

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Voerde (Niederrhein) im Jahr 2020*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>
<b>0. Vorbericht</b>	<b>5</b>
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Voerde (Niederrhein)	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Voerde (Niederrhein)	7
0.2.1 Strukturelle Situation	7
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	10
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	10
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Voerde (Niederrhein)	18
0.4 Überörtliche Prüfung	19
0.4.1 Grundlagen	19
0.4.2 Prüfungsbericht	20
0.5 Prüfungsmethodik	21
0.5.1 Kennzahlenvergleich	21
0.5.2 Strukturen	22
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	22
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	22
0.6 Prüfungsablauf	23
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	24
<b>1. Finanzen</b>	<b>30</b>
1.1 Managementübersicht	30
1.1.1 Haushaltssituation	30
1.1.2 Haushaltssteuerung	31
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	31
1.3 Haushaltssituation	32
1.3.1 Haushaltsstatus	33
1.3.2 Ist-Ergebnisse	35
1.3.3 Plan-Ergebnisse	38
1.3.4 Eigenkapital	42
1.3.5 Schulden und Vermögen	45
1.4 Haushaltssteuerung	52
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	52
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	54
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	57

1.4.4	Fördermittelmanagement	61
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	64
<b>2.</b>	<b>Beteiligungen</b>	<b>71</b>
2.1	Managementübersicht	71
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	73
2.3	Beteiligungsportfolio	73
2.3.1	Beteiligungsstruktur	74
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	75
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	76
2.4	Beteiligungsmanagement	78
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	78
2.4.2	Berichtswesen	79
<b>3.</b>	<b>Hilfe zur Erziehung</b>	<b>81</b>
3.1	Managementübersicht	81
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	83
3.3	Strukturen	83
3.3.1	Strukturkennzahlen	84
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	85
3.3.3	Präventive Angebote	87
3.4	Organisation und Steuerung	88
3.4.1	Organisation	88
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	89
3.4.3	Finanzcontrolling	90
3.4.4	Fachcontrolling	92
3.5	Verfahrensstandards	93
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	93
3.5.2	Prozesskontrollen	101
3.6	Personaleinsatz	102
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	104
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	104
3.7	Leistungsgewährung	104
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	104
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	114
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	127
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	129
<b>4.</b>	<b>Bauaufsicht</b>	<b>135</b>
4.1	Managementübersicht	135
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	136
4.3	Baugenehmigung	136
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	137

4.3.2	Rechtmäßigkeit	139
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	141
4.3.4	Geschäftsprozesse	141
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	142
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	143
4.3.7	Personaleinsatz	146
4.3.8	Digitalisierung	150
4.3.9	Transparenz	151
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	153
<b>5.</b>	<b>Vergabewesen</b>	<b>156</b>
5.1	Managementübersicht	156
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	158
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	159
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	159
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	160
5.4	Sponsoring	162
5.5	Bauinvestitionscontrolling	163
5.6	Nachtragswesen	165
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	166
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	168
5.7	Maßnahmenbetrachtung	169
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	170
	<b>Kontakt</b>	<b>173</b>

# 0. Vorbericht

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Voerde (Niederrhein)

### 0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Voerde (Niederrhein) 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.

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgte zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche und auch auf die Kommunen. Sie belastet die kommunalen Haushalte und beeinflusst unter anderem auch die Arbeit der in dieser überörtlichen Prüfung betrachteten Jugendämter, Bauaufsichten und Vergabestellen. Soweit möglich, haben wir diese Auswirkungen in den Teilberichten thematisiert.

Die Stadt Voerde (Niederrhein) ist seit 2010 zur **Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes** verpflichtet und unterliegt somit aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Auch wenn sich ihre Haushaltssituation in den letzten Jahren positiv entwickelt hat, besteht weiterhin Handlungsbedarf.

Nachdem die **Jahresergebnisse** bis 2017 durchgängig defizitär waren, gelang es der Stadt 2018 und 2019, Überschüsse zu erwirtschaften. Dabei zeigen ihre Konsolidierungsmaßnahmen, wie z.B. die Anhebung der Realsteuerhebesätze, Wirkung. Begünstigt ist die positive Entwicklung ab 2018 aber vor allem durch einen deutlichen Anstieg des Steueraufkommens und der Schlüsselzuweisungen. Das in einer Modellrechnung ermittelte strukturelle Ergebnis von -3,7 Mio. Euro belegt, dass der städtische Haushalt ohne diese Effekte weiterhin defizitär wäre.

Nach einem geplanten Defizit in 2020 weist die **Haushaltsplanung** ab 2021 durchgehend positive Jahresergebnisse aus. Dabei gehen die Plandaten weiterhin von einer guten Ertragslage aus. Diese anhaltend positive Entwicklung darf jedoch keinesfalls als garantiert angesehen werden.

Auch die **schwache Eigenkapitalausstattung** und das Fehlen einer angemessenen Ausgleichsrücklage erfordern, dass die Haushaltskonsolidierung strikt fortgeführt wird. Die **Ver-schuldung** ordnet sich interkommunal durchschnittlich ein. Beim Blick auf die Altersstruktur des **Gebäude- und Infrastrukturvermögens** ist positiv festzustellen, dass kurz- bis mittelfristig kein erhöhter Investitionsbedarf erkennbar ist.

Die in der Finanzplanung ausgewiesenen Investitionen übersteigen den zu erwartenden Werteverzehr und würden damit zum Werterhalt des Anlagevermögens beitragen. Allerdings hat die

Stadt Voerde (Niederrhein) in den letzten Jahren nur etwa ein Drittel ihrer Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen ausgeschöpft. Sie hat in vergleichsweise hohem Umfang **Ermächtigungsübertragungen** in Folgejahre vorgenommen. Die gpaNRW empfiehlt daher, investive Maßnahmen bei künftigen Haushaltsplanungen realitätsnäher zu veranschlagen.

Die **Beteiligungsstruktur** der Stadt Voerde (Niederrhein) ist übersichtlich. Die Stadt kann lediglich auf zwei Beteiligungen maßgeblichen Einfluss ausüben, die Stadtwerke Voerde GmbH (SWV) und den Volkshochschulzweckverband Dinslaken-Voerde-Hünxe. Da die finanziellen Auswirkungen der Beteiligungen auf den städtischen Haushalt gering sind, ergeben sich aus Sicht der gpaNRW nur niedrige Anforderungen an das **Beteiligungsmanagement**. Das Beteiligungsmanagement der Stadt Voerde (Niederrhein) erfüllt diese Anforderungen vollständig, indem es alle relevanten Unternehmensdaten digital vorhält, jährlich einen gut strukturierten Beteiligungsbericht erstellt und die städtischen Vertreter gut auf Gremiensitzungen vorbereitet.

Deutlichen Handlungsbedarf sieht die gpaNRW bei der **Hilfe zur Erziehung**. Die Stadt Voerde (Niederrhein) weist 2018 unter allen Vergleichsstädten den höchsten Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahren auf. Dies resultiert aus hohen Aufwendungen je Hilfefall und einer hohen Falldichte bei nahezu allen betrachteten Hilfearten. Hohe Aufwendungen entstehen zudem durch Auslandsunterbringungen. Die Stadt sollte deshalb die Zugangssteuerung optimieren und wirtschaftliche Aspekte stärker berücksichtigen (z.B. bei der Trägerauswahl, Laufzeitbegrenzung der Hilfen, Festlegung von Obergrenzen für Fachleistungsstunden).

Nach einer 2016/17 durchgeführten externen Beratung hat die Stadt Voerde (Niederrhein) bereits Optimierungsmaßnahmen umgesetzt. Diese zeigen allerdings im Vergleichsjahr 2018 noch keinen durchschlagenden Erfolg. Aktuellere Daten konnte der Fachbereich für die Prüfung noch nicht zur Verfügung stellen. Der Fachbereich sollte das Finanz- und Fachcontrolling verbessern, indem er zusätzliche steuerungsrelevante Kennzahlen erhebt und trägerübergreifende Wirksamkeitsmessungen sowie Laufzeiterhebungen durchführt. Anhand der Entwicklung der Kennzahlen sollte die Stadt evaluieren, ob die ergriffenen Maßnahmen ausreichen, um den Fehlbetrag signifikant zu verringern. Ist dies nicht der Fall, sollte sie zeitnah nachsteuern.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Voerde (Niederrhein) arbeitet gut strukturiert. Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse sind umfassend geregelt. 2019 ist es aufgrund rückläufiger Antragszahlen gelungen, die Gesamtlaufzeiten der Baugenehmigungsverfahren gegenüber dem Vorjahr deutlich zu verringern. Interkommunal liegen die Gesamtlaufzeiten auf mittlerem Niveau. Die Stadt könnte diese weiter reduzieren, wenn sie auf eine wiederholte Nachforderung fehlender Antragsunterlagen verzichten und auf die gesetzliche Rücknahmefiktion abstellen würde. Danach gilt ein Bauantrag als zurückgenommen, wenn Mängel innerhalb der vorgesehenen Frist nicht behoben werden. Denn die Bearbeitungszeit ab Vollständigkeit des Bauantrages ist in Voerde (Niederrhein) deutlich kürzer als in den meisten Vergleichsstädten.

Auch eine stärkere Digitalisierung kann das Antragsverfahren beschleunigen. Die Stadt Voerde (Niederrhein) beabsichtigt deshalb, im Jahr 2021 Möglichkeiten zur vollständigen digitalen Annahme, Bearbeitung und Archivierung von Bauanträgen zu realisieren. Um die Steuerung in diesem Bereich zu unterstützen, empfiehlt die gpaNRW zudem, konkrete Ziele zu definieren und regelmäßig Kennzahlen zu erheben.

Das **Vergabewesen** der Stadt Voerde (Niederrhein) ist insgesamt gut organisiert. Eine zentrale Vergabestelle ist eingerichtet und auch die örtliche Rechnungsprüfung ist in den Vergabeprozess eingebunden. Prozesse und Zuständigkeiten sind in einer Dienstanweisung geregelt, die derzeit einer erforderlichen Aktualisierung unterzogen wird.

Die bereits vorhandenen Regelungen zur **Korruptionsprävention** sollte die Stadt Voerde (Niederrhein) in einer Dienstanweisung zusammenfassen. Zudem sollte sie durch regelmäßige Schwachstellenanalysen besonders korruptionsgefährdete Bereiche festlegen und dort eine Rotation der Beschäftigten umsetzen. Den Umgang mit **Sponsoringleistungen** hat die Stadt Voerde (Niederrhein) bereits in vorbildlicher Weise in einer Richtlinie geregelt.

Ein systematisches **Bauinvestitionscontrolling** an zentraler Stelle betreibt die Stadt Voerde (Niederrhein) nicht. Zumindest komplexe Investitionsmaßnahmen sollte sie von der Bedarfsfeststellung bis zur Schlussrechnung zentral steuern, überwachen und dokumentieren. Außerdem sollte sie das **Nachtragswesen** optimieren. Die Abweichungen der Abrechnungssummen von den Auftragswerten sind in Voerde (Niederrhein) im Vergleichsjahr 2018 zwar geringer als in den meisten Vergleichsstädten. Dennoch sollte die Stadt die Gründe für die Abweichungen analysieren und Nachträge hinsichtlich der Ursachen, der Höhe und der beteiligten Unternehmen auswerten.

Die von der gpaNRW stichprobenhaft durchgeführte **Betrachtung einzelner Maßnahmen** bestätigt, dass die vorgeschriebenen Verfahrensabläufe weitestgehend eingehalten werden. Verbesserungsmöglichkeiten gibt es noch bei der Dokumentation in den Vergabe- bzw. Maßnahmenakten.

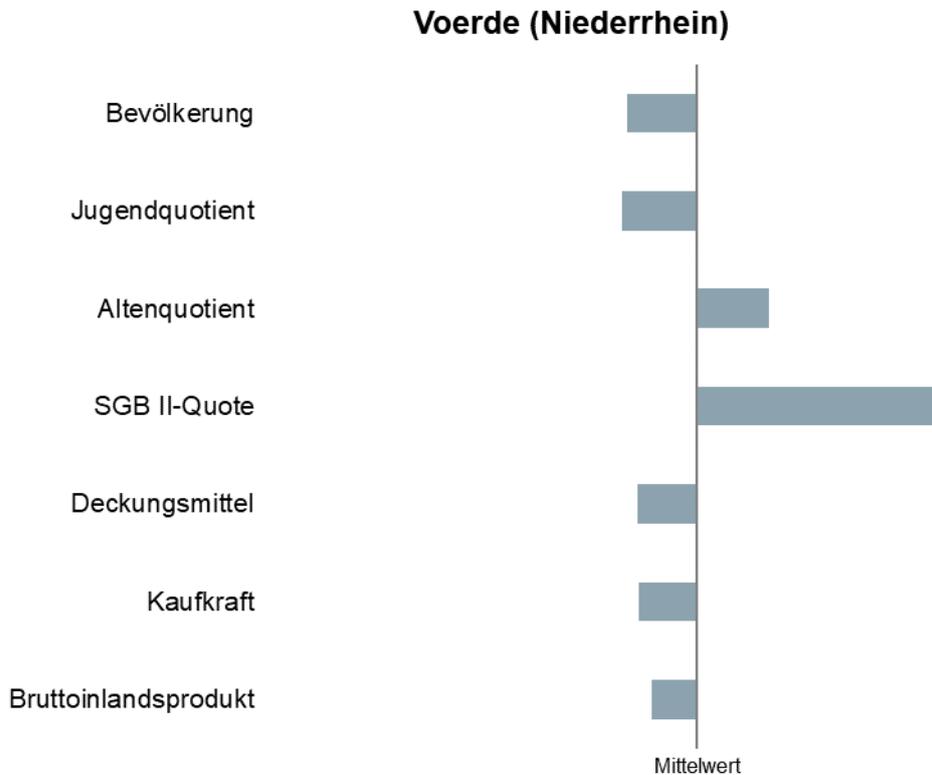
## 0.2 Ausgangslage der Stadt Voerde (Niederrhein)

### 0.2.1 Strukturelle Situation

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

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

## Strukturmerkmale Stadt Voerde (Niederrhein) 2018



Die Strukturmerkmale der Stadt Voerde (Niederrhein) haben sich gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung im Jahr 2015 kaum verändert. Die Stadt zeigt bei den allen abgebildeten Kennzahlen eher ungünstige Ausprägungen.

Auch wenn die Einwohnerzahlen in den letzten Jahren relativ konstant geblieben sind, gehen die Bevölkerungsprognosen von IT.NRW langfristig weiterhin von einem Bevölkerungsrückgang aus. Danach würde die Einwohnerzahl der Stadt Voerde (Niederrhein) von rund 36.000 (Stand Ende 2019) bis zum Jahr 2040 auf ca. 33.300 absinken. Die Stadt selbst erwartet aufgrund der jüngeren Entwicklung und starken Nachfrage nach Wohnraum eher eine weiterhin konstante Bevölkerungsentwicklung.

Mit dem hohen Senioren- und geringen Jugendanteil in der Bevölkerung zeigen sich in der Bevölkerungsstruktur bereits deutliche Ausprägungen der demografischen Entwicklung. Besonders auffällig ist die hohe SGB II-Quote. Der Anteil der Menschen, die auf Sozialleistungen angewiesen sind, ist in Voerde (Niederrhein) relativ groß.

Bei den Strukturmerkmalen zur wirtschaftlichen Stärke der Stadt und ihrer Einwohner erreicht Voerde (Niederrhein) weiterhin nur unterdurchschnittliche Werte. Die Deckungsmittel im städtischen Haushalt, die sich aus den Steuererträgen und Schlüsselzuweisungen je Einwohner zusammensetzen, sind geringer als in den meisten Vergleichsstädten. Gleiches gilt für das Einkommensniveau der Bevölkerung und das Bruttoinlandsprodukt (letzteres ist für den Kreis Wesel insgesamt ermittelt).

## 0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat sich intensiv mit dem Prüfbericht der letzten überörtlichen Prüfung 2015 befasst. Die gpaNRW hat die Prüfungsergebnisse im Februar 2016 in einer Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses vorgestellt. Verwaltungsintern haben die betroffenen Fachbereiche geprüft, welche Empfehlungen umgesetzt werden können. Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat z.B. in folgenden Bereichen Hinweise und Empfehlungen der gpaNRW umgesetzt:

- Aufgrund des starken Anstiegs der Transferaufwendungen bei den Hilfen zur Erziehung hat die Stadt einen externen Berater mit einer Organisationsuntersuchung beauftragt. Daraus resultierte ein Maßnahmenkonzept zur personellen, fachlichen und organisatorischen Qualitätsentwicklung, das im Juli 2017 vom Rat der Stadt Voerde (Niederrhein) beschlossen wurde. Nach Angaben der Verwaltung sind inzwischen positive Effekte durch die Umsetzung erkennbar.
- Die Satzungen für Erschließungsbeiträge nach dem BauGB und Straßenbaubeiträge nach § 8 KAG hat die Stadt entsprechend den Hinweisen der gpaNRW angepasst.
- Bei den Friedhofsgebühren wurde der öffentliche Grünanteil überprüft. Er wurde von 26 auf 11,25 Prozent verringert.
- Die Stadt hat die Nebenstelle des Bürgerbüros in Friedrichsfeld geschlossen. Sie hat das Gebäude abgemietet und das Personal um zwei Stellen reduziert.
- Bei den Einwohnermeldeaufgaben, im Personenstandswesen sowie bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten erhebt die Stadt jährlich Fallzahlen und bildet Kennzahlen, um hieraus Rückschlüsse auf die erforderliche Stellenbemessung ziehen zu können.
- Sie hat zudem Möglichkeiten zur Reduzierung des Defizits bei den städtischen Bädern geprüft. Im Dezember 2019 hat der Rat der Stadt Voerde (Niederrhein) die Planung eines Kombibades am Standort des Freibades an der Allee beschlossen. Nach dem vorliegenden Bädergutachten ist eine Verkleinerung der Wasserfläche vorgesehen. Diese soll durch die bereits erfolgte Schließung des Lehrschwimmbades an der ehemaligen Pestalozzischule und die geplante Aufgabe des jetzigen Hallenbades erreicht werden.
- Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat ein neu strukturiertes Personalentwicklungskonzept erstellt, in dem sie strategische Ziele für das Personalmanagement festgelegt hat. Das Konzept beschreibt auch Maßnahmen, die zur Erreichung der beschriebenen Ziele beitragen sollen (z.B. Durchführung von Organisationsuntersuchungen zur Verifizierung des Personalbedarfs und zur Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation, flächendeckende Erstellung von Stellenbeschreibungen und –bewertungen, Einführung und Ausbau des Gesundheitsmanagements).
- Sie hat ihre Elternbeitragsatzung überarbeitet und die aufgezeigten Möglichkeiten zur Erhöhung der Elternbeiträge dabei teilweise umgesetzt.

- Im Juni 2020 hat der Rat der Stadt Voerde (Niederrhein) einen Spielflächenbedarfsplan beschlossen. Zusätzlich wurde für die Spielflächen eine Prioritätenliste und Maßnahmenplanung erstellt, die jährlich überprüft und aktualisiert werden soll. Die Empfehlungen der gpaNRW zu diesem Thema wurden dabei berücksichtigt.

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

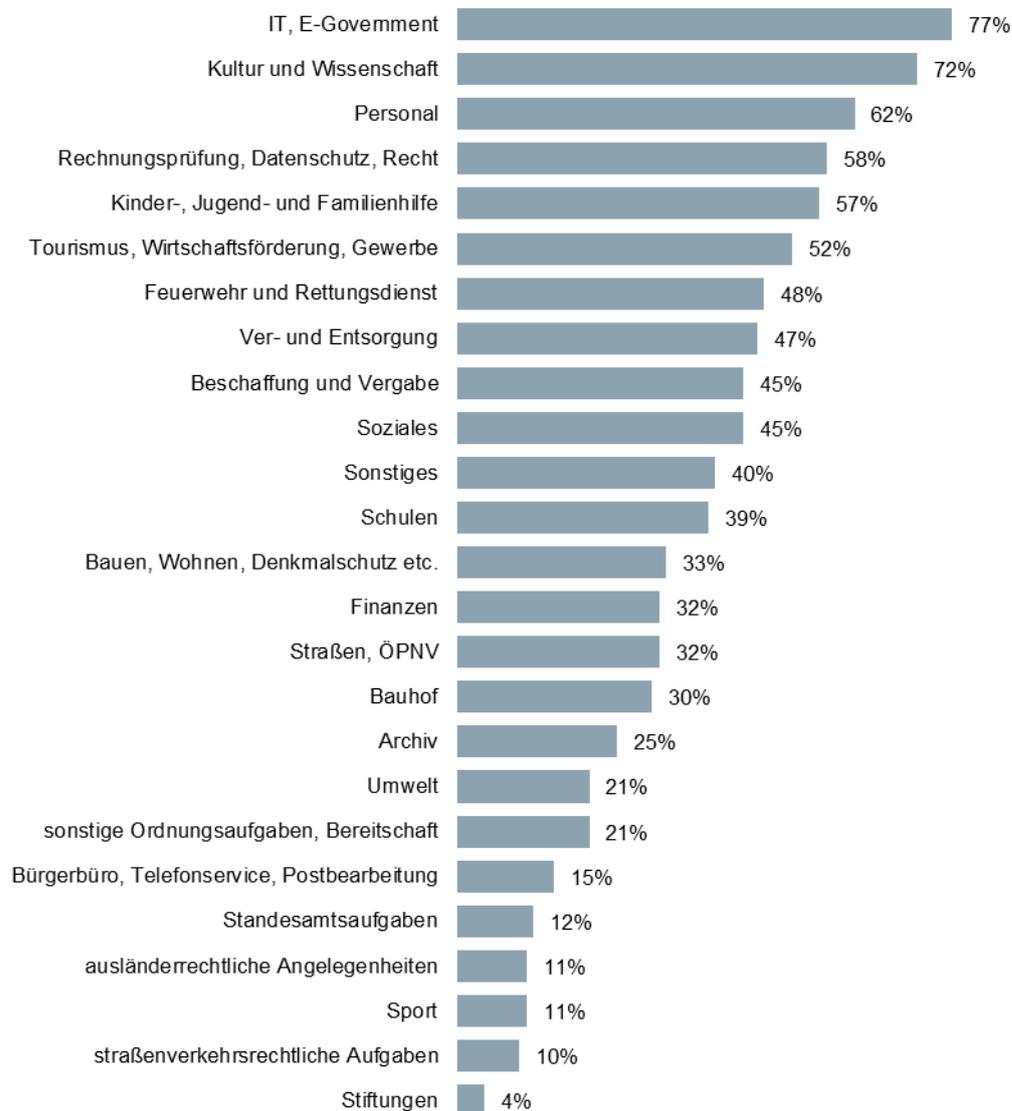
### 0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 92 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

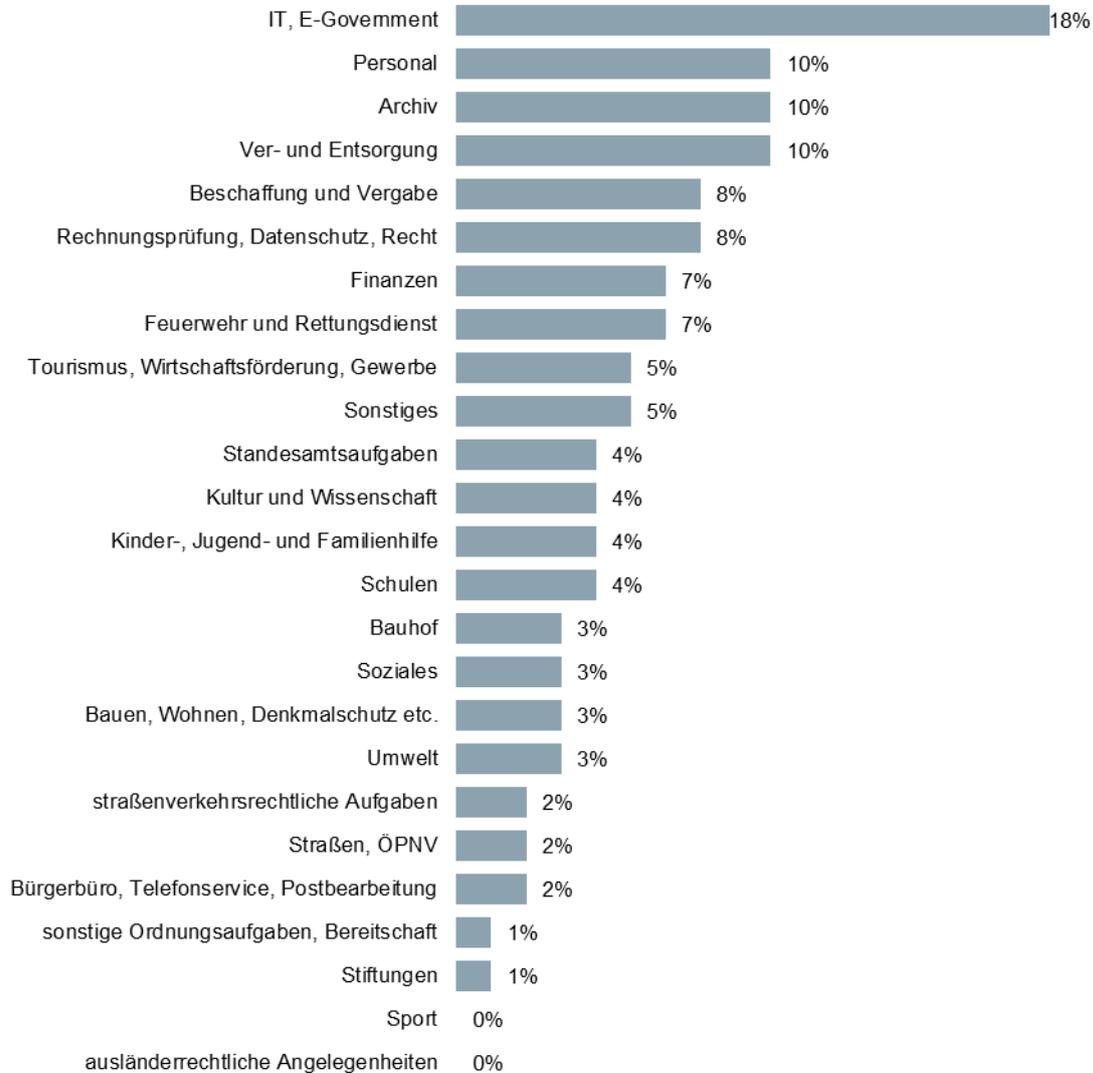


Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung bilden auch einzelne, teils zeitlich befristete Projekte, die Basis einer Kooperation.

Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den bisherigen Auswertungen gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmungen im Bereich der Ordnungsverwaltung, des Standesamtswesens, des Bürger- und Telefonservices sowie im 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 u.a. die Bereiche Beschaffung/ Vergabe, Personal, Finanzen, aber auch das Archivwesen.

### 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

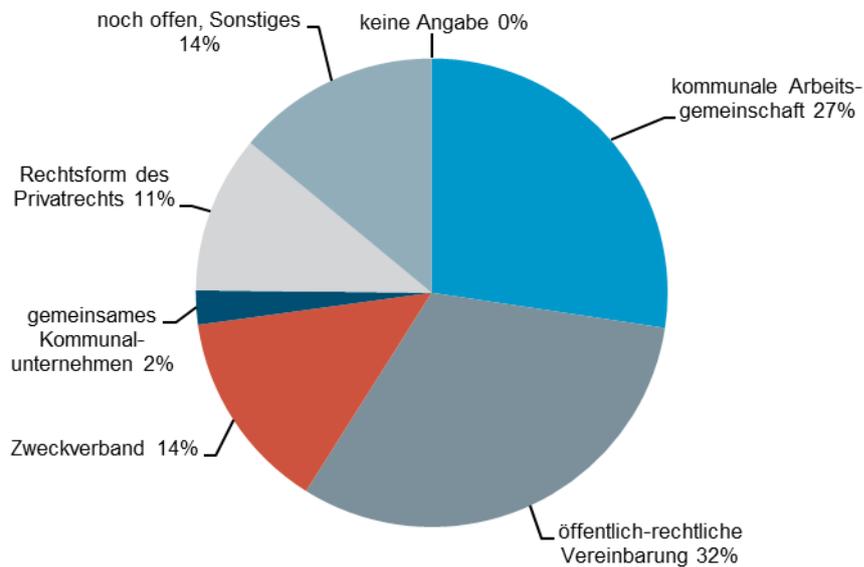


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

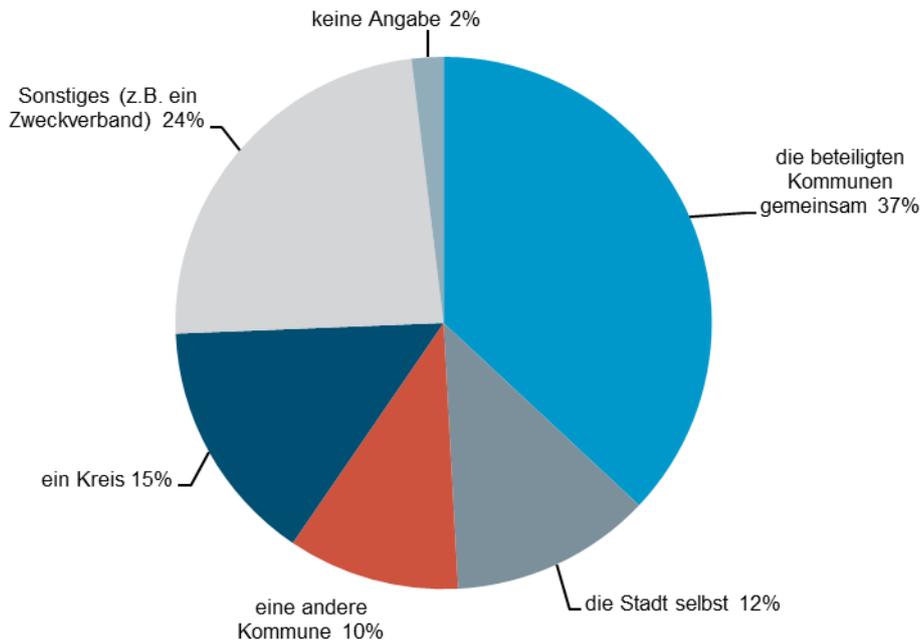


Rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. drei Viertel aller IKZ-Projekte. 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

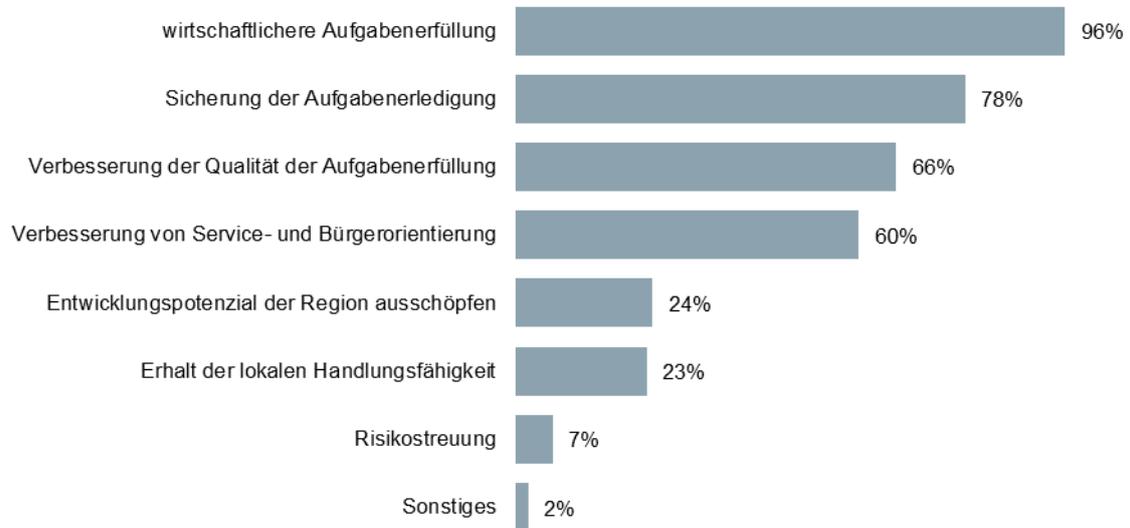


Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in rd. 40 Prozent der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus. Bei deutlich weniger Kooperationen mit einem Anteil von insgesamt gut 20 Prozent liegt die Aufgabendurchführung entweder komplett bei der Stadt selbst oder vollständig bei der/ den beteiligten Kommune/n. Immerhin rund ein Viertel der Kommunen setzt bei der Aufgabendurchführung auf Organisationseinheiten und –modelle außerhalb der klassischen Behördenstruktur. Der Anteil der Kreise, die in vereinbarten IKZ-Partnerschaften für die Aufgabenwahrnehmung zuständig sind, ist demgegenüber deutlich geringer.

#### **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.

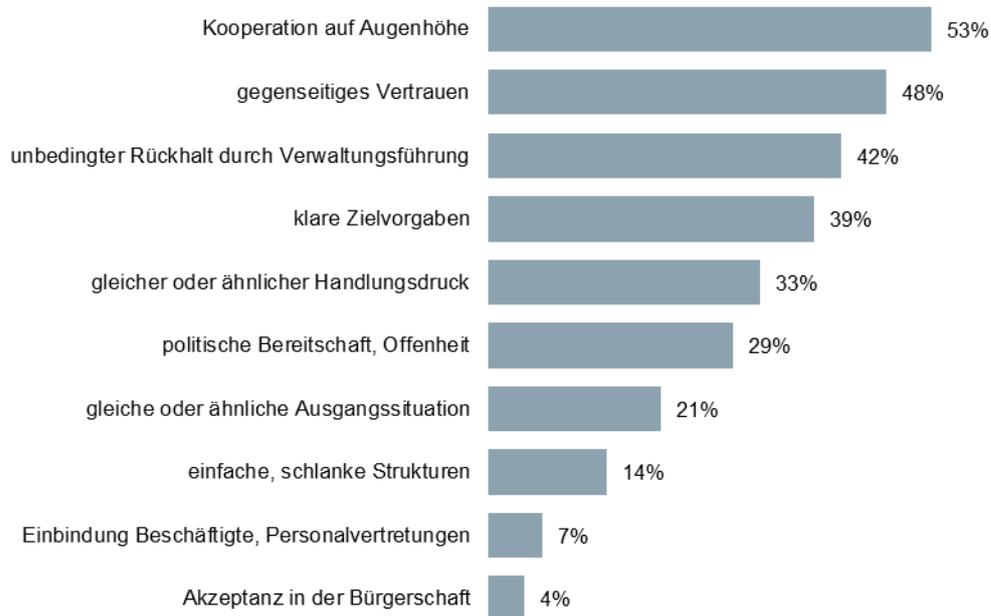
Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

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

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

### **0.3.1.8 Hindernisse**

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

### Hindernisse IKZ



Korrespondierend zur Zielpriorität (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 Voerde (Niederrhein)

Die Stadt Voerde (Niederrhein) arbeitet in unterschiedlichen Aufgabenfeldern mit anderen Partnern zusammen. Insgesamt bestehen derzeit elf interkommunale Kooperationen. Dabei deckt sie zahlreiche Bereiche ab, die auch in der landesweiten Betrachtung die Schwerpunkte interkommunaler Zusammenarbeit bilden. So ist sie wie viele andere Kommunen hinsichtlich der Versorgung mit IT-Dienstleistungen einem kommunalen Rechenzentrum angeschlossen. Voerde (Niederrhein) ist an das Kommunale Rechenzentrum Niederrhein (KRZN) angebunden.

Zusätzlich hat die Stadt auch die Wahrnehmung der Aufgaben des behördlichen Datenschutzbeauftragten an das KRZN vergeben. Auch bei der Beschaffung von Hard- und Software sowie von Telekommunikationsgeräten arbeitet sie mit der KRZN zusammen. Zusätzlich ist sie Mitglied bei der Einkaufsgemeinschaft KoPart.

Häufig vorzufinden ist auch, dass Nachbarkommunen gemeinsam eine Volkshochschule betreiben. Die VHS Dinslaken-Voerde-Hünxe ist als Zweckverband organisiert.

Mit der Gemeinde Hünxe kooperiert die Stadt Voerde (Niederrhein) in sehr vielen Aufgabenfeldern. Über einen gemeinsamen Kassenverband nimmt Voerde (Niederrhein) die Aufgaben der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung für die Gemeinde Hünxe wahr. Weiterhin hat die Stadt Voerde (Niederrhein) eine Archivarin eingestellt, die auch das Archivwesen der Gemeinde Hünxe betreut (60% Voerde, 40% Hünxe).

Weitere Kooperationen dieser beiden Kommunen gibt es in den Bereichen Jugend und Soziales. So bearbeiten die Mitarbeitenden der Stadt Voerde (Niederrhein) für die Gemeinde Hünxe Fälle der Hilfen zur Pflege sowie des Pflegegeldes einschließlich der Unterhaltsprüfung und –heranziehung.

Bei der Aus- und Fortbildung ihrer Mitarbeitenden arbeitet die Stadt Voerde (Niederrhein) mit dem StudienInstitut Niederrhein (S.I.N.N.) zusammen. Gesellschafter des Studieninstituts sind die Städte Krefeld und Mönchengladbach sowie die Kreise Wesel, Viersen und Kleve. Als kreisangehörige Kommune des Kreises Wesel ist die Stadt Voerde (Niederrhein) zur Inanspruchnahme des Studieninstituts berechtigt. Aufgrund organisatorischer Probleme bei der Personalstellung sowie der geänderten Rechtslage zur Umsatzbesteuerung wird das Studieninstitut seit dem 01.01.2021 in der Rechtsform eines Zweckverbandes zu führen. Mitglieder des Zweckverbandes werden die bisherigen Gesellschafter sein. Um die Angebote des Studieninstituts weiterhin nutzen und somit die Qualifikation ihrer Mitarbeitenden sicherstellen zu können, beabsichtigt die Stadt Voerde (Niederrhein), eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem Zweckverband zu schließen.

Eine weitere Kooperation plant die Stadt Voerde (Niederrhein) mit dem Kreis Wesel. Sie beabsichtigt, die Erreichbarkeit ihrer Telefonzentrale durch die Inanspruchnahme des Kreis-Service-Centers zu verbessern. Durch eine Überlaufvermittlung sollen Anrufe bei Überlastung der eigenen Telefonzentrale sowie zur Abdeckung von Tagesrandzeiten an das Kreis-Service-Center vermittelt und dort abgearbeitet werden. Hierzu ist der Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung geplant.

Beabsichtigt hatte die Stadt Voerde (Niederrhein) zusätzlich eine Zusammenarbeit mit der Stadt Hamminkeln zur Durchführung von Geschwindigkeitsüberwachungen. Voraussetzung hierfür wäre allerdings eine von den Kommunen erhoffte Gesetzesänderung gewesen. Durch eine Änderung des § 48 OBG NRW sollte die Zuständigkeit für die Überwachung der Einhaltung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten auf mittlere kreisangehörige Städte ausgeweitet werden. Da diese Gesetzesnovelle bisher nicht umgesetzt ist, konnte dieses Vorhaben nicht realisiert werden.

Die Ausführungen machen deutlich, dass die Stadt Voerde (Niederrhein) der interkommunalen Zusammenarbeit sehr aufgeschlossen gegenübersteht und deren Vorteile bereits in vielen Aufgabenfeldern nutzt. Die Erfahrungen mit der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung bewertet die Stadt positiv. Nach Auffassung der gpaNRW bieten die gewählten Maßnahmen und Handlungsfelder eine gute Grundlage für ein zukunftsorientiertes und erfolgreiches Handeln.

## 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-Durchschnittswerten<sup>2</sup>. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

### 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.

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

**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 unterschiedlichen 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 Voerde (Niederrhein) hat die gpaNRW von April 2020 bis Februar 2021 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Voerde (Niederrhein) überwiegend das Vergleichsjahr 2018, im Handlungsfeld Bauaufsicht das Vergleichsjahr 2019. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2014 bis 2018, der aufgestellte Jahresabschluss 2019 sowie die Haushaltsplanung 2020 einschließlich der bis 2023 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Gepüft haben:

Leitung der Prüfung	Dirk Hungermann
Finanzen	Mario Deckers
Beteiligungen	Thomas Malek
Hilfe zur Erziehung	Stefan G6rgen
Bauaufsicht	Martina Loebardt
Vergabewesen	Martina Loebardt

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten er6rtert.

Am 19. M6rz 2021 wurde der Verwaltungsvorstand der Stadt Voerde (Niederrhein) im Rahmen eines Abschlussgespr6chs über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 17.06.2021

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Thomas Nauber

Dirk Hungermann

Abteilungsleitung

Projektleitung

## 0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

### Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
<b>Haushaltssteuerung</b>			
F1	Die Stadt Voerde (Niederrhein) nimmt die investiven Planansätze regelmäßig nur zu geringen Anteilen in Anspruch. Der Haushalt bietet somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.	E1	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Voerde (Niederrhein), ihre investiven Maßnahmen bei künftigen Haushaltsplanungen realitätsnäher zu veranschlagen.
<b>Hilfe zur Erziehung</b>			
F1	Der Organisationsaufbau des Fachbereichs Soziales und Jugend mit dem Fachbereich Bildung, Sport und Kultur in einem Dezernat wird bislang nicht verbindlich geregelt genutzt.	E1	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte die Zusammenarbeit der Fachbereiche Soziales und Jugend und dem Fachbereich Bildung, Sport und Kultur intensivieren.
F2	Die Stadt Voerde (Niederrhein) verfügt bislang über keine formulierte Gesamtstrategie für die erzieherischen Hilfen. Ziele wurden bereits definiert. Kennzahlen zur Überprüfung der Ziele wurden bislang nicht gebildet.	E2	Der Fachbereich Soziales und Jugend sollte eine Gesamtstrategie für die Hilfe zur Erziehung entwickeln. Die bereits definierten Ziele sollten weiter geschärft und durch Kennzahlen messbar gemacht werden.
F3	Die Stadt Voerde (Niederrhein) erstellt jährlich einen Controllingbericht, führt eine monatliche Budgetüberwachung durch und hat eine Auswertung der Stunden und Tagessätze je Hilfeform. Kennzahlen sowie Stellendaten finden bislang im Controllingbericht keine Berücksichtigung. Auch eine Verzahnung der einzelnen Maßnahmen in einen ganzheitlichen Bericht findet nicht statt.	E3	Die einzelnen Berichte sollten zu einem ganzheitlichen Bericht zusammengeführt werden. Der Controllingbericht sollte um Stellendaten und Kennzahlen erweitert werden. Die bisherige Vorgehensweise zur Erhebung der Stunden- und Tagessätze sollte im Bereich der Durchschnittswerte angepasst werden. Der bisherige fiktive Durchschnittswert könnte durch einen Median-Wertersetzt werden. Hieraus können steuerungsrelevante Informationen gewonnen werden.
F4	Die Wirksamkeit der Hilfen wird in jedem Hilfeplangespräch bewertet. Ein einzelfallübergreifendes strukturiertes Verfahren, die Wirksamkeit nach Hilfearten oder trägerspezifisch zu messen, besteht in Voerde (Niederrhein) nicht. Laufzeiten werden bislang nicht ausgewertet.	E4	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte Auswertungen zur Wirksamkeit und zur Zielerreichung fallübergreifend vornehmen. Diese sollte sie träger- und hilfeartbezogen durchführen. Außerdem sollte sie die Laufzeiten der Hilfen auswerten und analysieren. Die Ergebnisse sollten in den Controllingbericht aufgenommen werden.
F5	Die Prozess- und Qualitätsstandards der Stadt Voerde (Niederrhein) sind im Qualitätshandbuch für den ASD beschrieben. Flussdiagramme werden nur auf Ebene der Kernprozesse verwendet.	E5	Der Fachbereich Soziales und Jugend sollte prüfen, ob die Teilprozesse vollständig als Flussdiagramm darstellbar sind. Die grafische Abfolge der Prozesse kann für die Fachkräfte eine zusätzliche Hilfestellung sein. Ebenfalls kann die einheitliche Bearbeitungsweise hierdurch gefördert werden.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat den Ablauf im Hilfeplanverfahren im Qualitätshandbuch beschrieben. Die gpaNRW sieht an mancher Stelle noch Optimierungsmöglichkeiten.	E6	Die Rückkehroption sollte in den Standards stärker berücksichtigt werden. Hierzu sollte der Fachbereich klar definieren, wie Rückführungsarbeit in Voerde (Niederrhein) durchzuführen ist. Die Ergebnisse kann der Fachbereich in einem eigenen Konzept zur Rückführung zusammenfassen. Auch wirtschaftliche Aspekte bei der Wahl des Leistungsanbieters sollten im Qualitätshandbuch berücksichtigt werden.
F7	Im Fachbereich Soziales und Jugend werden Standards zur Fallsteuerung vorgegeben und kontrolliert. Die gpaNRW sieht an mancher Stelle noch Optimierungsmöglichkeiten.	E7.1	Der Fachbereich sollte die fachliche Zugangssteuerung deutlich verbessern. Das im Qualitätshandbuch beschriebene Vorgehen steht im deutlichen Widerspruch zu den Kennzahlen. Ein besonderes Augenmerk sollte hierbei auf die Prozessqualität in der Falleingangsphase gelegt werden.
		E7.2	Zusätzlich sollte ein System entwickelt werden, wie die Erfahrungen mit den Trägern standardisiert ausgewertet werden können. Nach Möglichkeit sollten die Erfahrungswerte im Anbieterverzeichnis im Fachverfahren hinterlegt sein.
		E7.3	Der Fachbereich sollte ein Maß an maximal zu bewilligenden Fachleistungsstunden und Laufzeitbegrenzungen definieren. Hierzu sollten Regelungen bestehen, wer welchen Umfang bewilligen kann. Maßnahmen zur Kostenbegrenzung sollten im Qualitätshandbuch des ASD niedergeschrieben werden.
F8	Prozesskontrollen werden im Fachbereich Soziales und Jugend durchgeführt. Die gpaNRW sieht an mancher Stelle noch Optimierungsmöglichkeiten.	E8	Der Fachbereich sollte definieren, wie viele Hilfefälle prozessunabhängig kontrolliert werden. Zusätzlich sollte geprüft werden, ob die Wiedervorlagefunktion der ASD-Leitung in einer Gesamtübersicht zugespielt werden kann. Hierdurch wird sichergestellt, dass die definierten Standards der Hilfeplanung bei allen Mitarbeitern eingehalten werden.
F9	Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat interkommunal den höchsten Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Der höchste Fehlbetrag im Vergleich resultiert aus sehr hohen durchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall bei sehr hoher Falldichte.	E9	Der Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren muss deutlich reduziert werden. Eine Möglichkeit besteht darin, die Falldichte stationärer Hilfefälle zu reduzieren. Hier zählt die Stadt Voerde (Niederrhein) zu den Kommunen mit dem höchsten Wert. Auch die Aufwendungen je Hilfefall sollten durch klare wirtschaftliche Vorgaben reduziert werden.
F10	Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat im interkommunalen Vergleich die höchsten Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Auch bei den Aufwendungen je Hilfefall gehört Voerde (Niederrhein) zu dem Kommunen mit dem höchsten Wert.		

Feststellung		Empfehlung	
F11	Der niedrige Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten Hilfefällen HzE hat einen negativen Einfluss auf die Aufwendungen HzE und den Fehlbetrag HzE. Verstärkt wird dieser negative Effekt durch die hohe Falldichte HzE.		
F12	Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat eine sehr hohe Falldichte. Gerade die hohe stationäre Falldichte HzE hat deutliche, negative Auswirkungen auf die Aufwendungen je Hilfefall.	E12	Die Stadt Voerde (Niederrhein) muss zwingend die Beratungsarbeit im Vorfeld erzieherischer Hilfen intensivieren, um die deutlich zu hohe Falldichte HzE in Zukunft reduzieren zu können. Mittelfristig sollte zumindest eine Falldichte im Bereich des 3. Viertelwertes erzielt werden. Langfristig kann das Ziel nur sein, die Falldichte in den Bereich des Medians zu bringen.
F13	Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat keine schriftlichen Standards, um die Wirtschaftlichkeit einzelner Maßnahmen zu betrachten.	E13	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte das Qualitätshandbuch um wirtschaftliche Aspekte erweitern. Über das Controlling sollte engmaschig analysiert werden, ob die Maßnahmen Erfolg haben. Bei Abweichung muss zeitnah gegengesteuert werden.
F14	Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat kein standardisiertes Rückführungs- oder Verselbstständigungskonzept.	E14	Der Fachbereich Soziales und Jugend sollte den Standard der Rückführungsarbeit und Verselbstständigung nach eigenen Vorgaben klar definieren und niederschreiben. Bestenfalls sollten die Standards in einem eigenen Konzept zusammengeführt werden.
F15	Keine Kommune im interkommunalen Vergleich nutzt Hilfen nach § 35 SGB VIII intensiver als die Stadt Voerde (Niederrhein).	E15	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte genau analysieren, warum sie so viele Hilfen in Auslandsmaßnahmen hatte. Es sollte ein Prozess beschrieben werden, unter welchen Voraussetzungen Auslandsmaßnahmen überhaupt einzusetzen sind.
F16	Der Fachbereich Soziales und Jugend hat die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung in den Prozessabläufen berücksichtigt. Die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung ist auf die örtlichen Verhältnisse angepasst. Die Standards zeigen jedoch hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit kaum Wirkung.	E16	Der Fachbereich Soziales und Jugend sollte die Hilfen nach § 35a SGB VIII kritisch analysieren und engmaschig auswerten. Maßnahmen zur Ausgabenbegrenzung wie das Begrenzen der Laufzeiten und Kostenhierarchien können helfen, die Aufwendungen zu reduzieren.
F17	Die Stadt Voerde hat die Standards für Hilfen nach § 41 SGB VIII nicht ausdrücklich im Qualitätshandbuch beschrieben. Auch gibt es keinen eigenen Standard bzw. ein Konzept, wie Verselbstständigungsarbeit durchzuführen ist.	E17	Das Qualitätshandbuch sollte um einen eigenen Teilprozess für die Hilfen nach § 41 SGB VIII erweitert werden. Die Verselbstständigungsarbeit sollte intensiver betrieben und auch kontrolliert werden, so dass weniger Hilfefälle für junge Volljährige entstehen.
<b>Bauaufsicht</b>			
F1	Die Stadt Voerde (Niederrhein) bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit nur wenige Ansatzpunkte für Verbesserungen.	E1.1	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte im Austausch mit der oberen Bauaufsichtsbehörde des Kreises Wesel auf eine zügige Anpassung des vorgegebenen Gebührenrahmens hinwirken.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.2	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte durch eine Kennzahl überprüfen, zu welchem Anteil mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung bei den Baugenehmigungen erreicht wird.
F2	Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat ihre Arbeitsabläufe in der Fachsoftware hinterlegt. Die Entscheidungsprozesse sind durch entsprechende Dienst- und Arbeitsanweisungen geregelt. Voraussetzungen zur digitalen Annahme und Bearbeitung von Bauanträgen müssen noch geschaffen werden.	E2	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte ihr Vorhaben zur vollständigen digitalen Annahme und Bearbeitung von Bauanträgen zügig umsetzen. Die entsprechenden personellen Ressourcen sollten dafür zur Verfügung gestellt werden.
F3	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in Voerde (Niederrhein) klar gegliedert und bietet nur wenige Ansatzpunkte für Verbesserungen.	E3	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte auf eine erneute Nachforderung nicht fristgerecht beigebrachter Unterlagen verzichten. So kann sie zeitliche Verzögerungen durch mehrere Wartezeiten und erneute Vollständigkeitsprüfungen abbauen sowie die Sachbearbeitung entlasten.
F4	Die Stadt Voerde hat den Personaleinsatz in 2019 trotz der gesunkenen Fallzahlen unverändert beibehalten, so dass die Kennzahlenwerte gegenüber dem Vorjahr niedriger liegen. Die Zahl der unerledigten Bauanträge konnte reduziert werden.	E4.1	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte zukünftig die Auslastung der Mitarbeiter analysieren. Dafür sollte sie die Entwicklung der Fallzahlen, der Gesamtlaufrzeiten sowie den Bestand an unerledigten Bauanträgen einbeziehen. So kann sie die Auslastung des Personals dokumentieren sowie frühzeitig auf Unter- oder Überlastungen reagieren.
		E4.2	Den weiteren Ausbau der digitalen Bearbeitung sollte die Stadt Voerde nicht nur aus verfahrensökonomischer Sicht vorantreiben. Die Vorgaben des Online-Zugangsgesetzes (OZG) sehen vor, dass z. B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide bis zum 31.12.2022 digitalisiert sein müssen. Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte die von ihr geplanten Schritte zur Digitalisierung deshalb konsequent umsetzen.
F5	Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat wesentliche Ziele ihres Verwaltungshandelns definiert, für den Bereich Bauaufsicht jedoch noch nicht konkretisiert. Aussagekräftige Kennzahlen werden ebenfalls noch nicht gebildet.	E5	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben und weitere Kennzahlen, die die Steuerung unterstützen, bilden.
<b>Vergabewesen</b>			
F1	Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Sie verfügt über eine Dienststanweisung Vergabe aus dem Jahr 2008, in der die wesentlichen Regelungen zum Vergabewesen zusammengefasst sind. Diese bedarf jedoch einer Aktualisierung, die derzeit in Arbeit ist.	E1	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte die abschließende Erstellung einer aktuellen Vergabedienststanweisung zügig vorantreiben. Zukünftig sollten – in Abhängigkeit von veränderten Rechtslagen – regelmäßige Anpassungen erfolgen.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Stadt Voerde (Niederrhein) geht präventiv gegen Korruption vor. Sie hat vielfältige Regelungen geschaffen, die aktuell in einer Dienstanweisung zusammengefasst werden sollen. Die Stadt setzt allerdings nicht alle Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes um. Dies gilt insbesondere für die Durchführung einer Schwachstellenanalyse sowie für das Rotationsgebot in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.	E2.1	Um einen einheitlichen Informationsstand aller Beschäftigten zu erreichen, sollte die Stadt Voerde (Niederrhein) die Regelungen zur Korruptionsprävention in einer Dienstanweisung zusammenfassen.
		E2.2	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte die korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete definieren. Diese Festlegung sollte sie regelmäßig mit Hilfe einer Schwachstellenanalyse überprüfen und weiterentwickeln. Dabei sollte sie auch ihre Beschäftigten einbinden.
		E2.3	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte eine Rotation der Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen gem. § 21 KorruptionsbG durchführen. Sofern sie dies aus zwingenden Gründen nicht umsetzen kann, hat sie Maßnahmen zur Kompensation der Korruptionsgefahr zu treffen und zu dokumentieren.
F3	Die Stadt Voerde (Niederrhein) betreibt noch kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Sie nutzt das Potenzial aus einer zentralen und unabhängigen Steuerung während der Projektplanung und –umsetzung nicht aus.	E3.1	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte ein zentral gesteuertes Bauinvestitionscontrolling einführen. Dieses kann sie auf bedeutsame Baumaßnahmen beschränken. Durch ein abschließendes Berichtswesen sollte sie die Qualität ihrer Maßnahmensteuerung systematisch überprüfen.
		E3.2	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte die erforderlichen Informationen zu den einzelnen Projekten in einer gemeinsamen Datenbank hinterlegen. So kann Sie zukünftig alle notwendigen Informationen hinsichtlich der Auftragssumme, der Nachträge sowie der Schlussrechnung ohne Zeitverzug auswerten.
F4	Bei den Vergabeverfahren in der Stadt Voerde (Niederrhein) sind die Abweichungen der Auftrags- von den Abrechnungssummen im Jahr 2018 niedriger als bei der Mehrzahl der Vergleichskommunen.	E4	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte die Ursachen für die Abweichungen analysieren. Zusätzlich sollte die Stadt die Kennzahl „Abweichung der Abrechnungssumme zu Auftragswert“ fortschreiben und beobachten.
F5	Die Stadt Voerde (Niederrhein) bearbeitet erforderliche Nachträge dezentral in den jeweiligen Fachdiensten. Eine systematische Auswertung und Dokumentation an zentraler Stelle erfolgt nicht.	E5.1	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte konkrete Regelungen bei Abweichungen vom Auftragswert festlegen. Dabei sollte sie eine Beteiligung der zentralen Vergabestelle im Prozess des Nachtragswesens verbindlich vorsehen.
		E5.2	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Höhe und beteiligter Unternehmen.

Feststellung		Empfehlung	
<b>Vergabewesen - Maßnahmenbetrachtung</b>			
F6	Die Stadt Voerde (Niederrhein) hält bei den betrachteten Vergabemaßnahmen die vorgeschriebenen Verfahrensabläufe weitestgehend ein. Allerdings hat sie nicht durchgängig alle relevanten Verfahrensschritte in den Vergabe- bzw. Maßnahmenakten dokumentiert.	E6.1	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte bei Abweichungen – wie beispielsweise eine Verschiebung des Submissionstermins – den Sachverhalt, die wesentlichen Entscheidungskriterien sowie Ausführungen zur Dringlichkeit in Form eines Aktenvermerkes dokumentieren und zur Vergabeakte nehmen.
		E6.2	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte der vorbereitenden Detailplanung mehr Aufmerksamkeit widmen. Sie sollte sicherstellen, dass die Ausschreibung auf Basis eines belastbaren Leistungsverzeichnisses erfolgt.
		E6.3	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte ihre Baumaßnahmen vollständig und nachvollziehbar dokumentieren. Dazu gehören auch relevante Vorgänge nach Abschluss des Vergabeverfahrens. Dies umfasst beispielsweise die Bearbeitung von Nachträgen und eventuell dabei erforderliche Änderungen am Leistungsumfang sowie das Abnahmeprotokoll.

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Voerde (Niederrhein) 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		▲	

Bei der Stadt Voerde (Niederrhein) besteht weiterhin **Handlungsbedarf**, ihre Haushaltssituation zu verbessern. Die Stadt unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie verfügt über eine lediglich geringe Eigenkapitalausstattung und nach dem vorläufigen Jahresergebnis 2019 erst ab diesem Jahr wieder über einen Bestand in ihrer Ausgleichsrücklage.

Im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2018 ist es der Stadt lediglich 2018 gelungen, ein positives Jahresergebnis auszuweisen. Der Entwurf des Jahresabschlusses 2019 weist ebenfalls ein positives Ergebnis aus. Nach einem erneut geplanten Defizit in 2020 plant die Stadt in den Folgejahren bis 2023 ausschließlich positive Jahresergebnisse.

Handlungsbedarf für die Stadt Voerde (Niederrhein) sieht die gpaNRW darin, die guten Ergebnisse 2018 und 2019 zu bestätigen und zu verstetigen. Regelmäßige Überschüsse sind erforderlich, um das **Eigenkapital** der Stadt sukzessive wieder zu erhöhen. Dies mit der Zielsetzung, die Eigenkapitalausstattung der Stadt mittelfristig wieder auf den Stand der Eröffnungsbilanz aufzustocken. Die Stadt verfügt Ende 2018 nicht über eine **Ausgleichsrücklage** im Eigenkapital. Erst 2019 kann sie dieser wieder einen Betrag zuführen. Eine Ausgleichsrücklage ist jedoch wichtig, um über deren Inanspruchnahme den Haushaltsausgleich auch in defizitären Jahren sicherstellen zu können. Überschüsse führen zu finanziellen Handlungsspielräumen. Diese benötigt die Stadt, um Kredite zur Liquiditätssicherung abzubauen und künftig zu vermeiden. Die **Verschuldungssituation** der Stadt Voerde (Niederrhein) ist bezogen auf den Konzern Stadt durchschnittlich. Überschüsse sind zudem auch erforderlich, um Investitionen finanzieren zu können. **Langfristige Reinvestitionsbedarfe** in das Anlagevermögen erfordern entsprechende Finanzmittel. Soweit der Stadt keine anderen Mittel zur Verfügung stehen, wird sie anstehende Investitionen nur über neue Kredite finanzieren können.

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

### 1.1.2 Haushaltssteuerung

Die **Haushaltssteuerung** der Stadt Voerde (Niederrhein) erfüllt im Wesentlichen die diesbezüglichen gesetzlichen Vorgaben. Der Stadt Voerde (Niederrhein) liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Der Verwaltungsführung und den politischen Gremien wird auch unterjährig über die finanzielle Situation der Stadt berichtet. Die Stadt greift hierzu auf ein funktionierendes Berichtswesen zurück. Hierdurch hat sie in der Vergangenheit Konsolidierungserfolge erzielen können. Diese gilt es in der Zukunft weiter auszubauen.

Durch die Umsetzung von **Konsolidierungsmaßnahmen** konnte die Stadt Voerde (Niederrhein) Aufwandssteigerungen zumindest teilweise kompensieren. Eigene Anstrengungen sind aber weiterhin erforderlich, um die Sanierung des Haushalts fortzuführen. Ziel der Stadt muss es sein, die mittelfristig geplanten Jahresabschlüsse auch zu erreichen. Die Stadt kann sich dabei nicht alleine auf die Entwicklung der Steuererträge und der Erträge aus dem kommunalen Finanzausgleich verlassen.

Die Stadt Voerde (Niederrhein) überträgt nicht ausgeschöpfte **Haushaltsermächtigungen** für investive Maßnahmen in einem vergleichsweise hohen Umfang in Folgejahre. Da sie ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen jedoch jährlich nur zu ca. 34 Prozent ausschöpft, sollte sie mit Ermächtigungsübertragungen künftig zurückhaltender umgehen. Dies würde zur Transparenz des städtischen Haushalts beitragen.

## 1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:
  - Liegen der Kommune die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor?
  - Hat die Kommune ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?
  - Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?
  - Wie geht die Kommune mit Ermächtigungsübertragungen um?
  - Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?

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

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

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

## 1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

Potenzielle Auswirkungen der Corona-Pandemie konnte die gpaNRW in dieser Prüfung noch nicht berücksichtigen. Die kommunalen Haushalte werden voraussichtlich erheblich belastet werden, zum Beispiel durch sinkende Erträge bei der Gewerbesteuer und der Einkommen- und Umsatzsteuer oder zusätzliche Aufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Zurzeit ist jedoch nicht abschätzbar, wie weitreichend die Folgen für die Kommunen sein werden. Unklar ist zudem, inwieweit etwaige Unterstützungsmaßnahmen des Landes oder des Bundes diese Auswirkungen abfedern können. Es muss jedoch damit gerechnet werden, dass sich die Haushaltssituation gegenüber dem Stand der Prüfung verschlechtern wird. Die Analysen und Bewertungen zur Haushaltssituation stehen daher unter einem entsprechenden Vorbehalt.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

## Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Stadt Voerde (Niederrhein) 2014 bis 2020

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

\*Entwurf (keine Berücksichtigung in interkommunalen Vergleichen und Zeitreihenvergleichen)

Die im Haushalt 2020 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2023 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

### 1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Voerde (Niederrhein) unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie ist seit 2010 zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verpflichtet. Die Stadt plant ab 2021 einen dauerhaften Haushaltsausgleich. Sollten sich die positiven Planungen bestätigen, wäre die Stadt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen mehr unterworfen.

*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 Voerde (Niederrhein) 2014 bis 2020

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

### Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Voerde (Niederrhein) 2014 bis 2019 (IST)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Jahresergebnis in Tausend Euro	-8.117	-5.968	-1.135	-1.565	3.200	1.322
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0	1.322
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	23.862	18.426	18.922	17.993	22.535	24.794
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	112	532	1.631	386	1.342	2.259
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	0	0	0	251	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	25,5	25,0	6,2	6,9	keine Verringerung	
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>25,5</b>	<b>25,0</b>	<b>6,2</b>	<b>8,3</b>	<b>positives Ergebnis</b>	

\*Entwurf

### Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Voerde (Niederrhein) in Tausend Euro 2020 bis 2023 (PLAN)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis	-1.212	488	1.072	1.832
Ausgleichsrücklage	110	598	1.670	3.502
Allgemeine Rücklage	24.794	24.794	24.794	24.794
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung			
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>4,6</b>	<b>positives Ergebnis</b>		

Mit den zum 01. Januar 2019 in Kraft getretenen Änderungen der Gemeindeordnung NRW haben sich auch die Regelungen bezüglich der Zuführung von Jahresüberschüssen an die Rücklagen geändert. Die Zuführungsmöglichkeit an die Ausgleichsrücklage ist an die Voraussetzung gebunden, dass die allgemeine Rücklage einen Bestand in Höhe von mindestens drei Prozent der Bilanzsumme des Jahresabschlusses der Kommune aufweist. Darüber hinaus 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.

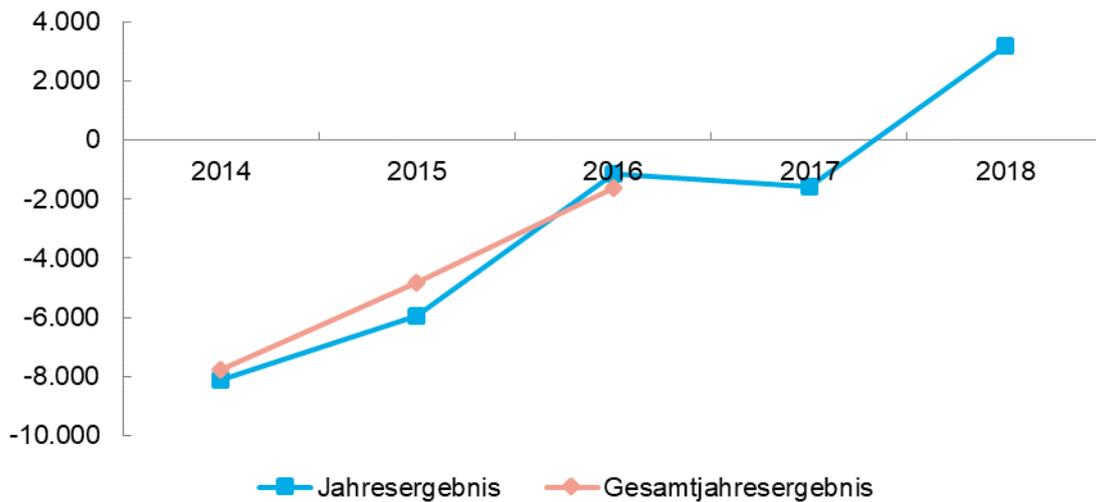
Die veränderte Zuführungsmöglichkeit hat die gpaNRW in der vorstehenden Tabelle bereits berücksichtigt.

### 1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Ergebnisrechnungen 2014 bis 2018 weisen mit Ausnahme von 2018 ausschließlich Jahresfehlbeträge aus. 2018 und 2019 können die erzielten Erträge die Aufwendungen der Stadt decken.

*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.*

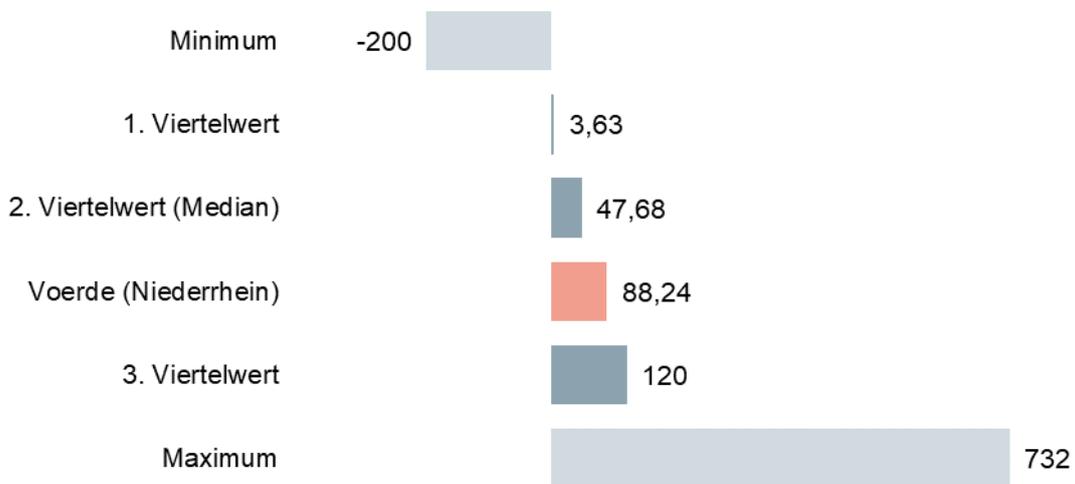
#### Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Stadt Voerde (Niederrhein) in Tausend Euro 2014 bis 2018



Mit Wirkung zum 01. Januar 2017 hat die **Stadt Voerde (Niederrhein)** das Sondervermögen „Kommunalbetrieb Voerde (KBV)“ in den Kernhaushalt wiedereingegliedert. Der Jahresabschluss 2017 ist der erste konsolidierte Jahresabschluss. Auf die Erstellung eines Gesamtabchlusses wird seitens der Stadt seit diesem Jahr verzichtet.

Die Jahresergebnisse der Stadt Voerde (Niederrhein) entwickeln sich im Eckjahresvergleich 2014 bis 2018 positiv. Insgesamt verbessert sich das Ergebnis in diesem Zeitraum um rund 11,3 Mio. Euro. Das positive Jahresergebnis 2018 beruht in erster Linie auf höheren Erträgen aus Gewerbesteuern. Der Gesamtabschluss 2016 entspricht mit einem Fehlbetrag von rund 1,6 Mio. Euro annähernd dem Jahresergebnis des Kernhaushalts der Stadt. Das Ressourcenaufkommen der Stadt reicht 2018 erstmals aus, um den Ressourcenverbrauch zu decken. Dies entspricht dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit.

### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 68 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Das mit 3,2 Mio. Euro positive Jahresergebnis 2018 führt dazu, dass die Stadt Voerde (Niederrhein) bezogen auf das Jahresergebnis je Einwohner im interkommunalen Vergleich über dem Median liegt. Mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen weisen demnach ein schlechteres Jahresergebnis je Einwohner aus. 2019 erreicht die Stadt Voerde (Niederrhein) ein Jahresergebnis von 36,73 Euro je Einwohner.

Im Rahmen der Analyse der Jahresergebnisse ist zudem die Betrachtung einer etwaigen Fehl- betragquote im Zeitablauf von großer Bedeutung. Diese Kennzahl gibt Auskunft über den durch einen Fehlbetrag in Anspruch genommenen Eigenkapitalanteil.

### Fehlbetragsquote Stadt Voerde (Niederrhein) in Prozent 2014 bis 2019

2014	2015	2016	2017	2018	2019
25,47	25,01	6,16	8,27	positives Ergebnis	

Der durch einen Fehlbetrag in Anspruch genommene Eigenkapitalanteil war 2014 mit rund 25 Prozent am höchsten. 2014 bis 2017 fand in Voerde (Niederrhein) ein kontinuierlicher Eigenkapitalverzehr statt. Mit einem positiven Jahresergebnis von 3,2 Mio. Euro hat es die Stadt Voerde (Niederrhein) 2018 geschafft, ihr Eigenkapital erstmals nicht zur Deckung eines Fehlbetrages in Anspruch nehmen zu müssen.

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 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 2018, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2014 bis 2018 eingerechnet. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2018 wesentlich beeinflusst haben, haben wir nicht identifiziert. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

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

Stadt Voerde (Niederrhein) (Niederrhein)	
<b>Jahresergebnis</b>	<b>3.200</b>
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich	-30.829
Bereinigungen Sondereffekte	0
<b>= bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-27.629</b>
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	23.938
<b>= strukturelles Ergebnis</b>	<b>-3.691</b>

Die Ergebnisrechnung der Stadt Voerde (Niederrhein) ist 2018 strukturell defizitär. Im Vergleich zur letzten Prüfung hat sich das „strukturelle Ergebnis“ aber um rund 2,6 Mio. Euro verbessert. Seinerzeit hat die gpaNRW für 2012 ein „strukturelles Ergebnis“ von rund minus 6,3 Mio. Euro ermittelt. Auch das nun von uns berechnete „strukturelle Ergebnis“ ist nach wie vor schlechter als das Jahresergebnis der Stadt.

Unter anderem profitieren die letzten Jahresergebnisse der Stadt von hohen Steuererträgen und von hohen Erträgen des kommunalen Finanzausgleichs. Ohne diese außerordentlich positive Entwicklung wäre die Ist-Situation der Stadt Voerde (Niederrhein) deutlich schlechter. So sind die Durchschnittswerte der Gewerbesteuer, der Anteile an den Gemeinschaftssteuern und der Schlüsselzuweisungen der Jahre 2014 bis 2018 rund 8,4 Mio. Euro niedriger als die Gewerbesteuer, die Anteile an den Gemeinschaftssteuern und die Schlüsselzuweisungen von rund 51 Mio. Euro, die die Stadt 2018 erhalten hat.

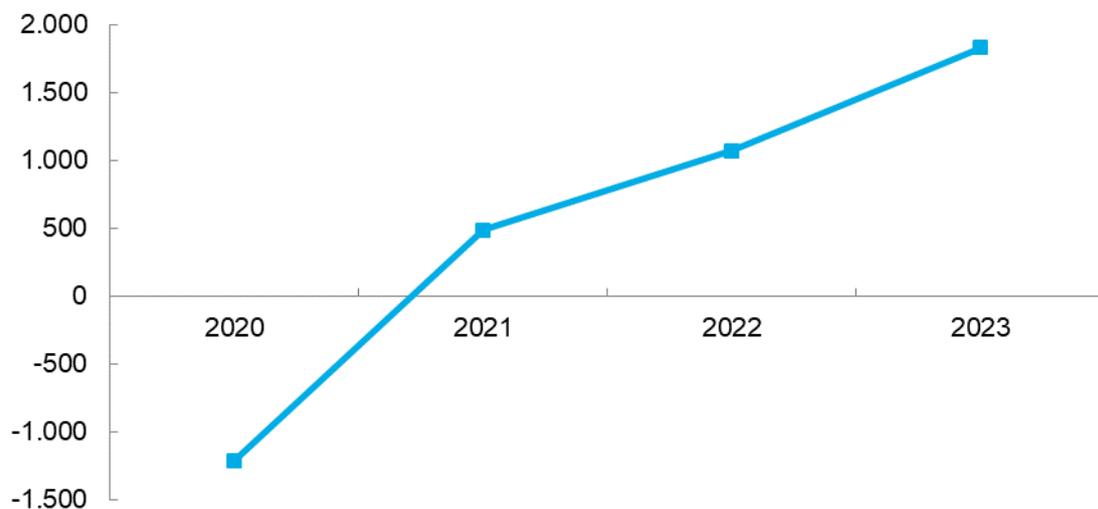
Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zu Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

### 1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Voerde (Niederrhein) plant 2020 ein negatives Jahresergebnis und ab 2021 bis zum Ende der mittelfristigen Planung ausschließlich positive Ergebnisse. Sie plant vorwiegend risikoarm. Dies gilt auch für den Planungszeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Zusätzliche Planungsrisiken sieht die gpaNRW nicht.

*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 Voerde (Niederrhein) in Tausend Euro 2020 bis 2023**



Die Stadt Voerde (Niederrhein) plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020 für 2023 einen Überschuss von 1,8 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 2018 und Plan-Ergebnis 2023 - wesentliche Veränderungen

Grundzahlen	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)* in Tau- send Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Gewerbesteuern	12.899 (9.220)	10.900	-1.999 (1.680)	-3,3 (3,4)
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	16.973 (15.720)	21.094	4.121 (5.373)	4,4 (6,1)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.088 (1.612)	2.234	146 (622)	1,4 (6,7)
Schlüsselzuweisungen	19.056 (16.052)	23.293	4.237 (7.241)	4,1 (7,7)
Übrige Erträge	53.209	44.866	-8.343	-3,4
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen	18.190	19.614	1.424	1,5
Steuerbeteiligungen	2.348 (1.622)	812	-1.536 (-810)	-19,1 (-12,9)
Übrige Aufwendungen	72.801	80.129	7.328	1,9

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

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

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

### 1.3.3.1 Gewerbesteuern

Bis 2023 rechnet die Stadt Voerde (Niederrhein) mit einem Rückgang bei den Gewerbesteuererträgen von jährlich durchschnittlich 3,3 Prozent im Vergleich zum Ist 2018. Für 2020 kalkuliert die Stadt mit Erträgen von 10,8 Mio. Euro. Der Haushaltsansatz wurde vorsichtig kalkuliert und liegt um 300.000 Euro über dem Ansatz 2019 und rund 200.000 Euro über dem voraussichtlichen Ergebnis 2019. Für 2021 plant die Stadt mit einer weiteren Steigerung auf 10,9 Mio. Euro. Diesen Ansatz schreibt sie für die Folgejahre unverändert fort. Die geplanten Steigerungsraten ab 2021 liegen hierdurch deutlich unterhalb der vom Land prognostizierten Orientierungsdaten vom 02. August 2019.

Die weitere Entwicklung der Gewerbesteuer ist naturgemäß mit erheblichen allgemeinen Risiken verbunden. Darüber hinaus sieht die gpaNRW in den Planungen der Gewerbesteuererträge kein zusätzliches Risiko.

### **1.3.3.2 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer**

Den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer hat die Stadt für 2020 mit rund 18,3 Mio. Euro veranschlagt. Er leistet somit neben der Gewerbesteuer einen erheblichen Beitrag zum Haushaltsausgleich. Den Ansatz für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer hat die Stadt auf der Grundlage der Orientierungsdaten berechnet. Auch die Fortschreibung in den Folgejahren erfolgt in Höhe der Orientierungsdaten.

Die künftige Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer hat eine hohe Bedeutung für den Haushaltsausgleich. Es handelt sich daher um ein bedeutendes allgemeines Planungsrisiko. Es besteht individuell durch Veränderung der Schlüsselzahlen. So sehen die voraussichtlichen Schlüsselzahlen für die Jahre 2021 bis 2023 für Voerde (Niederrhein) einen Rückgang vor. Dieser wäre auf Basis der Orientierungsdaten 2019 für 2021 mit einem Minderertrag beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer von rund 600.000 Euro verbunden. Die Erträge aus der Einkommensteuer sind zusätzlich stark konjunkturell abhängig. Neben diesen allgemeinen Planungsrisiken sieht die gpaNRW jedoch kein zusätzlich in Kauf genommenes Risiko bei der Planung.

### **1.3.3.3 Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer**

Beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer kalkuliert die Stadt Voerde (Niederrhein) für 2020 und 2021 mit Beträgen von jeweils rund 2,5 Mio. Euro. Diese Planung hat die Stadt auf der Grundlage der aktualisierten Orientierungsdaten 2019 vorgenommen. In der Aktualisierung enthalten sind Umsatzsteuererhöhungen in 2020 und 2021 von 320 Mio. Euro bzw. 300 Mio. Euro. Diese ergeben sich aufgrund des Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen. Die weitere Fortschreibung 2022 und 2023 erfolgt ebenfalls anhand der Steigerungsraten des Orientierungsdatenerlasses.

Auch in der Planung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer sieht die gpaNRW die bereits beim Einkommensteueranteil thematisierten allgemeinen Planungsrisiken. Die vorläufigen Schlüsselzahlen für die Jahre 2021 bis 2023 sehen allerdings beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer eine leichte Erhöhung für Voerde (Niederrhein) vor. 2021 wäre diese gleichbedeutend mit einem Mehrertrag von rund 30.000 Euro. Ein zusätzliches Risiko bei der Haushaltsplanung sieht die gpaNRW aufgrund der vorstehenden Analyse auch bei dieser Ertragsposition nicht.

### **1.3.3.4 Schlüsselzuweisungen**

Die Stadt Voerde (Niederrhein) plant für 2020 Schlüsselzuweisungen auf der Grundlage der tatsächlichen Festsetzung zum GFG 2020. Für die Prognosen in der mittelfristigen Finanzplanung hat sie sowohl die Steigerungen entsprechend der Orientierungsdaten als auch die örtlichen Besonderheiten der Veränderungen der Steuerkraft berücksichtigt. Die aus Einmaleffekten (Nachveranlagungen bzw. Erstattungen für vergangene Jahre großer Gewerbesteuerzahler) resultierenden negativen Einflüsse auf die Schlüsselzuweisungen 2020 hat die Stadt dabei für die

Planrechnungen der Folgejahre eliminiert, wodurch sich ein augenscheinlich überproportionaler, jedoch nachvollziehbarer Anstieg für 2021 ergibt.

In der Position Schlüsselzuweisungen sieht die gpaNRW keine zusätzlich in Kauf genommenen Risiken. Allgemeine Planungsrisiken bestehen beispielsweise in einer sich verschlechternden konjunkturellen Entwicklung, Änderungen an den Grundsätzen der Verteilung der Schlüsselzuweisungen und einer Verschlechterung der Haushaltslage des Landes.

### **1.3.3.5 Personalaufwendungen**

Die Personalaufwendungen hat die Stadt Voerde (Niederrhein) für 2020 insgesamt mit rund 19,3 Mio. Euro veranschlagt. Sie liegen damit unter dem Ansatz des Jahres 2019 in Höhe von 19,4 Mio. Euro, jedoch um rund 800.000 Euro über dem voraussichtlichen Ergebnis in diesem Jahr. Die mittelfristige Fortschreibung ab 2021 erfolgt insgesamt mit Steigerungssätzen unterhalb der Orientierungsdaten. Nach Aussage der Stadt hat sie als Grundlage der Planung für 2020 erstmals einen modifizierten Ansatz zur Ermittlung der zu erwartenden Personalaufwendungen umgesetzt. Dieser basiert, anders als in der bisherigen Herangehensweise, auf den laufenden IST-Aufwendungen. Dadurch berücksichtigt die Stadt in ihrer Planung auch Einflussfaktoren wie unterjährige Fluktuation, Langzeiterkrankungen, unerwartete Elternzeiten und sonstige Gründe, die dazu führen, dass geplante Stellen nicht besetzt sind und somit auch kein Aufwand anfällt.

Auf die so gewonnene Berechnungsbasis werden die bekannten Veränderungen (Tarifänderungen, Änderungen im Stellenplan) aufgeschlagen. Der gewählte Ansatz bedingt folgerichtig ein tendenzielles Risiko, dass vermehrt überplanmäßige Mittelanforderungen notwendig werden können, sollten die angenommenen Effekte nicht im erwarteten, normalen Umfang eintreten.

Die personalwirtschaftlichen Maßnahmen des Haushaltssicherungskonzeptes, welche zur Begrenzung des Personaletats eine Stellenvakanz von jährlich einer Stelle und die Ausschöpfung aller Einsparungs- und Optimierungsmöglichkeiten (wie z.B. langfristige Stellenvakanzen, Verlängerung von Beurlaubungen, Abbau von Über- und Bereitschaftsstunden, Stellenabbau sowie organisatorische Umstrukturierungen) ausweisen, hat die Stadt bei der Berechnung der Personalkosten berücksichtigt.

Neben dem bereits durch die Stadt selbst eingeschätzten Risiko sieht die gpaNRW in der Planung der Personalaufwendungen kein weiteres zusätzliches Risiko.

### **1.3.3.6 Steuerbeteiligungen**

Die Planwerte der Stadt Voerde (Niederrhein) stimmen mit der Berechnungsmethode des § 6 Gemeindefinanzreformgesetz überein. Aufgrund des Solidarpakts II wurden die Kosten der deutschen Einheit in der Vergangenheit unter anderem durch einen von den Kommunen zu leistenden Zuschlag zur Gewerbesteuerumlage finanziert. Zum 31. Dezember 2019 ist diese Regelung ausgelaufen. Die Stadt Voerde (Niederrhein) berücksichtigt diesen Zuschlag in ihren Planungen ab 2020 nicht mehr. Die Abrechnung von Einheitslasten berücksichtigt die Stadt in Form von geschätzten Rückstellungsbuchungen im jeweiligen Entstehungsjahr.

Ein zusätzliches Risiko geht die Stadt bei der Planung der Steuerbeteiligungen nicht ein.

### 1.3.3.7 Übrige Erträge und Aufwendungen

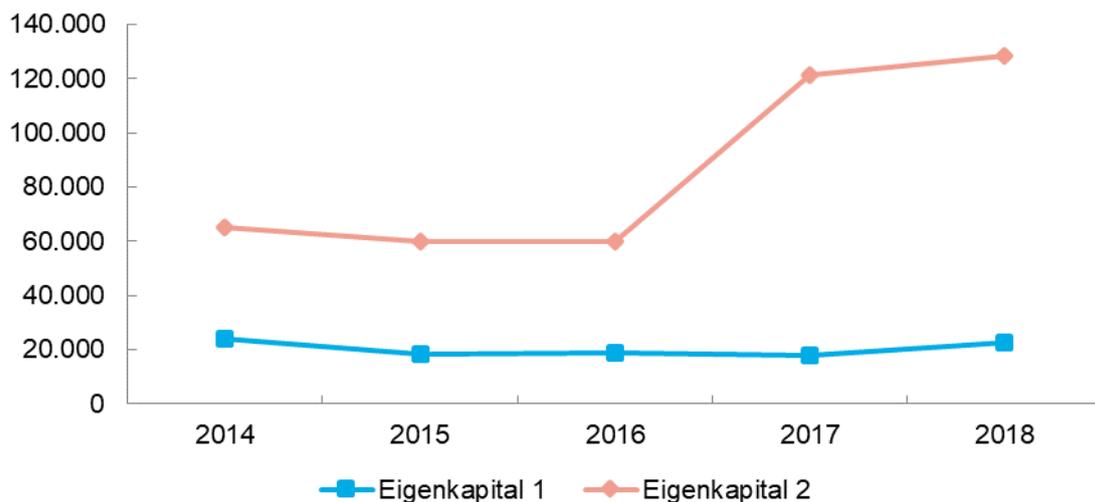
Bei den übrigen Erträgen und Aufwendungen haben sich bei der Analyse keine berichtsrelevanten Aspekte ergeben.

### 1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Voerde (Niederrhein) weist zum 31. Dezember 2018 Eigenkapital von rund 23 Mio. Euro aus und verfügt damit über eine interkommunal unterdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Das Eigenkapital steigt Ende 2019 voraussichtlich auf rund 26 Mio. Euro und soll bis zum Ende der mittelfristigen Planung um weitere rund 2,2 Mio. Euro steigen.

*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 Voerde (Niederrhein) in Tausend Euro 2014 bis 2018**



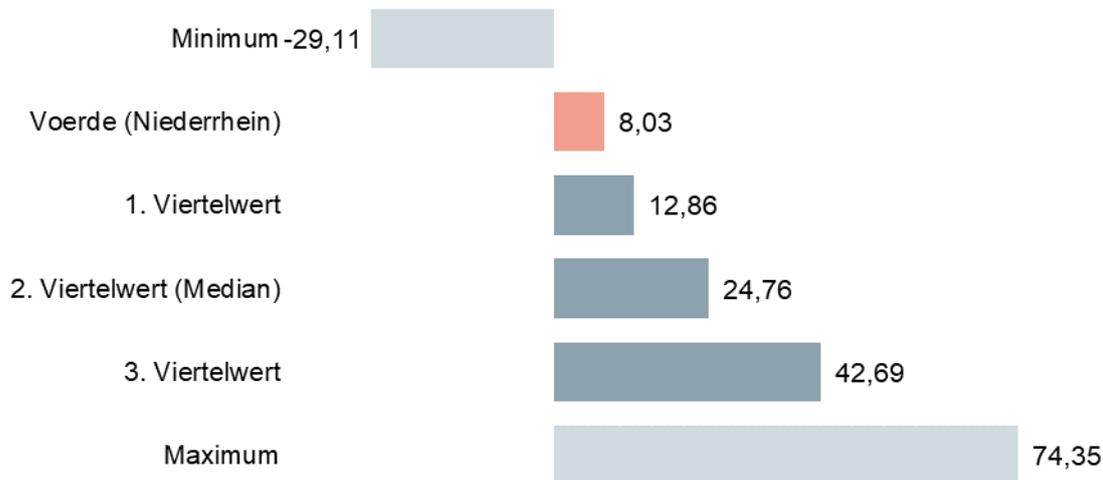
Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

Das Eigenkapital der **Stadt Voerde (Niederrhein)** entwickelt sich im Eckjahresvergleich (2014 bis 2018) rückläufig und nimmt um insgesamt rund 1,3 Mio. Euro ab (Eigenkapital 1). Der 2017 dargestellte Anstieg beim Eigenkapital 2 (einschließlich Sonderposten aus Zuwendungen und Beiträgen) beruht auf die Wiedereingliederung des Sondervermögens „Kommunalbetrieb Voerde (Niederrhein) (KBV)“ in den Kernhaushalt. Gegenüber dem in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Wert von rund 55 Mio. Euro hat die Stadt ihr Eigenkapital auf rund 23 Mio. Euro zum 31. Dezember 2018 verringert. Dieser Betrag entfällt komplett auf die allgemeine Rücklage. 2019 kann die Stadt erstmals wieder der Ausgleichsrücklage einen Betrag von 1,3 Mio. Euro zuführen.

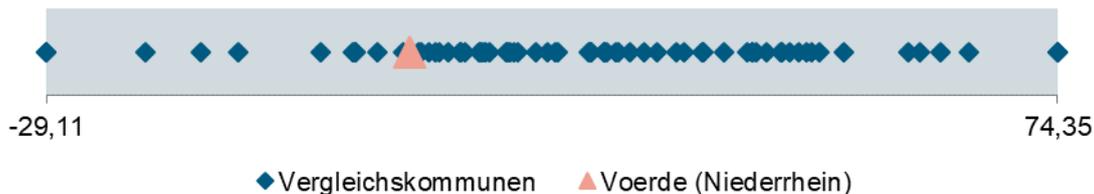
Die Stadt plant mittelfristig ab 2021 ausschließlich Jahresüberschüsse und dadurch eine sukzessive Verbesserung ihrer Eigenkapitalausstattung. Diese soll ab 2020 bis Ende 2023 insgesamt um weitere rund 2,2 Mio. Euro ansteigen.

Aktuell stellt sich Eigenkapitalausstattung unter den Vergleichsstädten wie folgt dar:

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



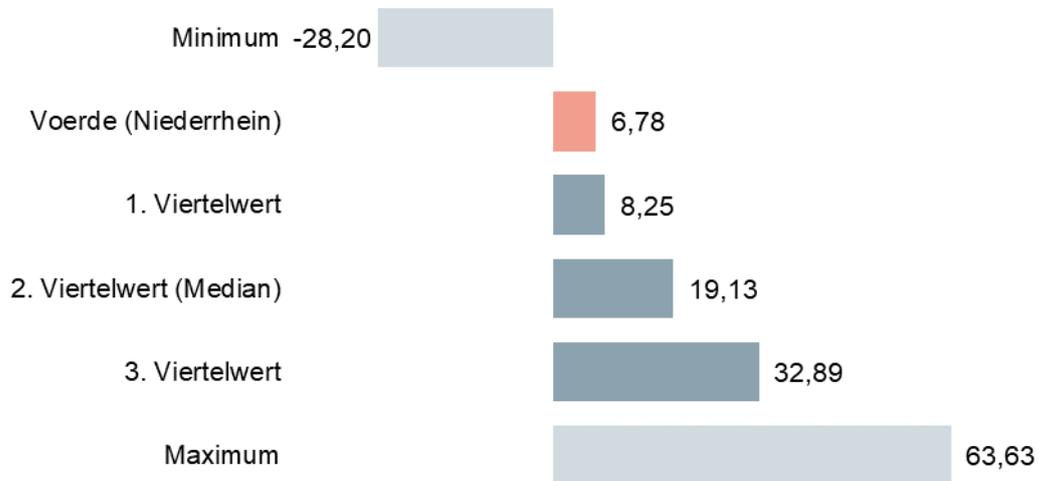
In den interkommunalen Vergleich sind 68 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Voerde (Niederrhein) erzielt im Vergleichsjahr eine Eigenkapitalquote 1, die mit acht Prozent unterhalb des ersten Viertelwertes liegt. Unter Berücksichtigung der Sonderposten (Eigenkapitalquote 2) weisen mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen ein höheres Eigenkapital aus.

Die Stadt verfügt über eine vergleichsweise schlechte Eigenkapitalausstattung. Die gpaNRW hat im Berichtsteil Jahresergebnisse und Rücklagen die weitere Entwicklung auf Basis der geplanten Jahresergebnisse beschrieben. Ziel der Stadt muss es sein, langfristig ein hohes Eigenkapital ausweisen zu können. Durch das Vorhalten einer Ausgleichsrücklage versetzt sich die Stadt in die Lage, über deren Inanspruchnahme den Haushaltsausgleich auch in defizitären Jahren fiktiv sicherzustellen.

### Gesamteigenkapitalquote 1 in Prozent 2016<sup>3</sup>



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen.

Auch die Gesamteigenkapitalquote 1 stellt sich für 2016 positiv dar, liegt jedoch mit 6,8 Prozent ebenfalls unter dem ersten Viertelwert. Auch hier erreichen demnach mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen ein höheres Eigenkapital.

### Gesamteigenkapitalquote 1 in Prozent 2018

Voerde (Niederrhein)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
./.	-4,12	17,75	32,45	42,40	62,23	15

<sup>3</sup> Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat letztmalig 2016 einen Gesamtabschluss aufgestellt. Die Vergleiche zu den Gesamtabschlüssen beziehen sich jedoch auf das Jahr 2018. Für die Stadt Voerde (Niederrhein) werden deshalb Vergleiche für 2016 grafisch dargestellt. Zudem erfolgt im Folgenden informativ jeweils auch eine Darstellung der Vergleiche 2018. Hier allerdings ohne Werte für die Stadt Voerde (Niederrhein).

### 1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die Schulden der Stadt Voerde (Niederrhein) sind bezogen auf den Konzern Kommune im interkommunalen Vergleich durchschnittlich. Dringend erforderliche Investitionen in das Anlagevermögen sind kurz- bis mittelfristig nicht zu erwarten.
- Die von der Stadt Voerde (Niederrhein) mittelfristig geplanten Investitionen tragen dazu bei, das dauerhaft benötigte Anlagevermögen langfristig zu erhalten.

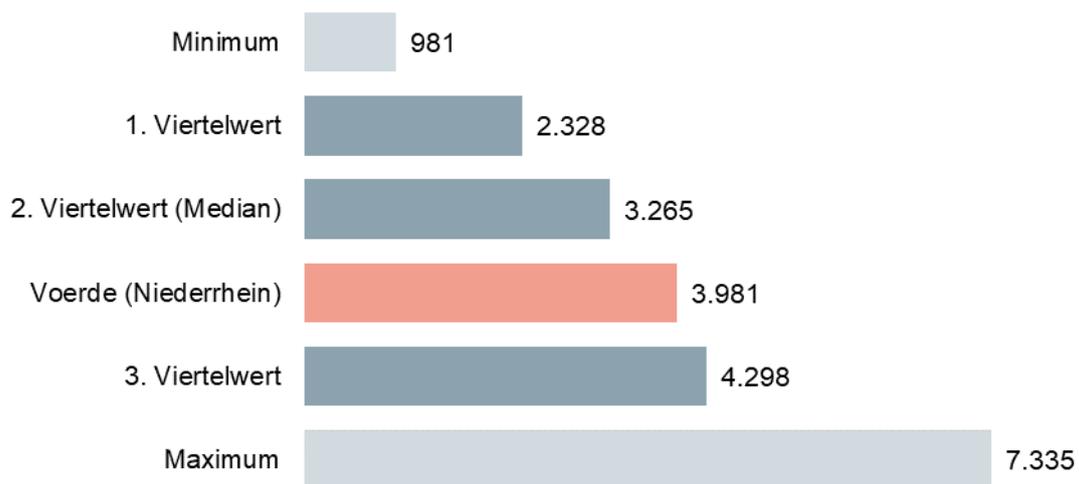
*Schulden und hohe Reinvestitionsbedarfe begrenzen aktuelle und zukünftige Gestaltungsmöglichkeiten und können dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit widersprechen. Je niedriger sie ausfallen, desto größer sind die Handlungsspielräume der Haushaltswirtschaft einer Kommune.*

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

#### Schulden Stadt Voerde (Niederrhein) in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Schulden</b>	<b>133.003</b>	<b>141.628</b>	<b>140.928</b>	<b>147.809</b>	<b>144.378</b>
davon Verbindlichkeiten	90.132	97.165	95.062	96.887	91.525
davon Rückstellungen	42.871	44.463	45.866	49.462	51.623
davon Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	0	0	1.460	1.229

#### Schulden je Einwohner in Euro 2018



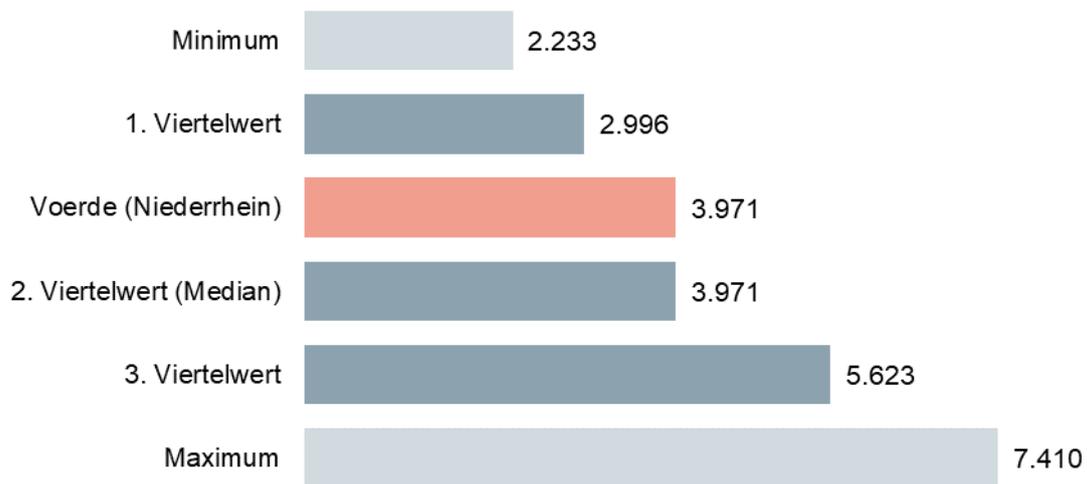
Der interkommunale Vergleich enthält Werte von 68 Kommunen.

2019 belaufen sich die Schulden je Einwohner auf 3.883 Euro. Die Kreditverbindlichkeiten hat die Stadt in diesem Jahr reduziert.

### Gesamtschulden Stadt Voerde (Niederrhein) in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Gesamtschulden</b>	<b>141.704</b>	<b>144.847</b>	<b>145.629</b>	<b>147.809</b>	<b>144.378</b>
davon Gesamtverbindlichkeiten	96.582	98.193	97.417	96.887	91.525
davon Rückstellungen	43.966	45.442	46.820	49.462	51.623
davon Sonderposten für den Gebührenaussgleich	1.157	1.212	1.392	1.460	1.229

### Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2016



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen.

Die Verbindlichkeiten der Stadt Voerde (Niederrhein) (Konzern) entwickeln sich im Eckjahresvergleich (2014 bis 2018) nach einem zwischenzeitlichen Anstieg rückläufig. Dagegen verzeichnet die Stadt bei den Rückstellungen einen deutlichen Anstieg. Während die Gesamtverbindlichkeiten in diesem Zeitraum um rund fünf Mio. Euro bzw. rund 5,2 Prozent abnehmen, beläuft sich der Anstieg bei den Rückstellungen auf 17,4 Prozent. Ursächlich hierfür sind in erster Linie Anstiege bei den Pensionsrückstellungen in diesem Zeitraum um rund 3,6 Mio. Euro, sowie bei den sonstigen Rückstellungen um rund 3,3 Mio. Euro (hier insbesondere Gewerbesteuerückstellungen aufgrund anhängiger Rechtsbehelfsverfahren). Weitere Hinweise hierzu finden sich im Berichtsabschnitt Rückstellungen. Die Sonderposten für den Gebührenaussgleich spielen in Voerde (Niederrhein) mit rund 1,2 Mio. Euro zum 31. Dezember 2018 lediglich eine untergeordnete Rolle. Insgesamt weist die Stadt Voerde (Niederrhein) vergleichsweise durchschnittliche Gesamtschulden je Einwohner aus.

### Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2018

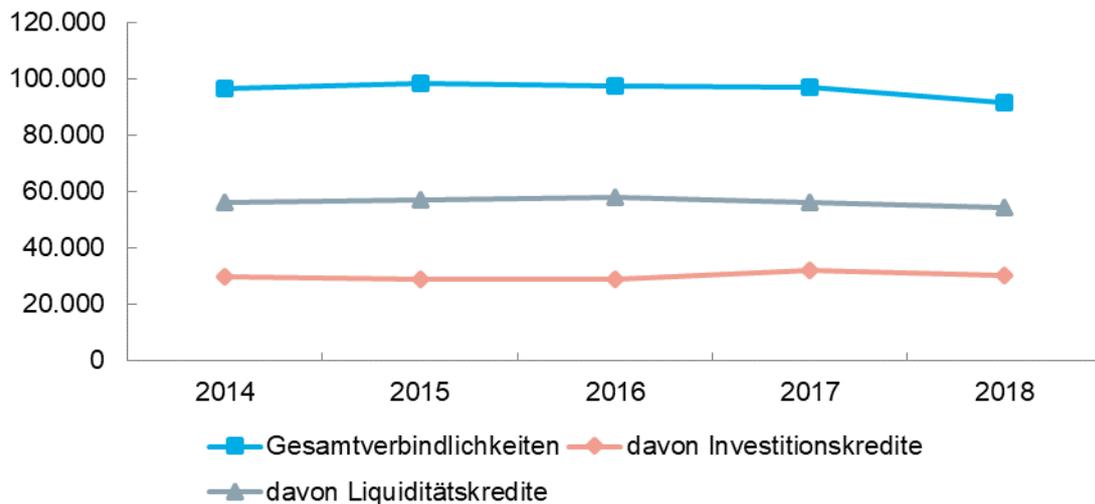
Voerde (Niederrhein)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
./.	2.286	3.082	3.588	5.956	7.380	15

### 1.3.5.1 Verbindlichkeiten

#### Verbindlichkeiten Stadt Voerde (Niederrhein) in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Gesamtverbindlichkeiten (Konzern)	96.582	98.193	97.417	96.887	91.525
davon Investitionskredite	29.679	28.829	28.616	31.954	30.145
davon Liquiditätskredite	55.914	57.158	58.010	56.129	54.097
<b>Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes der Stadt Voerde (Niederrhein)</b>					
Verbindlichkeiten	90.132	97.165	95.062	96.887	91.525
davon Investitionskredite	29.679	28.829	28.616	31.954	30.145
davon Liquiditätskredite	52.162	57.109	57.103	56.129	54.097

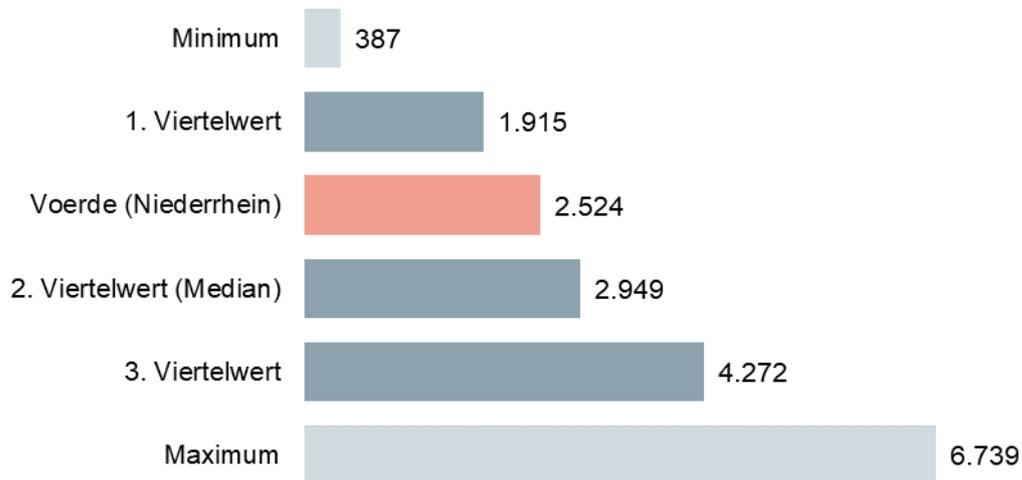
#### Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Voerde (Niederrhein) in Tausend Euro 2014 bis 2018



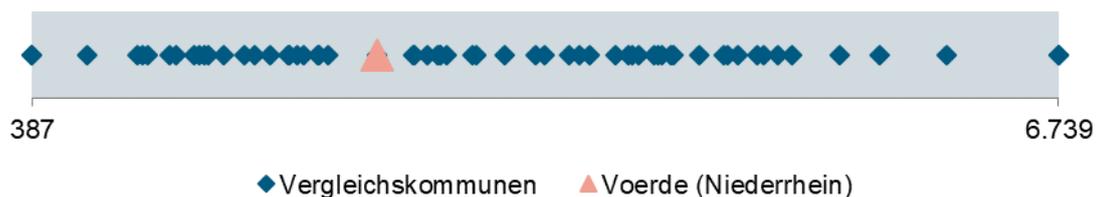
Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2014 bis 2016 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der Stadt Voerde (Niederrhein) verwendet. Für die Jahre 2017 und 2018 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes in den Vergleich einbezogen. Diese hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen

Kommunen nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

### Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 59 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Voerde (Niederrhein) (Konzern) belaufen sich 2018 auf 2.524 Euro je Einwohner. Bei 59 Vergleichskommunen liegt Voerde (Niederrhein) mit diesem Wert unter dem Median. Mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen weisen demnach höhere Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner aus. Die Verbindlichkeiten entfallen komplett auf den Kernhaushalt der Stadt.

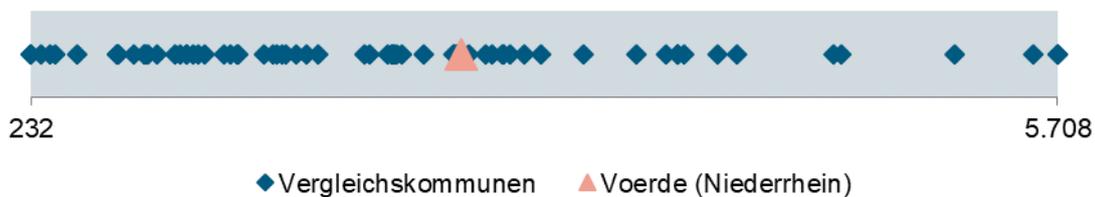
Die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung haben sich nach einem zwischenzeitlichen Anstieg bis 2018 rückläufig entwickelt. Die Stadt Voerde (Niederrhein) geht auch künftig von einem weiter sinkenden Bestand an Krediten zur Liquiditätssicherung aus. Basierend auf den Planungen bis 2023 werden sich diese voraussichtlich auf insgesamt noch rund 40,7 Mio. Euro Ende 2023 verringern. Im betrachteten Zeitraum hat die Stadt im rechtlich zulässigen Umfang vermehrt Zinsvereinbarungen über eine mehrjährige Laufzeit getroffen. Bei den Verbindlichkeiten für Investitionen zeigt sich im Kernhaushalt der Stadt eine nahezu konstante Entwicklung. Von 2014 bis 2018 sind diese um lediglich rund 500.000 Euro angestiegen.

2018 belaufen sich die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts der Stadt Voerde (Niederrhein) auf rund 92 Mio. Euro. Einwohnerbezogen positioniert sich die Stadt mit diesem Wert im interkommunalen Vergleich wie folgt:

### Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2018

Voerde (Niederrhein)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum
2.524	232	1.090	2.088	2.751	5.708

In den interkommunalen Vergleich sind 68 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2019 belaufen sich die Verbindlichkeiten je Einwohner auf 2.371 Euro.

### 1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

#### Salden der Finanzrechnung Stadt Voerde (Niederrhein) in Tausend Euro 2019 bis 2023

Grundzahlen	2019*	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	5.251	1.782	4.387	4.969	5.163
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-1.893	-10.282	-5.489	-2.096	-950
<b>= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag</b>	<b>3.359</b>	<b>-8.500</b>	<b>-1.102</b>	<b>2.873</b>	<b>4.214</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-8.482	7.323	2.692	-547	-1.690
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	<b>-5.123</b>	<b>-1.177</b>	<b>1.590</b>	<b>2.326</b>	<b>2.524</b>

\*Entwurf Jahresabschluss

Die Stadt Voerde (Niederrhein) erreicht 2019 und plant bis 2023 ausschließlich positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Diese Mittel kann die Stadt zur anteiligen Finanzierung ihrer Investitionstätigkeit einsetzen. 2020 und 2021 ist zur Finanzierung von Investitionen jedoch weiterhin die Aufnahme von Fremdkapital erforderlich. Ab 2022 weist die Stadt einen Finanzmittelüberschuss aus. Die Stadt verfügt hierdurch über freie Mittel zur Senkung bestehender Verbindlichkeiten. Insgesamt wird der Handlungsspielraum für zukünftige Generationen im Betrachtungszeitraum jedoch nicht verringert. In der Ergebnisplanung hat die gpaNRW keine wesentlichen zusätzlichen Risiken festgestellt. Wenn die Ergebnisrechnung annähernd so verläuft wie geplant, wird es auch in der Finanzrechnung zu keinen großen Abweichungen kommen. Hier-von ausgenommen sind die im Bericht dargestellten Risiken, wie etwa die Zahlungsverpflichtungen für künftig entstehende Pensionszahlungen.

### 1.3.5.3 Rückstellungen

#### Rückstellungen Stadt Voerde (Niederrhein) in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Pensionsrückstellungen	37.225	38.275	39.274	39.416	40.792
Rückstellungen für Deponien und Altlasten	72	46	0	40	440
Instandhaltungsrückstellungen	0	0	0	476	431
Sonstige Rückstellungen	5.575	6.142	6.592	9.530	9.961
<b>Summe der Rückstellungen</b>	<b>42.871</b>	<b>44.463</b>	<b>45.866</b>	<b>49.462</b>	<b>51.623</b>

Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat für die zukünftigen Pensionslasten Rückstellungen gebildet. Unter den Wertpapieren des Anlagevermögens bilanziert die Stadt zum 31. Dezember 2018 unter anderem das Fondsvermögen des Versorgungsfonds der Westfälisch-Lippischen Versorgungskasse. Die erworbenen Anteile haben Ende 2018 einen Wert von rund 1,1 Mio. Euro. Weitere Finanzanlagen zur Sicherung der zukünftigen Zahlungsverpflichtungen an ihre Versorgungsempfänger sowie zur Begrenzung zukünftiger Pensionslasten hat die Stadt nicht erworben.

Die Pensionsrückstellungen werden bei entstehenden Pensionszahlungen hauptsächlich die Aufwandsseite über die Inanspruchnahme kompensieren. Die Zahlungsverpflichtungen werden die zukünftige Selbstfinanzierungskraft der Stadt belasten und gegebenenfalls Kreditmittel zur Finanzierung erfordern. Dies stellt ein Haushaltsrisiko dar.

Der Anstieg bei den sonstigen Rückstellungen 2017 beruht zum einen auf der Wiedereingliederung des Vermögens des Sondervermögens „Kommunalbetrieb Voerde (KBV)“ in den Kernhaushalt zum 01. Januar 2017. Im Zuge der Wiedereingliederung hat die Stadt den sonstigen Rückstellungen einen Betrag von rund 920.000 Euro zugeführt. Zum anderen ergibt sich der Anstieg hauptsächlich aufgrund einer Erhöhung der Gewerbesteuerückstellungen, insbesondere bedingt durch anhängige Rechtsbehelfsverfahren, um rund 1,8 Mio. Euro.

Im Betrachtungszeitraum seit 2014 haben sich die Rückstellungen insgesamt steigend entwickelt. Die erfolgten Zuführungen zu Pensionsrückstellungen belasten den Haushalt der Stadt Voerde (Niederrhein) im Durchschnitt mit jährlich rund 890.000 Euro.

### 1.3.5.4 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.

### Anlagenabnutzungsgrade in Prozent

Vermögensgegenstand	Durchschnittliche GND Voerde (Niederrhein)	Durchschnittliche RND Voerde (Niederrhein) 31.12.2018	Anlagenabnutzungsgrad	Restbuchwert in Tausend Euro zum 31.12.2018 (Anlagenbuchhaltung)
Schulgebäude	67	31	53,73	33.613
Straßen	49	26	46,94	46.612
Abwasserkanäle	71	37	47,89	31.718

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

Die Anlagenabnutzungsgrade der Schulgebäude erreichen in der **Stadt Voerde (Niederrhein)** gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer mehr als die Hälfte der durchschnittlichen Gesamtnutzungsdauer. Lediglich rund 253.000 Euro der Restbuchwerte zum 31. Dezember 2018 werden jedoch nach Ablauf von zehn Jahren vollständig abgenutzt sein. Nach Ablauf von 20 Jahren erhöht sich dieser Wert auf rund 1,1 Mio. Euro. Dies entspricht einem Anteil von 3,4 Prozent. Insgesamt weisen die Schulgebäude der Stadt Voerde (Niederrhein) eine gute Altersstruktur auf. Ein hoher Investitionsbedarf, neben den bereits geplanten Maßnahmen, ist hier kurz- bis mittelfristig nicht zu erwarten.

Die Anlagenabnutzung bei den Straßen erreicht in Voerde (Niederrhein) gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer rund 47 Prozent der Gesamtnutzungsdauer. In einem Umfang von einer Mio. Euro werden Vermögenswerte im Bereich der Straßen in den nächsten zehn Jahren abgeschrieben sein. Bis zum Ablauf von 25 Jahren erhöht sich dieser Wert auf rund 10,1 Mio. Euro. Dies entspricht einem Anteil am Gesamtrestwert der Straßen von rund 22 Prozent. Der Großteil des Straßenvermögens wird somit erst im Zeitraum ab 25 Jahren vollständig abgenutzt sein. Kurz- und mittelfristig erforderliche erhebliche Investitionen sind daher nicht abzusehen.

Bei den Abwasserkanälen liegt die Anlagenabnutzung gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer bei rund 48 Prozent. Hier entfallen mit rund 5,8 Mio. Euro 18 Prozent auf Abwasserkanäle, deren Vermögenswerte in den nächsten 25 Jahren abgeschrieben sein werden. Abnutzungen von rund 1,5 Mio. Euro fallen in den nächsten zehn Jahren an. Mit 24,4 Mio. Euro werden rund 77 Prozent des Kanalvermögens im Zeitraum ab 25 Jahren vollständig abgenutzt sein. Auch hier ist ein hoher Investitionsbedarf kurz- bis mittelfristig nicht zu erwarten.

Die Investitionsquote 2018 insgesamt beträgt in der Stadt Voerde (Niederrhein) 104 Prozent. Die Summe der Investitionen übersteigt somit den Werteverzehr in diesem Jahr. Dies gilt jedoch nicht für alle Jahre der Betrachtung. So erreicht die Stadt 2014 und 2016 Investitionsquoten von

lediglich rund 36 und 58 Prozent. Die Investitionsquoten 2015 und 2017 bleiben an dieser Stelle aufgrund von Ausleihungen an den Kommunalbetrieb Voerde und dessen Wiedereingliederung in den Kernhaushalt unberücksichtigt.

Werterhaltende Investitionen sollten das Ziel sein. Temporär kann es jedoch gerechtfertigt sein, nicht vollumfänglich in den Werterhalt zu reinvestieren. Dies zum Beispiel wegen Haushaltskonsolidierung oder Rückbau von Infrastruktur aus Gründen der demografischen Entwicklung.

Die Stadt Voerde (Niederrhein) plant 2019 bis 2023 Baumaßnahmen mit einem Volumen von rund 65 Mio. Euro. Hiervon entfallen rund 21 Mio. Euro auf bauliche Maßnahmen an der Gesamtschule sowie 17 Mio. Euro auf Maßnahmen an den Verkehrsflächen und -anlagen. Darüber hinaus plant die Stadt diverse Maßnahmen insbesondere an Schulgebäuden, Kindertageseinrichtungen, Sportanlagen und den Abwasseranlagen.

Insgesamt belaufen sich die Investitionen der Stadt im gleichen Zeitraum auf rund 83 Mio. Euro. Damit liegen sie deutlich über dem in diesem Zeitraum zu erwartenden Werteverzehr und sind geeignet, das dauerhaft benötigte Anlagevermögen langfristig zu erhalten.

## 1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Voerde (Niederrhein) 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 Voerde (Niederrhein) hält die Frist für die Anzeige der Haushaltssatzung nicht immer ein. Den Jahresabschluss 2018 konnte die Stadt in der gesetzlichen Frist feststellen. Dies gilt jedoch nicht für die Auf- und Feststellung des Entwurfs des Gesamtabschlusses 2016.
- Der Stadt Voerde (Niederrhein) liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Der Verwaltungsführung und den politischen Gremien wird auch unterjährig regelmäßig über die finanzielle Situation berichtet.

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

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

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

Der Rat der **Stadt Voerde (Niederrhein)** hat den Haushalt 2020 am 31. März 2020 beschlossen. Der Bürgermeister konnte die Haushaltssatzung somit nicht fristgerecht beim Landrat des Kreises Wesel anzeigen. Im Haushaltsplan 2020 weist die Stadt entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben das Jahresergebnis des Vorjahres aus. Die Jahresabschlüsse 2018 und 2019 hat der Rat der Stadt jeweils im Dezember des Folgejahres festgestellt. Die Frist nach § 96 Absatz 1 GO NRW kann die Stadt somit einhalten. Die Gemeindeordnung sieht vor, den Jahresabschluss bis spätestens 31. Dezember des Folgejahres festzustellen.

Aufgrund der Wiedereingliederung des „Kommunalbetriebs Voerde (KBV)“ in den Kernhaushalt zum 01. Januar 2017 hat die Stadt Voerde (Niederrhein) letztmalig für 2016 einen Gesamtabschluss aufgestellt. Den Entwurf des Gesamtabschlusses 2016 hat die Stadt allerdings erst im Februar 2018 aufgestellt. Die Feststellung durch den Rat erfolgte im Juli 2018. Die Gemeindeordnung sieht vor, den Gesamtabschluss bis zum 30. September des Folgejahres aufzustellen und bis zum 31. Dezember des Folgejahres festzustellen.

Der Bürgermeister, der Verwaltungsvorstand und der Kämmerer sind über die Haushaltssituation der Stadt regelmäßig informiert. Die Stadt Voerde (Niederrhein) verfügt über ein umfangreiches Finanzcontrolling und Finanzberichtswesen. Aktuelle Informationen zur Haushaltssituation stehen grundsätzlich jederzeit zur Verfügung bzw. können bedarfsgerecht ausgewertet werden. Ein Controllingbericht wird halbjährlich erstellt. Darüber hinaus werden zu verschiedenen Produkten mit besonderem Steuerungsbedarf (z.B. Hilfe zur Erziehung, Soziale Leistungen, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz) weitere ad-hoc-Analysen durchgeführt. Die Liquiditätssituation wird permanent beobachtet und hierüber wöchentlich dem Kämmerer berichtet.

Der Controllingbericht wird zentral im Fachdienst "Stabsstelle Zentrales Controlling" erstellt. Darüber hinaus überwacht auch der Fachdienst „Haushalt und Steuern“ die Haushaltsbewirtschaftung. Der Controllingbericht sowie die ergänzenden Auswertungen sind in der Hauptsache ergebnisorientiert, d.h. es werden die Erträge und Aufwendungen sowie sonstige relevante Kennzahlen (z.B. Fallzahlen) betrachtet. Bezüglich der Investitionsmaßnahmen wird monatlich ein Investitionsbericht erzeugt, der die Ein- und Auszahlungen der geplanten Maßnahmen im Vergleich zum Ansatz im Haushaltsplan darstellt. Daraus abgeleitet wird ein Bericht zum Stand der Investitionskredite mit Blick auf die bestehenden Kreditermächtigungen. Die Berichterstattung über die HSK-Maßnahmen ist Bestandteil des halbjährlichen Berichts an den Kreis Wesel als Aufsichtsbehörde. Eine aktuelle Prognose zum Ende des Planungszeitraums unter Berücksichtigung aktueller Entwicklungen ist Bestandteil des Controllingberichtes. Die jeweils aktuellen Informationen zu eventuell bestehenden Mehr- oder Minderbedarfen werden regelmäßig auch unterjährig zur Entscheidungsunterstützung genutzt.

Zusammenfassend ist positiv festzustellen, dass die Stadt Voerde (Niederrhein) über ein auf ihre Größe bezogenes und auf die einzelnen Aufgabenfelder zugeschnittenes Berichtswesen und internes Finanzcontrolling verfügt. Die Finanzberichte dienen den politischen Gremien und

der Verwaltungsführung unter anderem bei der Haushaltsaufstellung für das Folgejahr als Informationsquelle. Zudem werden sie unterjährig zur Steuerung genutzt.

## 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat in den vergangenen Jahren deutliche Konsolidierungserfolge erzielt. Die Haushaltssituation hat sich jedoch zudem in hohem Umfang durch nur wenig steuerbare Erträge und Aufwendungen verbessert.

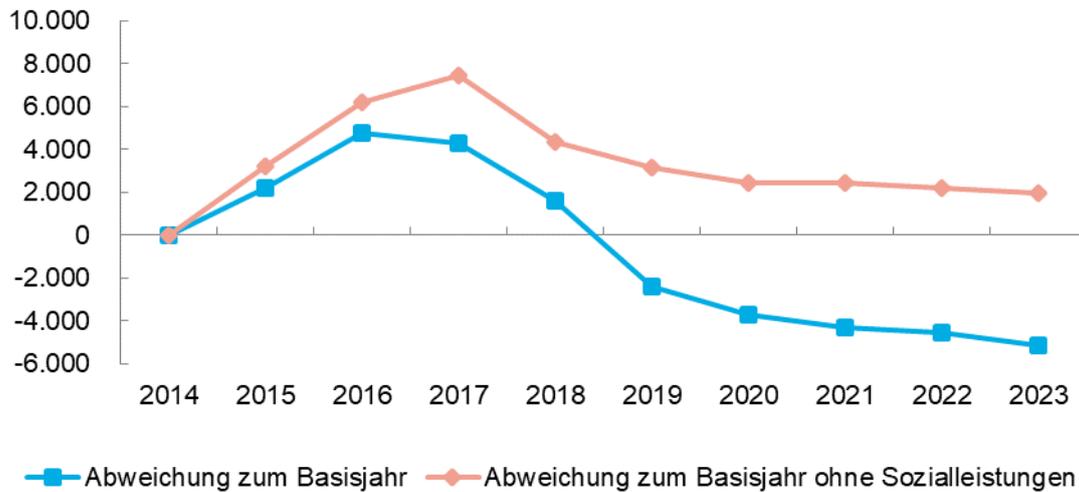
*Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. 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 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 2014 entwickeln. Die Tabellen 10 und 11 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

### Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Voerde (Niederrhein) in Tausend Euro 2014 bis 2023



2014 bis 2018 Ist-Ergebnisse, ab 2019 Planwerte

Die Trendkurve der bereinigten Jahresergebnisse nimmt im Hinblick auf die Ist-Ergebnisse einen positiven Verlauf. Zwar entwickeln sich die bereinigten Ergebnisse nach einer deutlichen Steigerung bis 2016 ab 2017 wieder zurück. Allerdings verbessert sich das bereinigte Ergebnis im Eckjahresvergleich (2014 bis 2018) um rund 1,6 Mio. Euro. Auch die Ist-Ergebnisse entwickeln sich im gleichen Zeitraum positiv. Dies jedoch in einem deutlich größeren Umfang. 2018 ist das Jahresergebnis rund 11,3 Mio. Euro besser als vier Jahre zuvor. Die positive Ergebnisentwicklung basiert damit wesentlich auf der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich.

Daneben verzeichnet die Stadt Voerde (Niederrhein) Konsolidierungserfolge bei den nicht bereinigten Haushaltspositionen. Der Stadt ist es seit 2014 gelungen, die Erträge in diesen Bereichen um rund 19,4 Mio. Euro bzw. rund 81,7 Prozent zu steigern. Den größten Anteil daran haben

- Grundsteuern A und B sowie sonstige Gemeindesteuern (rund 3,1 Mio. Euro),
- Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte (rund 11,4 Mio. Euro),
- Kostenerstattungen und Kostenumlagen (rund 2,9 Mio. Euro).

Die Aufwendungen haben im gleichen Zeitraum weniger stark zugenommen (um rund 17,8 Mio. Euro). Die Steigerungsrate von 33,6 Prozent ist allerdings deutlich geringer als bei den Erträgen. Belastend wirken hier insbesondere

- die Transferaufwendungen (rund 1,9 Mio. Euro),
- die Personal- und Versorgungsaufwendungen (rund 6,7 Mio. Euro) sowie
- die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (rund 9,9 Mio. Euro).

Sowohl bei den Erträgen als auch bei den Aufwendungen sind die Veränderungen in hohem Umfang auf die Wiedereingliederung des „Kommunalbetriebs Voerde (KBV)“ in den Kernhaushalt zurückzuführen.

Von 2018 auf 2019 gehen die bereinigten Jahresergebnisse deutlich zurück. Hier zeigt sich der Übergang von den Ist- zu den Planwerten. In den vergangenen Jahren sind die Jahresergebnisse meist besser als ursprünglich geplant ausgefallen. Auch 2019 wird besser als erwartet abschließen. Der Rückgang der bereinigten Jahresergebnisse ist daher Ausdruck einer vorsichtigen Planung der Stadt.

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ ist das bereinigte Jahresergebnis 2018 rund 18,1 Mio. Euro weniger negativ. Die zusätzlich herausgerechneten Positionen haben daran einen unterschiedlich großen Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: 2,2 Mio. Euro
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 15,9 Mio. Euro

Ohne Berücksichtigung der „Sozialleistungen“ verbessert sich das bereinigte Jahresergebnis von 2014 bis 2018 um rund 4,3 Mio. Euro. Ab 2019 sinkt auch die Trendkurve ohne Sozialleistungen kontinuierlich. Dies jedoch weniger stark als mit Sozialleistungen. 2023 liegt das bereinigte Jahresergebnis immer noch um rund 1,9 Mio. Euro über dem bereinigten Ergebnis 2014. Konsolidierungserfolge werden somit trotz negativer Entwicklungen bei anderen Haushaltspositionen in der kommunalen Haushaltssteuerung deutlich sichtbar.

#### **1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern**

- Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat die Hebesätze der Realsteuern in der Vergangenheit deutlich angehoben. Diese Steigerungen haben einen erheblichen Teil zur Haushaltskonsolidierung beigetragen.

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

Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW. Steuererhöhungen können in Einzelfällen angemessen sein und auch der Finanzierung von individuellen Standards dienen, wenn diese trotz Konsolidierungsbedarf weiter aufrechterhalten werden sollen. Ziel einer Kommune muss immer der ausgeglichene Haushalt gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW sein.

2015 und 2016 hat die Stadt Voerde (Niederrhein) den Hebesatz der Grundsteuer B schrittweise von 460 Punkte auf 690 Punkte erhöht. Den Hebesatz für die Gewerbesteuer hat sie zuletzt 2017 um zehn Punkte auf 470 Punkte angehoben. Der Haushaltsplan 2020 sieht für 2020 gegenüber 2018 und 2019 unveränderte Hebesätze vor.

Im Vergleich positioniert sich die Stadt Voerde (Niederrhein) mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

### Realsteuerhebesätze 2019 im Vergleich

	Voerde (Niederrhein)	Kreisangehörige Kommunen mit 25.000 bis unter 60.000 Einwohnern	Kommunen im Kreis Wesel	Kommunen im Regierungs- bezirk Düssel- dorf	fiktive Sätze nach dem GFG (2019 und 2020)
Grundsteuer A	300	297	296	253	223
Grundsteuer B	690	548	604	573	443
Gewerbsteuer	470	414	465	435	418

Mit den von ihr festgelegten Hebesätzen liegt die Stadt im obenstehenden Vergleich sowohl über den Durchschnittswerten der kreisangehörigen Kommunen gleicher Größenklasse als auch über den Werten der Kommunen im Kreis Wesel. Die mittelfristige Haushaltsplanung sieht keine weiteren Erhöhungen der Realsteuerhebesätze vor.

#### 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen geregelt. Sie überträgt nicht ausgeschöpfte konsumtive Aufwandsermächtigungen einwohnerbezogen in einem unterdurchschnittlichen Umfang in Folgejahre.

##### → **Feststellung**

Die Stadt Voerde (Niederrhein) nimmt die investiven Planansätze regelmäßig nur zu geringen Anteilen in Anspruch. Sie überträgt investive Auszahlungsermächtigungen in einem vergleichsweise hohen Umfang. Der Haushalt bietet somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.

*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 Voerde (Niederrhein) 2014 bis 2018**

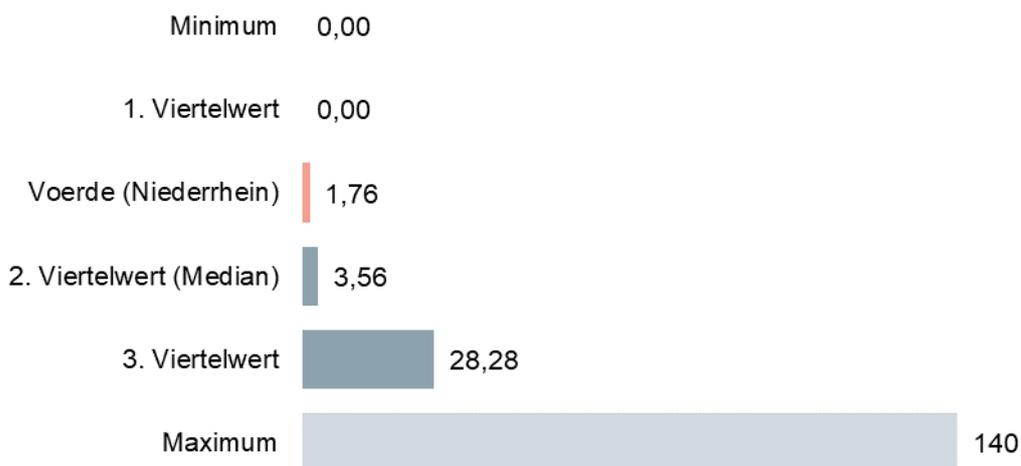
Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	70.737	73.660	79.193	92.233	93.077
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	126	82	166	148	64
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>0,18</b>	<b>0,11</b>	<b>0,21</b>	<b>0,16</b>	<b>0,07</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	70.863	73.741	79.359	92.380	93.141
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>0,18</b>	<b>0,11</b>	<b>0,21</b>	<b>0,16</b>	<b>0,07</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	69.553	73.742	79.465	90.373	91.561
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>98,15</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>97,83</b>	<b>98,30</b>

Die **Stadt Voerde (Niederrhein)** hat ihre Aufwendungen in allen Betrachtungsjahren in nahezu ausreichender Höhe veranschlagt. Dies gilt ebenfalls für ihre Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit.

In den Jahren 2014 bis 2018 hat sie Ermächtigungen von durchschnittlich lediglich rund 117.000 Euro ins Folgejahr übertragen. Die Planansätze hat sie hierdurch um nicht einmal ein Prozent erhöht. Einwohnerbezogen überträgt die Stadt Voerde (Niederrhein) Ermächtigungen im interkommunalen Vergleich in einem unterdurchschnittlichen Umfang.

Im Vergleich „Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) je Einwohner 2018“ positioniert sich die Stadt wie folgt:

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



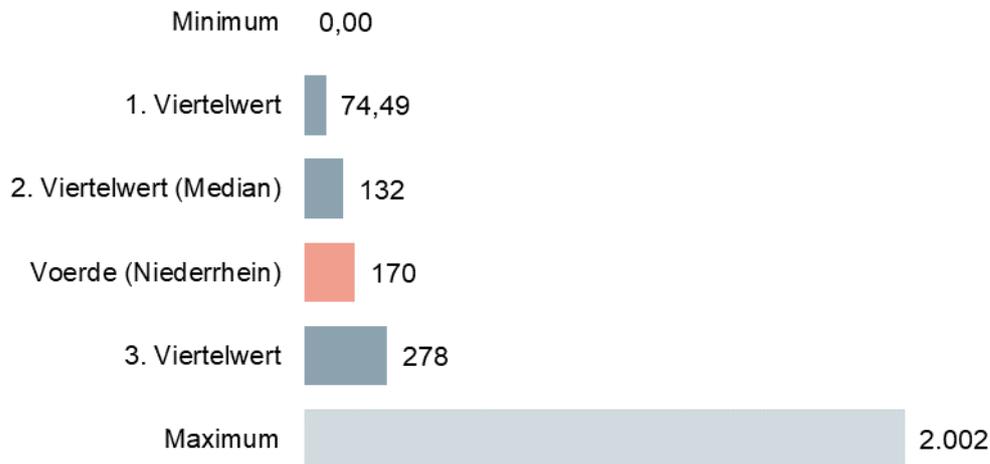
Der Vergleich enthält Werte von 67 mittleren kreisangehörigen Kommunen.

### Investive Auszahlungen Stadt Voerde (Niederrhein) 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	8.464	16.557	8.749	12.273	15.266
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	5.315	6.494	7.900	9.965	6.174
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>62,79</b>	<b>39,22</b>	<b>90,30</b>	<b>81,20</b>	<b>40,44</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	13.779	23.051	16.650	22.238	21.440
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>38,57</b>	<b>28,17</b>	<b>47,45</b>	<b>44,81</b>	<b>28,79</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	1.923	10.970	4.934	7.856	9.435
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>13,95</b>	<b>47,59</b>	<b>29,64</b>	<b>35,33</b>	<b>44,01</b>

In den Jahren 2014 bis 2018 hat die Stadt Voerde (Niederrhein) investive Auszahlungsermächtigungen von jährlich durchschnittlich 7,2 Mio. Euro übertragen. Dieser Wert ist verglichen mit den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen hoch. Mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen übertragen 2018 je Einwohner geringere investive Auszahlungsermächtigungen.

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



Der Vergleich enthält Werte von 66 mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen schöpfte die Stadt Voerde (Niederrhein) in den fünf Betrachtungsjahren nur zu ca. 34 Prozent aus.

#### → Empfehlung

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Voerde (Niederrhein), ihre investiven Maßnahmen bei künftigen Haushaltsplanungen realitätsnäher zu veranschlagen.

Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten für Investitionen hat die Stadt im Betrachtungszeitraum nicht in Folgejahre übertragen.

Zu den nach § 22 KomHVO vorgesehenen örtlichen Regelungen über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen hat der Rat der Stadt Voerde (Niederrhein) im Mai 2013 folgenden Beschluss gefasst:

- Aufgrund der Notwendigkeit zur Haushaltskonsolidierung werden grundsätzlich nur Ermächtigungsübertragungen für investive Maßnahmen gebildet. Ermächtigungsübertragungen im Aufwandsbereich (Ergebnisplan) werden nur in Ausnahmefällen gebildet. Dies gilt zum Beispiel für die Weiterführung geförderter Projekte und zugesicherte Übertragungen von Schulbudgets.
- Sind Erträge oder Einzahlungen auf Grund rechtlicher Verpflichtungen zweckgebunden, bleiben die entsprechenden Ermächtigungen zur Leistung von Aufwendungen bis zur Erfüllung des Zwecks und die Ermächtigungen zur Leistung von Auszahlungen bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar.
- Bei sog. Festwerten können Ermächtigungsübertragungen gebildet werden, da zwar die Verbuchung aufgrund der Bewertungsmethode im Aufwandsbereich erfolgt, die Auszahlung aber dem investiven Bereich zuzurechnen ist.
- Ermächtigungsübertragungen für Aufwendungen und Auszahlungen bleiben grundsätzlich nur bis zum Ende des folgenden Haushaltsjahres verfügbar.
- Ermächtigungen für Auszahlungen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen bleiben bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar; bei Baumaßnahmen und Beschaffungen längstens jedoch zwei Jahre nach Schluss des Haushaltsjahres, in dem der Vermögensgegenstand in seinen wesentlichen Teilen in Benutzung genommen werden kann.
- Werden Investitionsmaßnahmen im Haushaltsjahr nicht begonnen oder in Auftrag gegeben, sind sie zurückzustellen, es sei denn, dass ihre Durchführung auf einer Rechtspflicht beruht. In begründeten Ausnahmefällen, in denen die Umsetzung bzw. Beauftragung von Maßnahmen bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht möglich ist und für die Umsetzung der Maßnahme im Folgejahr keine oder keine ausreichenden planmäßigen Ermächtigungen vorhanden sind und diese auch nicht mehr rechtzeitig in den Haushalt eingestellt werden können, können Ermächtigungen in das Folgejahr übertragen werden.
- Nicht in Anspruch genommene Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen, deren Grundlage entfallen ist oder die frühestens im übernächsten Haushaltsjahr in Anspruch genommen werden könnten, sind abzusetzen.
- Ermächtigungsübertragungen für andere, als die ursprünglich veranschlagten Zwecke, sind nicht zulässig.
- Ermächtigungsübertragungen sind schriftlich zu beantragen und zwingend nachvollziehbar zu begründen. Die Frist der Beantragung regelt die jeweilige Verfügung zum Jahresabschluss.

- Die Ermächtigungsübertragungen stellen eine Belastung kommender Haushaltsjahre dar und sind restriktiv zu behandeln. Vor Beantragung von Ermächtigungsübertragungen ist eine detaillierte Prüfung unerlässlich.
- Über die Bildung und Höhe der Ermächtigungsübertragungen entscheidet der Kämmerer, im Falle ihrer Verhinderung der Amtsleiter der Kämmerei.
- Ermächtigungsübertragungen sind zügig und vorrangig abzuwickeln.
- Werden Ermächtigungen übertragen, ist dem Rat eine Übersicht der Übertragungen mit Angabe der Auswirkungen auf den Ergebnisplan und den Finanzplan des Folgejahres vorzulegen. Die Übertragungen sind im Jahresabschluss im Plan-/Ist-Vergleich der Ergebnisrechnung und der Finanzrechnung und im Anhang gesondert anzugeben.

Die gpaNRW hält die vorstehenden Regelungen der Stadt Voerde (Niederrhein) für ausreichend.

#### 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

- Das Fördermittelmanagement ist in der Stadt Voerde (Niederrhein) dezentral organisiert. Die Fördermittelakquise der Stadt ist geeignet, Fördermittel erfolgreich in Anspruch zu nehmen.

*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.*

In der **Stadt Voerde (Niederrhein)** liegt die Zuständigkeit der gesamten Abwicklung von Fördermitteln dezentral beim Fachdienst bzw. der Projektgruppe. In der Planungsphase einer (Bau-)Maßnahme wird bereits geprüft, ob und welche Förderprogramme in Frage kommen. Konkretisiert sich die Möglichkeit, Mittel aus einem Förderprogramm bewilligt zu bekommen, wird bereits vor Antragstellung Kontakt für erste Abstimmungsgespräche mit den Fördergebern aufgenommen. Die Voraussetzungen zur Bewilligung können so besser eingeschätzt werden.

Die Recherche von neuen Fördertöpfen, die für noch nicht geplante Maßnahmen zutreffen können und einen Anreiz zur Umsetzung bieten, liegt grundsätzlich ebenfalls in der dezentralen Verantwortung. Dies erfolgt aus verschiedenen Gründen in unterschiedlich starker Intensität.

Bereiche, die nur vereinzelte Förderprogramme abwickeln, müssen sich das fundierte „Grundwissen“ zur Abwicklung der häufig sehr komplizierten Verfahren erst aneignen. Bei welchem Ansprechpartner und in welchen Datenbanken man sich die fallweise passenden Informationen einholen kann, ist aufgrund der Vielzahl der unterschiedlichen Fördergeber und -programme, die zudem häufig auch sehr individuell strukturiert sind, zeitaufwendig zu recherchieren. Dort, wo bereits erfolgreich Projekte umgesetzt wurden und das fachliche „Know-How“ vorliegt, ist nach Ansicht der Stadt die Akzeptanz höher, nach neuen Programmen zu suchen.

Aufgrund von personellen Engpässen in einzelnen Fachdiensten und den zuvor geschilderten Schwierigkeiten ist die kontinuierliche, vorausschauende Recherche in den überwiegenden Fällen nicht priorisiert. Bei einigen Maßnahmen, außer bei gesetzlich erlassenen Programmen wie dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz, „Gute Schule“ und dem Digitalpakt, wird die Finanzierungsbeteiligung durch Zuweisungen erst nach Vorliegen eines konkreten Projektauftrages geprüft. Um dieser Problematik entgegenzuwirken, hat die Stadt den Fachdienst „Zentrales Controlling“ mit dem Aufgabengebiet „Fördercontrolling“ eingerichtet. Dieser hat die Aufgabe, Projektförderungen zu initiieren, vorzubereiten und bei der Umsetzung zu unterstützen und zu begleiten.

Der „Klimaschutzbeauftragte“ der Stadt Voerde (Niederrhein) ist zudem im Bereich „Energie“ unterstützend bei der Suche und Analyse von Förderprogrammen tätig.

#### 1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

- Die Stadt Voerde (Niederrhein) verfügt über ein funktionierendes förderbezogenes Fördermittelcontrolling. Dieses wird zudem regelmäßig weiterentwickelt.

*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.*

Wie bereits im Abschnitt „Fördermittelakquise“ dargelegt, hat die **Stadt Voerde (Niederrhein)** den Fachdienst „Zentrales Controlling“ mit dem Aufgabengebiet „Fördercontrolling“ eingerichtet. Die Stadt bedient sich folgender Instrumente im Hinblick auf die Fördermittelbewirtschaftung und ein förderbezogenes Controlling:

- Es finden fachbereichsübergreifende Besprechungen, meist im monatlichen Rhythmus, zum Thema „Förderung“ statt. Nach Aussage der Stadt hat dies bereits zu einer verbesserten Kommunikation bei der Abwicklung und Finanzierung von Baumaßnahmen geführt.
- Bei konkreten Vorhaben, die von den politischen Gremien zu beschließen sind, wird auf eine mögliche Finanzierung durch Fördermittel hingewiesen.
- Eine Bestandsaufnahme der laufenden Projekte und verfügbarer, relevanter Förderprogramme wird derzeit durchgeführt und digital erfasst.
- Die Anschaffung einer „professionellen“ Förderdatenbank – im besten Fall integrationsfähig mit der Finanzsoftware – ist aufgrund der damit einhergehenden vertraglichen Pflichten und Kosten in Voerde (Niederrhein) noch nicht angedacht. Zur Datenverwaltung ist

daher derzeit eine Access-Datenbank eingesetzt, die umfangreiche Informationen zu den Einzelprojekten und zu möglichen Förderprogrammen enthält. Auswertungen und Anpassungen sind flexibel zu handhaben.

Der Gesamtprozess „Kommune als Fördernehmer“ wird in Voerde (Niederrhein) fortlaufend analysiert und optimiert. Folgende Weiterentwicklungen werden seitens der Stadt angestrebt:

- Das Förderangebot ist sehr umfangreich und in vielen Bereichen breit gestreut. Zum Austausch von Informationen soll die zielgerichtete Kommunikation stetig fokussiert werden. Notwendige Aktionen und Steuerungsfunktionen sind im Rahmen einer fortgesetzten Prozessoptimierung zu analysieren und optimieren (Aufbau eines Fördermanagements).
- Die Ergebnisse der Bestandsaufnahme sollen in einem regelmäßigen Förderbericht Entscheidungsträgern präsentiert werden. Der Bericht kann die IST-Situation des finanziellen Umfangs und den Sachstand zu einzelnen Projekten transparenter machen. Darauf aufbauend kann eine Berichterstattung über erhaltene Förderungen und Controlling-Aktivitäten an diverse Gremien (z.B. Arbeitskreise, Ausschüsse) erfolgen.
- Bei der Umsetzung des Großprojektes „Sportplatz Am Tannenbusch“ hat sich gezeigt, dass die Abwicklung im Rahmen einer Projektstruktur und nicht auf Fachdienstebene im Bereich der Fördermittel effizient begleitet wurde. Die Planungs- und Verfahrensabwicklung insbesondere größerer Maßnahmen soll künftig vorzugsweise in Projektstrukturen anstelle in der Zuständigkeit der Fachdienste erfolgen. Durch einen solchen, verstärkt fachübergreifenden Ansatz könnten u.a. die steuer- und vergaberechtlichen Risiken und mögliche Interessenskonflikte durch die Beteiligung von Fachkundigen aus dem Finanzbereich, der Rechtsabteilung, der Rechnungsprüfung und aus den davon besonders betroffenen Fachbereichen gemindert werden.

Die Stadt Voerde (Niederrhein) ist bestrebt, das Fördermanagement effizient und effektiv aufzustellen. Allerdings bleibt festzustellen, dass der reibungslosen und zielführenden Nutzung von Förderprogrammen sehr häufig die hohe verfahrenstechnische Komplexität und ausgeprägte Formalismen (z.B. „Gute Schule 2020“) entgegenstehen. Hier wäre es aus Sicht der Stadt Voerde (Niederrhein) wünschenswert, wenn auch seitens der Fördergeber künftig eher ergebnisorientierte Ansätze verfolgt würden.

## 1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Haushaltssteuerung</b>					
F1	Die Stadt Voerde (Niederrhein) nimmt die investiven Planansätze regelmäßig nur zu geringen Anteilen in Anspruch. Sie überträgt investive Auszahlungsermächtigungen in einem vergleichsweise hohen Umfang. Der Haushalt bietet somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.	57	E1	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Voerde (Niederrhein), ihre investiven Maßnahmen bei künftigen Haushaltsplanungen realitätsnäher zu veranschlagen.	59

**Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018**

Kennzahlen	Voerde (Niederrhein)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>							
Aufwandsdeckungsgrad	103	91,93	99,11	102	104	118	68
Eigenkapitalquote 1	8,03	-29,11	12,86	24,76	42,69	74,35	68
Eigenkapitalquote 2	45,81	-11,32	39,95	53,52	69,67	89,03	68
Fehlbetragsquote	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
<b>Vermögenslage</b>							
Infrastrukturquote	39,26	0,04	28,46	34,00	39,36	59,83	68
Abschreibungsintensität	6,87	0,64	6,06	7,25	8,57	14,23	68
Drittfinanzierungsquote	64,47	9,69	47,97	54,64	64,06	82,82	67
Investitionsquote	104	21,49	69,71	105	140	549	68

Kennzahlen	Voerde (Niederrhein)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Finanzlage</b>							
Anlagendeckungsgrad 2	72,96	32,50	73,22	86,18	95,50	120	68
Liquidität 2. Grades	48,67	6,98	28,39	49,00	131	642	68
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	21,36	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	8,44	1,26	4,81	8,81	14,38	42,03	68
Zinslastquote	1,15	0,01	0,71	1,26	1,76	4,00	68
<b>Ertragslage</b>							
Netto-Steuerquote	43,48	28,35	50,79	56,68	61,48	73,79	67
Zuwendungsquote	29,16	5,87	13,62	17,17	22,96	38,68	68
Personalintensität	19,87	8,22	18,20	21,35	22,52	29,77	68
Sach- und Dienstleistungsintensität	13,82	7,16	13,93	16,47	18,80	29,12	68
Transferaufwandsquote	51,17	37,49	43,03	46,53	48,66	74,37	68

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 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Stadt Voerde (Niederrhein) in Tausend Euro 2014 bis 2018**

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-8.117	-5.968	-1.135	-1.565	3.200	
Gewerbesteuer	9.130	8.680	7.885	7.504	12.899	9.220
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	14.047	15.366	15.680	16.536	16.973	15.720
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.241	1.432	1.461	1.837	2.088	1.612
Ausgleichsleistungen	1.486	1.520	1.569	1.628	1.612	1.563
Schlüsselzuweisungen	13.555	13.751	17.104	16.792	19.056	16.052
<b>Summe der Erträge</b>	<b>39.460</b>	<b>40.749</b>	<b>43.699</b>	<b>44.297</b>	<b>52.627</b>	<b>44.166</b>
Steuerbeteiligungen	1.147	1.612	1.532	1.470	2.348	1.622
Allgemeine Kreisumlage	17.207	18.059	18.870	19.451	19.450	18.607
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>18.354</b>	<b>19.671</b>	<b>20.401</b>	<b>20.921</b>	<b>21.798</b>	<b>20.229</b>
<b>Saldo</b>	<b>21.106</b>	<b>21.078</b>	<b>23.298</b>	<b>23.376</b>	<b>30.829</b>	<b>23.938</b>

**Tabelle 4: Eigenkapital Stadt Voerde (Niederrhein) in Tausend Euro 2014 bis 2018**

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	23.862	18.426	18.922	17.993	22.535
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>23.862</b>	<b>18.426</b>	<b>18.922</b>	<b>17.993</b>	<b>22.535</b>
Sonderposten für Zuwendungen	20.556	20.876	21.252	64.932	68.573
Sonderposten für Beiträge	20.646	20.404	19.662	38.304	37.417
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>65.063</b>	<b>59.705</b>	<b>59.836</b>	<b>121.229</b>	<b>128.526</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>199.341</b>	<b>202.996</b>	<b>202.926</b>	<b>276.761</b>	<b>280.575</b>

**Tabelle 5: Schulden Stadt Voerde (Niederrhein) in Tausend Euro 2014 bis 2018**

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	29.679	28.829	28.616	31.954	30.145
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	52.162	57.109	57.103	56.129	54.097
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	196	185	174	193	178
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	637	1.913	596	2.200	878
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	1.473	1.655	1.416	1.240	802
Sonstige Verbindlichkeiten	1.604	2.718	1.224	1.433	1.601
Erhaltene Anzahlungen	4.380	4.756	5.933	3.740	3.823
<b>Verbindlichkeiten</b>	<b>90.132</b>	<b>97.165</b>	<b>95.062</b>	<b>96.887</b>	<b>91.525</b>
Rückstellungen	42.871	44.463	45.866	49.462	51.623
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	0	0	1.460	1.229
<b>Schulden</b>	<b>133.003</b>	<b>141.628</b>	<b>140.928</b>	<b>147.809</b>	<b>144.378</b>

**Tabelle 6: Gesamtschulden Stadt Voerde (Niederrhein) in Tausend Euro 2014 bis 2016**

Grundzahlen	2014	2015	2016
Verbindlichkeiten	96.582	98.193	97.417
Rückstellungen	43.966	45.442	46.820
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	1.157	1.212	1.392
<b>Gesamtschulden</b>	<b>141.705</b>	<b>144.847</b>	<b>145.629</b>

**Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Stadt Voerde (Niederrhein) in Tausend Euro 2014 bis 2016**

Grundzahlen	2014	2015	2016
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	29.679	28.829	28.616
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	55.914	57.158	58.010
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	232	219	206
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.573	2.714	1.502
Sonstige Verbindlichkeiten	2.873	4.477	2.709
Erhaltene Anzahlungen	6.312	4.795	6.374
<b>Gesamtverbindlichkeiten</b>	<b>96.582</b>	<b>98.193</b>	<b>97.417</b>

**Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Stadt Voerde (Niederrhein) in Tausend Euro 2014 bis 2018**

Grunddaten Kernhaushalt	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	90.132	97.165	95.062	96.887	91.525
Ausleihungen an Sondervermögen	19.634	24.459	23.416	0	0
<b>Verbindlichkeiten Konzern Kommune</b>	<b>96.582</b>	<b>98.193</b>	<b>97.417</b>	<b>96.887</b>	<b>91.525</b>

**Tabelle 9: Rückstellungen Stadt Voerde (Niederrhein) in Tausend Euro 2014 bis 2018**

	2014	2015	2016	2017	2018
Pensionsrückstellungen	37.225	38.275	39.274	39.416	40.792
Rückstellungen für Deponien und Altlasten	72	46	0	40	440
Instandhaltungsrückstellungen	0	0	0	476	431
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO und § 37 Abs. 5 und 6 KomHVO	5.575	6.142	6.592	9.530	9.961
<b>Summe der Rückstellungen</b>	<b>42.871</b>	<b>44.463</b>	<b>45.866</b>	<b>49.462</b>	<b>51.623</b>

**Tabelle 10 Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Voerde (Niederrhein) in Tausend Euro 2014 bis 2023**

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Jahresergebnis</b>	<b>-8.117</b>	<b>-5.968</b>	<b>-1.135</b>	<b>-1.565</b>	<b>3.200</b>	<b>-562</b>	<b>-1.212</b>	<b>488</b>	<b>1.072</b>	<b>1.832</b>
Gewerbesteuer	9.130	8.680	7.885	7.504	12.899	10.500	10.800	10.900	10.900	10.900
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	14.047	15.366	15.680	16.536	16.973	17.921	18.293	18.988	20.013	21.094
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.241	1.432	1.461	1.837	2.088	2.331	2.475	2.498	2.188	2.234
Ausgleichsleistungen	1.486	1.520	1.569	1.628	1.612	1.677	1.736	1.807	1.857	1.919
Schlüsselzuweisungen vom Land	13.555	13.751	17.104	16.792	19.056	19.939	19.449	21.619	22.375	23.293
<b>Summe der Erträge</b>	<b>39.460</b>	<b>40.749</b>	<b>43.699</b>	<b>44.297</b>	<b>52.627</b>	<b>52.368</b>	<b>52.753</b>	<b>55.811</b>	<b>57.334</b>	<b>59.439</b>
Steuerbeteiligungen	1.147	1.612	1.532	1.470	2.348	1.715	804	812	812	812
Allgemeine Kreisumlage	17.207	18.059	18.870	19.451	19.450	19.581	20.241	20.974	21.678	22.413

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>18.354</b>	<b>19.671</b>	<b>20.401</b>	<b>20.921</b>	<b>21.798</b>	<b>21.296</b>	<b>21.045</b>	<b>21.785</b>	<b>22.490</b>	<b>23.225</b>
<b>Saldo der Bereinigungen</b>	<b>21.106</b>	<b>21.078</b>	<b>23.298</b>	<b>23.376</b>	<b>30.829</b>	<b>31.072</b>	<b>31.708</b>	<b>34.026</b>	<b>34.844</b>	<b>36.214</b>
Saldo der Sondereffekte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-29.224</b>	<b>-27.046</b>	<b>-24.433</b>	<b>-24.941</b>	<b>-27.629</b>	<b>-31.635</b>	<b>-32.920</b>	<b>-33.538</b>	<b>-33.772</b>	<b>-34.382</b>
Abweichung vom Basisjahr	0	2.178	4.790	4.282	1.595	-2.411	-3.696	-4.314	-4.548	-5.159

**Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Voerde (Niederrhein) in Tausend Euro 2014 bis 2023**

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-29.224</b>	<b>-27.046</b>	<b>-24.433</b>	<b>-24.941</b>	<b>-27.629</b>	<b>-31.635</b>	<b>-32.920</b>	<b>-33.538</b>	<b>-33.772</b>	<b>-34.382</b>
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-2.548	-2.209	-497	-2.552	-2.200	-3.177	-2.245	-2.434	-2.441	-2.467
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-12.846	-14.198	-16.316	-16.005	-15.939	-17.798	-19.292	-19.722	-19.710	-20.022
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“</b>	<b>-13.829</b>	<b>-10.639</b>	<b>-7.621</b>	<b>-6.384</b>	<b>-9.489</b>	<b>-10.660</b>	<b>-11.383</b>	<b>-11.382</b>	<b>-11.621</b>	<b>-11.893</b>
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	3.191	6.208	7.445	4.340	3.170	2.446	2.447	2.208	1.936

## 2. Beteiligungen

### 2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Voerde (Niederrhein) im Prüfgebiet Beteiligungen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

#### **Beteiligungen**

Die Stadt Voerde (Niederrhein) verfügt über eine übersichtliche Beteiligungsstruktur. Die Stadt kann lediglich auf zwei Beteiligungen maßgeblichen Einfluss ausüben. Darüber hinaus ist die Stadt an sieben weiteren Unternehmen mit einer Beteiligungsquote von unter 20 Prozent beteiligt. Daher verfügt die Stadt Voerde (Niederrhein) nur über geringe Steuerungsmöglichkeiten.

Korrespondierend dazu hält die Stadt Voerde (Niederrhein) kaum Beteiligungen, die eine grundlegende wirtschaftliche Bedeutung für den städtischen Haushalt beinhalten. Die Anteile des Anlagevermögens, der Verbindlichkeiten und der Erträge liegen im Vergleich zum Kernhaushalt jeweils bei unter acht Prozent. Auch die Auswirkungen der Beteiligungen auf den städtischen Haushalt sind geringfügig. Die städtischen Beteiligungen entlasten den kommunalen Haushalt in den Jahren 2016 bis 2018 um durchschnittlich 0,9 Mio. Euro. Dennoch sollte die aktuelle Entwicklung der Beteiligungen und damit verbundene Chancen und Risiken für den städtischen Haushalt regelmäßig beobachtet werden. Abweichungen können dann frühzeitig erkannt und diese in der Haushaltsplanung und -steuerung berücksichtigt werden.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus niedrige Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt die Stadt Voerde (Niederrhein) vollständig.

Alle relevanten Unternehmensdaten werden zentral und digital erhoben und vorgehalten. Die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne liegen der Stadt Voerde (Niederrhein) von allen Beteiligungen in digitaler Form vor.

Die Stadt Voerde (Niederrhein) erstellt jährlich einen Beteiligungsbericht, der dem Rat im vierten Quartal des Folgejahres zur Verfügung gestellt wird. Der Beteiligungsbericht ist gut strukturiert und enthält neben den gesetzlichen Mindestangaben eine zusammenfassende Übersicht über die wirtschaftlichen Daten der Beteiligungen.

Positiv hervorzuheben ist, dass die Stadt Voerde (Niederrhein) trotz der niedrigen wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen jede Gremiensitzung für die städtischen Mitglieder vorbereitet und Empfehlungen zu den einzelnen Themen abgibt.



## 2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

Dazu analysiert die gpaNRW zunächst das Beteiligungsportfolio der Kommune sowie die finanziellen Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt. Ausgehend von dem daraus abgeleiteten Steuerungserfordernis untersucht die gpaNRW mithilfe einer standardisierten Checkliste, 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 und des Berichtswesens 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 niedrige Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der Stadt Voerde (Niederrhein).

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

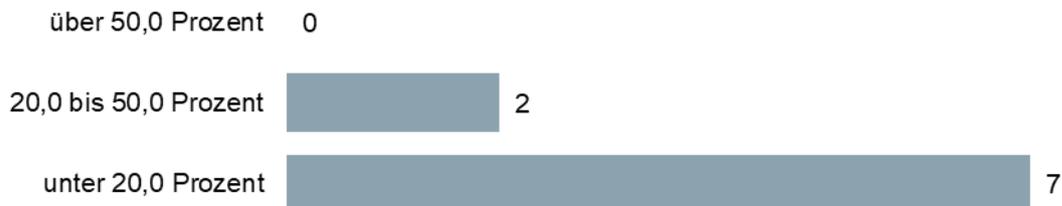
- Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt neun Beteiligungen, die mit einer Ausnahme auf der ersten Beteiligungsebene angesiedelt sind. Auf eine niedrige Anzahl von zwei Beteiligungen übt die Stadt einen maßgeblichen Einfluss aus. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist damit niedrig.

*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 Voerde (Niederrhein)** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 an neun Unternehmen beteiligt. Die Beteiligungen sind mit einer Ausnahme unmittelbar auf der ersten Beteiligungsebene angesiedelt und werden in fünf verschiedenen Rechtsformen geführt. Dabei ist die GmbH mit vier Beteiligungen die am häufigsten anzutreffende Rechtsform.

Anhand der durchgerechneten Beteiligungsquote teilen sich die Beteiligungen der Stadt Voerde (Niederrhein) wie folgt auf:

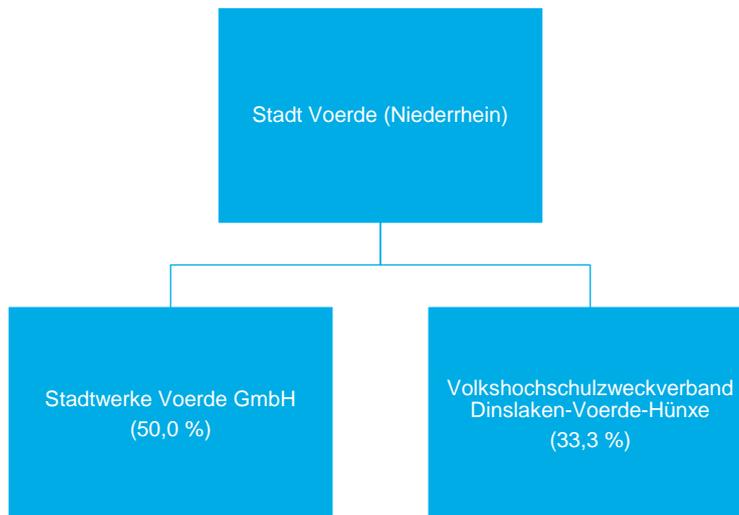
#### Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018



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 Voerde (Niederrhein) handelt es sich dabei zum 31. Dezember 2018 um folgende Beteiligungen:

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



Die Stadt Voerde (Niederrhein) hält ihre Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Beteiligungsebene. Die wirtschaftliche Betätigung erstreckt sich insbesondere auf den Bereich der Versorgung. Die Aufgabe der Stadtwerke Voerde GmbH (SWV) ist die Versorgung der Stadt Voerde (Niederrhein) mit Trinkwasser sowie der Erhalt und der Ausbau der dazu notwendigen Versorgungsanlagen. Basis für die Wasserversorgung in der Stadt Voerde (Niederrhein) ist der langfristig vereinbarte Konzessionsvertrag. Des Weiteren versorgt die SWV seit dem 1. Oktober 2018 Kunden mit Strom und Gas.

Im Jahr 2018 wurde die ehemalige Wasserversorgung Voerde GmbH mit der Aufnahme des Vertriebs von Strom und Gas in Stadtwerke Voerde GmbH umfirmiert.

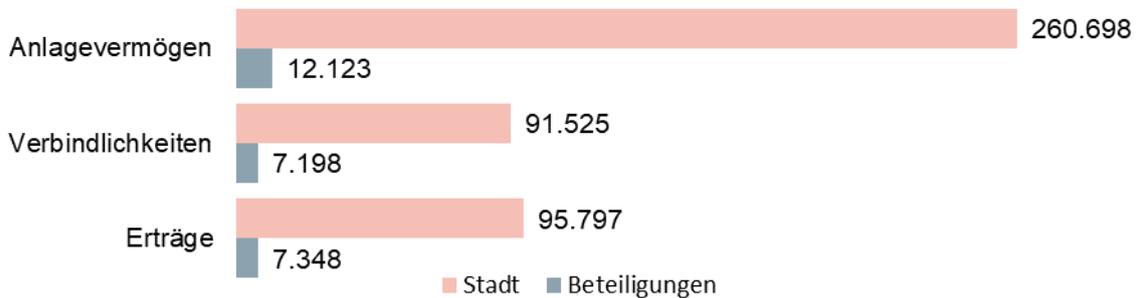
#### 2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- ➔ Die Beteiligungen der Stadt Voerde (Niederrhein) führen im Vergleich zur Stadt niedrige Anteile des Anlagevermögens bzw. der Verbindlichkeiten und erwirtschaften niedrige Erträge. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist demnach gering.

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

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

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



Im Vergleich zum Anlagevermögen der Stadt halten die Beteiligungen 2018 mit 12,1 Mio. Euro nur sehr wenig Anlagevermögen. In Relation zum städtischen Anlagevermögen entspricht dies rund 4,7 Prozent. Das Anlagevermögen ist nahezu vollständig der SWV zuzuordnen (2018: 12,1 Mio. Euro).

Auch die Verbindlichkeiten sind fast ausschließlich bei der SWV bilanziert. Bis 2016 lagen die Verbindlichkeiten noch bei rund 40 Mio. Euro. Mit der Rückführung des Kommunalbetriebs Voerde (Niederrhein) in den Kernhaushalt sind die Verbindlichkeiten erheblich gesunken und waren zuletzt weiter rückläufig.

Bei den Erträgen ergibt sich ein vergleichbares Bild. Die SWV generiert 4,8 Mio. Euro der Erträge, die überwiegend auf die Wasser, Strom- und Gasversorgung entfallen. Die übrigen 2,5 Mio. Euro der Erträge generiert der VHS Zweckverband Dinslaken-Voerde-Hünxe. Diese fallen im Rahmen von Gebühren für Lehrveranstaltungen an.

In den kommenden Jahren dürften die Erträge der SWV steigen, da die Stromversorgung erst seit dem vierten Quartal 2018 seitens der Gesellschaft wahrgenommen wird. Eine Veränderung der wirtschaftlichen Bedeutung ergibt sich hieraus nicht.

### 2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Der Haushalt der Stadt Voerde (Niederrhein) wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 mit 1,0 Mio. Euro entlastet. Auch in den Jahren 2016 und 2017 zeigt sich ein vergleichbares Bild. Im Durchschnitt ergibt sich eine Haushaltsentlastung von 0,9 Mio. Euro. Die Beteiligungen der Stadt Voerde (Niederrhein) haben damit jährlich niedrige Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

*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 Voerde (Niederrhein)** stellen sich wie folgt dar:

#### Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Gewinnausschüttungen und Dividenden	970	1.024	1.101
Sonstige Erträge	12	3	48
<b>Summe</b>	<b>982</b>	<b>1.027</b>	<b>1.149</b>

Insgesamt generiert die Stadt rund ein Prozent ihrer Erträge aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen geringen Anteil an den Erträgen der Stadt.

Die Erträge aus Beteiligungen resultieren im Wesentlichen aus Ausschüttungen der SWV (2018: 150.000 Euro) und der Wohnbau Dinslaken GmbH (2018: 951.000 Euro). An dieser Gesellschaft ist die Stadt Voerde (Niederrhein) mit 12,75 Prozent beteiligt. Beide Gesellschaften schütten den überwiegenden Teil ihres Jahresüberschusses an ihre Gesellschafter aus. Die Ausschüttungshöhe der Wohnbau Dinslaken GmbH ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen.

Ab 2019 erhält die Stadt Voerde (Niederrhein) Konzessionsabgaben der SWV. Die Erträge aus Beteiligungen werden demnach zukünftig höher ausfallen.

#### Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	150	157	155
Sonstige Aufwendungen	0	18	0
<b>Summe</b>	<b>150</b>	<b>175</b>	<b>155</b>

Insgesamt generiert die Stadt 0,2 Prozent ihrer Aufwendungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich um einen äußerst geringen Anteil an den Aufwendungen der Stadt. Die Aufwendungen betreffen die Umlagen an den VHS Zweckverband Dinslaken-Voerde-Hünxe. Daneben zahlt die Stadt einen jährlichen Zuschuss von 12.000 Euro an die Flugplatzgesellschaft Schwarze Heide mbH. An der Gesellschaft ist die Stadt mit 5,0 Prozent beteiligt. Ab 2019 bezieht die Stadt Voerde (Niederrhein) Strom und Gas von der SWV. Die Aufwendungen aus Beteiligungen werden demnach zukünftig höher ausfallen.

Zur Einschätzung weiterer potenzieller Auswirkungen aus Verpflichtungen gegenüber Beteiligungen betrachten wir nachfolgend im Berichtszeitraum geleistete Kapitaleinlagen sowie bestehende Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften.

Mit der Übernahme von Gesellschafterdarlehen oder Bürgschaften übernimmt die Kommune Risiken Dritter bzw. tritt für diese ein. Hieraus können sich finanzielle Verpflichtungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben.

Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat lediglich Gesellschafterdarlehen in Höhe von 0,5 Mio. Euro bei der DeltaPort GmbH & Co. KG bilanziert. Das Risiko für den städtischen Haushalt ist somit gering. Die Stadt ist mit 8,8 Prozent an der Gesellschaft beteiligt.

## 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.

### 2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

- Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Voerde (Niederrhein) ergeben.

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

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

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Voerde (Niederrhein)** ist bei der Stabsstelle Zentrales Controlling, angesiedelt. Organisatorisch ist dieser Bereich dem Fachbereich Finanzen und Steuern zugeordnet. Die Betreuung der Mandatsträger wird vom Fachdienst Zentrale Dienste wahrgenommen.

Das Beteiligungsmanagement hält die wesentlichen Stammdaten, wie Beteiligungsverhältnisse, Satzungen, Geschäftsordnungen und Gesellschaftsverträge vor. Es ist sichergestellt, dass das Beteiligungsmanagement die Niederschrift von jeder Gremiensitzung zeitnah erhält, sodass dort

beschlossene Änderungen bekannt werden. Ebenso liegen die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne von allen Beteiligungen vor. Die Unterlagen werden jährlich zugesendet bzw. aktiv eingefordert. Die Stadt hat diese in digitaler Version vorliegen.

Insgesamt hat die Stadt durch die zentrale Organisation des Beteiligungsmanagements die Möglichkeit, sich einen Gesamtüberblick über all ihre Beteiligungen zu verschaffen. Zudem findet ein unmittelbarer Austausch zwischen der Stadt Voerde (Niederrhein) und den Beteiligungen statt.

Die Unterlagen zur Entsendung der Ratsmitglieder bzw. der Mitglieder des Verwaltungsvorstandes in die Gremien der Beteiligungen werden vom Fachdienst Zentrale Dienste aufbereitet. Die entsprechenden Aufgaben sind organisatorisch dem Bürgermeister zugeordnet.

## 2.4.2 Berichtswesen

- Das Berichtswesen entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Voerde (Niederrhein) 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 Voerde (Niederrhein) erstellt jährlich einen Beteiligungsbericht, der dem Rat im vierten Quartal des Folgejahres zur Verfügung gestellt wird. Der Beteiligungsbericht ist gut strukturiert und enthält neben den gesetzlichen Mindestangaben eine zusammenfassende Übersicht über die wirtschaftlichen Daten der Beteiligungen. Darin enthalten sind die Bilanzsumme, das Jahresergebnis und die direkten Auswirkungen auf das Jahresergebnis des Kernhaushaltes. Mithilfe des Beteiligungsberichtes können die kommunalen Entscheidungsträger nach der Erstellung der Einzelabschlüsse der Beteiligungen einen Überblick über das kommunale Beteiligungsportfolio und die wirtschaftliche Entwicklung der Beteiligungen der Stadt Voerde (Niederrhein) gewinnen.

Die **Stadt Voerde (Niederrhein)** ist von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses befreit, da sie keine Beteiligungen hält, auf die sie einen beherrschenden Einfluss ausüben kann.

Neben dem Beteiligungsbericht erstellt die Stadt Voerde (Niederrhein) keine regelmäßigen Berichte zur Information der Vertreter in den Gremien, des Rates oder der Verwaltungsführung. Es werden auch keine unterjährigen Berichte mit Prognosen oder der Überprüfung von Zielen verfasst. Die Gesellschaften unterrichten jedoch in ihren Gremiensitzungen die Mandatsträger über unterjährige Entwicklungen.

Daneben ist der Bürgermeister der Stadt Voerde (Niederrhein) nebenamtlich Geschäftsführer der SWV. Somit bestehen grundsätzlich kurze Informationswege zwischen der Stadt und der Beteiligung. Die Stadt Voerde (Niederrhein) wird über entsprechende unterjährige Planabweichungen oder sonstige Vorgänge von besonderer Bedeutung frühzeitig in Kenntnis gesetzt.

Aufgrund der überschaubaren Beteiligungsstruktur und der niedrigen wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen sind diese Maßnahmen für die Beteiligungssteuerung der Stadt Voerde (Niederrhein) ausreichend.

Positiv hervorzuheben ist, dass die Stadt Voerde (Niederrhein) trotz der niedrigen wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen jede Gremiensitzung für die städtischen Mitglieder vorbereitet und Empfehlungen zu den einzelnen Themen abgibt.

## 3. Hilfe zur Erziehung

### 3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Voerde (Niederrhein) 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. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche. Auch die Kinder- und Jugendhilfe ist hiervon betroffen. Die Einschätzungen und Erfahrungen der Jugendämter zum Umgang und zu den Auswirkungen der Pandemie sind unterschiedlich. Die Corona-Pandemie stellt seit dem Frühjahr 2020 die Jugendämter vor neue Herausforderungen in der Organisation und Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Die Arbeitsweise im Bereich der Hilfen zur Erziehung hat sich u.a. durch eine eingeschränkte persönliche Zusammenarbeit mit den Familien und den Leistungsanbietern sowie fehlende Frühwarnsysteme aufgrund von geschlossenen Schulen und Tageseinrichtungen für Kinder verändert. Das zeigen auch verschiedene Untersuchungen und Befragungen.

Es ist derzeit nicht abzuschätzen und zu beurteilen, wie sich die Auswirkungen der Pandemie künftig auf die Fallzahlen und Aufwendungen in der Hilfe zur Erziehung auswirken werden. Sie können daher nicht in die Analyse der Kennzahlen der geprüften Jahre 2018 und 2019 und die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung in der Hilfe zur Erziehung einfließen.

#### **Hilfe zur Erziehung**

Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat interkommunal den höchsten Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Der höchste Fehlbetrag im Vergleich resultiert aus sehr hohen durchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall bei sehr hoher Falldichte. Auch die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren sind die höchsten im Vergleich.

In nahezu allen erhobenen Kennzahlen gehört die Stadt Voerde (Niederrhein) zum Viertel der Kommunen mit den höchsten Werten. Dies betrifft die Aufwendungen je Hilfefall zu den einzelnen Hilfen, wie auch die entsprechenden Falldichten. Gerade die hohen Falldichten zeigen, dass die Falleingangsphase zukünftig deutlich angepasst werden muss. Der Fachbereich muss Wege finden, wie Anfragen von Klienten bearbeitet werden ohne dabei zu schnell in erzieherische Hilfen zu steuern. Nur so kann es zukünftig gelingen, die Falldichten und damit auch die Aufwendungen für HzE deutlich zu reduzieren. Eine Besonderheit bilden die Hilfefälle mit Auslandsunterbringung. Keine Kommune im interkommunalen Vergleich hat mehr Kinder/Jugendliche im Ausland untergebracht, als die Stadt Voerde. Die durchschnittlichen Aufwendungen, bei sechs Hilfefällen, betragen 81.576 Euro. Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte genau analysieren, warum sie so viele Hilfen in Auslandsmaßnahmen hatte. Es sollte ein Prozess beschrieben werden, unter welchen Voraussetzungen Auslandsmaßnahmen überhaupt einzusetzen sind.

Im Jahr 2016/2017 fand im Fachbereich Soziales und Jugend eine extern begleitete Organisationsuntersuchung statt. Als Ergebnis wurde ein eigenes Qualitätshandbuch für den ASD (Allgemeinen Sozialen Dienst) und die Wirtschaftliche Jugendhilfe entwickelt. Aus beiden Qualitätshandbüchern gehen die durchzuführenden Prozessschritte hervor, so dass eine einheitliche Arbeitsweise der Fachkräfte gewährleistet ist. Das Qualitätshandbuch des ASD berücksichtigt jedoch keine wirtschaftlichen Aspekte bei der Wahl des Leistungsanbieters. Diese wären zum Beispiel Laufzeitbegrenzungen und Obergrenzen für Fachleistungsstunden.

Das Finanzcontrolling des Fachbereichs erstellt jährlich einen Controllingbericht, führt eine monatliche Budgetüberwachung durch und hat eine Auswertung der Stunden und Tagessätze je Hilfeform. Kennzahlen sowie Stellendaten finden bislang im Controllingbericht keine Berücksichtigung. Die Wirksamkeit der Hilfen wird in jedem Hilfeplangespräch bewertet. Im Fachcontrolling gibt es kein einzelfallübergreifendes und strukturiertes Verfahren, die Wirksamkeit nach Hilfearten oder trägerspezifisch zu messen. Auch werden Laufzeiten nicht strukturiert ausgewertet. Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt ihr Finanz- und Fachcontrolling miteinander verzahnen und im Tätigkeitsbericht zusammenführen. Der Tätigkeitsbericht sollte um steuerungsrelevante Kennzahlen, trägerübergreifende Wirksamkeitsmessungen und Laufzeiterhebungen erweitert werden.

Der Ablauf des Hilfeplanverfahrens sowie die Fallsteuerung sind standardisiert und ausführlich beschrieben. Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich Optimierungsmöglichkeiten, welche in Teilen vom Fachbereich bereits aufgegriffen wurden. So soll die Falleingangsphase zukünftig deutlich intensiver durchgeführt werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass die sehr hohe Falldichte der Stadt deutlich reduziert wird. Des Weiteren sollte der Fachbereich wirtschaftliche Aspekte bei der Wahl des Leistungserbringers stärker berücksichtigen. Hierzu bedarf es klarer Vorgaben für die Fachkräfte, wie dies in der Praxis durchzuführen ist. Das Finanz- und Fachcontrolling sollte zukünftig die Einhaltung der neu definierten, wirtschaftlichen Aspekte kontrollieren und bei Abweichungen gegensteuern.

Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat eine über Jahre gewachsene Struktur im Bereich der Prävention. Der Fachbereich legt Wert auf Präventionsangebote, welche entlang der Bildungskette junger Menschen geplant und angebotsübergreifend miteinander verzahnt werden. Um Angebote zu planen, nutzt der Fachbereich die eigenständig erhobenen soziostrukturellen Daten. Diese liegen für die zehn definierten Sozialräume vor. Die gpaNRW befürwortet dies. Der Fachbereich Soziales und Jugend ist organisatorisch dem gleichen Dezernat zugeordnet wie der Fachbereich „Bildung, Sport und Kultur“. Aus Sicht der gpaNRW könnte die Zusammenarbeit verbessert werden, indem abgestimmte Arbeitsstrukturen gemeinsam entwickelt werden. Eine enge Zusammenarbeit zwischen Jugendhilfe und Schule kann helfen, Angebote weiterzuentwickeln und diese beständig zu optimieren.

Die Personalgewinnung für den ASD der Stadt Voerde (Niederrhein) wird zunehmend schwieriger. Bislang gelang es dem Fachdienst, vakante Stellen wiederzubesetzen. Die Einarbeitung neuer Fachkräfte erfolgt anhand eines eigens entwickelten Einarbeitungskonzepts. Jeder neue Mitarbeiter bekommt erfahrene Fachkräfte zur Seite gestellt. So wird eine engmaschige Einarbeitung nach eigenem Standard gewährleistet. Eine Personalbemessung nach eigenem Schema für den ASD und die Wirtschaftliche Jugendhilfe liegt vor. Die Personalbemessung war Bestandteil der Organisationsuntersuchung. Eine Vollzeit-Stelle im ASD der Stadt Voerde (Niederrhein) bearbeitet aktuell durchschnittlich 40 Hilfeplanfälle nach § 36 SGB VIII. Die gpaNRW geht von einem Personalrichtwert von 30 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle aus.

## 3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik<sup>4</sup> der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

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

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

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

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

Mittels interkommunalen Kennzahlenvergleichen steigt die gpaNRW in die Analyse ein. Für die tiefere Analyse werden örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen genutzt. 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.

## 3.3 Strukturen

- Der hohe Anteil Alleinerziehender und die hohe Jugendarbeitslosenquote der Stadt Voerde (Niederrhein) sind belastende soziostrukturelle Merkmale.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Die **Stadt Voerde (Niederrhein)** ist dem Jugendamtstyp 5 und der Belastungsklasse 3

<sup>4</sup> nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVP)

nach der Statistik der AKJ TU Dortmund<sup>5</sup> zugeordnet. Diese Klassifizierung bedeutet, dass die Stadt Voerde (Niederrhein) zu den Jugendämtern unter 50.000 Einwohnern mit einer geringen Kinderarmut zählt.

### 3.3.1 Strukturkennzahlen

#### Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Voerde (Niederrhein) im Jahr 2018

Kennzahlen	Voerde (Niederrhein)	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	18,47	17,52	19,34	20,17	20,91	24,48	129
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent	6,0	1,8	3,5	4,3	5,6	8,1	88
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	19,3	13,3	17,6	18,7	20,1	26,9	129

#### Anteil der 0 bis unter 21-Jährigen an der Gesamtbevölkerung in Prozent

Im interkommunalen Vergleich ist der Anteil der 0 bis unter 21-Jährigen unterdurchschnittlich. Die Prognosen von IT.NRW für die Stadt Voerde (Niederrhein) gehen von sinkenden Einwohnerzahlen der 0 bis unter 21-Jährigen von aktuell 6.700 auf knapp 5.805 Einwohner im Jahr 2040 aus. Neben der Landesstatistik führt die Stadt eigene Berechnungen durch. Die Prognosen reichen dabei bis zum Jahr 2025. Aus diesen geht ebenfalls hervor, dass die Stadt Voerde (Niederrhein) Einwohner verliert. Die eigenen Berechnungen gehen jedoch von einem weniger starken Rückgang aus als die Landesstatistik. Tiefergehend betrachtet verzeichnet Voerde (Niederrhein) aktuell Zuwächse in den Altersgruppen 0 bis unter 6 Jahren und 30 bis 39 Jahren. Die zukünftige Einwohnerstruktur wird auch durch neue Baugebiete beeinflusst. In Voerde (Niederrhein) sind in den Jahren 2020 bis 2023 vier Baugebiete geplant, welche insgesamt 188 Wohneinheiten umfassen. Hieraus ist keine signifikante Veränderung im Bereich der Jugendhilfe zu erwarten.

#### Jugendarbeitslosenquote

Die Jugendarbeitslosenquote der Stadt Voerde (Niederrhein) ist mit 6,0 Prozent deutlich erhöht. Voerde (Niederrhein) zählt zum Viertel der Kommunen mit der höchsten Jugendarbeitslosenquote. Allerdings betrifft die Jugendarbeitslosenquote lediglich die über 15-Jährigen und somit nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist. Ein präventiver Ansatz, um die hohe Jugendarbeitslosigkeit zu reduzieren, besteht in Voerde (Niederrhein) nicht.

<sup>5</sup> Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

## Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II

Die gpaNRW konnte in ihren Jugendprüfungen bislang keinen direkten Zusammenhang zwischen soziostrukturellen Rahmenbedingungen und dem Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahren feststellen. Dennoch können die soziostrukturellen Rahmenbedingungen einer Stadt Einfluss auf die Hilfe zur Erziehung nehmen. So sieht beispielsweise der Arbeitskreis Jugend (AKJ) der TU Dortmund in seinem auf Basis der Daten des Jahres 2017 verfassten HzE-Bericht 2019 einen Zusammenhang zwischen dem Bezug von Transferleistungen und der Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfe zur Erziehung.<sup>6</sup>

Die größte Hilfeempfängergruppe der HzE-Leistungen sind die Alleinerziehenden. Die Quote der Alleinerziehenden, die eine gewährte Hilfe zur Erziehung erhalten, bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen, liegt bei 71 Prozent und damit 15 Prozentpunkte über den Hilfeempfängern gesamt (56 Prozent)<sup>7</sup>. Bezogen auf den Anteil der alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften im SGB II-Bezug der Stadt Voerde (Niederrhein) zeigt sich im Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen ein ebenfalls belastendes Bild. Der erhöhte Anteil an Alleinerziehenden kann einen negativen Einfluss auf die Hilfen zur Erziehung haben.

### 3.3.2 Umgang mit den Strukturen

→ Der Stadt Voerde (Niederrhein) liegen sozialraumscharfe Auswertungen der Strukturen vor.

Die **Stadt Voerde (Niederrhein)** hat im Jahr 2015 die soziostrukturellen Rahmenbedingungen sozialraumscharf und detailliert analysiert. Dabei flossen folgende Betrachtungsebenen in die Analyse ein:

- demografische Basisdaten,
- familiäre Situation,
- finanzielle Situation und
- Erziehung und Bildung.

Basis der Analyse sind die von der Stadt gebildeten zehn Sozialräume, welche das Stadtgebiet planerisch aufteilen.

In den demografischen Basisdaten wurde analysiert, wie sich in den Sozialräumen die Altersstrukturen verteilen. Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat festgestellt, dass gerade die Altersgruppe der unter 20-Jährigen, Hauptadressaten erzieherischer Hilfen, seit dem Jahr 2007 um 14 Prozentpunkte zurückgegangen ist. Diese 2015 aufgezeigte Entwicklung bestätigt sich in den darauffolgenden Jahren. Laut offiziellen Berechnungen von IT.NRW ist die Anzahl der Einwohner, hier 0 bis unter 21 Jahren, weiter gesunken. Eine besondere Berücksichtigung innerhalb der demografischen Basisdaten finden die Menschen mit Migrationshintergrund. Die Stadt hat die bestehende sozialräumliche Auswertung nach Altersgruppen angepasst und zusätzlich

<sup>6</sup> LWL: HzE Bericht 2019, S. 7, HzE-Bericht 2019, Stand 05. September 2020

<sup>7</sup> LWL: HzE Bericht 2019, S. 8, HzE-Bericht 2019, Stand 05. September 2020

auf Menschen mit Migrationshintergrund angewandt. Dabei fällt auf, dass die Sozialräume Möllen und Voerde-Mitte den höchsten Anteil Menschen mit Migrationshintergrund haben. Dies spiegelt sich auch in der Betrachtung der Altersstruktur wieder. Auch bei den unter 20-jährigen leben hier die meisten Menschen mit Migrationshintergrund.

Die Analyse der familiären Situation der Stadt Voerde (Niederrhein) zeigt, dass der höchste Anteil an Familien mit Kindern in den Sozialräumen Buschmannshof, Voerde-Mitte und Heidesiedlung ist. Die Stadt betrachtet zusätzlich, wie viele Haushalte mit Kindern unter 18 Jahren als alleinerziehend gelten. Dabei kommt es zu teils massiven Unterschieden innerhalb der gewählten Sozialräume. Die höchste „Belastung“ weist der Sozialraum Voerde-Mitte auf. Aus den vorhandenen Daten Alleinerziehender hat die Stadt Voerde (Niederrhein) ausgewertet, wie viele Alleinerziehende mit ALG II-Bezug vorhanden sind. Dabei weisen die Sozialräume Möllen, Friedrichsfeld-Mitte, Voerde-Mitte und Buschmannshof ein erhöhtes Risiko auf.

Die Betrachtungsebene der finanziellen Situation beschreibt beispielsweise, wie viele Menschen der Stadt Voerde (Niederrhein) als arbeitslos nach dem SGB II und III gemeldet sind. Tiefergehend betrachtet der Fachbereich differenziert, wie der Anteil der Kinder im SGB II-Bezug nach Altersgruppen ist. Die Stadt kommt zu der Erkenntnis, dass gerade Kleinkinder unter 3 Jahren auf Leistungen der Mindestsicherung nach dem SGB II angewiesen sind. Einen sehr konkreten Einblick in die finanzielle Situation von Familien erhält die Stadt über die Analyse der Einkommensgruppen für Elternbeiträge der Kinder in einer Kindertagesbetreuung. Ein Vergleich der Jahre 2009 gegenüber 2014 zeigt, dass gerade die unteren Einkommensgruppen, bis 36.000 Euro, zunehmen. Die gewonnenen Daten werden wieder in Bezug, hier zu den „Kita-Bezirken“ gesetzt. Dabei fällt auf, dass auch hier die größte Belastung in den „Kita-Bezirken“ Möllen und Voerde-West<sup>8</sup> besteht.

Unter der Betrachtungsebene Erziehung und Bildung beschreibt die Stadt einleitend, dass Kinder aus benachteiligten Familien und Familien mit Migrationshintergrund überproportional häufig nur ein niedriges Bildungsniveau erlangen. Die Stadt betrachtet in ihrer Analyse die Sprachstandserhebung in der Kita, differenziert nach „Kita-Bezirken“. Hierbei wird festgestellt, ob die Sprachentwicklung der Kinder altersgemäß ist und sie die deutsche Sprache beherrschen. Im Ergebnis wurde festgestellt, dass in den Bezirken mit dem höchsten Migrationshintergrund der Sprachförderbedarf am größten ist. Auch die Analyse über die erzielten Schulabschlüsse zeigt, dass es Ausländern deutlich schwerer fällt, eine gute Schulbildung zu erlangen.

Alle vom Fachbereich erhobenen soziostrukturellen Parameter werden abschließend grafisch in einem Sozialmonitoring zusammengeführt. Nach einem definierten Index erfolgt eine farbliche Darstellung, analog eines Ampelsystems. Durch die gewählte Darstellungsform werden die soziostrukturellen Parameter aller Sozialräume übersichtlich dargestellt.

Differenzierte Grunddaten zur Bevölkerungsentwicklung der Einwohner nach Altersklassen in der Stadt Voerde (Niederrhein) stellt die gpaNRW in der Tabelle 2 im Anhang dieses Teilberichts dar.

<sup>8</sup> Erläuterung: Der Kita-Bezirk Voerde-West setzt sich aus den Sozialräumen Voerde-Süd und Voerde-Mitte zusammen

### 3.3.3 Präventive Angebote

- Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat präventive Angebote entlang der Bildungskette junger Menschen entwickelt. Dabei legt die Stadt großen Wert auf die Zusammenführung einzelner Maßnahmen zu einem Netzwerk.

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

Die **Stadt Voerde (Niederrhein)** verfügt bereits seit dem Jahr 2009 über die Präventionskette „Frühe Hilfen für Voerder Familien“. Die Präventionskette ist als fester Bestandteil in der Jugendhilfe der Stadt verankert. Die Angebote werden entlang der sogenannten Bildungskette<sup>9</sup> geplant. In Voerde (Niederrhein) sind dies die Lebenslagen Schwangerschaft und Geburt, Baby und Kleinkind, Schulkind und Jugendlicher und Ausbildung und Beruf.

Den Start im Jahr 2009 bildeten die Bausteine

- Begrüßungs- und Informationsbesuche anlässlich der Geburt eines Kindes
- Stärkung der Familienkompetenz durch Einführung des „Voerder Elternservices“
- Verbesserung des Gesundheitsschutzes in Familien und
- Intensivierung des vorbeugenden Kinder- und Jugendschutzes.

Über die Folgejahre wurde das „Grundgerüst“ der Voerder-Präventionskette stetig weiterentwickelt und das vorhandene Netzwerk ausgeweitet und gefestigt. Einzelne Projekte werden dabei exemplarisch durch die gpaNRW beschrieben.

Im Jahr 2013 wurde das Konzept der Familienhebamme eingeführt. Durchführender Träger ist die AWO, Kreisverband Wesel e.V. Die Tätigkeit der Familienhebamme ist ein Teilbereich der „Frühen Hilfen“. Die Familienhebamme wird dort eingesetzt, wo sich ein hoher Bedarf an psychosozialer, medizinischer und zeitaufwendiger Unterstützung ergibt. Dieses niedrigschwellige Angebot soll die Eltern animieren, Unterstützungsleistungen in Anspruch zu nehmen. Hierfür ist kein Antrag auf erzieherische Hilfen notwendig.<sup>10</sup>

Die bereits erwähnte Adressatengruppe der Alleinerziehenden wird in Voerde (Niederrhein) über ein gesondertes Projekt angesprochen. Die Stadt Voerde (Niederrhein) subventioniert teilweise die Stelle einer Heilerziehungspflegerin, welche gezielt die Gruppe der Alleinerziehenden unterstützen soll. Hierfür hat die Stadt mit dem Verein Pro Jugend e.V. eine Vereinbarung geschlossen. Über einen Erprobungszeitraum von 2019 bis 2020 wird im Sozialraum Voerde-

<sup>9</sup> Vgl. Netzwerk Stiftung Bildung, <https://www.netzwerk-stiftungen-bildung.de/wissenscenter/glossar/bildungskette>, Stand 02. Dezember 2020

<sup>10</sup> Vgl. Kurzkonzert Familienhebamme im Bereich Frühe Hilfen der Stadt Voerde

Mitte, Sozialraum mit dem höchsten Anteil Alleinerziehender, ein Gruppenangebot für diese Zielgruppe geschaffen. Junge Mütter, welche aus instabilen Familienverhältnissen entstammen, müssen plötzlich den Alltag an den Bedürfnissen des Kindes ausrichten. Ohne externe Unterstützung scheitern die Betroffenen häufig. An drei Vormittagen in der Woche haben Alleinerziehende die Möglichkeit, das Gruppenangebot aufzusuchen. Ziele des Projektes sind beispielsweise, innerhalb der Gruppe der Alleinerziehenden Kontakte zu anderen Betroffenen zu fördern und durch die Zugehörigkeit zur Gruppe eine Stabilisierung zu erfahren. Die Stadt bewertet dieses Projekt positiv. Über den definierten Projektzeitraum hinaus soll die Zusammenarbeit fortgeführt werden.<sup>11</sup>

Die Stadt Voerde (Niederrhein) verfügt über ein umfangreiches Netzwerk von Beratungs- und Unterstützungsangeboten. Um den Familien übersichtlich zu vermitteln, welche Angebote bestehen, hat die Stadt 2016 den „Familienkompass der Stadt Voerde“ entwickelt. Der Familienkompass beschreibt dabei sehr ausführlich, welche Angebote in Voerde (Niederrhein) bestehen. Dazu zählen alle Leistungen des Jugendamtes der Stadt, aber auch darüberhinausgehend Leistungen aus dem Gesundheitswesen sowie der Freizeit und Weiterbildung. Neben einer Kurzbeschreibung finden Familien sofort alle dazugehörigen Kontaktdaten der Ansprechpartner.<sup>12</sup>

Mit der Präventionskette verfolgt die Stadt das Ziel, „die flächendeckende Versorgung von Eltern und Kindern mit bedarfsgerechten Unterstützungsangeboten voranzutreiben, indem Angebote nicht nur initiiert werden, sondern im Hinblick auf ihre Qualität und Zielerreichung ständig überprüft und nötigenfalls angepasst bzw. erweitert werden.“ Die Überprüfung der Wirksamkeit obliegt dem Fachdienst Jugend.

## 3.4 Organisation und Steuerung

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

### 3.4.1 Organisation

#### → Feststellung

Der Organisationsaufbau des Fachbereichs Soziales und Jugend mit dem Fachbereich Bildung, Sport und Kultur in einem Dezernat wird bislang nicht verbindlich geregelt genutzt.

Der Fachbereich 2 „Soziales und Jugend“ und der Fachbereich 8 „Bildung, Sport und Kultur“ der **Stadt Voerde (Niederrhein)** sind als eigenständige Verwaltungseinheiten im gleichen Dezernat angesiedelt. Da beide Fachbereiche teilweise dieselbe Zielgruppe ansprechen, sind gemeinsame Maßnahmen sowie Vernetzungen und Synergien möglich. Es besteht lediglich eine

<sup>11</sup> Vgl. Projekt – Gruppe für junge Eltern und Kinder der Stadt Voerde

<sup>12</sup> Vgl. Familienkompass der Stadt Voerde im Internet, [https://www.voerde.de/C1256ED1003CEB07/files/familienkompass-2016.pdf/\\$file/familienkompass-2016.pdf?OpenElement](https://www.voerde.de/C1256ED1003CEB07/files/familienkompass-2016.pdf/$file/familienkompass-2016.pdf?OpenElement), Stand 02. Dezember 2020

anlassbezogene Zusammenarbeit der Fachbereiche. Bislang besteht kein geregelter und verbindlich definierter Austausch zwischen den beiden Fachbereichen. Die bisherige Kooperation beider Fachbereiche wird als gut beschrieben.

Der Allgemeine Soziale Dienst ist im Fachdienst 2.4 „Soziale Dienste“ des Fachbereichs 2 angesiedelt und sozialräumlich organisiert. Insgesamt gibt es elf Sozialräume. Die elf Sozialräume wurden in zwei Bezirke zusammengefasst und das Personal aufgeteilt. Maßgeblich für die Zusammensetzung der Bezirke ist eine gleiche Fallbelastung je Fachkraft im ASD. Der ASD ist zentral im Rathaus untergebracht. Dort sind auch die Spezialdienste Pflegekinderdienst und Prävention angesiedelt. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe ist ebenfalls dort verortet.

Die Stelle des Fachdienstleiters wurde im November 2020 aus den eigenen Reihen des ASD neu besetzt. Zwischen der Fachbereichsleitung und der Fachdienstleitung Soziale Dienste besteht ein engmaschiger, wöchentlich stattfindender Informationsaustausch. Wesentliche Änderungen, wie zum Beispiel rechtliche Neuerungen, werden über ein Umlaufverfahren jedem Mitarbeiter zu Kenntnis gegeben. Die Fachkräfte zeichnen dies entsprechend ab.

Wöchentlich finden Sitzungen zwischen dem Dezernenten und der Fachbereichsleitung Soziales und Jugend statt. Inhaltlich wird über die strategische Ausrichtung des Fachbereiches sowie anlassbezogen über Hilfeplanfälle gesprochen. Darüber hinaus war eine Runde beider Fachbereichsleitungen mit dem Dezernenten geplant. Durch die Corona-Pandemie ist dieser Plan jedoch nicht operativ umgesetzt worden.

Nach § 78 SGB VIII sollen Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Bildung von Arbeitsgemeinschaften anstreben, in denen neben ihnen die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe sowie die Träger geförderter Maßnahmen vertreten sind. In den Arbeitsgemeinschaften soll darauf hingewirkt werden, dass die geplanten Maßnahmen aufeinander abgestimmt werden und sich gegenseitig ergänzen.

Der Fachbereich befindet sich aktuell in Planung einer Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII für die Hilfe zu Erziehung. Spätestens mit Zuzug eines großen Trägers nach Voerde (Niederrhein) soll der Aufbau dieser Arbeitsgemeinschaft zeitnah erfolgen.

Darüber hinaus bestehen diverse übergeordnete Arbeitskreise. Beispiele hierfür sind die kreisweiten Arbeitskreise zwischen den ASD-Leitungen und den Eingliederungshilfen. Auch stadtinterne Arbeitskreise zwischen dem Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD), dem Jobcenter, Schul- und Kitaleitungen der Stadt Voerde (Niederrhein) werden zweimal jährlich durchgeführt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte die Zusammenarbeit der Fachbereiche Soziales und Jugend und dem Fachbereich Bildung, Sport und Kultur intensivieren.

### 3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

→ **Feststellung**

Die Stadt Voerde (Niederrhein) verfügt bislang über keine formulierte Gesamtstrategie für die erzieherischen Hilfen. Ziele wurden bereits definiert. Kennzahlen zur Überprüfung der Ziele wurden bislang nicht gebildet.

*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.*

Der Fachbereich Soziales und Jugend der **Stadt Voerde (Niederrhein)** hat bislang keine Gesamtstrategie für die erzieherischen Hilfen. Die interne Strategie des Fachbereichs verfolgt das strategische Ziel, Transparenz in den Hilfeplan zu bringen und die Kinder/Jugendlichen und Eltern aktiv zu beteiligen. Ein weiteres Ziel ist der Erhalt des familiären Zusammenlebens.

Neben den strategischen Zielen beschreibt der Fachbereich im Controllingbericht 2018 operative Produktziele:

- weitere Reduzierung von Fallzahlen im Bereich HzE durch den Ausbau der Voerder Präventionskette,
- die Summe der ambulanten Maßnahmen reduzieren mit dem Ziel, Beratungsleistungen zu intensivieren und niedrigschwellige Angebote stärker zu berücksichtigen sowie
- die Kosten im Bereich HzE zu senken.

Auch im Haushaltsplan der Stadt finden sich strategische Produktziele wieder. Zusätzlich verweist der Haushalt auf ein neu zu entwickelndes steuerungsunterstützendes Ziel- und Kennzahlenmodell. Laut Aussage des Fachbereichs werden aktuell Strukturen erarbeitet, wie das zukünftige Finanz- und Fachcontrolling inhaltlich ausgestaltet werden soll. Ziel des Fachbereichs ist die Verzahnung beider Bereiche. Die gpaNRW befürwortet dieses Vorgehen.

#### → **Empfehlung**

Der Fachbereich Soziales und Jugend sollte eine Gesamtstrategie für die Hilfe zur Erziehung entwickeln. Die bereits definierten Ziele sollten weiter geschärft und durch Kennzahlen messbar gemacht werden.

### 3.4.3 Finanzcontrolling

#### → **Feststellung**

Die Stadt Voerde (Niederrhein) erstellt jährlich einen Controllingbericht, führt eine monatliche Budgetüberwachung durch und hat eine Auswertung der Stunden und Tagessätze je Hilfeform. Kennzahlen sowie Stellendaten finden bislang im Controllingbericht keine Berücksichtigung. Auch eine Verzahnung der einzelnen Maßnahmen in einen ganzheitlichen Bericht findet nicht statt.

*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 er-*

*stellt 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.*

Das Finanzcontrolling im Fachbereich Soziales und Jugend der **Stadt Voerde (Niederrhein)** ist im Bereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe angesiedelt. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe erstellt in Kooperation mit dem Fachbereichsleiter/Fachdienstleiter einen jährlichen, zwei Seiten langen Controllingbericht. Dieser wird dem Jugendhilfeausschuss vorgelegt. Der Controllingbericht ist in vier Abschnitte unterteilt.

Zu Beginn des Controllingberichts werden die bereits erwähnten Ziele im Bereich HzE beschrieben. Der darauffolgende Abschnitt zeigt die finanzielle Entwicklung der erzieherischen Hilfen auf. Inhaltlich ist die finanzielle Entwicklung als Budgetbericht aufgebaut. Dabei werden die Planansätze mit den Istwerten abgeglichen und die Abweichung errechnet. Die finanzielle Entwicklung wird dabei in Bezug auf die Erträge, ambulante und stationäre Leistungen dargestellt. Im dritten Abschnitt folgen kurze Erläuterungen zu den Abweichungen der Planansätze. Abschließend erfolgt eine grafische Darstellung von Fallzahlen, getrennt nach ambulanten und stationären Fallzahlen, im Zeitreihenverlauf seit dem Jahr 2007. Kennzahlen werden im Controllingbericht keine gebildet. Auch berücksichtigt der Controllingbericht keine Stellendaten.

Eine detailliertere Beschreibung des Controllingberichts erfolgt im Rahmen der politischen Vorlage. In der Sachdarstellung verweist der Fachbereich auf die rückläufigen Fallzahlen des Jahres 2018 und die ersten Erfolge der Organisationsuntersuchung im Jahr 2017. Ausführungen hierzu siehe Kapitel 3.5.1. Laut eigener Aussage stehen die rückläufigen HzE-Fallzahlen im Korrelation zu Qualitätssteigerungen im Allgemeinen Sozialen Dienst. So ist es den Fachkräften beispielsweise gelungen, die Beratungsarbeit zu intensivieren. Dies spiegelt sich unter anderem in der Fallanamnese wieder. Sinkende Fallzahlen führten nach eigenen Analysen auch zu sinkenden Aufwendungen. So konnte das geplante Jahresergebnis leicht verbessert werden. Die von der gpaNRW erhobenen Kennzahlen zeigen jedoch auf, dass im Hinblick auf die Falldichte, den Fehlbetrag HzE und die Aufwendungen HzE weiterhin erheblicher Handlungsbedarf besteht (vgl. Kapitel 3.7.1).

Neben dem Controllingbericht wird ein monatlicher Budgetbericht geführt. Dieser Budgetbericht zeigt differenziert alle Aufwendungen zu allen durchgeführten Hilfen. Dabei erfolgt wiederum ein Abgleich zwischen den Haushaltsansätzen und dem zu erwartenden Ergebnis. Unter den Aufwendungen werden auch die Kostenerstattungen an andere Kommunen berücksichtigt. Der Budgetbericht geht zusätzlich noch auf die Erträge ein. Auch hier erfolgt ein Abgleich der geplanten Erträge mit den Ist-Werten.

Als weitere steuerungsrelevante Information erhebt der Fachbereich seit dem Jahr 2015 differenziert alle Fachleistungsstunden bzw. Tagessätze für die erzieherischen Hilfen. Zu jeder Hilfeart, sowohl ambulant als auch stationär, wird ein geringster und höchster Satz abgebildet. Aus diesen beiden Extremwerten errechnet die Stadt einen Durchschnittswert. Diese eher statisti-

schen Lageparameter werden dann wiederum in einen Durchschnittswert pro Monat transferiert. So kostete die Stadt im Jahr 2015 eine Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII im Jahr 2015 noch 468,70 Euro pro Monat. Im Jahr 2018 lagen die Aufwendungen bereits bei 501,39 Euro. Im stationären Bereich errechnet der Fachbereich einmal die geringsten und die höchsten durchschnittlichen Aufwendungen je 30 Tage. Diese Werte sind tatsächliche Ist-Werte. Der gebildete Durchschnittswert hingegen ist rechnerisch hergeleitet<sup>13</sup>. Der fiktiv hergeleitete Durchschnittswert lässt keine valide Interpretation im Rahmen der Steuerung zu.

#### → **Empfehlung**

Die einzelnen Berichte sollten zu einem ganzheitlichen Bericht zusammengeführt werden. Der Controllingbericht sollte um Stellendaten und Kennzahlen erweitert werden. Die bisherige Vorgehensweise zur Erhebung der Stunden- und Tagessätze sollte im Bereich der Durchschnittswerte angepasst werden. Der bisherige fiktive Durchschnittswert könnte durch einen Median-Wert<sup>14</sup> ersetzt werden. Hieraus können steuerungsrelevante Informationen gewonnen werden.

Für 2021 ist eine neue Berichtsstruktur geplant. Diese setzt sich aus monatlichen-, quartals- und Jahresberichten zusammen. Anhand der bestehenden Datenbank sollen automatisierte und vordefinierte Abfragen standardisiert erfolgen. Aktuell werden wesentliche Parameter definiert. Dies betrifft sowohl die Prozessebene als auch finanzielle Parameter.

### 3.4.4 Fachcontrolling

#### → **Feststellung**

Die Wirksamkeit der Hilfen wird in jedem Hilfeplangespräch bewertet. Ein einzelfallübergreifendes strukturiertes Verfahren, die Wirksamkeit nach Hilfearten oder trägerspezifisch zu messen, besteht in Voerde (Niederrhein) nicht. Laufzeiten werden bislang nicht ausgewertet.

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

Das Fachcontrolling der **Stadt Voerde (Niederrhein)** ist seit November 2020 bei der ASD-Leitung und der Jugendhilfeplanerin angesiedelt und befindet sich aktuell im Ausbau.

Die in Voerde (Niederrhein) definierten und in Kapitel 3.5 dieses Berichts näher thematisierten Verfahrensstandards sollen die qualitative Zielerreichung und die damit verbundene Wirksamkeit im Rahmen der Hilfeplanung positiv beeinflussen. Im Rahmen der Hilfeplanung werden bei jeder neu begonnenen Hilfe Ziele festgelegt. Bei der Fortschreibung der Hilfe und bei jedem Wechsel der Hilfeart wird der Grad der Zielerreichung überprüft. Nach Beendigung einer Hilfe bewerten die ASD-Fachkraft, der Leistungsempfänger und der Leistungserbringer die Hilfe. Dabei wird der Hilfeverlauf dahingehend analysiert, ob die im Hilfeplan festgelegten Ziele erreicht

<sup>13</sup> Herleitung: Der durchschnittliche Fall Heimerziehung nach § 34 SGB VIII kostet die Stadt im Jahr 2018 197,23 Euro. Errechnet wird dieser Wert aus Addition des geringsten Satzes von 125,69 Euro und des höchsten Satzes 268,76 Euro. 394,45 Euro werden durch zwei geteilt (arithmetisches Mittel). Dies entspricht 197,23 Euro. Dieser durchschnittliche Tageswert wird mit 30 Tagen multipliziert. Daraus ergeben sich fiktive durchschnittliche Aufwendungen von 5.916,75 Euro.

<sup>14</sup> Vgl. Statista im Internet, <https://de.statista.com/statistik/lexikon/definition/85/median/>, Stand 04. Dezember 2020

wurden. Die Beendigung der Hilfe kann auch durch einen Abbruch ausgelöst werden, wenn beispielsweise der Leistungsempfänger nicht an der Problemlösung mitwirkt. Die Fachkraft prüft, ob beispielsweise mithilfe eines Trägeraustauschs oder eines Wechsels der Hilfeart die Akzeptanz erhöht und Abbrüchen entgegengewirkt werden kann.

Der in jeder Hilfeplanung durchgeführte Abgleich aus Zielformulierung und Zielerreichung wird in Voerde (Niederrhein) nicht einzelfallübergreifend ausgewertet. Über einen Zeitraum von 2015 bis 2018 bestanden Evaluationsbögen, welche zwecks nicht ausreichend vorliegender Datensätze abgeschafft wurden. Somit werden Erkenntnisse der Hilfeplanung nicht nach Hilfearten oder anbieterbezogen aufbereitet. Die Information aus einem solch strukturierten Vorgehen könnten für die jährlichen Qualitätsdialoge genutzt werden. In den Qualitätsdialogen könnte das bestehende Leistungsangebot besser analysiert und neue Leistungsangebote konzipiert werden. Die gewonnenen Informationen könnten in einen neuen, ganzheitlichen Controllingbericht aufgenommen werden.

Standardisierte Maßnahmen zur Ausgabenbegrenzung wie zum Beispiel Kostenhierarchien und Laufzeitbegrenzungen sind in der gelebten Praxis vorhanden. Die Laufzeiten der Hilfen konnten im Rahmen dieser Prüfung erhoben werden. Zu Steuerungszwecken wertet die Stadt Voerde (Niederrhein) Laufzeiten nicht strukturiert aus.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte Auswertungen zur Wirksamkeit und zur Zielerreichung fallübergreifend vornehmen. Diese sollte sie träger- und hilfeartbezogen durchführen. Außerdem sollte sie die Laufzeiten der Hilfen auswerten und analysieren. Die Ergebnisse sollten in den Controllingbericht aufgenommen werden.

## 3.5 Verfahrensstandards

### 3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

→ **Feststellung**

Die Prozess- und Qualitätsstandards der Stadt Voerde (Niederrhein) sind im Qualitätshandbuch für den ASD beschrieben. Flussdiagramme werden nur auf Ebene der Kernprozesse verwendet.

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

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

Die **Stadt Voerde (Niederrhein)** hat die Prozess und Qualitätsstandards im Qualitätshandbuch für den ASD und sowie dem Qualitätshandbuch für die Wirtschaftliche Jugendhilfe beschrieben. Das Qualitätshandbuch für den ASD wird an dieser Stelle beschrieben.

Das Qualitätshandbuch ist das Ergebnis einer externen Organisationuntersuchung. Das Qualitätshandbuch unterteilt sich dabei fortlaufend in Kern- und Teilprozesse.

Wesentlicher Bestandteil dieser Prüfung ist der Kernprozess Hilfe zur Erziehung und andere hilfeplangesteuerte Leistungen (§§ 27 ff SGB VIII sowie § 35a SGB VIII und § 41 SGB VIII). Dieser Kernprozess unterteilt sich in die folgenden Teilprozesse:

- Klärung des Hilfebedarfs,
- Klärung des Hilfebedarfs § 35a SGB VIII,
- Fallübernahme und Zuständigkeitswechsel,
- Kollegiale Fallberatung,
- Kontakt mit Leistungserbringern (ambulant und teilstationär),
- Kontakt mit Leistungserbringern (stationär),
- Erstes Hilfeplangespräch,
- Hilfeplanfortschreibung,
- Beendigung und
- Fallübernahme bei Zuständigkeitswechsel.

Zu Beginn eines Kernprozesses wird dieser in Form eines Flussdiagrammes dargestellt. Dabei wird grafisch verdeutlicht, welche einheitlichen Teilprozesse durch die Fachkräfte einzuhalten sind. Des Weiteren beschreiben die Flussdiagramme zeitliche Vorgaben. So wird zum Beispiel visualisiert, dass die Klärung des Hilfebedarfs binnen sechs Wochen nach Kontaktaufnahme zu erfolgen hat.

Jeder im Qualitätshandbuch dargestellte Teilprozess wird tabellarisch nach einheitlichem Schema beschrieben. Folgende Beschreibungen werden dabei detailliert erläutert:

- Ziel/Ergebnis des Arbeitsschrittes,
- Aktivitäten durch die Fachkräfte,
- Prozessbeteiligte,
- Schnittstellen (zum Beispiel die Wirtschaftliche Jugendhilfe),
- benötigte Instrumente/Dokumente,
- der durchschnittliche zeitliche Bedarf und die Bearbeitungsfrist sowie
- etwaige Anmerkungen.

→ **Empfehlung**

Der Fachbereich Soziales und Jugend sollte prüfen, ob die Teilprozesse vollständig als Flussdiagramm darstellbar sind. Die grafische Abfolge der Prozesse kann für die Fachkräfte

eine zusätzliche Hilfestellung sein. Ebenfalls kann die einheitliche Bearbeitungsweise hierdurch gefördert werden.

### 3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

#### → Feststellung

Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat den Ablauf im Hilfeplanverfahren im Qualitätshandbuch beschrieben. Die gpaNRW sieht an mancher Stelle noch Optimierungsmöglichkeiten.

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

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

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

Die **Stadt Voerde (Niederrhein)** hat den Ablauf im Hilfeplan im Qualitätshandbuch für den ASD beschrieben.

Bürger, freie Träger und Institutionen können telefonisch oder persönlich mit dem ASD in Kontakt treten. Zu Beginn klären die Fachkräfte des ASD die sachliche und örtliche Zuständigkeit. Sobald die Fallzuständigkeit für das Jugendamt Voerde (Niederrhein) festgestellt ist, erfolgt umgehend die erste Kontaktaufnahme. Diese kann entweder im Jugendamt der Stadt oder bei der Familie vor Ort stattfinden.

Die Fachkraft des ASD beachtet während des Klärungsprozesses, dass die Personensorgeberechtigten sowie das Kind und/oder der Jugendliche beteiligt werden. Um den sozialpädagogischen Bedarf abzuschätzen, wird eine gründliche Arbeit der Fachkräfte vorausgesetzt. In der Klärungsphase sollen die persönlichen, familiären und sozialräumlichen Ressourcen der Familie analysiert werden. Die Fachkräfte können neben der Familie weitere Personen oder Institutionen (z.B. die Schule) für Gespräche einladen.

Sind alle notwendigen Informationen eingeholt, schätzt die Fachkraft den erzieherischen Bedarf ein. Die Auswahl des Leistungsanbieters erfolgt über das Fachverfahren. Alle Träger inklusive der Leistungsentgelte sind im Fachverfahren eingepflegt.

Ist der Teilprozess Klärungsphase abgeschlossen, startet der Teilprozess Fallkonferenz. Ziel ist es, die geeignete Hilfe im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte in Art und Umfang festzulegen. Die fallführende Fachkraft stellt die sachlichen Zusammenhänge anhand eines standardisierten Vordrucks vor. Die fallführende Fachkraft schlägt den zu belegenden Träger vor. An der kollegialen Beratung nehmen alle anwesenden ASD-Fachkräfte sowie die Leitung des ASD teil. Als interner Standard wird die Teilnahme von mindestens drei Mitarbeitern festgelegt. Ist der erzieherische Bedarf reflektiert, wird eine verbindliche Leistungsentscheidung durch die Fachkraft getroffen. Zu jeder kollegialen Beratung wird ein Protokoll zur Falldarstellung ausgefüllt und durch die ASD-Leitung abgezeichnet und genehmigt. Aus dem Protokoll muss ebenfalls die Hilffert, der Umfang und die zeitliche Perspektive hervorgehen.

Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme wird in Voerde (Niederrhein) berücksichtigt. Hierbei handelt es sich um gelebte Praxis. Wirtschaftliche Aspekte werden im Qualitätshandbuch des ASD nicht berücksichtigt. In der gelebten Praxis sind ambulante Maßnahmen stationären Maßnahmen vorzuziehen. Die Fachkräfte sind angehalten, aus der bestehenden Anbieterübersicht unter Berücksichtigung von Kostengesichtspunkten und Qualität der Leistung ein Angebot zu wählen. Bei gleichem Leistungsumfang ist das günstigere Angebot anzunehmen.

Nach erfolgter Fallkonferenz werden alle Beteiligten über die geeigneten Hilfsangebote informiert. Dabei wird den Beteiligten das Ergebnis der fallführenden Fachkraft vorgestellt. Die fallführende Fachkraft berücksichtigt dabei das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsempfänger. Durch die bereits vorliegende Unterschrift der ASD-Leitung ist die Hilfe bereits bewilligt. Den notwendigen Bewilligungsbescheid verschickt die Wirtschaftliche Jugendhilfe.

Zwischen der Fachkraft, dem Leistungserbringer und Leistungsbezieher erfolgt ein erstes Hilfeplangespräch. In diesem Gespräch werden gemeinsam Ziele definiert. Die Wirksamkeit einer erzieherischen Hilfe wird am Grad der Zielerreichung gemessen. Die Hilfeplanfortschreibung in Voerde (Niederrhein) erfolgt mindestens halbjährlich, bei intensiven Fällen sogar vierteljährlich. In den Hilfeplangesprächen wird genau überprüft, wie die gemeinsam formulierten Ziele bislang

umgesetzt wurden. Aus dieser Überprüfung können gleichbleibende oder abgeänderte Zielformulierung resultieren.

Das Qualitätshandbuch beschreibt nur oberflächlich, wie die mögliche Rückkehroption in der Stadt Voerde (Niederrhein) geprüft und durchgeführt wird. Lediglich im Teilprozess Fallkonferenz wird als Prüfpunkt für die Fachkräfte auf ein „aktives Rückkehrmanagement“ verwiesen. Ein eigenes Konzept bzw. eigens festgelegter Standard zur Rückkehrarbeit besteht nicht. Laut Aussage des Fachbereichs wird bei der Wahl des Leistungserbringers darauf geachtet, dass die Rückkehrarbeit Bestandteil der Leistungsbeschreibung ist.

#### → **Empfehlung**

Die Rückkehroption sollte in den Standards stärker berücksichtigt werden. Hierzu sollte der Fachbereich klar definieren, wie Rückführungsarbeit in Voerde (Niederrhein) durchzuführen ist. Die Ergebnisse kann der Fachbereich in einem eigenen Konzept zur Rückführung zusammenfassen. Auch wirtschaftliche Aspekte bei der Wahl des Leistungsanbieters sollten im Qualitätshandbuch berücksichtigt werden.

Im Hinblick auf die unter Kapitel 3.7 detailliert beschriebenen Kennzahlen sollte der Fachbereich wirtschaftliche Aspekte deutlich stärker berücksichtigen. Hierzu zählen Vorgaben über

- die Summe einzuholender Angebote, bei gleichen Leistungen ist der preiswerte Anbieter zu wählen,
- den Vorrang von ambulanten Maßnahmen vor stationären Maßnahmen,
- eine definierte Obergrenze für Fachleistungsstunden,
- Laufzeitbegrenzungen der Hilfen und
- Kostenhierarchien.

### **3.5.1.2 Fallsteuerung**

#### → **Feststellung**

Im Fachbereich Soziales und Jugend werden Standards zur Fallsteuerung vorgegeben und kontrolliert. Die gpaNRW sieht an mancher Stelle noch Optimierungsmöglichkeiten.

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

- *Eine strukturierte fachliche Zugangssteuerung.*
- *Die frühzeitige Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe, insbesondere zu Fragen der sachlichen Zuständigkeit (Kostenerstattungsansprüche).*
- *Die Auswahl eines passenden Leistungserbringers erfolgt z.B. mit Unterstützung eines Anbieterverzeichnisses, in dem die Leistungserbringer mit Angeboten und Kosten sowie den bisherigen Erfahrungswerten aus einer Zusammenarbeit enthalten sind. Bei mehreren grundsätzlich in Frage kommenden Anbietern wird der wirtschaftlichste ausgewählt.*

- *Es besteht ein enger Kontakt mit dem Leistungserbringer auf der Grundlage der Vereinbarungen in der Hilfeplanung mit dem Ziel, die Wirkung der Hilfe regelmäßig zu evaluieren und einem unplanmäßigen Abbruch der Hilfe entgegenzuwirken. Es erfolgt eine regelmäßige Fortschreibung des Hilfeplanes in nicht zu langen Intervallen.*
- *Die Laufzeit der Hilfe wird auf das notwendige Maß begrenzt und, soweit fachlich vertretbar, eine zeitnahe Anpassung bzw. schrittweise Reduzierung der Hilfe eingeleitet.*

Die **Stadt Voerde (Niederrhein)** bearbeitet ihre Fälle anhand standardisierter und verbindlicher Prozesse. Diese Prozesse sind größtenteils im Qualitätshandbuch beschrieben.

Die fachliche Zugangssteuerung erfolgt im Kernprozess „Eingang und Klärung“. Im Erstkontakt ist bereits die Fallzuständigkeit festgelegt. Die fallführende Fachkraft führt den Erstkontakt in einem persönlichen Gespräch durch. Sofern ein potentieller Leistungsempfänger im Jugendamt vorstellig wird, klärt die Fachkraft, welche eigenen Handlungsmöglichkeiten für das vorgetragene Problem bestehen. Die Fachkraft erstellt eine Falleingangsanzeige, welche der ASD-Leitung vorgelegt wird. Im Teilprozess „Bedarfsfeststellung“ erfolgt eine gründliche Anamnese des Falles. Dabei versucht die Fachkraft, möglichst alle beteiligten Institutionen durch Gespräche, Stellungnahmen und Diagnostikberichte einzubeziehen. Die Koordination der einzelnen Gespräche mit unterschiedlichen Teilnehmern bedarf gewisser zeitlicher Kapazitäten. Selten besteht nach nur einem Gespräch der Entschluss, welche Hilfe die notwendige und geeignete Hilfe ist.

#### → **Empfehlung**

Der Fachbereich sollte die fachliche Zugangssteuerung deutlich verbessern. Das im Qualitätshandbuch beschriebene Vorgehen steht im deutlichen Widerspruch zu den Kennzahlen. Ein besonderes Augenmerk sollte hierbei auf die Prozessqualität in der Falleingangsphase gelegt werden.

Die Abläufe der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sind im Qualitätshandbuch für die Wirtschaftliche Jugendhilfe festgelegt. Wird eine erzieherische Hilfe beantragt, so schaltet die fallführende Fachkraft frühzeitig die Wirtschaftliche Jugendhilfe ein. Diese klärt bei unklaren Fallkonstellationen umgehend die örtliche und sachliche Zuständigkeit. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe nimmt nicht an der Fallkonferenz teil. Nach der Fallkonferenz erhält die Wirtschaftliche Jugendhilfe die Fallakte inklusive des Antrags auf Hilfe zur Erziehung. Der Antrag wird auf Vollständigkeit überprüft. Sind alle Daten vorhanden, erstellt die Wirtschaftliche Jugendhilfe den entsprechenden Bewilligungsbescheid. Das Zusammenwirken zwischen ASD und wirtschaftlicher Jugendhilfe wird vor Ort als positiv beschrieben. Durch die räumliche Nähe können Fälle direkt besprochen und geklärt werden.

Die Auswahl des passenden Leistungsanbieters erfolgt anhand eines digitalen Anbieterverzeichnis. Das Anbieterverzeichnis steht allen Fachkräften im Fachverfahren zur Verfügung. Es umfasst die Leistungsvereinbarungen und Entgelte der freien Träger. Bislang werden Erfahrungswerte nicht im Anbieterverzeichnis berücksichtigt. Um wirtschaftliche Aspekte bei der Auswahl der Anbieter zu berücksichtigen, sind die Fachkräfte angehalten, sofern die Angebote gleich sind, das preisgünstigste Angebot auszuwählen.

Der Fachbereich Soziales und Jugend hat bislang keinen strukturierten Prozess, um die Wirkung einzelner Hilfen trügerspezifisch auszuwerten. Im Zeitraum von 2015 bis ca. 2017 wurden

sogenannte Evaluationsbögen für die Bewertung der Wirksamkeit der Hilfen vereinzelt ausgefüllt. Eine verpflichtende Regelung für alle ASD-Fachkräfte bestand hingegen nicht. Um die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme zu berücksichtigen, versuchen die Fachkräfte, die Kosten einzelner Maßnahmen auf das notwendige Maß zu reduzieren. Gerade im stationären Kontext sind die Mitarbeiter zu Vergleichen angehalten. Durch den Wegfall der Rahmenvereinbarung im Jahr 2012 wird es für die Fachkräfte immer schwieriger, Kinder und Jugendliche kostengünstig in Einrichtungen unterzubringen. Im Stadtgebiet Voerde (Niederrhein) ist kein stationärer Träger ansässig.

→ **Empfehlung**

Zusätzlich sollte ein System entwickelt werden, wie die Erfahrungen mit den Trägern standardisiert ausgewertet werden können. Nach Möglichkeit sollten die Erfahrungswerte im Anbieterverzeichnis im Fachverfahren hinterlegt sein.

In Voerde (Niederrhein) besteht ein enger Austausch zwischen den Fachkräften des ASD und den Fachkräften der freien Träger. Das Qualitätshandbuch beschreibt im Teilprozess „Erstes Hilfeplangespräch“, dass die Träger einen Entwicklungsbericht erstellen müssen. Dieser Entwicklungsbericht wird dann in der Hilfeplanfortschreibung genutzt, um die Entwicklung der Familie/des Kindes/des Jugendlichen zu bewerten. In einem persönlichen Gespräch zwischen Fachkraft, Leistungserbringer und Leistungsempfänger werden die im Hilfeplan dokumentierten Ziele abgeglichen und bei Bedarf angepasst. In Zeitabständen von höchstens sechs Monaten findet die nächste Fortschreibung statt. Bevor eine Hilfe abgebrochen wird, versuchen die Fachkräfte durch ein persönliches Gespräch, diesem Schritt entgegenzuwirken. Kommt es hingegen zu einem Abbruch und der ASD-Fachkraft liegt kein Zeichen einer Kindeswohlgefährdung vor, so wird die Hilfe beendet. Einen Monat nach Beendigung sind die Fachkräfte angehalten, die Familie zu kontaktieren und Beratungsleistungen anzubieten.

Im Fachbereich Soziales und Jugend bestehen klare, mündliche Vorgaben über die Laufzeiten der Maßnahmen. Hilfen werden immer nur bis zum nächsten Hilfeplangespräch (maximal sechs Monate) bewilligt. Formelle Laufzeitbegrenzungen bestehen hingegen nicht. Der Fachbereich hat bislang keine Obergrenzen für Fachleistungsstunden vorgegeben. In der Praxis werden sowohl eine Höchstzahl von monatlichen Fachleistungsstunden als auch Monatskontingente bewilligt. Über die Reduzierung von Fachleistungsstunden wird in jedem Hilfeplangespräch gesprochen. Hilfefälle, welche länger als ein Jahr laufen, müssen zwischen der Fachkraft und der ASD-Leitung zusätzlich besprochen werden.

→ **Empfehlung**

Der Fachbereich sollte ein Maß an maximal zu bewilligenden Fachleistungsstunden und Laufzeitbegrenzungen definieren. Hierzu sollten Regelungen bestehen, wer welchen Umfang bewilligen kann. Maßnahmen zur Kostenbegrenzung sollten im Qualitätshandbuch des ASD niedergeschrieben werden.

### 3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

- Die Wirtschaftliche Jugendhilfe der Stadt Voerde überprüft konsequent, ob Kostenerstattungsansprüche bestehen. Grundlage hierfür sind die im Qualitätshandbuch beschriebenen Prozesse.

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

Die Arbeitsweise der Wirtschaftlichen Jugendhilfe der **Stadt Voerde (Niederrhein)** richtet sich nach dem im Jahr 2017 entwickelten Qualitätshandbuch. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe der Stadt wird in den Prozess der Hilfeplanung in der Regel nach erfolgter kollegialer Beratung eingebunden. Eine Teilnahme der Wirtschaftlichen Jugendhilfe an den Fallkonferenzen ist nicht vorgesehen, auch wenn das Qualitätshandbuch dies auf Seite drei anders beschreibt. Nach erfolgter kollegialer Beratung erhält die Wirtschaftliche Jugendhilfe den Antrag auf Hilfe zur Erziehung, ein inhaltlich reduziertes Maßnahmenprotokoll der Fallkonferenz, die Checkliste zur Prüfung der örtlichen Zuständigkeit sowie den Statistikbogen für das interne Controlling. Sofern für die Fachkräfte im ASD die örtliche Zuständigkeit unklar ist, erfolgt ein engmaschiger und direkter Austausch mit der Wirtschaftlichen Jugendhilfe, bevor eine kollegiale Beratung durchgeführt wird.

Ein wesentliches Aufgabenfeld der Wirtschaftlichen Jugendhilfe ist die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen. Im Qualitätshandbuch wird der Kernprozess „Kostenerstattung/Zuständigkeitswechsel“ beschrieben. Die Stadt Voerde (Niederrhein) differenziert die Kostenerstattungen in die Teilprozesse „Kostenerstattungen/Einnahmen“ bei fortlaufender Vollzeitpflege und alle weiteren Kostenerstattungen/Einnahmen nach §§ 89ff i.V.m. § 86 Abs. 1-5 SGB VIII. In allen Fällen prüft die Wirtschaftliche Jugendhilfe beginnend, ob eine Voraussetzung zur Kostenerstattung vorhanden ist. Im Rahmen der Fallübernahme vom erstattungspflichtigem Jugendamt erhält das Jugendamt die dazugehörige Fallakte. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe überprüft die Fallakte auf Vollständigkeit. Halbjährlich werden die Ausgaben ermittelt und der Forderungsnachweis erstellt. Die Forderung wird in der Finanzsoftware hinterlegt und der Eingang überwacht.

#### 3.5.1.3.1 Refinanzierung von Leistungen/Kostenbeiträge

Die Refinanzierung von Leistungen/Kostenbeiträgen wird im Qualitätshandbuch in drei Teilprozesse untergliedert:

- Realisierung von Ansprüchen gegen andere Sozialleistungsträger
- Heranziehung der Kostenbeitragspflichtigen und

- Beitreibung von Außenständen nach Leistungsende

Um die Ansprüche gegenüber anderen Sozialleistungsträgern geltend zu machen, prüft die Wirtschaftliche Jugendhilfe die Anspruchsvoraussetzungen bei anderen Sozialleistungsträgern. Sofern ein Anspruch besteht, erstellt die Wirtschaftliche Jugendhilfe den Erstattungsantrag. Der Anspruch wird in der Finanzsoftware hinterlegt und der Zahlungseingang überwacht. Auch die Heranziehung der Kostenbeitragspflichtigen, zum Beispiel der Eltern, ist Aufgabe der Wirtschaftlichen Jugendhilfe. Hierbei wird der Kostenbeitragspflichtige persönlich oder telefonisch über die Kostenbeitragspflicht beraten. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe prüft die Beitragshöhe anhand von Einkommensunterlagen. Sofern die Beitragspflichtigen alle erforderlichen Unterlagen offenlegen, kann zeitnah ein Bescheid erstellt werden. In der Praxis kommt es hingegen vor, dass Unterlagen nicht eingereicht werden. Dann wird von Amts wegen das Einkommen ermittelt, gegebenenfalls unter Androhung eines Zwangsgeldes. Ist die Jugendhilfeleistung beendet, überprüft die Wirtschaftliche Jugendhilfe, ob Außenstände im Hilfefall vorliegen. Um die Außenstände beizutreiben, kann ein Widerspruchs- und Klageverfahren eingeleitet werden.

### 3.5.2 Prozesskontrollen

#### → Feststellung

Prozesskontrollen werden im Fachbereich Soziales und Jugend durchgeführt. Die gpaNRW sieht an mancher Stelle noch Optimierungsmöglichkeiten.

*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.*

Prozessintegrierte Kontrollen werden in der **Stadt Voerde (Niederrhein)** durch den klar strukturierten Verfahrensablauf des Hilfeprozesses durchgeführt. Für jede Hilfeart ist ein Prozessablauf schriftlich beschrieben. Die Einhaltung der Verfahrensstandards wird durch die ASD-Leitung und die Fachbereichsleitung sichergestellt. Die Genehmigung der Hilfe erfolgt nach der kollegialen Beratung durch die Fachkraft. Die Fachdienstleistung des ASD zeichnet die Maßnahme ab. Der Prozessablauf garantiert, dass das 4-Augen-Prinzip bei jeder Hilfebewilligung eingehalten wird.

Neben den prozessintegrierten Kontrollen bestehen im Fachbereich prozessunabhängige Kontrollen. Die ASD-Leitung kontrolliert stichprobenartig die geführten Fallakten. Dabei wird geprüft, ob die definierten Standards eingehalten werden. Der Umfang der prozessunabhängigen Kontrollen ist in Voerde (Niederrhein) nicht vorgegeben. Die ASD-Leitung prüft Fallakten aller Mitarbeiter. Anlassbezogen können einzelne Hilfskategorien geprüft werden, zum Beispiel kostenintensive Heimunterbringungen. Ein definiertes Maß an prozessunabhängigen Kontrollen ist nicht vorgegeben. Eine weitere Möglichkeit, prozessunabhängige Kontrollen durchzuführen, besteht in den Protokollen des Fachverfahrens. Die Fallakte wird elektronisch abgebildet. Die ASD-Leitung hat Zugriff auf jede Akte. So kann genau nachvollzogen werden, welche Bearbeitungsschritte bislang erfolgten.

Technische Plausibilitätsprüfungen werden in Voerde durch das Fachverfahren abgedeckt. Die Anlage eines Hilfefalls im Fachverfahren ist wie ein Workflow gestaltet. Dabei sind manche Felder als Pflichtfelder deklariert. Nur durch Eingabe dieser Felder kann der Mitarbeiter den Fall abschließen. Das eingesetzte Fachverfahren unterstützt dabei die Mitarbeiter, so dass alle notwendigen Informationen im Fachverfahren hinterlegt werden. Wesentliche Vordrucke können direkt aus dem Fachverfahren generiert werden.

Ein wichtiger Aspekt in der Arbeit der Sozialen Dienste ist die regelmäßige Durchführung der Hilfeplangespräche. Hierfür besitzt das Fachverfahren eine Wiedervorlagefunktion. Die Mitarbeiter tragen den nächsten Termin zur Hilfeplanfortschreibung im Fachverfahren ein. Aus dem Fachverfahren generiert sich eine mitarbeiterbezogene Wiedervorlageliste. Aus dieser Liste sind alle Hilfepläne ersichtlich, die eine Aktualisierung benötigen. Gründe für die Aktualisierung können zum Beispiel die geplante Fortschreibung des Hilfeplans oder die Volljährigkeit eines Klienten sein. Eine zentrale Übersicht über alle anstehenden Wiedervorlagen aus dem Fachverfahren ist nicht vorhanden. Die ASD-Leitung erhält keinen Einblick in die Wiedervorlagen der Fachkräfte.

→ **Empfehlung**

Der Fachbereich sollte definieren, wie viele Hilfefälle prozessunabhängig kontrolliert werden. Zusätzlich sollte geprüft werden, ob die Wiedervorlagefunktion der ASD-Leitung in einer Gesamtübersicht zugespielt werden kann. Hierdurch wird sichergestellt, dass die definierten Standards der Hilfeplanung bei allen Mitarbeitern eingehalten werden.

## 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).

- Die Stadt Voerde (Niederrhein) verfügt über eine eigene Personalbemessung für die Bereiche des ASD, des Pflegekinderdienstes und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe.
- Die Einarbeitung in die Tätigkeit des ASD hat bei der Stadt Voerde (Niederrhein) einen hohen Stellenwert. Dies lässt sich anhand des eigens entwickelten Einarbeitungskonzeptes erkennen.

*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.*

Die **Stadt Voerde (Niederrhein)** verfügt über ein detailliertes Personalbemessungsverfahren. Dieses wurde im Jahr 2016/2017 im Rahmen der Organisationsuntersuchung mit Hilfe externer Berater entwickelt. Grundlage der Personalbemessung ist die anhand der definierten Standards und Summe der Hilfefälle verfügbare Netto-Jahresarbeitszeit. Die Netto-Jahresarbeitszeit errechnet sich dabei aus der Summe der Kernprozesse (Klientenzeit genannt), dem Systembe-

zug, der Verteilzeit und den Rüstzeiten. Die Personalbemessung der Stadt Voerde (Niederrhein) ist kein jährlich stattfindender automatischer Prozess. Vielmehr wird die Personalbemessung immer dann durchgeführt, wenn Veränderungen im ASD entstehen. Eine solche Veränderung kann beispielsweise die Neueinstellung eines Mitarbeiters sein.

Zum Zeitpunkt der Organisationsuntersuchung ergab sich eine Stellenunterdeckung von 2,64 Vollzeitäquivalenten für den ASD, bei 7,03 vorhandenen Vollzeitäquivalenten. Laut Aussage des Fachbereichs konnte die benötigte Sollstärke an Fachkräften bislang nicht erreicht werden. Gründe für diese fortlaufende Unterdeckung sind einerseits Personalwechsel (inklusive Fluktuationen) sowie Personalausfälle. Vakante Stellen werden im ASD zeitnah ausgeschrieben. Eine formale Stellenwiederbesetzungssperre existiert nicht. Durch die Dauer der Ausschreibungsverfahren kommt es zu nicht unerheblichen Verzögerungen. Die freigewordenen Stellen konnten, laut eigener Wahrnehmung, bislang gut wiederbesetzt werden, obwohl die Anzahl an Bewerbern relativ gering ist. Auf eine freie Stelle bewerben sich im Schnitt acht Personen. Springerstellen, welche kurzfristige Ausfallzeiten kompensieren könnten, gibt es in Voerde (Niederrhein) nicht. Eine Personalbedarfsplanung ist ebenfalls nicht vorhanden.

Die Fachkräfte des ASD haben, in einer Klausurtagung im Jahr 2018, ein Verfahren zur Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entwickelt. Dieses Konzept deckt alle Arbeitsbereiche des ASD ab. Es besteht aus insgesamt fünf Modulen, welche parallel abgearbeitet werden. Modul I beschreibt den Theorieteil. Hier wird das theoretisch-fachliche Wissen vermittelt, welches für die Arbeit im ASD notwendig ist. Modul II ist die Praxishospitation. Dabei wird den neuen Fachkräften ein umfassender Eindruck über die Arbeitsweise im ASD vermittelt. Modul III beschreibt die Anleitung in der Praxis. Hierbei führt die neue Fachkraft erstmalig eigenverantwortlich Fälle durch und wird dabei von einer erfahrenen Fachkraft begleitet. Modul IV ist der Theorie-Praxis-Transfer. Hierbei werden die in den Modulen I-III vermittelten Kenntnisse zusammengeführt. Modul V beschreibt abschließend die Fallübergabe eigener Fälle an die neue Fachkraft. Um einen Überblick über die durchgeführten Module zu gewährleisten, wurde eine Einarbeitungstabelle erarbeitet. Diese dokumentiert alle benötigten Modulschritte. Jeder Schritt wird durch eine erfahrene Fachkraft begleitet und abgezeichnet. Die Einarbeitung dauert sechs bis acht Wochen. Am Ende der Einarbeitung zeichnet die ASD-Leitung ab, dass alle Einarbeitungsschritte erfolgreich durchgeführt wurden. Das Einarbeitungskonzept des ASD wird als fortlaufender und dynamischer Prozess angesehen und bei Bedarf angepasst.

### Personaleinsatz 2018

- Die Stadt Voerde (Niederrhein) zählt sowohl im ASD, als auch bei der Wirtschaftlichen Jugendhilfe, zum Viertel der Kommunen mit der höchsten Fallbelastung.

Kennzahlen	Voerde (Niederrhein)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	40	14	26	30	37	64	54
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	203	58	113	138	170	375	54

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.

Die **Stadt Voerde (Niederrhein)** verfügt über ein detailliertes Personalbemessungsverfahren. Im Berichtsjahr 2018 waren im ASD 8,7 Vollzeit-Stellen tatsächlich besetzt. Bezogen auf 351 Hilfefälle entspricht dies nach dem Bemessungsverfahren der gpaNRW 40 Hilfefällen je Vollzeit-Stelle im ASD. Die Stadt Voerde (Niederrhein) zählt zum Viertel der Kommunen mit der höchsten Fallbelastung je Vollzeit-Stelle ASD.

### 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.

Die **Stadt Voerde (Niederrhein)** verfügt über ein eigenes Personalbemessungsverfahren für die Wirtschaftliche Jugendhilfe. In Voerde (Niederrhein) ist eine Vollzeit-Stelle in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe durchschnittlich für 203 Hilfeplanfälle zuständig. Auch in der wirtschaftlichen Jugendhilfe gehört die Stadt zum Viertel der Kommunen mit der höchsten Fallbelastung je Vollzeit-Stelle.

## 3.7 Leistungsgewährung

### 3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

#### → Feststellung

Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat interkommunal den höchsten Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Der höchste Fehlbetrag im Vergleich resultiert aus sehr hohen durchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall bei sehr hoher Falldichte.

*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 diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfen zur Erziehung der **Stadt Voerde (Niederrhein)** ist nahezu mit dem ordentlichen Ergebnis des Produktes 36.30.10 Hilfe zur Erziehung des Haushaltplanes der Stadt gleichzusetzen. Notwendige Korrekturen hat der Fachbereich Soziales und Jugend vorgenommen. Die Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW.

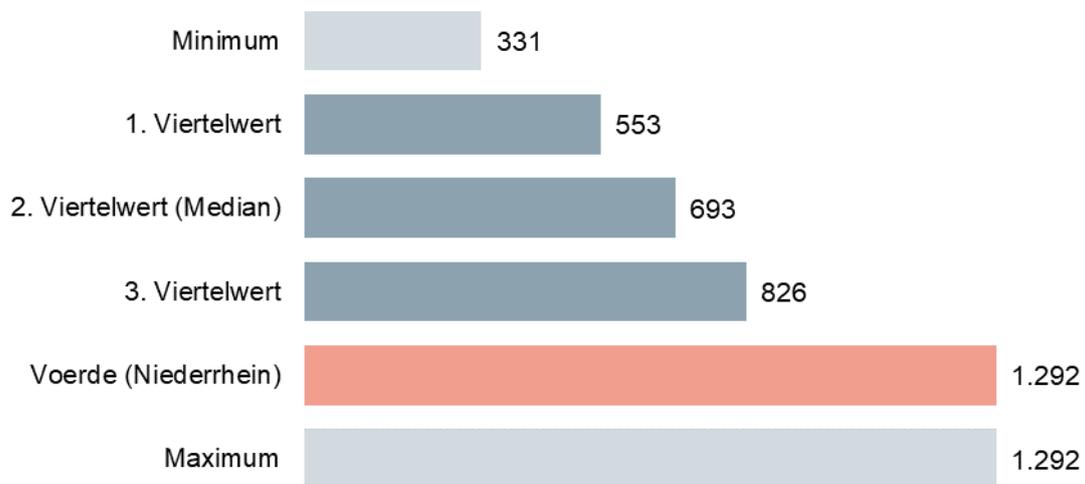
Die gpaNRW erhebt im Rahmen der Prüfung standardmäßig Daten für die Jahre 2015 bis 2019. Der Stadt Voerde (Niederrhein) war es nicht möglich, die Daten im Zeitreihenverlauf auszuwerten und bereitzustellen. Laut eigener Aussage wäre der Erhebungsaufwand zu hoch. Somit liegen lediglich die Daten für das Berichtsjahr 2018 vor.

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung der Stadt Voerde beträgt im Jahr 2018 von 8,89 Mio. Euro. Auffällig ist, dass die Kostenerstattungen für unbegleitete minderjährige Ausländer mit rund 0,38 Mio. Euro angegeben sind, der Aufwand für Hilfen hingegen 0,74 Mio. Euro beträgt. Da der Aufwand höher ist als die Kostenerstattungen, belastet dies im Jahr 2018 den Fehlbetrag. Der Fachbereich teilt mit, dass die Außenstände des Jahres 2018 im Jahr 2019 vollumfänglich geflossen sind.

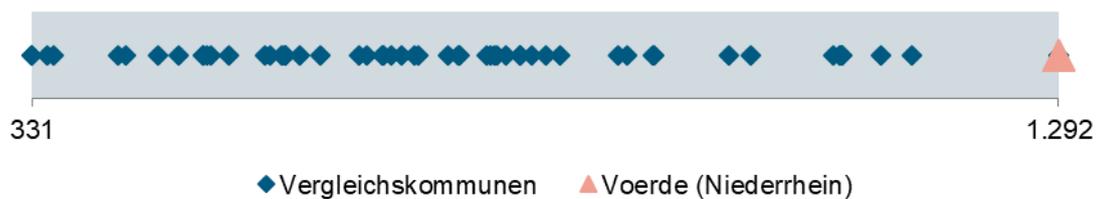
Auf der Aufwandsseite wird der Fehlbetrag vor allem durch die Transferaufwendungen (10.489.702 Euro) und die Personalaufwendungen (729.150 Euro) beeinflusst. In der Ergebnisrechnung des Jahres 2018 beträgt der Transferaufwand 10,7 Mio. Euro. Die Abweichung resultiert aus der bereits beschriebenen Produktdefinition der gpaNRW. Als Indikator, ob die Transferaufwendungen im Jahr 2019 gesunken sind, dient die Ergebnisrechnung 2019. Aus dieser geht hervor, dass der Transferaufwand mit 10,55 Mio. Euro nahezu konstant ist.

Ertragsseitig ist die Kostenerstattung für übernommene Fälle mit Kostenerstattungspflicht Dritter gemäß § 89a SGB VIII die Position mit dem größten Volumen. 2018 konnten hier insgesamt rund 0,98 Mio. Euro vereinnahmt werden.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 53 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

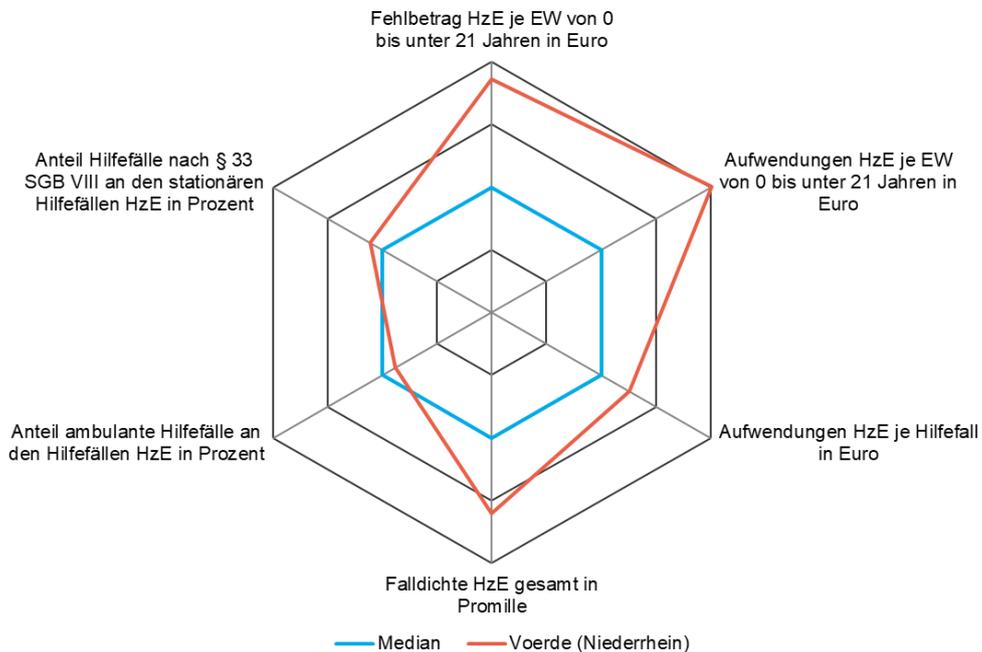


#### → Empfehlung

Der Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren muss deutlich reduziert werden. Eine Möglichkeit besteht darin, die Falldichte stationärer Hilfefälle zu reduzieren. Hier zählt die Stadt Voerde (Niederrhein) zu den Kommunen mit dem höchsten Wert. Auch die Aufwendungen je Hilfefall sollten durch klare wirtschaftliche Vorgaben reduziert werden.

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

## Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2018



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

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

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

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.

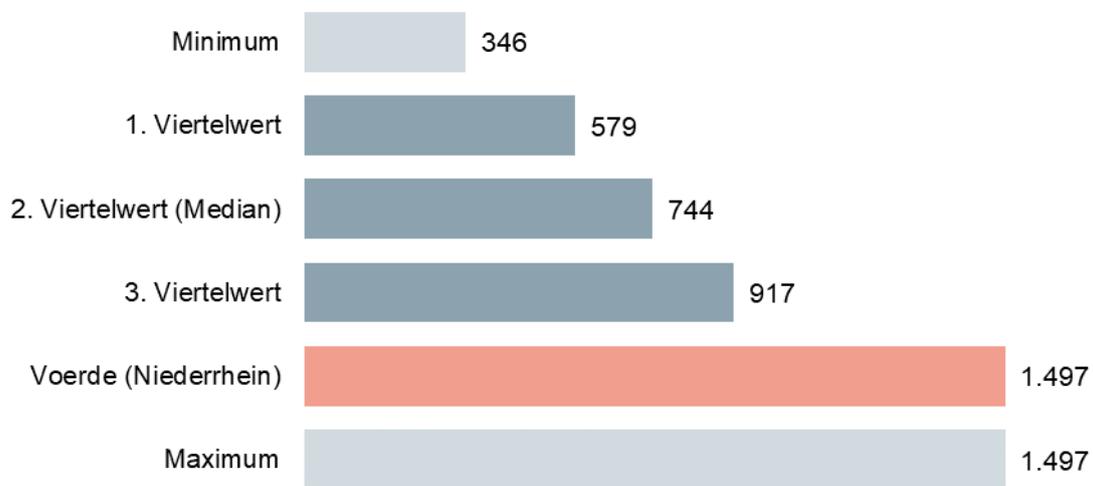
Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe in die

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**

Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat im interkommunalen Vergleich die höchsten Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Auch bei den Aufwendungen je Hilfefall gehört Voerde (Niederrhein) zu den Kommunen mit dem höchsten Wert.

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

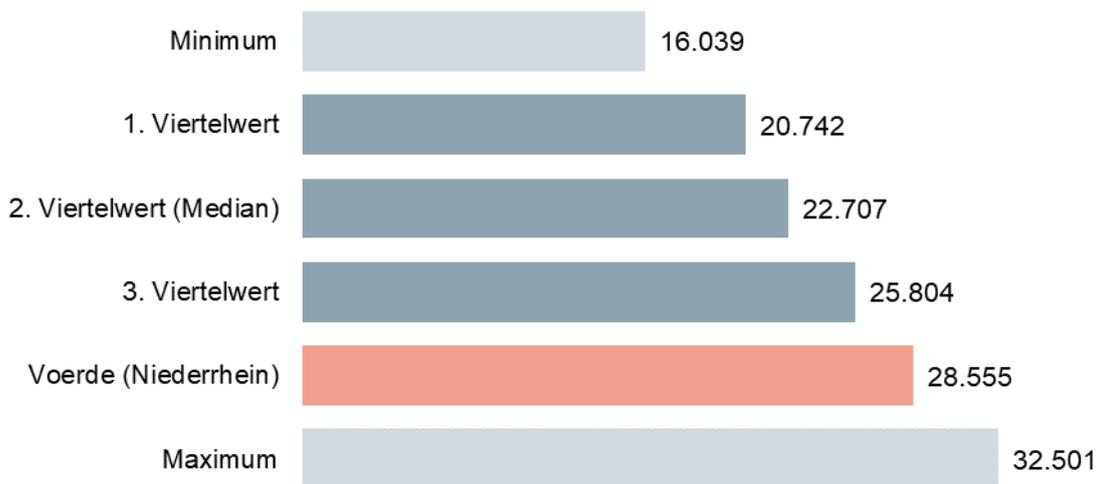


In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 55 Kommunen eingeflossen.

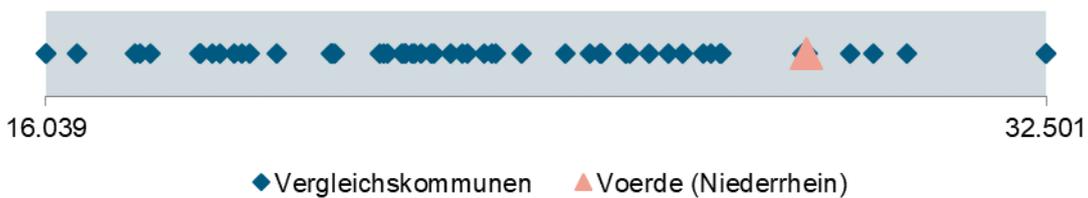


Die Darstellung der Aufwendungen im Einwohnerbezug anhand des Streudiagramms verdeutlicht, dass die Stadt Voerde (Niederrhein) den mit Abstand höchsten Wert im interkommunalen Vergleich vorweist.

### Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 55 Kommunen eingeflossen.



Neben dem Einwohnerbezug betrachtet die gpaNRW auch die Aufwendungen je Hilfefall. Auch die Aufwendungen je Hilfefall zeigen eine deutlich negative Tendenz. Von 55 Kommunen im Vergleich habe lediglich vier Kommunen höhere Aufwendungen je Hilfefall als die Stadt Voerde (Niederrhein). Besonders negativ zu bewerten sind die Aufwendungen je Hilfefall bei Betrachtung der Falldichte. Siehe hierzu Kapitel 3.7.1.4.

### Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2018

Kennzahlen	Voerde (Niederrhein)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	15.848	7.412	9.633	10.492	11.521	16.677	55
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	40.765	27.502	34.208	38.342	42.104	48.631	55

Die ambulanten Aufwendungen HzE je Hilfefall sind sehr hoch. Lediglich drei Kommunen im Vergleich haben höhere durchschnittliche ambulante Aufwendungen je Hilfefall als die Stadt Voerde (Niederrhein). Die Stadt hatte im Jahr 2018 ambulante Aufwendungen in Höhe von

2,73 Mio. Euro. Hiervon entfallen rund 44 Prozent der Aufwendungen, rund 1,21 Mio. Euro, auf die Eingliederungshilfe. Besonderen Einfluss wiederum im Bereich der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII nehmen die Integrationshelfer. 1,05 Mio. Euro Aufwand stehen 31,42 Hilfefällen gegenüber. Dies entspricht durchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall von 33.296 Euro. Voerde (Niederrhein) zählt auch hier zu den Kommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Die Leistungen für Integrationshelfer nehmen somit deutlichen Einfluss auf die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall.

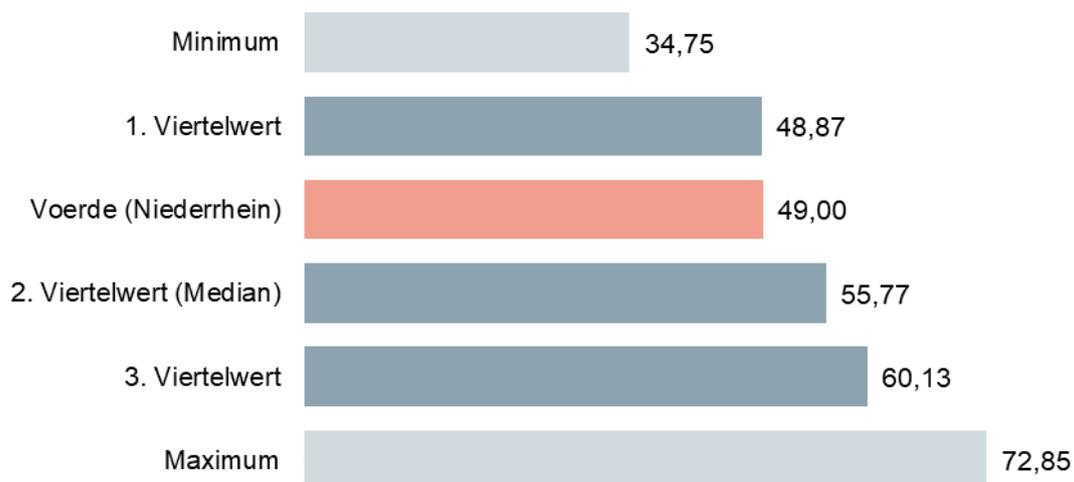
Die stationären Aufwendungen HzE je Hilfefall sind überdurchschnittlich. Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat im Jahr 2018 7,30 Mio. Euro für stationäre Leistungen aufgewendet. Dem gegenüber stehen 179,17 Hilfefälle. Den größten Einfluss auf dieses nur leicht überdurchschnittliche Ergebnis nehmen die Hilfefälle nach § 33 Vollzeitpflege. 96,42 Hilfefälle, dies entspricht 53,81 Prozent der stationären Hilfefälle, befanden sich im Jahr 2018 durchschnittlich in Vollzeitpflege. Die hohen Fallzahlen spiegeln sich auch in der Falldichte wieder. 14,39 Promille beträgt diese. Interkommunal kann lediglich eine Kommune eine höhere Falldichte vorweisen. Der durchschnittliche Hilfefall in Vollzeitpflege kostet die Stadt 23.567 Euro. Hier zählt Voerde (Niederrhein) zum Viertel der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen. Auch wenn der einzelne Hilfefall in Vollzeitpflege in Voerde (Niederrhein) deutlich teurer ist als beim Großteil der Vergleichskommunen, kann durch die Vollzeitpflege eine noch kostenintensivere Form der stationären Unterbringung vermieden werden. Die gpaNRW sieht zukünftig das Risiko, dass im Falle des Wegfalls von Pflegefamilien der Fehlbetrag und die Aufwendungen HzE weiter steigen.

### 3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

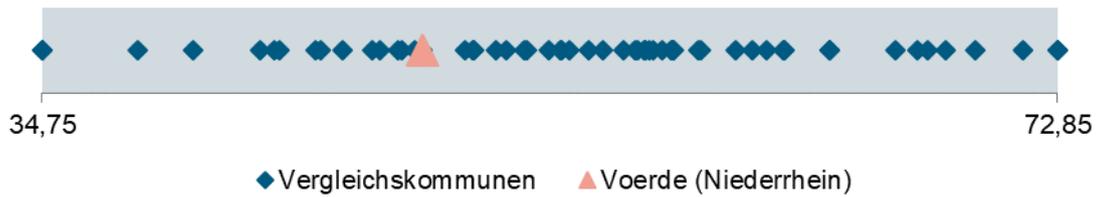
#### → Feststellung

Der niedrige Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten Hilfefällen HzE hat einen negativen Einfluss auf die Aufwendungen HzE und den Fehlbetrag HzE. Verstärkt wird dieser negative Effekt durch die hohe Falldichte HzE.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 55 Kommunen eingeflossen.

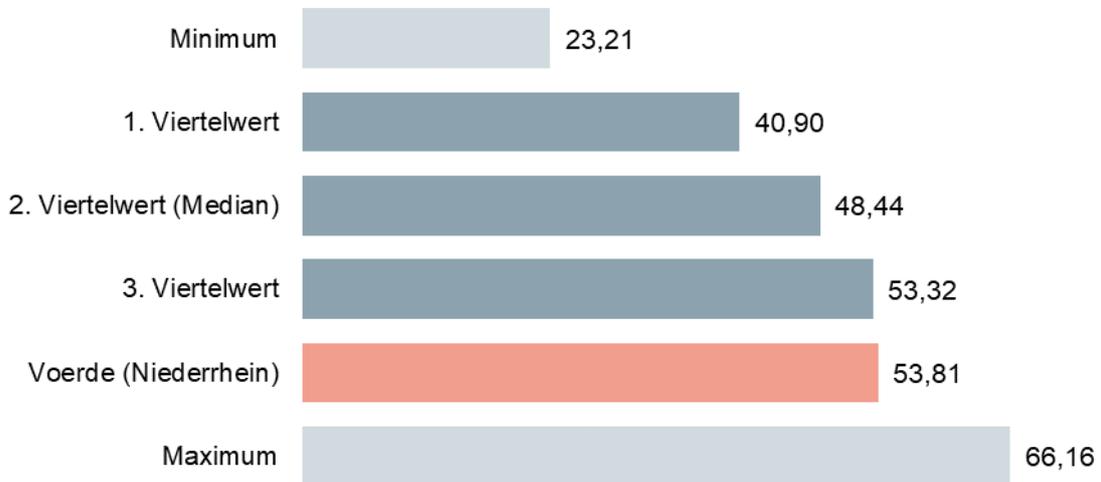


Der deutlich unterdurchschnittliche Anteil ambulanter Hilfefälle resultiert nicht aus dem Umstand, dass es in Voerde (Niederrhein) wenige Hilfefälle in ambulanten Maßnahmen gibt. Dies zeigt sich deutlich in der überdurchschnittlichen ambulanten Falldichte für Hilfe zur Erziehung. Sie hierzu Kapitel 3.7.1.4.

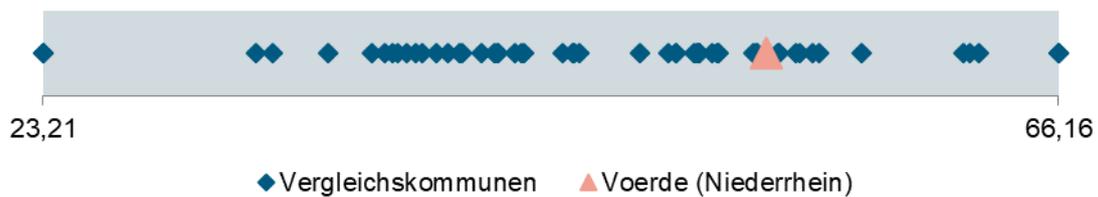
### 3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- ➔ Der hohe Anteil an Vollzeitpflegefällen wirkt begünstigend auf den Fehlbetrag und die Aufwendungen HzE. Durch die sehr hohe Anzahl stationärer Hilfefälle ist der Effekt der Vollzeitpflegefälle beim Fehlbetrag und den Aufwendungen HzE augenscheinlich nicht zu sehen.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 55 Kommunen eingeflossen.



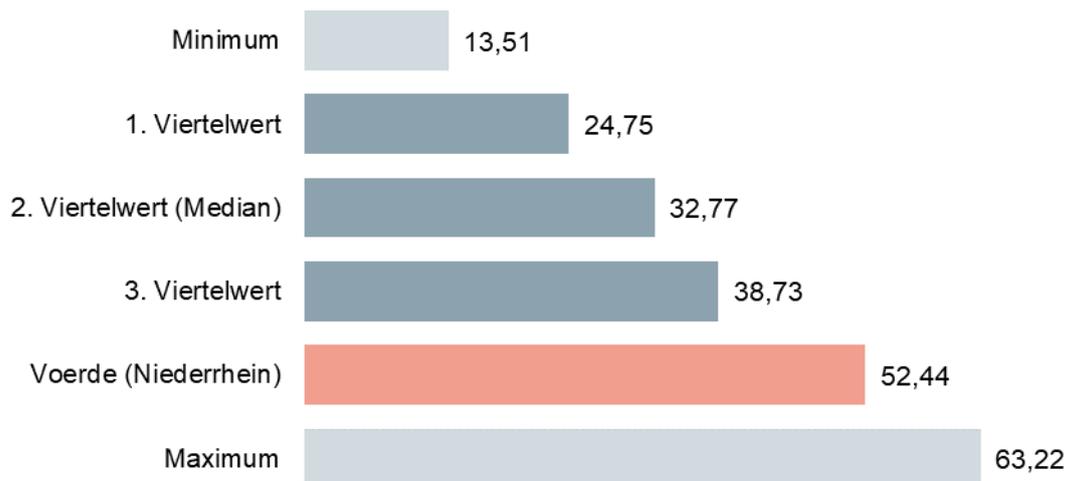
Wie bereits beschrieben ist die **Stadt Voerde (Niederrhein)** in der Lage, Leistungen der Vollzeitpflege gezielt und im großem Umfang einzusetzen. Die Vollzeitpflege, als kostengünstigste stationäre Maßnahme, nimmt somit einen Einfluss auf die Aufwendungen HzE und den Fehlbeitrag HzE.

### 3.7.1.4 Falldichte

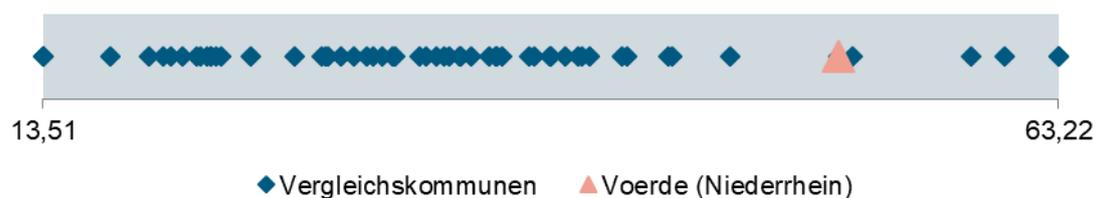
#### → Feststellung

Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat eine sehr hohe Falldichte. Gerade die hohe stationäre Falldichte HzE hat deutliche, negative Auswirkungen auf die Aufwendungen je Hilfefall.

#### Falldichte HzE gesamt in Promille 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 55 Kommunen eingeflossen.



Im interkommunalen Vergleich weisen lediglich vier andere Kommunen eine höhere Falldichte auf, als die **Stadt Voerde (Niederrhein)**. Die hohe Falldichte ist negativ zu bewerten. Wie negativ diese ist, verdeutlicht folgende Beispielrechnung. Der 3. Viertelwert im interkommunalen Vergleich liegt bei 38,73 Promille. Bei der Stadt Voerde (Niederrhein) würde dies rechnerisch 259,49 Hilfefällen statt 351,33 tatsächlichen Hilfefällen in 2018 entsprechen. Dies sind 91,84 Hilfefälle weniger, was bei durchschnittlichen Fallkosten von 28.555 Euro zu Einsparungen bei den Transferaufwendungen von rund 2,62 Mio. Euro führen könnte.

#### Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitreihenvergleich

	2015	2016	2017	2018
ambulante Hilfefälle	./.	./.	./.	172,16
stationäre Hilfefälle	./.	./.	./.	179,17
<b>Hilfefälle gesamt</b>	./.	./.	./.	351,33

Wie eingangs beschrieben konnte die Stadt Voerde (Niederrhein) lediglich die Grunddaten für das Jahr 2018 liefern. Eine Analyse der vorherigen Jahre, um die Entwicklung der Fallzahlen zu bewerten, ist nicht möglich. Auch der Ausblick in das Jahr 2019 ist nicht gegeben. Die gesamten Transferaufwendungen aus der Ergebnisrechnung 2019 lassen jedoch vermuten, dass kein wesentlicher positiver Effekt im Jahr 2019 eingetreten ist.

In Voerde (Niederrhein) bestehen mehr stationäre als ambulante Hilfefälle. Dies wurde über die Kennzahl Anteil ambulanter Hilfefälle bereits deutlich.

#### Entwicklung der Falldichte ambulant und stationär 2018

Kennzahlen	Voerde (Niederrhein)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte HzE ambulant in Promille	25,70	6,08	11,87	17,23	22,76	40,95	55
Falldichte HzE stationär in Promille	26,74	7,43	10,92	13,51	17,57	28,28	55

Die gesamte überdurchschnittliche Falldichte HzE bestätigt sich auch in der ambulanten und stationären Falldichte. Gerade die hohe Falldichte HzE stationär ist negativ zu bewerten. Im Kapitel 3.7.1.3 wurde bereits der Anteil der Vollzeitpflegefälle hervorgehoben. Um abschließend zu beurteilen, ob die hohe Falldichte im stationären Bereich negativ zu bewerten ist, wurde die Kennzahl „Falldichte stationär ohne Hilfen nach § 33 SGB VIII“ gebildet.

### Falldichte HzE stationär ohne Hilfen nach § 33 SGB VIII in Promille 2018

Kennzahlen	Voerde (Niederrhein)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte HzE stationär ohne § 33 in Promille	12,35	3,09	5,69	7,03	9,45	12,93	55

Es zeigt sich, dass auch die verbleibenden stationären Hilfefälle deutlich zu hoch sind. Lediglich zwei Kommunen im Vergleich haben einen höhere Falldichte HzE stationär ohne Leistungen der Vollzeitpflege als die Stadt Voerde (Niederrhein). Die hohe Falldichte in Voerde (Niederrhein) ist somit negativ zu bewerten.

Die ausführlich beschriebenen Prozess- und Qualitätsstandards (Kapitel 3.5.1) zeigen bisher noch keine erkennbare Wirkung hinsichtlich der Fallzahlen und Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung. Die für die Stadt Voerde (Niederrhein) erhobenen Kennzahlen sind im interkommunalen Vergleich deutlich zu hoch. Getrieben von einer hohen Falldichte und hohen Aufwendungen je Hilfefall ergibt sich der mit Abstand höchste Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren sowie die höchsten Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren im interkommunalen Vergleich.

Als Ergebnis aus der Organisationsuntersuchung 2016/2017 wurde das Qualitätshandbuch mit den Prozessbeschreibungen und zukünftigen Handlungsempfehlungen entwickelt. Auf Basis dessen hat der ASD im Jahr 2018 ein sogenanntes „Neuausrichtungskonzept“ entwickelt. In diesem wurde unter dem Aspekt der Fachlichkeit festgelegt, dass eine intensivere Beratungsarbeit im Vorfeld von Hilfen zur Erziehung durchzuführen ist. Ein daraus resultierender positiver Effekt ist mit den vorliegenden Daten leider noch nicht zu belegen.

#### → Empfehlung

Die Stadt Voerde (Niederrhein) muss zwingend die Beratungsarbeit im Vorfeld erzieherischer Hilfen intensivieren, um die deutlich zu hohe Falldichte HzE in Zukunft reduzieren zu können. Mittelfristig sollte zumindest eine Falldichte im Bereich des 3. Viertelwertes erzielt werden. Langfristig kann das Ziel nur sein, die Falldichte in den Bereich des Medians zu bringen.

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

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen.

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

#### → Feststellung

Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat keine schriftlichen Standards, um die Wirtschaftlichkeit einzelner Maßnahmen zu betrachten.

Die **Stadt Voerde (Niederrhein)** leistet für die ambulanten Hilfen nach §§ 27 Abs. 2 und 3, 29, 30 und 31 Aufwendungen in Höhe von 1,1 Mio. Euro. Dem gegenüber stehen 91,91 Hilfefälle. Bei den Aufwendungen je Hilfefall für die hier abgebildeten Kennzahlen positioniert sich die

Stadt immer oberhalb des 3. Viertelwertes. Voerde (Niederrhein) kostet der durchschnittliche Hilfefall mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Die hohen Aufwendungen je Hilfefall, hohe Aufwendungen im Einwohnerbezug und stellenweise hohe Falldichten zeigen, dass die bisherigen Qualitätsstandards nicht ausreichen. Diese berücksichtigen nicht im ausreichenden Maß wirtschaftliche Aspekte in der Hilfeplanung. Wirtschaftliche Aspekte der Hilfeplanung sind

- mehrere Angebote bei freien Trägern einholen und den günstigsten wählen,
- ambulante vor stationären Maßnahmen,
- Obergrenzen für Fachleistungsstunden festlegen und
- Laufzeitbegrenzungen einführen.

Diese wirtschaftlichen Aspekte wurden bereits in den Kapiteln Fachcontrolling, Ablauf Hilfeplanung und Fallsteuerung detailliert angesprochen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte das Qualitätshandbuch um wirtschaftliche Aspekte erweitern. Über das Controlling sollte engmaschig analysiert werden, ob die Maßnahmen Erfolg haben. Bei Abweichung muss zeitnah gegengesteuert werden.

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

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	Voerde (Niederrhein)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	13.613	1.381	6.491	8.526	10.540	17.906	46
Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	51,47	0,00	2,20	12,90	26,44	130	54
Falldichte	3,78	0,00	0,41	1,63	2,98	13,13	55

Der durchschnittliche Hilfefall nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII kostet die **Stadt Voerde (Niederrhein)** mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Laut Aussage der Stadt werden flexible erzieherische Hilfen als Unterstützungsleistung für andere Hilfen platziert. Die Stadt führt

jedoch für die Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII eine eigenständige Hilfeplanung durch, so dass die Hilfefälle im Rahmen der Prüfung berücksichtigt werden. Die hohen Aufwendungen je Hilfefall liegen nicht am verfügbaren Leistungsangebot. Dieses wird vom Fachbereich größtenteils als ausreichend bezeichnet.

#### Dauer der Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII in Prozent 2018

Kennzahl	Voerde (Niederrhein)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII mit einer Betreuungsdauer bis 18 Monaten in Prozent	92,00	0,00	66,67	78,95	91,32	100	38
Anteil der Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII mit einer Betreuungsdauer über 18 Monaten in Prozent	8,00	0,00	8,68	21,05	33,33	100	38

92 Prozent der Hilfefälle für Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII werden binnen der ersten 18 Monate beendet. Voerde (Niederrhein) zählt zum Viertel der Kommunen mit den kürzesten Laufzeiten. Dies spiegelt sich jedoch nicht in der Falldichte und den Aufwendungen im Einwohnerbezug wieder. Hier zählt Voerde (Niederrhein) zum Viertel der Kommunen mit den höchsten Werten.

#### 3.7.2.3 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

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 getrennt lebende Elternteile, in die Hilfe einbezogen werden können.

Ziel der Hilfe soll sein, das Selbsthilfepotential der Familie wieder herzustellen oder zu stärken.

### Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2018

Kennzahl	Voerde (Niederrhein)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	11.904	5.199	7.866	9.451	10.520	13.046	52
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	70,32	0,00	38,36	49,93	72,2	154	53
Falldichte	5,91	0,00	3,96	5,89	8,72	19,50	55

### Dauer der Hilfen nach § 31 SGB VIII in Prozent 2018

Kennzahl	Voerde (Niederrhein)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungsdauer bis 18 Monaten in Prozent	42,86	11,59	56,00	68,11	75,52	100	44
Anteil der Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungsdauer über 18 Monaten in Prozent	57,14	0,00	24,48	31,89	44,00	88,41	44

75 Prozent der Vergleichskommunen beenden Sozialpädagogische Familienhilfen schneller als die **Stadt Voerde (Niederrhein)**. Längere Laufzeiten beeinflussen in der Regel die Falldichte. Dies ist in Voerde (Niederrhein) nicht zu sehen. Die Falldichte orientiert sich am Median. Die Aufwendungen im Einwohnerbezug hingegen liegen nahe dem 3. Viertelwert. Hier spiegeln sich die hohen Aufwendungen je Hilfefall wieder.

Die Laufzeit der Hilfen nach § 31 SGB VIII ist ein Indikator, dass die beschriebenen Prozesse aus dem Qualitätshandbuch in der Praxis kaum Effekte erzielen. Der Fachbereich sollte dies kritisch analysieren und entsprechend gegensteuern.

#### 3.7.2.4 Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII

Die Erziehung in einer Tagesgruppe ist nach dem SGB VIII eine teilstationäre Hilfe mit dem Ziel des sozialen Lernens in der Gruppe. Sie findet tagsüber in einer sozialpädagogisch betreuten Gruppe statt. Nachmittags bzw. abends kehren die Kinder in die Familie zurück. Die gpaNRW ordnet die Hilfen in einer Tagesgruppe im Rahmen der Prüfung den ambulanten Hilfen zu.

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

Kennzahl	Voerde (Niederrhein)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 32 SGB VIII je Hilfefall in Euro	47.655	12.379	25.248	32.903	37.431	55.310	46

Auch bei den Aufwendungen je Hilfefall für Tagesgruppen zählt die **Stadt Voerde (Niederrhein)** zu den Kommunen mit den höchsten Aufwendungen. Im Jahr 2018 betrug der gesamte Transferaufwand 353.601 Euro für 7,42 Hilfefälle. Laut Aussage des Fachbereichs ist vor Ort ein ausreichendes Leistungsangebot vorhanden. Es gibt spezialisierte Gruppen für Kinder und Jugendliche.

### 3.7.2.5 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

- Die im Vergleich hohen Aufwendungen je Hilfefall Vollzeitpflege resultieren aus dem Umstand, dass viele Hilfefälle in kostenintensiven professionellen Erziehungsstellen betreut werden.

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 iVm § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

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

Kennzahl	Voerde (Niederrhein)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	23.567	9.932	14.177	17.000	20.410	26.274	55
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	339	33,35	88,02	113	137	339	55
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch je Hilfefall in Euro	43.548	8.900	12.880	16.674	21.671	43.548	44

Der **Stadt Voerde (Niederrhein)** sind im Jahr 2018 gesamte Aufwendungen für Leistungen der Vollzeitpflege in Höhe von 2,27 Mio. Euro entstanden. Dem gegenüber stehen 96,42 Hilfefälle. Ein Hilfefall kostet die Stadt durchschnittlich 23.567 Euro. Auch hier zählt die Stadt zu den Kommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall.

Besonderen Einfluss nehmen die Hilfefälle, in denen die Stadt einen Erstattungsanspruch an ein anderes Jugendamt hat. Für 15,58 Hilfefälle entstehen Aufwendungen von 678.483 Euro. Die hohen Aufwendungen begründen sich in den Kosten für professionelle Erziehungsstellen. Bei den professionellen Erziehungsstellen handelt es sich in der Regel Familien, in denen ein/oder beide Elternteil(e) eine ausgebildete pädagogische Fachkraft ist/sind. Die Erziehungsstellen sind in der Stadt Voerde (Niederrhein) in großer Anzahl vorhanden. Von aktuell 108 Pflegefamilien sind 39 Erziehungsstellen. Dies entspricht einem Anteil von 36,11 Prozent. Dieser hohe Anteil nimmt somit deutlichen Einfluss auf die durchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall.

### Falldichte nach § 33 SGB VIII in Promille 2018

Kennzahl	Voerde (Niederrhein)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte nach § 33 SGB VIII in Promille	14,39	2,15	5,35	6,76	8,00	15,36	55

Wie bereits beschrieben hat lediglich eine Kommune im Vergleich eine höhere Falldichte als die Stadt Voerde (Niederrhein). Die hohe Falldichte kombiniert mit den hohen Aufwendungen je Hilfefall bewirkt, dass auch die Aufwendungen im Einwohnerbezug hoch sind. Je Einwohner der Altersgruppe 0 bis unter 21 Jahren entstehen der Stadt Aufwendungen in Höhe von 339 Euro. Dies ist der Maximalwert im interkommunalen Vergleich.

Die Hilfefälle nach § 33 SGB VIII werden in Voerde (Niederrhein) nicht durch die Fachkräfte des ASD bearbeitet. Die Stadt hat hierfür mit dem Pflegekinderdienst einen Spezialdienst eingerichtet. Der Pflegekinderdienst ist mit einem Stellenumfang von 1,9 Vollzeit-Stellen ausgestattet. Zu den Aufgaben des Pflegekinderdienstes gehören die Akquise, Eignungsprüfung, Qualifizierung, Fortbildung, Vermittlung, Beratung und Begleitung der Pflegefamilien. Für die Stadt wird es zunehmend schwieriger, geeignete Pflegefamilien zu finden. Auch die finanzielle Vergütung dieses „Ehrenamtes“ scheint angesichts der möglichen Belastungen nicht mehr attraktiv genug zu sein. Auf der einen Seite verliert die Stadt klassische Pflegefamilien. Andererseits gehen potentielle neue Pflegefamilien zu freien Trägern. Diese können oftmals ein besseres "Preis-/Leistungsverhältnis" als die Stadt bieten.

Sofern sich potenzielle Pflegeeltern bei der Stadt melden, durchlaufen diese ein Bewerbungsverfahren. Hierzu hat die Stadt unterschiedliche standardisierte Bögen entwickelt. Zuerst müssen die Bewerber einen Antrag auf Vermittlung eines Pflegekindes stellen. Diesem Antrag sind diverse Anlagen beizufügen, wie zum Beispiel ärztliche Bescheinigungen, Führungszeugnisse, Gehaltsabrechnungen und persönliche Lebensberichte. Darüber hinaus ist ein umfangreicher Fragebogen auszufüllen. Aus den persönlichen Informationen soll die Fachkraft einen Eindruck des Bewerbers gewinnen. Zusätzlich werden persönliche Informations- und Beratungsgespräche durchgeführt. Sofern die Bewerber alle benötigten Unterlagen eingereicht haben und der Pflegekinderdienst die Aufnahme eines Pflegekindes positiv bewertet, müssen die Pflegeeltern ein Vorbereitungsseminar durchlaufen.

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

- Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat unterdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall § 34 SGB VIII. Jedoch ist die Falldichte sehr hoch. Die hohe Falldichte führt, trotz unterdurchschnittlicher Aufwendungen je Hilfefall, zu hohen Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren.
- **Feststellung**  
Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat kein standardisiertes Rückführungs- oder Verselbstständigungskonzept.

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

Die **Stadt Voerde (Niederrhein)** leistet Hilfen nach § 34 SGB VIII in folgendem Umfang:

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

Kennzahlen	Voerde (Niederrhein)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	60.188	49.022	56.688	61.442	67.383	88.444	55
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	421	64,62	231	285	426	584	55
Falldichte § 34 SGB VIII in Promille	7,00	1,28	3,76	4,79	6,68	10,08	55

Die Stadt Voerde (Niederrhein) sind im Jahr 2018 Aufwendungen von 2,82 Mio. Euro entstanden. Diesen Aufwendungen standen 46,92 Hilfefälle gegenüber. Hieraus ergibt sich ein unterdurchschnittlicher Aufwand je Hilfefall. Betrachtet man hingegen die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren, so ergibt sich ein anderes Bild. Hier orientiert sich die Stadt am 3. Viertelwert. Dies begründet sich in der hohen Falldichte. Die Stadt hat mehr Hilfefälle in Heimerziehung als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Die Fallzahlen der Heimerziehung sind unter anderem abhängig von Steuerungsmechanismen und örtlichen Gegebenheiten. In der Stadt Voerde (Niederrhein) existiert die mündliche Vorgabe, dass stationäre Maßnahmen als letztes Mittel anzusehen sind. Diese Vorgabe wird durch den Prozessablauf gefestigt. Jegliche notwendige stationäre Hilfe wird, nach erfolgter Fallkonferenz, von der ASD-Leitung gegengezeichnet. Die Bewilligung einer stationären Maßnahme erfolgt generell befristet für sechs Monate. Mit dem Fortschreiben des Hilfeplanes nach sechs Monaten kann der Bewilligungszeitraum verlängert werden. Im Regelfall erfolgen die Hilfeplangespräche am Wohnort des Kindes, hier in der Einrichtung.

In jedem stationären Hilfefall wird zu Beginn der Hilfeplanung eine mögliche Rückkehroption geprüft. Bei der Auswahl des Leistungsanbieters wird darauf geachtet, dass die Rückkehrarbeit konzeptioneller Bestandteil der Leistungsvereinbarung ist. Sofern die Rückkehroption in die Herkunftsfamilie besteht, wird seitens des Jugendamtes im besonderen Maße versucht, einen

Platz in einer ortsnahen Einrichtung zu erhalten. Laut Aussage des Fachbereichs wird dies jedoch zunehmend schwieriger. Im Jahr 2018 konnten 17 Hilfefälle durch die Rückführung in die Herkunftsfamilie beendet werden. Die Stadt zählt bei den Rückführungen zum Viertel der Kommunen mit dem höchsten Anteil. Dies ist positiv zu bewerten. Auch bei den Laufzeiten der Hilfen zeigt sich ein positives Bild. 52,94 Prozent der Hilfefälle im Jahr 2018 hatten eine Verweildauer bis zwölf Monate. Auch hier zählt Voerde (Niederrhein) zum Viertel der Kommunen mit dem höchsten Anteil. Die Verselbstständigung wird in Voerde (Niederrhein) nicht nach eigenen standardisierten Maßgaben durchgeführt. Jeder Fall wird individuell besprochen und die Verselbstständigung eingeleitet. Vorgaben für die Fachkräfte des ASD bestehen nicht.

→ **Empfehlung**

Der Fachbereich Soziales und Jugend sollte den Standard der Rückführungsarbeit und Verselbstständigung nach eigenen Vorgaben klar definieren und niederschreiben. Bestenfalls sollten die Standards in einem eigenen Konzept zusammengeführt werden.

**3.7.2.7 Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung (INSPE) § 35 SGB VIII**

→ **Feststellung**

Keine Kommune im interkommunalen Vergleich nutzt Hilfen nach § 35 SGB VIII intensiver als die Stadt Voerde (Niederrhein).

Die intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung richtet sich an Jugendliche, die sich allen anderen Hilfsangeboten der Jugendhilfe entziehen. Entsprechende Hilfen werden auch in Auslandsmaßnahmen angeboten.

Die **Stadt Voerde (Niederrhein)** leistet Hilfen nach § 35 SGB VIII in folgendem Umfang:

**Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII 2018**

Kennzahlen	Voerde (Niederrhein)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 35 SGB VIII je Hilfefall in Euro	91.045	2.942	17.303	31.016	67.447	97.625	31
Ambulante Aufwendungen nach § 35 SGB VIII je Hilfefall in Euro	./.	138	6.133	9.038	15.803	24.910	16
Stationäre Aufwendungen nach § 35 SGB VIII je Hilfefall in Euro	91.045	8.827	23.446	62.898	79.768	97.625	24
Stationäre Aufwendungen § 35 SGB VIII je Hilfefall mit Auslandsunterbringung in Euro	81.576	0,00	54.665	74.838	94.060	113.081	13
Anteil Hilfefälle mit Auslandsunterbringung an den Hilfefällen § 35 SGB VIII in Prozent	57,14	0,00	0,00	41,67	100	100	13

Der Stadt Voerde (Niederrhein) sind 2018 für Leistungen nach § 35 SGB VIII Aufwendungen von 0,96 Mio. Euro entstanden. Dem gegenüber stehen 10,50 Hilfefälle, welche alle im stationären Kontext vorhanden sind. Von diesen stationären Hilfefällen sind wiederum 6,0 Hilfefälle der Auslandsunterbringung zuzuordnen. Keine Kommune im Vergleich hat mehr Hilfefälle für Auslandsmaßnahmen als die Stadt Voerde (Niederrhein). Der Hilfefall Auslandsunterbringung kostet die Stadt 81.576 Euro. Die Unterbringung der Jugendlichen erfolgte im Jahr 2018 in den Ländern Polen, Ungarn und Frankreich. Auslandsmaßnahmen werden ausschließlich über die Fachbereichsleitung Soziales und Jugend genehmigt. Im Jahr 2021 bestehen in der Stadt Voerde (Niederrhein) 2,0 Hilfefälle für Auslandsmaßnahmen.

**Falldichte nach § 35 SGB VIII in Promille 2018**

Kennzahl	Voerde (Niederrhein)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte nach § 35 SGB VIII in Promille	1,57	0,00	0,00	0,12	0,33	1,57	53

Keine Kommune im Vergleich hat im Jahr 2018 eine höhere Falldichte als die Stadt Voerde (Niederrhein). Die höchste Falldichte und die hohen Aufwendungen je Hilfefall führen zu den mit Abstand höchsten Aufwendungen im Einwohnerbezug. Je Einwohner der Altersgruppe 0 bis unter 21 Jahren entstehen Aufwendungen von 143 Euro. Nachfolgendes Streudiagramm verdeutlicht dies.

**Aufwendungen nach § 35 SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro 2018**



Die besonders intensive Nutzung der Intensiven Sozialpädagogischen Einzelbetreuung zeigt sich auch im Bezug der gesamten Aufwendungen.

**Anteil Aufwendungen nach § 35 SGB VIII an den gesamten Aufwendungen HzE in Prozent 2018**



Rund zehn Prozent der Aufwendungen HzE der Stadt Voerde (Niederrhein) entfallen auf die Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung. Keine andere Kommune im Vergleich wendet ansatzweise so viel Geld für Leistungen nach § 35 SGB VIII auf, wie die Stadt Voerde (Niederrhein).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte genau analysieren, warum sie so viele Hilfen in Auslandsmaßnahmen hatte. Es sollte ein Prozess beschrieben werden, unter welchen Voraussetzungen Auslandsmaßnahmen überhaupt einzusetzen sind.

### 3.7.2.8 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

- Die Stadt hat sehr hohe ambulante Aufwendungen je Hilfefall § 35a SGB VIII. Treiber der sehr hohen Aufwendungen sind die Hilfen für Integrationshelfer. Die Falldichte ist ebenfalls sehr hoch. Hohe ambulante Aufwendungen je Hilfefall und die hohe Falldichte führen zu den zweithöchsten Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren im Vergleich.
- In Voerde (Niederrhein) begleiten drei Fachkräfte mit Profilschwerpunkt die Hilfen für Leistungen nach § 35a SGB VIII. Werden Leistungen für Integrationshilfen beantragt, sind Hospitationen im Schulunterricht ein verpflichtendes Element bei Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung.
- **Feststellung**  
Der Fachbereich Soziales und Jugend hat die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung in den Prozessabläufen berücksichtigt. Die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung ist auf die örtlichen Verhältnisse angepasst. Die Standards zeigen jedoch hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit kaum Wirkung.

Kinder- und Jugendliche haben einen Anspruch auf Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, wenn ihre seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für ihr Lebensalter typischen Zustand abweicht, und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist oder eine solche Beeinträchtigung zu erwarten ist.

Der Anspruch sollte in einem zweistufigen Verfahren überprüft werden. Dieses sieht zunächst die Stellungnahme eines Arztes für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie, eines Kinder- und Jugendpsychotherapeuten oder eines Arztes oder psychologischen Psychotherapeuten, der über besondere Erfahrungen auf dem Gebiet seelischer Störungen bei Kindern und Jugendlichen verfügt, vor. Zusätzlich sollte durch die fallzuständige Fachkraft des Allgemeinen Sozialen Dienstes geprüft werden, ob durch eine möglicherweise festgestellte seelische Störung eine Beeinträchtigung der Teilhabe vorliegt und ein Anspruch auf Eingliederungshilfe begründet ist.

Die **Stadt Voerde (Niederrhein)** leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

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

Kennzahlen	Voerde (Niederrhein)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	20.184	7.829	12.590	15.724	22.034	34.678	54
Aufwendungen § 35a je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	207	13,77	48,42	77,04	124	298	54
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	18.450	2.381	10.549	12.235	15.833	25.184	54
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	58.217	25.168	57.349	71.396	87.513	145.609	40
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung in Euro	33.296	6.472	14.773	17.175	19.988	47.014	44
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	47,73	3,35	42,05	53,02	69,09	90,40	49

Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat für Leistungen der Eingliederungshilfe im Jahr 2018 1,39 Mio. Euro aufgewendet. Der Großteil dieser Aufwendungen entstand für Integrationshilfen. 1,05 Mio. Euro stehen 31,42 Hilfefällen gegenüber. Bei den ambulanten Aufwendungen je Hilfefall Eingliederungshilfe gehört die Stadt Voerde (Niederrhein) zum Viertel der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Der Hilfefall kostet die Stadt durchschnittlich 18.450 Euro. Der Fachbereich Soziales und Jugend verbucht die ambulanten Aufwendungen differenziert, wenn es sich um Leistungen für Integrationshelfer handelt. Dies ist unter Steuerungsaspekten positiv zu bewerten. Ursächlich für die hohen ambulanten Aufwendungen sind die Leistungen für Integrationshelfer. Die Integrationshelfer machen rund 48 Prozent der ambulanten Hilfefälle aus. Diese 48 Prozent der Hilfefälle kosten die Stadt jedoch rund 86 Prozent der gesamten ambulanten Aufwendungen. Dies hat zur Folge, dass ein Hilfefall für Integrationshilfen durchschnittlich 33.296 Euro kostet. Lediglich zwei Kommunen im Vergleich haben höhere Aufwendungen je Hilfefall.

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

Kennzahlen	Voerde (Niederrhein)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte nach § 35a SGB VIII in Promille	10,27	1,48	2,49	4,10	6,83	15,01	55
Falldichte nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer in Promille	4,69	0,06	1,22	2,29	4,03	8,71	49

Die intensive Nutzung für Leistungen der Eingliederungshilfe zeigt sich in der Falldichte. Bezogen auf 1.000 Einwohner der Altersgruppe 0 bis unter 21 Jahren bestehen in Voerde (Niederrhein) 10,27 Hilfefälle für Eingliederungshilfen. Voerde (Niederrhein) gehört zum Viertel der Kommunen mit den höchsten Fallzahlen im Einwohnerbezug. Die insgesamt hohen Fallzahlen bestätigen sich auch in der Falldichte für Integrationshelfer. Auch hier zählt Voerde (Niederrhein) zu den Kommunen mit dem höchsten Wert.

Die hohe Falldichte kombiniert mit sehr hohen Aufwendungen für Integrationshilfen führt im Ergebnis zu sehr hohen Aufwendungen im Einwohnerbezug. 207 Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren bedeuten das zweithöchste Ergebnis im Vergleich.

Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat keinen als solchen deklarierten Spezialdienst zur Bearbeitung der Hilfen nach § 35a SGB VIII. Drei Fachkräfte haben einen sogenannten Profilschwerpunkt. Die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung orientiert sich in Voerde (Niederrhein) an der Handlungsempfehlung des Landschaftsverbands Rheinland. In Anlehnung an die Handlungsempfehlung wurde im Qualitätshandbuch des ASD der Teilprozess „Klärung des Hilfebedarfs nach § 35a SGB VIII“ eingeführt. Das Qualitätshandbuch beschreibt dabei alle von den Fachkräften durchzuführenden Aktivitäten, um den Hilfefall in der Kollegialen Fallberatung vorstellen zu können. Zusätzlich wurde ein mehrseitiges Prüfschema zum Antrag auf Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII erarbeitet. Seit dem Jahr 2020 besteht ein Spezialdienst zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung.

Einen wesentlichen Verfahrensschritt zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung sieht die gpaNRW in der Hospitation im Schulunterricht. Laut Aussage des Fachbereichs werden Hospitationen immer durchgeführt. Das Qualitätshandbuch beinhaltet Hospitationen im Schulunterricht nicht. Die Fachkräfte haben jedoch eine Checkliste zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung erstellt. Aus dieser geht die Hospitation im Schulunterricht als verpflichtende Komponente hervor, wenn ein Antrag auf Schulintegrationshilfe gestellt wird. Bevor es zur Hospitation in der Schule kommt, muss in einem ersten Schritt eine Stellungnahme der Schule zum Antrag der Eltern auf Gewährung von Eingliederungshilfe abgegeben werden. Hierzu verwendet die Stadt standardisierte Vordrucke.

#### → **Empfehlung**

Der Fachbereich Soziales und Jugend sollte die Hilfen nach § 35a SGB VIII kritisch analysieren und engmaschig auswerten. Maßnahmen zur Ausgabenbegrenzung wie das Begrenzen der Laufzeiten und Kostenhierarchien können helfen, die Aufwendungen zu reduzieren.

### **3.7.2.9 Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII**

→ Die hohen Aufwendungen je Hilfefall nach § 41 SGB VIII resultieren aus der hohen Falldichte für stationäre Hilfefälle.

#### → **Feststellung**

Die Stadt Voerde hat die Standards für Hilfen nach § 41 SGB VIII nicht ausdrücklich im Qualitätshandbuch beschrieben. Auch gibt es keinen eigenen Standard bzw. ein Konzept, wie Verselbstständigungsarbeit durchzuführen ist.

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 Voerde (Niederrhein)** leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

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

Kennzahlen	Voerde (Niederrhein)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	38.755	10.776	25.703	29.117	31.637	49.428	54
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	8,35	0,94	7,36	9,33	12,23	18,51	54
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	8.530	2.430	6.749	8.958	12.285	23.787	51
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	48.230	10.776	33.981	39.113	46.110	69.002	54
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Vollzeitpflege VIII je Hilfefall in Euro	16.487	4.929	10.786	14.539	21.079	38.806	47
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Heimerziehung VIII je Hilfefall in Euro	53.050	29.193	41.187	45.283	53.760	79.452	51

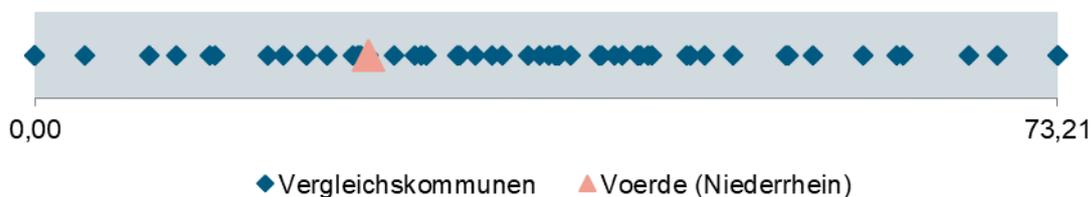
In der Stadt Voerde (Niederrhein) sind im Jahr 2018 Aufwendungen in Höhe von 1,14 Mio. Euro für 29,33 Hilfefälle entstanden. Der Fachbereich Soziales und Jugend beschreibt die Voraussetzungen für Hilfen an junge Volljährige nicht explizit im Qualitätshandbuch. Diese werden vielmehr, gleichgestellt den Hilfen für Minderjährige, im Kernprozess sechs abgebildet. Die hierunter aufgeführten Teilprozesse beschreiben jedoch nicht die Vorgehensweise, um Leistungen nach § 41 SGB VIII beantragen zu können. Laut Aussage des Fachbereichs erhalten junge Volljährige Leistungen, wenn es einen fachlich begründeten erzieherischen Bedarf gibt und die erforderliche Mitwirkungsbereitschaft des jungen Volljährigen zu erkennen ist. Diese Mitwirkungsbereitschaft wird über ein vom jungen Volljährigen erstelltes Motivationsschreiben geprüft. Die jungen Volljährigen werden seitens der Fachkräfte engmaschig betreut. Hilfeplangespräche und Bewilligungszeitraum der Hilfen sind jeweils auf sechs Monate festgelegt, bei Bedarf auch engmaschiger. Die Verselbstständigung wird in jedem Hilfefall individuell geplant und ist fester Bestandteil der Hilfeplangespräche. Ein eigenes Konzept zur Verselbstständigung besteht in Voerde (Niederrhein) nicht (siehe Kapitel 3.7.2.5). Die engmaschige Begleitung in der Hilfeplanung zeigt sich nicht in der Falldichte nach § 41 SGB VIII.

### Falldichten § 41 SGB VIII Promille 2018

Kennzahlen	Voerde (Niederrhein)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 41 SGB VIII	19,69	1,74	8,76	11,38	15,26	24,96	54
Falldichte § 41 SGB VIII ambulant	6,17	0,00	3,39	6,64	9,89	18,44	54
Falldichte § 41 SGB VIII stationär	19,69	1,74	8,76	11,38	15,26	24,96	54

Die Stadt Voerde gehört auch bei den Hilfen nach § 41 SGB VIII zum Viertel der Kommunen mit der höchsten Falldichte. Dabei ist die ambulante Falldichte unterdurchschnittlich. Die stationäre Falldichte jedoch sehr hoch. Dieses für die Stadt Voerde (Niederrhein) negative Anteilsverhältnis der Hilfefälle führt im Ergebnis zu den hohen Aufwendungen je Hilfefall.

### Anteil ambulanter Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen nach § 41 in Prozent 2018



Im Vergleich zeigt sich, dass Voerde (Niederrhein) wenige Hilfefälle in ambulanten Maßnahmen hat. Dies bestätigte bereits die ambulante Falldichte § 41 SGB VIII. Bei der Wahl des Leistungsanbieters achten die Fachkräfte auf die Verselbstständigungsarbeit als Bestand der Leistungsbeschreibung. Der niedrige Anteil ambulanter Maßnahmen lässt darauf schließen, dass die internen Standards kaum Wirkung zeigen. Hierzu zählt beispielsweise die engmaschige Hilfeplanung und die Verselbstständigungsarbeit mit den Klienten. Hilfefälle von Minderjährigen, welche zum Beispiel Leistungen nach § 34 SGB VIII in Anspruch nehmen, sollten nur in Ausnahmefällen in stationäre Leistungen nach § 41 SGB VIII übergeleitet werden. Dies lässt sich in Voerde (Niederrhein) nicht erkennen.

#### → Empfehlung

Das Qualitätshandbuch sollte um einen eigenen Teilprozess für die Hilfen nach § 41 SGB VIII erweitert werden. Die Verselbstständigungsarbeit sollte intensiver betrieben und auch kontrolliert werden, so dass weniger Hilfefälle für junge Volljährige entstehen.

### 3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

→ Die Aufwendungen je Hilfefall UMA sind unterdurchschnittlich. Die UMA stellen für den Fachbereich Soziales und Jugend keinen besonders arbeitsintensiven Faktor dar.

Unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) erhalten im Anschluss an eine vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII bzw. sich anschließender Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII ent-

sprechend 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.

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

Kennzahlen	Voerde (Niederrhein)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	40.238	14.679	31.659	40.826	49.335	98.984	54
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	5,24	0,00	5,38	6,77	9,21	16,31	55
Falldichte HzE für UMA in Promille	2,75	0,00	1,67	2,26	2,72	5,29	55

Der durchschnittliche Hilfefall für UMA verursacht Aufwendungen in Höhe von 40.238 Euro. Dies ist deutlich mehr, als der durchschnittliche Hilfefall HzE kostet (28.555 Euro). Die höheren Aufwendungen sind jedoch keine Voerder Besonderheit. Dies ist ein NRW-weiter Trend. Laut Aussage des Fachbereichs erhält die Stadt Voerde (Niederrhein) nahezu immer eine 100 prozentige Kostenerstattung vom Land für die UMA. Diese Hilfefälle belasten also nicht den kommunalen Haushalt der Stadt.

Der Anteil der Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE ist niedrig. 75 Prozent der Vergleichskommunen haben einen höheren Anteil. Der niedrige Anteil wird durch die sehr hohe Falldichte HzE rechnerisch niedrig gehalten. Dies zeigt sich in der Falldichte HzE für UMA. Je 1.000 Einwohner der Altersgruppe von 0 bis unter 21 Jahren bestehen in Voerde 2,75 Hilfefälle für UMA. Voerde zählt somit zu den Kommunen mit der höchsten Falldichte im Einwohnerbezug.

Gemäß den Auskünften des Fachbereichs sind die Entwicklungen der Fallzahlen rückläufig. Von anfangs 58 Hilfefällen (nicht nach Zählsystematik der gpaNRW ermittelt) bestehen im Jahr 2018 noch 26 Hilfefälle. Diese entsprechen 18,42 Hilfefällen nach gpa-Systematik. Der Fachbereich hat eine ausreichende Angebotsstruktur vor Ort, um den Hilfesuchenden Leistungen anzubieten. Die meisten UMA sind in Maßnahmen nach §§ 34 und 41 SGB VIII untergebracht. Die Unterbringung erfolgt in speziellen Wohngruppen.

## 3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Organisation und Steuerung</b>					
F1	Der Organisationsaufbau des Fachbereichs Soziales und Jugend mit dem Fachbereich Bildung, Sport und Kultur in einem Dezernat wird bislang nicht verbindlich geregelt genutzt.	88	E1	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte die Zusammenarbeit der Fachbereiche Soziales und Jugend und dem Fachbereich Bildung, Sport und Kultur intensivieren.	89
F2	Die Stadt Voerde (Niederrhein) verfügt bislang über keine formulierte Gesamtstrategie für die erzieherischen Hilfen. Ziele wurden bereits definiert. Kennzahlen zur Überprüfung der Ziele wurden bislang nicht gebildet.	89	E2	Der Fachbereich Soziales und Jugend sollte eine Gesamtstrategie für die Hilfe zur Erziehung entwickeln. Die bereits definierten Ziele sollten weiter geschärft und durch Kennzahlen messbar gemacht werden.	90
F3	Die Stadt Voerde (Niederrhein) erstellt jährlich einen Controllingbericht, führt eine monatliche Budgetüberwachung durch und hat eine Auswertung der Stunden und Tagessätze je Hilfeform. Kennzahlen sowie Stellendaten finden bislang im Controllingbericht keine Berücksichtigung. Auch eine Verzahnung der einzelnen Maßnahmen in einen ganzheitlichen Bericht findet nicht statt.	90	E3	Die einzelnen Berichte sollten zu einem ganzheitlichen Bericht zusammengeführt werden. Der Controllingbericht sollte um Stellendaten und Kennzahlen erweitert werden. Die bisherige Vorgehensweise zur Erhebung der Stunden- und Tagessätze sollte im Bereich der Durchschnittswerte angepasst werden. Der bisherige fiktive Durchschnittswert könnte durch einen Median-Wertesetzt werden. Hieraus können steuerungsrelevante Informationen gewonnen werden.	92
F4	Die Wirksamkeit der Hilfen wird in jedem Hilfeplangespräch bewertet. Ein einzelfallübergreifendes strukturiertes Verfahren, die Wirksamkeit nach Hilfearten oder trägerspezifisch zu messen, besteht in Voerde (Niederrhein) nicht. Laufzeiten werden bislang nicht ausgewertet.	92	E4	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte Auswertungen zur Wirksamkeit und zur Zielerreichung fallübergreifend vornehmen. Diese sollte sie träger- und hilfeartbezogen durchführen. Außerdem sollte sie die Laufzeiten der Hilfen auswerten und analysieren. Die Ergebnisse sollten in den Controllingbericht aufgenommen werden.	93

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Verfahrensstandards</b>					
F5	Die Prozess- und Qualitätsstandards der Stadt Voerde (Niederrhein) sind im Qualitätshandbuch für den ASD beschrieben. Flussdiagramme werden nur auf Ebene der Kernprozesse verwendet.	93	E5	Der Fachbereich Soziales und Jugend sollte prüfen, ob die Teilprozesse vollständig als Flussdiagramm darstellbar sind. Die grafische Abfolge der Prozesse kann für die Fachkräfte eine zusätzliche Hilfestellung sein. Ebenfalls kann die einheitliche Bearbeitungsweise hierdurch gefördert werden.	94
F6	Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat den Ablauf im Hilfeplanverfahren im Qualitätshandbuch beschrieben. Die gpaNRW sieht an mancher Stelle noch Optimierungsmöglichkeiten.	95	E6	Die Rückkehroption sollte in den Standards stärker berücksichtigt werden. Hierzu sollte der Fachbereich klar definieren, wie Rückführungsarbeit in Voerde (Niederrhein) durchzuführen ist. Die Ergebnisse kann der Fachbereich in einem eigenen Konzept zur Rückführung zusammenfassen. Auch wirtschaftliche Aspekte bei der Wahl des Leistungsanbieters sollten im Qualitätshandbuch berücksichtigt werden.	97
F7	Im Fachbereich Soziales und Jugend werden Standards zur Fallsteuerung vorgegeben und kontrolliert. Die gpaNRW sieht an mancher Stelle noch Optimierungsmöglichkeiten.	97	E7.1	Der Fachbereich sollte die fachliche Zugangssteuerung deutlich verbessern. Das im Qualitätshandbuch beschriebene Vorgehen steht im deutlichen Widerspruch zu den Kennzahlen. Ein besonderes Augenmerk sollte hierbei auf die Prozessqualität in der Falleingangsphase gelegt werden.	98
			E7.2	Zusätzlich sollte ein System entwickelt werden, wie die Erfahrungen mit den Trägern standardisiert ausgewertet werden können. Nach Möglichkeit sollten die Erfahrungswerte im Anbieterverzeichnis im Fachverfahren hinterlegt sein.	99
			E7.3	Der Fachbereich sollte ein Maß an maximal zu bewilligenden Fachleistungsstunden und Laufzeitbegrenzungen definieren. Hierzu sollten Regelungen bestehen, wer welchen Umfang bewilligen kann. Maßnahmen zur Kostenbegrenzung sollten im Qualitätshandbuch des ASD niedergeschrieben werden.	99
F8	Prozesskontrollen werden im Fachbereich Soziales und Jugend durchgeführt. Die gpaNRW sieht an mancher Stelle noch Optimierungsmöglichkeiten.	101	E8	Der Fachbereich sollte definieren, wie viele Hilfefälle prozessunabhängig kontrolliert werden. Zusätzlich sollte geprüft werden, ob die Wiedervorlagefunktion der ASD-Leitung in einer Gesamtübersicht zugespielt werden kann. Hierdurch wird sichergestellt, dass die definierten Standards der Hilfeplanung bei allen Mitarbeitern eingehalten werden.	102

Feststellung		Seite		Empfehlung	Seite
<b>Leistungsgewährung</b>					
F9	Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat interkommunal den höchsten Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Der höchste Fehlbetrag im Vergleich resultiert aus sehr hohen durchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall bei sehr hoher Falldichte.	104	E9	Der Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren muss deutlich reduziert werden. Eine Möglichkeit besteht darin, die Falldichte stationärer Hilfefälle zu reduzieren. Hier zählt die Stadt Voerde (Niederrhein) zu den Kommunen mit dem höchsten Wert. Auch die Aufwendungen je Hilfefall sollten durch klare wirtschaftliche Vorgaben reduziert werden.	106
F10	Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat im interkommunalen Vergleich die höchsten Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Auch bei den Aufwendungen je Hilfefall gehört Voerde (Niederrhein) zu den Kommunen mit dem höchsten Wert.	108			
F11	Der niedrige Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten Hilfefällen HzE hat einen negativen Einfluss auf die Aufwendungen HzE und den Fehlbetrag HzE. Verstärkt wird dieser negative Effekt durch die hohe Falldichte HzE.	110			
F12	Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat eine sehr hohe Falldichte. Gerade die hohe stationäre Falldichte HzE hat deutliche, negative Auswirkungen auf die Aufwendungen je Hilfefall.	112	E12	Die Stadt Voerde (Niederrhein) muss zwingend die Beratungsarbeit im Vorfeld erzieherischer Hilfen intensivieren, um die deutlich zu hohe Falldichte HzE in Zukunft reduzieren zu können. Mittelfristig sollte zumindest eine Falldichte im Bereich des 3. Quartiles erzielt werden. Langfristig kann das Ziel nur sein, die Falldichte in den Bereich des Medians zu bringen.	114
F13	Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat keine schriftlichen Standards, um die Wirtschaftlichkeit einzelner Maßnahmen zu betrachten.	114	E13	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte das Qualitätshandbuch um wirtschaftliche Aspekte erweitern. Über das Controlling sollte engmaschig analysiert werden, ob die Maßnahmen Erfolg haben. Bei Abweichung muss zeitnah gegengesteuert werden.	115
F14	Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat kein standardisiertes Rückführungs- oder Verselbstständigungskonzept.	120	E14	Der Fachbereich Soziales und Jugend sollte den Standard der Rückführungsarbeit und Verselbstständigung nach eigenen Vorgaben klar definieren und niederschreiben. Bestenfalls sollten die Standards in einem eigenen Konzept zusammengeführt werden.	121
F15	Keine Kommune im interkommunalen Vergleich nutzt Hilfen nach § 35 SGB VIII intensiver als die Stadt Voerde (Niederrhein).	121	E15	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte genau analysieren, warum sie so viele Hilfen in Auslandsmaßnahmen hatte. Es sollte ein Prozess beschrieben werden, unter welchen Voraussetzungen Auslandsmaßnahmen überhaupt einzusetzen sind.	123

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F16	Der Fachbereich Soziales und Jugend hat die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung in den Prozessabläufen berücksichtigt. Die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung ist auf die örtlichen Verhältnisse angepasst. Die Standards zeigen jedoch hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit kaum Wirkung.	123	E16	Der Fachbereich Soziales und Jugend sollte die Hilfen nach § 35a SGB VIII kritisch analysieren und engmaschig auswerten. Maßnahmen zur Ausgabenbegrenzung wie das Begrenzen der Laufzeiten und Kostenhierarchien können helfen, die Aufwendungen zu reduzieren.	125
F17	Die Stadt Voerde hat die Standards für Hilfen nach § 41 SGB VIII nicht ausdrücklich im Qualitätshandbuch beschrieben. Auch gibt es keinen eigenen Standard bzw. ein Konzept, wie Verselbstständigungsarbeit durchzuführen ist.	125	E17	Das Qualitätshandbuch sollte um einen eigenen Teilprozess für die Hilfen nach § 41 SGB VIII erweitert werden. Die Verselbstständigungsarbeit sollte intensiver betrieben und auch kontrolliert werden, so dass weniger Hilfefälle für junge Volljährige entstehen.	127

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

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
Einwohner gesamt	36.267	36.675	36.273	36.268
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	5.567	5.614	5.524	5.566
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	6.791	6.869	6.684	6.700

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

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
<b>Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro</b>				
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	10.032.266
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	1.497
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	28.555
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	2.728.320
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	15.848
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	7.303.946

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	40.765
<b>Falldichte HzE gesamt</b>				
Falldichte HzE gesamt (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	k. A.	k. A.	k. A.	52,44
<b>Anteil ambulanter Hilfen in Prozent</b>				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	k. A.	k. A.	k. A.	49,00
<b>Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent</b>				
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	k. A.	k. A.	k. A.	53,81

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

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
<b>Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII</b>				
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	344.816
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	k. A.	k. A.	25,33
<b>Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII</b>				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	471.177
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	k. A.	k. A.	39,58
<b>Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	353.601
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	k. A.	k. A.	7,42

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
<b>Vollzeitpflege § 33 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	2.272.343
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	k. A.	k. A.	96,42
<b>Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	2.824.007
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	k. A.	k. A.	46,92
<b>Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII</b>				
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	955.969
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	k. A.	k. A.	10,50
<b>Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII</b>				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	1.389.233
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	k. A.	k. A.	68,83
<b>Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	1.136.684
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	k. A.	k. A.	29,33
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21)	k. A.	k. A.	k. A.	25,86
<b>Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer</b>				
Aufwendungen für UMA in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	741.176
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	k. A.	k. A.	18,42

## 4. Bauaufsicht

### 4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Voerde (Niederrhein) im Prüfgebiet Bauaufsicht stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

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

#### **Bauaufsicht**

Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat ihre Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse umfassend geregelt. Im Laufe des Jahres 2021 sollen Möglichkeiten geschaffen werden, um Bauanträge digital anzunehmen und zu bearbeiten.

Bürgerfreundlichkeit ist für die Stadt Voerde (Niederrhein) sehr wichtig, deshalb haben Bauantragsteller die Möglichkeit, sich im Internet umfassend zu informieren. Daneben bietet die Stadt eine ausführliche und verlässliche Bauberatung vor Antragstellung an.

Die Bauaufsicht hat ihre Geschäftsprozesse gut strukturiert, indem unnötige Schnittstellen weitestgehend vermieden werden. Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit für das einfache Baugenehmigungsverfahren liegt im Jahr 2019 unter der von der gpaNRW festgelegten Orientierungsgröße von durchschnittlich zwölf Wochen. Im normalen Baugenehmigungsverfahren positioniert sie sich oberhalb des Wertes. Gegenüber dem Jahr 2018 konnte die Bauaufsicht die Gesamtlaufzeiten in beiden Verfahren – aufgrund rückläufiger Antragszahlen - deutlich reduzieren.

Durch einen Verzicht auf wiederholte Nachforderung fehlender Antragsunterlagen könnte die Gesamtlaufzeit von Bauanträgen weiter reduziert werden. Die Bauaufsicht sollte verstärkt die Möglichkeiten des § 71 BauO NRW 2018 nutzen. Werden Mängel an einem Bauantrag innerhalb der vorgesehenen Frist durch den Antragsteller bzw. die Antragstellerin nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen (Rücknahmefiktion).

Veränderte Fallzahlen führen in Voerde (Niederrhein) bisher nicht zu einer Anpassung der für die Aufgabenerfüllung notwendigen Vollzeit-Stellen. Die Stadt sollte neben der Entwicklung der Gesamtlaufzeiten und Fallzahlen auch die unerledigten Bauanträge im Auge behalten. Dabei geht es um die mittelfristige Tendenz der Fallzahlentwicklung, nicht um kurzfristige Fallzahlschwankungen, wie sie bei der Stadt Voerde (Niederrhein) aktuell anzutreffen sind.

Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat wesentliche Ziele ihres Verwaltungshandelns definiert, für den Bereich der Bauaufsicht jedoch noch nicht konkretisiert. Kennzahlen wurden noch nicht ge-

bildet. Hier bietet es sich an, z.B. die Kennzahlen aus der überörtlichen Prüfung fortzuschreiben, um die intrakommunale Entwicklung zu verfolgen und die Steuerung des Bereiches zu unterstützen.

## 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.

## 4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

### 4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

In der Stadt Voerde (Niederrhein) leben zum 01. Januar 2019 35.999 Einwohner laut IT.NRW. Im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen liegt die Einwohnerzahl leicht über dem Mittelwert. Die Gebietsfläche positioniert sich mit rund 53 qkm unterhalb des Durchschnitts der Vergleichsstädte.

Die Stadt Voerde (Niederrhein) ist eine Kommune mit einem hohen Anteil an landwirtschaftlichen Nutz- und Grünflächen, dem Naturschutzgebiet Momm-Niederung aber auch Gewerbeflächen. Als Besonderheit ist ihre Lage am Rhein und am Weser-Datteln-Kanal zu nennen, an dem der betriebene Hafen Emmelsum liegt. Dieser wird im Hafenverbund „DeltaPort“, einem interkommunalen Unternehmen mit Hafenstandorten in Wesel und Voerde (Niederrhein) betrieben, an dem die Stadt Voerde (Niederrhein) beteiligt ist. Gemeinsam mit den Häfen Emmerich und Rheinberg Orsoy soll der Lippemündungsraum zu einem wichtigen Logistikstandort am Rhein weiterentwickelt werden.

#### Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Voerde (Niederrhein)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	41	31	55	65	75	124	74
Fälle je qkm	3	1	2	3	4	15	74
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	5,41	1,78	6,42	9,20	12,84	40,94	50
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	89,19	53,54	81,07	85,66	90,16	96,77	50
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	5,41	0,00	1,37	4,43	8,91	25,61	74

In der Stadt Voerde (Niederrhein) ist das Fallaufkommen bezogen auf die Einwohner niedriger als bei anderen von der gpaNRW geprüften Kommunen. Bezogen auf die Fälle je qkm positioniert sich die Stadt unauffällig am Median.

Die überwiegende Anzahl der Bauanträge werden im einfachen Baugenehmigungsverfahren gestellt. Zukünftig rechnet die Bauaufsicht der Stadt Voerde (Niederrhein) mit steigenden Antragszahlen im normalen Genehmigungsverfahren. Durch die Vermarktung des ehemaligen Babcock-Geländes, die Nachfolgenutzung des Kraftwerksgeländes und auch die Weiterentwicklung der Hafentflächen in Emmelsum durch die städtische Beteiligung „DeltaPort“ sind bereits 2020 entsprechende Bauanträge eingegangen; auch im Jahr 2021 sollen weitere Gewerbebauten erstellt werden.

Die Stadt Voerde (Niederrhein) liegt abseits der großen Ballungszentren in Nordrhein-Westfalen. Dennoch stellt sich die Situation auf dem Wohnungsmarkt nicht anders als in vielen Vergleichskommunen dar. So erfolgt auch in Voerde (Niederrhein) eine Verdichtung der Bebauung im Kernbereich. Verdichtung bedeutet dabei nicht nur Neubau, sondern auch eine Aufstockung bereits bestehender Häuser sowie eine Ausnutzung vorhandener Dachgeschosse. Bauvorhaben in gewachsenen Gebieten erfordern in Voerde (Niederrhein) überwiegend eine intensivere Beratung der Bauantragsteller sowie häufig eine längere Bearbeitungszeit.

Nach Neubaugrundstücken besteht in Voerde (Niederrhein) eine enorme Nachfrage, allerdings stehen aktuell keine entsprechenden Flächen zur Verfügung. Im letzten Projekt „Baugebiet Heidesiedlung“ im Ortsteil Friedrichsfeld wurden von der Stadt rd. 150 Baugrundstücke für Einzel-, Doppel- und Reihenhäuser vergeben. Ab 2022 möchte die Stadt Voerde (Niederrhein) auf ehemaligen Spiel- und Sportplätzen Neubauvorhaben ermöglichen. Die begrenzten Flächen lassen nach Auskunft der Bauaufsicht je Vorhaben maximal 20 Baugrundstücke für Einzel-, Doppel- und Reihenhäuser zu.

#### Entwicklung der Fallzahlen für Voerde (Niederrhein)

Grundzahlen	2018	2019
Vorlagen im Freistellungsverfahren	7	8
Bauanträge einfaches Genehmigungsverfahren	198	132
Bauanträge normales Genehmigungsverfahren	12	8

Die Anzahl der Bauanträge ist von 2018 nach 2019 um rund 33 Prozent gesunken. Fast alle mittleren kreisangehörigen Kommunen verzeichnen 2019 einen Rückgang der Bauanträge. Neben fehlenden Grundstücksflächen für Neubauvorhaben ist die neue Landesbauordnung zum 01. Januar 2019 eine Ursache für den Antragsrückgang. Viele zuvor bauantragspflichtige Vorhaben sind nach der neuen Rechtslage nun genehmigungsfrei. Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass sich die Anzahl der beantragten Carports/Garagen, Terrassenüberdachungen und kleineren Anbauten reduziert hat.

Gleichzeitig ist die Anzahl von Anträgen auf Erteilung einer Abweichung ohne Bauantrag gestiegen. In 2018 hat die Stadt Voerde (Niederrhein) acht Abweichungen erteilt. Nach der Novellierung in 2019 waren 27 Abweichungen zu bearbeiten. Dieses Plus von 19 Abweichungen resultiert aus der Erweiterung der genehmigungsfreien Bauvorhaben und hier insbesondere Terrassenüberdachungen.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau-, Naturschutz- oder Trinkwassergebiete, Denkmäler oder Flughäfen sowie Bahnanlagen die Arbeit der Bauaufsicht, da dadurch unterschiedliche Behörden/Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen sind. 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. Durch den Verzicht auf unnötige Beteiligungen kann sowohl beim Bauamt als auch bei möglichen Beteiligten Arbeitsaufwand vermieden werden (vgl. Kapitel „Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens“).

## Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Voerde (Niederrhein)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	1	0	1	2	3	6	43
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	1	0	1	1	1	2	44
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	2	1	2	3	4	7	52

Die Stadt Voerde (Niederrhein) holt für die Bearbeitung ihrer Bauanträge vergleichsweise wenige Stellungnahmen ein. Bis 2018 erfolgte für Bauvorhaben in bestimmten Regionen eine Beteiligung der Ruhrkohle AG, dies ist laut Auskunft der Stadt zehn Jahre nach Stilllegung der Zeche Walsum Schacht Voerde nicht mehr erforderlich. Extern werden in Abhängigkeit vom Bauvorhaben die Immissionsschutzbehörde, die untere Naturschutzbehörde sowie die Brandschutzbehörde beteiligt. Im Einzelfall erfordern Bauvorhaben in Hochwasserschutzgebieten entsprechende bauaufsichtliche Stellungnahmen. Intern erfolgt eine Beteiligung des Tiefbaus.

Die Vorgehensweise der Bauaufsicht der Stadt Voerde (Niederrhein), nur zwingend notwendige Stellungnahmen anzufordern, hilft, den eigenen Arbeitsaufwand zu reduzieren und die Gesamtlaufzeit von Bauanträgen zu verkürzen.

### 4.3.2 Rechtmäßigkeit

#### → Feststellung

Die Stadt Voerde (Niederrhein) bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit nur wenige Ansatzpunkte für Verbesserungen.

*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.*

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. Nach Auskunft der **Stadt Voerde (Niederrhein)** hält sie diese gesetzliche Frist für die Vollständigkeitsprüfung nicht immer ein. Als Ursache wurden Personalengpässe genannt. Ausfälle durch Urlaub oder Krankheit können von den übrigen Beschäftigten nicht durchgängig ohne zeitlichen Verzug aufgefangen werden.

In den Fällen nach § 64 Abs. 2 BauO NRW hält die Stadt Voerde (Niederrhein) nach Eingang des vollständigen Bauantrags im einfachen Genehmigungsverfahren die Frist zur Entscheidung von sechs Wochen immer ein.

Die Stadt Voerde (Niederrhein) empfiehlt der Bauherrenschaft, bereits mit dem Bauantrag eine Stellungnahme oder Einverständniserklärung der Angrenzer einzureichen. Haben Angrenzer bereits zugestimmt, so entfällt die Benachrichtigung durch die Bauaufsichtsbehörde. In den meisten Fällen liegen die Zustimmungen dem Antrag bei. In der Praxis hat sich diese Vorgehensweise als zeitsparend und für die Verwaltung entlastend erwiesen. Liegen keine Erklärungen der Angrenzer bei, beteiligt die Stadt Voerde (Niederrhein) die Angrenzer entsprechend der gesetzlichen Vorgabe gebührenpflichtig.

Der Baubeginn gemäß § 75 BauO NRW 2018 wird von der Stadt überwacht und in der Fachsoftware hinterlegt. Sie kann somit rechtssicher belegen, ob und wann erteilte Genehmigungen erlöschen.

Für die Ausübung von Ermessensentscheidungen sollten klare Entscheidungskriterien bestimmt werden. Damit wird eine höhere Rechtssicherheit bei der Sachbearbeitung sowie eine gerechtere Ermessensausübung erreicht. Gleichzeitig dienen die Kriterien der Korruptionsprävention, da Entscheidungen besser nachprüfbar sind. Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat nachprüfbar Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen für die Beschäftigten festgelegt. Entsprechende Dienstanweisungen liegen vor. Eine einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen wird zudem über einen regelmäßigen Austausch der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der Fachbereichsleitung sichergestellt.

Die Stadt Voerde (Niederrhein) schöpft den vom Kreis Wesel vorgegebenen Gebührenrahmen voll aus. Ermessensentscheidungen der Beschäftigten sind nicht erforderlich, da die Fachsoftware die Gebührenhöhe automatisch festlegt. Aktuell passt der Kreis Wesel die Vorgaben für die kreisangehörigen Kommunen an.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte im Austausch mit der oberen Bauaufsichtsbehörde des Kreises Wesel auf eine zügige Anpassung des vorgegebenen Gebührenrahmens hinwirken.

Kennzahlen zur Darstellung des Aufwandsdeckungsgrades werden nicht erhoben. Mit den erhobenen Gebühren sollten die Aufwendungen der Bauaufsicht zu einem möglichst hohen Teil gedeckt werden. Auf die Gebührenhöhe hat die Stadt dabei nur eingeschränkte Einflussmöglichkeiten. Insbesondere Bauanträge für große Sonderbauten führen zu hohen Gebühren.

Im Jahr 2020 führte der Ausbau des Logistikstandortes Voerde und die damit zusammenhängende Bautätigkeit bereits zu einem Anstieg der Gebühreneinnahmen. Dieser positive Trend setzt sich im Jahr 2021 fort, sodass der entsprechende Ansatz im Haushaltsplan der Stadt Voerde (Niederrhein) um rund 250.000 Euro erhöht werden konnte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte durch eine Kennzahl überprüfen, zu welchem Anteil mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung bei den Baugenehmigungen erreicht wird.

### 4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

- In 2019 hatte die Stadt Voerde (Niederrhein) keine Zurückweisungen und nur wenige Rücknahmen von Bauanträgen zu verzeichnen.

*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.*

#### Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2019

Kennzahlen	Voerde (Niederrhein)	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	1,21	17,54	66
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	2,14	0,00	2,32	4,00	6,68	20,00	71

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Ein niedriger Anteil zurückgewiesener oder zurückgenommener Bauanträge lässt oftmals den Rückschluss zu, dass die Bauantragsteller gut informiert sind. Bedingt durch die Novellierung der BauO NRW wurden im Jahr 2019 nur noch im Jahr 2018 gestellte Bauanträge zurückgewiesen.

In **Voerde (Niederrhein)** haben die Bauantragsteller die Möglichkeit, sich im Internet umfassend zu informieren. Daneben bietet die Stadt eine kostenlose Bauberatung vor Antragstellung an. Dennoch gehen rund 70 Prozent aller Bauanträge unvollständig ein. Laut Auskunft der Bauaufsicht hat sie in der Vergangenheit oft nicht konsequent auf unvollständige Bauanträge reagiert. Dies führte zu langen Gesamtlaufzeiten und eine starke Belastung der Beschäftigten, da fehlende Unterlagen wiederholt angefordert wurden.

Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat diese Problematik erkannt und möchte verstärkt die Möglichkeiten des § 71 BauO NRW 2018 nutzen. Werden Mängel an einem Bauantrag innerhalb der vorgesehenen Frist durch den Antragsteller bzw. die Antragstellerin nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen.

### 4.3.4 Geschäftsprozesse

#### → Feststellung

Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat ihre Arbeitsabläufe in der Fachsoftware hinterlegt. Die Entscheidungsprozesse sind durch entsprechende Dienst- und Arbeitsanweisungen geregelt. Voraussetzungen zur digitalen Annahme und Bearbeitung von Bauanträgen müssen noch geschaffen werden.

*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 Fragen des Interviews betrafen die Regelung der Arbeitsabläufe, Schnittstellen sowie die Festlegung von Verantwortungsbereichen. Die **Stadt Voerde (Niederrhein)** setzt zur Bearbeitung von Bauanträgen eine prozessorientierte Software ein. Der gesamte Bearbeitungsprozess ist in der Software hinterlegt. Die Beschäftigten arbeiten im System einen Arbeitsschritt nach dem anderen ab. Neben dem Verfahrensablauf/dem Prozess an sich hat die Stadt Voerde (Niederrhein) in der Software auch Checklisten sowie Textbausteine und Vorlagen hinterlegt. Die Prozesse, Checklisten etc. sind auf das jeweilige Genehmigungsverfahren abgestimmt.

Es sollte klar schriftlich geregelt sein (z.B. in einer Dienstanweisung, Arbeitsanleitung o.ä.), wer welche Entscheidungsbefugnisse und Verantwortungsbereiche hat, um Handlungssicherheit zu geben. Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat entsprechende Arbeits- und Dienstanweisungen erstellt.

Bisher erhält die Stadt Voerde (Niederrhein) alle Bauanträge in Papierform und führt parallel zur teilweise elektronischen Bearbeitung eine Papierakte. Ab 2021 möchte die Stadt die Voraussetzungen zur vollständigen digitalen Annahme und Bearbeitung eines Bauantrages schaffen. Dieses Vorhaben sollte bereits im Jahr 2020 gestartet werden. Bedingt durch mehrere Großprojekte hat sich der Start allerdings verzögert, da für die Umsetzung keine zusätzlichen personellen Ressourcen zur Verfügung stehen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte ihr Vorhaben zur vollständigen digitalen Annahme und Bearbeitung von Bauanträgen zügig umsetzen. Die entsprechenden personellen Ressourcen sollten dafür zur Verfügung gestellt werden.

#### 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 in Voerde (Niederrhein) klar gegliedert und bietet nur wenige Ansatzpunkte für Verbesserungen.

*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.*

Für ein zügiges Genehmigungsverfahren ist es zudem wichtig, dass die Kommune den Zeitpunkt und die Häufigkeit der Nachforderung von Unterlagen geschickt wählt. Die **Stadt Voerde (Niederrhein)** prüft die Unterlagen zu einem frühen Zeitpunkt im Verfahren auf Vollständigkeit und fordert fehlende Unterlagen dann durch den Sachbearbeiter nach. Zu diesem Zeitpunkt hat bereits der Vorgesetzte den Antrag gesichtet und mit Bearbeitungshinweisen versehen.

Wie zuvor bereits erläutert, werden häufig unvollständige Anträge eingereicht, sodass Unterlagen mindestens einmal nachgefordert werden. Nicht selten werden Unterlagen nicht zügig, sondern mit erheblichem Zeitverzug nachgereicht. Die Stadt Voerde (Niederrhein) erinnert vor Einsetzen der Rücknahmefiktion und fordert Unterlagen erneut an, falls die Unterlagen nicht fristgerecht nachgereicht werden.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte auf eine erneute Nachforderung nicht fristgerecht beigebachter Unterlagen verzichten. So kann sie zeitliche Verzögerungen durch mehrere Wartezeiten und erneute Vollständigkeitsprüfungen abbauen sowie die Sachbearbeitung entlasten.

Der Zeitpunkt der Einholung von bauaufsichtlichen Entscheidungen und Stellungnahmen wirkt sich auf die Bearbeitungsdauer aus. Das Beteiligungsverfahren wird in Voerde (Niederrhein) zeitgleich mit der Vollständigkeitsprüfung gestartet. Durch diesen frühen Zeitpunkt kann die Stadt Zeitgewinne erreichen.

Das Vier-Augen-Prinzip hilft, Korruption zu vermeiden. Zudem wird durch ein Vier-Augen-Prinzip eine einheitliche Bearbeitung und Entscheidung unter gleichen Gesichtspunkten unterstützt.

In Voerde (Niederrhein) ist die Sachbearbeitung der Bauaufsicht nach Eingang des Antrages und Sichtung durch die Leitung grundsätzlich für alle Aufgaben und Entscheidungen rund um die Baugenehmigung zuständig. Somit wird die Verantwortung der Sachbearbeitung gestärkt und das Genehmigungsverfahren wird nicht durch Rückkopplungen mit den Vorgesetzten verzögert. Vor Erteilung eines negativen Bescheides wird jede Entscheidung durch den Vorgesetzten abgesichert. Die Genehmigung von Bauanträgen erfolgt durch den Sachbearbeiter, eine Prüfung durch die Leitung beschränkt sich in diesen Fällen auf Stichproben.

### 4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

- Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit für das einfache Baugenehmigungsverfahren liegt in Voerde (Niederrhein) im Jahr 2019 unter der Orientierungsgröße der gpaNRW. Im normalen Baugenehmigungsverfahren positioniert sie sich oberhalb des Wertes. Gegenüber dem Jahr 2018 konnte die Bauaufsicht die Gesamtlaufzeiten in beiden Verfahren deutlich reduzieren.

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

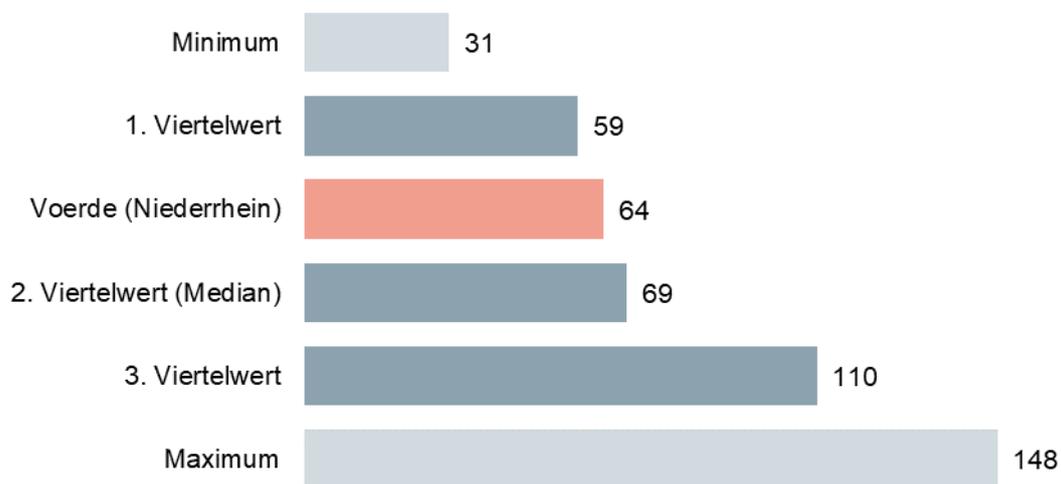
Die vorgenannte durchschnittliche Laufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Verfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese

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.

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

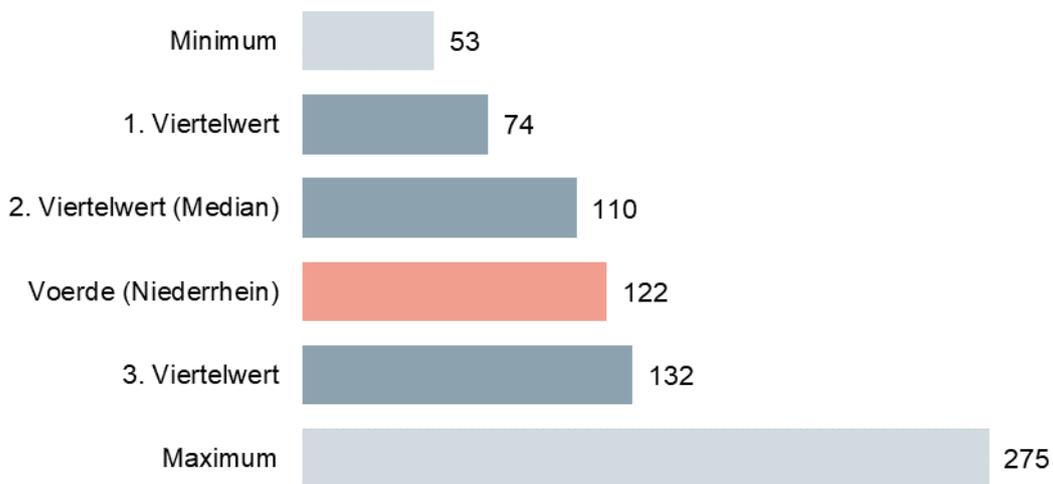


In den interkommunalen Vergleich sind 40 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Voerde (Niederrhein) konnte bei den einfachen Baugenehmigungsverfahren in 2019 gegenüber dem Vorjahr die Gesamtlaufzeit reduzieren. Diese war in 2018 mit 102 Tagen deutlich länger und positionierte sich im interkommunalen Vergleich noch oberhalb des Median. Begründet ist die Reduzierung durch den Rückgang der Antragszahlen in 2019, sodass einzelne Anträge schneller bearbeitet werden konnten. Daneben ermöglichen konkrete Dienst- und Arbeitsanweisungen sowie ein Verzicht auf nicht notwendige Beteiligungen eine zügige Genehmigung.

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



In den interkommunalen Vergleich sind 37 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bei den normalen Genehmigungsverfahren liegt die Gesamtlaufzeit oberhalb des Median. Hier wirken sich insbesondere die eingangs geschilderten unvollständigen Bauanträge sowie notwendige externe Beteiligungen laufzeitverlängernd aus. Gegenüber dem Vorjahr hat sich die Gesamtlaufzeit wesentlich verringert – in 2018 lag der durchschnittliche Wert in Voerde (Niederrhein) noch bei 172 Tage.

Sind Anträge beim Antragseingang nicht vollständig, müssen Unterlagen nachgefordert werden. Dies wirkt sich auf die Gesamtlaufzeit des Antrages aus. Die Stadt hat selber aber kaum Einfluss auf diese Laufzeitverlängerung. 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 abschließenden Bearbeitung beginnen.

### Laufzeiten in Kalendertagen von Bauanträgen

Kennzahl	Voerde (Niederrhein)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Laufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren)	33	27	36	59	84	272	25
Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)	22	17	34	46	61	108	26

Nach Vollständigkeit des Antrages erreicht die Stadt Voerde (Niederrhein) eine gute Positionierung im interkommunalen Vergleich. Mit 22 Tagen im einfachen und 33 Tagen im normalen Genehmigungsverfahren liegt sie jeweils nur knapp über dem Minimalwert. Verzögerungen sind folglich in den von der Stadt nicht oder nur eingeschränkt zu beeinflussenden Bereichen zu suchen. Der bereits im Vorfeld genannte Umgang mit unvollständigen Bauanträgen ist als wesentliche Ursache für die deutlich längere Gesamtlaufzeit von Bauanträgen in beiden Genehmigungsverfahren zu nennen.

#### 4.3.7 Personaleinsatz

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

##### → Feststellung

Die Stadt Voerde hat den Personaleinsatz in 2019 trotz der gesunkenen Fallzahlen unverändert beibehalten, so dass die Kennzahlenwerte gegenüber dem Vorjahr niedriger liegen. Die Zahl der unerledigten Bauanträge konnte reduziert werden.

*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.*

Dabei geht es um die mittelfristige Tendenz der Fallzahlentwicklung, nicht um kurzfristige Schwankungen in den Fallzahlen, wie sie z. B. im betrachteten Datenzeitraum durch die Änderung der Landesbauordnung zu verzeichnen waren.

Alle Tätigkeiten, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung hinzugerechnet inkl. Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren, etc. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen, also auch für Vorlagen im Rahmen des Freistellungsverfahrens. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben der Bauaufsicht/Bauordnung sind nicht mit eingeflossen.

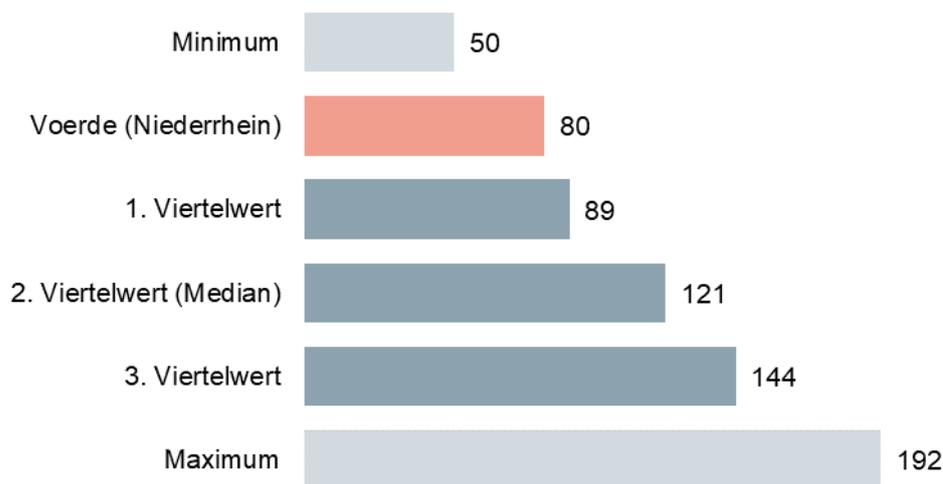
Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Bauaufsicht waren bei der **Stadt Voerde (Niederrhein)** in 2019 insgesamt 2,35 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Over-

headanteil von 0,3 Vollzeit-Stellen. Auf die Sachbearbeitung entfielen 2,05 Vollzeit-Stellen. Gegenüber dem Jahr 2018 hat sich der Overheadanteil um 0,1 Vollzeit-Stellen reduziert. Die Anzahl der Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung hat sich nicht verändert.

Bei den fallbezogenen Kennzahlen hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet: es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im einfachen Baugenehmigungsverfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Baugenehmigungsverfahren. Dieser Verzicht auf Gewichtungen hat sich für die gpaNRW bestätigt: die Zusammensetzung der Fälle weist keine Korrelation zum Personaleinsatz auf.

Da eine Aufteilung der Stellenanteile auf „Baugenehmigung“ und „förmliche Voranfragen/Vorbescheide“ nicht allen Kommunen möglich ist, stellt die gpaNRW eine zusammenfassende Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ dar. Diese umfasst neben den Freistellungs- und Genehmigungsverfahren (einfaches und normales) auch die förmlichen Bauvoranfragen als Fallzahl und die insgesamt erfassten Stellen in der Sachbearbeitung.

### Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 71 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Voerde weist im Vergleich einen unterdurchschnittlichen Wert bei der Fallbearbeitung auf. Dieser ordnet sich unterhalb des ersten Viertelwertes ein. Im Jahr 2018 positionierte sich die Stadt Voerde (Niederrhein) mit 118 Fällen je Vollzeit-Stelle für die Sachbearbeitung der

Baugenehmigungen bei gleicher Personalausstattung noch über dem ersten Viertelwert. Insofern ist die schlechtere Positionierung im interkommunalen Vergleich in 2019 auf die gesunkene Fallzahl zurückzuführen.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Baugenehmigung waren bei der Stadt Voerde (Niederrhein) im Jahr 2019 insgesamt 1,8 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,2 Vollzeit-Stellen, der mit rund elf Prozent im Bereich des Median der Vergleichskommunen liegt. Auf die Sachbearbeitung entfallen 1,5 Vollzeit-Stellen.

#### Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2019

Kennzahlen	Voerde (Niederrhein)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Baugenehmigungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung	93	62	98	127	155	188	35

Im Jahr 2018 positionierte sich die Stadt Voerde (Niederrhein) mit 136 Fällen je Vollzeit-Stelle für die Sachbearbeitung der Baugenehmigungen bei gleicher Personalausstattung noch am ersten Viertelwert. Im Jahr 2019 liegt sie aufgrund gesunkener Fallzahlen darunter. Die Veränderung der Fallzahlen hat sich in Voerde (Niederrhein) nicht auf die Höhe der zur Aufgabenerfüllung eingesetzten Vollzeit-Stellen ausgewirkt.

#### → Empfehlung

Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte zukünftig die Auslastung der Mitarbeiter analysieren. Dafür sollte sie die Entwicklung der Fallzahlen, der Gesamtlaufzeiten sowie den Bestand an unerledigten Bauanträgen einbeziehen. So kann sie die Auslastung des Personals dokumentieren sowie frühzeitig auf Unter- oder Überlastungen reagieren.

Um zu beurteilen, ob neben den im Vergleichsjahr eingegangenen Bauanträgen etc. auch unerledigte Altfälle das Personal überdurchschnittlich binden, hat die gpaNRW die unerledigten Fälle jeweils zum 01. Januar erhoben und in das Verhältnis zu den neuen Bauanträgen insgesamt gesetzt.

#### Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Voerde (Niederrhein)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	57,86	5,65	20,68	33,88	60,73	450	43
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	16,33	2,73	8,08	13,79	18,92	28,20	73

Gegenüber dem Jahr 2018 konnte die Bauaufsicht die Anzahl der unerledigten Bauanträge zum 01.01.2019 von 101 auf 81 reduzieren. Mit fast 58 Prozent werden in Voerde (Niederrhein) jedoch weiterhin viele Bauanträge auf das nächste Jahr übertragen. Die sinkenden Antragszahlen in 2019 haben dazu geführt, dass Fälle aus dem Vorjahr zügiger bearbeitet werden können (vgl. Ausführungen unter Gesamtlaufzeit von Bauanträgen). Eine Verbesserung des Kennzahlenwertes kann durch einen konsequenten Umgang mit nicht fristgerecht nachgereichten Unterlagen – wie im Berichtsteil Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens (Kap. 4.3.5) beschrieben – erreicht werden.

### Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

Kennzahlen	Voerde (Niederrhein)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	29	5	45	88	133	233	34
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	36	12	72	122	166	444	31
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in %	18,18	0,00	9,45	18,07	25,00	45,45	30

Im Vorfeld eines Bauantrages können Bauwillige bereits einen Antrag auf einen Vorbescheid stellen. Diese förmlichen Bauvoranfragen hat die gpaNRW ebenso erfasst wie die daraufhin ergangenen positiven oder negativen Vorbescheide. Für den von der gpaNRW definierten Bereich der förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide setzte Voerde (Niederrhein) 2018 und 2019 unverändert 0,12 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung ein. Der Overheadanteil beträgt in Voerde (Niederrhein) 0,01 Vollzeit-Stellen. Von zwölf Bauvoranfragen in 2018 stieg der Wert auf 16 in 2019.

### 4.3.8 Digitalisierung

- Die Sachbearbeitung der Bauaufsicht wird durch die gewählte Softwarelösung sehr gut unterstützt. Möglichkeiten zur vollständigen digitalen Annahme, Bearbeitung und Archivierung von Bauanträgen sollen im Jahr 2021 realisiert werden.

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

Die Bauaufsicht der **Stadt Voerde (Niederrhein)** führt die Verfahrensakte noch in Papierform, parallel wird der Vorgang der Bauantragsstellung durch eine spezifische Softwarelösung unterstützt. Diese gibt für die einzelnen Bauantragsverfahren die einzuhaltenden Verfahrensschritte verbindlich vor.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z. B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert sein müssen. Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW zu diesem Zweck ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe (u. a. zwei mittlere kreisangehörige Kommunen) wirken an diesem Projekt mit. In den Prozess bezieht das MHKBG auch die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Ziel des Modellprojektes bzw. der Weiterentwicklung der Digitalisierung soll es sein, dass

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

Die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens und der gesamten Kommunikation der am Bau Beteiligten ist somit ein Hauptanliegen der Landesregierung NRW. Daher unterstützt das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG) die Bauaufsichtsbehörden bei der Digitalisierung der Geschäftsprozesse. Ein Angebot an die Kommunen ist dabei das Bauportal.NRW. Mit dem dort zur Verfügung gestellten Antrags- und Dokumentenassistenten wird Antragsstellern bzw. deren Bevollmächtigten ermöglicht, ihre Bauanträge rechtskonform digital einzureichen. Teilweise werden von anderen Kommunen aber auch jetzt schon andere Plattformen zu diesem Zweck genutzt. Insoweit stehen für den weiteren Digitalisierungsfortschritt verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung – die Kosten für die Entwicklung und den Betrieb des Bauportal.NRW werden dabei vollständig durch das Land Nordrhein-Westfalen getragen.

Ab Mitte 2021 möchte die Stadt Voerde (Niederrhein) eine digitale Antragsannahme ermöglichen. Dafür sollen in einem ersten Schritt ausgewählte Bauvorlagenberechtigte diese Möglichkeit nutzen können. Im Anschluss soll allen Bauantragsstellern die Möglichkeit zur digitalen Antragsannahme geboten werden. Eine Antragstellung in Papierform wird weiterhin möglich sein.

In diesen Fällen werden die Anträge eingescannt und im Anschluss ebenfalls ausschließlich digital weiterbearbeitet.

→ **Empfehlung**

Den weiteren Ausbau der digitalen Bearbeitung sollte die Stadt Voerde nicht nur aus verfahrensökonomischer Sicht vorantreiben. Die Vorgaben des Online-Zugangsgesetzes (OZG) sehen vor, dass z. B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert sein müssen. Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte die von ihr geplanten Schritte zur Digitalisierung deshalb konsequent umsetzen.

Die Bauaufsicht hat einen Aktenplan erstellt, der im Vertretungsfall sicherstellt, dass jeder Mitarbeiter der Bauaufsicht den benötigten Vorgang finden kann. Eine vollständige Digitalisierung der Altfälle erfolgt ebenfalls sukzessive. Durch die Digitalisierung der Bauakten soll ein sofortiger Zugriff auf alle benötigten Informationen sichergestellt werden. Gleichzeitig können die vorgehaltenen Archivflächen reduziert werden, da nach erfolgtem Einscannen der Vorgänge die Papierakten entsorgt werden.

### 4.3.9 Transparenz

→ **Feststellung**

Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat wesentliche Ziele ihres Verwaltungshandelns definiert, für den Bereich Bauaufsicht jedoch noch nicht konkretisiert. Aussagekräftige Kennzahlen werden ebenfalls noch nicht gebildet.

*Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte eine Kommune Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte die Kommune über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.*

Die **Stadt Voerde (Niederrhein)** hat wesentliche Zielsetzungen des Verwaltungshandelns definiert, die auch den Aufgabenbereich der Bauaufsicht betreffen:

- Es gilt ein attraktives Wohnumfeld zu erhalten und weiter auszubauen, das einerseits den Anforderungen des demografischen Wandels mit einer insgesamt älter werdenden Bevölkerung gerecht wird, andererseits aber auch den Bedürfnissen junger Familien entgegenkommt.
- Der Lippemündungsraum soll zu einem wichtigen Logistikstandort am Rhein ausgebaut werden.

Im Rahmen des Haushaltsplanaufstellungsverfahrens 2020 wurden ergänzend die folgenden Entwicklungsschwerpunkte festgelegt:

- Einführung des digitalen Bauantrages in Teilen
  - ausgewählte Entwurfsverfasser
  - ausgewählte Bauvorhaben
- Überprüfung von weiteren digitalen Angeboten

- Baulasten online
- Auskünfte zum Fortgang der Baugenehmigung
- Anlegen eines digitalen Archivs

Neben den Entwicklungsschwerpunkten sollte die Stadt Voerde (Niederrhein) die Ziele des Verwaltungshandelns weiter konkretisieren. Eine anschließende Überprüfung der Zielerreichung mittels Kennzahlen kann dann die Steuerung und die Sachbearbeitung wirksam unterstützen.

Dafür sollten neben den Kennzahlen aus dieser überörtlichen Prüfung auch weitere Kennzahlen gebildet und herangezogen werden, die für die Leitungs- und Sachbearbeitungsebene vor Ort von Interesse sind. Die im Kapitel 4.3.2 genannten Daten und Kennzahlen zur Aufwandsdeckung eignen sich ebenfalls zur Steuerungsunterstützung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben und weitere Kennzahlen, die die Steuerung unterstützen, bilden.

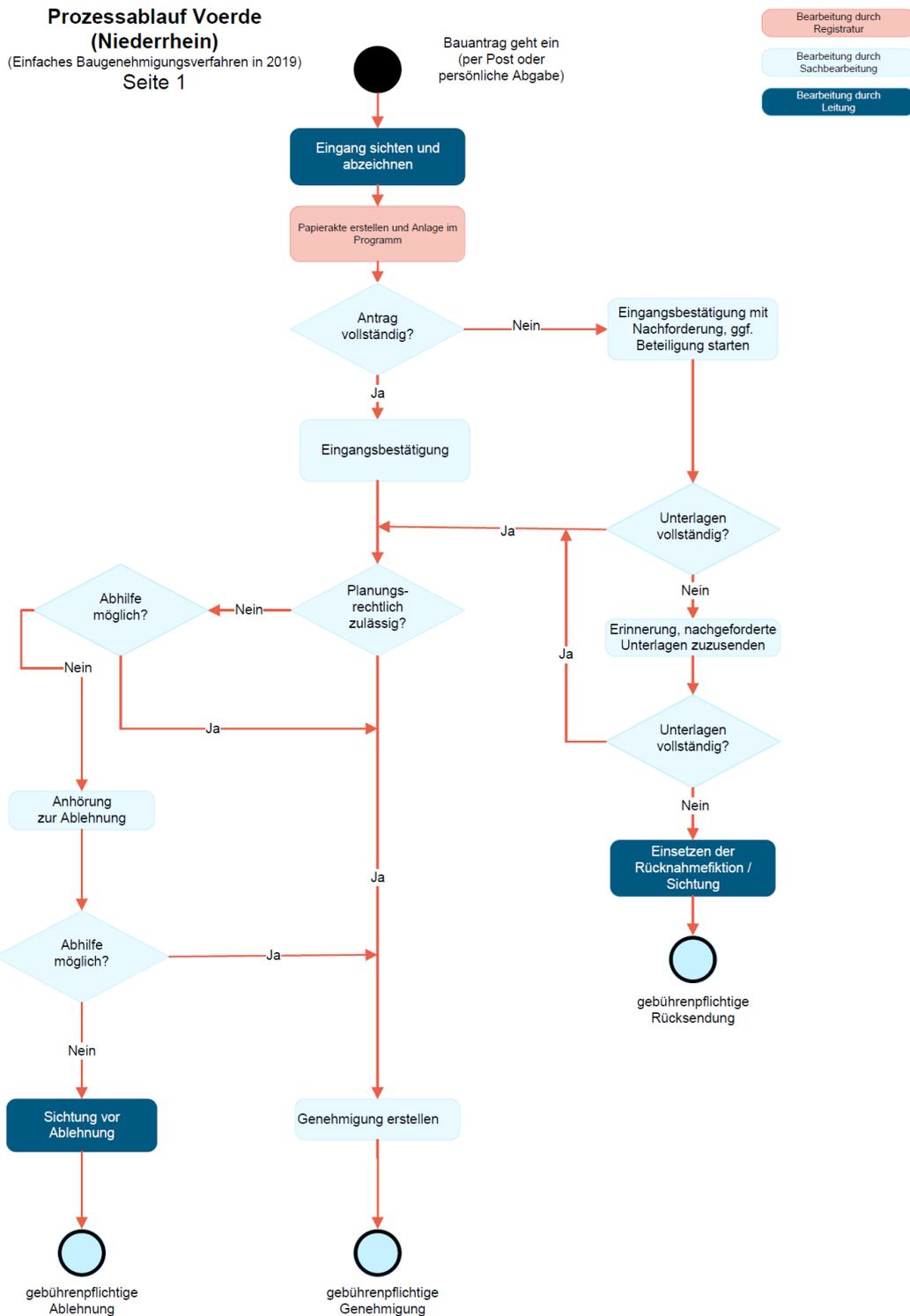
## 4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Baugenehmigung</b>					
F1	Die Stadt Voerde (Niederrhein) bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit nur wenige Ansatzpunkte für Verbesserungen.	139	E1.1	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte im Austausch mit der oberen Bauaufsichtsbehörde des Kreises Wesel auf eine zügige Anpassung des vorgegebenen Gebührenrahmens hinwirken.	140
			E1.2	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte durch eine Kennzahl überprüfen, zu welchem Anteil mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung bei den Baugenehmigungen erreicht wird.	140
F2	Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat ihre Arbeitsabläufe in der Fachsoftware hinterlegt. Die Entscheidungsprozesse sind durch entsprechende Dienst- und Arbeitsanweisungen geregelt. Voraussetzungen zur digitalen Annahme und Bearbeitung von Bauanträgen müssen noch geschaffen werden.	141	E2	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte ihr Vorhaben zur vollständigen digitalen Annahme und Bearbeitung von Bauanträgen zügig umsetzen. Die entsprechenden personellen Ressourcen sollten dafür zur Verfügung gestellt werden.	142
F3	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in Voerde (Niederrhein) klar gegliedert und bietet nur wenige Ansatzpunkte für Verbesserungen.	142	E3	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte auf eine erneute Nachforderung nicht fristgerecht beigebrachter Unterlagen verzichten. So kann sie zeitliche Verzögerungen durch mehrere Wartezeiten und erneute Vollständigkeitsprüfungen abbauen sowie die Sachbearbeitung entlasten.	143
F4	Die Stadt Voerde hat den Personaleinsatz in 2019 trotz der gesunkenen Fallzahlen unverändert beibehalten, so dass die Kennzahlenwerte gegenüber dem Vorjahr niedriger liegen. Die Zahl der unerledigten Bauanträge konnte reduziert werden.	146	E4.1	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte zukünftig die Auslastung der Mitarbeiter analysieren. Dafür sollte sie die Entwicklung der Fallzahlen, der Gesamtlaufzeiten sowie den Bestand an unerledigten Bauanträgen einbeziehen. So kann sie die Auslastung des Personals dokumentieren sowie frühzeitig auf Unter- oder Überlastungen reagieren.	148

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.2	Den weiteren Ausbau der digitalen Bearbeitung sollte die Stadt Voerde nicht nur aus verfahrensökonomischer Sicht vorantreiben. Die Vorgaben des Online-Zugangsgesetzes (OZG) sehen vor, dass z. B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide bis zum 31.12.2022 digitalisiert sein müssen. Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte die von ihr geplanten Schritte zur Digitalisierung deshalb konsequent umsetzen.	151
F5	Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat wesentliche Ziele ihres Verwaltungshandelns definiert, für den Bereich Bauaufsicht jedoch noch nicht konkretisiert. Aussagekräftige Kennzahlen werden ebenfalls noch nicht gebildet.	151	E5	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben und weitere Kennzahlen, die die Steuerung unterstützen, bilden.	152

**Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019**



## 5. Vergabewesen

### 5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Voerde (Niederrhein) 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**

Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat ihr Vergabewesen gut organisiert. Die Prozesse und Zuständigkeiten sind eindeutig geregelt. Eine wesentliche Rolle hat dabei die zentrale Vergabestelle. Notwendige Aktualisierungen der Dienstanweisung Vergabe werden von der Stadt derzeit bearbeitet. Die örtliche Rechnungsprüfung wird bereits frühzeitig durch die zuständigen Fachdienstleitungen in den Vergabeprozess eingebunden.

Gegen Korruption geht die Stadt Voerde (Niederrhein) präventiv vor. Im Rahmen des Risikomanagements werden derzeit unterschiedliche Bausteine betrachtet. Zukünftig möchte die Stadt Voerde (Niederrhein) diese in einer Dienstanweisung zusammenfassen. Dabei sollte sie eine regelmäßige Schwachstellenanalyse vorsehen und durchführen.

Neben Korruption können auch Sponsoringleistungen das Ansehen einer Kommune beschädigen. Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat das Sponsoring in vorbildlicher Weise in einer Richtlinie geregelt.

Eine Steuerung erfolgt in Voerde (Niederrhein) dezentral durch die Fachdienste, durch beauftragte Unternehmen sowie mit Unterstützung des Fachbereiches 3 (Finanzen und Steuern). Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling an zentraler Stelle betreibt die Stadt Voerde (Niederrhein) nicht. Für bedeutsame Investitionen empfiehlt die gpaNRW eine zentrale Steuerung und Bewertung der Maßnahmen.

Zudem sollte die Stadt das Nachtragswesen optimieren. Die dezentrale Bearbeitung von Nachträgen in den Fachdiensten führt dazu, dass wesentliche Informationen nicht an einer Stelle gebündelt vorhanden sind. Übergreifende Auswertungen müssen in Voerde (Niederrhein) unter Beteiligung der jeweiligen Fachdienste zusammengeführt werden.

Eine Ermittlung und interkommunale Einordnung der Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert konnte die gpaNRW aufgrund der Datenlage nur für ein Jahr vornehmen. Bei der Realisierung der Maßnahmen kommt es im Jahr 2018 in der Stadt Voerde (Niederrhein) zu unterdurchschnittlichen Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert.

Durch die Auswertung der Abweichungen in den Folgejahren hat die Stadt die Möglichkeit, die Abweichungen vom Auftragswert durch eigene ergänzende Berechnungen einzuordnen.

## 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 Voerde (Niederrhein) aufzuzeigen. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring und das Bauinvestitionscontrolling mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

Im Handlungsfeld Nachtragswesen analysieren wir Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme. Dabei stellen wir die Nachträge in den interkommunalen Vergleich. Der Umfang der Nachträge ist ein wichtiges Kriterium für die Auswahl der Maßnahmen für eine Einzelbetrachtung.

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW die Durchführung einzelner Vergaben von Bauleistungen. Die ausgewählten Vergabeverfahren prüfen wir stichprobenweise. Dazu haben wir wesentliche Meilensteine festgelegt, welche die Kommunen für eine rechtskonforme Vergabe einzuhalten haben. Wir beschränken uns dabei auf rechtliche und formelle Fragestellungen. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenprüfung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

In der Prüfung berücksichtigt die gpaNRW auch die Erkenntnisse der örtlichen Rechnungsprüfung. Gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) gehört die Prüfung von Vergaben zu deren Aufgaben.

## 5.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den Kommunen. Korruption beeinträchtigt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Unabhängigkeit, Unbestechlichkeit und Handlungsfähigkeit einer Kommune. Es handelt sich dabei um ein Vergehen, das dem öffentlichen Dienst im Ansehen und finanziell größten Schaden zufügt. Deshalb sind Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung für jede Kommune unverzichtbar.

Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

### 5.3.1 Organisation des Vergabewesens

#### → **Feststellung**

Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Sie verfügt über eine Dienstanweisung Vergabe aus dem Jahr 2008, in der die wesentlichen Regelungen zum Vergabewesen zusammengefasst sind. Diese bedarf jedoch einer Aktualisierung, die derzeit in Arbeit ist.

- Die örtliche Rechnungsprüfung wird vor Auftragserteilung bei Vergaben über 12.000 Euro beteiligt. Bei komplexen Vergabeverfahren erfolgt eine frühzeitige Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung durch die jeweiligen Fachdienste, diese beinhaltet auch eine Vorprüfung der Vergabeunterlagen.

*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.*

Die **Stadt Voerde (Niederrhein)** hat eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Diese hat sie im Fachbereich 6 „Stadtentwicklung und Baurecht“ angesiedelt. Zur Regelung ihres Vergabewesens hat die Stadt im Jahr 2001 eine Vergabeordnung erlassen, die zuletzt im September 2015 aktualisiert wurde. Die Dienstanweisung über das Vergabewesen stammt aus dem Jahr 2008. Eine regelmäßige Anpassung an veränderte Rechtslagen erfolgt nicht. Der Stadt Voerde (Niederrhein) ist bewusst, dass eine Aktualisierung zwingend erforderlich ist. Unter Beteiligung der zentralen Vergabestelle wird auf Basis der von der gpaNRW zur Verfügung gestellten Musterdienstanweisung und Checkliste gegenwärtig eine neue Vergabedienstanweisung erstellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte die abschließende Erstellung einer aktuellen Vergabedienstanweisung zügig vorantreiben. Zukünftig sollten – in Abhängigkeit von veränderten Rechtslagen – regelmäßige Anpassungen erfolgen.

Die Dienstanweisung Vergabe der Stadt Voerde (Niederrhein) gilt für alle Organisationseinheiten der Stadtverwaltung. Sie grenzt die Zuständigkeiten zwischen zentraler Vergabestelle und Fachdienst klar ab. Damit stellt sie eine Trennung von Auftragsvergabe und Auftragsabwicklung sicher. Durch die zentrale Vergabe kann die Stadt gewährleisten, dass ihre Vergabeverfahren einheitlich durchgeführt werden.

Die Beteiligung im Vergabeverfahren regelt die Stadt Voerde (Niederrhein) in ihrer Rechnungsprüfungsordnung und der Vergabeordnung. Dazu sind der örtlichen Rechnungsprüfung die vollständigen Vergabeunterlagen vor Auftragserteilung vorzulegen. Diese Regelung gilt für Vergaben und Nachträge mit einem Auftragswert von mehr als 12.000 Euro. Eine Vorprüfung der Vergabeunterlagen durch die örtliche Rechnungsprüfung erfolgt laut Auskunft der zuständigen Fachdienstleitungen bei komplexen Vergabeverfahren.

### 5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Die Stadt Voerde (Niederrhein) geht präventiv gegen Korruption vor. Sie hat vielfältige Regelungen geschaffen, die aktuell in einer Dienstanweisung zusammengefasst werden sollen. Die Stadt setzt allerdings nicht alle Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes um. Dies gilt insbesondere für die Durchführung einer Schwachstellenanalyse sowie für das Rotationsgebot in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.

*Ziel einer Kommune muss es sein, nicht nur aufgetretene Korruptionsfälle konsequent zu verfolgen, sondern mit Hilfe vorbeugender Maßnahmen der Korruption nachhaltig entgegenzuwirken.*

*Korruption kommt in vielen unterschiedlichen Variationen und Ausprägungen vor. Eine Kommune sollte die unterschiedlichen Varianten und Ausprägungen von Korruption bereits präventiv vermeiden. Hierzu sollte sie eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.*

*Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG<sup>15</sup> 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,*
- *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 Voerde (Niederrhein)** hat noch keine zusammenfassende Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption erstellt. Vielmehr hat sie Regelungen in mehreren Verfügungen sowie in der Dienstanweisung über das Verhalten bei Annahmen von Geschenken aus dem Jahr 2005 getroffen. Diese Vorgehensweise erschwert eine einheitliche Information aller Beschäftigten der Stadt.

Im Rahmen des Risikomanagements werden derzeit unterschiedliche Bausteine betrachtet. Zukünftig möchte Voerde (Niederrhein) diese in einer Dienstanweisung zusammenfassen.

#### → **Empfehlung**

Um einen einheitlichen Informationsstand aller Beschäftigten zu erreichen, sollte die Stadt Voerde (Niederrhein) die Regelungen zur Korruptionsprävention in einer Dienstanweisung zusammenfassen.

Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat bisher weder besonders korruptionsgefährdete Bereiche festgelegt noch eine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Sie hat auch ihre Bediensteten nicht über mögliche Schwachstellen und Verbesserungsmöglichkeiten befragt. Die Notwendigkeit hat sie bereits erkannt und plant deshalb eine Umsetzung im Rahmen des zuvor genannten Risikomanagements.

<sup>15</sup> Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

→ **Empfehlung**

Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte die korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete definieren. Diese Festlegung sollte sie regelmäßig mit Hilfe einer Schwachstellenanalyse überprüfen und weiterentwickeln. Dabei sollte sie auch ihre Beschäftigten einbinden.

In besonders korruptionsgefährdeten Bereichen soll eine Kommune ihre Beschäftigten nicht länger als fünf Jahre ununterbrochen einsetzen. Sofern dies aus zwingenden Gründen nicht anders möglich ist, hat eine Kommune dies zu dokumentieren. Dies gilt auch für die zur Kompensation getroffenen Maßnahmen. Sie hat zudem die Aufsichtsbehörde darüber zu unterrichten (vgl. § 21 KorruptionsbG). Die Stadt Voerde (Niederrhein) praktiziert derzeit keine systematische Rotation in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen. Ein guter Ansatz kann beispielsweise der Wechsel der Sachbearbeitenden in der Bauaufsicht zwischen den einzelnen Bezirken sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte eine Rotation der Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen gem. § 21 KorruptionsbG durchführen. Sofern sie dies aus zwingenden Gründen nicht umsetzen kann, hat sie Maßnahmen zur Kompensation der Korruptionsgefahr zu treffen und zu dokumentieren.

## 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.

- Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat durch eine Richtlinie verbindliche und vorbildliche Regelungen zum Umgang mit Sponsoringleistungen festgelegt.

*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.*

In Anknüpfung an ihre „Dienstanweisung über das Verhalten bei Annahmen von Geschenken“ vom 31.10.2005 sowie die Verfügung Nr. 32 Korruptionsbekämpfung“ vom 02.12.2008 hat die **Stadt Voerde (Niederrhein)** die verbindlichen Rahmenbedingungen in der Sponsoringrichtlinie „Allgemeine Rahmenbedingungen für Sponsoringleistungen im Bereich der Stadt Voerde (Niederrhein)“ vom 05. Juli 2016 festgelegt. Diese bestimmt, dass zur besseren Transparenz und Kontrolle der Sponsoringentscheidungen im Bereich der Stadt jede Vereinbarung über eine Sponsoringleistung in einem schriftlichen Vertrag festzuhalten ist. Ein entsprechendes Muster ist der Sponsoringrichtlinie als Anlage beigefügt und wird unter Prüfung des Einzelfalls verwendet.

Die Richtlinie der Stadt schreibt vor, dass ein Sponsoringvertrag grundsätzlich zeitlich zu befristen ist. Die maximale Laufzeit sollte regelmäßig auf zwei Jahre beschränkt werden, es sei denn, besondere Umstände sprechen für eine längere Bindung an den Sponsor. In § 3 des Mustervertrages wird der Zeitraum der Leistungspflichten explizit genannt. Die Sponsoringvereinbarung tritt mit der Unterzeichnung in Kraft. Ein Recht zur fristlosen Kündigung ist in bestimmten Fällen möglich.

Laut Mustervertrag werden die anfallenden Nebenkosten grundsätzlich vom Sponsor übernommen. Gleichzeitig werden Haftungsrisiken beschränkt. Außer für den Fall eigenen Vorsatzes ist eine Haftung der Sponsoringnehmerin für die durch den Sponsor zur Verfügung gestellten Sachmittel ausgeschlossen. Der Sponsor stellt die Sponsoringnehmerin von Haftungsansprüchen frei, die durch Mängel der zur Verfügung gestellten Sachmittel oder durch von diesen möglicherweise ausgehenden Gefahren verursacht werden.

In Voerde (Niederrhein) werden Entscheidungen über den Abschluss eines Sponsoringvertrages grundsätzlich in dezentraler Verantwortung getroffen. Sponsoring wird gegenüber der Öffentlichkeit offengelegt, indem dem Stadtrat eine Jahresübersicht zur Kenntnis vorgelegt wird.

Bei Unsicherheiten über die Zulässigkeit oder die steuerlichen Wirkungen des Sponsorings wird in Voerde (Niederrhein) frühzeitig der für diese Fragen zuständige Fachbereich Finanzen und Steuern in die Entscheidung eingebunden.

Die Zuständigkeit für die Genehmigung/den Abschluss des Sponsoringvertrages ist in Voerde (Niederrhein) wie folgt geregelt:

- Bis zu einem Betrag von 2.000 Euro liegt die Zuständigkeit beim für den Fachbereich zuständigen Dezernent/Bürgermeister.
- Bis zu einem Betrag von 10.000 Euro entscheidet der für den Fachbereich zuständige Fachausschuss.
- Für darüberhinausgehende Beträge ist der Rat der Stadt Voerde (Niederrhein) zuständig.

## 5.5 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil kommunaler Ausgaben aus. Dank guter konjunktureller Rahmenbedingungen und aufgrund zahlreicher Förderprogramme können die Kommunen vermehrt investive Baumaßnahmen durchführen. Oberste Prämisse sollte dabei eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sein. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) ist dabei Voraussetzung, dieses Gebot der Kommunalverfassung in die Praxis umzusetzen. Zudem steigert eine damit verbundene Einhaltung von Kosten- und Projektlaufzeitplanungen die Glaubwürdigkeit der Verwaltung.

### → Feststellung

Die Stadt Voerde (Niederrhein) betreibt noch kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Sie nutzt das Potenzial aus einer zentralen und unabhängigen Steuerung während der Projektplanung und –umsetzung nicht aus.

- Im Vorfeld von Investitionen führt die Stadt Voerde (Niederrhein) eine Bedarfsdeckungsprüfung auch im Hinblick auf Nachhaltigkeit durch. In den verantwortlichen Fachdiensten wird dezentral ein Controlling der Baukostenentwicklung durchgeführt.

*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.*

Im Haushaltsplan 2020 sieht die Stadt **Voerde (Niederrhein)** bis 2023 investive Auszahlungen für Baumaßnahmen in Höhe von rund 51 Mio. Euro vor. Das entspricht mehr als 80 Prozent der gesamten Investitionen in diesem Zeitraum. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling würde damit in einem Bereich wirken, der wesentlichen Anteil an den städtischen Finanzen hat.

In der Stadt Voerde (Niederrhein) erfolgt bei der Planung jeder Baumaßnahme eine Bedarfs- und eine Bedarfsdeckungsprüfung. Die Entscheidung zur Ausführung einer Maßnahme wird von der Verwaltungsführung bzw. den politischen Gremien getroffen. Die Projektsteuerung, die Dokumentation der Baumaßnahme sowie das abschließende Berichtswesen werden im jeweiligen Fachdienst vorgenommen. Grundzüge eines Bauinvestitionscontrollings sind in Voerde (Niederrhein) vor allem auf der Ebene der ausführenden Fachdienste zu finden. Im engeren Sinne beschränkt sich dies jedoch auf das Baukostencontrolling. Eine zentrale Steuerung und Bewertung der Maßnahmen, wie sie das Bauinvestitionscontrolling vorsieht, erfolgt in der Stadt Voerde (Niederrhein) nicht.

Durch ein geordnetes Verfahren zur Durchführung des Planungs- und Bauprozesses mit Einbeziehung der zugrundeliegenden Kosteninformationen werden Herstellungsprozesse transparent und steuerbar.

Die Aufgaben einer zentralen Stelle für das BIC sind insbesondere:

- die Steuerung der Finanzierung, Planung und Durchführung,
- die Koordination der unterschiedlichen Interessen der Projektbeteiligten sowie
- die Sicherstellung einheitlicher Projektziele hinsichtlich Qualitäten, Kosten und Terminen.

Die Rahmenbedingungen zu den Aufgaben und Zuständigkeiten sollten in einer Dienstanweisung festgelegt werden. Wichtig ist dabei, dass die mit dem BIC betraute Stelle nicht in Konkurrenz zur jeweils federführenden Stelle steht. Des Weiteren sollten die handelnden Personen keine Doppelfunktion erhalten. Sie sollten nicht einerseits fachliche Aufgaben im Bauprojekt haben und andererseits im BIC selbst steuernd tätig werden. Auch eine Projektsteuerung durch einen externen Projektmanager ist geeignet.

Die Dienstanweisung sollte zudem Regelungen zu den Begriffsbestimmungen, zur Definition der Ziele und zu den erforderlichen Kompetenzen enthalten sowie eine detaillierte Beschreibung der definierten Projektphasen aufführen. Auch sollten regelmäßige Berichtspflichten zum Verlauf der Projektabwicklung darin geregelt werden. Des Weiteren können darin besondere

Regelungen, beispielsweise zu Wertgrenzen, ab denen BIC zwingend einzusetzen ist, getroffen werden. Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat bisher keine Dienstanweisung oder andere organisatorische Regelungen für ein BIC getroffen.

Die Stadt Voerde (Niederrhein) gehört aufgrund ihrer Einwohnerzahl zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Bei Kommunen dieser Größe ist aus Sicht der gpaNRW nicht grundsätzlich ein durchgängiges BIC für alle investiven Baumaßnahmen der Stadt erforderlich. Es könnte jedoch sinnvoll sein, für finanziell größere, komplexere oder aus anderen Gründen bedeutsame Maßnahmen ein koordiniertes BIC vorzusehen. Dafür sollte sie Regelungen treffen,

- welche Stelle jeweils für das BIC verantwortlich ist,
- welche Berichtspflichten bestehen,
- wie das Entscheidungsgremium besetzt ist,
- welche Aufgaben die für das BIC zuständige Stelle hat,
- welche Zuständigkeiten für die Planung und die Projektführung in den einzelnen Phasen bestehen und
- wann und wie ggf. Externe (Kostenplaner/-innen, Projektsteuerer/Projektsteuerinnen etc.) hinzugezogen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte ein zentral gesteuertes Bauinvestitionscontrolling einführen. Dieses kann sie auf bedeutsame Baumaßnahmen beschränken. Durch ein abschließendes Berichtswesen sollte sie die Qualität ihrer Maßnahmensteuerung systematisch überprüfen.

Die dezentrale Bearbeitung von Nachträgen in den Fachdiensten führt dazu, dass wesentliche Informationen nicht an einer Stelle gebündelt vorhanden sind. Übergreifende Auswertungen müssen in Voerde (Niederrhein) unter Beteiligung der jeweiligen Fachdienste zusammengeführt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte die erforderlichen Informationen zu den einzelnen Projekten in einer gemeinsamen Datenbank hinterlegen. So kann Sie zukünftig alle notwendigen Informationen hinsichtlich der Auftragssumme, der Nachträge sowie der Schlussrechnung ohne Zeitverzug auswerten.

## 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 Voerde (Niederrhein) vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

### 5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

#### → Feststellung

Bei den Vergabeverfahren in der Stadt Voerde (Niederrhein) sind die Abweichungen der Auftrags- von den Abrechnungssummen im Jahr 2018 niedriger als bei der Mehrzahl der Vergleichskommunen.

*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.

Die **Stadt Voerde (Niederrhein)** konnte die zur Ermittlung der Abweichungen von den Auftragswerten notwendigen Daten nur für das Vergleichsjahr 2018 valide zur Verfügung stellen. Bei den 2018 schlussabgerechnete Vergabemaßnahmen stellen sich die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten wie folgt dar:

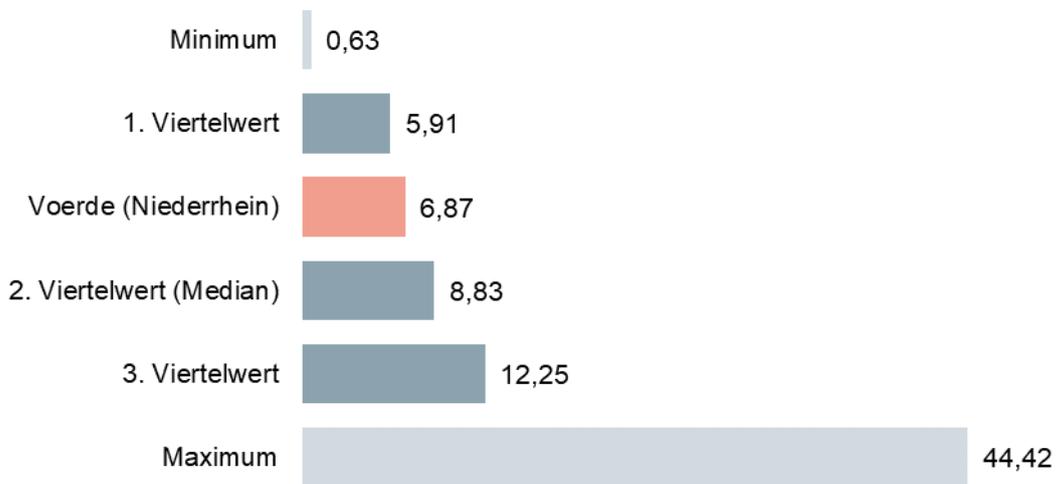
#### Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2018

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	4.768.023	
Abrechnungssummen	4.915.901	
Summe der Unterschreitungen	237.810	5
Summe der Überschreitungen	89.932	1,9

Im Vergleichsjahr 2018 hat die Stadt 25 Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von rund 327.700 Euro. In diese Berechnung bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. D.h., Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Die sich daraus jeweils ergebenden Abweichungen berücksichtigen wir stattdessen in Summe.

In den interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Voerde (Niederrhein) damit wie folgt ein:

### Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 115 Werte eingeflossen. Diese verteilen sich wie folgt:



Die Stadt Voerde (Niederrhein) kann im Jahr 2018 eine Positionierung unterhalb des Medians erreichen.

Die Stadt arbeitet dabei vergleichsweise viel mit Nachträgen. Von den abgerechneten Maßnahmen mit einem Auftragswert von über 50.000 Euro hat die Stadt elf mit Nachträgen abgewickelt. Diese haben ein Volumen von ca. 136.000 Euro. Das sind rund 2,8 Prozent der ursprünglichen Auftragswerte.

Bezogen auf die Bauaufträge liegt der Wert bei 4,8 Prozent. Voerde (Niederrhein) liegt damit über dem Median, der im interkommunalen Vergleich bei 3,55 Prozent liegt. Nachträge haben somit in der Stadt Voerde (Niederrhein) insbesondere bei den Bauaufträgen einen spürbaren Einfluss auf die Höhe der abgerechneten Leistungen. Sie führen dabei allerdings in der Regel nicht zu deutlichen Überschreitungen der Auftragswerte. Dies liegt daran, dass bei den davon betroffenen Maßnahmen gleichzeitig an anderer Stelle Kosteneinsparungen zu verzeichnen sind.

Nachträge und damit Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann die Stadt Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Nachtragsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Nachträgen kommen kann. Leistungsbeschreibung und

–verzeichnis sollten sorgfältig und detailliert erstellt werden. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Nachtragsaufträge begrenzen zu können.

Wie eingangs geschildert konnte die Stadt Voerde (Niederrhein) die zur Ermittlung der Abweichungen von den Auftragswerten notwendigen Daten nur für das Jahr 2018 zur Verfügung stellen. Durch die Auswertung der Abweichungen in den Folgejahren hat die Stadt die Möglichkeit, die Abweichungen vom Auftragswert durch eigene ergänzende Berechnungen einzuordnen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte die Ursachen für die Abweichungen analysieren. Zusätzlich sollte die Stadt die Kennzahl „Abweichung der Abrechnungssumme zu Auftragswert“ fortschreiben und beobachten.

## 5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die Stadt Voerde (Niederrhein) bearbeitet erforderliche Nachträge dezentral in den jeweiligen Fachdiensten. Eine systematische Auswertung und Dokumentation an zentraler Stelle erfolgt nicht.

*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 **Stadt Voerde (Niederrhein)** hat keine konkreten Regelungen zum Nachtragswesen erlassen. Der örtlichen Rechnungsprüfung werden Nachträge über 12.000 Euro vor Auftragsvergabe zur Freigabe vorgelegt, eine Beteiligung der Vergabestelle erfolgt nicht. Mit der Projektbearbeitung erfolgt eine Erfassung im jeweils zuständigen Fachdienst.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte konkrete Regelungen bei Abweichungen vom Auftragswert festlegen. Dabei sollte sie eine Beteiligung der zentralen Vergabestelle im Prozess des Nachtragswesens verbindlich vorsehen.

Ein zentrales Nachtragsmanagement hat die Stadt Voerde (Niederrhein) bisher nicht umgesetzt. Es findet keine systematische Auswertung hinsichtlich Höhe der Nachträge und beteiligter Unternehmen statt. Diese könnte Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen liefern. Die Stadt wertet die Nachträge auch nicht hinsichtlich der dabei beteiligten Unternehmen aus. Daraus könnten sich Erkenntnisse zu Bieterstrategien ergeben. Eine systematische Nachbetrachtung könnte auch im Zuge des Bauinvestitionscontrollings erfolgen.

Auf die Ausführungen im Kapitel „5.5 Bauinvestitionscontrolling“ zur Implementierung und Organisation eines zentralen Bauinvestitionscontrollings wird an dieser Stelle verwiesen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Höhe und beteiligter Unternehmen.

Die Stadt beabsichtigt, zukünftig dem zuständigen Fachausschuss eine Übersicht über Auftrags-, Nachtrags- und Schlussabrechnungssummen projektbezogen halbjährlich vorzulegen.

## 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 bautechnische 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
<b>Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention</b>					
F1	Die Stadt Voerde (Niederrhein) hat eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Sie verfügt über eine Dienstanweisung Vergabe aus dem Jahr 2008, in der die wesentlichen Regelungen zum Vergabewesen zusammengefasst sind. Diese bedarf jedoch einer Aktualisierung, die derzeit in Arbeit ist.	159	E1	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte die abschließende Erstellung einer aktuellen Vergabedienstanweisung zügig vorantreiben. Zukünftig sollten – in Abhängigkeit von veränderten Rechtslagen – regelmäßige Anpassungen erfolgen.	160
F2	Die Stadt Voerde (Niederrhein) geht präventiv gegen Korruption vor. Sie hat vielfältige Regelungen geschaffen, die aktuell in einer Dienstanweisung zusammengefasst werden sollen. Die Stadt setzt allerdings nicht alle Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes um. Dies gilt insbesondere für die Durchführung einer Schwachstellenanalyse sowie für das Rotationsgebot in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.	160	E2.1	Um einen einheitlichen Informationsstand aller Beschäftigten zu erreichen, sollte die Stadt Voerde (Niederrhein) die Regelungen zur Korruptionsprävention in einer Dienstanweisung zusammenfassen.	161
			E2.2	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte die korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete definieren. Diese Festlegung sollte sie regelmäßig mit Hilfe einer Schwachstellenanalyse überprüfen und weiterentwickeln. Dabei sollte sie auch ihre Beschäftigten einbinden.	162
			E2.3	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte eine Rotation der Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen gem. § 21 KorruptionsbG durchführen. Sofern sie dies aus zwingenden Gründen nicht umsetzen kann, hat sie Maßnahmen zur Kompensation der Korruptionsgefahr zu treffen und zu dokumentieren.	162

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Bauinvestitionscontrolling</b>					
F3	Die Stadt Voerde (Niederrhein) betreibt noch kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Sie nutzt das Potenzial aus einer zentralen und unabhängigen Steuerung während der Projektplanung und –umsetzung nicht aus.	163	E3.1	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte ein zentral gesteuertes Bauinvestitionscontrolling einführen. Dieses kann sie auf bedeutsame Baumaßnahmen beschränken. Durch ein abschließendes Berichtswesen sollte sie die Qualität ihrer Maßnahmensteuerung systematisch überprüfen.	165
			E3.2	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte die erforderlichen Informationen zu den einzelnen Projekten in einer gemeinsamen Datenbank hinterlegen. So kann Sie zukünftig alle notwendigen Informationen hinsichtlich der Auftragssumme, der Nachträge sowie der Schlussrechnung ohne Zeitverzug auswerten.	165
<b>Nachtragswesen</b>					
F4	Bei den Vergabeverfahren in der Stadt Voerde (Niederrhein) sind die Abweichungen der Auftrags- von den Abrechnungssummen im Jahr 2018 niedriger als bei der Mehrzahl der Vergleichskommunen.	166	E4	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte die Ursachen für die Abweichungen analysieren. Zusätzlich sollte die Stadt die Kennzahl „Abweichung der Abrechnungssumme zu Auftragswert“ fortschreiben und beobachten.	168
F5	Die Stadt Voerde (Niederrhein) bearbeitet erforderliche Nachträge dezentral in den jeweiligen Fachdiensten. Eine systematische Auswertung und Dokumentation an zentraler Stelle erfolgt nicht.	168	E5.1	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte konkrete Regelungen bei Abweichungen vom Auftragswert festlegen. Dabei sollte sie eine Beteiligung der zentralen Vergabestelle im Prozess des Nachtragswesens verbindlich vorsehen.	168
			E5.2	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Höhe und beteiligter Unternehmen.	169
<b>Maßnahmenbetrachtung</b>					
F6	Die Stadt Voerde (Niederrhein) hält bei den betrachteten Vergabemaßnahmen die vorgeschriebenen Verfahrensabläufe weitestgehend ein. Allerdings hat sie nicht durchgängig alle relevanten Verfahrensschritte in den Vergabe- bzw. Maßnahmenakten dokumentiert.		E6.1	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte bei Abweichungen – wie beispielsweise eine Verschiebung des Submissionstermins – den Sachverhalt, die wesentlichen Entscheidungskriterien sowie Ausführungen zur Dringlichkeit in Form eines Aktenvermerkes dokumentieren und zur Vergabeakte nehmen.	
			E6.2	Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte der vorbereitenden Detailplanung mehr Aufmerksamkeit widmen. Sie sollte sicherstellen, dass die Ausschreibung auf Basis eines belastbaren Leistungsverzeichnisses erfolgt.	

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E6.3 Die Stadt Voerde (Niederrhein) sollte ihre Baumaßnahmen vollständig und nachvollziehbar dokumentieren. Dazu gehören auch relevante Vorgänge nach Abschluss des Vergabeverfahrens. Dies umfasst beispielsweise die Bearbeitung von Nachträgen und eventuell dabei erforderliche Änderungen am Leistungsumfang sowie das Abnahmeprotokoll.	

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

**t** 0 23 23/14 80-0

**f** 0 23 23/14 80-333

**e** [info@gpa.nrw.de](mailto:info@gpa.nrw.de)

**DE-e** [Poststelle@gpanrw.de-mail.de](mailto:Poststelle@gpanrw.de-mail.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)