswert ist, dass die Stadt Oelde über alle, bis einschließlich 2018 aufzustellende Gesamtabschlüsse verfügt und die Feststellungsbeschlüsse ebenfalls nahezu fristkonform gefasst wurden. Somit liegen der Stadt zu Beginn eines Haushaltsjahres die Beschlüsse zu den Zielsetzungen und Grundlagen für ihr Finanzcontrolling vor.

Mithilfe des Finanzcontrollings und den daraus entwickelten Finanzstatusberichten liegen der Verwaltung und der Politik ebenfalls unterjährig wesentliche Informationen zur Haushaltsbewirtschaftung vor. Hier nutzt die Stadt das Instrument von haushaltswirtschaftlichen Sperren.

Die **kommunale Haushaltssteuerung** und die damit verbundenen Konsolidierungsmaßnahmen zeigen in den Jahresergebnissen 2013 bis 2019 Wirkung. Dennoch können die gestiegenen Aufwendungen nicht vollständig kompensiert werden. Die ab dem Jahr 2020 geplanten Aufwandszuwächse sollen insbesondere mit Mehrerträgen bei den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern und einem weiterhin hohen Gewerbesteuerniveau anteilig gedeckt werden. Dennoch verbleiben teils deutliche Plandefizite.

Bei der Stadt Oelde werden **Ermächtigungsübertragungen** im konsumtiven und im investiven Bereich intensiv genutzt. Deren Volumen ist im Betrachtungszeitraum jeweils erheblich gestiegen. Interkommunal sind die Ermächtigungsübertragungen für die ordentlichen Aufwendungen in allen Jahren hoch. Für die investiven Maßnahmen sind sie seit 2016 überdurchschnittlich.

Bei der Stadt Oelde erfolgt die **Fördermittelakquise** überwiegend dezentral. Für bauinvestive Förderprogramme in den Bereichen Hoch- und Tiefbau sowie Stadt- und Dorfentwicklung ist die Akquise jedoch im Fachdienst Planung und Stadtentwicklung gebündelt. Hierfür ist eine Stelle eingerichtet.

Ein Fördermittelcontrolling und ein Berichtswesen bestehen nicht. Es sollten grundlegende strategische Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise festgelegt werden. Es fehlt an einer zentralen Erfassung. Eine zentrale Datei oder Datenbank ermöglicht insbesondere einen schnellen und umfassenden Überblick über die Förderprojekte. Auskunftsgemäß werden die kommunalen Entscheidungsträger einzelfallabhängig über den Stand von Förderprojekten informiert. In diesem Kontext äußert die Stadt die Kritik, dass sie aufgrund ihrer Abundanz als finanzstarke Kommune bei einzelnen Förderprogrammen keine oder geringere Zuwendungen als viele Vergleichskommunen erhält.

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 Gesamtabschlüssen, 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 Oelde 2013 bis 2020

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2013	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2017	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2019	bekannt gemacht	örtlich geprüft	nicht erforderlich	HPI / JA
2020	bekannt gemacht			HPI

Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Finanzprüfung durch die gpaNRW war generell 2012. Diese Prüfung beginnt daher mit dem Jahr 2013.

Eine tiefergehende Analyse der Jahresabschlüsse erfolgt bis 2019. Für das Jahr 2019 ist der Entwurf des Jahresabschlusses die Grundlage unserer Prüfung. Der Jahresabschluss 2019 ist aktuell örtlich geprüft. Gegenüber dem Entwurf haben sich auskunftsgemäß keine Änderungen ergeben. Die im Haushalt 2020 enthaltene mittelfristige Planung bis 2023 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Nach den nachvollziehbaren Ermittlungen der Stadt erfüllt sie die Voraussetzung gemäß § 116a GO NRW für eine Befreiung von der Aufstellung eines Gesamtabchlusses für das Jahr 2019. Der Rat hat hierzu einen entsprechenden Beschluss gefasst, auf die Aufstellung eines Gesamtabchlusses für 2019 zu verzichten.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Oelde hat bis einschließlich 2017 für die Haushaltssatzungen wegen der aufgezehrten Ausgleichsrücklage die Verringerung der allgemeinen Rücklage geplant. Der Kreis Warendorf hat dieses jeweils genehmigt. Es sind für 2018 ein Überschuss und für 2019 und 2020 ein fiktiver Haushaltsausgleich geplant. Nach den Jahresabschlüssen ist die allgemeine Rücklage lediglich einmalig reduziert worden. Durch die positive Ergebnisentwicklung weist die Ausgleichsrücklage aktuell einen beachtlichen Bestand von 14,2 Mio. Euro auf.

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 Oelde 2013 bis 2020

Haushaltsstatus	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ausgeglichener Haushalt	X			X	X	X	X	
Fiktiv ausgeglichener Haushalt		X						X
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage			X					

Haushaltsstatus	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltssicherungskonzept genehmigt								
Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigt								

Die Haushaltswirtschaft der **Stadt Oelde** unterliegt bis einschließlich 2017 aufsichtsrechtlichen Genehmigungspflichten gemäß § 75 der GO NRW. Die nach den einzelnen Haushaltsplänen vorgesehene Verringerung der allgemeinen Rücklage ist durch den Kreis Warendorf jeweils genehmigt worden. Für 2018 hat die Stadt dann einen Überschuss sowie für die Folgejahre 2019 und 2020 jeweils einen fiktiven Haushaltsausgleich geplant. Die Jahresabschlüsse sind gegenüber den Haushaltsplänen bis auf das Jahr 2015 deutlich besser ausgefallen, welches sich im Haushaltsstatus widerspiegelt.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Oelde 2013 bis 2019 (IST)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis in Tausend Euro	856	-1.336	-4.276	5.196	3.322	6.987	1.370
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	2.066	731	0	4.300	6.800	12.800	14.170
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	71.550	72.139	67.322	68.221	69.153	70.152	70.292
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	856	-1.336	-731	4.300	2.500	6.000	1.370
Sonstige Veränderung der Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	-1.180	589	-1.273	4	110	11	140
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	-3.545	896	822	987	0
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	4,9	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	1,8	5,9	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

Nach zwischenzeitlichen negativen Jahresergebnissen kann die Stadt Oelde erfreulicherweise seit 2016 durchgängig Überschüsse erwirtschaften. Damit kann der bisherige Eigenkapitalverzehr mindestens temporär gestoppt werden.

Bereits in der letzten überörtlichen Prüfung konnte eine positive Trendwende bei den Jahresergebnissen festgestellt werden. Nach einem deutlich verringerten Defizit in 2011 hat die Stadt seit dem einzigen Überschuss im ersten NKF-Jahresabschluss 2008 erstmalig wieder in 2012 ein positives Ergebnis erwirtschaftet. Zu diesem, wie auch dem positiven Jahresergebnis 2013 hat insbesondere die Verbuchung des jährlichen Verlustes des Sondervermögens Forum Oelde beigetragen. Entgegen den haushaltsrechtlichen Bestimmungen wurden diese Verluste in Höhe von 1,3 Mio. Euro beziehungsweise 1,6 Mio. Euro bis einschließlich 2013 noch als Kapitalverstärkung direkt gegen die allgemeine Rücklage und damit nicht erfolgswirksam gebucht. Aufgrund des rechtlichen Hinweises der Kommunalaufsicht des Kreises Warendorf werden diese laufenden Aufwendungen ab 2014 als Transferaufwendungen konsumtiv gebucht. Sie belasten seitdem mit durchschnittlich 1,4 Mio. Euro das Erreichen eines Haushaltsausgleiches.

Auffällig ist, dass bei der Stadt Oelde die von 2016 bis 2018 erwirtschafteten Jahresüberschüsse nicht in voller Höhe der Ausgleichsrücklage zugeführt werden. Teilbeträge von insgesamt 2,7 Mio. Euro sind in die allgemeine Rücklage eingestellt worden. Hiermit soll auskunftsgemäß insbesondere der Rücklagenbestand, der durch die ergebnisneutralen Verrechnungen sowie Jahresdefizite verringert worden ist, wieder aufgebaut werden.

Zum 01. Januar 2019 sind Änderungen der Gemeindeordnung NRW in Kraft getreten. Diese haben auch Auswirkungen auf die Regelungen über die Zuführung von Jahresüberschüssen zu den Rücklagen. So ist ein Jahresüberschuss zunächst der allgemeinen Rücklage zuzuführen, soweit in den Jahresabschlüssen der letzten drei vorhergehenden Haushaltsjahre aufgrund entstandener Fehlbeträge der Ergebnisrechnung die allgemeine Rücklage reduziert wurde. Diese Regelung hat aufgrund der von 2016 bis 2018 durchgängigen erwirtschafteten Überschüsse für den Jahresüberschuss 2019 keine Relevanz. Dieses kann jedoch für die zukünftigen Jahre von Bedeutung sein, sofern entgegen den Planungen positive Ergebnisse realisiert werden.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Oelde in Tausend Euro 2020 bis 2023 (PLAN)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.361* (-5.559)	-2.321	-4.523	-5.080
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	11.809	9.488	4.965	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	70.292	70.292	70.292	70.177
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.361	-2.321	-4.523	-4.965
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0	-115

Grundzahlen/ Kennzahlen	2020	2021	2022	2023
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	0,2
Fehlbetragsquote in Prozent	2,8	2,8	5,7	6,8

* erwartetes Jahresergebnis nach Finanzstatusbericht Herbst 2020

Nach den Daten des aktuellen städtischen Herbstfinanzstatusberichts erwartet die Stadt für das Jahr 2020 ein Defizit von 2,4 Mio. Euro. Das gegenüber der Planung deutlich verringerte Defizit resultiert maßgeblich aus Minderaufwendungen von 3,1 Mio. Euro und Mindererträgen von rund 0,5 Mio. Euro. Die Minderaufwendungen basieren nach den städtischen Ausführungen auf einer sparsamen Haushaltsausführung und betreffen insbesondere die Personalaufwendungen, Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie Transferaufwendungen. In den Berechnungen der Stadt ist auf Basis des Entwurfes des Gewerbesteuerausgleichsgesetzes NRW eine Kompensation der Corona-bedingten Steuerausfälle von 20 Prozent des Gewerbesteuerplanansatzes kalkuliert. Nach den aktuellen, vorläufigen Ermittlungen der Belastungen aus der COVID-19-Pandemie und deren haushaltsmäßigen Abwicklung nach dem NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) wird sich das ausweisbare Jahresergebnis nochmals deutlich verbessern. Hierdurch wird dann doch die aufgebaute Ausgleichsrücklage noch vollständig ausreichen, um die Plandefizite bis einschließlich 2023 fiktiv auszugleichen. Hierbei darf nicht verkannt werden, dass die Plandefizite 2021 bis 2023 einen kalkulierten Eigenkapitalverzehr von voraussichtlich 11,9 Mio. Euro bedeuten.

Die Stadt beabsichtigt, im Dezember 2020 den Entwurf des Haushaltsplanes 2021 in den Rat einzubringen.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresabschlüsse zeigen eine positive Entwicklung mit erzielten Überschüssen seit 2016. Die Stadt Oelde profitiert hierbei wie die meisten Kommunen von der guten konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Dieses zeigt sich besonders bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern. Dennoch weist die Stadt weiterhin eine strukturell defizitäre Haushaltssituation auf.

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.

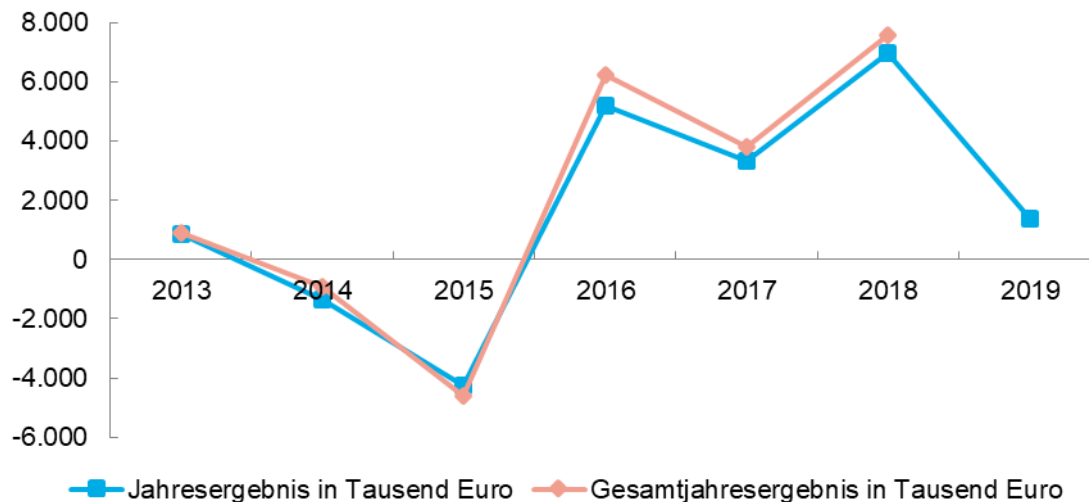
Vergleich von Planergebnis und Jahresergebnis in Tausend Euro

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Planergebnis	-4.536	-2.112	-3.094	-2.375	-2.968	512	-751
Jahresergebnis	856	-1.336	-4.276	5.196	3.322	6.987	1.370

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Abweichung	5.392	776	-1.182	7.571	6.290	6.475	2.121

Die Stadt Oelde erzielt in den Jahresabschlüssen mit Ausnahme eines Jahres jeweils bessere Ergebnisse als geplant.

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Stadt Oelde in Tausend Euro 2013 bis 2019



Zum Vollkonsolidierungskreis gehören durchgängig das Sondervermögen Forum Oelde, die WBO Wirtschafts- und Bäderbetrieb Oelde GmbH sowie die von ihr bis einschließlich 2017 gehaltene Energieversorgung Oelde GmbH (EVO). Letztere ist mit Beginn des Jahres 2018 auf die Stadtwerke Ostmünsterland GmbH & Co.KG übergegangen.

Die Ergebnisse der Gesamtabschlüsse fallen bis auf das Jahr 2015 jeweils besser aus als die Jahresergebnisse des Kernhaushaltes. Das lässt den Schluss zu, dass die Ertragskraft der selbstständigen Aufgabenbereiche vielfach besser ist als die der Konzernmutter. Dieses betrifft maßgeblich die überschussträchtige Energieversorgung Oelde GmbH. Die Verbesserungen bewegen sich zwischen rund 40.000 Euro in 2013 und 1,1 Mio. Euro 2016. Das hohe Niveau in 2016 ist maßgeblich auf höhere Erträge aus der Strom- und Gasversorgung bei der Energieversorgung Oelde GmbH zurückzuführen. Die positive Entwicklung des dominierenden Kernhaushaltes führen dazu, dass auch der Konzern seit 2016 jeweils Überschüsse aufweist. Hinsichtlich weiterer Ausführungen wird auf den Teilbericht Beteiligungen verwiesen.

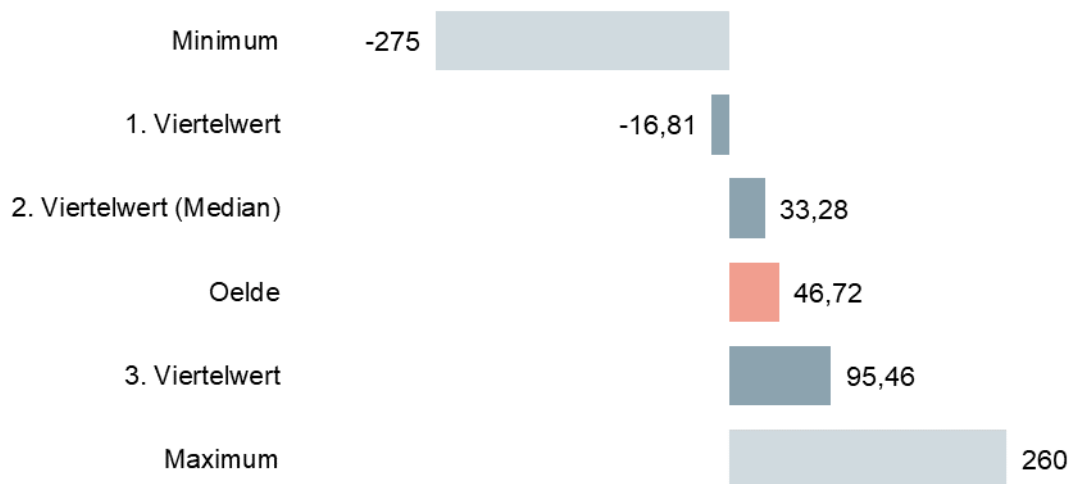
Das relativ hohe Jahresdefizit 2015 resultiert insbesondere aus deutlich um 2,9 Mio. Euro gesunkenen Gewerbesteuererträgen sowie gestiegenen Transferaufwendungen und sonstigen ordentlichen Aufwendungen. Zu nennen sind hierbei die Zunahme bei der allgemeinen Kreisumlage, höhere Wertberichtigungen sowie die Zuführungen zu den Sonderposten für den Gebührenausschlag für die Stadtentwässerung und Abfallentsorgung.

Zu der positiven Entwicklung im Kernhaushalt mit den seit 2016 jährlich erwirtschafteten Überschüssen hat unter anderem die gute konjunkturelle und gesamtwirtschaftliche Entwicklung bei-

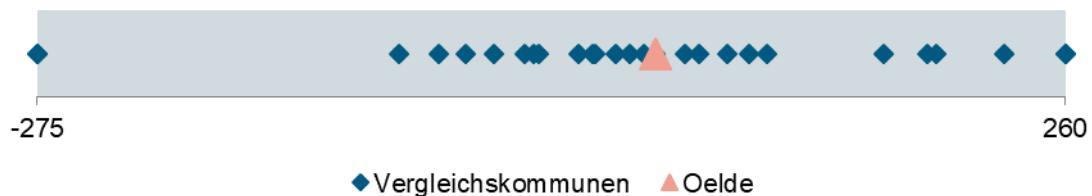
getragen. Hierzu zählen insbesondere steigende Erträge bei der Gewerbesteuer sowie den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer. Auch die Ansiedlung von neuen Unternehmen hat zu dem Gewerbesteueranstieg beigetragen. Nach dem nennenswerten Rückgang der Gewerbesteuererträge in 2015 auf 16,2 Mio. Euro konnte die Stadt in den Folgejahren bis 2018 einen beachtlichen Anstieg auf 26,1 Mio. Euro verzeichnen. Das aktuelle Ergebnis 2019 von 21,9 Mio. Euro liegt weiterhin auf einem hohen Niveau. In diesem Kontext ist darzulegen, dass der Gewerbesteuerhebesatz seit der Erhöhung in 2011 unverändert ist.

Die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer zeigen einen Zuwachs im Betrachtungszeitraum von 4,0 Mio. Euro auf 15,8 Mio. Euro. Die deutliche Hebesatzerhöhung bei der Grundsteuer B in 2015 führt seitdem zu nachhaltigen Mehrerträgen. Sie betragen anfänglich 1,2 Mio. Euro jährlich. Nach der Hebesatzreduzierung in 2018 sind es weiterhin über 0,8 Mio. Euro im Jahr. Den Ertragszuwächsen stehen steigende Aufwendungen gegenüber. Zu nennen sind insbesondere Personalaufwendungen, Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie Transferaufwendungen. Zu Letzteren zählen die allgemeine Kreisumlage und die Leistungen im Rahmen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Jahresergebnisse je Einwohner der Stadt Oelde bewegen sich in einer beachtlichen Bandbreite zwischen - 149 Euro in 2015 und 239 Euro in 2018. Die Resultate zeigen einen positiven

Trend mit anfänglich teils deutlichen Defiziten in 2014 und 2015 und anschließenden Überschüssen seit 2016. Dieser erfreuliche Trend basiert insbesondere auf der guten konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Hiervon profitieren die Stadt Oelde sowie die deutliche Mehrheit der Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Darüber hinaus hat die Stadt Oelde sachgerecht und geboten den Hebesatz der Grundsteuer B erhöht. Die hiermit verbundenen nachhaltigen Mehrerträge haben zur Verbesserung der Haushalts- und Finanzsituation erkennbar beigetragen und konnten den Gewerbesteuerausfall in 2015 sowie Aufwandssteigerungen zumindest teilweise kompensieren.

Die Stadt Oelde weist bei den einwohnerbezogenen Jahresergebnissen mit Ausnahme von 2015 jeweils bessere Kennzahlenwerte auf als die Mehrheit der Vergleichskommunen. In drei Jahren zählte Oelde zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Kennzahlenwerten.

Die Jahresergebnisse werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Diese Positionen sind zum einen abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Zum anderen können die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs und damit die Jahresergebnisse schwanken, wenn einzelne Unternehmen hohe Nachzahlungen leisten oder diese hohen Beträge zu erstatten sind. Des Weiteren können Sondereffekte und die Solidarumlage die strukturelle Haushaltsituation 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 2019, 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 2015 bis 2019 eingerechnet. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2019 wesentlich beeinflusst haben. Hierzu zählen insbesondere deutliche höhere Erträge aus Grundstücksverkäufen und Rückstellungsaufhebungen. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als strukturelles Ergebnis. Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2019“

Oelde	
Jahresergebnis	1.370
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich und Solidaritätsumlage nach Stärkungspaktgesetz	24.532
Bereinigungen Sondereffekte	814
= bereinigtes Jahresergebnis	-23.976
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	23.127
= strukturelles Ergebnis	-849

Das strukturelle Ergebnis 2019 fällt mit einem Defizit von rund 0,8 Mio. Euro deutlich schlechter aus als das tatsächliche Jahresergebnis, das zudem einen Überschuss aufweist. Für diese Ab-

weichung sind maßgeblich die überdurchschnittlichen Erträge aus der Einheitslastenabrechnung und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer verantwortlich. Zudem haben die Sondereffekte das Jahresergebnis 2019 erkennbar positiv beeinflusst.

Das strukturelle Ergebnis bekräftigt zudem, dass die Verbesserung der Jahresergebnisse der Stadt im Wesentlichen auf die positive konjunkturelle Lage zurückzuführen ist. Es besteht weiterhin ein strukturelles Defizit. Inwieweit sich das strukturelle Ergebnis weiter verbessert, bleibt kritisch zu begleiten. Es ist zu erwarten, dass durch die anstehenden finanziellen Kompensationsleistungen die fiskalischen Belastungen aus der Corona-Pandemie erkennbar abgefedert werden. Das ganze Ausmaß und die zeitliche Dauer der Belastungen der kommunalen Haushalte kann aktuell allenfalls vorsichtig prognostiziert werden. Die aktuellen Steuerschätzungen zeigen die Herausforderungen für die Kommunen in den nächsten Jahren.

In diesem Kontext sind die allgemeinen Deckungsmittel von Bedeutung. Sie dienen als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Ertragskraft der Kommune. Die gpaNRW versteht hierunter die Realsteuereinnahmen, die Gemeinschaftssteuern, die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge, die Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsgesetz sowie die Schlüsselzuweisungen. Die Ertragskraft von Oelde ist im Betrachtungszeitraum bis 2015 relativ konstant und in der Folge bis 2018 auf rund 1.840 Euro je Einwohner kontinuierlich gestiegen. 2019 sind es rund 1.730 Euro je Einwohner. Die Stadt Oelde profitiert hierbei insbesondere von der guten konjunkturellen Entwicklung mit steigenden Erträgen aus der Gewerbesteuer sowie den Anteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer. Zudem ist die Schlüsselzahl der Stadt Oelde für den Anteil an der Einkommensteuer ab 2018 um 3,8 Prozent gestiegen. In diesem Kontext ist zu berücksichtigen, dass die Stadt Oelde seit 2011 abundant ist und im Gegensatz zu den meisten Kommunen keine Schlüsselzuweisungen nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) erhält.

Diese positive Entwicklung und das gute Ertragsniveau der Stadt Oelde spiegeln sich grundsätzlich in den Positionierungen im interkommunalen Vergleich wider. Mit Ausnahme von 2015 und 2016 hat Oelde höhere Kennzahlenwerte als die meisten Vergleichskommunen. 2018 zählt die Stadt zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten allgemeinen Deckungsmitteln. Hierfür sind die einwohnerbezogenen überdurchschnittlichen Erträge aus der Gewerbesteuer und Einkommensteuer ursächlich. Bei der Gewerbesteuer hat Oelde vielfach höherer Erträge als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

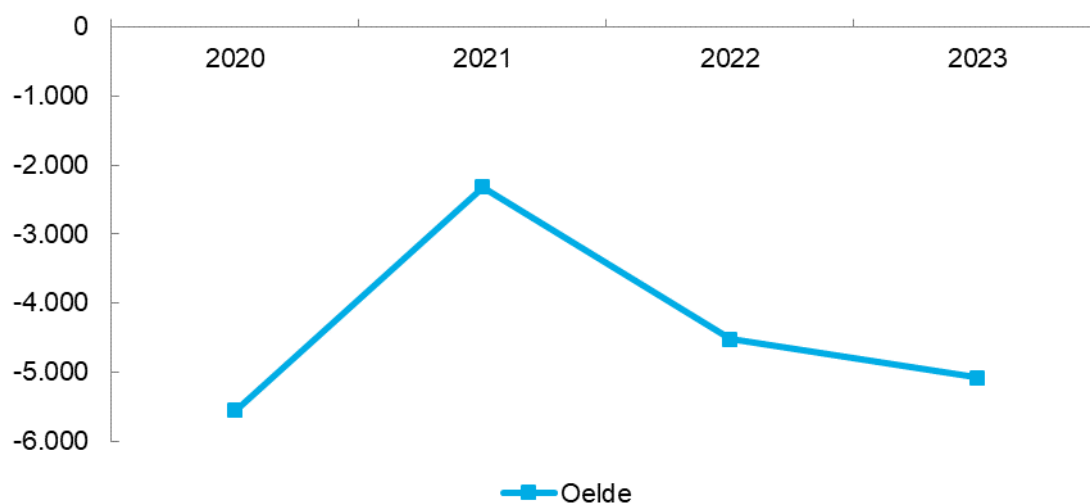
1.3.3 Plan-Ergebnisse

→ Feststellung

Die Stadt Oelde plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020 jeweils negative Jahresergebnisse. Der Haushalt ist insbesondere von der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Diese betrifft insbesondere die Einkommensteuer und die Gewerbesteuer. Der Haushalt unterliegt allgemeinen Risiken. Zudem sieht die gpaNRW punktuell zusätzliche Risiken in der Planung.

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 Oelde in Tausend Euro 2020 bis 2023



Die **Stadt Oelde** plant nach dem Haushaltsplan 2020 für 2023 ein Defizit von 5,1 Mio. Euro.

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 2019 und Plan-Ergebnis 2023 - wesentliche Veränderungen

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Tausend Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuern	21.852 (22.160)	20.500	-1.352 (-1.660)	-1,6 (-1,9)
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	15.844 (14.252)	18.031	2.187 (3.779)	3,3 (6,1)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	3.450 (2.741)	3.262	-188 (521)	-1,4 (4,5)
Ausgleichsleistungen	1.126 (1.314)	1.514	388 (200)	7,7 (3,6)
Zuwendungen und allgemeine Umlagen (ohne Finanzausgleich)	10.902	9.937	-965	-2,3
Erstattung aus der Einheitslastenabrechnung	2.264 (1.382)	0	-2.264 (-1.382)	-100 -100
Privatrechtliche Leistungsentgelte	2.613 (1.427)	1.156	-1.457 (-271)	-18,4 (-5,1)
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	3.191	2.734	-457	-3,8
Sonstige ordentliche Erträge	2.953 (2.608)	2.165	-788 (-443)	-7,5 (-3,7)

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Tausend Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	19.180 (18.362)	20.445	1.265 (2.083)	1,6 (2,7)
Versorgungsaufwendungen	1.927 (2.029)	1.589	-338 (-440)	-4,7 (5,9)
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	15.483	17.908	2.425	3,7
Bilanzielle Abschreibungen	8.556	7.180	-1.376	-4,3
Steuerbeteiligungen	3.337 (3.651)	1.742	-1.595 (-1.909)	-15,0 (-16,9)
Allgemeine Kreisumlage	16.667 (15.071)	15.178	-1.489 (107)	-2,3 (0,2)
Transferaufwendungen (ohne Finanzausgleich)	15.407	18.396	2.989	4,5
Sonstige ordentliche Aufwendungen	3.463	3.162	-301	-2,2
Zinsen und Sonstige Finanzaufwendungen	1.236	1.850	614	10,6

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019 ergänzt sowie Sondereffekte herausgerechnet

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 beziehungsweise Chancen. Diese bezieht sie in die Bewertung der Plan-Ergebnisse ein.

Erträge

Die Planung der **Gewerbsteuer** ist in Oelde wie in den meisten Kommunen mit zahlreichen Unwägbarkeiten verbunden (konjunkturelle und gesamtwirtschaftliche Entwicklung, örtliche Situation der Gewerbesteuerpflichtigen sowie die aktuellen Auswirkungen der Corona-Pandemie). Der Durchschnittswert der Gewerbsteuer von 22,2 Mio. Euro ist das Resultat des geringeren Ertrags in 2015 und der insbesondere in 2017 und 2018 deutlich gestiegenen Erträge. Diese resultieren auskunftsgemäß aus überdurchschnittlichen Nachzahlungen aus Vorjahren. Nach dem aktuellen Jahresabschluss 2019 liegen die Erträge mit 21,9 Mio. Euro auf dem Niveau des Durchschnittswerts. Für 2020 sind ein geringeres Niveau 20,1 Mio. Euro und dann leichte Zugänge auf 20,5 Mio. Euro in 2023 kalkuliert. Hebesatzerhöhungen sind nicht geplant, trotz der Unterschreitung des fiktiven Hebesatzes nach dem GFG. Die Stadt bleibt mit dem Ansatz 2020

und den geplanten Zuwächsen bis 2023 unter den jährlichen Steigerungsraten und damit auch unter dem Gesamtanstieg des Orientierungsdaten-Erlasses des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW (MHKBG) vom 02. August 2019. Von daher ist ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko zu verneinen. Trotzdem verbleibt auch bei dieser tendenziell zurückhaltenden Planung ein allgemeines konjunkturelles Risiko bei dem Ansatz. Dieses gilt besonders im Hinblick auf die mindestens temporären Auswirkungen der Corona-Pandemie. Nach dem aktuellen Herbstfinanzstatusbericht 2020 wird diesbezüglich mit Gewerbesteuer ausfällen von etwa 5,1 Mio. Euro gerechnet.

Beim **Gemeindeanteil an der Einkommensteuer** ist die ab 2018 geltende Schlüsselzahl für Oelde um 3,8 Prozent gestiegen. Die Stadt hat für 2020 bis 2022 die Steigerungssätze der Orientierungsdaten weitgehend übernommen und für 2023 dagegen keinen weiteren Zuwachs kalkuliert. Nach dem bisherigen Stand vor der Corona-Pandemie konnte für die nächsten Jahre mit weiteren Steigerungen gerechnet werden. Dieses geben die bisherigen Orientierungsdaten und die Steuerschätzungen wieder. Eine Auswertung dieser Erträge der letzten 25 Jahre zeigt jedoch, dass in unregelmäßigen Abständen konjunkturell bedingte Einbrüche zu verzeichnen sind. Daher ist ein allgemeines, konjunkturelles Risiko bei den Planansätzen vorhanden. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist nicht erkennbar. Beim **Anteil an der Umsatzsteuer** ist die Schlüsselzahl ab 2018 deutlich um 8,1 Prozent gesunken. Mit erzielten rund 3,5 Mio. Euro werden die Erwartungen für 2019 erreicht. Für den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer wurde der Orientierungsdatenerlass aktualisiert³. Die Ansätze von 2020 nach 2023 liegen bis auf 2021 unterhalb der Orientierungsdaten, für 2023 hat die Stadt keinen Anstieg geplant. Vor diesem Hintergrund besteht wiederum ein allgemeines, jedoch kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko für diese Planansätze.

An **Ausgleichsleistungen** sind entsprechend den nachgereichten Unterlagen in 2019 tatsächlich 1,5 Mio. Euro vereinnahmt worden. Für die Jahre 2020 bis 2023 hat die Stadt in gleicher Höhe konstant 1,5 Mio. Euro geplant. Aufgrund dessen besteht für diese Position kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Der Rückgang bei den **Zuwendungen und allgemeinen Umlagen** um rund eine Mio. Euro setzt sich aus verschiedenen Bereichen zusammen und belastet die zukünftige Haushaltssituation. Es sind insbesondere die geplanten Rückgänge bei den Zuweisungen vom Land und Bund über 270.000 Euro und 290.000 Euro sowie von 450.000 Euro aus der Auflösung von Sonderposten aus Landeszuwendungen. Die Stadt Oelde wird nach ihren Planungen auch zukünftig abundant sein und weiterhin keine Schlüsselzuweisungen erhalten. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko für die Planansätze ist insbesondere aufgrund der kalkulierten Ertragsrückgänge nicht erkennbar. Die Stadt Oelde kritisiert, dass sie aufgrund ihrer Abundanz keine oder geringere Zuwendungen aus Förderprogrammen erhält als viele Vergleichskommunen.

Die **Abrechnung der Einheitslasten** endet 2021. Die Stadt hat ab 2022 keine Erträge geplant. Damit bleiben die bisher erhaltenen Erstattungsbeträge aus und erschweren insoweit den Haushaltsausgleich beziehungsweise tragen zum geplanten Defizit wesentlich bei. Dieses wird jedoch durch den Wegfall der Gewerbesteuerumlage Fonds Deutsche Einheit und damit sinkenden Steuerbeteiligungsaufwendungen grundsätzlich kompensiert.

³ siehe Schnellbrief 25/2020 Städte- und Gemeindebund vom 30. Januar 2020

Der Rückgang der **privatrechtlichen Leistungsentgelte** betrifft maßgeblich den Verkauf von Gewerbe- und Wohnbaugrundstücken aus dem Vorratsvermögen. Im Jahr 2019 sowie im Vorjahr hat die Stadt erheblich höhere Erlöse als zuvor erzielt. Diese überdurchschnittlichen Mehrerlöse sind als Sondereffekte beim strukturellen Ergebnis bereinigt worden. Zudem erwartet die Stadt geringere Miet- und Pächterträge. Es ist bei den privatrechtlichen Leistungsentgelten kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko erkennbar. Jedoch bestehen auch Chancen, höhere als die geplanten Erträge aus der Grundstücksvermarktung zu erzielen. Dieses betrifft insbesondere die Wohnbauflächen, auch weil in Oelde die Stadt auskunftsgemäß als traditionell einziger Entwickler von größeren Wohnbaugebieten aktiv ist.

Die Verringerung bei den **Kostenerstattungen und -umlagen** beträgt rund 0,5 Mio. Euro. Die maßgeblichen Kostenerstattungen betreffen die Produktbereiche 01 Innere Verwaltung und 06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und gleichzeitig die von den Gemeinden beziehungsweise Gemeindeverbänden. Die Rückgänge beziehen sich insbesondere auf die Kostenerstattungen von anderen Jugendämtern und des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe bei den Hilfen zu Erziehung. Gleichzeitig werden höheren Aufwendungen in dem Bereich, insbesondere für Transferleistungen erwartet. Damit tragen die steigenden Belastungen zum geplanten Haushaltsdefizit bei. Es gibt keine Hinweise für ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Hinsichtlich weiterer Ausführungen verweisen wir auf den Teilbericht Hilfe zur Erziehung.

Die um 0,8 Mio. Euro geringeren **sonstigen ordentlichen Erträge** belasten das Erreichen des Haushaltsausgleiches. Bei diesen Positionen werden, wie ebenfalls in Oelde festgestellte Sondereffekte abgebildet, die üblicherweise zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung nicht oder nicht in dem Umfang bekannt sind. Dazu zählen teils stark schwankende Erträge aus der Auflösung oder Reduzierung von Rückstellungen, zum Beispiel Instandhaltungs-, Pensions- und Beihilferückstellungen. Letztere sind auch aufwandsseitig durch zum Teil deutlich variierende Zuführungen tangiert. Es gibt, auch wegen des deutlich geringen Gesamtvolumens, keine Hinweise auf ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko für das Jahr 2023.

Aufwendungen

Bei den **Personalaufwendungen** sind für 2020 die feststehenden sowie erwarteten Tarif- und Besoldungsabschlüsse sowie Personalaufstockungen von 11,7 Stellen einbezogen. Hiervon sind einzelne Stellen zeitlich befristet, so dass für diese nicht bis Ende 2023 Aufwendungen entstehen werden. Die durchgängig geplanten Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen liegen annähernd auf dem Niveau des Durchschnitts der Jahresabschlüsse. Bei den wesentlichen Aufwandspositionen hat die Stadt von 2021 bis 2023 grundsätzlich die Orientierungsdaten von jährlich 1,0 Prozent übernommen. Hierbei handelt es sich um Zielwerte, die nur unter der Anwendung von Konsolidierungsmaßnahmen zu erreichen sind. Das bestätigen auch die Prognosen der kommunalen Spitzenverbände für die Kommunalfinanzen bis 2022 sowie die aktuellen Tarifabschlüsse. In der Gesamtbetrachtung erscheinen damit die Plandaten zu optimistisch, so dass ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko besteht.

Bei den **Versorgungsaufwendungen** prognostiziert die Stadt nach dem aktuellen Finanzstatusbericht für den Jahresabschluss 2020 ein Ergebnis auf dem Niveau des gesunkenen Planwertes von 1,5 Mio. Euro. Es sind bis 2023 keine Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen veranschlagt. Nach den Jahresabschlüssen ergeben sich jedoch hierfür jährliche Aufwendungen zwischen rund 70.000 Euro und 480.000 Euro und somit im Mittel von etwa

260.000 Euro. Zugleich sind Erträge aus Rückstellungsaufösungen aufwandsmindernd eingetreten. Auch wenn diese zukünftig nicht veranschlagt sind, sind insbesondere durch Rückstellungszuführungen höhere als die geplanten Versorgungsaufwendungen nicht auszuschließen. Nach der Auskunft der Stadt sind für die mittelfristige Planung die Heubeck-Tabelle und die Vorausberechnungen bis 2023 ausgewertet worden. Aufgrund dessen hat die Stadt dann keine Zuführungen geplant.

Die Aufwendungen für **Sach- und Dienstleistungen** sind nach den Jahresabschlüssen von 2013 nach 2019 deutlich von 13,2 Mio. Euro auf 15,5 Mio. Euro angestiegen. 2018 ist die höchste Summe von 16,3 Mio. Euro zu verzeichnen. Nach dem Haushaltsplan sind für 2020 ein deutlich höheres Volumen von 18,9 Mio. Euro und danach Rückgänge auf dann 17,9 Mio. Euro geplant. Bei den volumenträchtigen Positionen, insbesondere für die Instandhaltung, Unterhaltung und Bewirtschaftung des Immobilienvermögens sowie für die Instandhaltung des Infrastrukturvermögens sind gegenüber 2019 bis 2023 jeweils deutlich höhere Ansätze geplant. Deshalb ist bei diesen Positionen und damit auch beim Gesamtvolumen der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko erkennbar.

Der geplante Rückgang bei den **bilanziellen Abschreibungen** von 1,4 Mio. Euro betrifft maßgeblich die Verkehrsflächen (Straßen, Wege, Plätze) mit allein 1,1 Mio. Euro. Im Jahresabschluss 2019 betragen die Abschreibungen hierfür 2,7 Mio. Euro. Für 2020 sind dann lediglich noch 1,6 Mio. Euro und damit 40 Prozent weniger geplant. Für die Folgejahre hat die Stadt konstante Beträge angesetzt. Nach den Ausführungen der Stadt im Haushaltsplan 2020 werden Ende 2019 „eine große Anzahl von Anlagegütern in 2019 vollständig abgeschrieben sein und für diese kein Abschreibungsaufwand mehr entstehen“. Entsprechend den nachvollziehbaren Auswertungen handelt es sich um mehr als 400 Anlagenabschnitte, für die noch in 2019 Abschreibungen von fast 1,1 Mio. Euro anfallen. Diesbezüglich verweisen wir auf den Berichtsteil Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen. Ein weiterer geplanter Rückgang um 440.000 Euro und damit um zwei Drittel bis 2023 betrifft die Betriebs- und Geschäftsausstattung. Dieser wird durch steigende Abschreibungsaufwendungen im Planungsbereich für neue Anlagengüter weitgehend kompensiert. In der Gesamtbetrachtung ist in den Plandaten ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko nicht festzustellen.

Die **Steuerbeteiligungen** entwickeln sich grundsätzlich entsprechend der geplanten Gewerbesteuer im Referenzzeitraum und den für die Umlagen anzuwendenden Vervielfältigern. Der Wegfall der Erhöhungszahl ab 2020 ist bei der Planung berücksichtigt und bedeutet eine nennenswerte Haushaltsentlastung. Die Ansätze sind grundsätzlich nachvollziehbar und insbesondere für das Jahr 2023 ohne allgemeines als auch zusätzliches Risiko.

Bei der **allgemeinen Kreisumlage** sind für die Jahre 2020 bis 2023 konstante Beträge von 15,2 Mio. Euro angesetzt. Die für 2020 zu zahlende Umlage entspricht dem Planansatz. Nach den Planungen kalkuliert die Stadt jedoch auch eine steigende Steuerkraft, insbesondere bedingt durch wachsende Einkommensteuererträge. Dagegen sind für 2021 bis 2023 keine jährlichen Steigerungen bei der allgemeinen Kreisumlage eingeplant. Der Kreis Warendorf erwartet jedoch nach seinem Haushaltsplan 2020 bis 2023 jährlich steigende Erträge. Er kalkuliert prozentuale Zuwächse zwischen 2,5 Prozent und 4,4 Prozent jährlich. Daher erscheinen die Ansätze der Stadt für die allgemeine Kreisumlage für das letzte Planjahr 2023 zu gering. Somit ist ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko bei dieser Umlageposition zu bejahen. Die gpaNRW hat in dieser Betrachtung einen unveränderten Anteil der Stadt Oelde an der Steuerkraft der Kommunen im Kreis Warendorf unterstellt. Die Stadt beobachtet auskunftsgemäß die

Entwicklung und Verschiebung der Steuerkraft bei den kreisangehörigen Kommunen und weist auf einen zuletzt sinkenden Anteil der Stadt Oelde hin.

Die verbleibenden **Transferaufwendungen** steigen erheblich um 3,0 Mio. Euro. Hierunter fallen maßgeblich die Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke sowie Sozialtransferaufwendungen. Insoweit ist der Produktbereich 06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und dessen Planung für den Aufwandsanstieg primär verantwortlich. Hier verweisen wir wiederum auf den Teilbericht Hilfe zur Erziehung. Zudem ist die Entwicklung bei den Kindertageseinrichtungen für den Aufwandsanstieg mitverantwortlich. Hier sind vorrangig die Weiterleitung der Betriebskostenzuschüsse zu nennen. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist bei dem Produktbereich 06 und damit auch für das Gesamtvolumen der verbleibenden Transferaufwendungen nicht festzustellen.

Der Rückgang bei den **sonstigen ordentlichen Aufwendungen** beträgt 0,3 Mio. Euro. Er betrifft insbesondere nachvollziehbar nicht geplante Verluste aus dem Abgang vom Sachanlagevermögen sowie Zuführungen im Bereich Kinderbildungsgesetz (Kibiz), die in 2019 erheblich höher ausgefallen sind als in den Vorjahren. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist aus den bis 2023 sinkenden Aufwendungen jedoch nicht zwangsläufig abzuleiten.

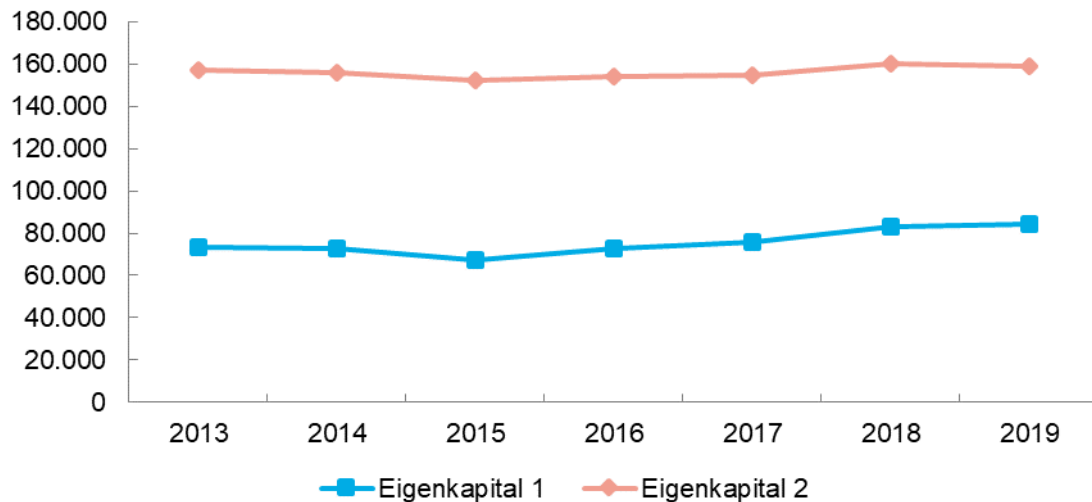
Bei den **Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen** geht die Stadt Oelde, wie die Mehrheit der Kommunen, weiterhin von einem niedrigen Zinsniveau aus. Dieses betrifft die Liquiditäts- und Investitionskredite. Die geplanten, deutlich um rund 50 Prozent steigenden Zinsaufwendungen beruhen auf den beabsichtigten erheblichen Kreditaufnahmen in den kommenden Jahren. Alleine für 2020 sind Kreditaufnahmen von 27,8 Mio. Euro geplant, bis 2023 sind es insgesamt 37,1 Mio. Euro. Sie dienen zur Finanzierung des Ankaufs und der Erschließung von Gewerbe- und Wohnbaugebieten sowie weiterer Investitionen. Gleichzeitig sind Sondertilgungen aus den Grundstücksveräußerungserlösen geplant. Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten. Dieses betrifft das grundsätzlich bestehende Zinsänderungsrisiko sowie die Vermarktungsentwicklung, die vermutlich auch durch die Corona-Pandemie mindestens temporär beeinflusst wird. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist hieraus, auch wegen den deutlich steigenden Planansätzen, nicht abzuleiten.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Oelde verfügt im Vergleichszeitraum mit Ausnahme von 2019 über eine interkommunal überdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Entgegen den fast durchgängig geplanten Defiziten hat die Stadt nach den Jahresabschlüssen mehrheitlich Überschüsse erwirtschaften können. Hierdurch konnte wieder Eigenkapital aufgebaut werden. Bei der Konzernbetrachtung weist die Stadt Oelde nach den Gesamtabschlüssen ein heterogenes Bild mit teils über- und unterdurchschnittlichen Kennzahlenwerten auf.

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 Oelde in Tausend Euro 2013 bis 2019



Nach der Eröffnungsbilanz 2008 beträgt das Eigenkapital 1 der **Stadt Oelde** 97,5 Mio. Euro. Dieses bildet zusammen mit den Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge das Eigenkapital 2 mit 180,1 Mio. Euro. Durch die überwiegenden und teils deutlichen Jahresdefizite hat sich das Eigenkapital in den Folgejahren dann um 24,1 Prozent beziehungsweise 12,4 Prozent wesentlich verringert.

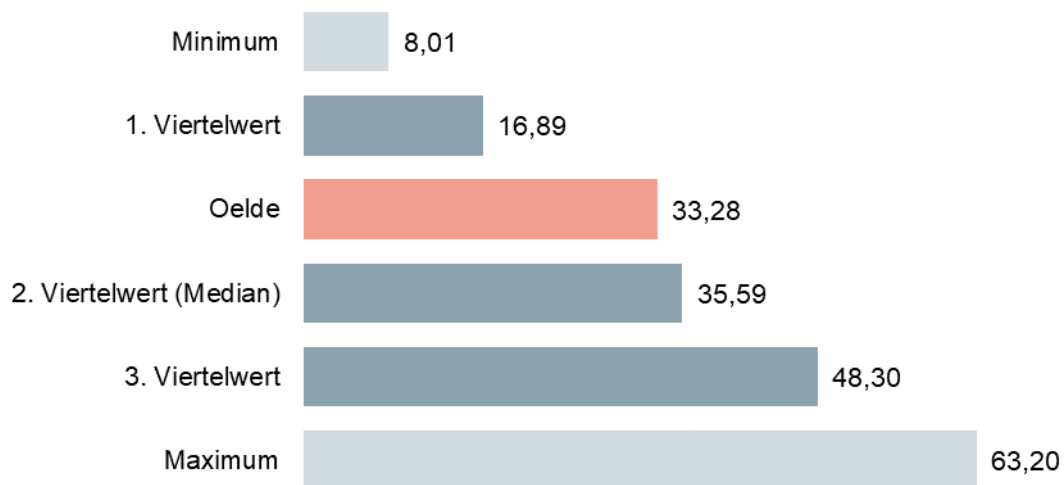
Zu Beginn des Betrachtungszeitraums 2013 beläuft sich das Eigenkapital 1 auf 73,9 Mio. Euro und das Eigenkapital 2 auf 157,8 Mio. Euro. Von 2013 bis 2019 hat Oelde in fünf der sieben Jahre Überschüsse erwirtschaftet. Hierdurch hat die Stadt es geschafft, den Eigenkapitalverzehr seit der NKF-Umstellung zu stoppen und ab 2016 wieder Eigenkapital aufzubauen. Damit konnte das Eigenkapital im Betrachtungszeitraum deutlich um 10,6 Mio. Euro gesteigert werden. Ende 2019 hat es ein Volumen von 84,5 Mio. Euro erreicht.

Dagegen hat sich das Eigenkapital 2 deutlich weniger erhöht. Ende 2019 beträgt es 158,9 Mio. Euro. Ursächlich hier ist, dass im Gegensatz zum Eigenkapital 1 die Sonderposten für die Zuwendungen um 1,2 Mio. Euro und die für die Beiträge sogar um 9,3 Mio. Euro gesunken sind.

In diesem Kontext sind ebenfalls die erhaltenen Anzahlungen zu nennen. Sie bewegen sich bis 2018 in einer relativ moderaten Bandbreite zwischen 3,7 Mio. Euro und 6,7 Mio. Euro. Im Jahr 2019 sind sie beachtlich auf 11,5 Mio. Euro gestiegen. In den erhaltenen Anzahlungen sind insbesondere die noch nicht verwendeten Mittel der allgemeinen Investitionspauschale, des Förderprogramms „Gute Schule 2020“ sowie vereinnahmte Erschließungsbeiträge und Naturschutzbeiträge bilanziert. Der Anstieg in 2019 resultiert insbesondere aus der angesparten Investitionspauschale sowie aus Grundstücksverkäufen und den hierfür erhaltenen Erschließungs- und Naturschutzbeiträgen. Bei einer zweckentsprechenden und investiven Verwendung im Kernhaushalt erfolgt eine Zuführung zu den Sonderposten. Damit wird gleichzeitig das Eigenkapital 2 verbessert und zudem die Ergebnisrechnung durch die jährlichen Auflösungserträge entlastet. Den erhaltenen Anzahlungen von 11,5 Mio. Euro stehen zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2019 liquide Mittel von 10,1 Mio. Euro gegenüber. Somit kann die Stadt entsprechende Investitionen hieraus weitgehend finanzieren.

Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 5 dieses Teilberichtes.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Oelde weist in sechs Jahren des Vergleichszeitraums eine überdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung bezogen auf die Eigenkapitalquote 1 aus. Lediglich im aktuellen Vergleichsjahr 2019 hat Oelde eine geringere Eigenkapitalquote 1 als die Mehrheit der Vergleichskommunen.

Das grundsätzlich zufriedenstellende Resultat wird beim Vergleich des Eigenkapitals je Einwohner bestätigt. Oelde gehört bis auf das Jahr 2019 zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höheren Kennzahlenwerten.

Die Gründe hierfür sind auch in der Verschuldung des Kernhaushaltes zu finden. In diesem Kontext sind ebenfalls die Bilanzsumme sowie das korrespondierende Vermögen von Bedeutung. Die Bilanzsumme je Einwohner stellt sich interkommunal seit mehreren Jahren überdurchschnittlich dar. Gleiches gilt für das Umlauf- und Anlagevermögen. Die Schulen als der bei den Städten dominierende Teil des Immobilienvermögens sowie das Straßenvermögen inklusive Grund und Boden haben in Oelde geringere einwohnerbezogene Bilanzwerte als drei Viertel der Vergleichskommunen. Hierbei sind auch die Gemeindefläche und die Anzahl der Ortsteile nennenswerte Einflussfaktoren. Die Fläche von Oelde ist mit rund 103 qkm erhöht. Der Median der 129 mittleren kreisangehörigen Kommunen beträgt 72 qkm. Dagegen bedeuten lediglich vier Stadtteile interkommunal günstige Rahmenbedingungen für die Bereitstellung und Unterhaltung der gesamten kommunalen Infrastruktur. Die Bilanzwerte bei den Entwässerungs- und

Abwasserbeseitigungsanlagen der Stadt Oelde stellen sich relativ hoch dar, weil viele Kommunen dieses Vermögen aus dem Kernhaushalt ausgegliedert haben.

Bei der Eigenkapitalquote 1 auf Konzernebene weist Oelde ein differenziertes Bild auf. In jeweils der Hälfte der Vergleichsjahre liegt die Stadt über beziehungsweise unter dem zweiten Viertelwert (Median). Die Gesamteigenkapitalquote 1 ist durch die vom Kernhaushalt maßgeblich geprägten Jahresdefizite in 2014 und 2015 gesunken. Durch die in den Folgejahren erwirtschafteten Überschüsse sind die Kennzahlenwerte gestiegen und haben mit 31,70 Prozent in 2018 den höchsten Wert der Stadt im Betrachtungszeitraum erreicht.

Beim Eigenkapital 2 weist die Stadt Oelde in allen Vergleichsjahren überdurchschnittliche Positionierungen auf. Bei der Quote und dem einwohnerbezogenen Eigenkapital erreicht die Stadt in allen Jahren überdurchschnittliche, das heißt über dem Median liegende Resultate. In der Konzernbetrachtung sind die Ergebnisse der Gesamteigenkapitalquoten 1 und 2 fast deckungsgleich.

1.3.5 Schulden und Vermögen

→ Die Stadt Oelde hat bezogen auf den Kernhaushalt bis 2018 eine interkommunal unterdurchschnittliche Verschuldung. Aufgrund gestiegener erhaltener Anzahlungen ist die Verschuldung in 2019 erhöht. In der Konzernbetrachtung weist Oelde nach den Gesamtabschlüssen niedrigere Schulden und Verbindlichkeiten auf als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Nach dem Haushaltsplan 2020 beabsichtigt die Stadt bis Ende 2023 eine erhebliche Nettoneuverschuldung bei den Investitionskrediten von 37,1 Mio. Euro. Das bedeutet mehr als eine Verdoppelung der Ende 2019 bestehenden Kreditverbindlichkeiten.

→ Feststellung

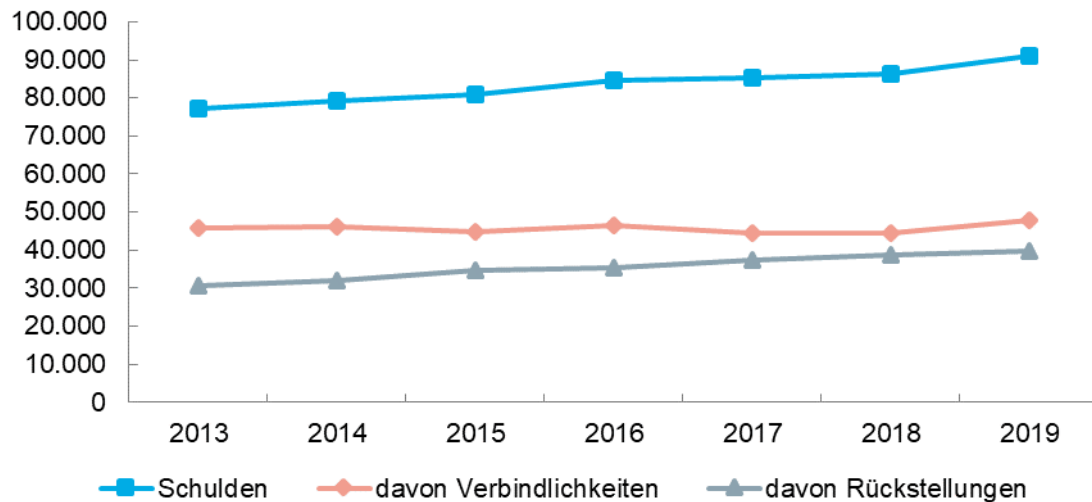
Die Altersstruktur des Gebäude- und Verkehrsflächenvermögens zeigt ein nicht zufriedenstellendes Bild. Viele Gebäude sowie Straßen und Wirtschaftswege haben bereits mehr als 60 Prozent der angestrebten Nutzungsdauer überschritten. Dagegen weisen die Abwasserkanäle eine günstige Altersstruktur auf. Mit den geplanten Investitionsmaßnahmen wird sich die Altersstruktur grundsätzlich verbessern.

→ Die Stadt Oelde verfügt auch aufgrund der positiven konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung durchgängig über eine ausreichende und teils sehr gute Selbstfinanzierungskraft. Zusammen mit den deutlichen eigenen Liquiditätsbeständen ist die Stadt im Betrachtungszeitraum nur temporär und unterjährig auf externe Liquiditätskredite angewiesen. Damit sind keine entsprechenden Verbindlichkeiten in den Jahresabschlüssen bilanziert. Es bleibt abzuwarten, welche Auswirkungen die Corona-Pandemie auf die geplanten, bereits negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit haben wird.

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 Gebührenausschlag. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, bezieht die gpaNRW die Schulden aus dem Gesamtabschluss ein.

Schulden Stadt Oelde in Tausend Euro 2013 bis 2019



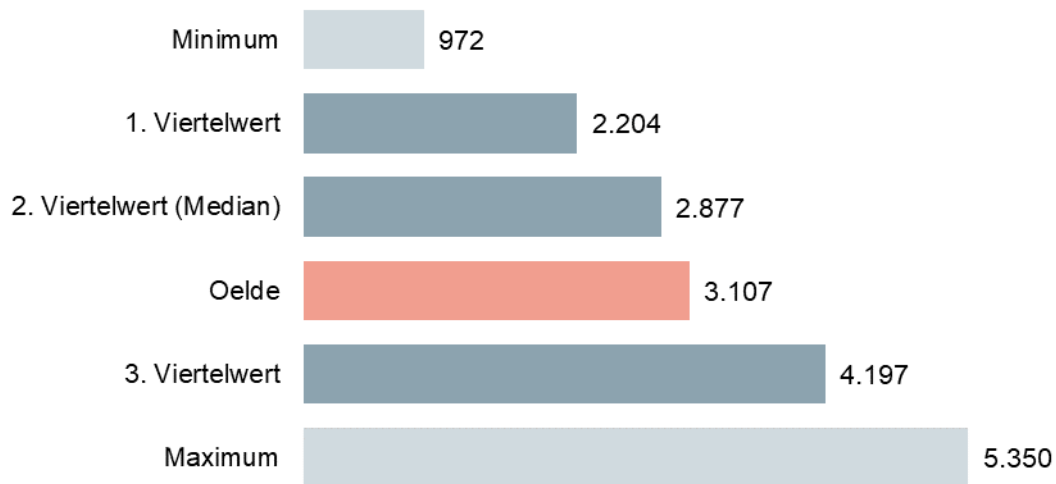
Die Schulden haben sich im Betrachtungszeitraum deutlich um 13,8 Mio. Euro auf 91,1 Mio. Euro erhöht. Ursächlich hierfür sind maßgeblich die um 9,3 Mio. Euro gestiegenen Rückstellungen, davon entfallen allein auf die Pensionsrückstellungen 8,5 Mio. Euro. Bei den meisten Kommunen sind ebenfalls deutlich steigende Pensionsrückstellungen festzustellen. Die Rückstellungen haben mit zuletzt 47,9 Mio. Euro einen Anteil von 52,6 Prozent an den Schulden. Die Verbindlichkeiten zeigen bis 2018 eine moderat schwankende Entwicklung. Der erkennbare Anstieg in 2019 resultiert primär aus den um 4,7 Mio. Euro gestiegenen erhaltenen Anzahlungen. Dagegen hat die Stadt nach 2014 die Verbindlichkeiten für Investitionskredite bis 2019 kontinuierlich abgebaut. Ende 2019 betragen sie 31,5 Mio. Euro. Hierbei praktiziert die Stadt neben einem Kreditverzicht ebenfalls Sondertilgungen, zuletzt 2019 mit der vorzeitigen Ablösung eines Darlehens von 2,0 Mio. Euro. Nach dem Haushaltsplan und den Angaben der Stadt ist auch für 2020 eine Sondertilgung vorgesehen. Erfreulicherweise ist die Stadt im Betrachtungszeitraum weitgehend nicht auf Liquiditätskredite angewiesen. Vereinzelt sind unterjährige Liquiditätskredite aufgenommen und im selben Jahr getilgt worden, so dass keine entsprechenden Verbindlichkeiten zu bilanzieren waren.

In diesem Kontext ist nochmals darzulegen, dass der Abwasserbereich, dessen Investitionen generell anteilig kreditfinanziert werden, im Gegensatz zur Mehrheit der Vergleichskommunen bei der Stadt Oelde im Kernhaushalt geführt wird.

Zu dem Schuldenanstieg haben darüber hinaus die um 2,5 Mio. Euro auf 3,4 Mio. Euro angewachsenen Sonderposten für den Gebührenausschlag beigetragen. Es handelt sich maßgeblich um den Bestand für die kostenrechnende Einrichtung Stadtentwässerung (Abwasserbeseitigung), gefolgt von der Abfallentsorgung. In diesen Kontext bleibt auf die gesetzlichen Regelungen nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG) zum Ausgleich von Über- und Unterdeckung hinzuweisen. § 6 Abs. 2 KAG bestimmt, dass Kostenüberdeckungen aus den abgelaufenen Kalkulationszeiträumen innerhalb der nächsten vier Jahre auszugleichen sind. Unterdeckungen sollen in diesem Zeitraum ausgeglichen werden. Es handelt sich nach der Rechtsprechung des OVG NRW um die tatsächlichen, in der Ist-Rechnung festgestellten Überdeckungen. Zudem hat der Ausgleich faktisch zu erfolgen. Ein geplanter und letztendlich nicht erforderlich gewordener Ausgleich ist nicht ausreichend.

Die Haushaltsplanung zeigt für die Jahre 2020 und 2021 im Vergleich zu den Jahresabschlüssen und den Folgejahren 2022 und 2023 erheblich höhere Investitionsvolumina von 35,0 Mio. Euro und 22,2 Mio. Euro. Hierzu zählen der Bau einer Dreifachsporthalle sowie der Grunderwerb von landwirtschaftlichen Flächen zur Schaffung neuer Wohnbaugebiete und Erweiterung des Gewerbegebietes A2. Das Gesamtinvestitionsvolumen für die Flächenentwicklung wird mit über zehn Mio. Euro beziffert. Die Finanzierung der gesamten Investitionen beziehungsweise die Vorfinanzierung der Flächenentwicklung ist aufgrund der Größenordnung nachvollziehbar nur anteilig über Investitionszuwendungen, entsprechende Beiträge und die eigene Liquidität zu realisieren. Daraus resultiert gleichzeitig ein beachtlicher Investitionskreditbedarf von 27,8 Mio. Euro in 2020 und 12,9 Mio. Euro in 2021. Die Folge ist ein erheblicher Schuldenanstieg. Die Stadt erwartet mit den Vermarktungserlösen aus der Baulandentwicklung eine vollständige Refinanzierung dieser Investitionen. Insoweit sind Sondertilgungen geplant, um die neuen Investitionskredite und damit die Schulden zeitnah wieder zu verringern. Sofern alle geplanten Investitionsmaßnahmen, Kreditaufnahmen sowie Tilgungen vorgenommen werden, steigen die Investitionskreditverbindlichkeiten bis Ende 2023 um 37,1 Mio. Euro beziehungsweise etwa 1.270 Euro je Einwohner. Das bedeutet innerhalb von vier Jahren mehr als eine Verdoppelung der Ende 2019 bestehenden Investitionskreditverbindlichkeiten von 31,5 Mio. Euro. Dieses Ausmaß ist kritisch zu bewerten.

Schulden je Einwohner in Euro 2019



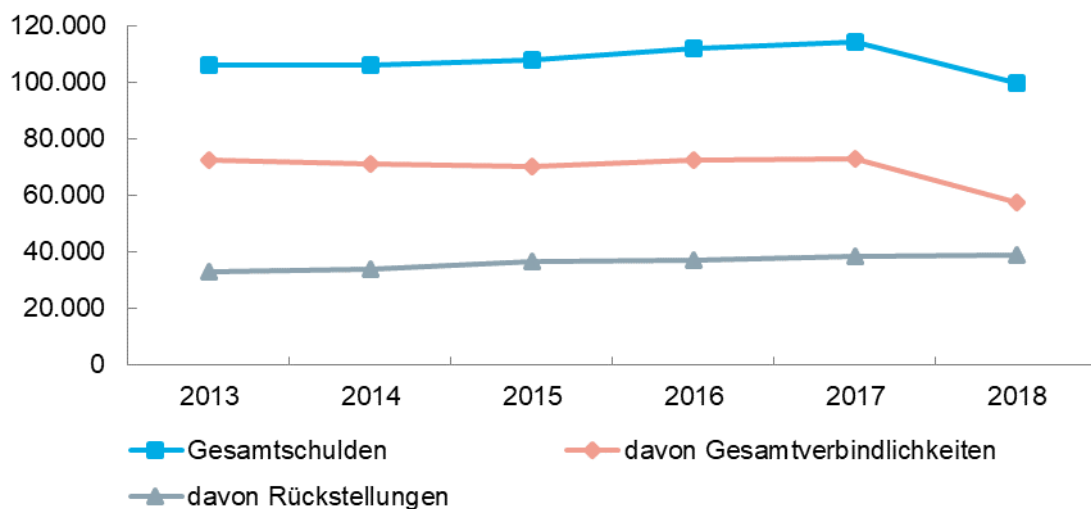
In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Oelde weist im Vergleichszeitraum bis 2018 eine interkommunal niedrigere, das heißt eine unter dem Median liegende Verschuldung auf. Aufgrund der deutlich gestiegenen erhaltenen Anzahlungen ergibt sich aktuell in 2019 eine erhöhte Verschuldung für die Stadt Oelde. Nach den Planungen wird diese deutlich steigen.

In diesem Kontext ist nochmals darzulegen, dass der Ausgliederungsgrad bei der Stadt Oelde interkommunal vergleichsweise gering ist. Das Straßennetz, der städtische Immobilienbestand sowie das Kanalnetz sind im Kernhaushalt bilanziert. Es handelt sich um die volumenträchtigsten Teile des Anlagevermögens mit entsprechenden Investitionen. Diese werden bei den Kommunen häufig anteilig kreditfinanziert.

Gesamtschulden Stadt Oelde in Tausend Euro 2013 bis 2018

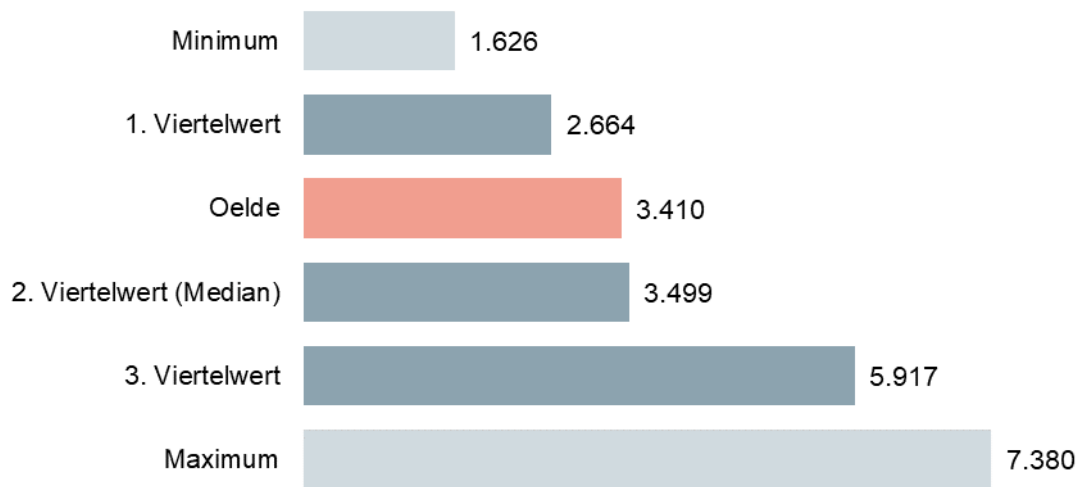


Die Gesamtschulden sind von 2013 nach 2017 fast kontinuierlich um 8,2 Mio. Euro auf 114,5 Mio. Euro gestiegen. Hier spiegelt sich die Entwicklung der Rückstellungen, maßgeblich der Pensionsrückstellungen, aus dem Kernhaushalt wider. Deren Anteil liegt jeweils über 90 Prozent der gesamtstädtischen Rückstellungen. Diese haben sich im Betrachtungszeitraum von 32,7 Mio. Euro stetig auf zuletzt 38,7 Mio. Euro erhöht.

Der offenkundige Rückgang der Gesamtverbindlichkeiten und damit auch der Gesamtschulden um jeweils rund 15,0 Mio. Euro in 2018 resultiert aus der Veränderung der Konzernstruktur. Bis Ende 2017 ist die Stadt Oelde über die WBO Wirtschafts- und Bäderbetrieb Oelde GmbH mit rund 75 Prozent an der Energieversorgung Oelde GmbH (EVO GmbH) beteiligt. Diese zählt bis damit zum Vollkonsolidierungskreis. Sie ist dann 2018 mit der Stadtwerke ETO GmbH & Co. KG verschmolzen und anschließend in Stadtwerke Ostmünsterland GmbH & Co. KG umfirmiert. Die WBO Wirtschafts- und Bäderbetrieb Oelde GmbH ist hieran nunmehr mit 22,3 Prozent beteiligt. Damit ist diese Beteiligung als voll zu konsolidierender Aufgabenbereich entfallen.

Es verbleiben seitdem noch die WBO Wirtschafts- und Bäderbetrieb Oelde GmbH und das Sondervermögen Forum Oelde. Die Stadtwerke Ostmünsterland GmbH & Co. KG zählen jetzt als assoziierte Aufgabenbereiche. Hinsichtlich weiterer Ausführungen verweisen wir auf den Teilbericht Beteiligungen.

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2018



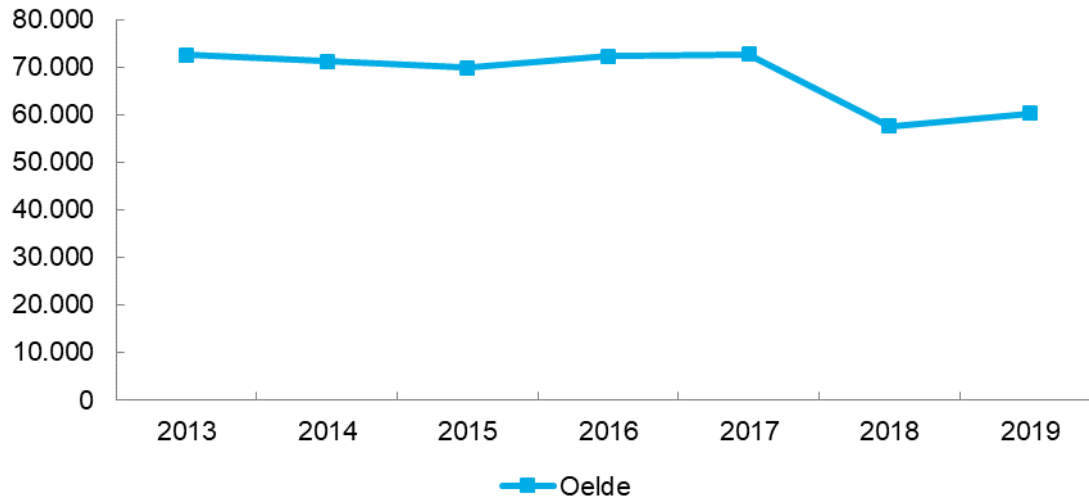
In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen.



Die einwohnerbezogenen Gesamtschulden sind in Oelde von anfänglich 3.668 Euro auf 3.912 Euro in 2017 gestiegen. Durch die Konzernumstrukturierung ab 2018 ist die Gesamtverschuldung um rund 13,0 Prozent gesunken. Daraus ergibt sich beim nachfolgenden interkommunalen Vergleich der Gesamtschulden für die Stadt Oelde jedoch keine Veränderung bei der Zuordnung zu den Viertelwerten. Die Stadt zeigt im gesamten Vergleichszeitraum eine interkommunal unterdurchschnittliche Verschuldung. Oelde liegt jeweils im zweiten Viertel unter dem Median.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Stadt Oelde in Tausend Euro 2013 bis 2019



Die Stadt Oelde hat auch im interkommunalen Vergleich erfreulicherweise bereits bis zum Jahr 2018 Gesamtabschlüsse aufgestellt. Daher konnte die gpaNRW hieraus die Gesamtverbindlichkeiten ab 2013 verwenden. Für das Jahr 2019 stellt die Stadt keinen Gesamtabschluss auf, weil sie die gesetzlichen Befreiungstatbestände nach § 116a GO NRW erfüllt. In diesen Fällen sowie bei bisher nicht aufgestellten Gesamtabschlüssen saldiert die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen. Wir haben für 2019 neben dem Kernhaushalt die WBO Wirtschafts- und Bäderbetrieb Oelde GmbH sowie das Sondervermögen Forum Oelde berücksichtigt. Soweit von anderen Kommunen nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Oelde bewegen sich bis 2017 zwischen 70,0 Mio. Euro und 72,7 Mio. Euro und liegen somit auf einem relativ gleichbleibenden Niveau. Der Rückgang in 2018 auf 57,6 Mio. Euro resultiert maßgeblich aus der Konzernneustrukturierung im Bereich der Strom- und Gasversorgung und dem Wegfall der Vollkonsolidierung der Energieversorgung Oelde GmbH (EVO GmbH). Für das Jahr 2019 ermitteln sich Gesamtverbindlichkeiten von etwa 60,3 Mio. Euro. Die Zunahme gegenüber dem Vorjahr resultierte maßgeblich aus den im Kernhaushalt um 3,4 Mio. Euro gestiegenen Verbindlichkeiten.

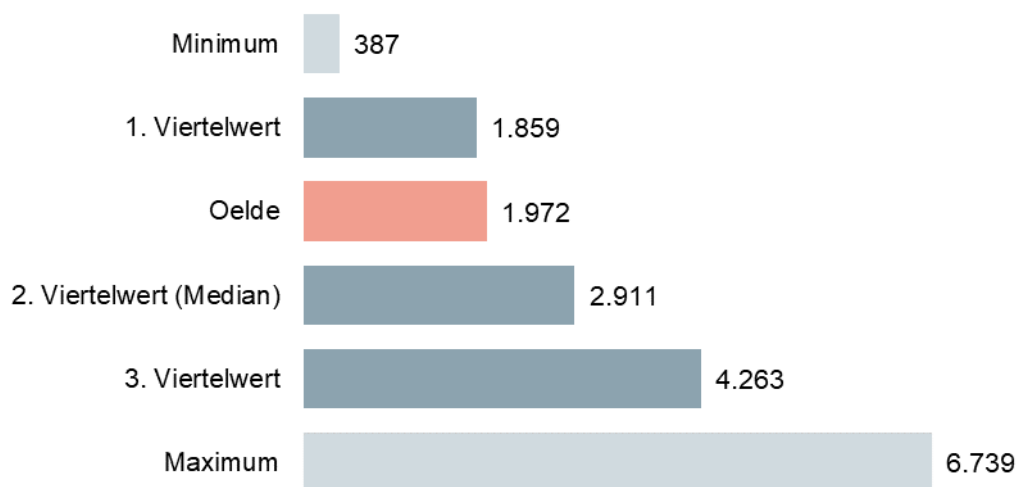
Die Zusammensetzung der Gesamtverbindlichkeiten und deren Ursprung aus den Konzernbereichen werden bei den Kommunen maßgeblich vom Kernhaushalt geprägt. Dieses gilt ebenfalls für die Stadt Oelde, insbesondere vor dem Hintergrund des geringeren Ausgliederungsgrades beim originären kommunalen Immobilien- und Infrastrukturvermögen. Der Gebäudebestand sowie das Straßen- als auch Kanalnetz werden im Kernhaushalt geführt, so dass dort auch die Kreditverbindlichkeiten zur anteiligen Finanzierung der Investitionen in diesen Bereichen bilanziert sind. Die bis 2017 leicht schwankenden Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes belaufen sich im Durchschnitt auf rund 45,4 Mio. Euro. Sie haben damit bis 2017 einen Anteil an den Gesamtverbindlichkeiten im Mittel von 63 Prozent. Primär durch die Konzernveränderung steigt

der Anteil in 2018 auf 77 Prozent. Sekundären Einfluss hat der Verbindlichkeitsanstieg im Kernhaushalt auf 47,9 Mio. Euro durch die Zunahme der erhaltenen Anzahlungen. Für 2019 beträgt der Anteil aktuell 79 Prozent.

Die Verbindlichkeiten der WBO Wirtschafts- und Bäderbetrieb Oelde GmbH sinken im Betrachtungszeitraum von 15,1 Mio. Euro auf zuletzt circa 11,7 Mio. Euro. Es handelt sich um Beträge einer vereinfachten Schuldenkonsolidierung, bei der die maßgeblichen konzerninternen Verbindlichkeiten, und zwar die gegenüber der Stadt als alleinige Gesellschafterin, in Abzug gebracht worden sind. Der Anteil der WBO Wirtschafts- und Bäderbetrieb Oelde GmbH an den Gesamtverbindlichkeiten schwankt leicht zwischen 20 und 24 Prozent. Das Sondervermögen Forum Oelde weist durchgängig relativ geringe Verbindlichkeiten von weniger als 1,5 Mio. Euro jährlich auf. Zuletzt liegen sie unter einer Mio. Euro.

Die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten stellen im Betrachtungszeitraum mit durchschnittlich rund 80 Prozent den Hauptteil der Gesamtverbindlichkeiten. Dieses gilt auch für das Jahr 2018, in dem die Kreditverbindlichkeiten durch den verringerten Vollkonsolidierungskreis von 59,1 Mio. Euro auf 47,1 Mio. Euro gesunken sind. Der Umfang der Liquiditätskredite ist aufgrund der überwiegend guten Selbstfinanzierungskraft des Kernhaushaltes auch im Konzern niedrig.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 65 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gesamtverbindlichkeiten in Oelde bewegen sich je Einwohner bis 2017 zwischen 2.507 Euro und 2.430 Euro und sinken in 2018 deutlich auf 1.972 Euro. Seit 2014 weist die Stadt Oelde jeweils unterdurchschnittliche Gesamtverbindlichkeiten auf. Vor der Konzernänderung in Oelde beträgt die Unterschreitung des Medians in 2017 rund 420 Euro. An dieser Stelle ist nochmals auf den im Kernhaushalt bis Ende 2023 geplanten Anstieg der Kreditverbindlichkeiten um 1.270 Euro je Einwohner hinzuweisen.

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Stadt Oelde in Tausend Euro 2020 bis 2023

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-2.005	-995	-2.250	-2.003
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-28.137	-12.868	-5.015	-1.482
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-30.142	-13.863	-7.265	-3.485
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	25.538	11.389	3.493	-3.293
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-4.604	-2.474	-3.772	-6.778

Nach den Jahresabschlüssen 2013 bis 2019 kann die Stadt Oelde in allen sieben Jahren positive Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erwirtschaften. Dabei profitiert die Stadt, wie viele andere Kommunen, von der guten konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Die deutlich gestiegene Gewerbesteuer sowie die höheren Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern haben maßgeblich zu den positiven Salden in den Jahren 2016 bis 2018 von 7,8 Mio. Euro bis 9,3 Mio. Euro beigetragen. Ebenfalls 2019 konnte ein deutlicher positiver Saldo von 5,0 Mio. Euro erwirtschaftet werden. Hierzu trägt mit bei, dass die Abwasserbeseitigung im Kernhaushalt geführt wird. Damit verfügt die Stadt im Betrachtungszeitraum durchgängig über eine gute und teilweise über eine herausragende Selbstfinanzierungskraft. Sie ist im Einwohnerbezug in fünf der sieben Jahre höher als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. In den Jahren 2013, 2016 und 2017 zählt Oelde zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Kennzahlenwerten je Einwohner.

Der Saldo aus Investitionstätigkeit ist nach den Jahresabschlüssen dagegen durchgängig negativ, die Einzahlungen liegen jährlich unter den Auszahlungen. Hierbei bewegt sich das Investitionsvolumen nach den Auszahlungen der Finanzrechnung in einer nennenswerten, aber nicht ungewöhnlichen Bandbreite von 6,0 Mio. Euro bis 13,7 Mio. Euro. Dessen Finanzierung erfolgt unter anderem mit erhaltenen Zuwendungen und vorhandenen eigenen liquiden Mitteln.

Damit hat die Stadt vielfach auf die geplanten anteiligen Kreditfinanzierungen verzichten können. Dieses resultiert auch daraus, dass einzelne, für das jeweilige Haushaltsjahr geplante Investitionsmaßnahmen und -auszahlungen nicht oder nicht in dem Umfang umgesetzt worden sind. Insoweit sind Kreditaufnahmen nicht oder nicht mit dem Planansatz erforderlich geworden. Lediglich in 2013 und 2014 sind Investitionskredite von zwei und drei Mio. Euro aufgenommen worden. Losgelöst hiervon sind die Kreditaufnahmen im Rahmen des Programms Gute Schule

2020 zu sehen. In 2017 sind erstmalig circa 320.000 Euro und 2019 weitere rund 640.000 Euro bei den Investitionskreditverbindlichkeiten bilanziert.

Nach den Planungen verfügt die Stadt Oelde bis 2023 in allen Jahren über keine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Die Stadt kalkuliert mit einem deutlich niedrigeren Niveau bei den Einzahlungen zwischen 77,0 Mio. Euro und 78,0 Mio. Euro jährlich. Diesen stehen jeweils höhere Auszahlungen zwischen 79,0 Mio. Euro und 79,4 Mio. Euro gegenüber. Die Ausführungen zu den risikobehafteten Ergebnisplandaten 2020 bis 2023 gelten für die entsprechenden Positionen der laufenden Verwaltungstätigkeit sinngemäß. Daher sind höhere negative Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit nicht auszuschließen.

Die Haushaltsplanung zeigt für die Jahre 2020 und 2021 im Vergleich zu den Jahresabschlüssen und den Folgejahren 2022 und 2023 erheblich höhere Investitionsvolumina von 35,0 Mio. Euro beziehungsweise 22,2 Mio. Euro. Hierzu zählen der Bau einer Dreifachsporthalle sowie der Grunderwerb von landwirtschaftlichen Flächen zur Schaffung neuer Wohnbaugebiete und zur Erweiterung des Gewerbegebietes A2. Das Gesamtvolumen der Flächenentwicklung wird mit über zehn Mio. Euro beziffert. Die Finanzierung der gesamten Investitionen beziehungsweise die Vorfinanzierung der Flächenentwicklung ist aufgrund der Größenordnung nachvollziehbar nur anteilig über Investitionszuwendungen, entsprechende Beiträge und die vorhandene eigene Liquidität zu realisieren. Überschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit bleiben nach den Planungen aus. Daraus resultiert gleichzeitig ein beachtlicher Investitionskreditbedarf von 27,8 Mio. Euro in 2020 und 12,9 Mio. Euro in 2021. Die Folge ist ein deutlicher Schuldenanstieg. Die Stadt erwartet mit den Vermarktungserlösen für die Baulandentwicklung eine vollständige Refinanzierung dieser Investitionen. Insoweit sind Sondertilgungen geplant, um die neuen Investitionskredite und damit die Schulden zeitnah wieder zu verringern.

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.

Anlagenabnutzungsgrad Stadt Oelde 2019

Vermögensgegenstand	GND in Jahren Rahmentabelle		GND in Jahren Oelde	Durchschnittl. RND in Jahren Oelde zum 31.12.2019	Anlagenab- nutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Tausend Euro zum 31.12.2019 (Anlagenbuch- haltung)
	von	bis				
Wohnbauten	50	80	65*	16	76	2.905
Verwaltungsgebäude	40	80	80	29	64	8.550
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80	28	65	2.027
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60	24	59	11.722
Schulen – keine Differenzierung in Schulformen	40	80	70	27	62	22.611
Schulsporthallen	40	60	50	10	81	1.624
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	80	45	44	2.446
Sporthallen	40	60	50	3	94	166
Hallenbäder**	40	70	55	8	85	224
Abwasserkanäle	50	80	70	43	38	43.987
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	40	9	78	30.023

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

* Mittelwert

** ausschließlich Lehrschwimmb Becken im Kernhaushalt, damit ohne Bäder der Wirtschafts- und Bäderbetrieb Oelde GmbH

Die **Stadt Oelde** hat in Relation zur NKF-Rahmentabelle je nach Gebäudegruppe mittlere bis eher lange Gesamtnutzungsdauern angesetzt. Bei den Verwaltungsgebäuden, den Gemeinde- und Bürgerhäusern, den Saalbauten sowie den Tageseinrichtungen für Kinder sind die grundsätzlich maximal möglichen Nutzungsdauern von 80 Jahren festgelegt worden. Bei den vermögenssträchtigen Schulen sind es ebenfalls längere Nutzungsdauern. Durch lange Nutzungsdauern verringert sich die jährliche Abschreibungsbelastung für den städtischen Haushalt. Andererseits bedeuten längere Nutzungsdauern ein eher größeres Risiko, dass ein Vermögensgegenstand vorzeitig außerplanmäßig abgeschrieben und ersatzbeschafft werden muss. Bei den Straßen (Anlieger-, Hauptverkehrsstraßen) sowie Wirtschaftswegen hat die Stadt Oelde einheitlich 40 Jahre angesetzt. Diese Gesamtnutzungsdauern zeigen eine Tendenz zum unteren Bereich der NKF-Rahmentabelle. Daher sind höhere Anlageabnutzungsgrade die Folge. Bei den Abwasserkanälen sind mit durchgängig 70 Jahren mittlere Nutzungsdauern zugrunde gelegt.

Die Altersstruktur der Gebäudegruppen ist unausgewogen. Bei der Mehrheit der Gebäude ist ein Großteil der Gesamtnutzungsdauern erreicht. Einige Gebäude sind bilanziell bereits vollständig abgeschrieben. Mehrere Immobilien werden innerhalb der nächsten zehn Jahre ebenfalls abgeschrieben sein.

Hiervon sind, mit Ausnahme der Kindertageseinrichtungen, grundsätzlich alle Gebäudegruppen betroffen, jedoch in unterschiedlicher Intensität. Bei den Feuerwehrgerätehäusern bewegen sich, bis auf die neue Feuer- und Rettungswache, die Restnutzungsdauern zwischen Null und rund 49 Jahre. Die Feuer- und Rettungswache stellt mit einem Restbuchwert von 10,3 Mio. Euro 88 Prozent des gesamten Bilanzwertes für diese Nutzungsart. Beim umfangreichen und volumenträchtigen Schulsektor haben lediglich vier der betrachteten Gebäude- beziehungsweise Gebäudeteile eine Restnutzungsdauer von weniger als elf Jahren.

Die Stadt Oelde bewertet den tatsächlichen Zustand ihrer Gebäude in der Gesamtbetrachtung als zufriedenstellend bis gut. Der Zustand der Schulgebäude wird grundsätzlich als gut eingeschätzt. Dieses gelte insbesondere im Hinblick auf die durchgeführten umfangreichen baulichen Sanierungs- und Erneuerungsmaßnahmen. Bei den Maßnahmen handelt es sich auskunftsgemäß um investive sowie um konsumtive Maßnahmen. Durch Letztere werden zwar vielfach nicht neue Vermögenswerte geschaffen. Die Maßnahmen führen jedoch mindestens dazu, dass die Gebäude das Ende der festgelegten Nutzungsdauer erreichen und vorzeitige Anlagenabgänge vermieden werden. Bei den Maßnahmen nutzt die Stadt die Investitions- und Schulpauschale sowie einzelne Förderprogramme. Hierbei äußern die Vertreter der Stadt Oelde die Kritik, dass die Kommune aufgrund ihrer Finanzstärke bei einigen Förderprogrammen keine oder eine geringere Förderung erhält.

Die Verkehrsflächen (Straßen und Wirtschaftswege) als wichtiges Infrastrukturvermögen zeigen in bilanzieller Hinsicht ebenso ein kritisches Bild. Hierbei haben die festgelegten, eher kürzeren Nutzungsdauern einen deutlichen Einfluss. Die Verkehrsflächen haben bereits 78 Prozent ihre Nutzungsdauer hinter sich. Dabei liegt der Anlagenabnutzungsgrad der Wirtschaftswege mit 94 Prozent nochmals erkennbar über dem der Straßen mit 74 Prozent. Bei den Wirtschaftswegen sind 80 Prozent der Anlagenabschnitte vollständig abgeschrieben. Es besteht Ende 2019 noch ein Restbuchwert von insgesamt 2,0 Mio. Euro. Bei den Straßen beträgt der Restbuchwert zuletzt 28,0 Mio. Euro. Von den Straßen weisen 44 Prozent keine Restnutzungsdauer mehr auf und sind insoweit gänzlich abgeschrieben. Im Jahr 2019 wird ein vergleichsweise großer Block von über 400 der insgesamt rund 1.280 Anlagenabschnitten letztmalig Abschreibungen von fast 1,1 Mio. Euro verursachen. Diese entfallen damit ab dem Jahr 2020. Dadurch steigt der Anlagenabnutzungsgrad entsprechend an. Der Bilanzwert des Straßennetzes ist von 2013 nach 2019 um beachtliche 21,8 Prozent beziehungsweise 8,2 Mio. Euro auf 29,4 Mio. Euro gesunken. Bei der Eröffnungsbilanz 2008 betrug der Bilanzwert 47,2 Mio. Euro.

Die Abwasserbeseitigung als weiteres wichtiges Infrastrukturvermögen wird in Oelde unverändert im Kernhaushalt geführt und ist insoweit nicht ausgegliedert. Die Abwasserbeseitigungskanäle haben im Durchschnitt noch eine Restnutzungsdauer von 43 Jahren und damit noch mehr als 60 Prozent der festgelegten Nutzungsdauer vor sich. Insoweit ist hieraus nicht von einem erhöhten Reinvestitionsbedarf beim Kanalnetz auszugehen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass rund zehn Prozent der Anlagengüter vollständig abgeschrieben sind. Bei den Abwasserkanälen ergeben sich die Handlungsbedarfe und erforderlichen Maßnahmen aus der Umsetzung des Abwasserbeseitigungskonzeptes. Auskunftsgemäß steht perspektivisch der Neubau oder die Sanierung im Bestand der Kläranlage an. Bei der Stadt Oelde werden in der Gebührenkalkulation die Abschreibungen auf der Grundlage von Wiederbeschaffungszeitwerten ermittelt. Mit entsprechend kostendeckenden Gebühren ermöglicht dieses eine auskömmliche Refinanzierung des Anlagevermögens.

- Die Anlagenabnutzungsgrade der Gebäude und Verkehrsflächen sind insgesamt als nicht zufriedenstellend einzustufen. Damit zeigt die Altersstruktur des Immobilien- und Straßenvermögens ein überwiegend kritisches Bild. Die bilanzielle Überalterung deutet auf einen erhöhten Reinvestitionsbedarf hin. Dagegen ist beim Abwassernetz die Altersstruktur ausgeglichen.

Die Stadt hat im Haushaltsplan 2020 für den Zeitraum bis 2023 beachtliche Investitionen im Immobilien- und Infrastrukturvermögen vorgesehen, die jedoch gleichzeitig zu Lasten der Verschuldung gehen. Diese Investitionen werden zu einer generellen Verbesserung der Altersstruktur führen. Hiervon ist das Sachanlagevermögen in unterschiedlichem Umfang tangiert. Bei den Investitionen im Immobilienbereich sind insbesondere der Neubau einer Mehrfachsporthalle, Sanierungen und Anbauten bei den Schulen sowie bauliche Erweiterungen bei der Offenen Ganztagschule und den Kindergärten zu nennen. Die Investitionen in das Infrastrukturvermögen umfassen zahlreiche Einzelmaßnahmen im Kanal- sowie im Straßennetz.

Nach der Eröffnungsbilanz 2008 hat die Stadt in 2014 und 2015 mit Inventuren für einzelne Vermögensgegenstände begonnen. Bei der Mehrheit des wesentlichen kommunalen Sachanlagevermögens ist bisher noch keine körperliche Inventur durchgeführt worden. Dieses betrifft insbesondere das städtische Immobilien-, Straßen- sowie Kanalvermögen. Das war bis zum 31. Dezember 2018 nach § 28 Abs. 1 Satz 3 Gemeindehaushaltsverordnung NRW (GemHVO) alle fünf Jahre vorgeschrieben. Mit Inkrafttreten der neuen Kommunalhaushaltsverordnung NRW (KomHVO NRW) hat sich diese Frist nach § 30 Abs. 2 auf zehn Jahre verlängert. Mit der körperlichen Inventur soll überprüft werden, ob der Buchwert in der Anlagenbuchhaltung noch dem tatsächlichen Wert des Vermögensgegenstandes entspricht. Hinsichtlich der körperlichen Inventur der Verkehrsflächen hat eine Zustandserfassung und -bewertung zu erfolgen. Auskunftsgemäß sollen bei der Stadt nunmehr in 2021 die körperlichen Inventuren bei den Gebäuden sowie dem Kanalnetz erfolgen. Die Inventur für das Straßennetz ist in 2024 vorgesehen.

Die Stadt Oelde weist im interkommunalen Vergleich in der Gesamtbetrachtung leicht überdurchschnittliche Gebäudeflächen auf. Oelde bewegt sich mit rund 3.870 qm Bruttogrundfläche (BGF) je 1.000 Einwohner über dem Niveau des Medians von etwa 3.660 qm. Bei mehreren Nutzungsarten gibt es auffällig überdurchschnittliche Werte. Hierzu zählen die Bereiche Schulen, Kultur, Soziales, Feuerwehr/Rettungsdienst sowie Wohngebäude.

Dem Werteverzehr durch Abschreibungen wird grundsätzlich mit Investitionen begegnet. Die Investitionsquote stellt dabei das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits und Investitionen andererseits dar. Den Abschreibungen sollten jedoch grundsätzlich, soweit das Vermögen zukünftig benötigt wird, Investitionen in gleicher Höhe gegenüberstehen. Dieses gelingt der Stadt Oelde im Betrachtungszeitraum überwiegend nicht. Bei den Schulen beträgt die durchschnittliche Investitionsquote rund 30 Prozent. Bei den Verkehrsflächen sind es etwa 47 Prozent. Dieses spiegelt sich vielfach auch in den Bilanzwerten des Gebäude- und Straßenvermögens wider.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Oelde 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

- Die Stadt Oelde hält die gesetzliche Frist zur Aufstellung der Haushaltspläne nahezu konsequent ein. Dieses gilt nicht für die Jahresabschlüsse, jedoch erfolgen die Feststellungsbeschlüsse durch den Rat annähernd fristgerecht. Positiv ist, dass die Stadt über alle bis 2018 aufzustellende Gesamtabchlüsse verfügt. Damit liegen der Stadt zu Beginn eines Haushaltsjahres die Beschlüsse zu den Zielsetzungen und Grundlagen für ihr Finanzcontrolling vor.

Über das Finanzcontrolling, insbesondere anhand der Finanzstatusberichte, erhalten Verwaltung und Rat unterjährig wesentliche Informationen zur Haushaltsbewirtschaftung.

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 beziehungsweise dem Bürgermeister und der Kämmerin beziehungsweise 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 beziehungsweise ein Bürgermeister sowie eine Kämmerin beziehungsweise 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 Frist zur Anzeige der beschlossenen Haushaltssatzung hält die **Stadt Oelde** fast konsequent ein. Diese fällt auf den 01. Dezember des Vorjahres (§ 80 Abs. 5 GO NRW). Der Rat in Oelde beschließt die Haushaltssatzung überwiegend im Dezember. Sie wird dann grundsätzlich ebenfalls noch im Dezember bei der Kommunalaufsicht angezeigt. Lediglich für 2016 ist die Haushaltssatzung erst im Januar 2016 beschlossen und angezeigt worden. Die Stadt hat die Genehmigungen der Haushaltssatzungen, die bis einschließlich 2017 aufgrund der geplanten Verringerung der allgemeinen Rücklage erforderlich waren, zwischen Dezember und Anfang März des laufenden Haushaltsjahres erhalten. Für die Haushaltssatzungen 2018 bis 2020 hat aufgrund des Planüberschusses beziehungsweise des fiktiven Haushaltsausgleich kein Genehmigungsvorbehalt bestanden. Das Anzeigeverfahren hat im Januar des jeweiligen Folgejahres geendet. Damit befindet sich die Stadt bis zur anschließenden Bekanntmachung der Haushaltssatzung nur für eine sehr kurze Zeit in der vorläufigen Haushaltsführung.

Die Aufstellung und Zuleitung der Jahresabschlussentwürfe erfolgt in Oelde nicht bis Ende März des Folgejahres (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW). Die vom Kämmerer aufgestellten und vom Bürgermeister festgestellten Entwürfe datieren überwiegend aus September und Oktober des Folgejahres. Die Beschlüsse des Rates über die Feststellung des Jahresabschlusses sind bis zum 31. Dezember des Folgejahres zu fassen. Diese Fristen werden in Oelde seit dem Jahresabschluss 2015 nicht gänzlich eingehalten. Die Beschlüsse erfolgen zuletzt etwas verspätet im Januar des übernächsten Jahres.

Bei den Gesamtabschlüssen verfügt die Stadt Oelde im Gegensatz zu vielen anderen Kommunen über die bis einschließlich 2018 zu erstellenden Abschlüsse. Die Gesamtabschlüsse 2013 und 2014 sind im Rahmen der Vereinfachungsregelung vom Rat zur Kenntnis genommen worden. Für die Gesamtabschlüsse 2015 bis einschließlich 2018 erfolgten Feststellungsbeschlüsse durch den Rat. Die Fristen für die Zuleitungen an den Rat (30. September des Folgejahres) sowie die Feststellungsbeschlüsse (31. Dezember des Folgejahres) sind nicht ganz konsequent eingehalten worden. Die Beschlüsse erfolgten zuletzt jeweils im Januar des übernächsten Jahres.

Der Kämmerer in Oelde berichtet regelmäßig oder bedarfsorientiert im Verwaltungsvorstand sowie im Finanzausschuss und im Rat über den Haushalt und den aktuellen Stand der Haushaltsbewirtschaftung.

Hierzu werden insbesondere zweimal im Jahr, in der Regel im Sommer und im Herbst, Finanzstatusberichte erstellt. Sie informieren eingehend über die laufende Haushaltsführung und die erwartete Entwicklung bis zum Jahresende. Die Berichte werden zentral vom Fachdienst Finanzen erstellt und zusammengefasst. Die Fachbereiche und Fachdienste sind für die Lieferung der erforderlichen Daten, inklusive der Prognosen, verantwortlich. Der jeweils erste Finanzstatusbericht im Jahr ist generell umfassender. Es werden insbesondere die bisherige sowie die prognostizierte Entwicklung der Ergebnisrechnung jedes Produktbereiches dargestellt und hierbei auf relevante Veränderungen bei den einzelnen Ertrags- und Aufwandsarten eingegangen. Zudem wird über die Entwicklung der gesamtstädtischen Ergebnis- und Finanzrechnungen berichtet. Hierzu zählt auch die Betrachtung der Investitionsmaßnahmen und deren Finanzierung, inklusiver bestehender Kreditbedarfe. Der zweite Finanzstatusbericht wird hinsichtlich seines Umfangs nach den erkannten Erfordernissen und den Veränderungen gegenüber dem ersten Statusbericht angepasst und kann damit kompakter ausfallen.

Die Finanzstatusberichte gehen an den Finanzausschuss und sind über das Ratsinformationssystem auf der Homepage der Stadt öffentlich.

Die Verwaltungsführung nutzt die Berichte zur Haushaltssteuerung. Insbesondere bei negativen Abweichungen können so frühzeitig Gegensteuerungsmaßnahmen ergriffen werden. Hierzu zählt auch der Erlass von haushaltswirtschaftlichen Sperren nach § 25 KomHVO. Diese sind zuletzt in den Jahren 2015 und 2019 insbesondere aufgrund von einbrechenden Gewerbesteuern und höheren Aufwendungen, zum Beispiel durch Hochwasserschäden, erlassen worden. Besonders bemerkenswert ist hierbei eine erstellte Gesamtliste von Mehrträgen und Minderaufwendungen zur Reduzierung des erwarteten Fehlbetrages für das Jahr 2019. Aktuell haben im März 2020 der Bürgermeister und der Kämmerer aufgrund der negativen Finanzauswirkungen aus der Corona-Pandemie mit erheblichen Einnahmeausfällen eine Haushaltsbewirtschaftungssperre erlassen.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- In den abgeschlossenen Haushaltsjahren kann die Stadt Oelde anfänglich die gestiegenen Aufwendungen vollständig durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren. Dies gelingt ihr in den Folgejahren bis 2019 lediglich partiell. Nach dem Haushaltsplan 2020 erwartet die Stadt jeweils Jahresdefizite, die auch aus weiteren Aufwandssteigerungen resultieren. Diese sollen insbesondere durch die schwankungsanfälligen Positionen Gewerbesteuer und Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern zumindest anteilig gedeckt werden. Hierbei plant die Stadt mit einem weiterhin beachtlichen Gewerbesteuerniveau sowie Mehrerträgen bei den Gemeindeanteilen.

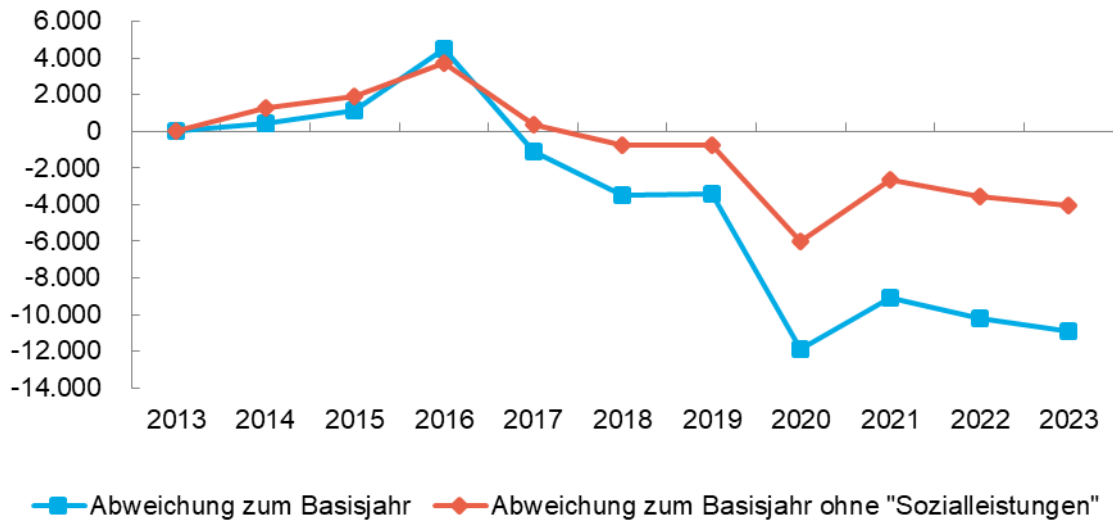
Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine 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, der Kreisumlage 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, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs sowie um die Solidarumlage und 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.

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2013 entwickeln. Die Tabellen 11 und 12 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Oelde in Tausend Euro 2013 bis 2023



Werte 2013 bis 2019: Ist, ab 2020: Plan

Voranzustellen ist, dass für das Basisjahr 2013 die nicht haushaltskonforme, erfolgsneutrale Verlustverbuchung für das Sondervermögen Forum Oelde als Sondereffekt bereinigt wurde. Seit 2014 werden die jährlichen Aufwendungen erfolgswirksam gebucht.

Im Hinblick auf die seinerzeit bestehende und geplante Haushalts- und Finanzsituation hat die gpaNRW in der letzten Prüfung 2013 die Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B empfohlen. Die Stadt Oelde hat, wenn auch etwas verspätet, diesen Hebesatz mit dem Jahr 2015 angehoben. Die deutliche Erhöhung führt nachhaltig zu jährlichen Mehrerträgen. Es sind anfänglich rund 1,2 Mio. Euro. Auch nach der nachvollziehbaren und sicherlich vertretbaren Absenkung in 2018 verbleibt ein beachtlicher Mehrertrag von etwa 0,9 Mio. Euro jährlich. Diese Maßnahme hat wesentlich zur Verbesserung des bereinigten Jahresergebnisses in 2015 und 2016 beigetragen. Ohne diese Mehrerträge wäre der Ergebnismrückgang in 2017 noch deutlicher ausgefallen.

Die ab 2016 erzielten positiven Jahresabschlüsse mit Überschüssen zwischen 1,4 Mio. Euro in 2019 und 7,0 Mio. Euro in 2018 resultieren insbesondere aus gestiegenen Erträgen bei der Gewerbesteuer sowie den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer, aber auch aus der Einheitslastenabrechnung. Diese vielfach schwankungsanfälligen Positionen kann die Stadt tendenziell nicht beeinflussen. Sie werden, wie eingangs dargelegt, bei dieser Betrachtung bereinigt. Gleiches gilt für die festgestellten Sondereffekte. Letztendlich ist bei den bereinigten Jahresergebnissen in 2018 und 2019 gegenüber dem Basisjahr 2013 eine Verschlechterung von jeweils rund 3,5 Mio. Euro eingetreten.

Der Einbruch in 2020 gegenüber dem letzten Jahresabschluss 2019 beträgt 8,4 Mio. Euro. Einbrüche in diesem beachtlichen Umfang sprechen häufig für eine vorsichtiger Haushaltsplanung. Nach dem Haushaltsplan 2020 sind bis 2023 jeweils Defizite in einem Volumen zwischen 2,3 Mio. Euro und 5,6 Mio. Euro kalkuliert. Die bereinigten Jahresergebnisse bewegen sich in

den Planjahren auf einem etwa gleichbleibenden Niveau. Die Planergebnisse werden insbesondere von den Ertrags- und Aufwandspositionen beeinflusst, die die Kommune im Wesentlichen nicht beeinflussen kann. Hierzu zählen die Gewerbesteuer sowie die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer. Im Aufwandsbereich plant die Stadt insbesondere mit erkennbar höheren Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen.

Gegenüber dem Basisjahr 2013 steigen die Sozialleistungen bis 2019 um 2,7 Mio. Euro und bis 2023 um insgesamt 6,9 Mio. Euro. Für die Zuwächse nach den Jahresabschlüssen ist ausschließlich der Produktbereich 06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe verantwortlich. Im Produktbereich 05 gibt es sogar eine Entlastung um 0,1 Mio. Euro. Für die Planjahre werden dann in beiden Produktbereichen Steigerungen mit deutlich höheren Defiziten erwartet. Die Sozialleistungen belasten in Oelde, wie bei anderen Kommunen, deutlich und zunehmend die städtische Haushalts- und Finanzsituation.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Bei der Stadt **Oelde** liegt der Hebesatz der Grundsteuer A seit 2011 durchgängig über den fiktiven Hebesätzen nach dem jeweiligen GFG. Die ab 2015 bestehende deutliche Überschreitung verringert sich mit den Erhöhungen der fiktiven Hebesätze. Das Ertragsvolumen mit zuletzt rund 180.000 Euro ist in Oelde wie bei den meisten Kommunen relativ gering.

Dagegen unterschreiten die Hebesätze der ertragsstärkeren Grundsteuer B bis einschließlich 2014 die fiktiven Hebesätze. Hierdurch wird der Stadt Oelde bei der zu zahlenden allgemeinen Kreisumlage eine höhere Steuerkraft angerechnet, als sie tatsächlich vorhanden ist. Die gpaNRW hat bei der letzten Prüfung 2013 das Hebesatzniveau der Stadt analysiert. Aufgrund der kalkulierten Plandefizite und zum Erhalt des Eigenkapitals wurde eine Hebesatzerhöhung bei der Grundsteuer B empfohlen. Anzumerken ist hier, dass die teils sehr hohen Jahresdefizite im Zeitraum von 2008 bis einschließlich 2012 bereits zu einem beachtlichen Eigenkapitalverzehr von 19,4 Mio. Euro geführt haben. Im Jahr 2015 hat die Stadt die Grundsteuerhebesätze, insbesondere zur Abdeckung steigender Ausgabenbelastungen, deutlich um 58 beziehungsweise 104 Hebesatzpunkte erhöht. Hierdurch erzielt die Stadt nachhaltig Mehrerträge. Bei der Grundsteuer B sind es etwa jährlich 1,2 Mio. Euro. Die vorgenommene Hebesatzverringerung in 2018 bedeutet einen Ertragsrückgang bei der Grundsteuer B von über 300.000 Euro. Die Absenkung wird insbesondere mit der eingetretenen positiven Entwicklung der Gewerbesteuer und der maßgeblich hierdurch erzielten Jahresüberschüsse begründet. Dieses ist nachvollziehbar und im Hinblick auf das weiterhin bestehende Hebesatzniveau sicherlich gerechtfertigt.

Bei der Gewerbesteuer beträgt ab 2011 der Hebesatz 412 Hebesatzpunkte und ist damit seit nunmehr elf Jahren unverändert. Durch die sukzessive steigenden fiktiven Hebesätze hat sich die Unterschreitung auf sechs Hebesatzpunkte erhöht. Der Stadt wird hierdurch bei der zu zahlenden allgemeinen Kreisumlage eine um mehr als 300.000 Euro höherer Steuerkraft angerechnet. Insoweit besteht hier offenkundig die Handlungsoption einer Anpassung auf das Niveau des fiktiven Hebesatzes, auch zur anteiligen Deckung der zukünftigen Plandefizite. Nach dem Gewerbesteuerückgang in 2015 von 19,1 Mio. Euro auf 16,2 Mio. Euro hat sich die Steuer durch die gute Konjunktur und Gesamtwirtschaft deutlich positiv entwickelt. 2017 und 2018 konnten 25,7 Mio. Euro und 26,1 Mio. Euro realisiert werden. Die Erträge in 2019 liegen nach

dem aktuellen Jahresabschluss trotz des Rückgangs auf 21,9 Mio. Euro über dem Niveau der Jahre 2013 bis 2016.

Es bleibt festzuhalten, dass in Oelde die Erträge bei der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer wesentlich zur Verbesserung der städtischen Haushalts- und Finanzsituation beigetragen haben. Die umgesetzte Hebesatzerhöhung bei der Grundsteuer B ist, trotz der Reduzierung in 2018, erkennbar nachhaltig. Für das Jahr 2020 und die mittelfristige Planung bis 2023 sind keine Hebesatzerhöhungen vorgesehen. Die Stadt plant eine Gewerbesteuer von 20,1 Mio. Euro, die bis 2023 leicht auf 20,5 Euro steigen soll.

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

Hebesatzvergleich Realsteuern 2018 bis 2020

Steuerart	Stadt Oelde			Fiktiver Hebesatz nach GFG			Kreis Warendorf			Kommunen gleicher Größenklasse*		
Jahr	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Grundsteuer A	260	260	260	217	223	223	257	260	258	291	297	298
Grundsteuer B	474	474	474	429	443	443	482	485	484	543	548	548
Gewerbesteuer	412	412	412	417	418	418	425	426	425	409	414	413

* kreisangehörige Gemeinden mit 25.000 bis unter 60.000 Einwohnern, (Quelle: IT NRW; Stand zum 31. Dezember eines Jahres bzw. für 2020 zum 30. Juni)

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Bei der Stadt Oelde erreichen die Ermächtigungsübertragungen sowohl im konsumtiven als auch im investiven Bereich bedeutende Volumina. Im Betrachtungszeitraum sind sie erheblich auf 2,6 Mio. Euro beziehungsweise 9,0 Mio. Euro gestiegen. Im interkommunalen Vergleich sind die Ermächtigungsübertragungen für die ordentlichen Aufwendungen durchgängig hoch. Die investiven Auszahlungen zeigen ab 2016 überdurchschnittliche Kennzahlenwerte.

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 kann Aufwendungen im Ergebnisplan und Auszahlungen im Finanzplan unter bestimmten Voraussetzungen auf das nachfolgende Haushaltsjahr übertragen (Ermächtigungsübertragung). Hierdurch können sich die Haushaltsansätze erhöhen.

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

Ordentliche Aufwendungen Stadt Oelde 2015 bis 2019

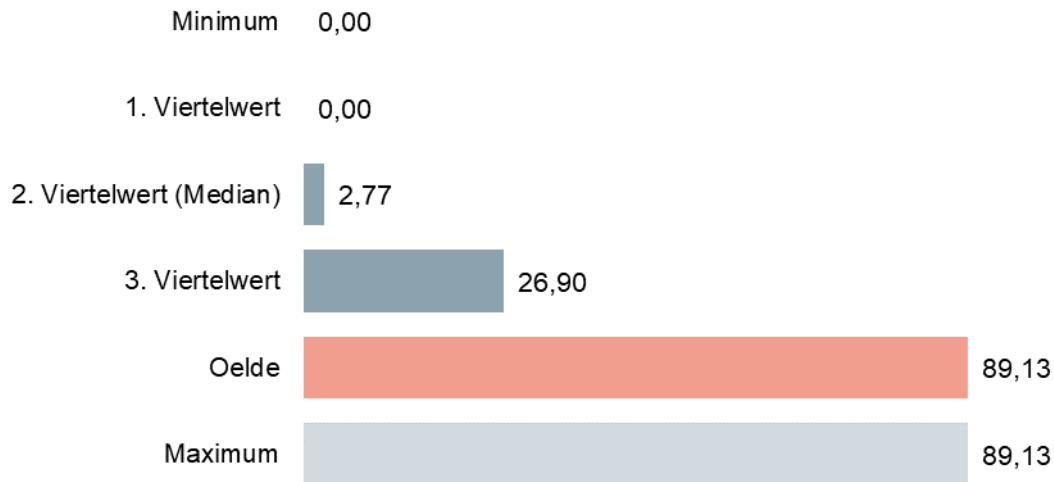
Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	68.850	72.634	78.052	82.348	86.168
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	320	164	548	2.111	2.614
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,5	0,2	0,7	2,6	3,0
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	69.170	72.798	78.600	84.459 (82.579)	88.782 (86.168)
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,5	0,2	0,7	2,5	2,9
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	72.146	73.163	80.662	81.895	84.020
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	104	101	103	96,96	94,64

() fehlerhaft ausgewiesene Daten aus der Finanzsoftware

In der **Stadt Oelde** werden bei den Aufwendungen im konsumtiven Bereich, im Gegensatz zu vielen anderen Vergleichskommunen, vielfach volumenträchtige Ermächtigungsübertragungen vorgenommen. Hierbei ragen die Jahre 2018 und 2019 auch interkommunal nochmals deutlich heraus. Nach dem aktuellen Jahresabschluss 2019 werden 1,5 Mio. Euro nach 2020 übertragen. Der Rückgang steht im Zusammenhang mit der Auflösung von drei Instandhaltungsrückstellungen über 730.000 Euro. Zwei Maßnahmen (Fenster- und Fassadensanierung) betreffen die Von-Ketteler-Schule. Diese werden nunmehr investiv durchgeführt.

Die Aktivitäten basieren in Oelde auf der städtischen „Regelung über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen gem. § 22 GemHVO NRW“. Diese Regelung ist im Februar 2013 erlassen worden und findet seitdem Anwendung. Danach erfolgen Ermächtigungsübertragungen im konsumtiven Bereich, wenn Aufträge im laufenden Haushaltsjahr bereits vergeben wurden. Ermächtigungsübertragungen aus Rückstellungen sind bis zu der Inanspruchnahme oder Auflösung verfügbar. Diese Praxis spiegelt sich im interkommunalen Vergleich wider:

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2019



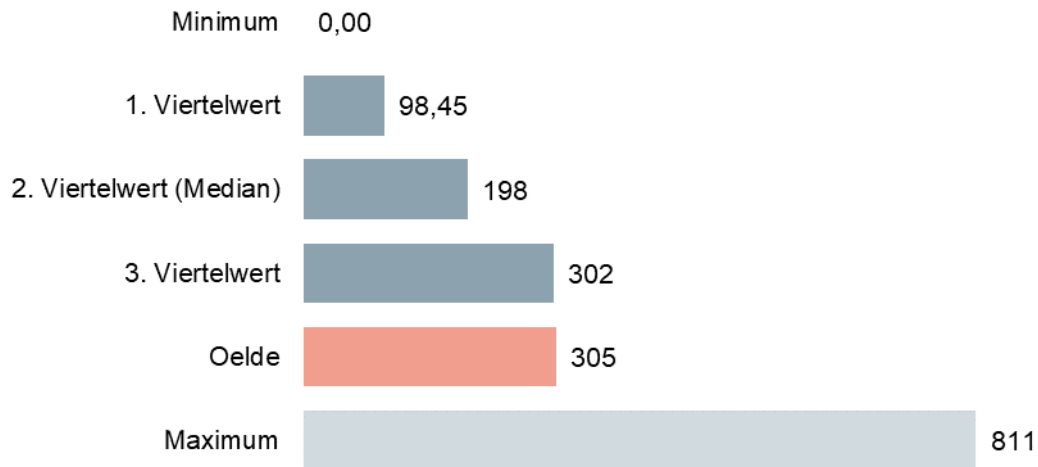
In den interkommunalen Vergleich für 2019 sind 18 Werte eingeflossen. Zahlreiche Kommunen haben keine konsumtiven Ermächtigungen übertragen. Von diesen unterliegen mehrere aufsichtsrechtlichen Genehmigungspflichten. Die Stadt Oelde weist in allen Jahren überdurchschnittliche Ermächtigungsübertragungen auf, die zudem seit 2017 höher sind als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Im aktuellen Vergleich 2019 stellt die Stadt Oelde den Maximalwert bei den bisher geprüften Kommunen. Die Positionierungen von Oelde decken sich überwiegend mit denen des interkommunalen Vergleiches des Ansatzerhöhungsgrades.

Investive Auszahlungen Stadt Oelde 2015 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	14.639	19.337	16.803	19.858	27.048
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	1.659	3.141	7.408	4.378	8.952
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	11,3	16,2	44,1	22,0	33,1
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	16.299	22.478	24.210 (24.220)	24.236 (24.150)	36.000 (26.985)
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	10,2	14,0	30,6	18,1	24,9
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	6.005	9.994	13.724	10.080	12.197
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	36,8	44,5	56,7	41,6	33,9

() fehlerhaft ausgewiesene Daten aus der Finanzsoftware

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2019



Bei der **Stadt Oelde** steigen die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen im Betrachtungszeitraum fast kontinuierlich an. Hierbei ragen die Zuwächse in 2017 um 4,3 Mio. Euro und sowie die Veränderungen in den beiden Folgejahren um mehr als 3,0 Mio. Euro heraus. Nach dem aktuellen Jahresabschluss 2019 sind die investiven Ermächtigungsübertragungen abermals gestiegen. Mit 19,1 Mio. Euro beziehungsweise rund 650 Euro je Einwohner haben sie den bisherigen Höchststand erreicht. Sie haben sich damit im Betrachtungszeitraum seit 2015 verelfacht. Im bisherigen Vergleichszeitraum zeigt die Stadt Oelde in jeweils drei Jahren über- beziehungsweise unterdurchschnittliche Kennzahlenwerte auf.

Die Ansatzserhöhungsgrade der Stadt Oelde sind im interkommunalen Vergleich in fast allen Jahren relativ gering. Dagegen ist der Grad der Inanspruchnahme vielfach überdurchschnittlich. Das bedeutet, es wird in Oelde ein größerer Anteil der investiven Auszahlungsermächtigungen abgearbeitet als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen.

Die Ermächtigungsübertragungen betreffen insbesondere Investitionen im Straßen- und Kanalnetz als wesentliches Infrastrukturvermögen. Hinzu kommen noch Hochwasserschutzmaßnahmen sowie Investitionen in den städtischen Immobilienbestand.

Die Stadt Oelde hat ihre investiven Auszahlungen in allen Jahren finanzieren können. Hierbei hat sie vielfach letztendlich auf geplante Kreditaufnahmen verzichten können, auch aufgrund der Nichtrealisierung oder das zeitliche Verschieben vorgesehener Investitionsmaßnahmen.

Grundsätzlich dürfen gemäß § 13 Abs. 2 KomHVO NRW Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus denen müssen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sein. Diesen ist ein Bauzeitplan beizufügen. Die Unterlagen müssen auch die voraussichtlichen Jahresauszahlungen unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und die für die Dauer der Nutzung entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen ausweisen.

Nach den getroffenen Regelungen der Stadt aus dem Jahr 2013 bleiben Auszahlungsermächtigungen für Investitionen bis zur letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar. Für Baumaßnahmen und Beschaffungen gilt dieses längstens bis zu zwei Jahre nach Schluss des Haushaltsjahres, in dem der Vermögensgegenstand in seinen wesentlichen Teilen in Benutzung genommen werden kann. Sofern jedoch Investitionsmaßnahmen im Haushaltsjahr nicht begonnen werden, bleiben die Ermächtigungen bis zum Ende des zweiten, dem Haushaltsjahr folgenden Jahres verfügbar.

→ **Empfehlung**

Ziel der Stadt Oelde sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

Nach Angaben des Kämmers werden sich diesbezüglich mit dem Haushaltsplan 2021 nennenswerte Veränderungen ergeben. Für zahlreiche der bisher noch nicht gestarteten Investitionsmaßnahmen werden die Ermächtigungsübertragungen nicht mehr fortgesetzt, sondern im Haushaltsplan Neuveranschlagungen vorgenommen.

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**

Bei der Stadt Oelde ist die Fördermittelakquise grundsätzlich dezentral organisiert. Für bauinvestive Förderprogramme in den Bereichen Hoch- und Tiefbau sowie Stadt- und Dorfentwicklung ist die Akquise im Fachdienst Planung und Stadtentwicklung zusammengeführt. Strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise bestehen nicht. Ebenso gibt es keine standardisierten Prozesse zur Prüfung möglicher Fördermittel. Es werden verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche genutzt.

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.

Bei der **Stadt Oelde** bestehen bisher keine festgelegten strategischen Vorgaben bei der Akquise von Fördermitteln. Richtlinien oder Dienstweisungen existieren nicht. Für die Fördermittelrecherche nutzt die Stadt unterschiedliche Quellen. Ein Aufgreifen dieses Themas auf strategischer Ebene führt zu einem verwaltungseinheitlichen Vorgehen und zu einer stärkeren Verbindlichkeit.

In Oelde gibt es keine zentrale Stelle für die Fördermittelakquise. Diese erfolgt dezentral durch die jeweiligen Fachdienste. Für bauinvestive Förderprogramme in den Bereichen Hoch- und Tiefbau sowie die Stadt- und Dorfentwicklung ist dagegen die Akquise im Fachdienst Planung und Stadtentwicklung konzentriert. Für die Sachbearbeitung ist eine entsprechende Stelle eingerichtet. Auch vor diesem Hintergrund bedient sich die Stadt keiner externen Unterstützung.

Seitens der Kommune wird die Kritik geäußert, dass die Stadt wegen ihrer Abundanz als finanzstarke Kommune bei einzelnen Förderprogrammen keine oder geringere Zuwendungen als viele Vergleichskommunen erhält.

Für die Förderung des wichtigen Breitbandausbaus hat der Kreis Warendorf die Federführung für seine kreisangehörigen Kommunen übernommen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ Feststellung

Ein Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es in Oelde überwiegend nicht. Controllingansätze sind vorhanden. Die Fördermittelbewirtschaftung findet dezentral in den Fachdiensten statt. Die Stadt Oelde hat bisher keine nennenswerten Fördermittel zurückzahlen müssen.

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.

Der **Stadt Oelde** gelingt es nach eigenen Angaben, die Rückforderung von Fördermitteln grundsätzlich zu vermeiden. In einem aktuellen Fall wird mit einer Rückzahlung gerechnet, weil sich das Gesamtvolumen der geförderten Maßnahme letztendlich verringert hat. Auskunftsgemäß werden Fördermittel rechtzeitig abgerufen, die Projektumsetzung entsprechend dokumentiert sowie die Verwendungsnachweise rechtzeitig und vollständig erstellt. Hierbei ist der (dezentrale) Fachdienst, also die Fördersachbearbeitung, für den gesamten Prozess von der Beantragung bis zum Verwendungsnachweis zuständig. Dieser führt die Förderakten separat von den Projektakten. Das beschriebene Verfahren hat zur Folge, dass die Stadt Oelde nicht an zentraler Stelle einen Gesamtüberblick über die bisherigen sowie aktuellen Fördermaßnahmen hat.

→ Empfehlung

Die Stadt Oelde sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen sowie einen schnellen, umfassenden und personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

Nach Angaben der Stadt wird diese Empfehlung mit der anstehenden Einführung eines Dokumentenmanagementsystems aufgegriffen.

Auskunftsgemäß werden die kommunalen Entscheidungsträger einzelfall- und situationsabhängig über den Stand von Förderprojekten informiert.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung	Seite
Plan-Ergebnisse		
F1	Die Stadt Oelde plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020 jeweils negative Jahresergebnisse. Der Haushalt ist insbesondere von der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Diese betrifft insbesondere die Einkommensteuer und die Gewerbesteuer. Der Haushalt unterliegt allgemeinen Risiken. Zudem sieht die gpaNRW punktuell zusätzliche Risiken in der Planung.	45
Schulden und Vermögen		
F2	Die Altersstruktur des Gebäude- und Verkehrsflächenvermögens zeigt ein nicht zufriedenstellendes Bild. Viele Gebäude sowie Straßen und Wirtschaftswege haben bereits mehr als 60 Prozent der angestrebten Nutzungsdauer überschritten. Dagegen weisen die Abwasserkanäle eine günstige Altersstruktur auf. Mit den geplanten Investitionsmaßnahmen wird sich die Altersstruktur grundsätzlich verbessern.	54

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

	Feststellung	Seite	Empfehlung	Seite
Haushaltssteuerung				
F1	Bei der Stadt Oelde erreichen die Ermächtigungsübertragungen sowohl im konsumtiven als auch im investiven Bereich bedeutende Volumina. Im Betrachtungszeitraum sind sie erheblich auf 2,6 Mio. Euro beziehungsweise 9,0 Mio. Euro gestiegen. Im interkommunalen Vergleich sind die Ermächtigungsübertragungen für die ordentlichen Aufwendungen durchgängig hoch. Die investiven Auszahlungen zeigen ab 2016 überdurchschnittliche Kennzahlenwerte.	40	E1 Ziel der Stadt Oelde sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.	44

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F2	Bei der Stadt Oelde ist die Fördermittelakquise grundsätzlich dezentral organisiert. Für bauinvestive Förderprogramme in den Bereichen Hoch- und Tiefbau sowie Stadt- und Dorfentwicklung ist die Akquise im Fachdienst Planung und Stadtentwicklung zusammengeführt. Strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise bestehen nicht. Ebenso gibt es keine standardisierten Prozesse zur Prüfung möglicher Fördermittel. Es werden verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche genutzt.	44	E2	Die Stadt Oelde sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von potenziellen Fördermöglichkeiten sollte grundsätzlich ein standardisierter Bestandteil in jeder Planung werden.	44
F3	Ein Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es in Oelde überwiegend nicht. Controllingansätze sind vorhanden. Die Fördermittelbewirtschaftung findet dezentral in den Fachdiensten statt. Die Stadt Oelde hat bisher keine nennenswerten Fördermittel zurückzahlen müssen.	45	E3	Die Stadt Oelde sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen sowie einen schnellen, umfassenden und personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	45

Tabelle 3: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2019

Kennzahlen	Oelde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	103	92,08	97,90	101	103	108	25
Eigenkapitalquote 1	33,28	8,01	16,89	35,59	48,30	63,20	25
Eigenkapitalquote 2	62,62	32,17	47,48	57,17	72,85	86,86	25
Fehlbetragsquote	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	39,81	0,06	24,98	30,16	35,74	48,29	25
Abschreibungsintensität	9,46	2,69	5,07	6,98	9,07	12,69	24
Drittfinanzierungsquote	58,40	12,32	47,22	58,40	66,64	93,66	23
Investitionsquote	149	29,41	66,89	107	144	238	24

Kennzahlen	Oelde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	97,08	68,70	83,38	90,54	97,89	109	25
Liquidität 2. Grades	93,89	8,64	35,92	96,10	257	129.555	25
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	15,16	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	6,47	0,00	2,79	6,24	9,44	19,90	25
Zinslastquote	1,47	0,00	0,54	1,13	1,51	2,80	25
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	54,02	35,29	47,18	55,18	60,34	72,28	24
Zuwendungsquote	12,62	11,05	14,86	19,67	23,80	37,09	25
Personalintensität	22,83	13,13	17,24	20,87	23,36	31,24	25
Sach- und Dienstleistungsintensität	18,43	11,66	16,28	18,08	23,55	31,64	25
Transferaufwandsquote	42,15	37,05	39,55	43,11	45,79	53,96	25

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 Oelde in Tausend Euro 2015 bis 2019

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Gewerbesteuer	16.196	20.969	25.727	26.057	21.852	22.160

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnitts- werte
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	12.827	13.155	14.098	15.338	15.844	14.252
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.155	2.208	2.777	3.112	3.450	2.741
Ausgleichsleistungen	1.302	1.311	1.377	1.453	1.126	1.314
Schlüsselzuweisungen vom Land	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Umlagen vom Land (Abrechnung Einheitslasten)	752	948	1.233	1.715	2.264	1.382
Summe der Erträge	33.232	38.591	45.212	47.675	44.536	41.849
Gewerbesteuerumlage	2.668	3.599	4.364	4.288	3.337	3.651
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz	537	325	454	0	0	
Allgemeine Kreisumlage	14.603	14.052	15.170	14.863	16.667	15.071
Summe der Aufwendungen	17.808	17.976	19.988	19.151	20.004	18.722
Saldo	15.424	20.615	25.224	28.524	24.532	23.127

Tabelle 5: Eigenkapital Stadt Oelde in Tausend Euro 2013 bis 2019

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital	73.616	72.870	67.322	72.521	75.953	82.952	84.462
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	73.616	72.870	67.322	72.521	75.953	82.952	84.462
Sonderposten für Zuwendungen	48.698	49.607	52.557	51.231	49.680	48.864	47.543
Sonderposten für Beiträge	35.080	33.611	32.264	30.674	29.338	28.163	26.928
Eigenkapital 2	157.394	156.088	152.143	154.426	154.971	159.979	158.933
Bilanzsumme	235.011	235.887	234.010	240.315	243.704	248.976	253.798

Tabelle 6: Schulden Stadt Oelde in Tausend Euro 2013 bis 2019

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	37.942	39.736	38.561	37.349	36.795	34.154	31.506
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	82	84	77	72	67	66	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.619	1.202	1.298	2.656	1.663	2.051	3.304
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	137	384	369	564	628	744	560
Sonstige Verbindlichkeiten	807	576	637	565	797	806	1.098
Erhaltene Anzahlungen	5.311	4.285	3.720	5.416	4.487	6.714	11.462
Verbindlichkeiten	45.898	46.268	44.662	46.622	44.437	44.535	47.930
Rückstellungen	30.485	31.950	34.575	35.175	37.288	38.597	39.817
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	913	966	1.660	2.755	3.435	3.288	3.363
Schulden	77.296	79.184	80.897	84.552	85.160	86.420	91.110

Tabelle 7: Gesamtschulden Stadt Oelde in Tausend Euro 2013 bis 2018

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten	72.664	71.302	69.953	72.405	72.707	57.610
Rückstellungen	32.725	33.795	36.392	36.850	38.350	38.716
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	913	966	1.660	2.745	3.434	3.288
Gesamtschulden	106.302	106.063	108.005	112.000	114.491	99.614

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Stadt Oelde in Tausend Euro 2013 bis 2018

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	57.090	58.360	57.032	57.319	59.070	47.119
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	1.953	227	1.612	1.546	1.096	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	82	84	77	72	67	66
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	3.730	4.378	4.237	4.646	3.482	2.269
Sonstige Verbindlichkeiten	4.498	3.968	3.190	3.539	4.544	6.799
Erhaltene Anzahlungen	5.311	4.285	3.805	5.283	4.448	1.357
Gesamtverbindlichkeiten	72.664	71.302	69.953	72.405	72.707	57.610

Tabelle 9: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Stadt Oelde in Tausend Euro 2019

Grunddaten Kernhaushalt	2019
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	47.930
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0
Ausleihungen an Sondervermögen	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	552
Forderungen gegenüber Sondervermögen	7

Grunddaten Kernhaushalt	2019
Grunddaten Beteiligungen*	
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	12.928
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	nein
Wenn ja, in welcher Höhe?	0
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	60.299

* Berücksichtigt wurden die WBO Wirtschafts- und Bäderbetrieb Oelde GmbH und das Sondervermögen Forum Oelde

Tabelle 10: Rückstellungen Stadt Oelde in Tausend Euro 2013 bis 2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pensionsrückstellungen	28.374	30.144	31.178	31.753	33.713	34.743	36.918
Rückstellungen für Deponien und Altlasten	0	0	0	0	0	0	0
Instandhaltungsrückstellungen	569	474	1.079	1.079	1.030	1.398	585
Sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	1.542	1.332	2.318	2.343	2.545	2.456	2.314
Rückstellungen	30.485	31.950	34.575	35.175	37.288	38.597	39.817

Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Oelde in Tausend Euro 2013 bis 2023

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis	856	-1.336	-4.276	5.196	3.322	6.987	1.370	-5.559	-2.321	-4.523	-5.080
Gewerbesteuer	19.129	19.071	16.196	20.969	25.727	26.057	21.852	20.100	20.000	20.300	20.500
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	11.825	12.497	12.827	13.155	14.098	15.338	15.844	16.481	17.107	18.031	18.031

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.927	1.989	2.155	2.208	2.777	3.112	3.450	3.681	3.725	3.262	3.262
Ausgleichsleistungen	1.259	1.293	1.302	1.311	1.377	1.453	1.126	1.514	1.514	1.514	1.514
Schlüsselzuweisungen vom Land	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Umlagen vom Land (Abrechnung Einheitslasten)	1.439	728	752	948	1.233	1.715	2.264	1.939	1.800	0	0
Summe der Erträge	35.579	35.578	33.232	38.591	45.212	47.675	44.536	43.715	44.146	43.107	43.307
Gewerbesteuerumlage	1.573	1.560	1.353	1.826	2.229	2.197	1.825	1.708	1.700	1.725	1.742
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	1.528	1.516	1.314	1.773	2.135	2.091	1.512	0	0	0	0
Allgemeine Kreisumlage	12.773	12.289	14.604	14.052	15.170	14.862	16.667	15.178	15.178	15.178	15.178
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0	436	537	324	454	0	0	0	0	0	0
Summe der Aufwendungen	15.874	15.801	17.808	17.975	19.988	19.150	20.004	16.886	16.878	16.903	16.920
Saldo der Bereinigungen	19.705	19.777	15.424	20.616	25.224	28.525	24.532	26.829	27.268	26.204	26.387
Saldo der Sondereffekte	1.684	-1.025	-330	643	-241	2.514	814	0	0	0	0

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis	-20.534	-20.087	-19.369	-16.063	-21.662	-24.051	-23.976	-32.388	-29.589	-30.728	-31.468
Abweichung vom Basisjahr	0	447	1.165	4.471	-1.128	-3.517	-3.442	-11.854	-9.055	-10.194	-10.934

Tabelle 12: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Oelde in Tausend Euro 2013 bis 2023

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis	-20.534	-20.087	-19.369	-16.063	-21.662	-24.051	-23.976	-32.388	-29.589	-30.728	-31.468
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-828	-1.052	-742	777	-654	-934	-723	-1.556	-1.835	-1.715	-1.745
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Famili- enhilfe	-5.965	-6.563	-6.803	-6.792	-7.615	-8.638	-8.750	-11.090	-11.360	-11.701	-11.941
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-13.740	-12.472	-11.825	-10.047	-13.392	-14.479	-14.504	-19.742	-16.394	-17.312	-17.782
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	1.268	1.916	3.693	348	-739	-763	-6.001	-2.653	-3.571	-4.042

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Oelde 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 Oelde** ist in 2018 an insgesamt 21 Unternehmungen beteiligt. Auf acht dieser Beteiligungen kann die Stadt mindestens einen maßgeblichen Einfluss ausüben. Ein Großteil der städtischen Beteiligungen wird mittelbar über die WBO Wirtschafts- und Bäderbetrieb Oelde GmbH gehalten. Diese übernimmt die Funktion einer Holding. Insgesamt ist die Komplexität der Beteiligungsstruktur als mittel einzustufen.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt Oelde ist hoch. Im Vergleich zur Stadt Oelde sind insbesondere die Verbindlichkeiten und Erträge der Beteiligungen von Bedeutung.

Die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen entlasten den kommunalen Haushalt in 2018 um rund 400 Tausend Euro. Mögliche Risiken können sich aus den Bürgschaftsverpflichtungen gegenüber der WBO Wirtschafts- und Bäderbetrieb Oelde GmbH ergeben. Insgesamt bewegen sich die Auswirkungen damit auf einem mittleren Niveau.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Stadt Oelde überwiegend. In folgenden Bereichen bestehen noch Handlungsmöglichkeiten:

Die Stadt Oelde sollte im Beteiligungsbericht künftig über alle unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen bis auf die dritte Beteiligungsebene berichten. Neben dem jährlichen Beteiligungsbericht sollte das Beteiligungsmanagement den Rat der Stadt Oelde auch unterjährig mit standardisierten Informationen zur wirtschaftlichen Entwicklung der bedeutenden Beteiligungen versorgen. Dies betrifft insbesondere die WBO Wirtschafts- und Bäderbetrieb Oelde GmbH und ihre Tochterunternehmen.

Darüber hinaus sollte das Beteiligungsmanagement neben der Verwaltungsführung auch die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen aus dem Rat der Stadt Oelde aktiv unterstützen. Eine Möglichkeit besteht darin, dass Stellungnahmen zu den kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen verfasst und den Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern zur Verfügung gestellt werden.

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. Ausgehend von den daraus abgeleiteten Anforderungen an das Beteiligungsmanagement 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

→ 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

- Die Beteiligungsstruktur umfasst insgesamt 21 Beteiligungen auf drei Beteiligungsebenen. Auf zwei dieser Beteiligungen kann die Stadt einen beherrschenden Einfluss ausüben und auf sechs Weitere einen maßgeblichen Einfluss. Dies entspricht einer mittleren Komplexität der Beteiligungsstruktur.

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 Oelde** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 an insgesamt 21 Unternehmungen beteiligt. Diese verteilen sich auf drei Beteiligungsebenen. Dabei wird die überwiegende Anzahl der Beteiligungen mittelbar über die WBO Wirtschafts- und Bäderbetrieb Oelde GmbH gehalten. Diese übernimmt die Funktion einer Holding. Bei der Kontrolle und Steuerung der Beteiligungen sind die Entwicklungen der mittelbaren Beteiligungen somit bis in die dritte Beteiligungsebene zu berücksichtigen, auch wenn keine direkte Einflussnahme auf diese Beteiligung möglich ist. Insgesamt werden die Beteiligungen in sechs verschiedenen Rechtsformen gehalten. Dabei ist die GmbH mit zehn Beteiligungen die am häufigsten vorkommende Rechtsform.

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

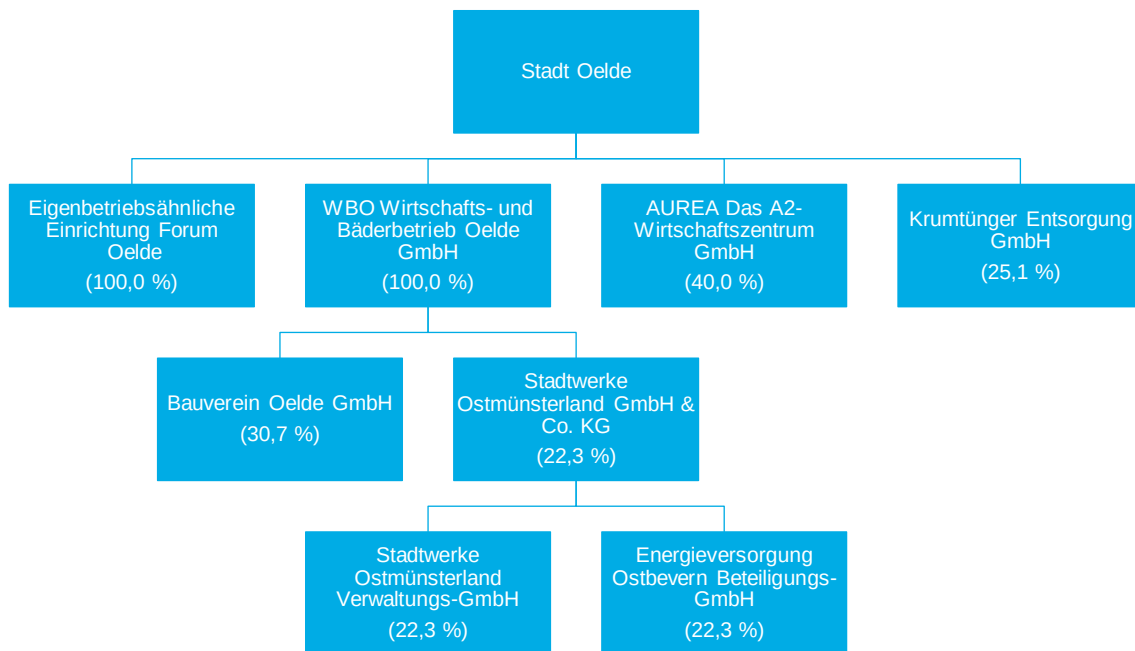
Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018



Grundsätzlich sollte die Stadt bei der Beteiligungssteuerung alle Beteiligungen in den Blick nehmen. Bei einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 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 20,0 Prozent beteiligt ist.

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

Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote⁴ von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2018



Bis zum 31. Dezember 2017 war die Stadt Oelde über die WBO Wirtschafts- und Bäderbetrieb Oelde GmbH mit 74,9 Prozent an der Energieversorgung Oelde GmbH beteiligt. Diese wurde zum 01. Januar 2018 auf die Stadtwerke ETO GmbH & Co. KG verschmolzen und anschließend in Stadtwerke Ostmünsterland GmbH & Co. KG umfirmiert. An dieser ist die WBO Wirtschafts- und Bäderbetrieb Oelde GmbH infolgedessen mit 22,3 Prozent beteiligt.

2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

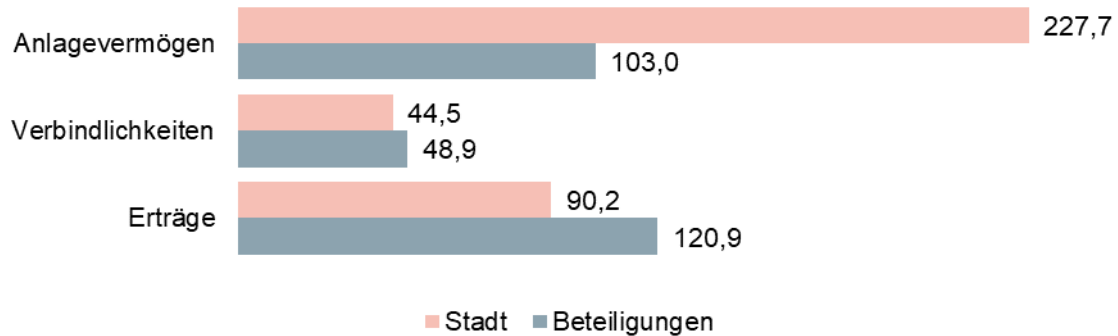
- ➔ Die Beteiligungen der Stadt Oelde halten im Vergleich zur Stadt hohe Verbindlichkeiten und erzielen hohe Erträge. Das von den Beteiligungen gehaltene Anlagevermögen liegt auf einem mittleren Niveau. Insgesamt ist die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen hoch.

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 Steuererfordernis 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.

⁴ Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend von der Stadt, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

Die wirtschaftliche Bedeutung der oben abgebildeten Beteiligungen der **Stadt Oelde** wird nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2018.

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2018 in Mio. Euro



Die Beteiligungen halten in 2018 weniger als halb so viel Anlagevermögen wie die Stadt Oelde in ihrem Kernhaushalt. Davon entfällt der überwiegende Anteil auf die Strom-, Gas- und Wasserversorgungsanlagen der Stadtwerke Ostmünsterland GmbH & Co. KG. Weiteres Vermögen hält die Bauverein Oelde GmbH in Form von bebauten Grundstücken.

Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen übersteigen die Verbindlichkeiten der Stadt Oelde und sind damit vergleichsweise hoch. Die Verbindlichkeiten entfallen mit 31,6 Mio. Euro zu einem Großteil auf Kreditverbindlichkeiten. Insbesondere die Stadtwerke Ostmünsterland GmbH & Co. KG und die WBO Wirtschafts- und Bäderbetrieb Oelde GmbH halten Investitionskredite in einem hohen Umfang. Die WBO Wirtschafts- und Bäderbetrieb Oelde GmbH konnte ihre Kreditverbindlichkeiten seit 2015 kontinuierlich abbauen. Dagegen sind die Kredite der Stadtwerke Ostmünsterland GmbH & Co. KG bzw. der Vorgängergesellschaft Energieversorgung Oelde GmbH im selben Zeitraum konstant gestiegen. Neben den vorgenannten Beteiligungen verfügt auch die Bauverein Oelde GmbH über nennenswerte Kreditverbindlichkeiten.

Ein Vergleich der Erträge zeigt, dass die Beteiligungen in 2018 mehr Erträge erwirtschaften als die Stadt. Im Vergleich zu den Vorjahren haben sich die Erträge der Beteiligungen deutlich erhöht. Dies ist im Wesentlichen auf die Fusion der Energieversorgung Oelde GmbH und der Stadtwerke ETO GmbH & Co. KG bedingt. Die Umsatzerlöse der aus der Fusion hervorgegangene Stadtwerke Ostmünsterland GmbH & Co. KG stellen rund 90,0 Prozent der Erträge der Beteiligungen dar.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Der Haushalt der Stadt Oelde wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 um 413 Tausend Euro entlastet. Daneben bestehen umfangreiche Bürgschaftsverpflichtungen, die ein Risiko für die Stadt beinhalten können. Insgesamt sind die Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt auf einem mittleren Niveau.

Neben der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen sind auch die unmittelbaren Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt wichtig zur Beurteilung der Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.

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 Gewinnabführungen, 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 20,0 Prozent berücksichtigt.

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

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	602	650	713
Steuererträge	459	569	464
Konzessionsabgaben	1.254	1.253	1.256
Gewinnausschüttungen und Dividenden	288	784	231
Sonstige Erträge	684	830	454
Gesamtsumme	3.287	4.086	3.118

Den größten Anteil an den Erträgen aus Beteiligungen nehmen die Konzessionsabgaben ein. Diese entfallen überwiegend auf die Stadtwerke Ostmünsterland GmbH & Co. KG. Die Erträge aus Leistungsbeziehungen ergeben sich überwiegend aus Kostenerstattungen für die Gestellung von Personal an die WBO Wirtschafts- und Bäderbetrieb Oelde GmbH. Darüber hinaus erzielt die Stadt Oelde jährlich Erträge aus Gewinnausschüttungen, die im Wesentlichen auf die Sparkasse Münsterland Ost entfallen. In 2017 konnte darüber hinaus einmalig eine Gewinnausschüttung von der AUREA Das A2-Wirtschaftszentrum GmbH verbucht werden. Daneben erzielt die Stadt aus ihren Beteiligungen sonstige Erträge in Form von Grundbesitzabgaben sowie Erträge aus Steuern.

Insgesamt generiert die Stadt 3,5 Prozent ihrer Erträge⁵ aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen geringen Anteil an den Erträgen der Stadt.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	874	875	1.011
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	1.423	1.454	1.694
Verlustübernahmen und -abdeckungen	33	0	0
Sonstige Aufwendungen	0	133	0
Gesamtsumme	2.330	2.462	2.705

Die Aufwendungen aus Beteiligungen sind geprägt durch den jährlichen Zuschuss an die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Forum Oelde. Diese ist strukturell defizitär und erhält zur Abdeckung ihrer Verluste einen Betriebskostenzuschuss von der Stadt. In den Jahren 2016 bis 2018 beträgt dieser durchschnittlich 1,5 Mio. Euro. Daneben ergeben sich Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um die Abfallbeseitigungsgebühren an die Krumtüngr Entsorgung GmbH.

Nicht berücksichtigt in den Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind die Erträge und Aufwendungen, die sich zwischen den einzelnen Beteiligungen ergeben haben. Hervorzuheben sind dabei insbesondere Gewinnausschüttungen, die nicht an den kommunalen Haushalt ausgeschüttet, sondern von anderen Beteiligungen vereinnahmt werden. Die Beteiligungen nutzen die Gewinnausschüttungen u.a. zur Abdeckung von Verlusten aus defizitären Betriebssparten, die ansonsten gegebenenfalls von der Stadt abzudecken wären.

Im Falle der Stadt Oelde betrifft dies die Gewinnausschüttungen der Stadtwerke Ostmünsterland GmbH & Co. KG und der Wasserversorgung Beckum GmbH. Diese belaufen sich in 2018 auf 1,4 Mio. Euro und werden an die WBO Wirtschafts- und Bäderbetrieb Oelde GmbH geleistet. Nur mithilfe dieser Erträge aus Gewinnausschüttungen kann die WBO Wirtschafts- und Bäderbetrieb Oelde GmbH die Verluste aus der defizitären Bädersparte abdecken. Nach Abdeckung der Verluste verbleibt in 2018 ein Jahresüberschuss von 485 Tausend Euro. Dieser wird nicht an die Stadt Oelde ausgeschüttet, sondern der Gewinnrücklage zugeführt.

Insgesamt generiert die Stadt 3,3 Prozent ihrer ordentlichen Aufwendungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen geringen Anteil an den Aufwendungen der Stadt.

Nach Gegenüberstellung der Erträge und Aufwendungen ergibt sich in 2018 eine Entlastung des kommunalen Haushalts von 413 Tausend Euro. Auch in den Jahren 2016 und 2017 entlasten die Beteiligungen den Haushalt um durchschnittlich 2,3 Mio. Euro.

⁵ Berücksichtigt wurden hier die ordentlichen Erträge und die Beteiligungserträge.

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

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2016	2017	2018
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	122	122	0
Bürgschaften (Stand 31.12.)	14.874	12.683	11.913
Gesamtsumme	15.482	12.805	11.913

Mit der Übernahme von Gesellschafterdarlehen oder Bürgschaften übernimmt die Stadt Risiken Dritter bzw. tritt für diese ein. Hieraus können sich finanzielle Verpflichtungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben. Die Stadt Oelde hat ihren Beteiligungen in der Vergangenheit Gesellschafterdarlehen gewährt. Diese wurden bis zum 31. Dezember 2018 vollständig zurückgezahlt. Darüber hinaus bestehen umfangreiche Bürgschaftsverpflichtungen gegenüber der WBO Wirtschafts- und Bäderbetrieb Oelde GmbH. Diese haben sich in den Jahren 2016 bis 2018 um insgesamt 1,6 Mio. Euro reduziert. Den eingeschlagenen Weg zur Reduzierung der Bürgschaften sollte die Stadt weiter fortsetzen. So kann das städtische Risiko für einen möglichen Ausfall weiter minimiert werden.

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 die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Forum Oelde für das Beteiligungsmanagement der Stadt Oelde 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 und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen lediglich, ob das Berichtswesen so ausgestaltet ist, dass eine effektive Steuerung möglich ist.

2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

- Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Oelde 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 Vertreterinnen und Vertreter kurzfristig bereitstellen zu können:

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

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Oelde** ist zentral im Fachdienst „Beteiligungen, Steuern“ angesiedelt. Dieser befindet sich innerhalb des vom Kämmerer geleiteten Fachbereichs 2. Die Stadt führt dort die grundlegenden Unternehmensdaten aller Beteiligungen. Diese umfassen insbesondere die Gesellschaftsverträge, Satzungen, Geschäftsordnungen und wichtige Verträge der Beteiligungen. Darüber hinaus werden für die bedeutenden Beteiligungen die Anstellungsverträge der Geschäftsführer vorgehalten.

Eine Liste der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien wird zentral im Fachdienst „Büro des Bürgermeisters, Ratsarbeit, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit“ gepflegt und fortlaufend aktualisiert. Das Beteiligungsmanagement kann auf Nachfrage kurzfristig über aktuelle Daten der Gremienvertreterinnen und -vertreter verfügen. Darüber hinaus wird dem Beteiligungsmanagement einmal jährlich eine aktuelle Liste zur Verfügung gestellt.

Die Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse liegen der Stadt für die überwiegenden Beteiligungen vor. Diese werden dem Beteiligungsmanagement über die Beschlussvorlagen zu den jeweiligen Gremiensitzungen der Beteiligungen zur Verfügung gestellt. Lediglich für die mittelbar über die Stadtwerke Ostmünsterland GmbH & Co. KG gehaltenen Kleinstbeteiligungen liegen die Jahresabschlüsse nicht vor. An diesen Kleinstbeteiligungen ist die Stadt Oelde mit einer Beteiligungsquote von unter 1,0 Prozent beteiligt. Zum Prüfungszeitpunkt wurden auch von der Sparkasse Münsterland Ost AöR keine Jahresabschlüsse geführt. Diese wurden jedoch zwischenzeitlich eingeholt und werden künftig im Beteiligungsmanagement vorgehalten.

Die überwiegenden Unternehmensdaten, die Wirtschaftspläne und die Jahresabschlüsse der Beteiligungen werden sowohl digital als auch in Papierform geführt. Derzeit erfolgt die digitale Datenvorhaltung noch über eine Ordnerstruktur auf dem Laufwerk. Die Stadt Oelde plant jedoch kurzfristig die Einführung eines digitalen Dokumentenmanagementsystems. In dieses soll das Beteiligungsmanagement als einer der ersten Bereiche integriert werden. Parallel dazu wird kurzfristig ein digitales Vertragsmanagement eingeführt, in welches das Beteiligungsmanagement ebenfalls einbezogen wird.

2.4.2 Berichtswesen

→ Feststellung

Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Oelde ergeben.

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 Oelde** hat Beteiligungsberichte bis einschließlich des Jahres 2018 erstellt. Die Fertigstellung der Berichte erfolgte jeweils im vierten Quartal des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres. Der Beteiligungsbericht ist gut strukturiert und enthält umfangreiche Erläuterungen zu den Beteiligungen. Neben den geforderten Angaben nach § 52 GemHVO NRW enthält der Beteiligungsbericht weitere freiwillige Informationen. Mithilfe des Beteiligungsberichtes wird den kommunalen Entscheidungsträgern somit sehr zeitnah ein Überblick über das kommunale Beteiligungsportfolio und die wirtschaftliche Entwicklung der städtischen Beteiligungen gegeben.

Im Beteiligungsbericht werden alle bedeutenden Beteiligungen der Stadt Oelde dargestellt. Nicht enthalten sind die mittelbaren Beteiligungen auf der dritten Beteiligungsebene, die über die Stadtwerke Ostmünsterland GmbH & Co. KG gehalten werden. Darüber hinaus ist auch die Sparkasse Münsterland Ost AöR nicht im Beteiligungsbericht aufgeführt. Nach § 117 GO NRW a.F. hat die Stadt im Beteiligungsbericht ihre wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Betätigung zu erläutern. Diese Erläuterungspflicht besteht unabhängig von der Beteiligungsquote und der Rechtsform, in der die Beteiligungen gehalten werden. Infolgedessen sollten die fehlenden Beteiligungen künftig in den Beteiligungsbericht aufgenommen werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Oelde sollte im Beteiligungsbericht über sämtliche unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen berichten.

Neben dem Beteiligungsbericht erstellt die Stadt Oelde quartalsweise Zwischenberichte für die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Forum Oelde gemäß § 20 EigVO NRW. Diese werden dem Betriebsausschuss, dem Bürgermeister, dem Kämmerer und dem Fachdienst „Beteiligungen, Steuern“ zur Kenntnis vorgelegt.

Darüber hinaus erstellt die Stadt Oelde keine weiteren Berichte auf freiwilliger Basis. Es werden keine unterjährigen Berichte mit Prognosen oder der Überprüfung von Zielen verfasst und dem Rat vorgelegt.

Das Beteiligungsmanagement wertet die aktuelle Lage der Beteiligungen lediglich auf Basis der Jahresabschlüsse, der Wirtschaftspläne und der Berichte von Geschäftsführung und Aufsichtsräten aus. Diese Informationen fließen in den jährlichen Beteiligungsbericht ein. Darüber hinaus werden unterjährig die Ergebnisse der Aufsichtsratssitzungen ausgewertet. Die daraus gewonnenen Informationen bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung der Beteiligungen werden jedoch nicht dem Rat der Stadt Oelde zur Verfügung gestellt. Eine unterjährige Steuerung der Beteiligungen durch den Rat wird damit nicht ermöglicht. Insbesondere die WBO Wirtschafts- und Bäderbetrieb Oelde GmbH mit ihren darunterliegenden Beteiligungen ist für die Stadt und den

städtischen Haushalt von Bedeutung. Einerseits ist die WBO Wirtschafts- und Bäderbetrieb Oelde GmbH auf die Gewinnausschüttungen ihrer Tochterunternehmen angewiesen, um die Verluste aus dem Betrieb der Bäder zu decken. Andererseits können sich Risiken aus den an die WBO Wirtschafts- und Bäderbetrieb Oelde GmbH gewährten Bürgschaften ergeben. Eine Steuerung insbesondere dieser Beteiligungen sowie die frühzeitige Kenntnisnahme von Planabweichungen sind für den Rat der Stadt besonders relevant. Daher ist es notwendig, dass der Rat unterjährig über Abweichungen zum Wirtschaftsplan sowie der geplanten Gewinnausschüttungen an die WBO Wirtschafts- und Bäderbetrieb Oelde GmbH informiert wird.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Oelde sollte den Rat unterjährig über die wirtschaftliche Entwicklung der WBO Wirtschafts- und Bäderbetrieb Oelde GmbH und ihre Tochterunternehmen informieren. Durch standardisierte Berichte zu Prognosen und Sachverhalten von besonderer Bedeutung kann der Informationsfluss sichergestellt werden.

Ungeachtet der Standardberichterstattung ist sicherzustellen, dass das Beteiligungsmanagement unverzüglich über Entwicklungen informiert wird, die den Bestand oder die Ziele der bedeutenden Beteiligungen gefährden oder gefährden könnten (Ad-hoc-Mitteilungen). Dies geschieht im Falle der Stadt Oelde einerseits über eine direkte Mitteilung der Geschäftsführung bzw. Betriebsleitung an die jeweiligen Gremien. Andererseits steht der Bürgermeister in einem ständigen Austausch mit den Geschäftsführungen bzw. der Betriebsleitung der bedeutenden Beteiligungen. Dadurch ist gewährleistet, dass die Stadt über entsprechende Entwicklungen unmittelbar unterrichtet wird.

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ **Feststellung**

Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Oelde 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 die Vertreterinnen und Vertreter inhaltlich auf die Gremiensitzungen vorbereitet. Zum einen sollte dies durch regelmäßige Schulungen der Vertreterinnen und Vertreter erfolgen. 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 Oelde** hat den Gremienvertretern in der Vergangenheit nach einer jeden Kommunalwahl Schulungen angeboten. Anlassbezogen wurde den Gremienvertretern darüber hinaus umfassendes Informationsmaterial bereitgestellt. Der Fokus lag dabei insbesondere auf betriebswirtschaftlichen Themen und wurde anlassbezogen um fachliche Themen ergänzt (z.B. Verschmelzung von Unternehmen). Diese nicht wiederkehrenden Themen wurden dabei vorrangig durch die beauftragten Wirtschaftsprüfer bzw. Berater vermittelt.

Nach der Kommunalwahl 2020 soll für die Gremienvertreter erstmalig eine eigene Seite auf der städtischen Homepage eingerichtet werden. Auf diesem elektronischen Wege soll das bislang nach einer jeden Kommunalwahl in Papierform übermittelte Informationsmaterial künftig bereitgestellt werden. So ist unter anderem geplant, einen zusammenfassenden Leitfaden für die Teilnahme an Aufsichtsratssitzungen und Gesellschafterversammlungen zur Verfügung zu stellen. Darin sollen sowohl rechtliche Grundlagen als auch betriebswirtschaftliche Themen aufgegriffen werden. Durch die Bereitstellung über die städtische Homepage können Informationen somit jederzeit kurzfristig abgerufen werden. Ebenso stehen Aktualisierungen und Änderungen den Gremienvertretern unverzüglich zur Verfügung.

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Oelde bereitet die Sitzungen sämtlicher Gremien – mit Ausnahme der Kleinstbeteiligungen – vor. Im Falle von relevanten Tagesordnungspunkten verfasst das Beteiligungsmanagement Stellungnahmen. Die Sitzungsvorbereitung und somit auch die Stellungnahmen sind üblicherweise ausschließlich an den Bürgermeister adressiert. In Einzelfällen werden die Informationen auch den Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung zur Verfügung gestellt. Den Gremienvertretern des Rates gehen diese Informationen dagegen nicht zu.

In der Regel verfügen die Gremienvertreter über ein sehr unterschiedliches Vorwissen. Darüber hinaus betätigen sich die Beteiligungen der Stadt Oelde in vielen verschiedenen Geschäftsbereichen. Daher ist es sinnvoll, dass das Beteiligungsmanagement sämtlichen Gremienvertretern eine aktive Unterstützung bietet. Andernfalls ist nicht sichergestellt, dass die Gremienvertreter des Rates ausreichend über die Sicht der Kommune informiert sind. Eine Möglichkeit besteht darin, dass das Beteiligungsmanagement zumindest die kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkte kommentiert und gegebenenfalls Beschlussempfehlungen verfasst. Darüber kann sichergestellt werden, dass die Gremienvertreter die Sichtweise der Kommune und eventuelle finanzielle Auswirkungen kennen. Ebenso kann auf Ratsbeschlüsse oder strategische Leitlinien der Stadt verwiesen werden.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Oelde sollte auch die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen aus dem Rat durch Stellungnahmen zu den kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen unterstützen.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsmanagement					
F1	Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Oelde ergeben.	95	E1.1	Die Stadt Oelde sollte im Beteiligungsbericht über sämtliche unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen berichten.	95
			E1.2	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Oelde sollte den Rat unterjährig über die wirtschaftliche Entwicklung der WBO Wirtschafts- und Bäderbetrieb Oelde GmbH und ihre Tochterunternehmen informieren. Durch standardisierte Berichte zu Prognosen und Sachverhalten von besonderer Bedeutung kann der Informationsfluss sichergestellt werden.	96
F2	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Oelde ergeben.	96	E2	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Oelde sollte auch die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen aus dem Rat durch Stellungnahmen zu den kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen unterstützen.	97

3. Hilfe zur Erziehung

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Oelde 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 Oelde im Bereich der Hilfen zur Erziehung auswirken wird. Da der Einfluss auf die Aufwendungen und Fallzahlen zurzeit nicht abschließend 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 Oelde ist im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen durch eine sehr geringe Kinderarmut und unterdurchschnittliche Jugendarbeitslosenquote strukturell begünstigt. Gleichzeitig leben in Oelde anteilig mehr Einwohner unter 21 Jahren als in anderen Städten. Die vergleichsweise guten Strukturdaten können sich positiv auf die Inanspruchnahme der Hilfen zur Erziehung (HzE) auswirken.

Die Stadt Oelde hat einen überdurchschnittlichen Fehlbetrag für Hilfen zur Erziehung, die Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahren liegen etwas über dem Median. Der Fehlbetrag wird vor allem durch die Transferaufwendungen für die Hilfeplanfälle geprägt. Diese sind in den Jahren von 2015 bis 2018 deutlich angestiegen, im Jahr 2019 ist ein Rückgang zu verzeichnen.

Die steigenden Transferleistungen der Jahre 2015 bis 2018 sind u.a. dem konsequenten Ausbau der ambulanten Hilfen geschuldet, insbesondere im Bereich der Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII. Die Falldichte (Anteil der Hilfeplanfälle an der Bevölkerungsgruppe 0 bis 21 Jahre in Promille) bewegt sich damit im oberen Bereich der Vergleichskommunen.

Neben der einwohnerbezogenen Betrachtung werden auch die Aufwendungen je Hilfefall analysiert. Hier positioniert sich die Stadt Oelde im unteren Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall. Ursächlich hierfür ist insbesondere der Ausbau der ambulanten Hilfen. Damit belegt Oelde den Maximalwert des Anteils ambulanter Hilfeplanfälle an den Hilfeplanfällen gesamt im interkommunalen Vergleich.

Differenziert betrachtet sind die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall sehr niedrig und die stationären Aufwendungen je Hilfefall überdurchschnittlich hoch. Das liegt u.a. an einem geringeren Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen und den hohen Aufwendungen der Heimerbringungen insgesamt. Auch wenn die Aufwendungen gerade im stationären Bereich im

Jahr 2019 zurückgehen, sollte die Entwicklung analysiert werden. Der Anteil der Aufwendungen für Heimfälle beträgt im Jahr 2019 rund 40 Prozent an den Gesamtaufwendungen HzE.

Die Grundsätze der Arbeit, die Ziele und das Leitbild des Jugendamtes sind im Qualitätshandbuch zusammengefasst und beschrieben. Neben diesen Grundsätzen orientiert sich die Arbeit des Jugendamtes entlang der sogenannten Bildungskette von der Schule bis zum Schulabschluss bzw. der Berufsausbildung.

Das vorhandene Finanzcontrolling des Jugendamtes muss weiter ausgebaut werden. Weiterführende Grund- und Kennzahlen sollen dabei das Controlling, in Verbindung mit der neuen Software, noch weiter anreichern und unterstützen. Dazu werden auch die Grund- und Kennzahlen der gpaNRW zukünftig weiter fortgeschrieben. Hierdurch kann die bestehende Steuerung noch einmal verbessert werden.

Das Fachcontrolling ist im Jugendamt in Bezug auf Verfahrens- und Qualitätsstandards gut aufgestellt. Die Zugangs- und Fallsteuerung ist gut strukturiert. Das Jugendamt Oelde hat für den Arbeitsbereich Hilfen zur Erziehung ein Qualitätshandbuch erarbeitet, welches laufend aktualisiert und ergänzt wird. Hier sind für den ASD Standards, Prozesse, Abläufe, Fristen und Zuständigkeiten übersichtlich zusammengefasst. Dazu gehört auch das Hilfeplanverfahren. Ein Konzept zur Rückführung und Verselbstständigung wird derzeit erarbeitet und soll im Jahr 2021 umgesetzt werden.

In das Hilfeplanverfahren ist die Wirtschaftliche Jugendhilfe grundlegend mit eingebunden, nicht aber in die fachlichen Beratungen. Die Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe ist bislang noch nicht standardisiert und in einem verbindlichen Prozess geregelt, was aber nachgeholt werden soll. Für den Aufgabenbereich „Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu)“ werden ebenfalls Prozessstandards entwickelt und im Qualitätshandbuch eingearbeitet.

Mit der geplanten Implementierung einer neuen Fachsoftware können die bereits vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten noch weiter ausgebaut werden. Beispielsweise durch die analoge Abbildung der Arbeitsprozesse in der Software, die Einrichtung einer Schnittstelle zur Finanzsoftware, etc. Die geplante Umstellung in 2022 sollte weiter forciert und das Jahr 2021 für die vorbereitenden Maßnahmen 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 Finanzstatistik⁶ 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.

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 tiefergehende 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 Hilfefewährung, für die im jeweiligen Jahr beendeten Hilfefälle, berücksichtigt. Bei der Erfassung zu Rückführungen in die Herkunftsfamilie wird die absolute Fallzahl im jeweiligen Kalenderjahr abgebildet.

⁶ nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVP)

3.3 Strukturen

- Die Stadt Oelde ist im Vergleich zu anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen durch eine niedrige allgemeine SGB II-Quote soziostrukturell wenig belastet. Zusätzlich begünstigend ist zudem eine geringe Jugendarbeitslosigkeit. Als zukünftig mehr belastend könnte sich der Zuzug von Arbeitnehmern des Niedriglohnssektors mit Familien aus Osteuropa auswirken.

Die gpaNRW konnte in ihren Prüfungen im Jugendbereich bisher keine Korrelation zwischen den Strukturen einer Kommune und dem Fehlbetrag je Jugendeinwohner herstellen. Vielmehr wirken sich eine gute Organisation und Steuerung in allen geprüften Größenklassen der Jugendämter positiv auf die Anzahl und Struktur der Fallzahlen wie auch finanziell aus. Trotzdem können soziostrukturelle Rahmenbedingungen die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Um Hilfen zur Erziehung bedarfsgenau zu planen, sind Erkenntnisse über die sozialen Strukturen im Stadtgebiet unabdingbar.

Nach den Analysen der AKJ TU Dortmund⁷ ist die **Stadt Oelde** dem Jugendamtstyp 6 und der Belastungsklasse 4 zugeordnet. Dem Jugendamtstyp 6 gehören Jugendämter kreisangehöriger Kommunen mit unter 50.000 Einwohner an. Die Belastungsklasse 4 weist im Bericht der TU Dortmund auf eine sehr geringe Kinderarmut hin.

Nach Auswertungen der gpaNRW kommt erleichternd hinzu, dass die Stadt Oelde über eine auffällig niedrige SGB II-Quote und eine überdurchschnittliche Kaufkraft verfügt. Diese Faktoren begünstigen eine gute soziostrukturelle Ausgangslage mit geringen belastenden Faktoren für den Jugendbereich.

In der Stadt Oelde wächst seit einigen Jahren der Bevölkerungsanteil von Familien aus Osteuropa, welche im Niedriglohnsektor großer umliegender Firmen arbeiten. Dies wirkt sich nach Angaben des Jugendamtes zunehmend auf die Arbeit und die Fallbelastung aus. Die positiven Rahmenbedingungen könnten sich bei Betrachtung der Folgejahre dadurch verändern. Insbesondere wenn ggf. Stellen in den entsprechenden Betrieben aufgrund einer rückläufigen Konjunkturentwicklung wegfallen sollten.

3.3.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Oelde im Jahr 2018

Kennzahlen	Oelde	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	20,45	17,52	19,34	20,17	20,91	24,48	129
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf	3,50	1,80	3,48	4,30	5,60	8,10	88

⁷ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

Kennzahlen	Oelde	Mini- mum	1. Vier- telwert	2. Vier- telwert (Median)	3. Vier- telwert	Maxi- mum	Anzahl Werte
alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent							
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	17,99	13,27	17,55	18,68	20,11	26,86	129

- Die vergleichsweise guten Strukturkennzahlen könnten sich positiv auf die Inanspruchnahme der Hilfen zur Erziehung im Stadtgebiet Oelde auswirken.

Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent

Die gpaNRW betrachtet den Anteil der 0 bis unter 21-jährigen Einwohner, da dies die Altersgruppe der Hilfen zur Erziehung ist. Im Rahmen der Prüfung basieren mehrere Kennzahlen auf dieser Altersgruppe.

Bei einer insgesamt gleichbleibenden Bevölkerung in **Oelde** ist laut IT.NRW die Entwicklung bei den 0 bis unter 21-Jährigen im Betrachtungszeitraum von 2015 bis 2019 leicht abnehmend. Allerdings ist eine geringe Steigerung der Gruppe der unter sechsjährigen Einwohner im Betrachtungszeitraum erkennbar. Dies entspricht auch den Analysen des Jugendamtes der Stadt Oelde.

In den Prognosen bis 2040 ist allerdings bei einer fast gleichbleibenden Gesamtbevölkerung eine deutliche Verschiebung in den Altersgruppen zu erkennen. Die Gruppe der unter 21-Jährigen wird um rund 14 Prozent abnehmen, die Gruppe der ab 65-Jährigen nimmt um bis zu 48 Prozent zu.

Trotz der in vielen Kommunen sinkenden Zielgruppe im Bereich Jugend resultierte daraus in den letzten Jahren nicht zwangsläufig eine Reduzierung der Fallzahlen.

Arbeitslosenquote der 15 bis unter 25-jährigen

Die Jugendarbeitslosigkeit ist in **Oelde** in dieser Altersgruppe im Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen unterdurchschnittlich ausgeprägt. Mit 3,5 Prozent liegt die Arbeitslosenquote leicht über dem 1. Viertelwert. Die Beschäftigungslage ist nach Aussage der Verwaltung gut.

Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II

Auch der Anteil der „Alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften“ ist mit rund 18 Prozent vergleichsweise niedrig. Dieser Faktor kann sich im Hinblick auf die Hilfen zur Erziehung positiv auswirken. Nach Auswertungen des Arbeitskreises der Jugendämter im Bericht „Monitor Hilfen zur Erziehung“ werden Hilfen zur Erziehung häufiger von Alleinerziehenden in Anspruch genommen, die auch Leistungen nach dem SGB II beziehen.

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

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

→ Feststellung

Das Jugendamt der Stadt Oelde nutzt die vorhandenen Strukturdaten zur Analyse und Planung von Entwicklungen im Jugendbereich. Laut Auskunft des Jugendamtes bestehen geringe Kapazitäten für eine regelmäßige und kontinuierliche Analyse. Diese wird vorwiegend anlassbezogen vorgenommen.

Dem Jugendamt der **Stadt Oelde** sind die soziostrukturellen Grundlagen wie Einwohnerentwicklung oder Einkommensniveau insgesamt und in den vier Ortsteilen bekannt. Über die eingesetzte Jugendamtssoftware werden Strukturen der Sozialräume ausgewertet.

Zurzeit gibt es nach Auskunft des Jugendamtes im Stadtgebiet keine sozialen Brennpunkte. Aufmerksam wird der steigende Anteil im Niedriglohnssektor mit niedrigem Bildungsniveau beobachtet. Durch Auswertungen der Sprachkompetenz und der Elternbeiträge wird die Entwicklung beobachtet und fließt in die Kindergartenbedarfsplanung und die Analyse des Sozialraumes der Stadt Oelde ein.

Ab 2015 sind mit dem Zuzug von Unbegleiteten minderjährigen Ausländern (UMAs) die Jugendämter vor neue Herausforderungen gestellt worden. Die zusätzliche Arbeit konnte mit dem bestehenden Personal aufgefangen werden. Inzwischen sind die Flüchtlingszahlen der UMAs in Oelde stark rückläufig. Seitens des Jugendamtes wird keine besondere Belastung für den Bereich der Hilfen zur Erziehung mehr gesehen. Vergleiche hierzu auch Kapitel 3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer.

Es erfolgt ein Austausch mit den umliegenden Jugendämtern, dem Kreisjugendamt, dem Gesundheitsamt oder auch dem Jobcenter.

Die Erkenntnisse fließen u.a. in die jährliche Kita-Bedarfsplanung ein.

→ Empfehlung

Dem Jugendamt der Stadt Oelde sollten Auswertungen zu Strukturen, die in Bezug zu den HzE-Leistungen stehen und an festen Parametern, z.B. Alleinerziehende mit SGB II-Bezug, ausgerichtet sind, mindestens einmal jährlich zur Verfügung stehen. Sinnvoll ist eine Bündelung solcher Auswertungen und Analysen über alle Fachbereiche hinweg in der Stadtverwaltung.

Sozialraumanalysen werden nur bedingt durchgeführt. Die Sozialräume mit ihren Stärken und Schwächen sind aufgrund der übergreifenden Fallbearbeitung bekannt. Über die im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) eingesetzte Software Gedok und Geplan sind Analysen grundsätzlich möglich. Im Jahr 2022 soll die Software auf die neueste Version umgestellt und mit zusätzlichen Funktionalitäten ausgebaut werden.

→ Empfehlung

Die Entwicklung der Software auf den neuesten Stand sollte die Stadt Oelde nutzen, um Auswertungen zu den Sozialräumen (Ortsteilen) standardisiert hinterlegen zu können.

3.3.3 Präventive Angebote

Die präventiven Angebote der Stadt Oelde orientieren sich an der sogenannten Bildungskette von der Kinderbetreuung bis zur Berufsausbildung.

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.

Zu den präventiven Angeboten und erzieherischen Maßnahmen in der **Stadt Oelde** gehören bspw.:

- Frühe Hilfen mit Koordinationsstelle, Willkommensbesuche, Eltern-Kind-Cafe, Kinderkrankenschwester und Lenkungsgruppe.
- Frühe Hilfen in den Kindertageseinrichtungen mit Arbeitskreis der Kita-Leitungen, Konzeptentwicklungen zu Sprache, Beratung, Übergangsmanagement.
- Grundschulen mit Schulsozialarbeit, Übergangsmanagement, Tandem-Bezugsbetreuung.
- Weiterführende Schulen mit Schulsozialarbeit, Übergangsmanagement, Tandem-Bezugsbetreuung, Respekt-Fit, Plus-Netzwerk, Jugendberufsagentur.

In der Stadt Oelde wird Prävention als übergreifende Arbeit entlang der sogenannten Bildungskette betrieben. Ziel des Jugendamtes ist es, die gemeinsamen Strukturen und Standards für die Arbeit der Stadt Oelde entlang der Bildungskette „Kindertagesbetreuung – Grundschulen – Weiterführende Schulen – Beruf“ zu nutzen. Die Präventionskette beginnt mit den Frühen Hilfen und führt über Maßnahmen an den Schulen bis zum Übergang in den Beruf. Die Konzeption der Bildungskette bezieht sich dabei nicht nur auf die internen organisatorischen Abläufe, sondern setzt auch an den Schnittstellen zu Dritten in den beteiligten Organisationen wie Schulen, anderen Jugendämtern und Beratungsstellen an. Dazu gibt es zusätzlich verschiedene Lenkungsgruppen mit anderen Institutionen, wie beispielsweise anderen Jugendämtern, Schulen, Gesundheitsamt und eine Lenkungsgruppe frühe Hilfen.

Gesteuert und koordiniert werden die vielfältigen Maßnahmen durch das Jugendamt, vorwiegend durch die Fachdienstleitung. Beispielsweise wird die Schulsozialarbeit durch Vorgaben des Jugendamtes eng mit den beteiligten Trägern abgestimmt. So soll durch eine frühzeitige Intervention mit niederschwelligen Hilfen eine weitergehende Hilfe zur Erziehung reduziert und im besten Fall „präventiv“ abgewendet werden. Durch die Verlagerung von niederschwelligen Leistungen der Hilfen zur Erziehung an die Bildungskette, möchte die Stadt Oelde personelle und zeitliche Synergien in der Hilfedurchführung erreichen und damit die Arbeit zielgerichteter an den Bedürfnissen und der Lebensperspektive der Kinder ausrichten.

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

- Die Zusammenführung der Fachdienste Jugendamt und Schule, Bildung, Sport in einem Fachbereich wird positiv gesehen. In Kombination mit den im Fachbereich befindlichen Finanzthemen und einem nahezu identischen Personenkreis ergeben sich positive Effekte der Zusammenarbeit.

Der Fachdienst Jugendamt ist im Fachbereich II organisatorisch angesiedelt. Neben dem Jugendamt befinden sich noch die Fachdienste Finanzen; Beteiligung Steuern; Stadtkasse; Schule, Bildung, Sport; Stadtbücherei und Volkshochschule im Fachbereich. Die thematische Nähe der Fachdienste ermöglicht klare Strukturen und vereinfacht Abläufe auch hinsichtlich der Zusammenarbeit mit der Finanzabteilung.

Die Schnittstellen des Aufgabenbereiches Schule und hier im Besonderen der Schulsozialarbeit sind eng mit dem Fachdienst Jugend verbunden. Die beiden Fachdienste haben Berührungspunkte durch die Aufgaben Schulsozialarbeit, Integrationskräfte, Offene Ganztagsschule, Übergänge von Schule ins Berufsleben etc. Hier erfolgen Abstimmungen durch die Fachdienstleitung und den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) oder auch zum Themenfeld Kindertagesbetreuung.

- Die Organisation und die Aufgaben des Jugendamtes der Stadt Oelde sind klar gegliedert.

Innerhalb des Fachdienstes Jugendamt werden die Aufgaben in drei Produktgruppen (Sachgebiete) gegliedert:

- Kinder- und Jugendförderung
- Familienförderung, erzieherische Hilfen
- Familienförderung – Kindertagesbetreuung.

Zusätzlich wurden die Arbeitsbereiche Haushaltsplanung, Finanzcontrolling und allgemeine Verwaltung gebildet und direkt bei der Fachdienstleitung angesiedelt.

In der Produktgruppe „Erzieherische Hilfen“ sind alle maßgeblichen Aufgaben der Hilfen zur Erziehung gebündelt. Sie beinhaltet die Jugendhilfeplanung, den ASD inklusive Jugendgerichtshilfe und Schulsozialarbeit, den Pflegekinderdienst, die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu), die Beistandschaften und die Unterhaltsvorschussleistungen.

Die Jugendhilfeplanung sowie die Steuerung und Koordination erfolgen über die Fachdienstleitung in Zusammenarbeit mit den drei Produktgruppenleitungen (Kinder- und Jugendförderung, erzieherische Hilfen, Kindertagesbetreuung) und dem Jugendhilfeplaner. Schwerpunkte der Ar-

beit lagen in den letzten Jahren bei den Themengebieten Übergang Schule - Beruf, Zusammenarbeit Jugendhilfe-Schule, Frühe Hilfen, Ausbau der Angebote der Kindertagesbetreuung und Migration-Integration.

Der ASD der Stadt Oelde ist zentral ohne Neben-/Außenstellen organisiert. Die Fallzuordnung im ASD ist nicht geregelt. Zuständig ist die Mitarbeiterin/der Mitarbeiter, welche/r zuerst von dem Hilfesuchenden kontaktiert wird. Je Mitarbeiter/in wird so eine Streuung der Hilfefälle über das gesamte Stadtgebiet erreicht. Als vorteilhaft erweist sich dies bei Vertretungsfällen innerhalb des ASD, da alle Mitarbeiter/innen das gesamte Stadtgebiet aus dem Blick des Jugendamtes kennen. Bei ungleicher Fallbelastung wird durch die ASD- und Fachdienstleitung die Fallsteuerung vorgenommen, um alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gleich auszulasten. Monatliche Teamsitzungen, wöchentliche kollegiale Beratungen und bei Bedarf zusätzliche Teamsitzungen gewährleisten den Informationsaustausch innerhalb des Jugendamts.

- Das Jugendamt der Stadt Oelde ist über eine Vielzahl von Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII sehr gut mit anderen Trägern der Jugendhilfe vernetzt.

Außerhalb des Jugendamtes engagiert sich die Stadt Oelde in mehreren Arbeitsgemeinschaften/Arbeitskreisen nach § 78 SGB VIII. In den Arbeitsgemeinschaften sollen Maßnahmen und Fachfragen der verschiedenen Träger der Jugendhilfe erörtert und abgestimmt werden. Das Jugendamt nimmt u. a. an folgenden Arbeitskreisen teil:

Lenkungsgruppe Frühe Hilfen, Lenkungsreis Inklusion, Leitungstreffen Kitas, Arbeitskreis der Grundschulen/OGS, Qualitäts-Dialoge mit den freien Trägern der Jugendhilfe, Jugendberufsagentur, Arbeitskreis der Jugendamtsleitungen im Kreis Warendorf, Arbeitskreis der ASD Leitungen im Kreis Warendorf, Arbeitsgemeinschaft Leitlinien gegen sexuellen Missbrauch im Kreis Warendorf, Arbeitskreis Warendorfer Praxis.

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

→ Feststellung

Das Jugendamt der Stadt Oelde hat im Qualitätshandbuch das erarbeitete Leitbild des Sozialen Dienstes hinterlegt. Das Leitbild umfasst die Grundsätze der Arbeit in fachlicher und sozialer Hinsicht. Zudem orientiert sich die Arbeit des Jugendamtes entlang der sog. Bildungskette. Diese ist noch nicht im Qualitätshandbuch hinterlegt.

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.

Im Qualitätshandbuch unter Ziffer 1.2 ist das Leitbild für die Arbeit des Fachdienstes ausführlich beschrieben. Neben der allgemeinen Strategie und den Grundsätzen der Arbeit steht im Zentrum der Betrachtung in **Oelde** die Hilfe, Begleitung und Förderung der Kinder entlang der Bildungskette. Kinder sind die originäre Zielgruppe, an denen sich die Leistungen, Maßnahmen

des Jugendamtes ausrichten. Als Ziele werden dargelegt, dass Kinder und deren Eltern bei Bedarf frühzeitig mit den Frühen Hilfen entlang der Bildungskette gefördert und unterstützt werden.

Alle Planungen und Bereiche des Jugendamtes sind auf diese Strategie ausgerichtet. So sollen die Hilfen in der Bildungskette weiter flexibilisiert werden, um die Kinder noch mehr in den Mittelpunkt der Hilfeleistung zu stellen.

→ **Empfehlung**

Das Konzept „entlang der Bildungskette von Kindertagesbetreuung bis zum Beruf“ sollte in das Qualitätshandbuch eingearbeitet werden.

Dazu werden die Kinder und Jugendlichen stärker in die Hilfeleistungen einbezogen, um gemeinsames Handeln, Planen und Mitentscheiden im Alltag zu erreichen. Kinder und Jugendliche zu beteiligen heißt auch, sie zu aktivieren. Als Ziel wird definiert, dass die Kinder lernen, ihre eigenen Ideen, Wünsche und Bedürfnisse wahrzunehmen und zu äußern. Sie sollen dadurch letztlich mehr Eigenständigkeit und Selbstvertrauen gewinnen.

Im Bereich der Hilfen zur Erziehung plant das Jugendamt, die bestehenden Ziele in den nächsten Jahren weiter zu verfolgen und auszubauen:

- Zielgerichteter Ressourceneinsatz, um Synergien zu erzielen.
- Mit den eingesetzten Mitteln mehr Hilfeleistungen erbringen.
- Gleiche Leistungen bei gleicher Qualität mit weniger Ressourceneinsatz erreichen.
- Mit den eingesetzten Leistungen mehr Hilfeempfänger erreichen.

Zusätzlich wird in den kommenden Monaten das Rückführungskonzept in der Schnittstelle zu den ambulanten Jugendhilfeträgern fertiggestellt und implementiert.

3.4.3 Finanzcontrolling

→ **Feststellung**

Ein Finanzcontrolling ist im Jugendamt der Stadt Oelde in Ansätzen vorhanden. Finanz- und Falldaten wurden für die Prüfung der gpaNRW mit hohem Aufwand ermittelt. Die interne Steuerung im Jugendamt wird mit Hilfe von Grund- und Kennzahlen im Jahr 2021 ausgebaut.

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. Die Steuerung anhand von Zielen und Kennzahlen ist ein wichtiger Faktor für eine wirtschaftliche Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Auswirkungen von Maßnahmen und Entwicklungen auf den Fehlbetrag können transparent dargestellt werden. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt

einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.

Die Anforderungen an eine produktorientierte Leistungsorganisation sind im Jugendamt der **Stadt Oelde** umgesetzt. Ein zentrales Controlling innerhalb der Stadt Oelde ist bisher nicht vorhanden.

Die Jugendhilfeplanung sowie die Steuerung und Koordination erfolgen über die Leitung des Fachdienstes und den drei Produktverantwortlichen (Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, erz. Kinder- und Jugendschutz / Förderung der Erziehung, Hilfen zur Erziehung / Kindertagesbetreuung). Aktuell wurde die zentrale Stelle eines Jugendhilfeplaners geschaffen, damit die Steuerung und das Controlling der Jugendamtsleitung zukünftig unterstützt wird.

Ein standardisiertes Berichtswesen ist nicht vorhanden; ein systematisches Controlling befindet sich im Aufbau. Die zur Verfügung stehenden Falldaten werden monatlich ausgewertet und sind Grundlage für die halbjährlichen Finanzstatusberichte. Aktuelle Entwicklungen werden analysiert und bei den Planungen berücksichtigt. Bei Bedarf werden die aktuellen Entwicklungen ausgewertet. Die Auswertungen folgen einer festgelegten Systematik, sollten aber noch weiter ausgebaut und standardisiert werden.

Zurzeit wird das Berichtswesen mit standardisierten Grunddaten und Kennzahlen ausgebaut. Die monatlichen Berichte sollten sich auf die wesentlichen Fakten/Entwicklungen, z.B. in den Hilfen zur Erziehung, reduzieren. Die Auswertungen (Fallzahlen in den Hilfearten, Budgetentwicklung) könnten übersichtlich dargestellt werden. Hier ist das Jugendamt gefordert, die Daten zukünftig durchgängig zu erfassen, bereitzuhalten und auszuwerten

Mit dem Update der Software bietet sich im Jahr 2022 die Gelegenheit, zukünftig mit automatisierter Datenaktualisierung und -auswertung sowie standardisierten Berichten zu arbeiten.

→ **Empfehlung**

Die Finanz- und Falldaten sollten vom Jugendamt zukünftig so aufbereitet werden, dass diese durchgängig zu den einzelnen Hilfearten und über alle Hilfen insgesamt vorliegen. Dazu sollte die neue Software genutzt werden.

Der Workflow kann weiter optimiert werden, insbesondere durch die Einführung bzw. Aktualisierung der eingesetzten Software. Die aus dem EDV-Verfahren gewonnenen Steuerungsinformationen stehen noch nicht kontinuierlich zur Verfügung. Es fehlt u. a. eine Schnittstelle zur Finanzsoftware. Daher können nicht alle Entwicklungen durchgängig analysiert werden. Zur Abrundung des Workflows wird nach Angaben des Jugendbereiches zum bestehenden Verfahren noch ein zusätzliches Modul benötigt.

Eine zielorientierte kennzahlengestützte Steuerung setzt die Bildung und unterjährige Fortschreibung von Finanz- und Leistungskennzahlen voraus. Steuerungsrelevante Kennzahlen werden in der Praxis zur kontinuierlichen Reflexion von Zielerreichung und Anpassung des Budgets dargestellt.

Das Jugendamt war maßgeblich an der Entwicklung von Kennzahlen für den Gesamthaushalt beteiligt. Sie stehen als Führungsinformation aber nur ansatzweise zur Verfügung. Laut Jugendamt ist geplant, die Steuerung mit weiteren Auswertungsmöglichkeiten über das Fachverfahren

Geplan/Gedok weiterzuentwickeln. Als Beispiel für die Erfassung und Auswertung von Grund- und Kennzahlen dient unter anderem die aktuelle gpaNRW Prüfung.

Neben der internen Reflexion wird die eigene Arbeit durch mehrere Arbeitskreise mit umliegenden Jugendämtern und dem Kreisjugendamt noch einmal im interkommunalen Austausch betrachtet.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte steuerungsrelevante Kennzahlen einsetzen sowie mindestens zweimal jährlich der Verwaltung und der Politik darauf basierend Controllingberichte vorlegen. Diese sollten Analysen zu Fallzahlen und Aufwendungen ebenso enthalten wie geplante und umgesetzte Maßnahmen. Für die eigene Steuerung der Hilfen zur Erziehung sollten häufigere Auswertungen (z.B. monatlich) von Kennzahlen erfolgen.

Das Jugendamt wird durch erweiterten Technikeinsatz die interne Steuerung mit Hilfe von Kennzahlen ausbauen. Dazu gehört die Implementierung der neuen Version der Jugendamtssoftware in 2022.

Der ASD ist bereits mit Tablets ausgerüstet. Damit können die meisten Dokumente und Termine bearbeitet werden.

3.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Die Stadt Oelde hat über das Qualitätshandbuch die wesentlichen Punkte für ein standardisiertes Fachcontrolling festgeschrieben. Die Hilfen werden durch Fachdienst- und ASD-Leitung analysiert und ggf. innerhalb des ASD reflektiert. Die vorhandene Software wird noch nicht umfänglich eingesetzt.

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

Mit der Entwicklung des Qualitätshandbuches hat das Jugendamt der **Stadt Oelde** wesentliche Punkte für ein Fachcontrolling erarbeitet. Ab Ziffer 5 des Qualitätshandbuches zum Thema Prozessqualität sind die einzelnen Prozessschritte des Hilfeprozesses für den ASD beschrieben. So müssen alle laufenden Hilfefälle an die Leitung des ASD gemeldet und in eine Wiedervorlageliste erfasst werden. In der Wiedervorlageliste sind für alle laufenden Fälle u.a. Wiedervorlagetermine zum Hilfeplan und sonstige wichtige Meilensteine hinterlegt, zu denen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Leitung des Fachdienstes Jugendamt und des Sozialen Dienstes über den Sachstand im Einzelfall informieren.

Die Wiedervorlageliste wird wöchentlich beispielsweise zu Fallbewegungen, Kosten und Auslastungsgrad der ASD-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausgewertet und den einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zur Verfügung gestellt. Die Termine bzw. Wiedervorlagen werden in den wöchentlichen ASD-Sitzungen besprochen. Bei Bedarf sind fachbezogene Arbeitskreise und Qualitätsmanagement-Sitzungen vorgesehen. In Einzelfällen wird die Hilfeplan-Fortschreibungen in Co- und Teamberatungsprozessen bearbeitet.

Zusätzlich ist in Oelde eine AG nach § 78 SGB VIII mit allen freien Trägern der ambulanten Jugendhilfe zum Thema Qualitätsdialog eingerichtet worden. In der AG wurden und werden Qualitätsvereinbarungen zu Strukturen und Prozessen in der Zusammenarbeit in der ambulanten Jugendhilfe beschlossen. Diese werden alle zwei Jahre in einem Qualitätsdialog zwischen Jugendamt und freien Trägern kritisch hinterfragt. Des Weiteren werden bei Bedarf Verhandlungen zu Inhalten und Kosten von Fachleistungsstunden mit den beteiligten Trägern der ambulanten Hilfen geführt. Die Resultate werden für die nächsten drei Jahre fest vereinbart.

Über die eingesetzte Software GeDok sind alle Hilfeplandaten einschließlich des Hilfeplans und deren Fortschreibung systematisch im System hinterlegt. Zudem werden noch nicht ganz durchgängig Anbieterprofile, deren Fachleistungsinhalte und die dazugehörigen Fachleistungsstundenpreise im GeDok gepflegt. Hilfsweise wird eine Excel-Tabelle mit den Anbieterprofilen und z.B. Erfahrungen in der Zusammenarbeit gepflegt. Weitere Daten, wie Erfahrungen mit den Anbietern, werden bisher nicht erfasst. Der hohe Aufwand zur Pflege des Systems bei einer überschaubaren Anbieterlandschaft ist aus Sicht des Jugendamtes nicht durchgängig mit den vorhandenen Personalressourcen leistbar. Mit der Einführung der neuen Version von GeDok soll diese Aufgabe laut Fachdienstleistung angegangen und gelöst werden.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte die neue Softwareversion umfänglich nutzen. Das gesamte Hilfeplanverfahren, die dazugehörigen Dokumente und das Anbieterverzeichnis sollten in der neuen Softwareversion hinterlegt werden. Das Jugendamt der Stadt Oelde sollte fallübergreifende Auswertungen von Daten des Fachcontrollings, zum Beispiel bezogen auf die Leistungsanbieter, etablieren und ein regelmäßiges Berichtswesen für das Fachcontrolling installieren.

In den Fallübergreifenden Auswertungen könnten aus dem System heraus die Laufzeiten und die Anzahl der Fachleistungsstunden pro Fall ausgewertet werden. Eine separate Controlling-Stelle ist nicht im Jugendamt eingerichtet. Die aktuellen Fälle werden durch die Leitung des Fachdienstes und der Leitung des Sozialen Dienstes mit der in 2020 neu eingerichteten Stelle der Jugendhilfeplanung analysiert.

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

→ **Feststellung**

Das Jugendamt der Stadt Oelde hat ein „Qualitätsmanagement im Sozialen Dienst des Fachdienstes Jugendamt Oelde“ entwickelt. Im Qualitätshandbuch sind für den ASD u.a. Standards, Prozesse und Abläufe sowie Zuständigkeiten und Fristen klar und übersichtlich hinterlegt. Die Aufgaben und Abläufe der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sind bisher nicht im Qualitätshandbuch enthalten. In der aktuellen Version der Fachsoftware sind noch nicht alle Abläufe hinterlegt.

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.

Wie oben bereits beschrieben, hat das Jugendamt der **Stadt Oelde** ein Qualitätshandbuch in Zusammenarbeit mit dem Landesjugendamt für den ASD erarbeitet. Das Handbuch umfasst die Bereiche Grundsätze des Qualitätsmanagements, Personalmanagement, EDV - Nutzung und Aktenführung, Strukturqualität, Prozessqualität, Ergebnisqualität und Qualitätsentwicklungsverfahren.

Das Qualitätshandbuch beschreibt Grundsätze und Prozesse, Abläufe werden mit Flussdiagrammen dargestellt sowie Standards, Fristen und Zuständigkeiten für den ASD geregelt. Die Geschäftsprozesse sind verbindlich einzuhalten. Für neue Kräfte im ASD wird das Qualitätshandbuch zur Einarbeitung genutzt.

Des Weiteren hat das Jugendamt Qualitätsvereinbarungen mit den freien Trägern getroffen. Bei neuen Entwicklungen im Hilfeverfahren werden die Vereinbarungen zeitnah angepasst. Spätestens alle zwei Jahre werden diese aktualisiert, immer in Verbindung mit den bestehenden Rahmenverträgen.

Weitere Leitfäden und Arbeitsanweisungen bestehen zum Umgang mit sexuellem Missbrauch, zur Praxis des § 8a SGB VIII – Kindeswohlgefährdung – und zum § 35 a SGB VIII – Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche. Zu den genannten Themen gibt es einmal jährlich eine Fortbildung im Jugendamt für die involvierten Mitarbeiter.

- Das Kooperationsnetzwerk „Die Warendorfer Praxis“ ist ein Beispiel für eine gelungene interkommunale Kooperation der Jugendämter im Kreis Warendorf und weiterer wichtiger Akteure zum Thema Sorge- und Umgangsrecht.

Kreisweit ist unter dem Begriff „Warendorfer Praxis“ ein Netzwerk von Gerichten, freien Trägern, Beratungsstellen und den Jugendämtern im Kreis Warendorf entstanden.

„Die Warendorfer Praxis“:

- ist eine im Kreis Warendorf entwickelte und abgestimmte Verfahrensweise.
- wird im Falle einer Trennung oder Scheidung, bei dem es um das Sorge- oder Umgangsrecht des/r gemeinsamen Kindes/r geht, angewendet.
- hat das Ziel, eine von beiden Elternteilen getragene Einigung bezüglich des Sorge- oder Umgangsrechts zu erreichen.
- wirkt darauf hin, die Einigung möglichst schnell und ohne ein belastendes Gerichtsverfahren zu erarbeiten.
- möchte durch individuelle Beratung der Elternteile einen Beitrag zur Einigung leisten.

- kommt in Fällen von häuslicher Gewalt bzw. Kindeswohlgefährdung nur eingeschränkt zur Anwendung, da für diese Fälle eigene Standards entwickelt wurden.⁸

Durch Team- und Qualitätssitzungen, Handouts, Email-Verteiler und die oben beschriebenen Dokumente wird sichergestellt, dass alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die genannten Regelungen kennen. Es sollen zudem im Jugendamt jährlich zusätzliche interne und externe Fortbildungen zu Abläufen und Standards stattfinden. Die geforderten Standards werden dadurch gefestigt.

Das Jugendamt Oelde setzt seit mehreren Jahren die Software GeDok 4 mit dem Zusatzmodul GePlan ein. Alle Arbeitsschritte des ASD wie Antragsbearbeitung, Hilfeplanverfahren und Bewilligungen durch die WJH können abgedeckt werden. Eine durchgängige Bearbeitung ist noch nicht möglich. Viele Daten zu den Hilfefällen sind im Programm hinterlegt, parallel werden aber noch Vordrucke etc. aus Office und eine normale Fallakte genutzt. Schriftstücke werden nicht standardisiert eingescannt, um sie im Programm zu hinterlegen. Laut Jugendamt soll die elektronische Aktenführung mit der Einführung von GeDok 5 innerhalb von zwei Jahren bis 2023 umgesetzt werden.

→ **Empfehlung**

Mit dem Umstieg auf die neue Version GeDok 5 sollten die Verfahrensstandards und Prozesse des Hilfeplanverfahrens hinterlegt werden. Zudem sollte die elektronische Fallakte im Jugendamt eingeführt werden. Mit dem Projekt könnte die Digitalisierung von Schriftstücken weiterentwickelt werden.

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

→ **Feststellung**

Der Prozess des Hilfeplanverfahrens ist im Qualitätshandbuch des Jugendamtes ausführlich beschrieben. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe ist über die Wiedervorlagen in das Hilfeplanverfahren vor dem Hilfeplangespräch eingebunden.

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.*

⁸ Homepage Kreis Warendorf – Die Warendorfer Praxis

- *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.*

Im Qualitätshandbuch der **Stadt Oelde** wird unter Ziffer 5 – Prozessqualität – das Hilfeplanverfahren dargestellt. Beschrieben werden die Teilschritte Eingangsphase, Gefährdungsbewertung und -einschätzung, Beratung und Hilfeplanung. Zusätzlich sind Arbeitsprozesse zur Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, Mitwirkung in gerichtlichen Verfahren und Verfahren nach dem Jugendgerichtsgesetz hinterlegt.

Alle Arbeitsschritte sind detailliert beschrieben und mit Flussdiagrammen hinterlegt. Zusätzlich werden in einer Tätigkeitstabelle die Arbeitsschritte und mit den Themen (Spalten) „Verantwortung, Was ist zu tun, Ergebnis, Information an, Dokumentation Aktenführung und Zeitraum (Fristen)“ erläutert. In den Fallakten sind die einzelnen Arbeitsschritte über Vordrucke dokumentiert und nachvollziehbar.

Der Zeitraum der ersten Kontaktaufnahme nach einer Meldung ist verbindlich festgelegt. Nach Art der Meldung sind diese unterschiedlich. Bei einer Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII ist beispielsweise eine sofortige Kontaktaufnahme bzw. ein sofortiges Handeln festgeschrieben. Für eine Beratung ohne Gefährdungen ist ein Erstgespräch innerhalb von vier Wochen zu führen. Alle Fristen und Zeiträume der Arbeitsschritte sind in dem Qualitätshandbuch ersichtlich.

Die Philosophie des ASD ist es, möglichst immer eine passgenaue Hilfe für den aktuellen Fall zu finden. Der bzw. die fallzuständige Mitarbeiterin/Mitarbeiter ermittelt die geeignete Hilfe, welche immer mit der Leitung des Sozialen Dienstes und der Fachdienstleitung abgestimmt wird. Mit Co- und kollegialer Beratung, Clearing und sozialpädagogischer Fallklärung wird für neue und bestehende Hilfefälle eine passgenaue Hilfe ermittelt.

Der Vorschlag der Hilfe wird in einer kollegialen Beratung oder Co-Beratung, inkl. der ASD-Leitung und ggf. der Leitung des Fachdienstes, erörtert. Über Wiedervorlagen wird die Leitung des ASD und des Fachdienstes durch die Fachkraft über den Stand der laufenden Fälle, schriftlich oder im direkten Kontakt, informiert. Nach der Entscheidung über die möglichen Hilfen werden die Beteiligten im Verfahren (Eltern, Kinder, etc.) durch die fallführende ASD-Kraft informiert. Die Hilfeplanverfahren werden, wie oben beschrieben, schriftlich dokumentiert und protokolliert.

Der Aspekt der Wirtschaftlichkeit eines Hilfefalles wird im Jugendamt Oelde nicht alleine über die Höhe des Leistungsentgeltes definiert. Vielmehr sollen übergreifende Faktoren wie die Zielerreichung und Dauer der Hilfe die Wirtschaftlichkeit beeinflussen. Trotzdem gibt es Vergleiche zu den angebotenen Fachleistungsstunden der freien Träger. Neben den Kosten fließen die darin angebotenen Leistungen und Erfahrungen des Jugendamtes mit der Arbeit des Trägers ein.

Die Entscheidung der Hilfe wird vom ASD in der Software hinterlegt und damit für die wirtschaftliche Jugendhilfe freigeschaltet. Die WiJu leitet auf Basis der Entscheidung des ASD die weiteren Schritte ein. Die WJH wird bei Bedarf an dem Hilfeplanprozess beteiligt, nimmt aber nicht an der kollegialen Beratung oder dem Hilfeplangespräch teil. Durch die „kurzen Wege“ im Jugendamt wird sie im Verfahren bei Fragen der Zuständigkeit und eventuellen Kostenerstattungsansprüchen eingebunden.

→ **Empfehlung**

Die Abläufe, Prozesse und Standards der Wirtschaftlichen Jugendhilfe im Hilfeplanverfahren sollten durch das Jugendamt Oelde ausgearbeitet und in dem Qualitätshandbuch als eigenes Kapitel hinterlegt werden.

Vereinbarungen, Ziele und Termine aus den Hilfeplanverfahren werden durch die zuständige ASD-Kraft überprüft. Der Hilfeplan wird unter Bewertung der Zielerreichung regelmäßig alle sechs Monate überprüft und fortgeschrieben. In der Phase der Fallklärung wird der Zeitraum auf höchstens drei Monate beschränkt. Bei schwierigen Fällen mit vielschichtigen Hilfen werden noch kürzere Zeiträume zur Überprüfung der Hilfen festgelegt.

Die Zielerreichung wird im Rahmen eines Perspektivberichtes durch den leistungsverantwortlichen freien Träger der Jugendhilfe als Grundlage für die Hilfeplanung dokumentiert und mit den Hilfeempfängern besprochen. Die fallführende Fachkraft im Sozialen Dienst überprüft und hinterfragt in ihrer Ergebnisverantwortung den Perspektivbericht und nutzt ihn für die schriftliche Wiedervorlage zur Entscheidung über eine Hilfefortsetzung, veränderte Hilfe oder auch ein Hilfeende.⁹

→ Im Rahmen eines Qualitätsdialogs erarbeitet das Jugendamt in Zusammenarbeit mit den freien Trägern derzeit ein Rückführungskonzept. Es soll Anfang 2021 fertiggestellt werden.

Die Rückführung von Kindern und Jugendlichen aus der stationären Hilfe wird im Rahmen des Hilfeplanverfahrens geprüft.

⁹ Zitat Jugendamt Oelde

3.5.1.2 Fallsteuerung

- ➔ Die Fallbearbeitung wird durch die im Qualitätshandbuch beschriebenen Prozesse mit Flussdiagrammen und Tätigkeitstabellen verbindlich festgelegt. Über Qualitätsdialoge mit den freien Trägern wird die inhaltliche Arbeit alle zwei Jahre reflektiert.

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.*

Kernprozesse mit Abläufen, Zuständigkeiten, Fristen und Bearbeitungsdauern für die Fallbearbeitung sind im Qualitätshandbuch **der Stadt Oelde** vorgegeben. Mit einer Meldung im Jugendamt bspw. durch die Hilfesuchenden selbst, Verwandte, Schule etc. wird geklärt, wie dringlich die Bearbeitung ist. Mit der Meldung werden die Daten in der Software erfasst, Zuständigkeiten geklärt und in der nächsten Teamsitzung vorgelegt. Die Fallzuordnung ergibt sich über die Öffnungszeiten der jeweiligen ASD-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Kommt eine Meldung, übernimmt die ASD-Mitarbeiterin oder der ASD-Mitarbeiter, welche/r gerade "Dienst in der Öffnungszeit" hat, den Fall. Eine gleichmäßige Fallverteilung wird durch Kontrolle des wöchentlichen Fallaufkommens durch ASD- und Fachdienstleitung gewährleistet.

Mit einem Anbieterverzeichnis zu stationären Hilfen wird die Auswahl eines geeigneten Leistungsanbieters unterstützt. Zu den ambulanten Hilfen gibt es von den freien Trägern Anbieterprofile. Dazu gehören u.a. Tätigkeitsprofile der einzelnen Mitarbeiter/-innen der freien Träger. Zusätzlich sind in Qualitätsvereinbarungen mit den freien Trägern Standards und Umfang der ambulanten Hilfen vertraglich geregelt. Es könnte zukünftig hilfreich sein, die Anbieterprofile der freien Träger in einem Anbieterverzeichnis zusammenzuführen und dort auch die Erfahrungswerte zu hinterlegen.

Alle zwei Jahre finden dazu Qualitätsdialoge zwischen dem Jugendamt Oelde und den freien Trägern statt. Im Qualitätshandbuch ist festgehalten, welche Daten ausgewertet und analysiert werden sollen. Bei den quantitativen Daten sind dies u.a. Auswertungen des Jugendamtes zu

Laufzeiten, Kosten, Abschlussbefragung bei Hilfen. Die freien Träger werten Daten zu den Fallverläufen aus. Auch die qualitative Betrachtung der Zusammenarbeit, ebenso wie Bedarfe und Fortbildungen sind Thema der Dialoge. Die Ergebnisse fließen in die Qualitätsvereinbarungen ein.

Der jeweilige Leistungserbringer erstellt einen „Perspektivbericht“ zur Dokumentation mit den Leistungen, der Zielerreichung und der Entwicklung des Kindes/Jugendlichen auf Basis des Hilfeplanes. In der monatlichen Abrechnung der Fachleistungsstunden werden die Tätigkeiten dokumentiert. Über die Perspektivberichte kann das Jugendamt in der Hilfeplanung entscheiden, ob zusätzliche oder weniger Fachleistungsstunden zur Zielerreichung notwendig sind. Dabei sollen möglichst 20 Fachleistungsstunden pro Monat nicht überschritten werden. Je nach Hilfebedarf werden mehr Stunden monatlich bewilligt. Rechnungen der freien Träger über erbrachten Leistungen werden durch die zuständigen ASD-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kontrolliert und an die Wirtschaftliche Jugendhilfe weitergeleitet.

Mögliche Abbrüche oder Beendigungen von Hilfen werden in der kollegialen Beratung besprochen und analysiert und möglicher weiterer Handlungsbedarf definiert. Abbrüche sollen durch regelmäßige Hilfeplangespräche mit allen Beteiligten und ggfs. rechtzeitige Krisenintervention vermieden werden. Es wird keine Hilfe beendet ohne diese vorher zu analysieren.

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

→ Feststellung

Die Kostenerstattungsansprüche werden bei allen Hilfeplanfällen ab Antragstellung geprüft. Verbindliche Vorgaben, Prozessbeschreibungen und Standards sind in der Entwicklung und werden bis Ende 2021 im Qualitätshandbuch hinterlegt. Die neue Software kann die Prozesse zusätzlich unterstützen.

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.

Bei Antragsstellung der Hilfe ermittelt der ASD **der Stadt Oelde** die wesentlichen Grundlagen für eine örtliche und sachliche Zuständigkeit. U.a. für das Sorgerecht der Kinder, die Wohnorte von Kinder und Eltern, Geburtsurkunden, Kindergeldkasse und Krankenkasse. Im Anschluss erfolgt die Prüfung in Kooperation mit der Wirtschaftlichen Jugendhilfe.

Die Sicherstellung der Kostenerstattungsansprüche obliegt den Mitarbeitern der Wirtschaftlichen Jugendhilfe. Grundsätzlich werden alle Hilfeplanfälle auf mögliche Kostenerstattungsansprüche geprüft. Anhand eines Vordrucks prüft die Wirtschaftliche Jugendhilfe die örtliche und sachliche Zuständigkeit der Ansprüche. Verantwortlich für die fristgerechte Umsetzung und abschließende Prüfung sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Wirtschaftlichen Jugendhilfe.

Bei Weiterbewilligungen wird die örtliche und sachliche Zuständigkeit erneut im Hinblick auf mögliche Kostenerstattungsansprüche durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe überprüft.

Der Eingang der Zahlungen wird durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe und die Stadtkasse überwacht. Durch den halbjährlichen Soll-Ist-Vergleich im Finanzstatusbericht können Abweichungen analysiert werden.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte für das Qualitätshandbuch Standards, Prozesse und Vorgaben zum Verfahren „Kostenerstattungsansprüche“ erarbeiten. Um Schnittstellen zu reduzieren, sollten die definierten Prozesse in der neuen Software abgebildet werden. Zudem sollte die WiJu eher in das Hilfeplanverfahren eingebunden werden, um u.a. die Kostenerstattungen frühzeitig in die Wege leiten zu können.

3.5.2 Prozesskontrollen

→ **Feststellung**

Im Jugendamt der Stadt Oelde gibt es kein standardisiertes internes Kontrollsystem in der aktuellen Software. Für einzelne Segmente, wie Hilfeplanfortschreibung oder Wiedervorlagelisten, wird die eingesetzte Software genutzt.

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 rechtzeitige Fortschreibung von Hilfeplanfällen wird innerhalb des Jugendamtes der **Stadt Oelde** durch automatische Wiedervorlagen der Software sichergestellt. Zusätzlich wird eine Wiedervorlageliste zur Prozesskontrolle eingesetzt. Diese muss manuell ausgewertet werden. Die termingerechte Fallbearbeitung wird zusätzlich, neben der fallverantwortenden Fachkraft, durch eine wöchentliche Auswertung der Hilfefälle und der Wiedervorlageliste durch Fachdienst- und/oder ASD-Leitung gewährleistet. Die Auswertungen können mit der aktuellen Software nicht erstellt werden.

Mit der Wiedervorlageliste wird letztlich durch die Leitung des Jugendamtes die termingerechte Fallbearbeitung gesteuert. Jede Mitarbeiterin und jeder Mitarbeiter bekommt eine Auswertung aus der Wiedervorlageliste für den eigenen Arbeitsbereich. Bei Fallüberlastungen oder Arbeitsrückständen kann so mit der Leitung vereinbart werden, welche Hilfefälle vorrangig bearbeitet werden. Nach Auskunft des Jugendamtes sind dies vor allem Fälle mit hoher Komplexität, wie z.B. § 8a SGB VIII-Fälle oder gerichtliche Verfahren zu Hilfeplanfällen. Über das Qualitätshandbuch Ziffer 5.1.6. ist das Verfahren der Wiedervorlageliste für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ASD verbindlich geregelt.

Prozessunabhängige stichprobenhafte Kontrollen im Sinne einer Innenrevision sind im Jugendamt Oelde nicht eingerichtet worden. Aufgrund der regelmäßigen wöchentlichen Auswertungen der Wiedervorlageliste und der Hilfeplanfortschreibungen wird dies als nicht zielführend erachtet. Das Einhalten der Verfahrensstandards wird bei den Hilfeplanfortschreibungen und bei Bedarf durch die Fachdienstleitung und/oder die ASD-Leitung überprüft.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ASD vertreten sich gegenseitig. Die Leitungskräfte sind in allen wichtigen Entscheidungen involviert. In den akuten Fällen des § 8a SGB VIII wird zudem nach dem sechs-Augen-Prinzip gehandelt. Dazu werden das Vorgehen und die Unterlagen des Verfahrens durch die fallzuständigen ASD-Kraft, die Leitung SD und die Fachdienstleitung abgestimmt und gegengezeichnet.

Im Bereich der WJH gib es keine prozessunabhängigen Kontrollen. Systematisch geprüft werden die Auszahlungen im Abstimmung mit der Stadtkasse und über regelmäßige Finanzberichte.

Hinsichtlich der Verwaltung von IT-Berechtigungen sind die Fachdienstleitung und die Leitung des ASD als Fachadministration der Software in der Verantwortung. Protokolle aus dem System zur Fallbearbeitung gibt es nicht.

→ **Empfehlung**

Mit der Einführung der neuen Software sollte das Jugendamt die Prozesssteuerung möglichst einrichten. Damit verbunden sind neben der Prozesssteuerung der Hilfen und Einhaltung von Abläufen die wöchentlichen Auswertungen der Wiedervorlageliste, Auswertungen zu Terminen, Laufzeiten und Kosten einzelner Hilfen.

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 Stellenbemessung im Jugendamt der Stadt Oelde ist für den Bereich des ASD nicht mehr aktuell. Die Stellenausstattung in der Wirtschaftliche Jugendhilfe wurde 2018 überprüft und im Jahr 2020 angepasst.

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

Das Jugendamt der **Stadt Oelde** hat vor mehreren Jahren eine Personalbemessung durchgeführt und Ziel- und Richtwerte für die Fallbearbeitung festgelegt. Anhand dieser Werte wird regelmäßig die Fallbelastung im ASD und der WiJu überprüft, um mögliche Überlastungen der ASD-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter erkennen zu können.

Bedingt durch die Entwicklung in den Arbeitsprozessen der Hilfefallbearbeitung durch erhöhten Dokumentationsaufwand, schwierigeren Hilfefällen mit komplexeren Fällen und veränderten gesetzlichen Grundlagen (z.B. § 8a SGB VIII) sind die Richtwerte nicht mehr passend. Eine Neubewertung ist laut Auskunft des Jugendamtes notwendig. Die im Qualitätshandbuch beschriebenen Prozesse sind nicht mit durchschnittlichen Bearbeitungszeiten hinterlegt.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe wurde im Jahr 2018 hinsichtlich der Fallbelastung untersucht. Aufgrund der Ergebnisse wurde der Stellenanteil im Jahr 2020 von 1,1 auf 2,0 Vollzeit-Stellen erhöht.

Die Fluktuation in der Mitarbeiterschaft hat durch Erreichen der Altersgrenze und häufigerem Wechsel bei jüngeren Mitarbeitern zugenommen. Eine Neubesetzung ist in den meisten Fällen ohne große Vakanzen möglich. Teilweise können die neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter noch von den scheidenden Mitarbeitern eingearbeitet werden.

Personaleinsatz 2018

Kennzahlen	Oelde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	55	14	25	30	38	64	45
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	219	58	113	140	172	375	45

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

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.

Mit 4,4 Vollzeit-Stellen im ASD wurden im Jahr 2018 240 Hilfeplanfälle betreut. Auf eine Vollzeit-Stelle entfielen somit 55 Hilfeplanfälle. Allerdings wurde bei 71 Fällen der Sozialen Gruppenarbeit (Respekt Fit, Tandem) nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII das Hilfeplanverfahren bis zur Entscheidung durch die Schulsozialarbeit vorbereitet. Analog wurde bei 15 Fällen in der Erziehungsberatung in 2018 durch die Erziehungsberatungsstelle verfahren.

Nach Erfahrungen des Jugendamtes reduziert sich damit der Aufwand im Jugendamt für die angegebenen Hilfeplanverfahren deutlich. Werden den verbleibenden 154 Hilfeplanfällen die 4,4 Vollzeit-Stellen gegenübergestellt, liegt die Fallbelastung dann bei durchschnittlich 35 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle. Unter Berücksichtigung des oben dargestellten Sachverhaltes ist die Personalausstattung im ASD des Jugendamtes Oelde dann auskömmlich. Dies sollte aber zukünftig mit einer neuen Personalbemessung überprüft werden. Darin sollte auch das Verfahren nach § 8a SGB VIII berücksichtigt werden, da die Fallzahlen im Jahresvergleich deutlich steigen.

Die Arbeitsprozesse und Abläufe sind im Qualitätshandbuch des Jugendamtes beschrieben, durchschnittliche Bearbeitungszeiten der einzelnen Arbeitsschritte wurden noch nicht ermittelt. Das Jugendamt der Stadt Oelde überprüft monatlich die Fallbelastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im ASD.

Mit dem Beginn des Ausbaus der niederschweligen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII im Jahr 2015, sind die Fallzahlen in diesem Segment um das Vierfache angestiegen. Analysen, wie hoch der Arbeitsaufwand in den Hilfen nach § 27 SGB VIII gegenüber anderen Hilfearten ist, liegen noch nicht vor.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oelde sollte durchschnittliche Bearbeitungszeiten für die im Qualitätshandbuch beschriebenen Arbeitsprozesse ermitteln. Mit den festgesetzten Bearbeitungszeiten kann und sollte eine aktualisierte Personalbemessung durchgeführt werden.

3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

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 WiJu im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

Im Jahr 2018 hatte die Stadt Oelde 1,1 Vollzeit-Stellen in der WiJu im Einsatz bei 240 zu bearbeitenden Hilfeplanfällen. Damit entfielen 219 Hilfeplanfälle auf eine Vollzeit-Stelle. Die Stadt Oelde liegt damit oberhalb des von der gpaNRW ermittelten Richtwertes. Interkommunal ist dies einer der höchsten Werte je Vollzeit-Stelle WiJu und liegt über dem 3. Viertelwert nahe am Maximum.

Die Stadt Oelde hat die Diskrepanz bereits im Jahr 2019 erkannt und gegengesteuert. Ab 2020 wurde die Wirtschaftliche Jugendhilfe mit zwei Vollzeit-Stellen besetzt.

3.7 Leistungsgewährung

3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Die Stadt Oelde hat die ambulanten Hilfen stark ausgebaut. Dies führt zu einer hohen Fall-dichte, welche in Verbindung mit dem geringen Anteil der Vollzeit-Pflege an den stationären Hilfen zu einem vergleichsweise über dem Median liegenden Fehlbetrag je 1.000 Einwohner unter 21 Jahre führt.

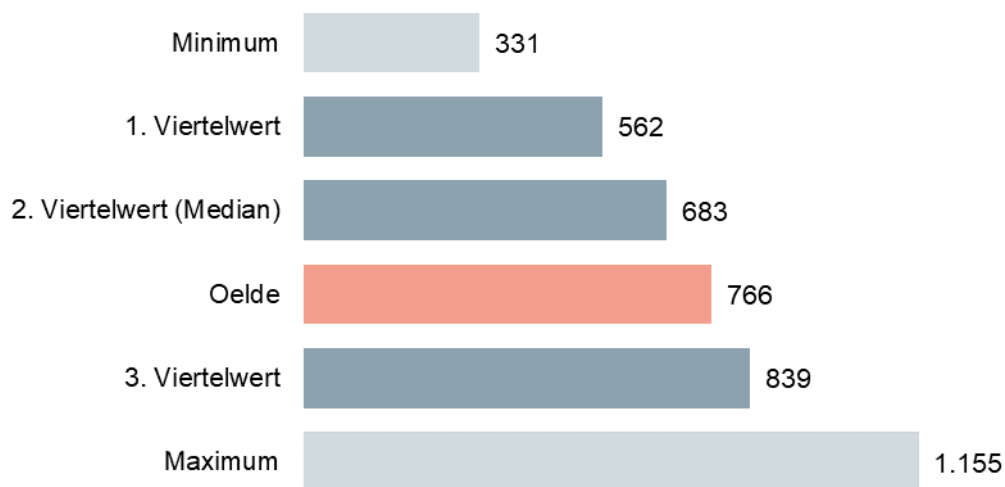
Eine Kommune sollte den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind. Er bildet den Ressourcenverbrauch und die Intensität der Inanspruchnahme

von Hilfen zur Erziehung ab. Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert.

Das Jugendamt der **Stadt Oelde** hat alle Daten zu Aufwendungen, Erträgen und Fallzahlen anhand der Datenanforderung der gpaNRW zusammengestellt. Der Fehlbetrag hat sich über den betrachteten Zeitraum von 2015 bis 2019 von rund 3 Mio. Euro auf 4,1 Mio. Euro erhöht. Der Aufwand, welcher vorwiegend durch den Transferaufwand beeinflusst wird, ist im gleichen Zeitraum von 3,7 Mio. Euro auf 5,3 Mio. Euro angestiegen. Bezogen auf die Zielgruppe der Hilfen zur Erziehung, die Altersgruppe der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren, positioniert sich die Stadt Oelde im interkommunalen Vergleich wie folgt:

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 45 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



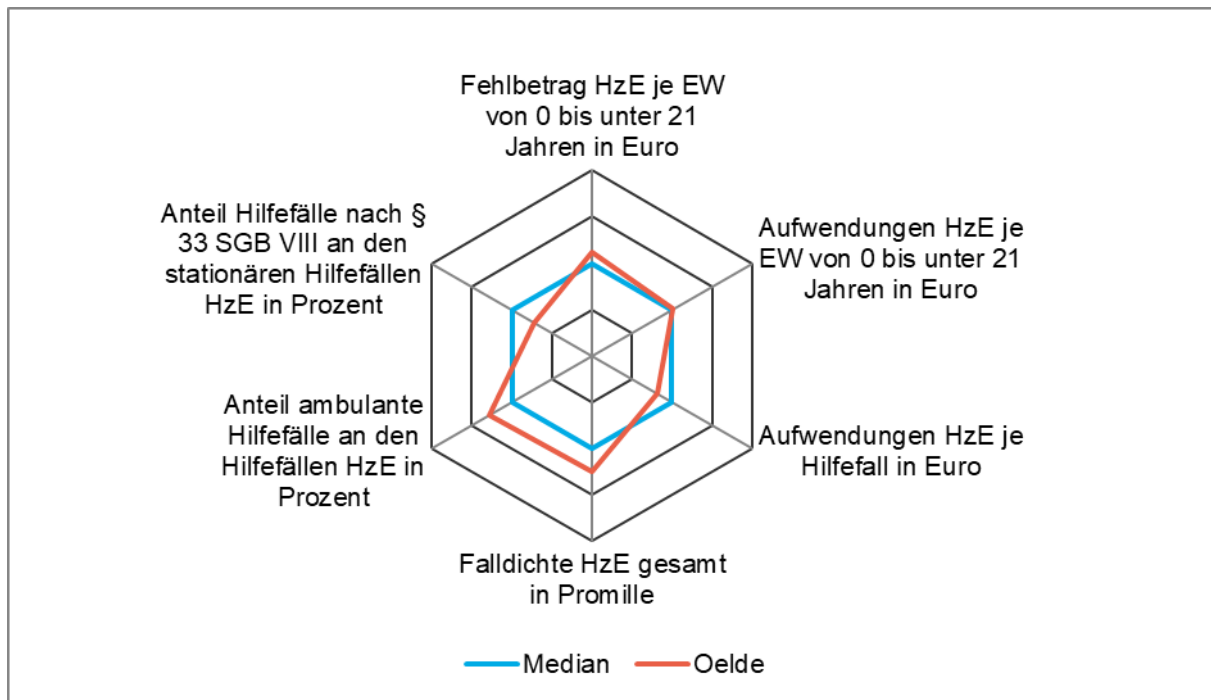
Der Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren hat sich in den Jahren 2015 bis 2019 wie folgt entwickelt:

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

2015	2016	2017	2018	2019
502	579	592	766	690

Der Fehlbetrag ist in 2018 höher als in 2017 und 2019. Das liegt in erster Linie an den steigenden Aufwendungen. 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 Stadt Oelde 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 Steuerungsleistungen des Jugendamtes abhängig.

Die Entwicklung der Kennzahlen des Netzdiagrammes in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2019 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

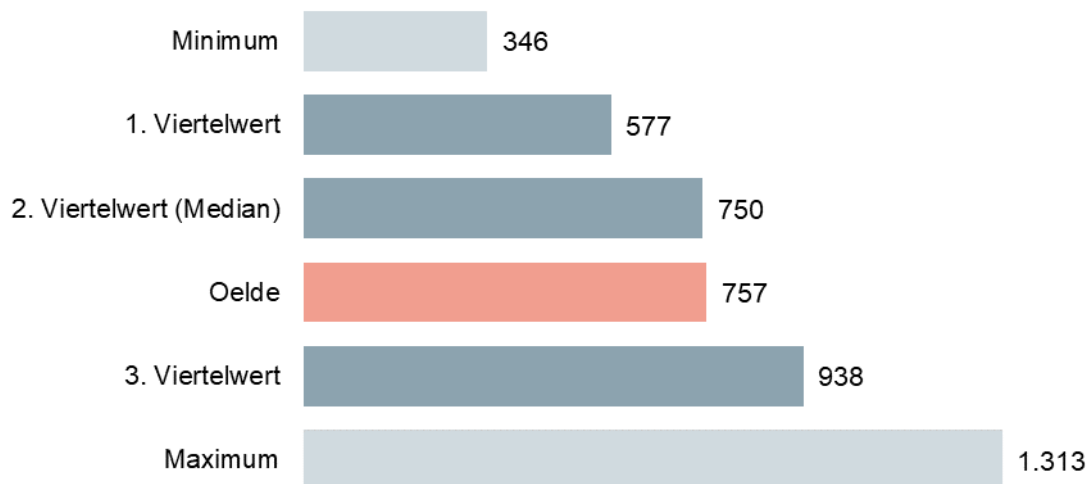
Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII.

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.

→ Feststellung

Das hohe Fallaufkommen, bedingt durch viele niederschwellige Hilfen, wirkt sich auf die Höhe der Aufwendung HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren aus, die im interkommunalen Vergleich am Median liegen.

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



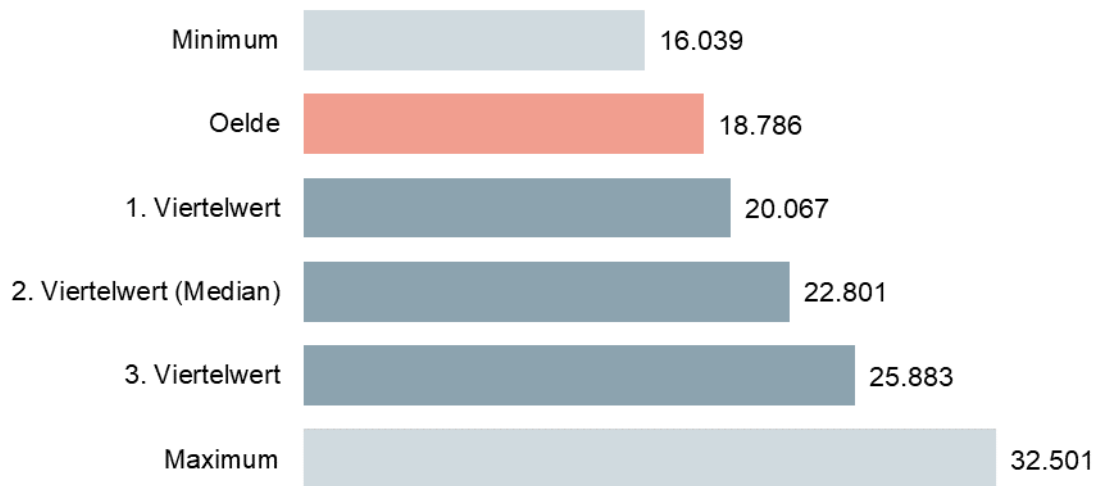
In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 46 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Oelde liegt im Jahr 2018 bei den Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre am Median.

Ein wesentliches Element für die Analyse sind neben dem Einwohnerbezug die Aufwendungen je Hilfefall. Im Jahr 2018 wurden in Oelde insgesamt 240 Hilfefälle bearbeitet, davon 175 ambulant und 65 stationär.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 46 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2018

Kennzahlen	Oelde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	8.155	7.412	9.777	10.551	11.528	16.677	46
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	47.316	27.502	34.606	38.308	42.138	47.693	46

Die Stadt Oelde zählt zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall. Dies wird insbesondere beeinflusst durch den hohen Anteil ambulanter Hilfen mit niedrigen ambulanten Aufwendungen HzE je Hilfefall.

Im intrakommunalen Vergleich der Jahre 2015 bis 2019 haben sich die Aufwendungen HzE je Hilfefall, gesamt und unterteilt nach ambulant und stationär, wie folgt entwickelt:

Aufwendungen HzE je Hilfefall von 2015 bis 2019

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen HzE gesamt je Hilfefall in Euro	17.926	16.747	18.223	18.786	18.479
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	7.938	6.456	7.113	8.155	8.469
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	38.504	41.441	43.287	47.316	48.713

Aufgrund der guten Anbieterstruktur vor Ort, die zum Teil auch in Konkurrenz zueinanderstehen und der Beachtung von finanziellen Aspekten bei der Anbieterauswahl kann die Stadt Oelde die Kosten der Hilfen zur Erziehung im ambulanten Bereich kostengünstig gestalten. Hinzu kommt der Einsatz von niederschwelligen Hilfen, welche schon in den Schulen ansetzen und kostenintensive Hilfen vermeiden.

Trotz der guten Positionierung im interkommunalen Vergleich sind die Aufwendungen HzE je Hilfefall insgesamt über die Jahre 2015 bis 2019 kontinuierlich gestiegen. Der Anstieg ist in den ambulanten wie in den stationären stationären Hilfen zu verzeichnen. Besonders deutlich ist der Anstieg der Aufwendungen in den Hilfen zur Heimerziehung nach § 34 SGB VIII. Vergleiche hierzu auch Kapitel 3.7.2.5.

→ Empfehlung

Die Stadt Oelde sollte die Steigerung der Aufwendungen HzE je Hilfefall analysieren. Der geplante Ausbau der Bildung von weiteren Grund- und Kennzahlen sollte umgesetzt werden und die Analyse unterstützen.

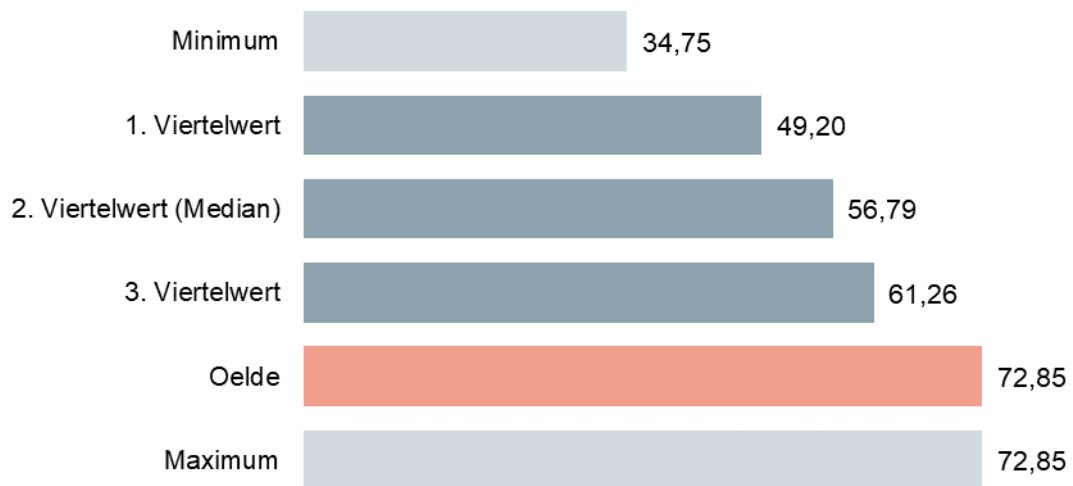
Auch die folgenden Kennzahlen „Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent“ und „Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent“ wirken sich auf die Aufwendungen je Hilfefall und auf den Fehlbetrag aus.

3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

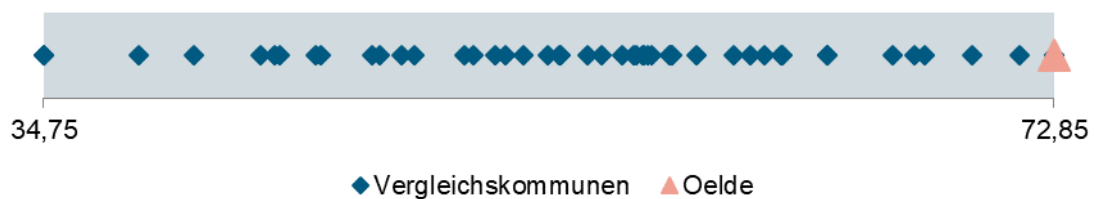
→ Feststellung

Der Anteil der ambulanten Hilfen an den Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII insgesamt steigt in den Jahren 2015 bis 2019 deutlich an. Der hohe Anteil an ambulanten Hilfefällen in der Stadt Oelde wirkt sich mindernd auf den Fehlbetrag je Hilfefall aus. Mit zunehmender Fall-dichte steigen allerdings die Gesamtaufwendungen.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 46 Kommunen eingeflossen. Diese verteilen sich wie folgt:



Die Stadt Oelde hat den höchsten Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE im inter-kommunalen Vergleich. Der Anteil der ambulanten Hilfen ist im Jahresvergleich schwankend. Ab 2017 steigt der ambulante Anteil an.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent

2015	2016	2017	2018	2019
68,09	70,59	69,90	72,85	75,13

Die Entwicklung in Oelde zeigt deutlich, dass sich die Maßnahmen der frühen Hilfen durch die sog. Bildungskette in der Anzahl der ambulanten Hilfefälle niederschlägt. Um kostenintensivere Hilfen zu vermeiden, setzt die Stadt Oelde auf den Ausbau der frühen Hilfen, besonders im Bereich des § 27 Abs. 2 SGB VIII in Zusammenspiel mit der Schulsozialarbeit. Der Ausbau ambulanter Hilfen ist wünschenswert, treibt im Gegenzug die Falldichte und damit verbunden auch die Kosten insgesamt nach oben.

→ Empfehlung

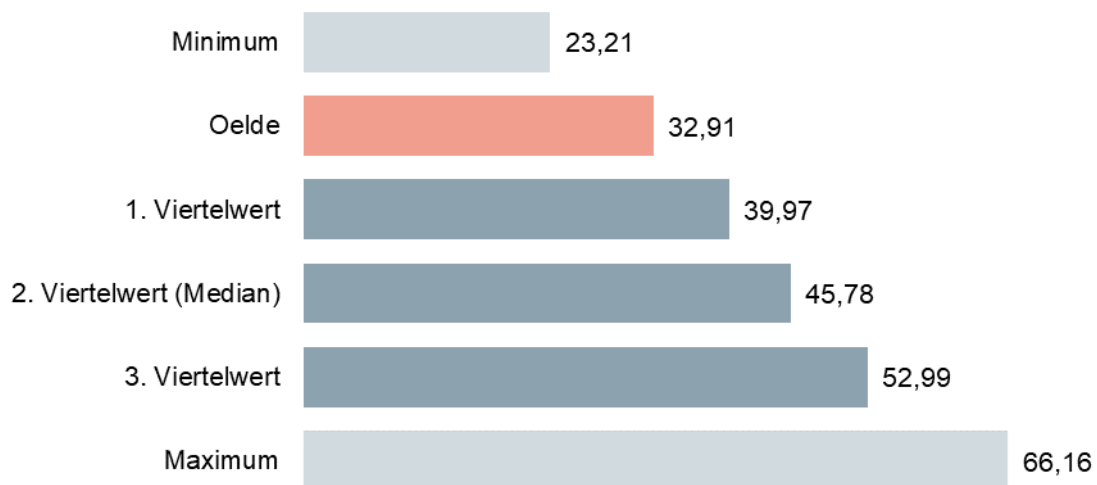
Die Stadt Oelde sollte beim Ausbau der ambulanten Hilfen die Kosten der Jugendhilfe insgesamt im Blick behalten. Dazu empfiehlt es sich, die Entwicklung mindestens halbjährlich auszuwerten und die Wirkung der früh einsetzenden Hilfen hin zu weniger kostenintensiven Hilfefällen zu analysieren.

Der Ausbau der ambulanten Hilfen führt, wie bereits dargestellt, zu einer Steigerung der Fallzahlen (Falldichte) insgesamt. Auch wenn der Ausbau ambulanter Hilfen grundsätzlich befürwortet wird, muss bei einem weiteren Anstieg der Hilfeplanfälle darauf geachtet werden, dass die Fallzahlen einen adäquaten Rahmen einhalten. Mittel- bis langfristiges Ziel sollte es demzufolge sein, die Falldichte und damit verbunden die Kostenentwicklung zu stabilisieren.

3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen ist in der Stadt Oelde im Jahr 2018 niedrig. Die im Vergleich hohen Aufwendungen je stationären Hilfefall werden zum Teil durch den geringen Anteil der Vollzeit-Pflegefälle begründet. Dies belastet den Fehlbetrag je Einwohner 0 bis 21 Jahre.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 46 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Über die Jahre 2015 bis 2019 sind die Fallzahlen der Vollzeitpflege nahezu konstant. Als eine der Ursachen identifiziert das Jugendamt der Stadt Oelde die schwierige Gewinnung von Pflegefamilien. Meist werden die Kinder und Jugendlichen in Profipflegefamilien, den so genannten Westfälischen Pflegefamilien, untergebracht. Das Jugendamt Oelde erläuterte, dass durch die starke Belegung der vorhandenen Plätze in Pflegefamilien durch externe Jugendämter das Angebot in Oelde zusätzlich verkleinert wird.

Die Stadt Oelde könnte durch verstärkte Akquise vermehrt eigene Pflegefamilien gewinnen. Es sollte versucht werden, die vorhandenen Pflegefamilien stärker an das Jugendamt der Stadt Oelde zu binden.

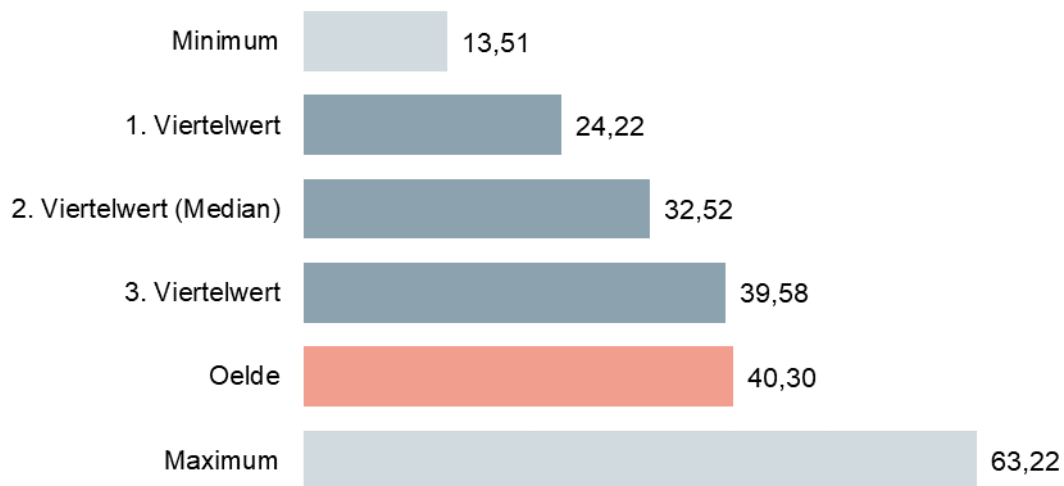
Weitere Ausführungen erfolgen unter Ziffer 3.7.2.4 – Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII.

3.7.1.4 Falldichte

- Die hohe Falldichte HzE gesamt wirkt sich in der Stadt Oelde belastend auf den Fehlbetrag und die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus. Die Falldichte ist von 2015 bis 2018 deutlich angestiegen. Für 2019 ist ein geringer Rückgang zu verzeichnen.

Die gpaNRW definiert die Falldichte als Anzahl der Hilfefälle für die Hilfen zur Erziehung je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. Durch präventive Maßnahmen und kurze Laufzeiten von Hilfefällen sollte auf eine niedrige Falldichte hingewirkt werden. Eine niedrige Falldichte wirkt sich begünstigend auf den Fehlbetrag bzw. die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.

Falldichte HzE gesamt in Promille 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 46 Kommunen eingeflossen mit folgender Verteilung:



Die Stadt Oelde hat im interkommunalen Vergleich eine der höchsten Falldichte. Im Jahresvergleich von 2015 bis 2018 sind die Fallzahlen deutlich angestiegen.

Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitreihenvergleich

	2015	2016	2017	2018	2019
ambulante Hilfefälle	112,03	131	147,25	175,33	175,48
davon ambulante Hilfefälle für UMA	0,50	4,00	5,00	3,00	6,00
stationäre Hilfefälle	53,50	54,59	63,42	65,33	58,10
davon stationäre Hilfefälle für UMA	0,00	5,00	9,00	10,00	8,00
Hilfefälle gesamt	164,53	185,59	210,67	240,66	233,58

Die Anzahl der Hilfefälle ist von 2015 bis 2018 stark angestiegen; im Jahr 2019 ist ein Rückgang zu verzeichnen. Ein Teil des Anstiegs ist auf die zusätzlichen Hilfefälle der unbegleiteten minderjährigen Ausländer ab 2016 zurückzuführen. Deren Anzahl ist ab 2017 nahezu konstant und wird in den Folgejahren nach Auskunft des Jugendamtes rückläufig sein. Weitere Ausführungen finden sich unter dem Kapitel 3.7.3.

Hauptsächlich sind die Fallzahlen bei den ambulanten Hilfen gestiegen. Insbesondere wurden die flexiblen ambulanten Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII in der Stadt Oelde ausgebaut. Weiter Erläuterungen dazu folgen unter Ziffer 3.7.2.1.

3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Im Bereich der ambulanten Hilfen erbringt der Soziale Dienst keine eigenen Hilfen. Die Arbeit fokussiert sich auf Planung, Durchführung und Kontrolle der eingeleiteten Hilfen. Besonderer Wert wird auf die Auswahl der Leistungen für eine Hilfe gelegt. Hier steht immer zuerst das Kind/der Jugendliche im Vordergrund, um die Hilfe zielführend und passgenau auswählen zu können. Über Co- und kollegiale Beratung, Clearing und sozialpädagogische Fallklärung wird individuell zu jedem Hilfefall die passgenaue Hilfe aufgebaut.

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen. Im Jahr 2018 verteilen sich die einzelnen Hilfearten wie folgt:

Verteilung der Hilfeplanfälle nach Hilfearten 2018

Hilfeart	Anzahl Fälle	Anteil in Prozent
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 (ambulant)	78,75	32,93
Erziehungsberatung nach § 28 SGB VIII (ambulant)	15,00	6,27
Soziale Gruppenarbeit § 29 (ambulant)	16,08	6,72
Erziehungsbestand § 30 (ambulant)	11,50	4,81
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 (ambulant)	32,67	13,66
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 (ambulant)	0,00	0,00
Vollzeitpflege § 33 (stationär)	21,50	8,99
Heimerziehung § 34 (stationär)	35,83	14,98
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 (stationär)	0,00	0,00

Hilfeart	Anzahl Fälle	Anteil in Prozent
Eingliederungshilfe § 35a (ambulant)	13,33	5,57
Hilfe junge Volljährige § 41 (insgesamt)	14,48	6,06
davon Hilfe junge Volljährige § 41 (ambulant)	9,00	3,76
davon Hilfe junge Volljährige § 41 (stationär)	5,48	2,29

Der Schwerpunkt der Hilfen zur Erziehung anhand der Fallverteilung liegt mit weitem Abstand bei den Flexiblen erzieherischen Hilfen. Danach folgen die Heimerziehung, die Sozialpädagogischen Familienhilfe und die Vollzeitpflege. Die restlichen Hilfen verteilen sich ausgewogen auf die dargestellten Hilfearten.

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

→ Feststellung

Die flexiblen ambulanten Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII sind massiv ausgebaut worden. Damit einhergehend sind auch die Gesamtaufwendungen gestiegen. Die Aufwendungen je Hilfefall liegen über dem Median.

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.

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

Kennzahl	Oelde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	9.803	1.381	6.508	8.544	10.354	17.906	39
Falldichte § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII in Promille	13,19	0,00	0,46	1,63	2,95	13,19	46
Anteil Hilfefälle nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	32,72	0,00	2,07	5,07	8,14	32,72	46

Der Umfang der Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII ist wesentlich höher als in den Vergleichskommunen des mittleren Segments. Verdeutlicht wird dies durch die beiden Maximalwerte bei der Falldichte und dem Anteil der Hilfefälle nach § 27 SGB VIII an den Gesamtfällen in Oelde.

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

Grundzahl	2015	2016	2017	2018	2019
Transferaufwendungen für flexible erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII in Euro	228.825	208.069	536.879	772.022	791.166
Hilfefälle gesamt für flexible erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	22	38	60	79	89

Mit der Anzahl der Hilfefälle sind die Aufwendungen von 2015 bis 2019 stark angestiegen. Der Anteil der Hilfefälle nach § 27 SGB VIII an den Gesamtfällen macht gut ein Drittel im Jahr 2018 aus. Der Anteil der Aufwendungen liegt bei rund 17 Prozent an den Gesamtaufwendungen HzE.

Wie im Bericht bereits beschrieben, verfolgt das Jugendamt Oelde die Strategie der Hilfen anhand der Bildungskette. Zusätzlich zu den eigentlichen Hilfen wird über das Angebot „Tandem“ ab dem Schuljahr 2015/2016 ein niederschwelliges Hilfeangebot an mehreren Schulen in Oelde vorgehalten. Zielgruppe sind Kinder mit individuellen Förderbedarfen.

In der Praxis erfolgt durch den verantwortlichen Schulsozialarbeiter bei möglichen Hilfebedarfen eine Beratung mit dem Schüler und den Erziehungsberechtigten. Der Schulsozialarbeiter erstellt in Abstimmung mit der ASD-Leitung im Fachdienst Jugend die Grundlagen der einzelnen Hilfemaßnahmen, welche letztlich in einen Hilfeplan münden. Durch die enge Abstimmung zwischen Schulsozialarbeit und Jugendamt wird ein passgenauer Hilfeplan mit niederschwelligen Hilfen (Soziale Gruppenarbeit, Erziehungsbeistandschaft, etc.) entworfen. Der Hilfeplan wird im normalen Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII erstellt und durch das Jugendamt Oelde genehmigt. Herr des Verfahrens ist und bleibt immer das Jugendamt Oelde.

Ziel des Jugendamtes Oelde ist es, frühzeitig Hilfen für Kinder in deren gewohnter Umgebung anbieten zu können. So sollen spätere weitergehende und kostenintensivere Hilfen vermieden werden.

→ Empfehlung

Das Jugendamt Oelde sollte die Entwicklung der Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII mindestens einmal jährlich hinsichtlich der Fallzahlen und der Fall- und Gesamtkosten auswerten. Daran sollte eine Analyse über mehrere Jahre anschließen, ob die Wirksamkeit der niederschwelligen Hilfen u.a. auch zur Verringerung von intensiveren und kostenintensiveren Hilfemaßnahmen führt.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2019 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.2 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

- Die Aufwendungen je Hilfefall der Sozialpädagogischen Familienhilfe sind im interkommunalen Vergleich sehr niedrig.

Die SPFH ist eine klassische Familienhilfe und damit die intensivste Form der ambulanten Hilfen. Sie sollte das gesamte Familiensystem in den Blick nehmen. Dies bedeutet, dass alle im Haushalt lebenden Personen, Eltern und Kinder, aber auch getrenntlebende Elternteile, in die

Hilfe einbezogen werden können. Ziel der Hilfe soll sein, das Selbsthilfepotential der Familie wiederherzustellen oder zu stärken.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII

Kennzahl	Oelde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	7.012	5.199	7.804	9.556	10.725	13.046	43
Falldichte § 31 SGB VIII in Promille	5,47	0,00	3,95	5,57	8,13	19,50	46
Anteil Hilfefälle nach § 31 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	13,58	0,00	12,96	19,31	25,13	37,12	46

Die passgenaue Hilfeplanung erfolgt im Jugendamt mit einer Laufzeit von sechs Monaten. Die Leistungserbringung wird an einen geeigneten vor Ort tätigen freien Träger übertragen. Die Leistungen der Sozialpädagogischen Familienhilfe (SPFH) werden ausschließlich durch freie Träger erbracht.

Monatlich werden in der Regel bis zu 20 Fachleistungsstunden gewährt. Diese können monatlich variieren, sollten aber über die Laufzeit durchschnittlich nicht überschritten werden. Je nach Hilfebedarf werden mehr oder weniger Fachleistungsstunden bewilligt. Ausreichend Anbieter sind im Stadtgebiet vorhanden. Wenn die Bedarfe über den normalen Standard hinausgehen, werden zusätzlich Anbieter außerhalb des Stadtgebietes angefragt, um eine passgenaue Hilfe leisten zu können.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2019 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.3 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

→ Feststellung

Die Vollzeitpflege erfolgt in Oelde, aufgrund der geringen Anzahl von Pflegefamilien im Stadtgebiet, hauptsächlich in „Westfälischen Pflegefamilien“. Die Aufwendungen für professionelle Pflegefamilien sind höher als für „normale“ Pflegefamilien.

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.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2018

Kennzahl	Oelde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	20.947	9.932	13.554	17.920	20.460	26.274	46
Falldichte § 33 SGB VIII in Promille	3,60	2,15	5,26	6,72	8,11	15,36	46
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen in Prozent	79,07	1,52	41,71	51,35	66,22	89,51	41

Nur rund dreißig Prozent aller Hilfeplanfälle in Oelde befinden sich in stationärer Hilfe. Von diesen ist ein Drittel in der Vollzeitpflege untergebracht, welches im interkommunalen Vergleich eine niedrige Quote ergibt - siehe Ziffer 3.7.1.3 - Anteil Vollzeitpflegefälle. Die Aufwendungen je Vollzeitpflegefall liegen im interkommunalen Vergleich im obersten Viertel der Fälle mit den höchsten Aufwendungen.

Die Vollzeitpflege wird verantwortlich durch den eigenen Pflegekinderdienst mit 0,4 Vollzeit-Stellen als Spezialdienst organisiert. Dabei gelten die gleichen Qualitätsmaßstäbe in der Hilfeplanung wie bei allen anderen Hilfen im Jugendamt.

Akquise, Qualifizierung und Begleitung der Pflegefamilien ist an freie Träger vergeben. Die Standards sind mit den Jugendämtern im Kreis Warendorf abgestimmt. Angebote sozialpädagogischer Pflegefamilien / Erziehungsstellen sind im Stadtgebiet und dem Umland ausreichend vorhanden. Trotzdem ist die Vollzeitpflege nur unterdurchschnittlich ausgeprägt. Nach Auskunft des Jugendamtes werden zudem Pflegefamilien im Stadtgebiet Oelde vorwiegend von auswärtigen Jugendämtern belegt.

→ Feststellung

Der Anteil der stationären Hilfen, gemessen an den Hilfefällen insgesamt, ist mit rund dreißig Prozent niedrig. Darin ist die Vollzeitpflege als Alternative zur Heimunterbringung wenig ausgeprägt.

Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII

Grundzahl	2015	2016	2017	2018	2019
Transferaufwendungen für Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII in Euro	458.148	462.105	473.621	450.366	493.401
Hilfefälle gesamt für Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	23	21	21	22	22
davon Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch nach § 86 Abs.6 SGB VIII	18	17	17	17	20

Betrachtet man den internen Verlauf der Kosten und Fälle bei der Vollzeitpflege, so läuft die Entwicklung über den Betrachtungszeitraum sehr gleichmäßig. Die Vollzeitpflegefälle sind trotz

insgesamt steigender Fallzahlen gleichgeblieben. Der Anteil der Kostenerstattungsfälle nach § 89a SGB VIII ist in der Stadt Oelde überdurchschnittlich hoch. Vollzeitpflegeverhältnisse haben häufig eine lange Laufzeit, da Kinder oft im jungen Alter in eine Pflegefamilie kommen und dann bis zur Verselbständigung dort verbleiben können.

Die Situation mit sehr hohen Anteilen an Kostenerstattungsfällen sollten vom Jugendamt evaluiert werden. Mögliche Maßnahmen der Evaluierung könnten sein:

- Analyse aller Hilfeplanfälle zur Ursachenerforschung der hohen Aufwendungen je Hilfefall mit der Überprüfung der angewandten Standards und der Kostentreiber mit den Fragestellungen ob, wie oft und wie lange spezielle (zusätzliche) Hilfen gewährt werden.
- Auswertung der Hilfeplanfälle hinsichtlich des Alters bei Beginn der Hilfen und der durchschnittlichen Dauer der Hilfen in der Vollzeitpflege.
- Der eigene Pflegekinderdienst innerhalb des Jugendbereiches sollte evaluiert werden, um den Ausbau und die Steuerung der Leistungen verbessern zu können. Dies könnte im Rahmen einer aktuellen Personalbemessung erfolgen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oelde sollte die bereits angedachte Akquise zur Gewinnung von neuen Pflegefamilien umsetzen. Ziel sollte eine gezielte Steuerung und eine höhere Quote der Vollzeitpflege an den stationären Hilfen sein.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.4 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

→ **Feststellung**

Bis zum Jahr 2018 steigen die Aufwendungen für Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII insgesamt und je Fall jährlich an. Ursächlich hierfür sind die steigenden Fallzahlen. Das wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis 21 Jahre aus.

Heimerziehung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Sie kann auch in speziellen Formen von Wohngruppen/Wohngemeinschaften stattfinden. Die Stadt Oelde leistet Hilfen nach § 34 SGB VIII in folgendem Umfang:

Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Oelde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	61.754	50.407	56.617	61.433	67.154	88.444	46
Anteil Aufwendungen nach § 34 SGB VIII an den Aufwendungen HzE gesamt in Prozent	49,44	18,68	36,82	44,33	48,00	67,36	46

Kennzahlen	Oelde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII für UMA an den Hilfefällen nach § 34 SGB VIII gesamt in Prozent	16,75	0,00	13,02	18,49	26,42	43,21	46
Falldichte § 34 SGB VIII in Promille	6,00	1,28	3,56	4,76	6,59	10,08	46

Die Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall liegen im interkommunalen Vergleich im mittleren Segment (Median). Allerdings fließen fast fünfzig Prozent der Aufwendungen HzE in die Heimerziehung. Im interkommunalen Vergleich liegt die Stadt Oelde damit im oberen Viertel der Vergleichskommunen. Im Jahr 2019 entspannt sich die Situation, da Fallzahlen und damit die Aufwendungen nach § 34 SGB VIII sinken. Der Anteil der Aufwendungen für die Heimerziehung an den Gesamtaufwendungen beträgt dann rund 42 Prozent.

Ursächlich dürfte hier die im interkommunalen Vergleich höhere Falldichte sein, wozu im Jahr 2018 auch die Hilfefälle der UMA beitragen. Nicht übermäßig belastend ist die Verweildauer in der Heimerziehung in Oelde. Rund 50 Prozent Fälle werden innerhalb von vierundzwanzig Monaten beendet.

Aufwendungen und Fallzahlen der Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Transferaufwendungen für Heimerziehung nach § 34 SGB VIII (sonstige betreute Wohnformen) in Euro	1.217.627	1.247.718	1.838.054	2.212.655	1.796.498
Hilfefälle gesamt für Heimerziehung nach § 34 SGB VIII	21	23	32	36	26
davon Hilfefälle nach § 34 SGB VIII für unbegleitete minderjährige Ausländer	0	5	7	6	3
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	57.982	54.061	57.136	61.754	68.438

Die Aufwendungen der Heimerziehung steigen in den Jahren 2015 bis 2018 erheblich an. Hauptsächlich bedingt durch die steigenden Fallzahlen. Die Situation ändert sich im Jahr 2019 deutlich mit durchschnittlich zehn Fällen weniger. Nach Information des Jugendamtes begründet sich dies vorwiegend durch die Beendigung von Hilfen für die UMA und Überleitungen in die Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII. Die Aufwendungen je Hilfefall steigen im Betrachtungszeitraum kontinuierlich an.

Wie in allen anderen Hilfearten, wird auch bei der Heimunterbringung das bereits im Bericht skizzierte Hilfeplanverfahren durchgeführt, um für das Kind eine dezidierte Lösung zu finden. Zur Unterstützung des Kindes in der stationären Unterbringung werden bei Bedarf ergänzende Hilfen gewährt, um z.B. das Kind in der Schule zusätzlich zu unterstützen und zu stabilisieren.

Vor jeder Heimunterbringung prüft das Jugendamt, ob ambulante Hilfen in der Familie und/oder für das Kind zielführender sein können. Oft gehen einer Heimerziehung bereits ambulante Hilfen voraus. Nach Intention der Stadt Oelde müssen bei einer stationären Unterbringung „möglichst ein gemeinsamer Auftrag, ein Einverständnis sowie Ziele der betreffenden Kinder, Jugendlichen und Eltern erarbeitet sein, damit die stationäre Unterbringung verlässlich, zielgerichtet und mit der erforderlichen Mitwirkung durchgeführt werden kann“.

Die Unterbringung der Kinder erfolgt in der Regel ortsnah im Umkreis von 50 Kilometern, teilweise in Wohngruppen oder Wohnungen der freien Träger zur Hinführung in die Verselbstständigung der jungen Erwachsenen.

Ein standardisiertes Rückführungs- oder Verselbstständigungskonzept ist bei der Stadt Oelde aktuell in der Entwicklung. Dieses wird mit den beteiligten freien Trägern in einem Qualitätsdialog erarbeitet. Anfang des Jahres 2021 soll das Konzept abschließend vorliegen und umgesetzt werden.

Jedoch wird im Rahmen der Hilfeplanung immer gezielt darauf hingearbeitet, dass eine Rückführung in die Herkunftsfamilie bei entsprechender Prognose möglich ist. Dazu werden u.a. Beratungen, Besuchskontakte und Heimfahrten ermöglicht.

Die Betreuung und Begleitung der Kinder findet durch persönliche Inaugenscheinnahme der Jugendamtsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter mindestens zwei Mal jährlich zu den Hilfeplangesprächen statt. Darüber hinaus werden, wenn möglich, weitere unterjährige Gespräche vor Ort in den Einrichtungen mit den Kindern geführt.

→ **Empfehlung**

Mit der Einführung des Rückführungskonzeptes im Jahr 2021 sollte die Stadt Oelde versuchen, den Anstieg der Fallzahlen weiter abzuflachen. Die Stadt Oelde sollte zusätzlich die Gründe der steigenden Fallzahlen und die damit verbundenen hohen Aufwendungen bei der Heimerziehung intern analysieren. Ausgewertet werden könnten z.B. träger- und fallbezogene Daten zu Laufzeiten, laufenden Leistungen, zusätzlichen Leistungen und Unterbringungskosten.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2019 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.5 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

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.

→ Feststellung

Die Falldichte der § 35a SGB VIII Fälle ist sehr niedrig. Die hohen Aufwendungen je Hilfsfall begründen sich in den kostenintensiven stationären Hilfen.

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

Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2018

Kennzahlen	Oelde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfsfall in Euro	25.299	8.111	12.688	16.449	22.781	34.678	45
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfsfall in Euro	11.921	6.707	10.982	12.558	15.845	25.184	45
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfsfall in Euro	71.366	25.168	55.737	67.154	86.675	145.609	33
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung in Euro	14.265	6.472	14.537	16.343	19.823	47.014	37
Anteil Hilfsfälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfsfällen § 35a SGB VIII in Prozent	48,40	18,85	43,27	55,69	75,81	90,40	42
Falldichte § 35a SGB VIII in Promille	2,23	1,48	2,92	4,22	6,87	15,01	46

Die Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfsfall liegen über dem 3. Viertelwert und damit höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dazu tragen die höheren Aufwendungen der stationären Hilfsfälle bei, die sich etwas niedriger zwischen dem Median und dem 3. Viertelwert positionieren. Rund 60 Prozent des Aufwandes nach § 35a SGB VIII wurde für die drei stationären Hilfsfälle geleistet.

Entlastend für das Gesamtsystem der Hilfen zur Erziehung ist die niedrige Anzahl der § 35a SGB VIII Fälle, die zu einer sehr geringen Falldichte beitragen.

In Oelde ist die Falldichte der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII im Zeitverlauf von 2015 bis 2019 nur gering gestiegen. Im Vergleichsjahr 2018 liegt die Falldichte deutlich unter dem 1. Viertelwert. Damit hat Oelde je 1.000 Einwohner unter 21 Jahren deutlich weniger § 35a SGB VIII Fälle als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Transferaufwendungen gesamt für Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII in Euro	206.831	264.696	249.007	337.242	346.538
Hilfefälle gesamt für Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII	10,42	11,67	10,83	13,33	15,58
davon Hilfefälle ambulant gesamt nach § 35a SGB VIII	9,42	9,00	9,00	10,33	12,91
davon Hilfefälle stationär gesamt nach § 35a SGB VIII	1,00	2,67	1,83	3,00	2,66
Transferaufwendungen nach § 35 a SGB VIII je Hilfefall in Euro	19.849	22.682	22.992	25.299	22.242
Falldichte Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII in Promille	1,75	1,93	1,79	2,23	2,62

Betrachtet man die Falldichte im Zeitreihenvergleich, wird ein nur moderater Anstieg verzeichnet. Die Fallzahl ist innerhalb von fünf Jahren um nur fünf Fälle im Jahresdurchschnitt gestiegen. Der präventive und konsequente Einsatz von frühen Hilfen nach § 27 SGB VIII mit Schulsozialarbeit in Verbindung mit dem Tandem-Projekt an den Schulen könnte ein Grund für die geringere Anzahl der Hilfen nach § 35a SGB VIII sein.

→ Empfehlung

Das Jugendamt der Stadt Oelde sollte überprüfen, ob die Ausweitung der frühen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII an den Schulen präventiv auf die Fallzahlen der Hilfen nach § 35a SGB VIII wirkt. Zudem sollte die Struktur der kostenintensiven stationären Hilfen analysiert werden.

Die Stadt Oelde hat für die Bearbeitung der Hilfefälle nach § 35a SGB VIII keinen Spezialdienst eingerichtet. Die Verfahrensstandards lehnen sich an den Arbeitshilfen des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe und die im Qualitätshandbuch hinterlegten Verfahrensstandards an. Hier sind Inhalte, Abläufe, und Zuständigkeiten der Prüfung und Bearbeitung festgeschrieben. Hervorzuheben ist die 14-tägige Frist der Zuständigkeitsprüfung, welche die vorrangige Zuständigkeit für die beantragte Leistung nach altersbedingter Zuständigkeit, örtlicher Zuständigkeit und evtl. die Hinzuziehung anderer Rehabilitationsträger prüft.

Neben der Bedarfsklärung im Jugendamt wird durch persönliche Gespräche mit den Beteiligten, Hausbesuchen, Stellungnahmen der Schule und der behandelnden Ärzte die Notwendigkeit und der Umfang der Hilfen geklärt. Die medizinische/jugendpsychiatrische Notwendigkeit wird immer über eine fachärztliche Stellungnahme gem. § 35a SGB VIII festgestellt.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2019 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.6 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

- Auch die Hilfen für Junge Volljährige orientieren sich in der Stadt Oelde an der „Bildungskette“. Der Anteil der Hilfen nach § 41 SGB VIII ist vergleichsweise niedrig.

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 Oelde leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Oelde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	19.906	16.327	26.432	28.587	32.992	49.428	45
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	6,02	3,98	7,52	9,62	12,49	18,51	45
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	8.245	2.430	6.847	9.102	12.285	23.787	43
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	39.059	28.656	34.781	40.431	46.110	69.002	45
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	25.534	4.929	10.771	14.539	22.109	38.806	39
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	40.945	29.193	40.688	44.693	53.760	79.452	43
Anteil ambulanter Hilfefälle nach § 41 in Prozent an den Hilfefällen nach § 41 in Prozent	62,15	0,00	23,81	37,29	46,66	73,21	45
Falldichte § 41 SGB VIII in Promille	13,94	5,07	13,94	18,97	24,13	41,78	45

Im Jahresvergleich 2015 bis 2019 sind in Oelde zwischen 13 und 16 Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII zu verzeichnen. Dabei ist der Anteil der Hilfen für junge Volljährige an den Hilfefällen HzE gesamt, ebenso wie die Falldichte in Oelde im interkommunalen Vergleich vergleichsweise gering. Auch die durchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall sind im interkommunalen Vergleich sehr niedrig. Ursächlich dafür ist der hohe Anteil der ambulanten Hilfen.

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

Grundzahl	2015	2016	2017	2018	2019
Transferaufwendungen gesamt für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII in Euro	325.883	407.595	338.681	288.245	407.546
Hilfefälle gesamt für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII	13	13	16	14	15

Auch bei den jungen Volljährigen gelten die gleichen strengen Verfahrensstandards, wie bei allen anderen Hilfeplanverfahren für die unter 18-jährigen. Darauf wird im Qualitätshandbuch noch einmal deutlich hingewiesen. Ebenso, dass direkt die jungen Volljährigen als Ansprechpartner zu beteiligen sind und nicht mehr die früheren Personensorgeberechtigten.

Im Sinne der Hilfen entlang der Bildungskette wird in Oelde die Hilfe zur Erziehung nicht zwangsläufig mit dem Erreichen der Volljährigkeit beendet. Wird zur Verselbstständigung eine weitergehende Hilfe als erforderlich und zielführend angesehen, wird diese im Rahmen der Hilfeplanung bis maximal zum 21. Lebensjahr weiter gewährt. Damit wird ein gleitender Übergang zur Verselbstständigung der jungen Erwachsenen angestrebt in Zusammenarbeit mit bspw. Jugendberufsagentur (Arbeitsagentur, Job-Center, Jugendhilfe), Berufsbildungswerken, Ausbildungswerkstätten und Ausbildungsbetrieben. Den jungen Erwachsenen soll im gewohnten Umfeld ein möglicher Schulabschluss oder der Abschluss einer Berufsausbildung ermöglicht werden. In den meisten Fällen wird nach Auskunft des Jugendamtes die bereits laufende Hilfe fortgesetzt.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2019 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

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. Diese Hilfen sind in den zuvor dargestellten Hilfen zur Erziehung berücksichtigt, soweit UMA Hilfen erhalten haben.

- Die Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer nach §§ 27 ff. SGB VIII wirken nicht belastend auf die Falldichte und die Aufwendungen HzE. Die Fallzahlen sind ab 2017 gleichbleibend.

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

Kennzahlen	Oelde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	46.040	14.679	30.405	43.426	52.481	98.984	46

Kennzahlen	Oelde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	5,40	2,49	5,39	6,57	8,90	16,31	46
Falldichte HzE für UMA in Promille	2,18	1,04	1,67	2,25	2,64	5,29	46

Die Fallzahlen für UMA sind im Zeitverlauf von 2015 auf vierzehn Fälle in 2019 angestiegen. Untergebracht sind die UMA in Kooperation mit dem Jugendamt Beckum in Wohngruppen mit Standorten in beiden Stadtgebieten. In Einzelfällen ist eine Unterbringung in der Familienpflege vorgenommen worden. Insgesamt ist die Entwicklung der Fallzahlen in der Stadt Oelde im Bereich UMA zurzeit rückläufig.

Die dargestellten Kennzahlen zu den Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer weisen im interkommunalen Vergleich von 2018 keine besonderen Auffälligkeiten auf. Aufwendungen je Hilfefall und Falldichte HzE für UMA liegen über dem Median. Der Anteil Hilfefälle UMA an den gesamten Hilfefällen HzE der Stadt Oelde verortete sich an den 25 Prozent der Kommunen mit den niedrigsten Anteilen. Damit wirken sich in Oelde die Hilfen für die UMA nicht negativ auf die Aufwendungen und die Falldichte der Hilfen zur Erziehung insgesamt aus.

Den Aufwendungen für die UMA stehen Kostenerstattungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nach § 89d SGB VIII in Euro gegenüber. Diese belaufen sich im Jahr 2019 auf 627.962 Euro.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2019 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.4 Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung § 8a SGB VIII

- Die dokumentierten Meldungen nach § 8a SGB VIII nehmen jährlich zu. Im Qualitätshandbuch ist der Prozess des Verfahrens ausführlich beschrieben

Der Kindesschutz definiert sich durch Angebote der Prävention zur Vermeidung von Kindeswohlgefährdung und durch die gezielte Gefahrenabwehr in der akuten oder drohenden Gefährdungssituation. Das Jugendamt als öffentlicher Jugendhilfeträger verantwortet den staatlichen Schutzauftrag zur Sicherung des Kindeswohls. Ein Tätigwerden des Jugendamtes nach § 8a SGB VIII ist dann gegeben, wenn die Wahrscheinlichkeit sehr hoch ist, dass ein Kind in absehbarer Zeit einen dauerhaften und schwerwiegenden Schaden erleiden kann.

Das Verfahren nach § 8a SGB VIII ist durch das Jugendamt mit Prozessablauf, Tätigkeitstabelle und Beschreibungen im Qualitätshandbuch hinterlegt. Des Weiteren gibt es Rahmenvereinbarung zwischen Kindertageseinrichtungen, Familienzentren und der Stadt Oelde zur Sicherstellung des Schutzauftrages bei Kindeswohlgefährdung gemäß § 8 a und § 72 a Sozialgesetzbuch VIII (SGB VIII). Ein Spezialdienst zum Schutzauftrag nach § 8a SGB VIII ist nicht im Jugendamt eingerichtet.

Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung § 8a SGB VIII 2018

Kennzahl	Oelde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Meldungen nach § 8a SGB VIII, die in ein Hilfeplanverfahren übergegangen sind	61,54	0,00	17,54	30,00	37,93	100	37

Im interkommunalen Vergleich liegt die Quote der Meldungen nach § 8a SGB VIII, welche in ein Hilfeplanverfahren übergehen, sehr hoch. Das Verfahren zu § 8a SGB VIII wird zurzeit nicht durch die gpaNRW geprüft.

Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung § 8a SGB VIII

Grundzahl	2015	2016	2017	2018	2019
Dokumentierte Meldungen von Kindeswohlgefährdungen	17	22	36	39	45
davon dokumentierte Meldungen, die in Hilfeplanverfahren übergegangen sind	11	9	15	24	30

Die Fallzahlen der dokumentierten Meldungen nach § 8a SGB VIII steigen in den Jahren seit 2015 deutlich an. Die Meldungen werden durch den Sozialen Dienst bearbeitet. Durch vermehrte Meldungen und die ausführlichen Dokumentationspflichten in Verbindung mit den Absprachen innerhalb des Jugendamtes ist der Aufwand nach eigenen Angaben deutlich gestiegen. Konkrete Daten, wie hoch der zusätzliche Aufwand neben dem „normalen“ Tagesgeschäft ist, sind aktuell nicht verfügbar.

Die Stadt Oelde sollte die Fallentwicklung zum Schutzauftrag nach § 8a SGB VIII fortschreiben. Zur Steuerung sollte zudem der zeitliche Aufwand ermittelt werden, um diesen bei der Personalplanung konkretisieren zu können.

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
Strukturen					
F1	Das Jugendamt der Stadt Oelde nutzt die vorhandenen Strukturdaten zur Analyse und Planung von Entwicklungen im Jugendbereich. Laut Auskunft des Jugendamtes bestehen geringe Kapazitäten für eine regelmäßige und kontinuierliche Analyse. Diese wird vorwiegend anlassbezogen vorgenommen.	104	E1.1	Dem Jugendamt der Stadt Oelde sollten Auswertungen zu Strukturen, die in Bezug zu den HzE-Leistungen stehen und an festen Parametern, z.B. Alleinerziehende mit SGB II-Bezug, ausgerichtet sind, mindestens einmal jährlich zur Verfügung stehen. Sinnvoll ist eine Bündelung solcher Auswertungen und Analysen über alle Fachbereiche hinweg in der Stadtverwaltung.	104
			E1.2	Die Entwicklung der Software auf den neuesten Stand sollte die Stadt Oelde nutzen, um Auswertungen zu den Sozialräumen (Ortsteilen) standardisiert hinterlegen zu können.	104
Organisation und Steuerung					
F2	Das Jugendamt der Stadt Oelde hat im Qualitätshandbuch das erarbeitete Leitbild des Sozialen Dienstes hinterlegt. Das Leitbild umfasst die Grundsätze der Arbeit in fachlicher und sozialer Hinsicht. Zudem orientiert sich die Arbeit des Jugendamtes entlang der sog. Bildungskette. Diese ist noch nicht im Qualitätshandbuch hinterlegt.	107	E2	Das Konzept „entlang der Bildungskette von Kindertagesbetreuung bis zum Beruf“ sollte in das Qualitätshandbuch eingearbeitet werden.	108
F3	Ein Finanzcontrolling ist im Jugendamt der Stadt Oelde in Ansätzen vorhanden. Finanz- und Falldaten wurden für die Prüfung der gpaNRW mit hohem Aufwand ermittelt. Die interne Steuerung im Jugendamt wird mit Hilfe von Grund- und Kennzahlen im Jahr 2021 ausgebaut.	108	E3.1	Die Finanz- und Falldaten sollten vom Jugendamt zukünftig so aufbereitet werden, dass diese durchgängig zu den einzelnen Hilfearten und über alle Hilfen insgesamt vorliegen. Dazu sollte die neue Software genutzt werden.	109
			E3.2	Das Jugendamt sollte steuerungsrelevante Kennzahlen einsetzen sowie mindestens zweimal jährlich der Verwaltung und der Politik darauf basierend Controllingberichte vorlegen. Diese sollten Analysen zu Fallzahlen	110

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				und Aufwendungen ebenso enthalten wie geplante und umgesetzte Maßnahmen. Für die eigene Steuerung der Hilfen zur Erziehung sollten häufigere Auswertungen (z.B. monatlich) von Kennzahlen erfolgen.	
F4	Die Stadt Oelde hat über das Qualitätshandbuch die wesentlichen Punkte für ein standardisiertes Fachcontrolling festgeschrieben. Die Hilfen werden durch Fachdienst- und ASD-Leitung analysiert und ggf. innerhalb des ASD reflektiert. Die vorhandene Software wird noch nicht umfänglich eingesetzt.	110	E4	Das Jugendamt sollte die neue Softwareversion umfänglich nutzen. Das gesamte Hilfeplanverfahren, die dazugehörigen Dokumente und das Anbieterverzeichnis sollten in der neuen Softwareversion hinterlegt werden. Das Jugendamt der Stadt Oelde sollte fallübergreifende Auswertungen von Daten des Fachcontrollings, zum Beispiel bezogen auf die Leistungsanbieter, etablieren und ein regelmäßiges Berichtswesen für das Fachcontrolling installieren.	111
Verfahrensstandards					
F5	Das Jugendamt der Stadt Oelde hat ein „Qualitätsmanagement im Sozialen Dienst des Fachdienstes Jugendamt Oelde“ entwickelt. Im Qualitätshandbuch sind für den ASD u.a. Standards, Prozesse und Abläufe sowie Zuständigkeiten und Fristen klar und übersichtlich hinterlegt. Die Aufgaben und Abläufe der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sind bisher nicht im Qualitätshandbuch enthalten. In der aktuellen Version der Fachsoftware sind noch nicht alle Abläufe hinterlegt.	111	E5	Mit dem Umstieg auf die neue Version GeDok 5 sollten die Verfahrensstandards und Prozesse des Hilfeplanverfahrens hinterlegt werden. Zudem sollte die elektronische Fallakte im Jugendamt eingeführt werden. Mit dem Projekt könnte die Digitalisierung von Schriftstücken weiterentwickelt werden.	113
F6	Der Prozess des Hilfeplanverfahrens ist im Qualitätshandbuch des Jugendamtes ausführlich beschrieben. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe ist über die Wiedervorlagen in das Hilfeplanverfahren vor dem Hilfeplangespräch eingebunden.	113	E6	Die Abläufe, Prozesse und Standards der Wirtschaftlichen Jugendhilfe im Hilfeplanverfahren sollten durch das Jugendamt Oelde ausgearbeitet und in dem Qualitätshandbuch als eigenes Kapitel hinterlegt werden.	115
F7	Die Kostenerstattungsansprüche werden bei allen Hilfeplanfällen ab Antragstellung geprüft. Verbindliche Vorgaben, Prozessbeschreibungen und Standards sind in der Entwicklung und werden bis Ende 2021 im Qualitätshandbuch hinterlegt. Die neue Software kann die Prozesse zusätzlich unterstützen.	117	E7	Das Jugendamt sollte für das Qualitätshandbuch Standards, Prozesse und Vorgaben zum Verfahren „Kostenerstattungsansprüche“ erarbeiten. Um Schnittstellen zu reduzieren, sollten die definierten Prozesse in der neuen Software abgebildet werden. Zudem sollte die WiJu eher in das Hilfeplanverfahren eingebunden werden, um u.a. die Kostenerstattungen frühzeitig in die Wege leiten zu können.	118
F8	Im Jugendamt der Stadt Oelde gibt es kein standardisiertes internes Kontrollsystem in der aktuellen Software. Für einzelne Segmente, wie Hilfeplanfortschreibung oder Wiedervorlagelisten, wird die eingesetzte Software genutzt.	118	E8	Mit der Einführung der neuen Software sollte das Jugendamt die Prozesssteuerung möglichst einrichten. Damit verbunden sind neben der Prozesssteuerung der Hilfen und Einhaltung von Abläufen die wöchentlichen Auswertungen der Wiedervorlageliste, Auswertungen zu Terminen, Laufzeiten und Kosten einzelner Hilfen.	119

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Personaleinsatz					
F9	Die Stellenbemessung im Jugendamt der Stadt Oelde ist für den Bereich des ASD nicht mehr aktuell. Die Stellenausstattung in der Wirtschaftliche Jugendhilfe wurde 2018 überprüft und im Jahr 2020 angepasst.	119	E9	Die Stadt Oelde sollte durchschnittliche Bearbeitungszeiten für die im Qualitätshandbuch beschriebenen Arbeitsprozesse ermitteln. Mit den festgesetzten Bearbeitungszeiten kann und sollte eine aktualisierte Personalbemessung durchgeführt werden.	121
Leistungsgewährung					
F10	Das hohe Fallaufkommen, bedingt durch viele niederschwellige Hilfen, wirkt sich auf die Höhe der Aufwendung HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren aus, die im interkommunalen Vergleich am Median liegen.	124	E10	Die Stadt Oelde sollte die Steigerung der Aufwendungen HzE je Hilfefall analysieren. Der geplante Ausbau der Bildung von weiteren Grund- und Kennzahlen sollte umgesetzt werden und die Analyse unterstützen.	126
F11	Der Anteil der ambulanten Hilfen an den Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII insgesamt steigt in den Jahren 2015 bis 2019 deutlich an. Der hohe Anteil an ambulanten Hilfefällen in der Stadt Oelde wirkt sich mindernd auf den Fehlbetrag je Hilfefall aus. Mit zunehmender Falldichte steigen allerdings die Gesamtaufwendungen.	127	E11	Die Stadt Oelde sollte beim Ausbau der ambulanten Hilfen die Kosten der Jugendhilfe insgesamt im Blick behalten. Dazu empfiehlt es sich, die Entwicklung mindestens halbjährlich auszuwerten und die Wirkung der früh einsetzenden Hilfen hin zu weniger kostenintensiven Hilfefällen zu analysieren.	128
F12	Die flexiblen ambulanten Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII sind massiv ausgebaut worden. Damit einhergehend sind auch die Gesamtaufwendungen gestiegen. Die Aufwendungen je Hilfefall liegen über dem Median.	132	E12	Das Jugendamt Oelde sollte die Entwicklung der Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII mindestens einmal jährlich hinsichtlich der Fallzahlen und der Fall- und Gesamtkosten auswerten. Daran sollte eine Analyse über mehrere Jahre anschließen, ob die Wirksamkeit der niederschwelligen Hilfen u.a. auch zur Verringerung von intensiveren und kostenintensiven Hilfemaßnahmen führt.	133
F13	Die Vollzeitpflege erfolgt in Oelde, aufgrund der geringen Anzahl von Pflegefamilien im Stadtgebiet, hauptsächlich in „Westfälischen Pflegefamilien“. Die Aufwendungen für professionelle Pflegefamilien sind höher als für „normale“ Pflegefamilien.	134			
F14	Der Anteil der stationären Hilfen, gemessen an den Hilfefällen insgesamt, ist mit rund dreißig Prozent niedrig. Darin ist die Vollzeitpflege als Alternative zur Heimunterbringung wenig ausgeprägt.	135	E14	Die Stadt Oelde sollte die bereits angedachte Akquise zur Gewinnung von neuen Pflegefamilien umsetzen. Ziel sollte eine gezielte Steuerung und eine höhere Quote der Vollzeitpflege an den stationären Hilfen sein.	136
F15	Bis zum Jahr 2018 steigen die Aufwendungen für Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII insgesamt und je Fall jährlich an. Ursächlich hierfür sind die steigenden Fallzahlen. Das wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis 21 Jahre aus.	136	E15	Mit der Einführung des Rückführungskonzeptes im Jahr 2021 sollte die Stadt Oelde versuchen, den Anstieg der Fallzahlen weiter abzuflachen. Die Stadt Oelde sollte zusätzlich die Gründe der steigenden Fallzahlen und die damit verbundenen hohen Aufwendungen bei der Heimerziehung	138

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				intern analysieren. Ausgewertet werden könnten z.B. träger- und fallbezogene Daten zu Laufzeiten, laufenden Leistungen, zusätzlichen Leistungen und Unterbringungskosten.	
F16	Die Falldichte der § 35a SGB VIII Fälle ist sehr niedrig. Die hohen Aufwendungen je Hilfefall begründen sich in den kostenintensiven stationären Hilfen.	139	E16	Das Jugendamt der Stadt Oelde sollte überprüfen, ob die Ausweitung der frühen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII an den Schulen präventiv auf die Fallzahlen der Hilfen nach § 35a SGB VIII wirkt. Zudem sollte die Struktur der kostenintensiven stationären Hilfen analysiert werden.	140

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Einwohner gesamt	28.787	29.299	29.265	29.209	29.326
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	4.972	5.038	4.994	4.933	4.889
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	5.962	6.042	6.044	5.972	5.953

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro					
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	2.949.288	3.108.056	3.838.994	4.520.923	4.316.409
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	495	514	635	757	725
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	17.926	16.747	18.223	18.786	18.479
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	889.345	845.779	1.047.350	1.429.760	1.486.181
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	7.938	6.456	7.113	8.155	8.469

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	2.059.944	2.262.277	2.745.235	3.091.162	2.830.228
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	38.504	41.441	43.287	47.316	48.713
Falldichte HzE gesamt					
Falldichte HzE gesamt (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	27,60	30,72	34,86	40,30	39,24
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent					
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	68,09	70,59	69,90	72,85	75,13
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent					
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	43,31	38,93	33,38	32,91	38,16

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

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII					
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	228.825	208.069	536.879	772.022	791.166
Anzahl der Hilfefälle	22	38	60	79	89
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII					
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	257.327	185.509	193.755	229.091	261.875
Anzahl der Hilfefälle	35	28	28	33	34
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII					
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	458.148	462.105	473.621	450.366	493.401
Anzahl der Hilfefälle	23	21	21	22	22
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII					

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	1.217.627	1.247.718	1.838.054	2.212.655	1.796.498
Anzahl der Hilfefälle	21	23	32	36	26
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII					
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	206.831	264.696	249.007	337.242	346.538
Anzahl der Hilfefälle	10	12	11	13	16
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII					
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	325.883	407.595	338.681	288.245	407.546
Anzahl der Hilfefälle	13	13	16	14	15
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21					
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer					
Aufwendungen für UMA in Euro	1.890	296.901	535.434	534.337	336.173
Anzahl der Hilfefälle	1	9	14	13	14

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Oelde** 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

Bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit im Baugenehmigungsverfahren bietet die Stadt Oelde keine Ansatzpunkte für Optimierungen. Über Bauanträge entscheidet der Fachdienst Bauaufsicht in Oelde fristgerecht und rechtssicher nach objektiven Kriterien. Ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip bei allen Entscheidungen sorgt zusätzlich für Rechtssicherheit. Zudem hilft es, eventuelle Korruptionsfälle zu vermeiden.

Allgemeine Geschäftsprozesse innerhalb der Bauaufsicht bieten geringe Ansatzpunkte für Verbesserungen. Die Stadt Oelde sollte zukünftig die (Gesamt-) Laufzeiten von Bauanträgen zu Steuerungszwecken regelmäßig erheben und auswerten. Hiernach kann sie beurteilen, ob ggf. durch striktere Fristsetzungen die Anträge noch schneller bearbeitet werden können. Eine weitere Verbesserungsmöglichkeit sieht die gpaNRW in einem höheren Digitalisierungsgrad. Die Stadt Oelde sollte die vorhandenen Strukturen zur einer vollständigen digitalen Antragsbearbeitung ausbauen.

In der Bearbeitung aufwendigere Vorhaben aus dem gewerblichen Bereich und steigende Fallzahlen in anderen Aufgabenbereichen der Bauaufsicht können im Betrachtungszeitraum/ -jahr dazu geführt haben, dass weniger Fälle je Vollzeit-Stelle in Oelde bearbeitet worden sind. Die durchschnittlichen Laufzeiten lassen nicht darauf schließen, dass die Mitarbeitenden in Oelde mehr Zeit je Fall aufwenden als Vergleichskommunen. Auch die Mischarbeitsplätze sorgen nach Einschätzung der Stadt Oelde dafür, dass die Beschäftigten selbst bei einer sinkenden Zahl von Bauanträgen gut ausgelastet sind. Die Stadt Oelde sollte dennoch kontinuierlich die Personalauslastung in der Bauaufsicht analysieren und ggf. auf das sich ändernde Aufgabenspektrum mit personalorganisatorischen Maßnahmen reagieren.

Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Oelde zudem den Bereich der Bauaufsicht künftig mithilfe von aussagekräftigen Zielen und Kennzahlen steuern. Zur Unterstützung eines transparenten Baugenehmigungsverfahrens sollte die Bauaufsicht der Stadt Oelde ein regelmäßiges Berichtswesen aufbauen.

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

In der **Stadt Oelde** leben zum 01. Januar 2019 29.190 Einwohner. IT.NRW geht in einer Prognose davon aus, dass diese Zahl bis 2040 um gut vier Prozent auf 28.201 Einwohner sinken wird. Die Gebietsfläche ist mit 103 qkm überdurchschnittlich groß im Vergleich zu den anderen

mittleren kreisangehörigen Kommunen, die Anzahl der Einwohner hingegen ist unterdurchschnittlich.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Oelde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	171	31	55	65	76	171	76
Fälle je qkm	5	1	2	3	4	15	76
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	5,39	1,78	6,29	9,20	13,17	40,94	52
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	78,24	53,54	80,73	85,53	89,99	96,77	52
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	16,37	0,00	1,41	4,43	9,03	25,61	76

Beim Fallaufkommen bezogen auf die Einwohner bildet die Stadt Oelde den neuen Maximalwert ab. Ein Grund kann in dem neuen Baugebiet „Zum Benningloh II“ liegen. Die Stadt Oelde gibt an, dass es auch in den Jahren von 2015 bis 2017 nach eigenen Auswertungen bereits viele Bauanträge aufgrund verschiedener neuer Baugebiete gegeben hat. Auch in Hinblick auf die Gemeindefläche positioniert sich Oelde deshalb überdurchschnittlich. Beides gilt ebenfalls für das Jahr 2018. Mit 168 Fällen je 10.000 Einwohner gab es in keiner anderen Vergleichskommune so viele Fälle wie in Oelde. Das Fallaufkommen je qkm ist zu 2019 konstant und im interkommunalen Vergleich ebenfalls recht hoch. Oelde hat eine größere Gemeindefläche als viele andere mittlere kreisangehörige Kommunen. Insgesamt sind rund 68 Prozent der Gemeindefläche Erholungs- und Grünfläche. U.a. die vermehrten Bauanträge in den vergangenen Jahren können ein Grund dafür sein, dass die Kennzahl „Fälle Baugenehmigungen je qkm“ im Vergleich der Vergleichskommunen höher ausfällt.

Die Anzahl der Bauanträge ist im Zwei-Jahres-Vergleich von 444 in 2018 auf 419 in 2019 und damit um insgesamt rund sechs Prozent gesunken. Diese rückläufige Tendenz trifft auf einen Großteil der im Vergleich enthaltenen Kommunen zu. Insgesamt könnte das Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung (BauO NRW 2018) zum 01. Januar 2019 die Antragstellung gegen Ende des Jahres 2018 beeinflusst haben. Teilweise wurden Anträge bewusst noch 2018 gestellt, um eine Entscheidung nach altem Recht zu erhalten. Andere Anträge wurden hingegen bis 2019 zurückgehalten, um von der neuen Rechtslage zu profitieren. Außerdem sind nach der neuen Rechtslage bestimmte Vorhaben nun genehmigungsfrei, für die vorher ein Bauantrag gestellt werden musste.

Ein Großteil der gestellten Bauanträge sind mit 78 Prozent einfache Baugenehmigungsverfahren. Normale Baugenehmigungsverfahren haben nur einen Anteil von rund fünf Prozent. Diese

gibt es nach Einschätzung der Stadt Oelde häufig nur bei gewerblichen und industriellen Bauvorhaben sowie bei Schulen, Kindertagesstätten und Wohnheimen.

Der Anteil der Freistellungsverfahren ist mit gut 16 Prozent höher als bei der Mehrzahl der Vergleichsstädte. Dies hat seine Ursache in den vorhandenen Bebauungsplangebiet mit entsprechenden Bauplätzen, die es in Oelde u.a. in dem o.g. Baugebiet gibt. Wenn Bauvorhaben den Bestimmungen eines Bebauungsplanes entsprechen, reicht oft ein Antrag im Freistellungsverfahren aus.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Oelde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k.A.	0	1	2	3	6	44
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k.A.	0	1	1	1	2	45
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	k.A.	1	2	2	4	7	53

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Bauvorhaben beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau-, Naturschutz- oder Trinkwassergebiete, Denkmäler oder Flughäfen sowie Bahn- und Hafenanlagen die Arbeit der Bauaufsicht. Durch diese Strukturen sind unterschiedliche interne und externe Stellen am Baugenehmigungsverfahren 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. Zudem sollten unnötige Beteiligungen vermieden werden, um sowohl im Fachdienst Bauordnung als auch bei möglichen Beteiligten den Arbeitsaufwand zu reduzieren.

Die **Stadt Oelde** kann die Anzahl der intern und extern eingeholten Stellungnahmen nicht aus ihrem System ermitteln. Nach eigener Einschätzung beschränkt Oelde sich auf das notwendige Maß, weil nach Auskunft der Bauaufsicht nur tatsächlich erforderliche Stellen beteiligt werden.

Um Verbesserungen im Beteiligungsverfahren verlässlich beurteilen zu können, sollte die Stadt Oelde die Anzahl der intern und extern eingeholten Stellungnahmen aus der Fachsoftware auswerten können.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Stadt Oelde bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit keine rechtlichen Angriffspunkte. Kleinere Ergänzungen können zusätzlich helfen, die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu belegen.

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 gpaNRW hat Fragen zur fristgerechten Aufgabenerledigung, zur Einhaltung gesetzlich vorgegebener Arbeitsschritte und zu objektiven Entscheidungsgrundlagen gestellt. Wir beurteilen, inwieweit die Kommune dafür sorgt, Rechtssicherheit zu schaffen und Angriffspunkte in Klageverfahren von vornherein zu vermeiden.

Einhaltung gesetzlicher Fristen

Nach § 71 Abs. 1 BauO NRW hat die Bauaufsichtsbehörde innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des Bauantrags u.a. zu prüfen, ob der Bauantrag vollständig eingereicht wurde. Die **Stadt Oelde** hält diese gesetzliche Frist für die Vollständigkeitsprüfung ein.

In den Fällen nach § 64 Abs. 2 BauO NRW hält die Stadt Oelde nach Eingang des vollständigen Bauantrags im einfachen Genehmigungsverfahren die Frist zur Entscheidung von sechs Wochen nicht immer ein. In einigen Fällen verzögert die planungsrechtliche Prüfung der Bauanträge das Genehmigungsverfahren. Dies geschieht nach Auskunft der Stadt Oelde in den Fällen, in denen u.a. kein Bebauungsplan vorliegt und/oder externe Stellen beteiligt werden müssen. Nach Aussage der Bauaufsicht war es zudem bisweilen schwierig, die Frist einzuhalten, da u.a. Personalfluktuationen in der Vergangenheit zu einer erhöhten Arbeitsbelastung bei den übrigen Beschäftigten der Bauaufsicht führten. Ist absehbar, dass sie die Sechs-Wochenfrist nicht einhalten kann, nimmt die Stadt Oelde die Verlängerungsmöglichkeit nach § 64 Abs. 2 BauO NRW in Anspruch. Um rechtssicher zu agieren, ist es wichtig, dass die Verwaltung in solchen Fällen die Frist von dann zwölf Wochen einhält.

Einhaltung gesetzlich vorgesehener Arbeitsschritte

Hält eine Kommune die in der BauO NRW vorgesehenen Prüfvorgaben ein, so reduziert sie mögliche Angriffspunkte in Klageverfahren. U.a. sollte eine Bauaufsichtsbehörde den Baubeginn überwachen. Der Fachdienst Bauordnung der Stadt Oelde überwacht den Baubeginn bei jedem Bauvorhaben. So kann er nachhalten, ob eine Baugenehmigung erlöschen wird.

Die Stadt Oelde benachrichtigt immer die Angrenzer, wenn sie Abweichungen nach § 69 BauO NRW genehmigt. Diese Beteiligung ist für die weitere Bearbeitung des Bauantrages von zentraler Bedeutung, da durch den gestellten Bauantrag öffentlich-rechtlich geschützte nachbarliche Belange berührt werden. § 72 Abs. 1 BauO NRW enthält eine Soll-Vorschrift, somit wird im Folgenden das Ermessen der Kommune bei der Bearbeitung des Bauantrages eingeschränkt.

Objektive Entscheidungskriterien für eine gerechte Ermessensausübung

Sobald die BauO NRW eine „kann“-Regelung enthält, steht einer Kommune ein Ermessensspielraum zur Verfügung. Wichtig ist, dass eine Kommune ihr Ermessen in solchen Fällen objektiv und einheitlich ausübt.

Die Stadt Oelde hat im Produktplan für die Bauaufsicht die „Optimale Erreichung der Vorgaben des Flächennutzungsplanes und der Bebauungspläne und die Vermeidung baurechtswidriger Zustände durch intensive Beratung und Prüfung“ als Ziel definiert.

Um dies zu gewährleisten, führt die Bauordnung der Stadt Oelde regelmäßig Besprechungen durch. In diesem Zusammenhang werden die getroffenen Entscheidungen beleuchtet. Im Vordergrund steht für Oelde immer, dass der Gleichbehandlungsgrundsatz bei allen Ermessensausübungen eingehalten werden muss und die Ermessensspielräume transparent angewendet wurden. Hieran orientieren sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bauaufsicht bei allen Entscheidungen. Zudem erfolgt in Oelde immer eine Abstimmung der Sachbearbeitenden mit der Leitung. Die Erkenntnisse werden bislang noch nicht in Listen zusammengefasst.

→ **Empfehlung**

Die Bauordnung der Stadt Oelde sollte getroffene Ermessensentscheidungen zentral dokumentieren, um den Gleichbehandlungsgrundsatz bei allen Ermessensausübungen dauerhaft gewährleisten zu können.

Hierdurch stehen auch neuen Beschäftigten Informationsgrundlagen im Rahmen des Wissenstransfers für die vergleichbare Ausübung von Ermessensentscheidungen zur Verfügung. Diese Listen sollte Oelde stetig fortschreiben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oelde sollte in einem nächsten Schritt prüfen, ob sie die Informationsgrundlagen für die Ausübung von Ermessenentscheidungen in der Fachsoftware hinterlegen kann.

Gebühren für die Tätigkeiten der Bauaufsicht

Bei den Gebühren für baurechtliche Angelegenheiten ist innerhalb des Kreises Warendorf ein gemeinsamer Leitfaden zu der Anwendung der Gebührenrahmensätze eingeführt worden. Dieser orientiert sich an der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerw-GebO), Tarifstelle 2 (Baurechtliche Angelegenheiten).

Mit den erhobenen Gebühren sollten die Aufwendungen der Bauaufsicht zu einem möglichst hohen Teil gedeckt werden. Durch eine entsprechende Kennzahl sollte eine Kommune überprüfen, zu welchem Anteil mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung bei den Baugenehmigungen erreicht wird. Über diesen Aufwandsdeckungsgrad kann eine Kommune die Bauaufsicht ein Stück weit steuern. Bislang wertet die Stadt Oelde nicht aus, inwieweit die erhobenen Gebühren für Baugenehmigungen die Aufwendungen für Baugenehmigungen decken.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oelde sollte die erhobenen Gebühren ermitteln und den Aufwandsdeckungsgrad für die Baugenehmigungen berechnen, um die Wirtschaftlichkeit der Bauaufsicht einordnen zu können.

→ Empfehlung

Der Fachdienst Bauordnung der Stadt Oelde sollte die jährlichen Besprechungen auf Ebene des Kreises Warendorf u.a. dazu nutzen, gemeinsam mit den anderen Kommunen die Höhe der geltenden Rahmensätze unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu hinterfragen und zu prüfen. So können ggf. notwendige Anpassungen kreisweit realisiert werden.

4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

- Ein Grund für den nach eigener Einschätzung geringen Anteil der zurückgenommenen Bauanträge in Oelde ist die intensive Bauberatung.

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.

Die **Stadt Oelde** konnte für die Prüfung die Anzahl der zurückgenommenen Anträge in 2019 nicht von der Anzahl der Ablehnungen separieren. Insgesamt wurden in der Stadt Oelde im Jahr 2019 32 Bauanträge zurückgenommen bzw. abgelehnt. Nach Einschätzung der Stadt liegt der Schwerpunkt bei den zurückgenommenen Anträgen. In 2018 beläuft sich die Summe auf 18 Rücknahmen bzw. Ablehnungen. Zurückweisungen gab es in 2018 und 2019 nicht.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2019

Kennzahlen	Oelde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	0,00	0,00	0,00	0,00	1,13	17,54	68
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	k.A.	0,00	2,36	4,17	6,62	20,00	72

Hilfsweise hat die gpaNRW die Summe von Rücknahme und Ablehnung in das Verhältnis zu den Bauanträgen gesetzt. So beläuft sich der Anteil der zurückgenommenen Anträge und Ablehnungen an den Bauanträgen in 2019 auf rund sieben Prozent und in 2018 auf etwa vier Prozent. Diese Werte deuten auf die intensive Beratung bei der Bauantragstellung hin.

Seit dem 01. Januar 2019 gibt es in der BauO NRW die Rückweisung eines Bauantrags durch die Bauaufsichtsbehörde nicht mehr. Daher hatten 2019 die meisten der Vergleichskommunen keine zurückgewiesenen Bauanträge mehr. Altfälle aus Vorjahren waren allerdings nach den gesetzlichen Bestimmungen, die bis zum 31. Dezember 2018 gültig waren, zu bearbeiten und somit ggf. zurückzuweisen. Sowohl in 2018 als auch in 2019 gab es in Oelde keine zurückgewiesenen Bauanträge. Damit bildet Oelde in beiden Jahren zusammen mit anderen Vergleichskommunen den Minimalwert.

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Die Bauaufsicht versorgt die Bauwilligen mit hilfreichen Informationen und bietet eine Bauberatung an. Bei der Bauberatung handelt es sich um eine freiwillige Leistung der Kommunen.

Der Fachdienst Bauordnung der Stadt Oelde hat es sich zum Ziel gesetzt, im Vorfeld der Antragstellung intensiv zu beraten, um so möglichst viele genehmigungsfähige Bauanträge zu erhalten sowie die Zahl der zurückgenommenen Bauanträge gering zu halten. Sollte ein Vorhaben in der eingereichten Weise nicht genehmigungsfähig sein, so versucht Oelde zusammen mit dem Antragsteller eine genehmigungsfähige Änderung zu erarbeiten. Sollte eine Änderung nicht möglich sein bzw. nicht zu einer Genehmigungsfähigkeit führen, rät die Verwaltung dem Antragssteller dazu, den Antrag zurückzunehmen. Diese Variante ist generell für den Antragsteller günstiger als eine Ablehnung durch die Bauaufsichtsbehörde. Daher gab es in 2018 und 2019 nach Einschätzung der Stadt Oelde nur eine geringe Anzahl an Ablehnungen.

→ **Empfehlung**

Die Bauordnung der Stadt Oelde sollte, um über steuerungsrelevante Informationen zu verfügen, aus ihrem System die Anzahl von zurückgenommenen und abgelehnten Bauanträgen auslesen können.

Aus Gründen der Bürgerfreundlichkeit hat die Bauordnung in Oelde ihr allgemeines Bauberatungsangebot sowie ihr Informationsangebot auf der Homepage ausführlich gestaltet. Zudem ist es in Oelde gewünscht, dass der persönliche Kontakt zur Bauordnung gesucht wird.

4.3.4 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Die Stadt Oelde hat die Funktionen und Aufgaben innerhalb der Bauaufsicht klar abgegrenzt. Durch den Abbau von Medienbrüchen und dem Hinterlegen von Checklisten stehen noch Optimierungsansätze zur Verfügung.

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.

Die **Stadt Oelde** hat Checklisten bzw. Ablaufpläne für die einzelnen Arbeitsschritte der Baugenehmigungsverfahren hinterlegt. Diese geben den Sachbearbeitenden Sicherheit bei der Aufgabenerledigung. Zudem sind Entscheidungsprozesse vereinheitlicht. Notwendige Fachlichkeiten gerade auch im Bereich der Einarbeitung neuer Beschäftigter können so aufgebaut werden. Ermessensentscheidungen werden wie oben beschrieben getroffen.

Handlungssicherheit erreicht die Stadt Oelde durch eindeutig festgelegte Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse. Im Bedarfsfall wird die jeweilige Leitung in die Entscheidung einbezogen.

Ein Optimierungsansatz für die Geschäftsprozesse liegt in Oelde in der medienbruchfreien Bearbeitung der Bauanträge. Noch gibt es in Oelde für jeden Bauantrag neben der elektronischen

Bauakte auch eine Papierakte. Der Bauantrag geht in Oelde fast ausschließlich in Papierform ein. Die Bauaufsicht erstellt nach Antragseingang eine elektronische Bauakte, die jedoch nur für die interne Bearbeitung genutzt wird. Hindernisse für die medienbruchfreie Bearbeitung der Bauanträge liegen in Oelde überwiegend in der IT-Infrastruktur. Des Weiteren möchte die Bauaufsicht der Stadt Oelde die Ergebnisse des Modellprojektes des Landes für ein digitales Baugenehmigungsverfahren abwarten und sich dann den dort gefundenen Lösungen anschließen. Eine eigene Zwischenlösung erscheint der Stadt Oelde aufgrund des zu erwartenden Zeitfensters als nicht zielführend.

→ Empfehlung

Vor diesem Hintergrund sollte die Stadt Oelde bereits jetzt die notwendigen Strukturen vorbereiten, um zukünftig die elektronische Bearbeitung der Bauanträge zu ermöglichen.

Durch eine medienbruchfreie Bearbeitung kann Oelde das Genehmigungsverfahren beschleunigen. Vor allem entfallen durch die elektronische Kommunikation Postwege und damit verbundene Liegezeiten in der Bearbeitung (siehe auch Abschnitte „Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens“ und „Digitalisierung“). Bearbeitungszeiten werden darüber hinaus optimiert, indem Schnittstellen geringgehalten werden. Gleichzeitig wird der Vorgang der Archivierung erleichtert.

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

Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist überwiegend optimiert gestaltet. Punktuelle Verbesserungsmöglichkeiten können den Arbeitsablauf noch weiter positiv unterstützen.

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.

Bei der **Stadt Oelde** gehen fast alle Bauanträge in Papierform ein. In einem ersten Schritt vermerkt die Verwaltungssachbearbeitung den Eingang. Im einfachen Baugenehmigungsverfahren erfasst sie dann den Antrag, legt die Bauakte an und ergänzt ggf. vorhandene Bestandsakten. Anschließend prüft die technische Sachbearbeitung, ob Baulasten vorhanden sind. Zu diesem Zeitpunkt sind die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter noch nicht mit wesentlichen Prüfungsschritten belastet worden.

Für ein zügiges Genehmigungsverfahren ist es wichtig, dass die Kommune den Zeitpunkt und die Häufigkeit der Nachforderung von Unterlagen sinnvoll wählt. Den Zeitpunkt hat die Stadt Oelde sinnvoll auf den Beginn des Genehmigungsverfahrens gelegt. Bei Nachforderungen nutzt

sie die Funktion der Rücknahmefiktion. Die technische Sachbearbeitung prüft die Vollständigkeit der Bauunterlagen und ob etwaige Mängel im Bauantrag festzustellen sind. Sind Mängel vorhanden, setzt die Bauaufsicht Fristen zur Mängelbeseitigung. Hier ist sie jedoch bei der Häufigkeit der Nachforderung bzw. der Fristsetzung großzügig. Unter Umständen folgen mehrere weitere Fristsetzungen, um den Bauantrag genehmigungsfähig zu stellen. Durch die mehrmaligen Fristsetzungen und damit verbundenen Wartezeiten und ggf. auch einem Abwarten bis die Unterlagen mängelfrei nachgereicht werden, kann sich das Baugenehmigungsverfahren bei der Stadt Oelde verzögern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oelde sollte ihre Praxis bei der Nachforderung von Unterlagen unter Abwägung der Bürgerfreundlichkeit und abhängig von Einzelfällen überdenken und auf mehrmalige Fristsetzungen verzichten.

Auch den Zeitpunkt der Einholung bauaufsichtlicher Stellungnahmen und des Verfahrens zur Beteiligung sollte eine Kommune sinnvoll wählen. Die Stadt Oelde legt, sofern dies auch ohne Vollständigkeit der Antragsunterlagen möglich ist, fest, ob ggf. erforderliche Beteiligungen schon erfolgen können. Diese Vorgehensweise trägt insgesamt zu einer Beschleunigung der Genehmigungsprozesse bei. Zusätzliche Effizienzpotenziale liegen in dem weiteren Ausbau der Digitalisierung.

Für die Beteiligungen sieht die Stadt Oelde eine Frist von einem Monat vor. Sind die Rückläufe nicht innerhalb dieser Frist eingegangen, so erinnert die Bauaufsicht an die Stellungnahmen. Nach Einschätzung der Stadt Oelde ist dieses Vorgehen praktikabel und führt zu keinen Verzögerungen im Prozessablauf. Sollte die Stadt Oelde zukünftig allerdings feststellen, dass die Monatsfrist vermehrt nicht eingehalten werden sollte, sollte sie von den gesetzlichen Regelungen zur Beteiligung externer Stellen Gebrauch machen. Nach § 71 Abs. 2 BauO NRW kann nach Ablauf von zwei Monaten von deren Zustimmung ausgegangen werden, wenn keine Reaktion auf das Ersuchen eingeht. Hiermit vermeidet die Stadt auch zukünftig Verzögerungen bei der Bearbeitung von Bauanträgen.

Ist das beantragte Bauvorhaben genehmigungsfähig, erstellt der zuständige technische Sachbearbeiter bzw. die zuständige Sachbearbeiterin die Genehmigung, berechnet die Gebühren für die Genehmigung und unterschreibt den Bescheid. Die Leitung überprüft die Entscheidung, zeichnet diese gegen und versendet den Bescheid. Hierdurch wahrt die Stadt Oelde das Vier-Augen-Prinzip. Das Vier-Augen-Prinzip soll gewährleisten, dass Anträge einheitlich bearbeitet werden und Entscheidungen unter gleichen Gesichtspunkten getroffen werden. Zugleich dient es der Korruptionsprävention.

Nicht nur bei positiven Entscheidungen ist ein Vier-Augen-Prinzip relevant. Vor allem bei Entscheidungen über Ablehnungen, Abweichungen oder Befreiungen muss eine Kommune sicherstellen, dass die Sachbearbeitung Entscheidungen nach denselben Kriterien trifft. Die Stadt Oelde hat für negative Entscheidungen ein Vier-Augen-Prinzip eingerichtet, indem diese Entscheidungen durch die Leitung der Bauaufsicht nach der Kontrolle unterzeichnet werden. Dieses durchgängige Vier-Augen-Prinzip in der Bauaufsicht ist ein wichtiger Teil der Korruptionsprävention und ein sehr sinnvolles Vorgehen.

→ Empfehlung

Sobald die Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens in Oelde weiter fortgeschritten ist, sollte das Vier-Augen-Prinzip für alle Bauanträge in der Software hinterlegt werden.

In einem Genehmigungsprozess sollte es möglichst wenige Schnittstellen und Übergaben geben. Zeitliche Verzögerungen können somit reduziert werden.

Auch wenn die Stadt Oelde gegenwärtig keine Optimierungspotenziale durch die Änderung des Prozessablaufes identifiziert, sollte sie regelmäßig prüfen, ob durch geänderte Rahmenbedingungen Änderungsbedarf erkennbar ist und dies entsprechend anpassen.

Der dargestellte Ablauf zeigt sich auch in den Laufzeiten von Bauanträgen, die in Oelde auch im interkommunalen Vergleich kurz sind. Durch die obigen Empfehlungen können sich die Laufzeiten noch weiter verkürzen.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ Feststellung

Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit für das einfache und das normale Baugenehmigungsverfahren kann die Stadt Oelde nicht ermitteln. Die Laufzeiten ab Vollständigkeit sind vergleichsweise kurz.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendarertage) 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.

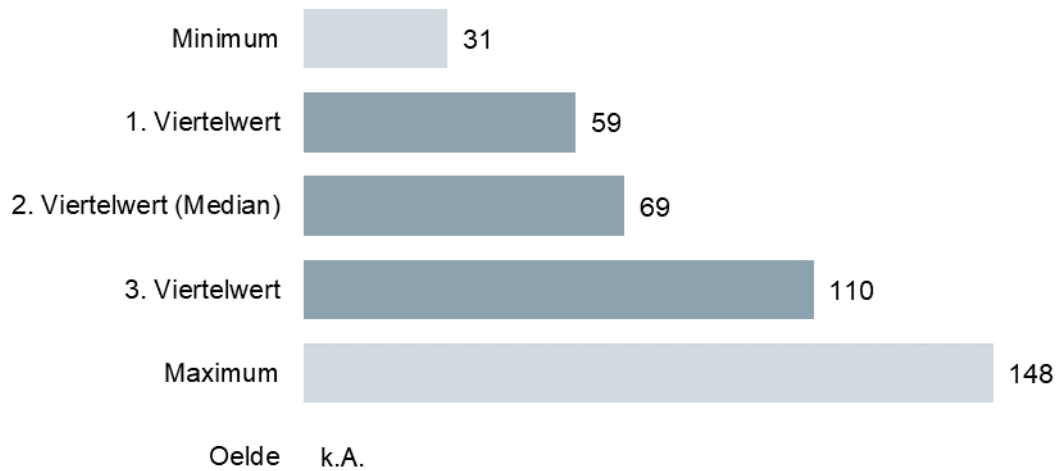
Die gpaNRW hat die Laufzeit von Bauanträgen für das einfache und das normale Antragsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- 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.

Häufig 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 des Antragsstellers vorliegen und kann mit der Prüfung beginnen bzw. Stellungnahmen anfordern und andere Behörden beteiligen. Viele Vergleichskommunen können lediglich die Gesamtlaufzeit aus der eingesetzten Software ermitteln. Die **Stadt Oelde** konnte der gpaNRW hingegen nur die Laufzeiten ab Vollständigkeit des Antrages mitteilen. Diese sind auch ausschließlich für die vorliegende Prüfung ermittelt worden. Die Gesamtlaufzeiten kann die Stadt Oelde nach eigener Auskunft

zukünftig auch aus der Fachsoftware ermitteln. Nachfolgend bilden wir nachrichtlich zunächst die Gesamtlaufzeit ohne den Oelder Wert ab.

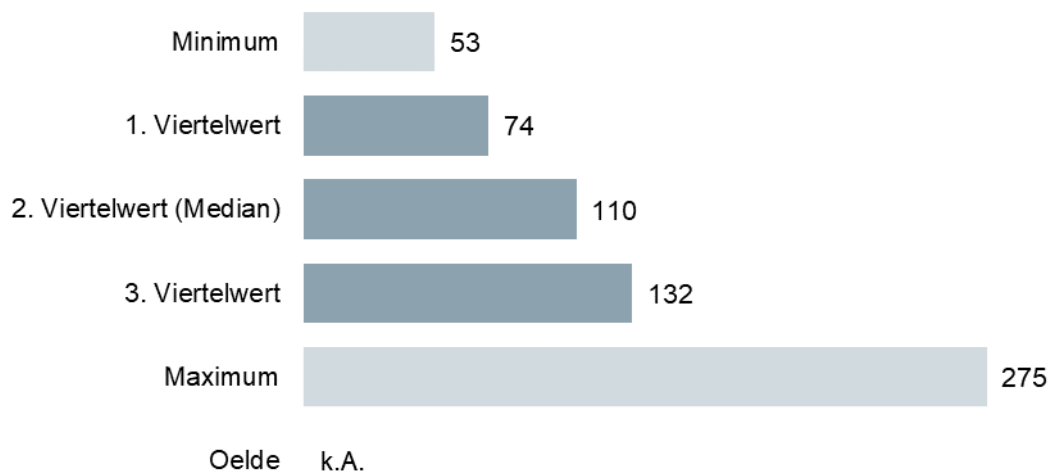
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019



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



Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 36 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die oben dargestellten Vergleichswerte kann die Stadt Oelde nutzen, um sich selbst einzuordnen, sobald sie die Parameter für die Auswertung der Gesamtlaufzeiten in der Fachsoftware hinterlegt hat.

Durch die Auswertung der Gesamtlaufzeiten kann die Stadt Oelde ermitteln, ob sie ggf. weniger häufig die Möglichkeit einräumen sollte, den Bauantrag zu vervollständigen. Auch kann sie, falls notwendig, den zu beteiligenden Stellen kürzere Fristen setzen. Aus Sicht der gpaNRW kann auch eine kürzer gewählte Frist und eine Reduzierung der Möglichkeit des Nachreichens von Unterlagen zur Mängelbeseitigung durchaus angemessen sein. Sofern nachvollziehbare Gründe vorliegen, spricht nichts dagegen, dass sich Oelde seinen Bürgerinnen und Bürgern entgegenkommend zeigt und zum Beispiel Fristen verlängert. So kann die Stadt individuell auch dem Wunsch des Gesetzgebers nach einem zügigen Verfahren nachkommen.

Im Folgenden betrachtet die gpaNRW die Laufzeiten der Bauanträge ab Vollständigkeit der Unterlagen und nach Eingang von ggf. erforderlichen Stellungnahmen.

Laufzeiten in Kalendertagen von Bauanträgen 2019

Kennzahl	Oelde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Laufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren)	42	27	37	57	84	272	25
Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)	28	17	30	45	61	108	26

Die hier abgebildeten Zahlen zeigen, dass die Stadt Oelde einen vergleichsweise kurzen Zeitraum benötigt, über den Antrag zu entscheiden, sobald alle entscheidungsrelevanten Informationen vorliegen.

Mit der BauO NRW 2018 soll das Bauen in NRW gefördert und u. a. durch Verfahrensdigitalisierung vereinfacht und beschleunigt werden. Aus Transparenzgründen ist daher erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden an die obersten Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt worden. Diese Berichtspflicht besteht jährlich zum 31. Dezember. Allerdings gibt es bisher noch keine Rechtsverordnung, die diese Berichtspflicht näher konkretisiert.

→ Empfehlung

Sobald die Kriterien für die Ermittlung der Laufzeiten festgelegt sind, sollte die Stadt Oelde sicherstellen, dass sie der Berichtspflicht mit Hilfe von automatischen Auswertemöglichkeiten ohne großen Arbeitsaufwand nachkommen kann.

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.

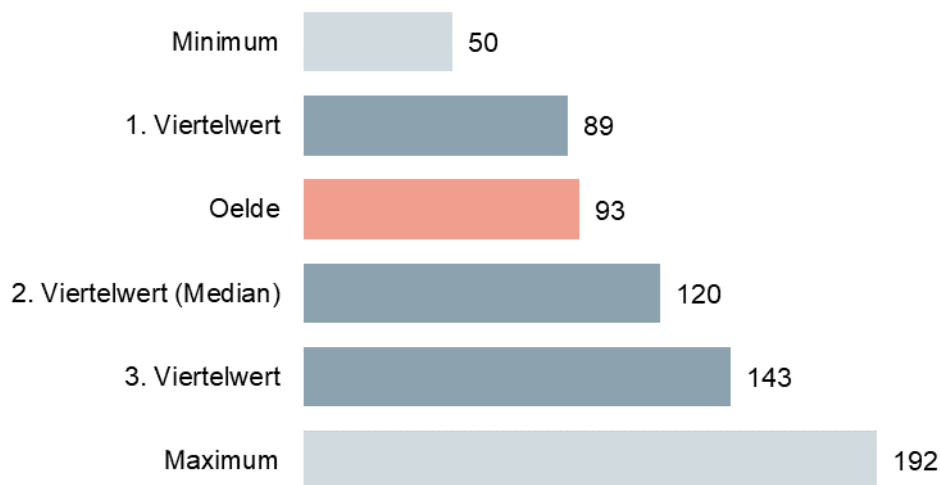
→ Feststellung

Aufgrund des hohen Beratungsvolumens erreicht die Stadt Oelde geringere Fallzahlen als ein Großteil der Vergleichskommunen.

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 ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder z. B. ablauforganisatorisch reagieren zu können.

In der nachfolgenden Kennzahl hat die gpaNRW 5,65 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung der **Stadt Oelde** berücksichtigt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 72 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Vorjahr 2018 gab es mit 94 Fällen je Stelle ein etwas höheres Aufkommen.¹⁰ Auch dieses war im Vergleich zu den anderen Kommunen deutlich unterdurchschnittlich.

In der Bauordnung der Stadt Oelde sind Mitarbeitende nicht nur für Baugenehmigungen zuständig. Es handelt sich vielmehr um Mischarbeitsplätze für alle Angelegenheiten der Bauordnung. Nach Auskunft des Fachdienstes sind die Mitarbeitenden auch bei sinkenden Bauantragszahlen durch andere Aufgaben ausgelastet.

Des Weiteren betont die Stadt Oelde, dass die Bauberatung für sie von zentraler Bedeutung ist. Dies bindet entsprechend die Sachbearbeitenden.

In der Bearbeitung aufwendigere Vorhaben, ein geringeres Fallaufkommen bei Bauvorhaben an sich und steigende Fallzahlen in anderen Aufgabenbereichen der Bauordnung können dazu geführt haben, dass weniger Fälle je Vollzeit-Stelle in Oelde bearbeitet worden sind. In 2018 und 2019 gab es beispielsweise einige größere Bauvorhaben aus dem gewerblichen Bereich.

→ Empfehlung

Die Stadt Oelde sollte die Auslastung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen analysieren und dabei insbesondere die Entwicklung der Fallzahlen betrachten.

¹⁰ In 2018 sind 5,49 Vollzeitstellen in die Berechnung der Kennzahl eingeflossen.

Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Oelde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	53,49	4,92	19,41	33,88	59,49	450	45
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	7,83	2,73	7,89	13,68	18,85	28,20	74

In Oelde sind 2019 weniger Bauvorhaben genehmigt worden als Bauanträge gestellt wurden. Zeitliche Verzögerungen zwischen den Jahren sind üblich. Allerdings ist darauf zu achten, dass keine größeren Arbeitsrückstände entstehen. Im betrachteten Zeitraum konnte nach Einschätzung der Stadt Oelde ein Teil der eingegangenen Anträge nicht abschließend bearbeitet werden, da durch Personalfuktuation und hierdurch notwendige Einarbeitungszeiten geringe Zeiten für die eigentliche Sachbearbeitung zur Verfügung standen. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, wie wichtig und unterstützend fest definierte Geschäftsprozesse als Basis für den Wissenstransfer und einen effizienten und rechtssicheren Prozessablauf sind.

→ Empfehlung

Die Stadt Oelde sollte prüfen, welche Gründe für den hohen Anteil unerledigter Bauanträge vorliegen. Von ihr beeinflussbare Ursachen sollte sie beheben und die Anträge schnellstmöglich abschließend bearbeiten.

Der Overhead-Anteil für die Bauaufsicht ist in Oelde deutlich unterdurchschnittlich. Das liegt u.a. daran, dass die Leitung einen größeren Anteil an sachbearbeitenden Aufgaben erledigt als in Vergleichskommunen.

4.3.8 Digitalisierung

→ Feststellung

Durch den weiteren Ausbau der Digitalisierung kann die Bearbeitung von Baugenehmigungen bei der Stadt Oelde deutlich optimiert werden.

Ein einheitliches Dokumentenmanagement erleichtert die Fallbearbeitung und Auskunftserteilung. Geeignete spezifische Softwarelösungen sollten die Sachbearbeitung unterstützen.

Perspektivisch sollen alle unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe¹¹ wirken an diesem Projekt mit. Ziel soll es sein, dass

- Postlaufzeiten wegfallen,

¹¹ aus den mittleren kreisangehörigen Kommunen sind dies Ennepetal und Xanten

- auf Dokumente schneller zugegriffen,
- parallel sternförmig alle notwendigen Ämter informiert und
- unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

Momentan wird in dem Modellprojekt eine Rechtsverordnung für ein elektronisches Antragsverfahren auf dem Bauportal.NRW entworfen. Schnellstmöglich soll allen unteren Bauaufsichtsbehörden die Möglichkeit gegeben werden, über das Bauportal.NRW Baugenehmigungsverfahren elektronisch und kontaktlos abzuwickeln.

Die **Stadt Oelde** hat ihre Aktenführung und ihre amtsinterne Vorgangsbearbeitung im Baugenehmigungsverfahren zu großen Teilen elektronisch in der Fachsoftware hinterlegt. Die Bauordnung der Stadt Oelde möchte für die weitere Ausgestaltung die Ergebnisse des o.g. Modellprojektes abwarten und sich dann der Lösung des Bauportal.NRW anschließen. Daher steht die Möglichkeit für ein elektronisches Antragsverfahren in Oelde noch nicht zur Verfügung und die Anträge gehen fast ausschließlich in Papierform ein. Die Stellungnahmen erhält die Bauaufsicht teilweise vorab per Email und dann anschließend immer in Papierform. Damit alle besonders relevanten Stellungnahmen in der Fachsoftware elektronisch hinterlegt werden, scannt die Stadt Oelde diese Stellungnahmen ein, die sie ausschließlich in Papierform erhält.

Die Teilnahme am Bauportal.NRW wird freiwillig sein. Jedoch sind die Kommunen nach dem Onlinezugangsgesetz verpflichtet, bis Ende 2022 u.a. für das Baugenehmigungsverfahren eine digitale Variante anzubieten.

Für das Einholen von Stellungnahmen nutzt die Stadt Oelde bislang ihre Fachsoftware nicht. Nur wenige interne Stellungnahmen gehen digital ein. Überwiegend beteiligt Oelde interne und externe Stellen über den Postweg. Bei externen Stellungnahmen kann es durch den Postweg zu Verzögerungen kommen, die mit einer elektronischen Beteiligung vermeidbar wären. Teilweise senden externe Stellen die Stellungnahme vorab per Email an die Bauaufsicht. Bevor die Bauaufsicht den Antrag weiterbearbeiten kann, muss sie jedoch warten, bis die Stellungnahme offiziell über den Post- und Dienstweg eingeht. Zwischen Email- und Posteingang liegen nach Auskunft der Stadtverwaltung häufig einige Tage. Dass das Verfahren noch nicht umgestellt wurde, liegt an den o. g. Gründen, auch wenn die Fachsoftware die Möglichkeit bietet, Stellungnahmen direkt aus dem Programm anzufordern, Rückläufe zu verwalten sowie Stellungnahmen einzupflegen, auszuwerten und weiterzuverarbeiten. Die Stadt Oelde möchte jedoch, wie o. g. dargestellt, keine Zwischenlösung installieren, arbeitet aber aktuell nach eigener Auskunft an den Einstellungen in der Fachsoftware. So soll bereits kurzfristig der elektronische Austausch verbessert werden.

Durch den perspektivischen Anschluss an die elektronische Lösung des Bauportal.NRW kann die Stadt Oelde das Baugenehmigungsverfahren deutlich beschleunigen und vereinfachen.

Darüber hinaus kann die Stadt Oelde den gesamten Prozess des Baugenehmigungsverfahrens digitalisieren. Derzeit versendet die Stadt Oelde die Baugenehmigung noch in Papierform.

→ **Empfehlung**

Mittelfristiges Ziel sollte es sein, in Oelde sukzessive auf die Bauakte in Papierform zu verzichten. Im Rahmen eines vollständig digitalen Baugenehmigungsverfahrens sollte sie Baugenehmigungen elektronisch erteilen.

In der Fachsoftware hat die Stadt Oelde eine feste Struktur angelegt, nach der die Antragsunterlagen abzulegen sind. Sie gleicht der vorgegebenen Struktur in den Papierakten. Die Sachbearbeitung kann - auch im Vertretungsfall - Vorgänge gut finden.

4.3.9 Transparenz

→ Feststellung

Im Bereich der Bauaufsicht hat die Stadt Oelde bislang für die Aufgabenerfüllung keine fachbezogenen Ziele oder zu erreichende Kennzahlenwerte definiert, so dass ein wichtiges Steuerungsinstrument ungenutzt bleibt.

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.

Eine gute Steuerung unterstützt die Bauaufsicht einer Kommune in ihrer täglichen Arbeit. Über Qualitätsstandards wird für alle Beteiligten das Baugenehmigungsverfahren transparenter. Zudem konkretisieren diese Standards die Erwartungen an die Sachbearbeitung. Als Qualitätsstandards sind beispielsweise eine geringe Klagequote oder auch eine geringe Korrekturquote denkbar. Die Bauaufsicht der **Stadt Oelde** hat begleitend zur Produktbeschreibung im Haushaltsplan das Ziel „Optimale Erreichung der Vorgaben des Flächennutzungsplanes und der Bebauungspläne und die Vermeidung baurechtswidriger Zustände durch intensive Beratung und Prüfung“ festgelegt.

Begleitende Maßnahmen und Kennzahlen hat die Stadt Oelde jedoch noch nicht definiert.

Wichtig ist es für die Bauaufsicht der Stadt Oelde, zunächst klare Ziele zu formulieren, deren Erreichen mit Hilfe von Kennzahlen beurteilt werden kann.

→ Empfehlung

Zunächst sollte die Stadt Oelde für ihre Bauaufsicht konkrete Ziele definieren. Denkbar wäre es, bspw. einen bestimmten Anteil an Bauanträgen innerhalb der gesetzlichen Fristen zu erteilen oder bei der Erfolgsquote von Klagen einen möglichst hohen Wert zu erreichen.

Neben den Kennzahlen aus dieser Prüfung sind Wirtschaftlichkeitskennzahlen wie „Aufwandsdeckungsgrad bauaufsichtliche Verfahren in Prozent“ oder Leistungskennzahlen wie „Innerhalb der Fristen BauO NRW erteilte Genehmigungen in Prozent“ oder „Anträge je Sachbearbeiter“ geeignet, um die Wirtschaftlichkeit der Bauaufsicht zu beurteilen und diesen Bereich zu steuern. Zudem kann sie mit geeigneten Kennzahlen belegen, wie gut es ihr gelingt, unter Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben Bauanträge so schnell wie möglich zu bearbeiten.

→ Empfehlung

In einem weiteren Schritt sollte die Stadt Oelde Kennzahlen und Zielwerte festlegen, mit denen sie beurteilen kann, ob und inwieweit sie ihre Ziele erreicht hat.

Die aus den Kennzahlen gewonnenen Erkenntnisse sollte die Stadt Oelde in ein regelmäßiges, unterjähriges Berichtswesen einfließen lassen.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

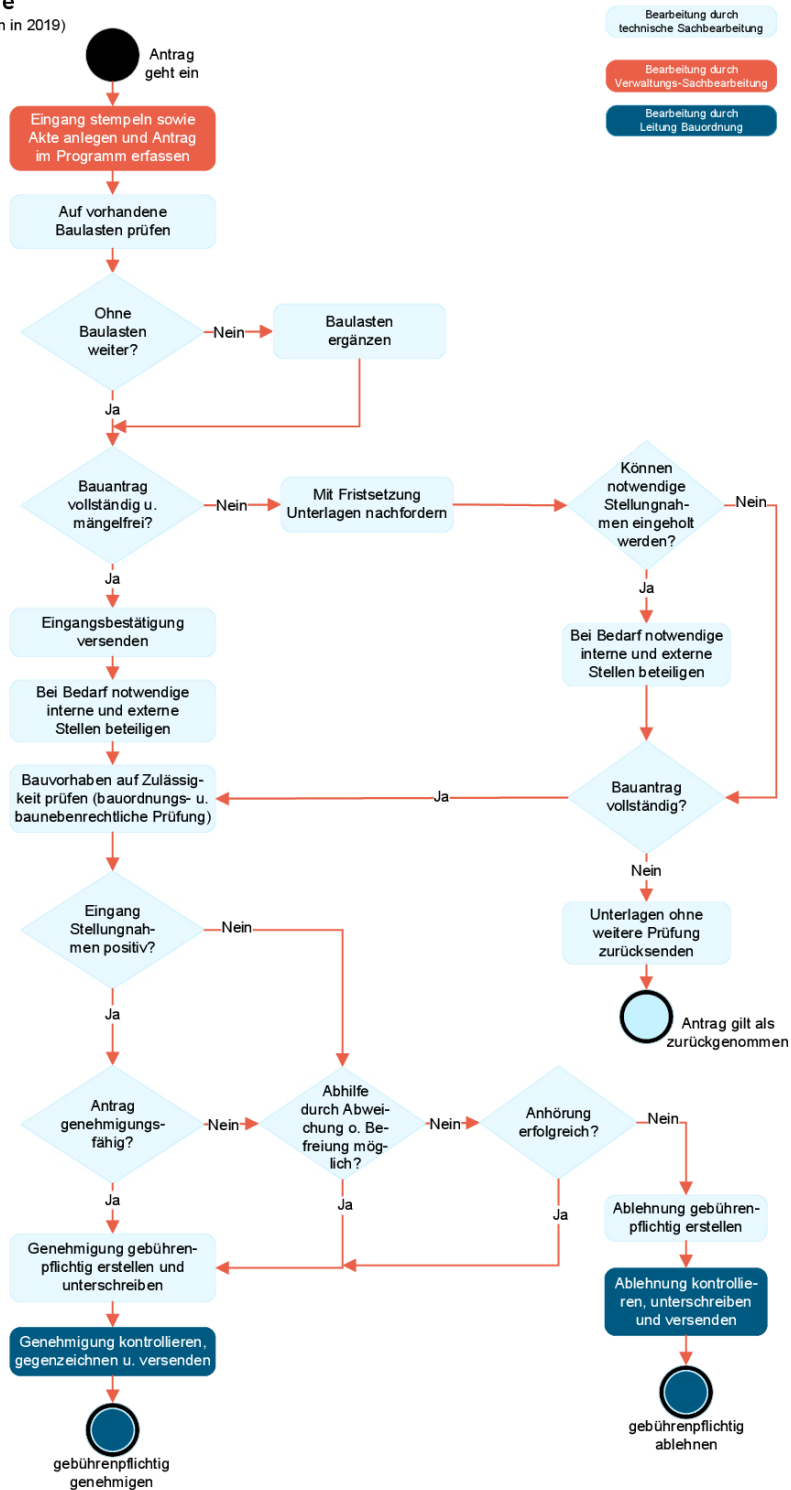
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Bauaufsicht

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Stadt Oelde bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit keine rechtlichen Angriffspunkte. Kleinere Ergänzungen können zusätzlich helfen, die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu belegen.	155	E1.1	Die Bauordnung der Stadt Oelde sollte getroffene Ermessensentscheidungen zentral dokumentieren, um den Gleichbehandlungsgrundsatz bei allen Ermessensausübungen dauerhaft gewährleisten zu können.	156
			E1.2	Die Stadt Oelde sollte in einem nächsten Schritt prüfen, ob sie die Informationsgrundlagen für die Ausübung von Ermessenentscheidungen in der Fachsoftware hinterlegen kann.	156
			E1.3	Die Stadt Oelde sollte die erhobenen Gebühren ermitteln und den Aufwandsdeckungsgrad für die Baugenehmigungen berechnen, um die Wirtschaftlichkeit der Bauaufsicht einordnen zu können.	156
			E1.4	Der Fachdienst Bauordnung der Stadt Oelde sollte die jährlichen Besprechungen auf Ebene des Kreises Warendorf u.a. dazu nutzen, gemeinsam mit den anderen Kommunen die Höhe der geltenden Rahmensätze unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu hinterfragen und zu prüfen. So können ggf. notwendige Anpassungen kreisweit realisiert werden.	157
			E1.5	Die Bauordnung der Stadt Oelde sollte, um über steuerungsrelevante Informationen zu verfügen, aus ihrem System die Anzahl von zurückgenommenen und abgelehnten Bauanträgen auslesen können.	158
F2	Die Stadt Oelde hat die Funktionen und Aufgaben innerhalb der Bauaufsicht klar abgegrenzt. Durch den Abbau von Medienbrüchen und dem Hinterlegen von Checklisten stehen noch Optimierungsansätze zur Verfügung.	158	E2	Vor diesem Hintergrund sollte die Stadt Oelde bereits jetzt die notwendigen Strukturen vorbereiten, um zukünftig die elektronische Bearbeitung der Bauanträge zu ermöglichen.	159

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist überwiegend optimiert gestaltet. Punktuelle Verbesserungsmöglichkeiten können den Arbeitsablauf noch weiter positiv unterstützen.	159	E3.1	Die Stadt Oelde sollte ihre Praxis bei der Nachforderung von Unterlagen unter Abwägung der Bürgerfreundlichkeit und abhängig von Einzelfällen überdenken und auf mehrmalige Fristsetzungen verzichten.	160
			E3.2	Sobald die Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens in Oelde weiter fortgeschritten ist, sollte das Vier-Augen-Prinzip für alle Bauanträge in der Software hinterlegt werden.	161
F4	Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit für das einfache und das normale Baugenehmigungsverfahren kann die Stadt Oelde nicht ermitteln. Die Laufzeiten ab Vollständigkeit sind vergleichsweise kurz.	161	E4	Sobald die Kriterien für die Ermittlung der Laufzeiten festgelegt sind, sollte die Stadt Oelde sicherstellen, dass sie der Berichtspflicht mit Hilfe von automatischen Auswertemöglichkeiten ohne großen Arbeitsaufwand nachkommen kann.	164
F5	Aufgrund des hohen Beratungsvolumens erreicht die Stadt Oelde geringere Fallzahlen als ein Großteil der Vergleichskommunen.	164	E5.1	Die Stadt Oelde sollte die Auslastung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen analysieren und dabei insbesondere die Entwicklung der Fallzahlen betrachten.	165
			E5.2	Die Stadt Oelde sollte prüfen, welche Gründe für den hohen Anteil unerledigter Bauanträge vorliegen. Von ihr beeinflussbare Ursachen sollte sie beheben und die Anträge schnellstmöglich abschließend bearbeiten.	166
F6	Durch den weiteren Ausbau der Digitalisierung kann die Bearbeitung von Baugenehmigungen bei der Stadt Oelde deutlich optimiert werden.	166	E6	Mittelfristiges Ziel sollte es sein, in Oelde sukzessive auf die Bauakte in Papierform zu verzichten. Im Rahmen eines vollständig digitalen Baugenehmigungsverfahrens sollte sie Baugenehmigungen elektronisch erteilen.	167
F7	Im Bereich der Bauaufsicht hat die Stadt Oelde bislang für die Aufgabenerfüllung keine fachbezogenen Ziele oder zu erreichende Kennzahlenwerte definiert, so dass ein wichtiges Steuerungsinstrument ungenutzt bleibt.	168	E7.1	Zunächst sollte die Stadt Oelde für ihre Bauaufsicht konkrete Ziele definieren. Denkbar wäre es, bspw. einen bestimmten Anteil an Bauanträgen innerhalb der gesetzlichen Fristen zu erteilen oder bei der Erfolgsquote von Klagen einen möglichst hohen Wert zu erreichen.	168
			E7.2	In einem weiteren Schritt sollte die Stadt Oelde Kennzahlen und Zielwerte festlegen, mit denen sie beurteilen kann, ob und inwieweit sie ihre Ziele erreicht hat.	168

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

Prozessablauf Oelde
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)
Seite 1 von 1



5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Oelde 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

Das Vergabewesen der Stadt Oelde ist insgesamt gut aufgestellt. Vergabeverfahren kann die zentrale Vergabestelle der Stadt Oelde rechtssicher durchführen. Zentrale Vergabestelle, Fachämter und die örtliche Rechnungsprüfung arbeiten eng miteinander zusammen. Zuständigkeiten sind klar geregelt und ermöglichen es, dass jede in das Vergabeverfahren eingebundene Stelle ihre Aufgaben ordnungsgemäß und entsprechend der örtlichen Regelungen für Vergabeverfahren erfüllen kann. Die Betrachtung ausgewählter abgerechneter Maßnahmen aus den Jahren 2017 bis 2019 zeigt, dass die Stadt Oelde die allgemeinen und örtlichen vergaberechtlichen Regelungen einhält. Insgesamt gibt es in Oelde ein gut organisiertes, transparentes Nachtragswesen.

Im betrachteten Zeitraum von 2017 bis 2019 gab es in Oelde Abweichungen von den Auftragswerten. Für die Prüfung hat die gpaNRW alle Maßnahmen über 50.000 Euro Auftragswert betrachtet. Die Abrechnungssummen wichen über alle 59 Maßnahmen um rund zehn Prozent vom Auftragswert ab. Auch wenn häufig der Auftragswert unterschritten wurde, sollte die Stadt Oelde versuchen, die Planung noch genauer durchzuführen. So kann sie gewährleisten, dass sie auch zukünftig die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel wirtschaftlich einsetzt. Um auch bei kostenintensiven, komplexen oder bedeutsamen Maßnahmen die Ressourcen wirtschaftlich und nachhaltig einzusetzen, sollte Oelde bei diesen Maßnahmen ein systematisches Bauinvestitionscontrolling durchführen. Grundzüge hierfür sind vorhanden. Sie eignen sich vor allem für die überwiegend alltäglichen Baumaßnahmen in Oelde. Ihr bestehendes Vorgehen sollte die Stadt Oelde bei ausgewählten Maßnahmen zu einem Bauinvestitionscontrolling ausbauen.

Zur Vorbeugung der Korruption innerhalb der gesamten Stadtverwaltung einschließlich der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung hat die Stadt Oelde eine Dienstanweisung erlassen. Die Vorgaben aus dem Korruptionsbekämpfungsgesetz setzt Oelde darin im Wesentlichen um. Darüber hinaus empfiehlt die gpaNRW, in der vorhandenen Dienstanweisung die Regelungen für Sponsoringleistungen inhaltlich weiter auszubauen. So kann sie auch zukünftig gewährleisten, dass Sponsoring rechtssicher bearbeitet wird.

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 Oelde** 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, Un-

bestechlichkeit 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

Die Stadt Oelde kann durch ihre zentrale Vergabestelle auf gebündeltes Fachwissen zurückgreifen und die Rechtssicherheit der hierüber abgewickelten Vergaben erhöhen. Sicherheitsleistungen erheben die hierfür zuständigen Fachdienste bislang nur in Ausnahmefällen.

- Die Rechnungsprüfung wird bereits frühzeitig in Planung und Entscheidungen einbezogen. Grundlage hierfür bildet u.a. die Dienstanweisung Vergabe. Diese Organisation unterstützt eine wirtschaftliche und rechtmäßige Durchführung von Vergabeverfahren.

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 vergabe-rechtlichem 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 Oelde** ist eine zentrale Vergabe- und Submissionsstelle eingerichtet. Die zentrale Vergabe- und Submissionsstelle arbeitet eng mit der örtlichen Rechnungsprüfung und den auftraggebenden Fachdiensten zusammen. Hierdurch kann sie gewährleisten, dass die Vergabe von Aufträgen nach den Bestimmungen der Dienstanweisung Vergabe durchgeführt und die vergaberechtlichen Grundsätze eingehalten werden. Zudem koordiniert sie die Zusammenarbeit aller an einem Vergabeverfahren Beteiligten in der Verwaltung.

Als öffentlicher Auftraggeber muss die Stadt Oelde bei der Beschaffung von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen sowie bei der Erteilung von Konzessionen die Vorschriften des Vergaberechts beachten. Grundlage hierfür ist neben den einschlägigen Rechtsvorschriften die Dienstanweisung Vergabe der Stadt Oelde. Diese hält die Stadt Oelde stets aktuell, die aktuelle Fassung ist auf den 20. Januar 2020 datiert.

Für die sichere Bearbeitung der verschiedenen Vergabeverfahren nutzt die Vergabestelle neben der Dienstanweisung Vordrucke für die Auftragsvergabe, Vergabevermerke und diverse Checklisten. Hierin dokumentieren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beispielsweise, welche Eignungsnachweise zu fordern sind. Zudem ergibt sich aus diesen Checklisten – je nach Verfahrensart – die Art der Bekanntmachung. Die Stadt Oelde hat sich entschieden, ein webbasiertes Portal für die Vergaben zu nutzen. Fast alle Vergabestellen im Kreis Warendorf haben sich auf Betreiben der Stadt Oelde darauf verständigt, dasselbe Portal zu nutzen. So erleichtert die nahezu kreisweit einheitliche Portallösung den potentiellen Bietern den Zugang zu den jeweiligen Ausschreibungsunterlagen. Hier sieht die Stadt Oelde einen gewichtigen Grund, warum ein Großteil der Angebote elektronisch eingeht. Dies wiederum erleichtert in der Folge die Arbeit der ZVS und der örtlichen Rechnungsprüfung.

Alle Vergaben ab einem geschätzten Auftragswert von 15.000 Euro in Angelegenheiten der VgV, VOB und UVgO (mit Ausnahme von IT-Leistungen) bzw. 25.000 Euro bei freiberuflichen Leistungen laufen über die zentrale Vergabestelle der Stadt Oelde. Bei allen Vergaben ab diesen Auftragswerten bindet sie die örtliche Rechnungsprüfung vor Auftragserteilung ein. Diese Regelungen haben die ZVS und die Rechnungsprüfung gemeinsam in der Dienstanweisung zur Vergabe festgelegt. Auch alle Nachträge, die den Wert des ursprünglichen Auftrags um mehr als fünfzehn Prozent übersteigen, werden unabhängig von der Anzahl der beabsichtigten Nachträge der örtlichen Rechnungsprüfung vorgelegt. Geprüft werden diese Nachträge nach Einzelfallentscheidung der örtlichen Rechnungsprüfung.

Um ihre Zusammenarbeit auch technisch zu unterstützen, haben sich ZVS und die örtliche Rechnungsprüfung entschieden, ein gemeinsames Laufwerk einzurichten. Hier können beide Seiten auf alle für die Vergabemaßnahme notwendigen Unterlagen zugreifen.

Gemäß § 12 VOB/B fertigt die Stadt Oelde Abnahmeprotokolle an und dokumentiert vor diesem Hintergrund auch ggf. notwendige Mängelbeseitigungen mit Fristsetzungen. Hierzu wird bereits im Vorfeld der Abnahme eine technische Begehung der Baumaßnahme in Verantwortung der Fachdienste durchgeführt, um etwaige Mängel feststellen zu können.

Die Stadt Oelde verzichtet ganz oder teilweise auf Sicherheitsleistungen für Mängel- und Gewährleistungsansprüche, wenn voraussichtlich keine Mängel eintreten. Zum Beispiel ist in der

Dienstanweisung Vergabe bei Bauleistungen bis zu einer Grenze von 250.000 Euro geregelt, auf diese zusätzliche Sicherheit zu verzichten. Dies entspricht den Regelungen der VOB. Jedoch können Bauleistungen zwar bei der Abnahme mängelfrei sein. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass sich dann, im Gewährleistungszeitraum noch Schäden durch fehlerhafte Leistungen herausstellen (z.B. Straßenbau). Andere von uns geprüfte Kommunen erheben beispielsweise ab einem geschätzten Auftragswert von 100.000 Euro Bürgschaften über bis zu fünf Prozent der Auftragssumme. Dieser Betrag wird in einer ersten Stufe als Sicherheitsleistung für Mängelansprüche festgelegt. Sofern die Abnahme eine mängelfreie Leistung ergibt, wird häufig diese Sicherheitsleistung für Gewährleistungsansprüche umgewandelt. Dazu wird dann die Bürgschaft etwa auf drei Prozent der abgerechneten Maßnahme inklusiver etwaiger Nachträge verändert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oelde sollte prüfen, ob sie zukünftig generell Sicherheitsleistungen für Mängel- und Gewährleistungsansprüche ab einem bestimmten Auftragswert durch den Auftragsnehmer hinterlegen lassen möchte.

Unberührt bleibt davon, dass die Stadt Oelde erst dann Schlussrechnungen begleicht, wenn bei Vorliegen der Schlussrechnung keine Mängel festzustellen sind. Gemäß der Dienstanweisung sollen alle Schlussrechnungen ab einer Summe von 15.000 Euro mit allen Unterlagen mindestens fünf Tage vor der Bezahlung der örtlichen Rechnungsprüfung vorgelegt werden.

5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Durch die Dienstanweisungen zur Korruptionsbekämpfung hat die Stadt Oelde ein geeignetes Instrument zur Korruptionsprävention geschaffen. Mit kleineren Ergänzungen kann sie die Sicherheit in diesem Bereich noch weiter erhöhen.

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 KorruptionsbG¹² zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

- *der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen der Stadt,*
- *der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,*
- *der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*

¹² Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

- *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 Oelde** hat folgende Dienstanweisungen zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption aufgestellt

- Dienstanweisung über die Annahme von Spenden, Sponsoring und Schenkungen,
- Dienstanweisung über das Verhalten bei der Annahme von Belohnungen und Geschenken (Vorteile),
- Dienstanweisung zum Umgang mit „Elterngaben und Geschenken“ in den städtischen Kindertageseinrichtungen.

Diese Dienstanweisungen ergänzen die durch das Vergabewesen verbindlichen Regelungen. Somit können auch alle übrigen Fachdienste der Stadt Oelde auf einheitliche Regelungen zur Korruptionsprävention zurückgreifen. Die „Dienstanweisung über das Verhalten bei der Annahme von Belohnungen und Geschenken (Vorteile)“ enthält zudem Verhaltensregeln für die Beschäftigten bei Verdachtsfällen auf Korruption.

Beim Finanzministerium des Landes NRW wurde eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet, die das sog. Vergaberegister führt. Dieses Vergaberegister enthält Informationen über Vergabeausschlüsse und Hinweise auf Verfehlungen von Firmen. Den sich aus § 8 Korruptionsbekämpfungsgesetz ergebenden Verpflichtungen kommt die Stadt Oelde nach. So werden Anfragen bei jeder Vergabe oberhalb der maßgeblichen Wertgrenzen durchgeführt.

Gemäß § 16 KorruptionsbG NRW sind die Mitglieder der Gremien der Stadt Oelde verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Der Rat der Stadt Oelde hat der Rechnungsprüfung die Aufgabe übertragen, die Verwaltung auch hinsichtlich der Korruptionsprävention zu beraten. Diese Aufgabe ist in der Rechnungsprüfungsordnung fixiert. Daher überprüft die örtliche Rechnungsprüfung im Zuge der Jahresabschlussprüfung die Tätigkeiten und Mitgliedschaften. Zusätzlich ist die Veröffentlichungspflicht in der Ehrenordnung der Stadt Oelde verankert. Die Zuständigkeit für die Veröffentlichung ist im Büro der Bürgermeisterin verankert. Die Stadt Oelde veröffentlicht vor diesem Hintergrund die Mitgliedschaften durch öffentliche Bekanntmachung der jeweiligen Jahresabschlüsse. Da die Jahresabschlüsse auf der Homepage der Stadt Oelde eingesehen werden können, erfüllt sie die Verpflichtung aus § 16 KorruptionsbG NRW umfassend.

Die Bürgermeisterin ist gemäß § 17 KorruptionsbG NRW verpflichtet, ihre Nebentätigkeiten nach § 49 Abs. 1 LBG dem Rat oder dem Kreistag anzuzeigen. Die Aufgabe Überprüfung nimmt die örtliche Rechnungsprüfung wahr. Sie prüft, ob die Anzeigepflichten nach § 17 KorruptionsbG NRW erfüllt sind.

Die Stadt Oelde veröffentlicht diese Tätigkeiten bislang nicht. Wenn die Stadt Oelde die Angaben nach § 17 KorruptionsbG NRW bekannt macht, kann sie auch dieser Verpflichtung besser nachkommen.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Oelde sollte die Nebentätigkeiten der Bürgermeisterin veröffentlichen.

Mit diesem Vorgehen erzielt sie eine noch höhere Transparenz.

Eine Schwachstellenanalyse über die Verwaltung hat die Stadt Oelde noch nicht durchgeführt. Bereits im Jahr 2012 hat die Rechnungsprüfung diese Analyse als notwendige Maßnahme aufgeführt. Sie ist ein geeignetes Werkzeug dazu, besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete zu lokalisieren.

Eine systematische Schwachstellenanalyse sollte insbesondere folgende Fragen aufgreifen:

- In welchen Arbeitsgebieten besteht Korruptionsgefahr?
- Hat es in den letzten Jahren in der eigenen Kommune Verdachtsfälle auf Korruption gegeben? Falls ja, in welchen Bereichen?
- Könnten Korruptions(verdachts)fälle aus anderen Kommunen in der eigenen Kommune zum Tragen kommen?
- Welche Präventionsmaßnahmen hat die eigene Kommune bereits ergriffen, z. B. Vier-Augen-Prinzip, Fortbildungen, Berichtspflichten, Jobrotation?
- Haben sich die ergriffenen Präventionsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption, z. B. Wissensmonopole, Wertgrenzen, herausgehobene Stellen, Stellen mit nur schwer nachprüfbar Aufgaben?

Bei der Schwachstellenanalyse sollten die Beschäftigten aktiv eingebunden werden. Beispielsweise kann die Verwaltung ihnen in einer Mitarbeiterbefragung die Gelegenheit geben, Vorschläge oder Anmerkungen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. Nur die erstmalige Schwachstellenanalyse sollte systematisch und ausführlich sein. In regelmäßigen Abständen sollte die Kommune die Analyse aktualisieren. Hier bietet sich z. B. ein jährlicher Rhythmus an. Darüber hinaus sollten örtliche Gegebenheiten, wie z. B. Änderungen in der Aufbauorganisation, dazu führen, dass die Schwachstellenanalyse angepasst wird.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Oelde sollte eine systematische Schwachstellenanalyse durchführen, um besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete in der gesamten Stadtverwaltung methodisch eindeutig und vollständig zu definieren.

Aus Sicht der gpaNRW ist insbesondere positiv, dass die Stadt Oelde in ihrer Dienstanweisung

- die Annahme von Geschenken grundsätzlich verbietet,
- Grenzen für die Annahme von Geschenken bzw. Vergünstigungen definiert.

→ **Empfehlung**

Als weitere Möglichkeit kann die Stadt Oelde nicht annahmefähige Geschenke oder Vergünstigungen, die sich nicht abweisen ließen, einem gemeinnützigen Zweck zukommen lassen und die zuwendende Person hierüber informieren.

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 Oelde hat bisher keine umfassenden inhaltlichen Rahmenbedingungen für Sponsoringverträge festgelegt. Mit Hilfe von festgelegten Bearbeitungskriterien kann sie die Sicherheit im Umgang mit Sponsoring noch weiter erhöhen. Hieraus resultiert auch eine höhere Transparenz der geschlossenen Verträge, um eine einheitliche Bearbeitung zu gewährleisten.

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.

Umfassende Rahmenbedingungen für die Vertragsgestaltung bei Sponsoringleistungen legte die **Stadt Oelde** bisher nicht fest. Bislang finden sich nur wenige Regelungen in den Dienstanweisungen zum Umgang mit Sponsoringleistungen. Die bisherigen Regelungen in Oelde sehen vor, dass in den Fachdiensten Vermerke erstellt werden, die der Rechnungsprüfung vorgelegt werden und zusätzlich von der Bürgermeisterin unterschrieben werden. Explizite Verträge schließt sie nicht. Lediglich bei einigen, nach Auskunft der Stadt wenigen, Dauerverträgen dokumentiert sie eine zeitliche Befristung und eröffnet ggf. eine Verlängerungsoption. Diese sog. Dauerverträge fallen laut der Stadt Oelde überwiegend beim städtischen Eigenbetrieb „FORUM“ an. Aus Sicht der gpaNRW ist es von Vorteil, wenn die getroffenen Regelungen in einer Dienstanweisung zusammengefasst werden. So sollen unterschiedliche Handlungsansätze vermieden und verbindliche Rahmenbedingungen geschaffen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oelde muss sicherstellen, dass bei jeder Sponsoringleistung die obigen verbindlichen Rahmenbedingen wie schriftlicher Vertrag, Befristung und Risikoübertragung eingehalten werden. Hierzu empfiehlt sich die Konkretisierung in der vorhandenen Dienstanweisung.

Die Stadt Oelde kann die vorhandene Dienstanweisungen ergänzen. Um den Sponsoringvertrag rechtssicher und vollständig zu vereinbaren, kann ein Mustervertrag hilfreich sein.

Beim Abschluss des Sponsoringvertrags wird das Finanzwesen frühzeitig bezüglich der haushaltsmäßigen Verbuchung der Sponsoringleistungen beteiligt. Zudem teilt die Stadt Oelde mit, dass sie die steuerrechtliche Behandlung der vereinbarten Sponsoringleistungen überprüft. Dies ist besonders wichtig, da nachträgliche steuerliche Belastungen für die Stadt Oelde vermieden werden müssen.

Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen haben. Die Verwaltung muss stets neutral und unabhängig agieren. Aus diesem Grund ist jede Sponsoringleistung gegenüber der Öffentlichkeit offen zu legen. Die Stadt Oelde stellt bislang nur intern durchgängige Transparenz über die erhaltenen Sponsoringleistungen her, indem die Leistungen im Jahresbericht der Rechnungsprüfung dargestellt werden. Die Öffentlichkeit informiert sie auf ihrer Homepage einmal jährlich über die Gesamtsumme aller Zuwendungen mit der zugehörigen Anzahl. Eine Einzelaufstellung ist nicht hinterlegt.

→ **Empfehlung**

Im Wege der vollständigen Transparenz von Sponsoringleistungen und für einen Gesamtüberblick sollte die Stadt Oelde überlegen, ob sie ihre jährliche Zusammenstellung auf der Homepage differenziert darstellt.

Eine Gesamtübersicht sollte folgende Angaben enthalten:

- Buchungen der Geldleistungen aus Sponsoring bei den entsprechenden Einnahmemitteilen,
- Offenlegung der Geld-, Sach- und Dienstleistungen aus Sponsoring,
- Ziel, Zweck, Art und Höhe der Sponsoringleistungen sowie
- Personenbezogene Daten der Sponsoringpartner.

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**

In Oelde gibt es kein zentrales Bauinvestitionscontrolling. Ausbaufähige Ansätze sind vorhanden.

- Die Bedarfsfeststellungen sind in Oelde überwiegend verlässlich. Bei komplexen Maßnahmen wird der Bedarf fachbereichsübergreifend definiert und abgestimmt. Die Auftragswerte weichen allerdings häufig von der Abrechnungssumme ab.

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 hat sie dabei auch die künftige Bevölkerungsentwicklung zu berücksichtigen.

Die **Stadt Oelde** hat bislang keine umfangreichen einheitlichen Rahmenregelungen für ein Bauinvestitionscontrolling getroffen. Zudem gibt es in Oelde kein systematisches Bauinvestitionscontrolling für die gesamte Verwaltung. Bauliche, eher alltägliche Maßnahmen wickeln die Fachdienste eigenverantwortlich nach festen Arbeitsabläufen ab. Die Planung von Bauinvestitionsmaßnahmen erfolgt in Abstimmung zwischen den jeweils zuständigen Fachdiensten. Diese stimmen sich mit dem Fachdienst Finanzen ab. Innerhalb der Fachdienste gibt es für Baumaßnahmen strukturierte Verfahren samt festgelegten Verantwortlichkeiten von der Bedarfsfeststellung über die Kostenschätzung bis hin zur Abwicklung, Bauüberwachung und Bauabnahme. Leitungsebenen und weitere Fachdienste werden abhängig von der Maßnahme eingebunden.

In Oelde nehmen die investiven Baumaßnahmen den überwiegenden Teil der Gesamtauszahlungen ein. Als Auszahlungen für Baumaßnahmen sind in der Finanzplanung für die Jahre 2019 und 2020 rund 41,3 Mio. Euro berücksichtigt. Dies sind etwa 67 Prozent der geplanten Gesamtinvestitionen für 2019 und 2020. Dieser Anteil und das finanzielle Volumen der Baumaßnahmen der Stadt Oelde machen deutlich, wie wichtig es ist, Baumaßnahmen von Anfang an verlässlich und systematisch zu planen. Aus Sicht der gpaNRW ist bei Kommunen der Größe der Stadt Oelde kein durchgängiges BIC für alle investiven Maßnahmen der Kommune erforderlich. Zumindest bei kostenintensiven, komplexen oder bedeutsamen Maßnahmen sollte die Stadt Oelde auf ein systematisches BIC zurückgreifen können.

Aus diesen Gründen sollte die Stadt Oelde Kriterien festlegen, wann eine Baumaßnahme oder ein Projekt obige Kriterien erfüllt. Hier gilt es zu definieren, wie die Projektsteuerung/ das BIC ausgestaltet sein soll. Entscheidend ist, dass es bei solchen Maßnahmen einen zentralen Ansprechpartner gibt, der die Maßnahme steuert und in alle Projektphasen eingebunden ist, ohne aktiv am Projekt mitzuarbeiten. Dieser Ansprechpartner soll den Gesamtblick auf die Maßnahme haben und steuernd eingreifen. Mindestens folgende Aufgaben sollten der zentralen Stelle obliegen:

- fachdienstübergreifende Bedarfsermittlung/ -planung koordinieren, ggf. Dritte/ Nutzer einbeziehen,
- wesentliche Projektphasen planen und überwachen,
- unterschiedliche Interessen aller Projektbeteiligten koordinieren sowie
- einheitliche Projektziele hinsichtlich Qualität, Kosten und Termine sicherstellen und überwachen.

Hierauf aufbauend gliedert sich aus der Sicht der gpaNRW das BIC in folgende sieben Phasen:

- Bedarfsableitung und verwaltungsinterne Vorentscheidung,
- Projektdefinition / Voruntersuchung, ggf. Machbarkeitsstudie,
- Vorentwurfsplanung,
- Entwurfsplanung,
- Genehmigungsplanung und Ausführungsvorbereitung,
- Ausführung und
- Auswertung / Kostenfeststellung.

Die Stadt Oelde erfüllt die oben genannten Aspekte bei der Abwicklung von Baumaßnahmen zu großen Teilen. Jedoch sind die Aufgaben überwiegend bei dem Projektleiter aus dem zuständigen Fachdienst angesiedelt.

Somit stellt das Vorgehen der Stadt Oelde kein Bauinvestitionscontrolling im eigentlichen Sinne dar. Im Wesentlichen sind die Aktivitäten auf das Baukostencontrolling beschränkt. Die reine Baukostenüberwachung und das Vorgehen sind gut geeignet für die überwiegend alltäglichen Baumaßnahmen der Stadt Oelde. Der Projektverantwortliche im jeweiligen Fachdienst, die Fachbereichsleitung, die Verwaltungsleitung und der Fachbereich Finanzen haben stets einen Überblick über die Maßnahmen. Bei größeren Baumaßnahmen arbeiten die Fachdienste in Oelde übergreifend als eine Art Projektteam zusammen. Die Größe der Stadtverwaltung trägt dazu bei, dass stets alle über aktuelle Projekte informiert sind.

→ **Empfehlung**

Ihr bestehendes Vorgehen sollte die Stadt Oelde bei einzelnen Maßnahmen zu einem Bauinvestitionscontrolling ausbauen, welches den gesamten Lebenszyklus der zu erbringenden Leistung betrachtet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oelde sollte festlegen, bei welchen Projekten sie ein zentrales, systematisches BIC implementieren möchte. Definierte Kriterien sollten helfen, zu beurteilen, ab wann eine Baumaßnahme in Oelde kostenintensiv, komplex oder bedeutsam ist.

Durch die Einführung eines Bauinvestitionscontrollings könnte die Stadt alle Informationen zu Maßnahmen zentral bündeln und dann als eine Art des Controllings begleiten. Um Unwirtschaftlichkeit durch Planungsmängel und Defizite in der Bauüberwachung zu vermeiden ist ein systematisches und strukturiertes Vorgehen von der Bedarfsfeststellung bis zur Fertigstellung eines Projekts notwendig. Hierbei darf die mit dem BIC betraute Stelle nicht in Konkurrenz zur jeweils federführenden Stelle einer Maßnahme stehen. Gleichzeitig sollten die handelnden Personen keine Doppelfunktion innehaben. Sie sollten folglich nicht einerseits fachliche Aufgaben im Bauprojekt ausführen und sich andererseits im BIC selbst kontrollen. Dies kann die Stadt Oelde nur durch ein entsprechend aufgebautes Bauinvestitionscontrolling gewährleisten. Gegebenenfalls bietet sich auch eine externe Projektsteuerung an.

Die Stadt kann den Herstellungsprozess einer Maßnahme transparent und steuerbar gestalten, in dem sie ihre Projekte in die vorgenannten Phasen mit klar definiertem Beginn und Ende sowie entsprechenden Kosteninformationen einteilt. Einer zentralen Stelle für ein BIC kommen dabei neben Notwendigkeits-, Dringlichkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen auch beratende und überprüfende Aufgaben zu.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oelde sollte ein zentrales Bauinvestitionscontrolling implementieren, um bereits in frühen Planungsphasen eine Kostenbeeinflussung und damit Kostensteuerungsmöglichkeiten zu schaffen. Entsprechende Regelungen zu einem Bauinvestitionscontrolling sollte sie in einer Dienstanweisung festschreiben.

Ein wichtiges Steuerungselement des BIC mit deutlichen finanziellen Auswirkungen ist die qualifizierte Bedarfsplanung im Vorfeld einer Maßnahme. Die Bedarfsplanung muss zusammen mit einer vollständigen Kostenbetrachtung über den gesamten Lebenszyklus die verlässliche Grundlage für weitere Entscheidungen bezüglich der Maßnahme sein. Eine gute Bedarfsplanung vermeidet spätere Abweichungen und Nachträge im Vergabewesen (vgl. Nachtragswesen).

Bei der Stadt Oelde muss der Bedarf für eine Baumaßnahme festgestellt und schriftlich festgehalten werden. So wird die Notwendigkeit einer Bauinvestition dezentral festgestellt und so im zuständigen Fachdienst die erforderlichen Grundlagen ggf. auch mit anderen Organisationseinheiten erarbeitet. Bei größeren Bauinvestitionen/Maßnahmen werden neben der Verwaltungslleitung auch politische Gremien in die Abstimmung einbezogen. Eine Priorisierung der anstehenden Maßnahmen erfolgt in engem Zusammenhang mit den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln. Soll die Maßnahme grundsätzlich umgesetzt werden, so muss der fachlich zuständige Fachdienst Konzepte entwickeln. Die Konzepte werden mit allen an der Maßnahme beteiligten Einheiten beleuchtet und auf diese Weise eine Entscheidung herbeigeführt. Inhaltliche Anforderungen an Bedarfsplanung und Kostenschätzung sind in Oelde abhängig vom Projekt. Um den zuständigen politischen Gremien frühzeitig Einfluss auf beabsichtigte Vergabeverfahren einzuräumen und um eine schnelle und rechtssichere Abwicklung zu gewährleisten, hat die Stadt Oelde folgendes Vorgehen vereinbart. Eine geplante Maßnahme muss im Vorfeld von den zuständigen politischen Gremien freigegeben werden. Die Fachdienste informieren u.a. über den geplanten Ablauf und die erforderlichen Arbeiten. Das zuständige politische Gremium richtet sich nach der Höhe des geplanten Auftragswertes. Bei Vergaben ab 15.000 Euro entscheidet die Verwaltungskonferenz, ab 200.000 Euro ist der Finanzausschuss zuständig und ab einem Auftragswert ab 500.000 Euro wird die Freigabe der geplanten Maßnahme im Rat beraten und entschieden. So stellt die Stadt Oelde sicher, dass die politischen Gremien frühzeitig informiert werden.

Grundsätzlich notwendige Dinge für die Haushaltsplanung werden ergänzt um anlassbezogene, fokussierte Betrachtungen, z. B. Alternativen bei der Gebäudeplanung oder die Wirtschaftlichkeit verschiedener Energiequellen. Diese Vorgehensweise in Oelde ist geeignet, sie zu einem BIC auszubauen.

Grundsätzlich betrachtet die Stadt die finanziellen Auswirkungen (Baukosten, Abschreibungen und Unterhaltungskosten) bei den größeren Maßnahmen. Demografische Aspekte oder die Nachhaltigkeit von Maßnahmen rücken dabei in den Hintergrund. Dass auch demografische As-

pekte und die Nachhaltigkeit von Maßnahmen notwendig sind, hat die Stadt bereits bei Baumaßnahmen wie z.B. der neuen Feuer- und Rettungswache, an der städtischen Gesamtschule und am städtischen Gymnasium erkannt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oelde sollte auch zukünftig bei ihren Entscheidungen zu Bauinvestitionen verstärkt demografische- und Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigen.

In Oelde überwachen die Projektverantwortlichen in den Fachdiensten die Fristen und Kosten. In den Fachausschüssen berichten die Fachbereiche über durchgeführte und laufende Baumaßnahmen. Nach Ansicht der örtlichen Rechnungsprüfung besteht derzeit keine ausreichende Transparenz über die tatsächlichen Kosten eines Bauprojektes im Hochbau. Eine regelmäßige Informationspflicht seitens der Fachdienste gegenüber politischen Gremien und der Verwaltung besetzt nicht. So hat die Rechnungsprüfung bereits in den vergangenen Jahren darauf hingewiesen, dass die Auswertung von Schlussrechnungen keinen funktionsfähigen Soll-Ist-Vergleich vor dem Hintergrund eines Berichtswesens wiedergibt. Die Stadt Oelde beabsichtigt nun kurzfristig mit einer Änderung ihrer Zuständigkeitsordnung, dass die Fachdienste über die tatsächlichen Kosten einer Maßnahme zukünftig vor dem zuständigen politischen Gremium berichten. Diese Änderung soll nach Möglichkeit bereits in der ersten Ratssitzung in der jetzt begonnenen Legislaturperiode beschlossen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oelde sollte ihr bisheriges Vorgehen bei der Auswertung von abgeschlossenen Baumaßnahmen für alle Bereiche standardisieren und sowohl die Verwaltung als auch die politischen Gremien umfassend informieren.

Dies erachtet die gpaNRW für besonders wichtig, da überdurchschnittlich große Abweichungen zwischen Auftragswert und Abrechnungssumme in Oelde festzustellen sind (vgl. folgendes Kapitel Nachtragswesen).

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 sich 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 Oelde vorkommen und ob hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ Feststellung

Die Anzahl von Abweichungen und Nachträgen in der Stadt Oelde deutet darauf hin, dass die beabsichtigten Maßnahmen noch besser geplant bzw. im Nachgang ausgewertet werden können.

Eine Kommune sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Abweichungen ergeben sich häufig aus Mengenänderungen. Sind diese gering, können sie formlos über Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung.

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 50.000 Euro.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2017 bis 2019

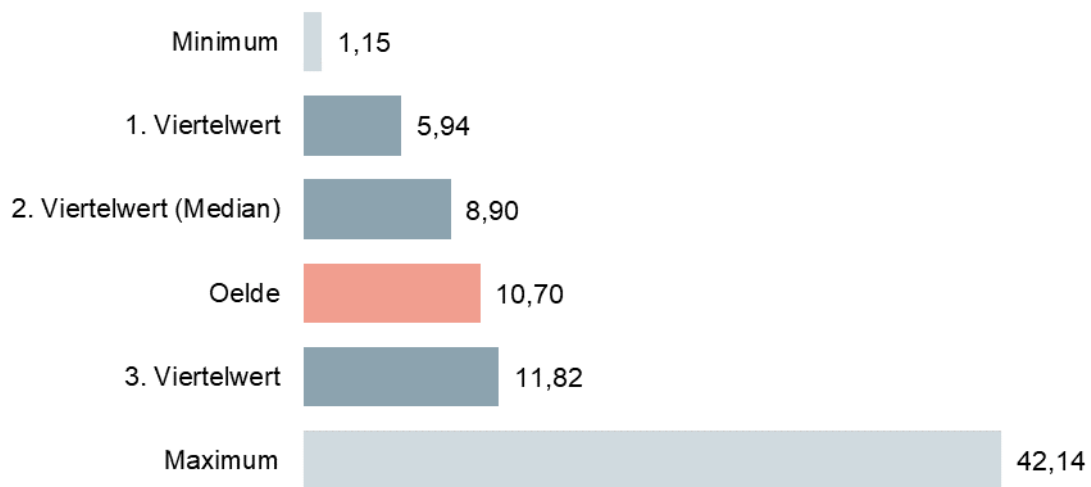
	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	7.675.516	
Abrechnungssummen	7.269.767	
Summe der Unterschreitungen	319.986	9,46
Summe der Überschreitungen	725.734	4,17

Grundsätzlich können hohe Über- als auch Unterschreitungen der Auftragswerte auf Mängel in frühen Phasen eines Projektes zurückzuführen sein. Hier sind insbesondere eine sorgfältige Grundlagenermittlung sowie Entwurfsplanung entscheidend.

Im Vergleichsjahr 2018 hat die Stadt Oelde 23 Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 296.615 Euro. In diese Berechnung bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. Über- bzw. Unterschreitungen saldieren wir insofern nicht.

Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Oelde damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 73 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Oelde zeigt sich im Vergleichsjahr bei den Abweichungen vom Auftragswert überdurchschnittlich. In 2017 lagen die Abweichungen sogar bei knapp 19 Prozent. Im Jahr 2019 waren die Abweichungen mit insgesamt 2,34 Prozent sehr gering. Bei der genauen Betrachtung der Maßnahmen zeigt sich, dass die Baumaßnahmen den Trend deutlich beeinflussen. Besonders prägend sind hierbei auch die Unterschreitungen der beauftragten Auftragssumme. So fielen in 2018 zehn Unterschreitungen in Höhe von rund 160.000 Euro an. Grundsätzlich ist es zwar positiv, wenn eine Maßnahme günstiger ausfällt. Jedoch ist dies in dem in Oelde festgestellten Umfang auch ein klares Zeichen dafür, dass die tatsächliche Ausführung von der ursprünglichen Planung teils erheblich abweicht.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) der Bauaufträge in der Zeitreihe in Prozent

2017	2018	2019
20,61	11,66	2,88

→ Empfehlung

Die Stadt Oelde sollte insbesondere die Umsetzung ihrer Baumaßnahmen noch engmaschiger begleiten und auswerten. So kann es ihr gelingen, zukünftig größere Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert zu reduzieren.

Innerhalb der Abweichungen kam es in Oelde in 2018 zu acht formell beauftragten Nachträgen. Diese beliefen sich auf eine Höhe von rund 152.000 Euro. Dies macht gemessen am Auftragswert von 2.771.999 Euro einen Anteil von über fünf Prozent aus.

Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen in Prozent 2018

Oelde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
5,53	0,00	1,11	3,15	5,86	27,40	73

Im Zeitraum vom 01. Januar 2017 bis 31. Dezember 2019 sind in Oelde bei zwölf Vergabemaßnahmen Nachträge angefallen. Diese zwölf Nachträge belaufen sich auf insgesamt rund 259.432 Euro. Der Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen dieser zwölf Maßnahmen liegt bei 3,57 Prozent. Damit kommt den Nachträgen in Oelde im Betrachtungszeitraum nur eine geringe Bedeutung zu.

Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert und Nachträge können die Kommunen nicht grundsätzlich vermeiden. Jedoch lassen sich mit einigen Ansatzpunkten Anzahl und Umfang von Nachtragsleistungen beeinflussen. Eine sorgfältige und detaillierte Leistungsbeschreibung sowie ein umfassendes Leistungsverzeichnis bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung. Diese Grundlage erfordert ausreichend fachliche und zeitliche Ressourcen, um Nachtragsaufträge zu vermeiden oder zu begrenzen.

5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

In der Stadt Oelde ist das Nachtragswesen transparent und rechtssicher geregelt. Aspekte der Korruptionsprävention sind berücksichtigt.

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.*

Die Organisation des Nachtragswesens hat die **Stadt Oelde** in ihrer Dienstanweisung für Vergaben geregelt. Gründe für Nachtragsleistungen erfasst sie nicht zentral. Aufgrund nur weniger Nachträge bestand derzeit keine Notwendigkeit für ein zentrales Nachtragsmanagement. Nach Auskunft der Stadt sind Nachträge in Oelde nur selten in fehlerhaften Kostenschätzungen und Mengenermittlungen begründet. In der Regel entstehen Nachträge durch nicht vorhersehbare Mängel nach Beginn einer Baumaßnahme. Nicht vorhersehbare Mängel lassen sich nicht einkalkulieren (bspw. Bodenaustausch beim Straßenbau). Um diese Mängel nach Möglichkeit auszuschließen und damit das Risiko einer nachträglichen Kostensteigerung zu reduzieren, lässt die Stadt ggf. im Vorfeld Gutachten (z.B. Bodengutachten) erstellen.

Die Stadt Oelde führt eine förmliche Beauftragung der Nachträge gemäß § 2 Abs. 6 VOB/B durch. Die Notwendigkeit von Nachträgen dokumentieren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter plausibel in den jeweiligen Akten. Hierzu erfolgt auch eine fachtechnische Prüfung durch den zuständigen Fachdienst. Sowohl die örtliche Rechnungsprüfung als auch das zuständige politische Gremium sind in die Erteilung von Nachträgen nach festgelegten Wertgrenzen eingebunden.

Eine zentrale Dokumentation von Mengenabweichungen führen die zuständigen Fachdienste in Eigenverantwortung durch.

Aus Sicht der gpaNRW sollte ein Nachtragsmanagement die Leistungsfähigkeit einer Fachabteilung unterstützen und die Transparenz in Vergabeverfahren erhöhen. Dies gilt neben Nachträgen auch für die Maßnahmen, bei denen auch ohne förmlichen Nachtrag die Abrechnungssummen erheblich von den jeweiligen Auftragswerten abweichen. Interessant ist dies auch dann, wenn in einzelnen Fachbereichen regelmäßig die Abrechnungssummen deutlich niedriger als der eigentliche Auftragswert ausfallen. Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass schon in der Ausschreibung Mängel vorliegen.

→ **Empfehlung**

Sofern sich der Umfang und die Anzahl der Nachträge in den nächsten Jahren erhöhen, sollte die Stadt Oelde ein Nachtragsmanagement implementieren. Zudem sollte sie auch größere Abweichungen zwischen Auftrags- und Abrechnungssummen weiterhin im Blick behalten.

5.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Stadt die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bau-technische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention					
F1	Die Stadt Oelde kann durch ihre zentrale Vergabestelle auf gebündeltes Fachwissen zurückgreifen und die Rechtssicherheit der hierüber abgewickelten Vergaben erhöhen. Sicherheitsleistungen erheben die hierfür zuständigen Fachdienste bislang nur in Ausnahmefällen.	174	E1	Die Stadt Oelde sollte prüfen, ob sie zukünftig generell Sicherheitsleistungen für Mängel- und Gewährleistungsansprüche ab einem bestimmten Auftragswert durch den Auftragsnehmer hinterlegen lassen möchte.	176
F2	Durch die Dienstanweisungen zur Korruptionsbekämpfung hat die Stadt Oelde ein geeignetes Instrument zur Korruptionsprävention geschaffen. Mit kleineren Ergänzungen kann sie die Sicherheit in diesem Bereich noch weiter erhöhen.	176	E2.1	Die Stadt Oelde sollte die Nebentätigkeiten der Bürgermeisterin veröffentlichen.	178
			E2.2	Die Stadt Oelde sollte eine systematische Schwachstellenanalyse durchführen, um besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete in der gesamten Stadtverwaltung methodisch eindeutig und vollständig zu definieren.	178
			E2.3	Als weitere Möglichkeit kann die Stadt Oelde nicht annahmefähige Geschenke oder Vergünstigungen, die sich nicht abweisen ließen, einem gemeinnützigen Zweck zukommen lassen und die zuwendende Person hierüber informieren.	179
Sponsoring					
F3	Die Stadt Oelde hat bisher keine umfassenden inhaltlichen Rahmenbedingungen für Sponsoringverträge festgelegt. Mit Hilfe von festgelegten Bearbeitungskriterien kann sie die Sicherheit im Umgang mit Sponsoring noch weiter erhöhen. Hieraus resultiert auch eine höhere Transparenz der geschlossenen Verträge, um eine einheitliche Bearbeitung zu gewährleisten.	179	E3.1	Die Stadt Oelde muss sicherstellen, dass bei jeder Sponsoringleistung die obigen verbindlichen Rahmenbedingungen wie schriftlicher Vertrag, Befristung und Risikoübertragung eingehalten werden. Hierzu empfiehlt sich die Konkretisierung in der vorhandenen Dienstanweisung.	179

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Im Wege der vollständigen Transparenz von Sponsoringleistungen und für einen Gesamtüberblick sollte die Stadt Oelde überlegen, ob sie ihre jährliche Zusammenstellung auf der Homepage differenziert darstellt.	180
Bauinvestitionscontrolling					
F4	In Oelde gibt es kein zentrales Bauinvestitionscontrolling. Ausbaufähige Ansätze sind vorhanden.	180	E4.1	Ihr bestehendes Vorgehen sollte die Stadt Oelde bei einzelnen Maßnahmen zu einem Bauinvestitionscontrolling ausbauen, welches den gesamten Lebenszyklus der zu erbringenden Leistung betrachtet.	182
			E4.2	Die Stadt Oelde sollte festlegen, bei welchen Projekten sie ein zentrales, systematisches BIC implementieren möchte. Definierte Kriterien sollten helfen, zu beurteilen, ab wann eine Baumaßnahme in Oelde kostenintensiv, komplex oder bedeutsam ist.	182
			E4.3	Die Stadt Oelde sollte ein zentrales Bauinvestitionscontrolling implementieren, um bereits in frühen Planungsphasen eine Kostenbeeinflussung und damit Kostensteuermöglichkeiten zu schaffen. Entsprechende Regelungen zu einem Bauinvestitionscontrolling sollte sie in einer Dienst-anweisung festschreiben.	183
			E4.4	Die Stadt Oelde sollte auch zukünftig bei ihren Entscheidungen zu Bauinvestitionen verstärkt demografische- und Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigen.	184
			E4.5	Die Stadt Oelde sollte ihr bisheriges Vorgehen bei der Auswertung von abgeschlossenen Baumaßnahmen für alle Bereiche standardisieren und sowohl die Verwaltung als auch die politischen Gremien umfassend informieren. Dies erachtet die gpaNRW für besonders wichtig, da überdurchschnittlich große Abweichungen zwischen Auftragswert und Abrechnungssumme in Oelde festzustellen sind (vgl. folgendes Kapitel Nachtragswesen).	184

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Nachtragswesen					
F5	Die Anzahl von Abweichungen und Nachträgen in der Stadt Oelde deutet darauf hin, dass die beabsichtigten Maßnahmen noch besser geplant bzw. im Nachgang ausgewertet werden können.	185	E5	Die Stadt Oelde sollte insbesondere die Umsetzung ihrer Baumaßnahmen noch engmaschiger begleiten und auswerten. So kann es ihr gelingen, zukünftig größere Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert zu reduzieren.	187
F6	In der Stadt Oelde ist das Nachtragswesen transparent und rechtssicher geregelt. Aspekte der Korruptionsprävention sind berücksichtigt.	187	E6	Sofern sich der Umfang und die Anzahl der Nachträge in den nächsten Jahren erhöhen, sollte die Stadt Oelde ein Nachtragsmanagement implementieren. Zudem sollte sie auch größere Abweichungen zwischen Auftrags- und Abrechnungssummen weiterhin im Blick behalten.	188

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de