

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Greven 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 Greven	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Greven	8
0.2.1 Strukturelle Situation	8
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	10
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	11
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Greven	19
0.4 Überörtliche Prüfung	20
0.4.1 Grundlagen	20
0.4.2 Prüfungsbericht	21
0.5 Prüfungsmethodik	22
0.5.1 Kennzahlenvergleich	22
0.5.2 Strukturen	23
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	23
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	23
0.6 Prüfungsablauf	23
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	25
<b>1. Finanzen</b>	<b>35</b>
1.1 Managementübersicht	35
1.1.1 Haushaltssituation	35
1.1.2 Haushaltssteuerung	36
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	36
1.3 Haushaltssituation	37
1.3.1 Haushaltsstatus	38
1.3.2 Ist-Ergebnisse	39
1.3.3 Plan-Ergebnisse	42
1.3.4 Eigenkapital	47
1.3.5 Schulden und Vermögen	49
1.4 Haushaltssteuerung	58
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	58
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	59
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	63

1.4.4	Fördermittelmanagement	66
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	69
<b>2.</b>	<b>Beteiligungen</b>	<b>78</b>
2.1	Managementübersicht	78
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	78
2.3	Beteiligungsportfolio	79
2.3.1	Beteiligungsstruktur und wirtschaftliche Bedeutung	80
2.3.2	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	82
2.4	Beteiligungsmanagement	85
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	85
2.4.2	Berichtswesen	86
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	87
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	88
<b>3.</b>	<b>Hilfe zur Erziehung</b>	<b>90</b>
3.1	Managementübersicht	90
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	91
3.3	Strukturen	92
3.3.1	Strukturkennzahlen	92
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	93
3.3.3	Präventive Angebote	94
3.4	Organisation und Steuerung	96
3.4.1	Organisation	96
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	97
3.4.3	Finanzcontrolling	98
3.4.4	Fachcontrolling	99
3.5	Verfahrensstandards	100
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	100
3.5.2	Ablauf Hilfeplanverfahren	101
3.5.3	Prozesskontrollen	105
3.6	Personaleinsatz	106
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	107
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	107
3.7	Leistungsgewährung	108
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	108
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	118
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	127
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	128
<b>4.</b>	<b>Bauaufsicht</b>	<b>134</b>
4.1	Managementübersicht	134
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	135

4.3	Baugenehmigung	135
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	136
4.3.2	Rechtmäßigkeit	138
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	140
4.3.4	Geschäftsprozesse	141
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	141
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	143
4.3.7	Personaleinsatz	145
4.3.8	Digitalisierung	149
4.3.9	Transparenz	149
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	152
<b>5.</b>	<b>Vergabewesen</b>	<b>156</b>
5.1	Managementübersicht	156
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	156
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	157
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	158
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	160
5.4	Sponsoring	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 Greven

### 0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Der Handlungsbedarf der Stadt Greven, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist im interkommunalen Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen jedoch vergleichsweise gering. Die Stadt unterliegt in der Haushaltswirtschaft keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

Der Stadt Greven ist es seit 2014 gelungen, ausschließlich **positive Jahresergebnisse** zu erzielen. In den Folgejahren bis 2023 plant sie ebenfalls positive Jahresergebnisse. Handlungsbedarf für die Stadt Greven sieht die gpaNRW darin, die guten Ergebnisse weiter zu verstetigen. Greven verfügt über eine **durchschnittliche Eigenkapitalausstattung**. Sie benötigt zudem Überschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit, um Kredite zur Liquiditätssicherung weiter abzubauen und künftig zu vermeiden. Die **Schulden** stellen sich in Greven vergleichsweise hoch dar. Darüber hinaus sind Überschüsse auch erforderlich, um Investitionen finanzieren zu können. 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 Greven sein werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die Haushaltssituation zumindest zeitweise verschlechtern wird.

Die **Haushaltssteuerung** der Stadt Greven erfüllt die diesbezüglichen gesetzlichen Vorgaben. Der Stadt Greven liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Lediglich die Auf- und Feststellung der Gesamtabschlüsse erfolgt in Greven nicht fristgerecht. Den politischen Gremien der Stadt wird regelmäßig über die finanzielle Situation der Stadt berichtet. Die Stadt greift hierzu auf ein funktionierendes Berichtswesen und Controlling zurück. Eigene Anstrengungen zur Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen sind aber

weiterhin erforderlich, um auch künftig den Haushaltsausgleich zu realisieren. Die Stadt kann sich nicht alleine auf die Entwicklung der Steuererträge und der Erträge aus dem kommunalen Finanzausgleich verlassen.

Die Stadt Greven überträgt nicht ausgeschöpfte Haushaltsermächtigungen für investive Maßnahmen in höherem Umfang in Folgejahre als die Mehrzahl der anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Mit **Ermächtigungsübertragungen** sollte sie künftig zurückhaltender umgehen, zumal sie ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen jährlich nur zu ca. 45 Prozent ausschöpft.

Aus Sicht der gpaNRW bestehen hohe Anforderungen an das **Beteiligungsmanagement**. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Stadt Greven. Es werden alle notwendigen Unterlagen und Daten vorgehalten und regelmäßig aktualisiert. In einer Beteiligungsrichtlinie werden den Beteiligungen klare Vorgaben unter anderem zu Fristen sowie dem Berichtswesen gemacht.

Die Beteiligungsberichte der Stadt Greven sind bis zum Prüfungszeitpunkt lediglich bis 2015 erstellt, jedoch kann aufgrund von Halbjahresberichten dem Informationsbedürfnis des Rates Rechnung getragen werden. Das Beteiligungsmanagement unterstützt die städtischen Verwaltungsvertreter durch Stellungnahmen zu verschiedenen Tagesordnungspunkten. Diese werden jedoch nicht an die Gremienvertreter des Rates sowie die sachkundigen Bürger weitergeleitet. Hier ist noch eine Verbesserung möglich.

Ein weiterer Prüfungsschwerpunkt liegt auf der **Hilfe zur Erziehung**, die sowohl für die Betroffenen als auch finanzwirtschaftlich von hoher Relevanz ist. Die Stadt Greven ist im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen durch eine geringe Kinderarmut und leicht unterdurchschnittliche Jugendarbeitslosenquote soziostrukturell begünstigt. Gleichzeitig leben in Greven mehr Einwohner unter 21 Jahren als in anderen Städten. Durch eine **gelungene Präventionsarbeit** und **gute Fallsteuerung** erreicht die Stadt Greven eine sehr geringe Falldichte bei den Hilfen zur Erziehung und stellt damit im Vergleich den aktuellen Minimalwert. Dies führt zu einer im Vergleich erheblichen finanzwirtschaftlichen Entlastung. Dies wird durch einen niedrigen Fehlbetrag bestätigt. Die Stadt Greven gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den geringsten Fehlbeträgen.

Neben dem Einwohnerbezug hat auch die Beurteilung der Aufwendungen pro Fall eine große Bedeutung. Im interkommunalen Vergleich hat Greven die höchsten **Aufwendungen je Hilfe-fall**. Ursächlich hierfür sind insbesondere die hohen Fallkosten der ambulanten und stationären Hilfen sowie der hohe Anteil der stationären Hilfen an den Hilfen insgesamt.

Um die Hilfe zur Erziehung auch wirkungsorientiert und wirtschaftlich steuern zu können, sollte die Stadt Greven ihre Controlling-Tätigkeiten ausbauen. Die Prozess- und Qualitätsstandards sind in Greven gut ausgestaltet. Mit der geplanten Implementierung einer Fachsoftware können die bereits vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte weiter ausgebaut werden. Insbesondere vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen je Fall sollte die Stadt Greven weitere Wirtschaftlichkeitsaspekte in das Hilfeplanverfahren implementieren.

Die Stadt Greven hat ihre Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse in der **Bauaufsicht** umfassend geregelt. Allerdings werden die Möglichkeiten der eingesetzten Software zur elektronischen Bearbeitung des Baugenehmigungsprozesses und der Archivierung der Bauakten nicht umfassend genutzt.

Eine einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen wird über einen Austausch der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der Fachbereichsleitung sichergestellt. Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit für das einfache und das normale Baugenehmigungsverfahren liegt in Greven unter der Orientierungsgröße der gpaNRW. Verbesserungsoptionen sind durch den Verzicht auf eine erneute Anforderung von fehlenden Unterlagen sowie einen früheren Start des Beteiligungsverfahrens dennoch vorhanden.

Bei der **Genehmigung von Bauanträgen** werden in Greven mehr Bauanträge bearbeitet als in 50 Prozent der Vergleichskommunen. Aufgrund der festgestellten Veränderung der Antragszahlen sollte die Stadt Greven die Fallzahlen in Relation zum Personaleinsatz setzen und mit der Gesamtlaufzeit ins Verhältnis setzen. So kann sie die Auslastung des Personals nachhalten und auf Unter- oder Überlastungen reagieren. Die Stadt Greven hat in Abstimmung mit der Politik verbindliche Ziele definiert. Zur Steuerungsunterstützung sollten die im Rahmen der Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben sowie und ergänzende Kennzahlen gebildet werden.

Die Stadt Greven hat ihr **Vergabewesen** ebenfalls gut organisiert. Die Prozesse und Zuständigkeiten sind eindeutig geregelt. Eine wesentliche Rolle hat dabei die zentrale Vergabestelle. Zusätzlich bindet die Stadt die örtliche Rechnungsprüfung frühzeitig und eng in die Vergaben ein. Dadurch schafft sie gute Voraussetzungen für eine **wirtschaftliche und rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren**.

Bei der Realisierung der Bau- und Beschaffungsmaßnahmen kommt es in der Stadt Greven nur zu unterdurchschnittlichen Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert. Trotzdem könnte die Stadt die Abweichungen weiter verringern. Dazu sollte sie insbesondere bei größeren Maßnahmen ein systematisches Bauinvestitionscontrolling durchführen. Die Stadt plant dieses künftig in ihr zentrales Controlling einzubinden.

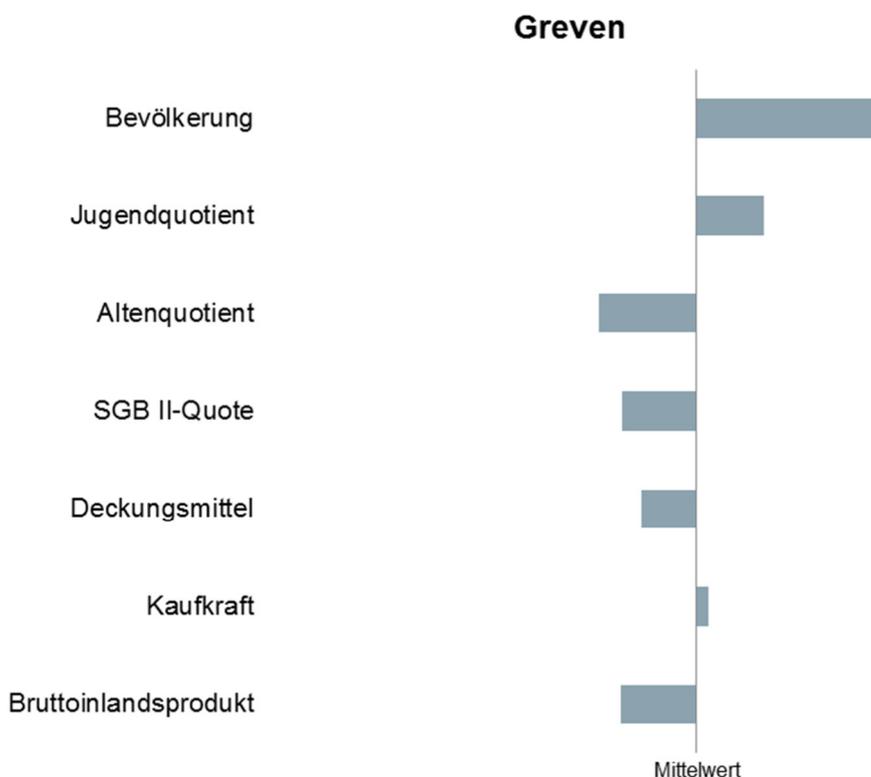
Regelungen zur **Korruptionsprävention** hat die Stadt in einer Dienstanweisung festgelegt. Diese sollte die Stadt aktualisieren. Insbesondere sollte sie eine regelmäßige Schwachstellenanalyse vorsehen und durchführen. Darüber hinaus enthält die Dienstanweisung auch Festlegungen zum Vergabewesen. Diese sollte die Stadt mit ihren Regelungen in der Vergabedienstanweisung abgleichen. Greven sollte ergänzend für **Sponsoringleistungen** verbindliche Regelungen schaffen, um auch in diesem Bereich Transparenz im kommunalen Handeln zu unterstützen.

## 0.2 Ausgangslage der Stadt Greven

### 0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Greven. 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 heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

#### Strukturmerkmale Stadt Greven 2018



Die Stadt Greven ist eine mittlere kreisangehörige Kommune im Kreis Steinfurt mit rund 37.750 Einwohnerinnen und Einwohnern (IT.NRW zum 31. Dezember 2019) und gehört als Nachbarkommune der kreisfreien Stadt Münster zum nördlichen Münsterland. Die Gemeindemodellrechnung von IT.NRW umfasst aktuell den Prognosezeitraum bis 2040. Bis dahin wird ein erheblicher Bevölkerungszuwachs von rd. 21 Prozent prognostiziert. In der Prognose der letzten überörtlichen Prüfung 2015 fiel der prognostizierte Bevölkerungszuwachs noch deutlich geringer aus. Die Bevölkerung der Stadt Greven hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten als

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

stabile und wachsende Größe gezeigt. Dies wird nicht nur nach der Prognose von IT.NRW so erwartet: Im Demografiebericht 2019 der Stadt Greven<sup>2</sup> wird ergänzend auf einer Prognose des Instituts für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung (InWIS) ebenfalls steigende Einwohnerzahlen vorhergesagt. Diese beruhen auf einer positiven natürlichen Bevölkerungsentwicklung<sup>3</sup> sowie einem deutlichen Überschuss der Zu- und Fortgezogenen. Sämtliche Prognosevarianten weisen einen Bevölkerungsanstieg aus. Einen hohen Anteil an dieser Entwicklung hat das Neubaugebiet Wöste, das von 2011 bis 2020 in mehreren Bauabschnitten entwickelt wurde. Gleichzeitig gibt es eine erhebliche Wohnraumnachfrage nach dem Modell „jung kauft alt“ sowie eine Wohnbauverdichtung in älteren Siedlungsstrukturen. Mit einer größer und jüngeren Bevölkerung erhöhen sich aber auch die Anforderungen an die kommunale Infrastruktur. Mit Hilfe des eingeführten Demografie-Monitorings hat Greven eine belastbare Grundlage für bedarfsgerechte Investitionen in die kommunale Infrastruktur geschaffen. Dabei wird nicht nur die Stadt Greven als Ganzes betrachtet, sondern mit einer ortsteilbezogenen Prognosebetrachtung wird eine quartiersgenaue Ausrichtung kommunaler Investitionsentscheidungen für Schulen, Straßen, Sportangeboten etc. geschaffen. Die jeweils aktuelle quartiersbezogene Vorgehensweise nach dem angewandten „Hildesheimer Modell“ ermöglicht in einem Prognosekorridor vorausschauende Investitionen und verhindert „überdimensionierte“ Infrastruktureinrichtungen. Gleichzeitig erklärt der Bevölkerungszuwachs den gegen den allgemeinen Trend jünger werdende Bevölkerung der Stadt Greven: gegenüber 2015 konnte sich Greven im Jugendquotienten<sup>4</sup> noch weiter vom Durchschnitt der Vergleichskommunen abheben. Dies wird auch im Altenquotienten<sup>5</sup> deutlich: dieser ist auch aktuell unterdurchschnittlich, hat sich aber dem Durchschnitt seit 2015 etwas angenähert. Hintergrund sind die geburtenstarken Jahrgänge („Baby-Boomer“), die auch in Greven in zunehmendem Umfang über 65 Jahre alt werden. Greven ist auch unter diesem Aspekt derzeit jünger als der Durchschnitt der Vergleichskommunen

Unverändert fällt die im Vergleich unterdurchschnittliche SGB II-Quote auf; diese liegt weiterhin unter einem leicht gestiegenen Durchschnittswert der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Häufig korrespondiert eine niedrige SGB II-Quote mit einer hohen Kaufkraft in der Bevölkerung. Dies ist für Greven erst aktuell der Fall: die Kaufkraft hat sich über den positiven allgemeinen Trend hinaus gesteigert, so dass von 2015 bis heute sich die Kaufkraft von unterdurchschnittlich auf einen Wert knapp oberhalb des Durchschnittes steigern konnte. Ein Erklärungsansatz hierfür ist der Zuzug von einkommens- und damit kaufkraftstarken Familien ua. aus Münster.

Die Deckungsmittel umfassen die Realsteuern, die Schlüsselzuweisungen und die Gemeindeanteile an den Einkommens- und Umsatzsteuer als Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2018. Gegenüber der Prüfung in 2015 hat sich die Positionierung von Greven im Vergleich wenig verändert. Der allgemeine hohe Anstieg von allgemeinen Deckungsmittel wurde allerdings in Greven nur anteilig nachvollzogen. Die Gewerbesteuer zeigte einen geringeren Anstieg als bei den Vergleichskommunen. Die Anhebung der Grundsteuer A in 2020 wird hier keine wesentliche Verbesserung bewirken.

<sup>2</sup> Internetauftritt der Stadt Greven: [https://www.greven.net/medien/bindata/politik/Demografiebericht\\_2019.pdf](https://www.greven.net/medien/bindata/politik/Demografiebericht_2019.pdf)

<sup>3</sup> Differenz zwischen der Zahl der Lebendgeburten und der Zahl der Sterbefälle

<sup>4</sup> Anteil unter 20-Jähriger an der Bevölkerung im mittleren Alter (20- bis 65-Jährige)

<sup>5</sup> Anteil über 65-Jährige an der Bevölkerung im mittleren Alter (20- bis 65-Jährige)

Das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen des Kreises Steinfurt als Maßstab für die wirtschaftliche Leistungsstärke im Kreisgebiet weist gegenüber 2015 einen unveränderten unterdurchschnittlichen Wert aus. Insofern hat sich die Wirtschaftskraft im Kreisgebiet zwar verbessert, konnte sich aber dem Durchschnitt nicht annähern.

## 0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Stadt Greven hat sich intensiv mit den Inhalten des letzten Prüfungsberichts der gpaNRW auseinandergesetzt. Die Empfehlungen wurden zu einer Übersicht zusammengefasst und mit einer Stellungnahme der Verwaltung versehen und dem Rat der Stadt vorgelegt. Diese Vorgehensweise entspricht bereits teilweise der seit 01. Januar 2019 gesetzlich vorgesehenen Stellungnahme des Rates nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW.

Die Stadt Greven hat danach Handlungsempfehlungen der gpaNRW umgesetzt, soweit dies möglich und sinnvoll erschien. Mögliche und vertretbare Konsolidierungsmaßnahmen werden umgehend umgesetzt und nicht erst bei einer deutlichen Verschlechterung durch eingetretene Risiken. Hierzu einige Beispiele:

- Von einer Erweiterung der KAG-Satzung auf die Wirtschaftswege wurde mangels abrechenbarer Maßnahmen Abstand genommen. Im Ergebnis wurde aber eine Erhöhung der Grundsteuer A zur Kompensation von Unterhaltungsaufwendungen erzielt.
- Mit der Neugründung der Technischen Betriebe Greven (TBG) wurde die empfohlene Anpassung der Gebührenkalkulation umgesetzt.
- Im Bereich der Personalwirtschaft wurden die Empfehlungen zu Kooperationsprojekten im Personalmarketing und den Ausbau des Fortbildungsangebotes zu Gesundheitsthemen ausgebaut.
- Nicht umsetzbar war der Verzicht auf Schulgebäude, da der Anstieg der Schülerzahlen zwischenzeitlich sogar einen Ausbau im Primarbereich erfordert hat. In Zusammenarbeit mit den Sportvereinen zur Vereinheitlichung der Bewirtschaftung von städtischen Sportanlagen wurde wiederholt die Einführung von Hallennutzungsgebühren diskutiert, aber bislang nicht beschlossen.
- Eine Sportstättenbedarfsplanung wurde unter Beteiligung der Vereine durchgeführt.

## 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 Greven nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab. Die Auskünfte der Stadt Greven sind mit insgesamt 28 umgesetzten IKZ-Projekten darin enthalten.

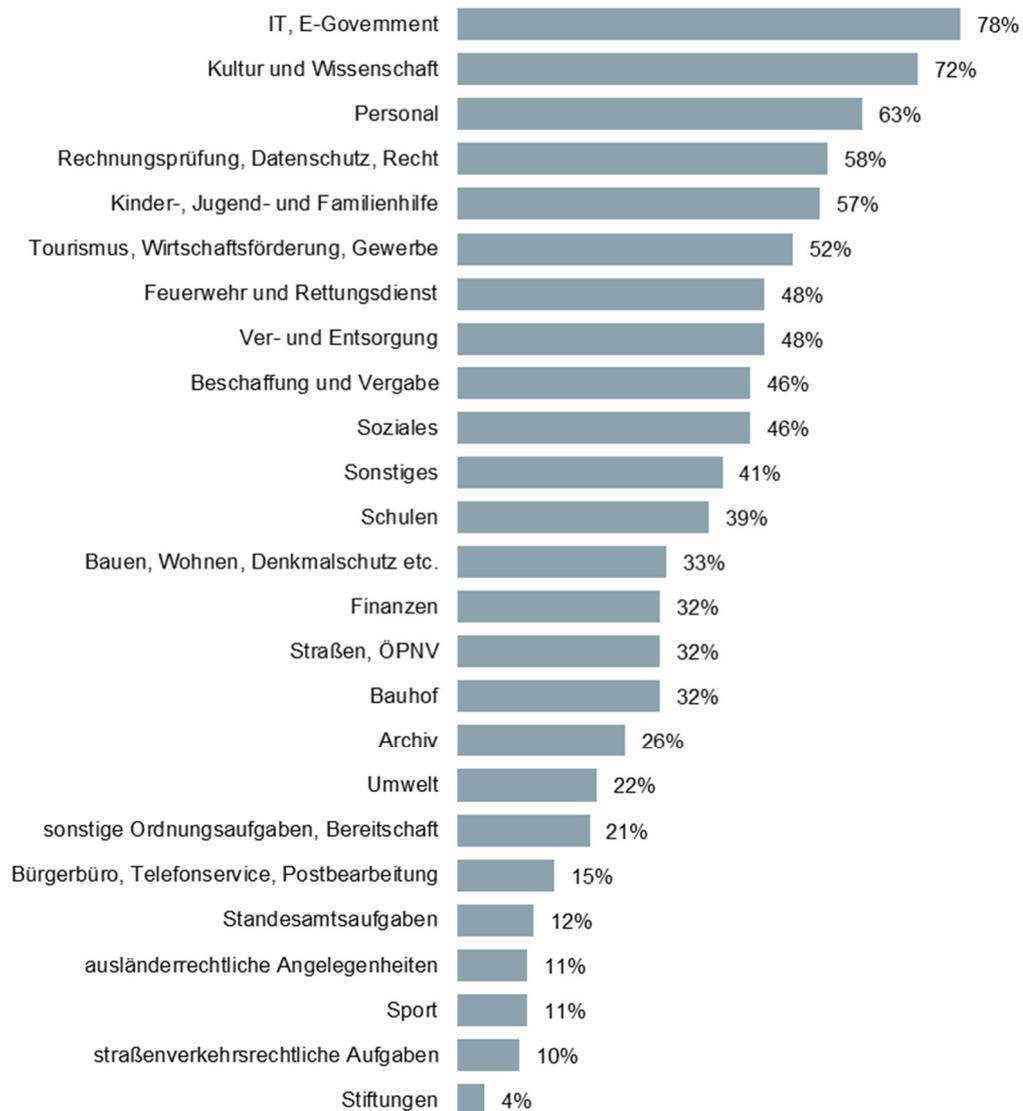
### **0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse**

Aktuell haben wir Daten von 92 mittleren kreisangehörigen Kommunen erfasst und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse dieser 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**

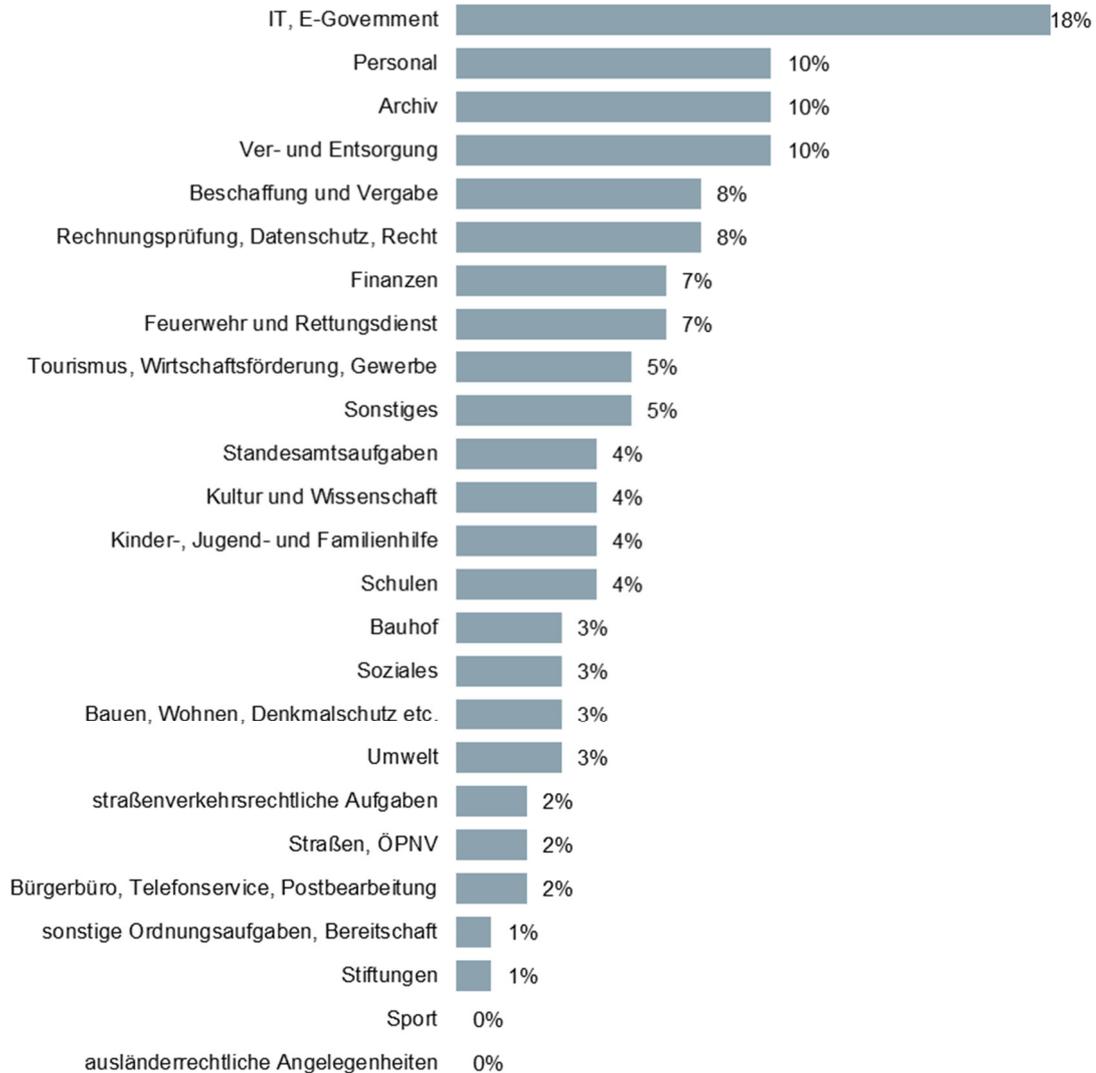


Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung 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 alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Entsprechender Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation offenbart. Da dies die einzelne Kommune oftmals vor große Herausforderungen stellt, sind vermehrt Bestrebungen, bspw. auch auf Kreisebene, wahrnehmbar, gemeinsame Lösungen zu entwickeln (z.B. gemeinsame, kreisweite E-Governmentstrategie). Gerade im Bereich der internen Dienstleistungen eröffnet die Digitalisierung neue, ortsunabhängige Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit und zum schnellen Datenaustausch. Viele Kommunen sehen hier offensichtlich noch große Effizienzpotenziale, gerade in Zeiten des zunehmenden Fachkräftemangels. Zu den meistgenannten Aufgaben gehören hier in erster Linie die Bereiche Beschaffung/ Vergabe, Personal, Finanzen und Bauhof, 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

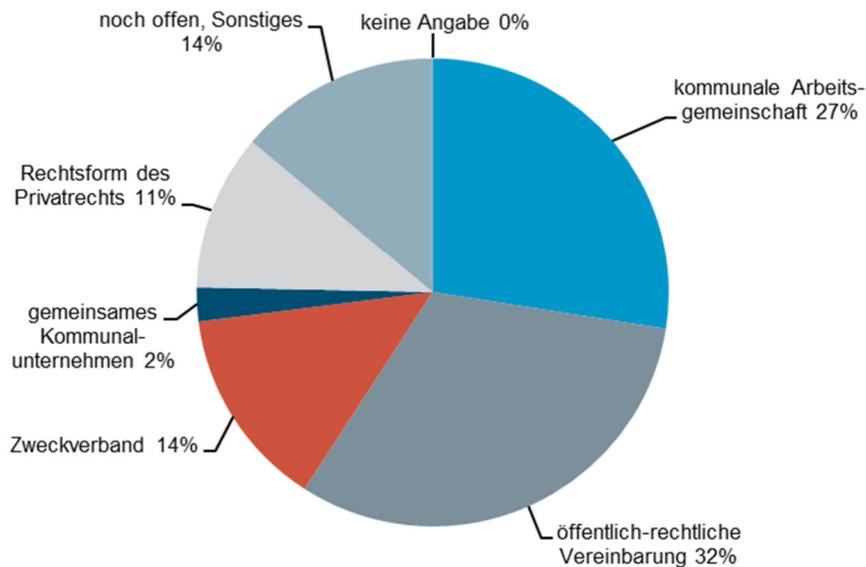


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Viertel der bisher befragten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

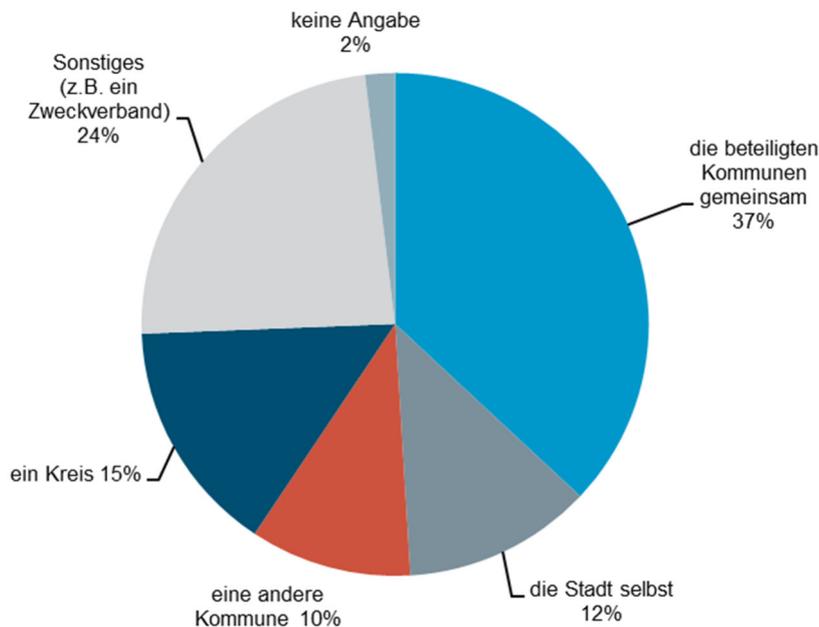


Rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, ein weiteres Drittel aller Kooperationen wird über Arbeitsgemeinschaften nach dem Gesetz für kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) organisiert. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. 75 Prozent aller IKZ-Projekte. Mit diesen Rechtsformen sind ganz offensichtlich praktikable formelle Konstruktionen geschaffen worden, die sich in der Praxis etabliert und bewährt haben. Gerade in der kommunalen Arbeitsgemeinschaft und der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sehen die Kommunen offenbar größere Gestaltungsmöglichkeiten. Gleichzeitig haben sie den Vorteil, dass kein neuer Aufgabenträger geschaffen wird, der zusätzliche Kosten und Gremienstrukturen beinhaltet.

### **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**

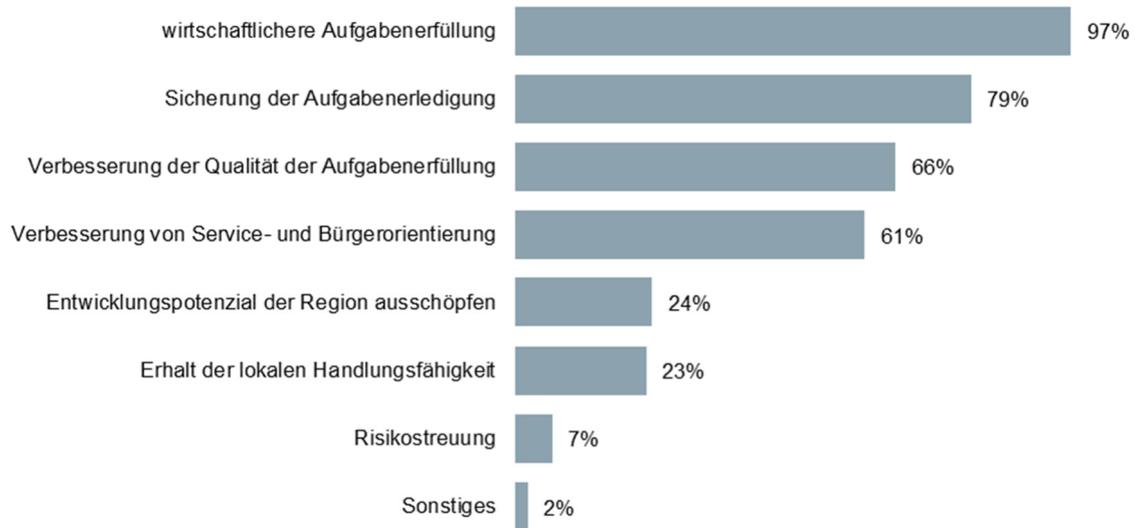


Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in rd. 40 Prozent der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus. Bei 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, Qualität, Service- und Bürgerorientierung sowie die Sicherung der Aufgabenerfüllung sind die meistgenannten Ziele, die die bislang befragten Kommunen mit der Initiierung und Umsetzung ihrer IKZ-Projekte verfolgen.

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

### **0.3.1.7 Erfolgsfaktoren**

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

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

### **Erfolgsfaktoren IKZ**



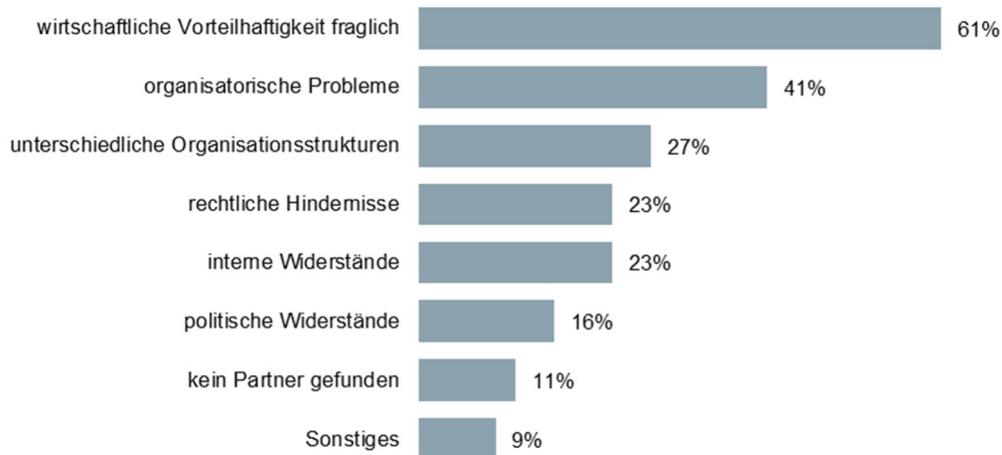
Mehr als die Hälfte der Städte setzt die Kooperation auf Augenhöhe, d. h. die vertrauensvolle partnerschaftliche Zusammenarbeit für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Das gegenseitige Vertrauen und der Rückhalt durch die Verwaltungsführung werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche Erfolgskriterien genannt. Klare Zielvorgaben, offene und ehrliche Zusammenarbeit mit den Partnern sind aus Sicht der befragten Städte die weiteren überwiegenden Voraussetzungen für das Gelingen interkommunaler Kooperationen.

Bemerkenswert ist dabei, dass die Unterstützung der Verwaltungsspitze wichtig erscheint, aber nur ein knappes Drittel 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. Der Bürger orientiert sich nach Einschätzung der Kommunen weniger an der Organisation der kommunalen Aufgabenerledigung, sondern eher an der für ihn sichtbaren Qualität der Aufgabenerledigung.

#### **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 Greven

Die **Stadt Greven** hat bereits seit Langem die Vorteile der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) erkannt. Sie realisiert diese zielorientiert mit den in Frage kommenden geeigneten Kooperationspartnern. Dementsprechend bestehen Kooperationen mit allen kommunalen Aufgabenträgern unabhängig ihrer Größenordnung mit Ausnahme des Landschaftsverbandes. Inzwischen sind eine Vielzahl von Aufgabenbereichen und Themenfeldern davon berührt. Von den insgesamt 28 für diese IKZ-Erhebung genannten Aktivitäten wird hier stellvertretend eine Auswahl genannt.

Entsprechend des landesweiten Trends liegen die Schwerpunkte der interkommunalen Aktivitäten in der IT (Mitglied in der Kommunalen ADV-Anwendergemeinschaft West – KAAW), Personal sowie der Kultur und Wissenschaft. Weitere Themenfelder sind die örtliche Rechnungsprüfung durch den Kreis sowie der gemeinsame Rettungsdienst mit dem Kreis Steinfurt. Die geplante digitale Langzeitarchivierung nimmt einen Zeitraum über mehrere Jahre zur Realisierung in Anspruch. Im Bereich Personal ist neben dem bestehenden betrieblichen Eingliederungsmanagement (BEM), der Personalabrechnung sowie der Beihilfe ergänzend eine gemeinsame Nachwuchsförderung in der Vorbereitung. Das Projekt des „interkommunalen Nachwuchsförderkreises 2020“<sup>6</sup> mit sieben Beteiligten inklusive des Jobcenters hat das Potenzial, anderen Kommunen eine Anregung zur Personalgewinnung und –bindung zu geben. Bei gleichgelagerten Problemstellungen von Fachkräftemangel und einer zunehmenden Wechselbereitschaft von jüngeren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bot sich einvernehmlich eine IKZ der beteiligten Partner an. Dieses Projekt hat sich 2020 pandemiebedingt in der Umsetzung verzögert. Als Maß-

<sup>6</sup> „Nachwuchsförderung interkommunal“ (veröffentlicht im EILDienst 6/2020 des Landkreistags NRW, S. 297 ff)

nahme der Wirtschaftsförderung ist das interkommunale Gewerbegebiet am Flughafen Osnabrück zu nennen (airportpark FMO GmbH), in dem aktuell der zweite Abschnitt entwickelt wird. Hier sind die Belegkommunen Münster und Greven gemeinsam mit dem Kreis Steinfurt aktiv geworden. Besonders bewährt haben sich die langjährigen Kooperationen z. B. bei den Zweckverbänden, da hierüber eine langfristige Aufgaben- und Qualitätssicherung erfolgt. Weitere wesentliche Vorteile werden in der erhöhten Qualität der Rechnungsprüfung durch den Kreis und die Teilnahme an der „Stadtregion Münster“<sup>7</sup>, die Synergien für eine bessere Professionalisierung und der Bündelung von Qualifikationen für eine gemeinsame Weiterentwicklung bietet.

Die IKZ setzt Greven mehrheitlich sowohl mit öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen als auch in kommunalen Arbeitsgemeinschaften nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) um. Ergänzend kommen jeweils die Volkshochschule und die Musikschule als Zweckverbände hinzu.

Als wesentliche Ziele hat Greven für sich die wirtschaftlichere Aufgabenerledigung, die Verbesserung von Service- und Bürgerorientierung und der Qualität der Aufgabenerledigung. Zusätzlich wird der Erhalt der lokalen Handlungsfähigkeit genannt. Ausschlaggebend ist regelmäßig die wirtschaftlichere Aufgabenerledigung. Wenn diese nicht gegeben ist, kommt die IKZ nicht zustande. Damit bestätigt Greven die Mehrheit der Kommunen, die eine fehlende Wirtschaftlichkeit mit über 60 Prozent aller bisherigen Antworten als ersten Hinderungsgrund für eine IKZ nennen. Die Umsetzung des § 2b UStG kann die bisherige wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit der vorhandenen IKZ in Frage stellen. Weitere Hemmnisse sind organisatorische Probleme und unterschiedliche Organisationsstrukturen, die nach Auskunft der Stadt Greven durch die daraus entstehenden Zentrifugalkräfte den Erfolg einer IKZ verhindern können.

Als die drei wichtigsten Erfolgsfaktoren nennt Greven den gleichen oder ähnlichen Handlungsdruck, die Kooperation auf Augenhöhe sowie klare Zielvorgaben. Die Akzeptanz der Bürgerschaft hat für Greven keine Relevanz in den bisherigen Aktivitäten. Die von der IKZ betroffenen internen Entwicklungsprozesse haben eine sehr begrenzte Außenwirkung bzw. Wahrnehmbarkeit für den Bürger. Eine erfolgreiche IKZ trägt aber im Ergebnis dazu bei, die Angebote und den Service für die Bürger qualitativ hochwertig und verlässlich bereitzustellen. Insofern stellt die Akzeptanz in der Bürgerschaft keinen unmittelbaren Erfolgsfaktor für eine erfolgreiche Kooperation dar. Zusätzliche finanzielle Anreize wie die Förderrichtlinie NRW sind grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings kann nur die regelmäßig wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung eine interkommunale Zusammenarbeit finanzwirtschaftlich nachhaltig tragen.

## 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

<sup>7</sup> Die Stadtregion Münster: <https://www.veloregion.de/ueber-uns/die-stadtregion-muenster/>

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-Kennzahlenset enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlenset aufgebaut ist.

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

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

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

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW Personalaufwendungen auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten<sup>8</sup>. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

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

## 0.5 Prüfungsmethodik

### 0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

Viertelwerte teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Der erste Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Der zweite Viertelwert entspricht dem Median und liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Der dritte Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte aller mittleren kreisangehörigen Kommunen einbezogen.

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

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

<sup>8</sup> KGSt-Bericht Nr. 09/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2018/2019) und Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020)

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

### 0.5.2 Strukturen

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

### 0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

### 0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

## 0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Greven haben wir von September 2019 bis Mai 2021 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Greven überwiegend das Jahr 2018. Basis der Finanzprüfung sind neben den vorliegenden Gesamtabschlüssen die Jahresabschlüsse des Kernhaushaltes sowie die Haushaltsplanung 2020 inklusive der bis 2023 reichenden mittelfristigen Finanzplanung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Stefan Loepke
Finanzen	Mario Deckers
Beteiligungen	Jan Müller
Hilfe zur Erziehung	Marcel Entrup
Bauaufsicht	Martina Loebardt
Vergabewesen	Holger Pohl

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten auf Basis der Berichtsentwürfe erörtert. Am 16. November 2020 wurden die wesentlichen Ergebnisse im Verwaltungsvorstand der Stadt Greven vorgestellt. Die Stadt Greven hatte danach Gelegenheit, zu den Berichtsentwürfen Stellung zu nehmen.

Herne, den 28. Mai 2021

Im Auftrag

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Stefan Loepke

Projektleitung

## 0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung	
<b>Haushaltsstatus</b>	
F1	Die Stadt Greven unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie erreicht 2019 und plant bis 2023 zudem ausschließlich positive Jahresergebnisse. Hierdurch kann sie ihre Ausgleichsrücklage und damit ihr Eigenkapital sukzessive weiter erhöhen.
<b>Ist-Ergebnisse</b>	
F2	Die Stadt weist 2014 bis 2019 ausschließlich positive Jahresergebnisse aus. Im Betrachtungszeitraum können die erzielten Erträge die Aufwendungen der Stadt decken.
<b>Plan-Ergebnisse</b>	
F3	Die Stadt Greven plant ab 2020 bis zum Ende der mittelfristigen Planung positive Jahresergebnisse. Sie plant vorwiegend risikoarm. Dies gilt auch für den Planungszeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Ein zusätzliches Risiko sieht die gpaNRW nicht.
<b>Eigenkapital</b>	
F4	Die Stadt Greven weist im Kernhaushalt zum 31. Dezember 2018 Eigenkapital von rund 89 Mio. Euro aus. Dieses soll bis zum Ende der mittelfristigen Planung um rund 14 Mio. Euro steigen. Im Hinblick auf den Gesamtabschluss verfügt sie über eine vergleichsweise durchschnittliche Eigenkapitalausstattung.
<b>Schulden und Vermögen</b>	
F5	Die Schulden der Stadt Greven sind im interkommunalen Vergleich hoch. Dringend erforderliche Investitionen in das Anlagevermögen sind kurz- und mittelfristig nicht zu erwarten.

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

Feststellung		Empfehlung	
<b>Haushaltssteuerung</b>			
F1	Die Stadt Greven hält die Frist für die Anzeige der Haushaltssatzung ein. Den Jahresabschluss 2018 konnte die Stadt ebenfalls in der gesetzlichen Frist feststellen. Dies gilt nicht für die Auf- und Feststellung der Gesamtabchlüsse. Die Gesamtabchlüsse hat die Stadt bisher lediglich bis 2015 aufgestellt.		
F2	Der Stadt Greven liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Der Verwaltungsführung und den politischen Gremien wird auch unterjährig regelmäßig über die finanzielle Situation berichtet.		
F3	Die Stadt Greven hat in den vergangenen Jahren Konsolidierungserfolge erzielt. Die Haushaltssituation hat sich jedoch zudem in hohem Umfang durch nur wenig steuerbare Erträge und Aufwendungen verbessert.		
F4	Die Stadt Greven hat die Hebesätze der Realsteuern in der Vergangenheit deutlich angehoben. Diese Steigerungen haben einen erheblichen Teil zur Haushaltskonsolidierung beigetragen.		
F5	Die Stadt Greven überträgt nicht ausgeschöpfte konsumtive Aufwandsermächtigungen und investive Auszahlungsermächtigungen einwohnerbezogen in einem überdurchschnittlichen Umfang. Sie schöpft ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen jährlich nur zu ca. 45 Prozent aus. Dies deutet darauf hin, dass vorgenommene Ermächtigungsübertragungen in dem Umfang nicht erforderlich sind. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt geregelt.	E5	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Greven, ihre investiven Maßnahmen bei künftigen Haushaltsplanungen realitätsnäher zu veranschlagen.
F6	Die Stadt Greven hat kein zentrales Fördermittelmanagement. Die in Greven praktizierte Organisation der Fördermittelakquise ist dennoch geeignet, Fördermittel erfolgreich und in hohem Umfang in Anspruch nehmen zu können. Die Stadt nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche.		
F7	Das Vorgehen der Stadt Greven eignet sich, um Rückforderungen weitestgehend zu vermeiden. Ein Fördercontrolling existiert nicht.	E7.1	Die Fördermittelstellen sollten Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und den Rat über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.

Feststellung		Empfehlung	
		E7.2	Die Stadt Greven sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
<b>Beteiligungen</b>			
F1	Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.		
F2	Die Anzahl der Beteiligungen, auf die die Stadt mindestens einen maßgeblichen Einfluss ausüben kann, ist hoch. Einige bedeutende Beteiligungen werden mittelbar auf der zweiten Beteiligungsebene gehalten. Die Komplexität des Beteiligungsportfolios ist damit als mittel bis hoch einzustufen. Auch die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist hoch. Dies betrifft insbesondere den Eigenbetrieb Technische Betriebe Greven sowie die Stadtwerke Greven GmbH.		
F3	Die Beteiligungen der Stadt Greven haben jährlich mittlere Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt. Der Haushalt der Stadt Greven wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 mit 7,1 Mio. Euro belastet. Auch in den Jahren 2016 und 2017 zeigt sich ein vergleichbares Bild. Außerdem bestehen hohe Gesellschafterdarlehen sowie Bürgschaften, die ein Risiko für die Stadt beinhalten können.		
F4	Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Greven ergeben.		
F5	Das Berichtswesen entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Greven ergeben. Die Berichte sind gut gegliedert und anschaulich.		
F6	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht ganz überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Greven ergeben.		

Feststellung		Empfehlung	
<b>Hilfe zur Erziehung</b>			
F1	Die Stadt Greven hat eine geringe Kinderarmut und eine unterdurchschnittliche Jugendarbeitslosenquote. Der vergleichsweise leicht überdurchschnittliche Anteil Alleinerziehender im SGB II Bezug kann sich dabei negativ auf die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung auswirken.		
F2	Die Stadt Greven greift die Strukturen des Stadtgebietes gut auf. Sie berücksichtigt die soziostrukturellen Merkmale bei ihren Planungen und Entwicklungen von Maßnahmen.		
F3	Die Stadt Greven bietet ein umfassendes Angebot an Präventionsmaßnahmen. Bis auf das Konzept „Frühe Hilfen“ gibt es aber keine Verschriftlichung von zielgerichteten Präventionsketten. Hier sieht die gpaNRW Verbesserungsmöglichkeiten.	E3	Die Stadt Greven sollte zielgerichtete Präventionsketten verschriftlichen und sie mit den bereits vorhandenen Netzwerken und Akteuren verknüpfen. Mit vorher festgestellten Indikatoren sollte die Wirkung in regelmäßigen Abständen gemessen und überprüft werden.
F4	Die klare Organisation und die Ansiedlung der Fachdienste „Soziale Dienste und Jugendarbeit“ und „Bildung, Jugend, Kultur und Sport“ in einem Fachbereich ermöglichen in Greven Synergieeffekte für die gleiche Zielgruppe.		
F5	Die Stadt Greven hat bislang keine schriftliche Gesamtstrategie für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung und angrenzende Bereiche formuliert. Gute Grundlagen ergeben sich aber aus den bereits formulierten Zielen über die Produktziele des Haushaltes.	E5	Die Stadt Greven sollte die bereits erarbeiteten strategischen Ansätze zu einer schriftlichen Gesamtstrategie zusammenfassen.
F6	Die Stadt Greven kann die Effizienz des Jugendamtes nicht hinreichend auf Basis von aussagefähigen und steuerungsrelevanten Zielen und Kennzahlen messen bzw. transparent darstellen.	E6	Die Stadt Greven sollte das Finanzcontrolling im Aufgabengebiet Hilfe zur Erziehung zukünftig mit steuerungsrelevante Kennzahlen ausbauen, diese regelmäßig auswerten und im Berichtswesen darstellen. Hilfsweise könnten hierfür die im Bericht dargestellten Kennzahlen weitergeführt werden.
F7	Das Jugendamt der Stadt Greven verfügt bislang über kein umfassendes Fachcontrolling. Einige Bestandteile sind allerdings bereits vorhanden. Die bisherigen Steuerungsgrundlagen können weiter optimiert werden.	E7	Die Stadt Greven sollte das Fachcontrolling weiter ausbauen. Die Ergebnisse sollte sie in regelmäßigen Berichten aufbereiten. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling sollten die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischer Entscheidungen transparent nachvollzogen werden.
F8	Bei der Stadt Greven sind aktuell bereits eine Vielzahl von Prozessen verbindlich und schriftlich festgelegt. Die Sicherstellung von Verfahrens- und Qualitätsstandards erfolgt u.a. über vereinheitlichte Vordrucke. Ein Qualitäts-Handbuch wird zurzeit erarbeitet.	E8	Wie bereits geplant, sollte die Stadt Greven Standards und Abläufe für alle Prozesse verbindlich vorgeben und in einem Qualitätshandbuch schriftlich fixieren. Eine elektronische Aktenführung sollte zur Verbesserung der Arbeitsabläufe ebenfalls forciert werden.

Feststellung		Empfehlung	
F9	Das Hilfeplanverfahren kann durch die schriftliche Fixierung von Wirtschaftlichkeitsaspekten optimiert werden.	E9	Die Stadt Greven sollte die Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit, wie beispielsweise die Bevorzugung ambulanter Hilfen, Obergrenzen von bewilligten Fachleistungsstunden oder die Wahl des günstigsten Leistungsanbieters bei mehreren geeigneten Angeboten, schriftlich in den Standards hinterlegen.
F10	Die Stadt Greven hat die Arbeitsabläufe zur Steuerung und Betreuung der Hilfefälle gut strukturiert.		
F11	Die Kostenerstattungsansprüche werden vom Jugendamt regelmäßig geprüft und geltend gemacht. Die jährliche Überprüfung aller Hilfefälle bezüglich Kostenerstattung ist positiv zu sehen.		
F12	In Greven finden hauptsächlich prozessintegrierte Kontrollen statt. Die konkrete Gestaltung dieser Kontrollen wurde bislang nicht dokumentiert. Die kollegiale Beratung ist hier das Instrumentarium der Wahl, um standardisierte Prozesse einzuhalten. Prozessunabhängige Kontrollen gibt es nicht routinemäßig, sondern anlassbezogen.	E12	Die Prozesse sollten weiter beschrieben werden und um die kontrollierenden Prozessschritte (prozessintegrierte Kontrollen) ergänzt werden. Auch sollten ggfs. stichprobenartige prozessunabhängige Kontrollen (ohne Anlass) festgelegt und dokumentiert werden.
F13	Die Personalbemessung im Jugendamt der Stadt Greven wurde im Jahr 2015 im Rahmen einer externen Beratung durch das Institut für Sozialplanung und Organisationsentwicklung (INSO) geprüft. Die Stadt führt regelmäßig Auswertungen zur Stellenbesetzungen durch.	E13	Das Jugendamt der Stadt Greven sollte nach der Softwareumstellung auf Basis der festgesetzten Zeitwerte der einzelnen Prozesse eine aktualisierte Personalbemessung, wie geplant, durchführen und ggfs. Anpassungen vornehmen.
F14	Der niedrige Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre ist auf gute Steuerungsmaßnahmen der Stadt Greven zurückzuführen. Im interkommunalen Vergleich haben nur drei weitere Städte einen geringeren Fehlbetrag.		
F15	Die Stadt Greven weist 2018 sehr niedrige Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren auf. Dies wird in erster Linie durch die sehr geringe Falldichte bewirkt. Im interkommunalen Vergleich hat nur eine weitere Stadt geringere Aufwendungen je Einwohner.		
F16	Der niedrige Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen wirkt sich negativ auf die Aufwendungen je Hilfefall und damit auch belastend auf den Fehlbetrag aus.		
F17	Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen ist in der Stadt Greven leicht unterdurchschnittlich. Dies wirkt sich belastend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung aus.		

Feststellung		Empfehlung	
F18	Die Positionierung der Stadt Greven als aktueller Minimalwert wirkt sich sehr positiv auf den Fehlbetrag und auch auf die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.		
F19	Die Falldichte ist im Bereich der Sozialpädagogischen Familienhilfe unterdurchschnittlich. Das wirkt sich entlastend auf den Fehlbetrag aus.		
F20	Das Kooperations-Modell mit den Städten Rheine, Borken, Ahaus und Emsdetten im Rahmen der Vollzeitpflege bewertet die gpaNRW positiv.		
F21	Die Stadt Greven hat überdurchschnittlich hohe Aufwendungen je Hilfefall, aber eine vergleichsweise geringe Falldichte im Bereich der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII.	E21	Es sollte ein Rückführungskonzept erarbeitet werden. Die Verselbständigung sollte frühzeitig und intensiv erfolgen, beispielsweise durch die Nutzung von Wohngruppen bei älteren Jugendlichen.
F22	Die Stadt Greven hat im interkommunalen Vergleich die höchsten Aufwendungen je Hilfefall, aber die niedrigste Falldichte bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII.	E22	Die Stadt Greven sollte Maßnahmen ergreifen, um die hohen Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitungen zu senken. Eine wirksame Möglichkeit sieht die gpaNRW in der Einrichtung von Poollösungen für Integrationshelfer/Schulbegleitungen. Durch Poollösungen können Synergieeffekte erzeugt sowie Ausfälle von Integrationshelfern besser kompensiert werden. Auch aus wirtschaftlicher Sicht ist die Nutzung von Poollösungen sinnvoll.
F23	Die stationären Aufwendungen je Hilfefall für die Heimerziehung junger Volljähriger sind hoch. Sie sind Folge der vermehrten Aufnahme von unbegleiteten minderjährigen Ausländern. Gleichzeitig ist die Falldichte vergleichsweise niedrig.		
<b>Bauaufsicht</b>			
		E0.1	Zukünftig sollte die Stadt Greven in der Fachsoftware zur Bearbeitung der Bauanträge ein Merkmal hinterlegen, dass es zulässt, die Verfahrensart zu ermitteln. So kann sie zur Steuerungsunterstützung aussagekräftigere Auswertungen erzeugen.
F1	Die Stadt Greven bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit einige Ansatzpunkte für Verbesserungen.	E1.1	Durch entsprechende Nutzung der Fachsoftware sollte die Stadt Greven Auswertemöglichkeiten zur Nachhaltung von Laufzeiten schaffen.
		E1.2	Die Stadt Greven sollte den Baubeginn gemäß § 75 BauO NRW 2018 überwachen und dokumentieren.
		E1.3	Die Stadt Greven sollte zügig an der abschließenden Festlegung von Kriterien zur Ausübung von rechtsfehlerfreien Ermessensentscheidungen arbeiten und diese in der Fachsoftware hinterlegen.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.4	Die Stadt Greven sollte durch eine Kennzahl überprüfen, zu welchem Anteil mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung bei den Baugenehmigungen erreicht wird.
F2	In 2019 hatte die Stadt Greven keine Zurückweisungen und nur wenige Rücknahmen von Bauanträgen zu verzeichnen.		
F3	Die Stadt Greven hat ihre Arbeitsabläufe in der Fachsoftware hinterlegt. Die Entscheidungsprozesse sind noch nicht verbindlich geregelt. Entsprechende Dienst- und Arbeitsanweisungen liegen nicht vor. Voraussetzungen zur digitalen Annahme und Bearbeitung von Bauanträgen müssen noch geschaffen werden.	E3.1	Die Stadt Greven sollte durch Dienst- und Arbeitsanweisung die Verantwortungsbereiche sowie die Entscheidungsbefugnisse in der Bauaufsicht klar schriftlich regeln.
		E3.2	Auch wenn einheitliche Standards zum digitalen Baugenehmigungsverfahren noch ausstehen, sollte die Stadt Greven bereits jetzt die Voraussetzungen zur elektronischen Annahme und Weiterverarbeitung von Bauanträgen schaffen.
F4	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in Greven klar gegliedert. Ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip wird sichergestellt, an einzelnen Stellen bieten sich Optimierungsmöglichkeiten.	E4.1	Die Stadt Greven 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.
		E4.2	Die Stadt Greven sollte zügig die Voraussetzung zur elektronischen Einholung von bauaufsichtlichen Entscheidungen und Stellungnahmen schaffen, ein früherer Zeitpunkt für das Starten des Beteiligungsverfahrens kann zu einer Laufzeitreduzierung führen.
F5	Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit für das einfache und das normale Baugenehmigungsverfahren liegt in Greven unter der Orientierungsgröße der gpaNRW. Eine getrennte Auswertung der Zeiten nach Genehmigungsart konnte durch die Stadt – mangels entsprechender Auswertemöglichkeit – nicht erfolgen.	E5.1	Die Stadt Greven sollte zukünftig ein Vollständigkeitsdatum im System hinterlegen. So kann sie nachhalten, welchen Anteil der Gesamtlaufzeit sie direkt beeinflussen kann.
		E5.2	Spätestens wenn die Kriterien für die Ermittlung der Laufzeiten festgelegt sind, sollte die Stadt Greven sicherstellen, dass sie der Berichtspflicht mit Hilfe von automatischen Auswertemöglichkeiten ohne großen Arbeitsaufwand nachkommen kann.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Bauaufsicht der Stadt Greven erreicht überdurchschnittliche Vergleichswerte. Veränderte Rahmenbedingungen wirken sich bisher nicht auf die Personalausstattung aus.	E6	Die Stadt Greven sollte zukünftig die Fallzahlen zu Bauanträgen und Baugenehmigungen in Relation zum Personaleinsatz abbilden und in Relation zur Gesamtlaufzeit der Bauanträge setzen. So kann sie die Auslastung des Personals dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Unter- oder Überlastungen reagieren.
F7	Die gewählte Softwarelösung der Stadt Greven ist geeignet, die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Die Möglichkeiten einer elektronischen Unterstützung des Baugenehmigungsprozesses werden allerdings noch nicht vollumfänglich genutzt.	E7	Die Bauakte sollte vollständig elektronisch vorliegen, sodass die Stadt Greven einerseits Beteiligungen schneller abwickeln und andererseits auch die spätere Archivierung elektronisch erledigen kann.
F8	Die Stadt Greven hat verbindliche Ziele definiert. Aussagekräftige Kennzahlen werden bisher noch nicht gebildet.	E8	Die Stadt Greven sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fort-schreiben und weitere Kennzahlen, die die Steuerung unterstützen, bilden. Dabei sollte sie die Möglichkeiten der von ihr verwendeten Software nutzen.
<b>Vergabewesen</b>			
F1	Die Stadt Greven hat ihr Vergabewesen in einer aktuellen Vergabedienstanweisung geregelt. Der zentralen Vergabestelle kommt dabei eine wesentliche Bedeutung in den Vergabeverfahren zu. Die Regelungen sind geeignet, eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Vergaben zu unterstützen.		
F2	Die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung übernimmt das Rechnungsprüfungsamt des Kreises Steinfurt. Dieses ist in die relevanten Vergabeverfahren bereits vor der Entscheidung über den Zuschlag eingebunden. Die festgelegten und praktizierten Befugnisse und Pflichten fördern ein fachlich korrektes Vergabewesen.	E2.1	Die Stadt Greven sollte ihre Vergabedienstanweisung um Regelungen für den Oberschwellenbereich ergänzen. Dies betrifft die Konkretisierung der Zuständigkeiten in den Vergabeverfahren. Zudem sollte sie die Veröffentlichungspflichten gem. der Vergabeverordnung (VgV) und des zweiten Abschnitts der allgemeinen Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen (VOB/A (EU)) regeln.
		E2.2	Die Stadt Greven sollte bei Auftrags- bzw. Vertragsänderungen sowie Nachträgen eine Beteiligung der zentralen Vergabestelle vorschreiben. Dies kann die Stadt auf Änderungen ab bestimmter Höhe oder prozentuale Abweichungen vom Auftragswert begrenzen.
F3	Die Stadt Greven geht präventiv gegen Korruption vor. Sie verfügt über ein Anti-Korruptionskonzept für die Beschäftigten. Dieses berücksichtigt allerdings nicht alle Regelungen des KorruptionsbG in seiner aktuellen Fassung. Insbesondere führt die Stadt keine regelmäßige Schwachstellenanalyse durch.	E3.1	Die Stadt Greven sollte ihre Beschäftigten regelmäßig über ihre Regelungen zur Korruptionsprävention informieren und sie so für das Thema sensibilisieren.
		E3.2	Die Stadt Greven sollte die korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete definieren. Diese Festlegung sollte sie regelmäßig mit Hilfe einer Schwachstellenanalyse

Feststellung		Empfehlung	
			überprüfen und weiterentwickeln. Dabei sollte sie auch ihre Beschäftigten einbinden.
		E3.3	Die Stadt Greven 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.
		E3.4	Die Stadt Greven sollte ihr Anti-Korruptionskonzept aktualisieren. Dabei sollte sie Regelungen zur Schwachstellenanalyse und der Rotation aufnehmen. Zudem sollte sie die Festlegungen zum Vergabeverfahren mit ihrer Vergabedienstanweisung harmonisieren.
F4	Die Stadt Greven hat bisher keine Regelungen für die Annahme von Sponsoringleistungen getroffen.	E4	Die Stadt Greven sollte in einer Dienstanweisung verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen.
F5	Die Stadt Greven betreibt noch kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Sie nutzt das Potenzial aus einer zentralen und unabhängigen Steuerung während der Projektplanung und –umsetzung noch nicht aus.		
F6	Die Stadt plant das Bauinvestitionscontrolling in ihr zentrales Controlling einzubinden. Die dabei vorgesehenen Prozesse und Zuständigkeiten sind gut geeignet, eine sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel zu gewährleisten.		
F7	Die Stadt Greven hat das Steuerungspotenzial einer qualifizierten Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung im Vorfeld einer Baumaßnahme erkannt. Die vorgesehenen Planungs- und Entscheidungsprozesse sind gut geeignet, die Voraussetzungen für eine Realisierung der Projekte innerhalb des geplanten Zeit- und Kostenrahmens zu schaffen.	E7	Die Stadt Greven sollte wie geplant ein zentral gesteuertes Bauinvestitionscontrolling einführen. Dieses kann sie auf bedeutsame Baumaßnahmen beschränken. Durch ein begleitendes und abschließendes Berichtswesen sollte sie die Qualität ihrer Maßnahmensteuerung systematisch überprüfen.
F8	Bei den Vergabeverfahren in der Stadt Greven kommt es zu unterdurchschnittlichen Abweichungen der Auftrags- von den Abrechnungssummen. Dabei nehmen die Nachträge auf die abgerechneten Leistungen bei den Baumaßnahmen einen spürbaren Einfluss.		
F9	Die Stadt Greven bearbeitet Nachträge ohne regelmäßige Beteiligung der zentralen Vergabestelle oder der örtlichen Rechnungsprüfung. Eine systematische Auswertung des Nachtragswesens findet nicht statt.	E9	Die Stadt Greven sollte in ihr Verfahren zur Bearbeitung der Nachträge die zentrale Vergabestelle oder die örtliche Rechnungsprüfung standardmäßig einbinden. Zudem sollte sie ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört eine

Feststellung		Empfehlung	
			systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen.
<b>Vergabewesen - Maßnahmenbetrachtung</b>			
F10	Die Stadt Greven führt die betrachteten Vergabemaßnahmen rechtskonform durch. Dabei hält sie sich weitestgehend an die in der Vergabedienstanweisung selbst gesetzten Regeln.	E10.1	Die Stadt Greven sollte der vorbereitenden Detailplanung mehr Zeit einräumen. Sie sollte sicherstellen, dass die Ausschreibung auf Basis eines belastbaren Leistungsverzeichnisses erfolgt. Dazu gehört insbesondere, dass die zu beteiligenden Fachingenieure bereits ihren Beitrag geleistet haben. Sie sollte diese Arbeitsabläufe in ein Bauinvestitionscontrolling integrieren.

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

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

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

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

### 1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Der Handlungsbedarf der Stadt Greven, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist gegeben, im interkommunalen Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen jedoch vergleichsweise gering. Die Stadt unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

Der Stadt Greven ist es im Betrachtungszeitraum seit 2014 gelungen, ausschließlich positive Jahresergebnisse zu erzielen. In den Folgejahren bis 2023 plant sie ebenfalls ausnahmslos positive Jahresergebnisse.

Handlungsbedarf für die Stadt Greven sieht die gpaNRW darin, die guten Ergebnisse der Vergangenheit zu bestätigen und zu verstetigen. Die Stadt verfügt über eine durchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Sie benötigt zudem Überschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit, um Kredite zur Liquiditätssicherung weiter abzubauen und künftig zu vermeiden. Die Verschuldungssituation stellt sich in Greven vergleichsweise hoch dar. Darüber hinaus sind Überschüsse auch erforderlich, um Investitionen finanzieren zu können. 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 Greven sein werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die Haushaltssituation zumindest zeitweise verschlechtern wird.

## 1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Haushaltssteuerung der Stadt Greven erfüllt die diesbezüglichen gesetzlichen Vorgaben. Der Stadt Greven liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Lediglich die Auf- und Feststellung der Gesamtabchlüsse erfolgt in Greven nicht fristgerecht. Den politischen Gremien der Stadt wird regelmäßig über die finanzielle Situation der Stadt berichtet. Die Stadt greift hierzu auf ein funktionierendes Berichtswesen und Controlling zurück. Hierdurch hat sie in der Vergangenheit Konsolidierungserfolge erzielen können. Diese gilt es in der Zukunft weiter auszubauen.

Durch die Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen kann die Stadt Greven Aufwandssteigerungen zumindest teilweise kompensieren. Eigene Anstrengungen sind aber weiterhin erforderlich, um auch künftig den Haushaltsausgleich zu realisieren. Ziel der Stadt muss es sein, die in der Zukunft ausgewiesenen positiven 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 Greven überträgt nicht ausgeschöpfte Haushaltsermächtigungen für investive Maßnahmen in höherem Umfang in Folgejahre als die Mehrzahl der anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Mit Ermächtigungsübertragungen sollte sie künftig zurückhaltender umgehen, zumal sie ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen jährlich nur zu ca. 45 Prozent ausschöpft.

## 1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

## 1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

## Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Stadt Greven 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	noch offen	HPI / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA*
2020	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI

Die im Haushalt 2020 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2023 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt. \*Zum Zeitpunkt der Prüfung lag lediglich die Entwurfsfassung des Jahresabschlusses vor. Deshalb erfolgt keine Berücksichtigung in interkommunalen Vergleichen und Zeitreihenvergleichen.

### 1.3.1 Haushaltsstatus

#### → Feststellung

Die Stadt Greven unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie erreicht 2019 und plant bis 2023 zudem ausschließlich positive Jahresergebnisse. Hierdurch kann sie ihre Ausgleichs-rücklage und damit ihr Eigenkapital sukzessive weiter erhöhen.

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 Greven 2014 bis 2020

Haushaltsstatus	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ausgeglichener Haushalt	X	X	X	X	X	X	X

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

Grundzahlen / Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis in Tausend Euro	9.012	2.961	2.979	3.925	4.771	8.137
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	9.012	11.973	14.952	18.877	23.647	31.784
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	65.009	65.069	65.112	65.131	65.150	64.602
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres	keine Verringerung					

Grundzahlen / Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
durch das Jahresergebnis in Prozent						
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis					

### Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Greven 2020 bis 2023

Grundzahlen / Kennzahlen	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis in Tausend Euro	1.635	3.043	3.167	4.699
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro*	33.419	36.462	39.629	44.328
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	64.602	64.602	64.602	64.602

\*Die gpaNRW berücksichtigt das Jahresergebnis bereits bei der Ausgleichsrücklage des abgeschlossenen Jahres.

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.

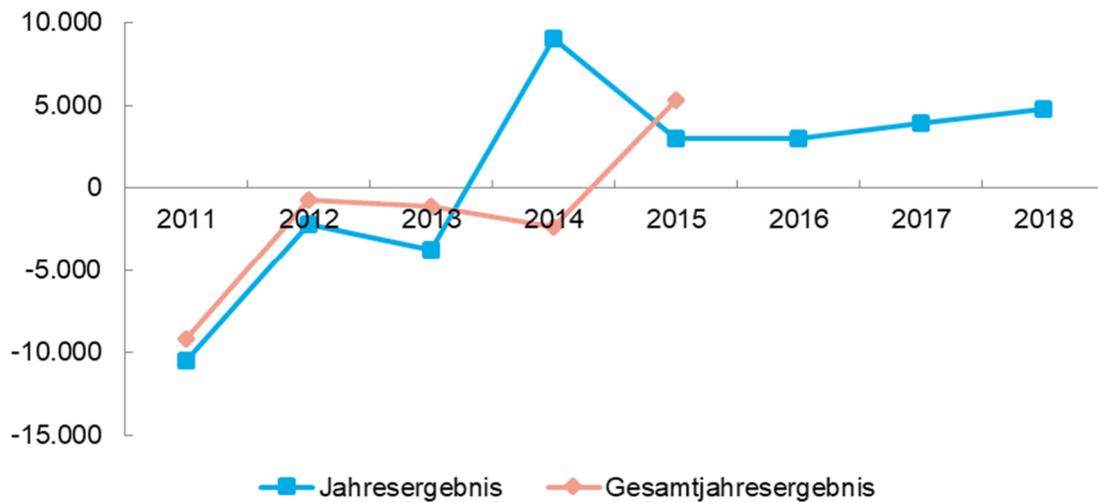
### 1.3.2 Ist-Ergebnisse

#### → Feststellung

Die Stadt weist 2014 bis 2019 ausschließlich positive Jahresergebnisse aus. Im Betrachtungszeitraum können die erzielten Erträge die Aufwendungen der Stadt decken.

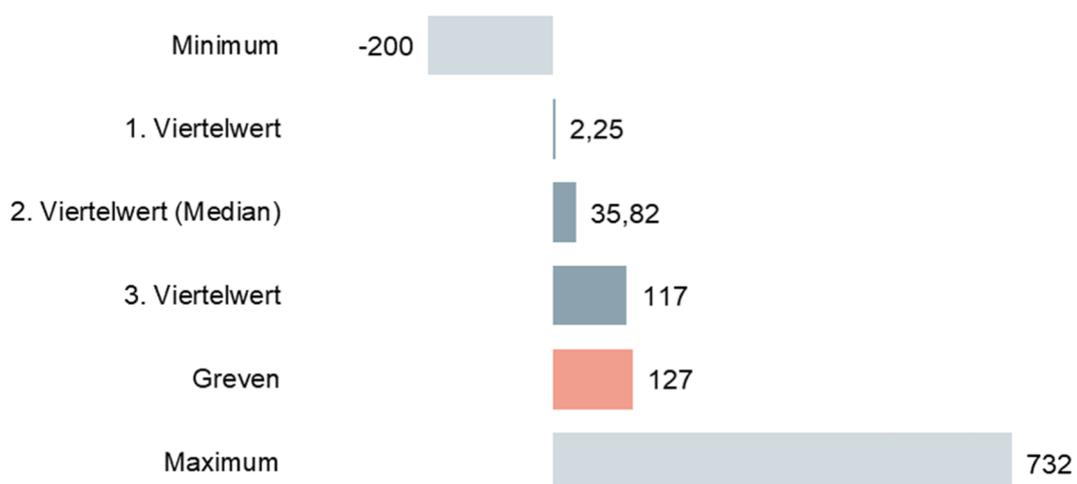
Der Haushalt muss gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen decken. Das Jahresergebnis sollte positiv sein.

### Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Stadt Greven in Tausend Euro 2011 bis 2018



Im Eckjahresvergleich verläuft das Jahresergebnis der **Stadt Greven** positiv. Es verbessert sich von 2011 bis 2018 um rund 15,3 Mio. Euro auf 4,8 Mio. Euro. 2014 ist geprägt von einem Sondereffekt. In diesem Jahr profitiert die Stadt von einer einmaligen Gewinnausschüttung der Technischen Betriebe Greven (TBG) in Höhe von 9,2 Mio. Euro. Auch das Gesamtjahresergebnis der Stadt Greven verläuft im Betrachtungszeitraum positiv. Der Gesamtabschluss 2015 stellt sich mit einem Überschuss von rund 5,8 Mio. Euro gegenüber dem Kernhaushalt der Stadt (drei Mio. Euro) noch positiver dar. Das Ressourcenaufkommen des Konzerns Stadt reicht demnach aus, um den Ressourcenverbrauch zu decken. Dies entspricht dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit.

### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



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



Das mit rund 4,8 Mio. Euro positive Jahresergebnis 2018 führt dazu, dass die Stadt Greven bezogen auf das Jahresergebnis je Einwohner im interkommunalen Vergleich über dem dritten Viertelwert liegt. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen weisen demnach ein schlechteres Jahresergebnis je Einwohner aus. 2019 erreicht die Stadt Greven ein Jahresergebnis von 216 Euro je Einwohner.

Im Rahmen der Analyse der Jahresergebnisse ist zudem die Betrachtung einer etwaigen Fehl Betragsquote im Zeitablauf von großer Bedeutung. Diese Kennzahl gibt Auskunft über den durch einen Fehlbetrag in Anspruch genommenen Eigenkapitalanteil. Aufgrund der ausschließlich positiven Jahresergebnisse der Stadt Greven im Betrachtungszeitraum ist die Errechnung einer Fehl Betragsquote hier jedoch nicht erforderlich. Die Stadt hat ihr Eigenkapital nicht zur Deckung von Fehlbeträgen in Anspruch nehmen müssen.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2018, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2014 bis 2018 eingerechnet. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2018 wesentlich beeinflusst haben, haben wir nicht identifiziert. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**.

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

Stadt Greven	
<b>Jahresergebnis</b>	<b>4.771</b>
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich	-32.633
Bereinigungen Sondereffekte	0
<b>= bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-27.862</b>
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	29.613

Stadt Greven	
= strukturelles Ergebnis	1.751

Im Vergleich zur letzten Prüfung hat sich das „strukturelle Ergebnis“ um rund 5,7 Mio. Euro verbessert. Seinerzeit hat die gpaNRW für 2013 ein „strukturelles Ergebnis“ von rund minus 3,9 Mio. Euro ermittelt. Dennoch ist das von uns berechnete „strukturelle Ergebnis“ 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 Greven deutlich schlechter. So sind die Durchschnittswerte der Anteile an den Gemeinschaftssteuern und der Schlüsselzuweisungen der Jahre 2014 bis 2018 rund 3,4 Mio. Euro niedriger als die Anteile an den Gemeinschaftssteuern und die Schlüsselzuweisungen von rund 26,7 Mio. Euro, die die Stadt 2018 erhalten hat.

Die Ergebnisrechnung der Stadt Greven ist 2018 auch strukturell ausgeglichen.

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

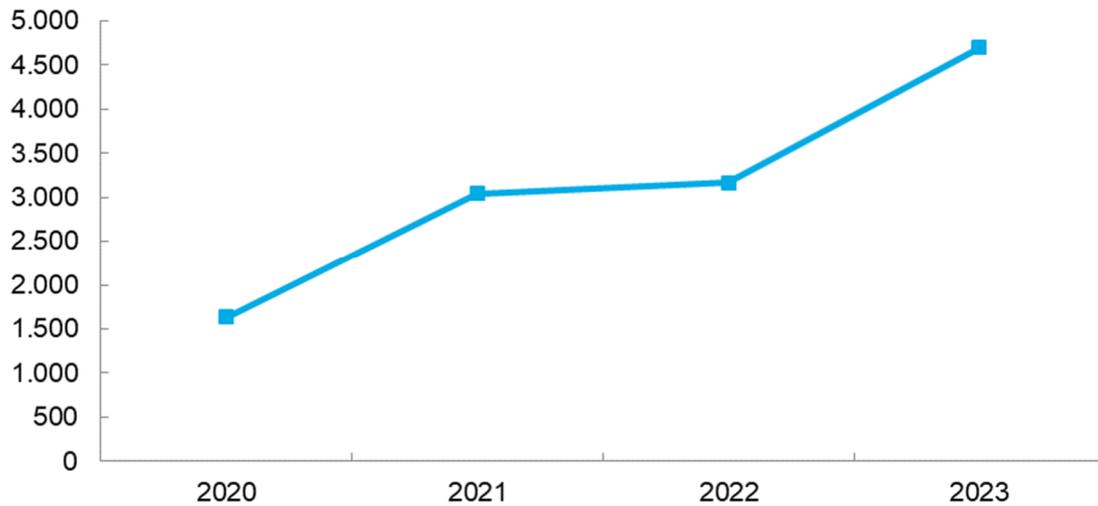
### 1.3.3 Plan-Ergebnisse

#### → Feststellung

Die Stadt Greven plant ab 2020 bis zum Ende der mittelfristigen Planung positive Jahresergebnisse. Sie plant vorwiegend risikoarm. Dies gilt auch für den Planungszeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Ein zusätzliches Risiko 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 Greven in Tausend Euro 2020 bis 2023



Die Stadt Greven plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020 für 2023 einen Überschuss von 4,7 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 Tausend Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Gewerbesteuern	21.407 (21.288)	21.917	510 (630)	0,5 (0,6)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	17.426 (15.271)	21.668	4.242 (6.396)	4,5 (7,2)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	3.595 (2.355)	3.804	209 (1.449)	1,1 (10,1)
Schlüsselzuweisungen vom Land	5.685 (5.652)	9.951	4.266 (4.299)	11,8 (12,0)
Übrige Erträge	54.980	48.863	-6.116	-2,3
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen	11.927	14.604	2.677	4,1
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	16.658	14.876	-1.781	-2,2
Steuerbeteiligungen	2.241 (2.335)	1.686	-555 (-649)	-5,5 (-6,3)
Übrige Aufwendungen	63.855	70.339	6.483	2,0

\* 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 Greven mit einem Zugang bei den Gewerbesteuererträgen von jährlich durchschnittlich 0,5 Prozent im Vergleich zum Ist 2018. Für 2020 kalkuliert die Stadt mit Erträgen von 20 Mio. Euro. Der Haushaltsansatz wurde vorsichtig kalkuliert und liegt rund 1,4 Mio. Euro unter dem tatsächlichen Ist 2018 und rund 1,3 Mio. Euro unter dem Mittelwert 2014 bis 2018. Die geplanten Steigerungsraten ab 2021 basieren auf den Orientierungsdaten des Landes vom 02. August 2019. Bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums werden seitens der Stadt darüber hinaus keine wesentlichen Veränderungen erwartet.

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 Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern**

Die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern hat die Stadt für 2020 mit insgesamt 23 Mio. Euro veranschlagt. Sie leisten somit neben der Gewerbesteuer einen erheblichen Beitrag zum Haushaltsausgleich. Die Ansätze für die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer hat die Stadt auf der Grundlage der Orientierungsdaten berechnet. Auch die Fortschreibung in den Folgejahren erfolgt in Höhe der Orientierungsdaten. Zudem hat die Stadt 2020 und 2021 Umsatzsteuermehreinnahmen eingeplant, die sich voraussichtlich aus der Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen in diesen Jahren ergeben werden.

Die gpaNRW sieht in den Planungen der Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern ein hohes allgemeines Planungsrisiko. Es besteht individuell durch Veränderung der Schlüsselzahlen. Die Erträge aus der Einkommenssteuer und der Umsatzsteuer sind zusätzlich stark konjunkturell abhängig. Neben diesen allgemeinen Planungsrisiken sieht die gpaNRW keine zusätzlich in Kauf genommenen Risiken bei der Planung.

### **1.3.3.3 Schlüsselzuweisungen**

Die Stadt Greven plant für 2020 Schlüsselzuweisungen auf der Grundlage der Modellrechnung zum GFG 2020. Die Fortschreibung für die Folgejahre erfolgt auch hier in Höhe der Orientierungsdaten. Die geplante Erhöhung 2023 mit rund 4,3 Mio. Euro gegenüber dem Ist 2018 beruht auf prognostizierten Steigerungsraten von 6,9 Prozent für 2021, 3,5 Prozent für 2022 und 4,1 Prozent für 2023. Insgesamt erhöhen sich die Schlüsselzuweisungen im betrachteten Zeitraum 2018 bis 2023 um jährlich durchschnittlich zwölf Prozent.

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. Diese hätte ebenfalls negative Auswirkungen auf die Finanzausstattung der Stadt.

### **1.3.3.4 Personalaufwendungen**

Bei der Planung der Personalaufwendungen berücksichtigt die Stadt alle verfügbaren Informationen bezüglich der individuellen Veränderungen bei den Beschäftigten (z.B. Stufensteigungen, altersbedingte Fluktuation, Einstellungen). Die Personalaufwendungen 2020 hat die Stadt auf der Basis des zu erwartenden Aufwands ermittelt. Einkalkuliert sind unter anderem eine Besoldungsanpassung in Höhe von 3,2 Prozent und die feststehende Tarifierhöhung für die Beschäftigten in Höhe von 1,06 Prozent. Darüber hinaus ist eine prognostizierte Kostensteigerung von 2,5 Prozent ab dem 01. September 2020 berücksichtigt. Für die Folgejahre hat die Stadt Greven den Personalaufwand unterhalb der Orientierungsdaten von jeweils einem Prozent fortgeschrieben. Die Steigerung liegt hier bei insgesamt lediglich 0,34 Prozent. Diese gegenüber den

Orientierungsdaten geringere Steigerung beruht jedoch im Wesentlichen auf die geplanten Zuführungen zu Pensionsrückstellungen (auf Basis der Gutachten der Heubeck AG), die sich in Greven rückläufig entwickeln.

Die gpaNRW sieht daher kein zusätzliches Risiko in der Planung der Personalaufwendungen der Stadt.

### **1.3.3.5 Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen**

Die 2023 eingeplanten Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen liegen mit 14,9 Mio. Euro rund 1,8 Mio. Euro unter dem Jahresergebnis 2018. Bereits 2020 erwartet die Stadt um 1,3 Mio. Euro geringere Aufwendungen gegenüber 2018. Für 2021 plant sie mit einem weiteren Rückgang um rund vier Prozent. 2022 und 2023 kalkuliert die Stadt mit einem Anstieg von insgesamt einem Prozent. Während die Orientierungsdaten für den Zeitraum 2021 bis 2023 Steigerungen von jährlich jeweils einem Prozent vorsehen, sinken die seitens der Stadt Greven eingeplanten Aufwendungen in diesem Zeitraum um insgesamt rund drei Prozent. Ursächlich für diese gegenüber den Orientierungsdaten geringere Fortschreibung sind zum einen gleichbleibende Haushaltsansätze aufgrund von Pauschalen oder gedeckelten Ansätzen. Zum anderen führt die Beschaffung von Vorratsgrundstücken in jährlich stark schwankender Höhe zu der ausgewiesenen Abweichung. So wurden 2018 Aufwendungen für Vorratsgrundstücke von rund 2,1 Mio. getätigt, während der entsprechende Ansatz mittelfristig bei 500.000 Euro liegt. Zu guter Letzt enthält die Planung 2020 zudem Haushaltsansätze, die lediglich in diesem Jahr veranschlagt werden.

Auch bei der Planung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sieht die gpaNRW daher kein zusätzliches Risiko.

### **1.3.3.6 Steuerbeteiligungen**

Die Planwerte der Stadt Greven 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 Greven berücksichtigt diesen Zuschlag in ihren Planungen ab 2020 nicht mehr. Hinsichtlich der noch ausstehenden Abrechnungen der Einheitslasten der Jahre 2018 in 2020 und 2019 in 2021 rechnet die Stadt mit Erstattungen. Ein zusätzliches Risiko geht die Stadt bei der Haushaltsplanung somit 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.

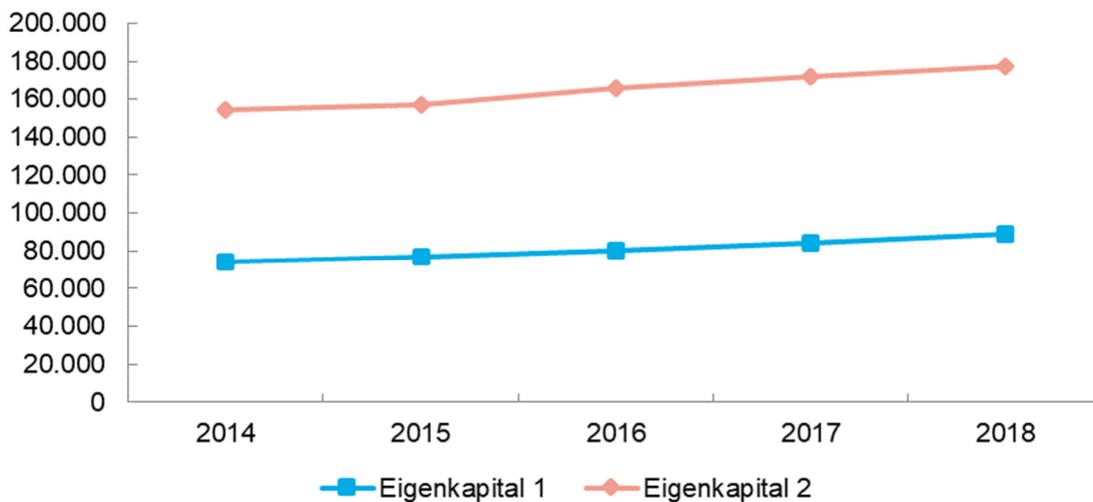
### 1.3.4 Eigenkapital

→ **Feststellung**

Die Stadt Greven weist im Kernhaushalt zum 31. Dezember 2019 Eigenkapital von rund 96 Mio. Euro aus. Dieses soll bis zum Ende der mittelfristigen Planung um rund 13 Mio. Euro steigen. Im Hinblick auf den Gesamtabchluss verfügt sie über eine vergleichsweise durchschnittliche Eigenkapitalausstattung.

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 Greven in Tausend Euro 2014 bis 2018**

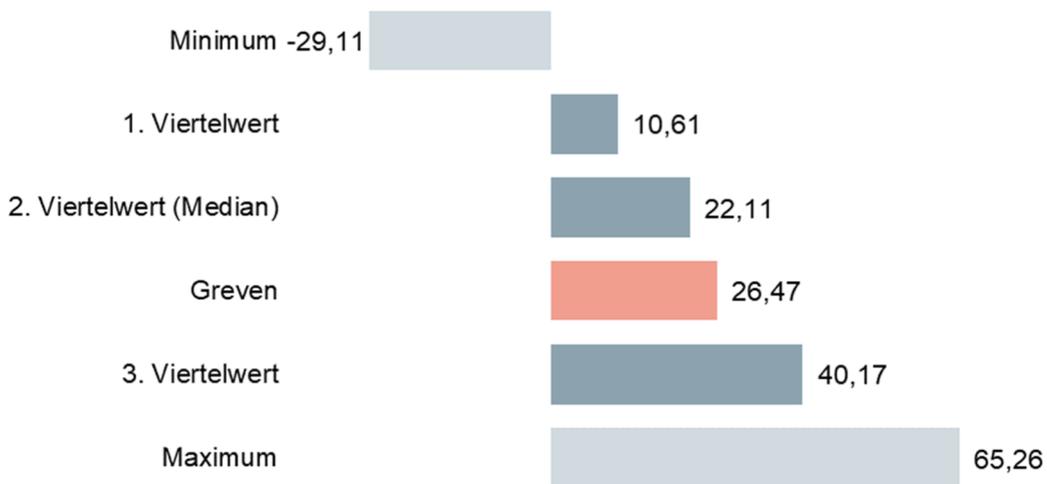


Das Eigenkapital der **Stadt Greven** entwickelt sich im Eckjahresvergleich (2014 bis 2018) steigend und nimmt um insgesamt rund 14,8 Mio. Euro zu (Eigenkapital 1 - siehe Tabelle 5 im Anhang). Positiv hervorzuheben ist, dass die Stadt Greven seit Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement 2007 ununterbrochen in der Lage ist, Eigenkapital auszuweisen. Der Stadt ist es zudem gelungen, ihr Eigenkapital gegenüber dem in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Wert von rund 72 Mio. Euro auf rund 89 Mio. Euro zum 31. Dezember 2018 zu erhöhen. Von diesem Betrag entfallen 65 Mio. Euro auf die allgemeine Rücklage und 24 Mio. Euro auf die Ausgleichsrücklage.

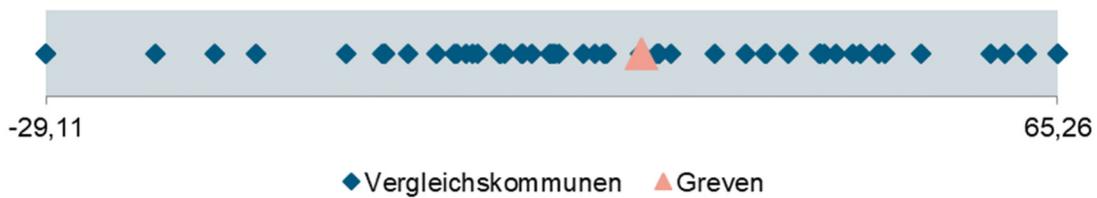
Die Stadt plant auch mittelfristig Jahresüberschüsse und dadurch eine weitere sukzessive Verbesserung ihrer Eigenkapitalausstattung. Diese soll bis 2023 um insgesamt rund 14 Mio. Euro ansteigen.

Aktuell stellt sich Eigenkapitalausstattung unter den Vergleichsstädten wie folgt dar:

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



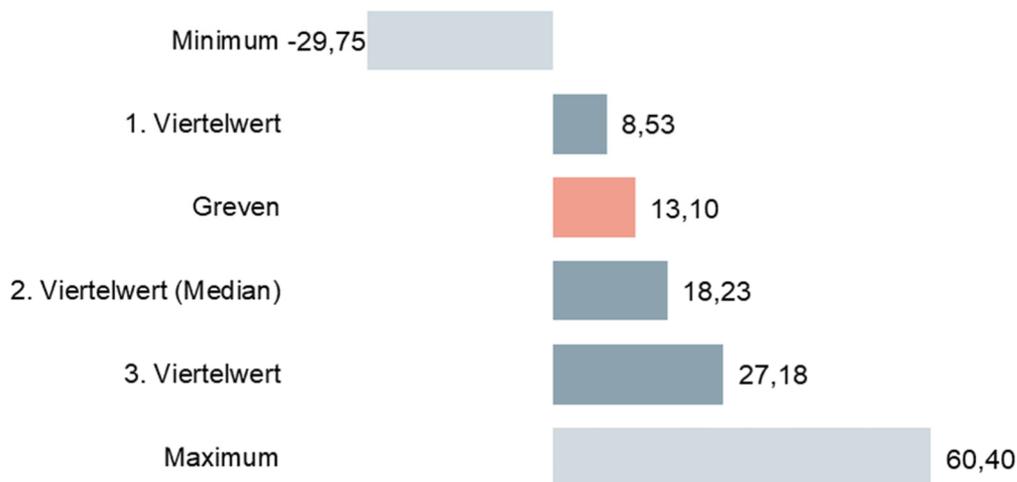
In den interkommunalen Vergleich sind 53 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Greven erzielt im Vergleichsjahr eine Eigenkapitalquote 1, die mit 26,5 Prozent oberhalb des Median liegt. Unter Berücksichtigung der Sonderposten (Eigenkapitalquote 2) weisen mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen ein höheres Eigenkapital aus.

Die Stadt verfügt über eine vergleichsweise gute Eigenkapitalausstattung. Die gpaNRW hat im Berichtsteil Jahresergebnisse und Rücklagen die weitere Entwicklung auf Basis der geplanten Jahresergebnisse beschrieben. Ziel der Stadt muss es sein, auch 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 2015



In den interkommunalen Vergleich sind 32 Werte eingeflossen.

Die Gesamteigenkapitalquote 1 stellt sich für 2015 ebenfalls positiv dar, liegt jedoch mit 13,10 Prozent unter dem Median. Hier erreichen demnach mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen ein höheres Eigenkapital.

Das interkommunale Vergleichsjahr für die Gesamtabchlüsse bezieht sich zur Zeit auf das Jahr 2017. Die Stadt Greven hat diesen noch nicht aufgestellt, daher werden diese Vergleichswerte lediglich informativ ausgewiesen.

### Gesamteigenkapitalquote 1 in Prozent 2017

Greven	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
./.	-17,20	10,16	21,80	35,13	65,27	16

## 1.3.5 Schulden und Vermögen

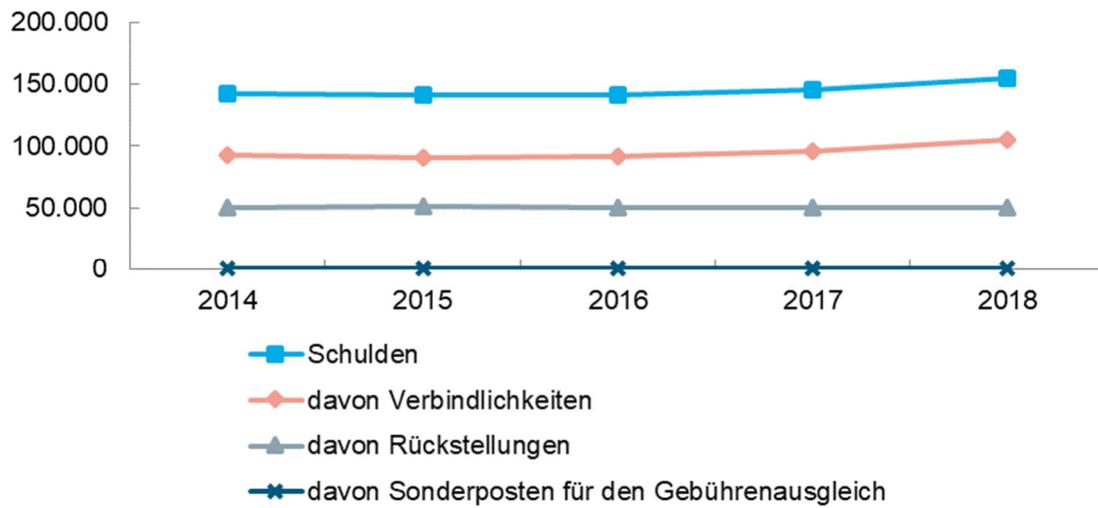
### → Feststellung

Die Schulden der Stadt Greven sind im interkommunalen Vergleich hoch. Dringend erforderliche Investitionen in das Anlagevermögen sind kurz- und mittelfristig nicht zu erwarten.

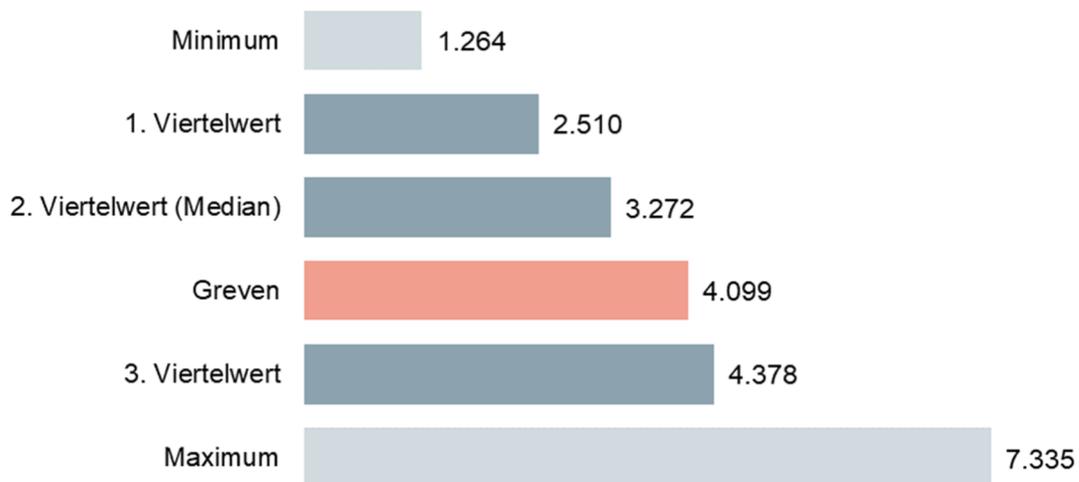
Schulden und hohe Reinvestitionsbedarfe begrenzen aktuelle und zukünftige Gestaltungsmöglichkeiten und können dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit widersprechen. Je niedriger sie ausfallen, desto größer sind die Handlungsspielräume der Haushaltswirtschaft einer Kommune.

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 Gesamtabchluss ein.

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



### Schulden je Einwohner in Euro 2018



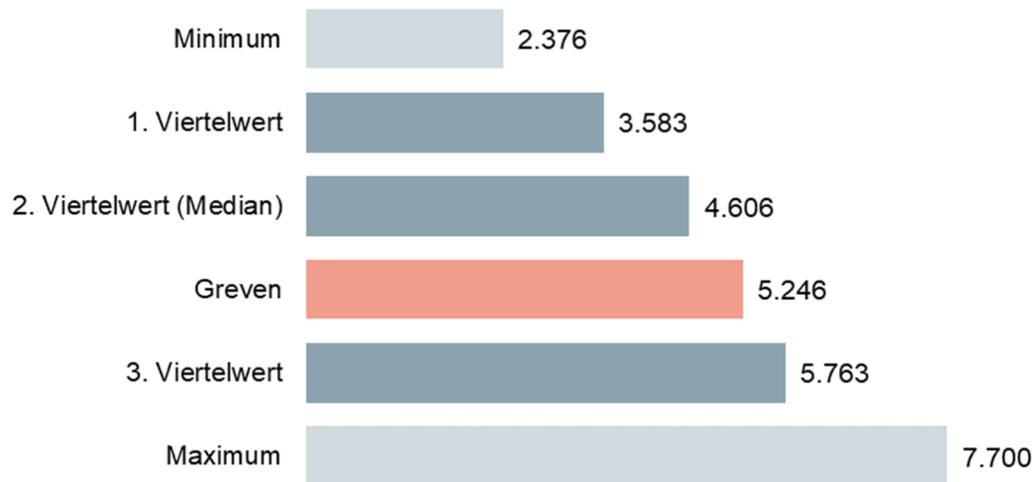
Der interkommunale Vergleich enthält Werte von 53 Kommunen.

### Gesamtschulden Stadt Greven in Tausend Euro 2011 bis 2015

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015
Sonderposten für den Gebührenaussgleich - Gesamtbilanz -	2.321	1.728	1.756	1.613	1.974
Rückstellungen - Gesamtbilanz -	47.077	49.642	50.222	55.357	55.999

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015
Verbindlichkeiten - Gesamtbilanz -	146.879	143.344	141.523	142.308	138.772
<b>Gesamtschulden</b>	<b>196.277</b>	<b>194.715</b>	<b>193.500</b>	<b>199.278</b>	<b>196.744</b>

### Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2015



In den interkommunalen Vergleich sind 32 Werte eingeflossen.

Während sich die Verbindlichkeiten der Stadt Greven (Konzern) im Eckjahresvergleich (2011 bis 2015) rückläufig entwickeln, steigen die Rückstellungen im gleichen Zeitraum um rund 8,9 Mio. Euro bzw. rund 19 Prozent an. Ursächlich hierfür ist in erster Linie die Erhöhung der Pensionsrückstellungen um rund 5,1 Mio. Euro. Weitere Hinweise hierzu finden sich im Berichtsabschnitt Rückstellungen. Zudem hat die Stadt seit 2011 verstärkt Instandhaltungsrückstellungen gebildet. Die Sonderposten für den Gebührenaussgleich spielen in Greven lediglich eine untergeordnete Rolle. Insgesamt weist die Stadt Greven vergleichsweise hohe Gesamtschulden je Einwohner aus.

### Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2017

Greven	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
./.	2.301	3.495	3.977	5.792	7.481	16

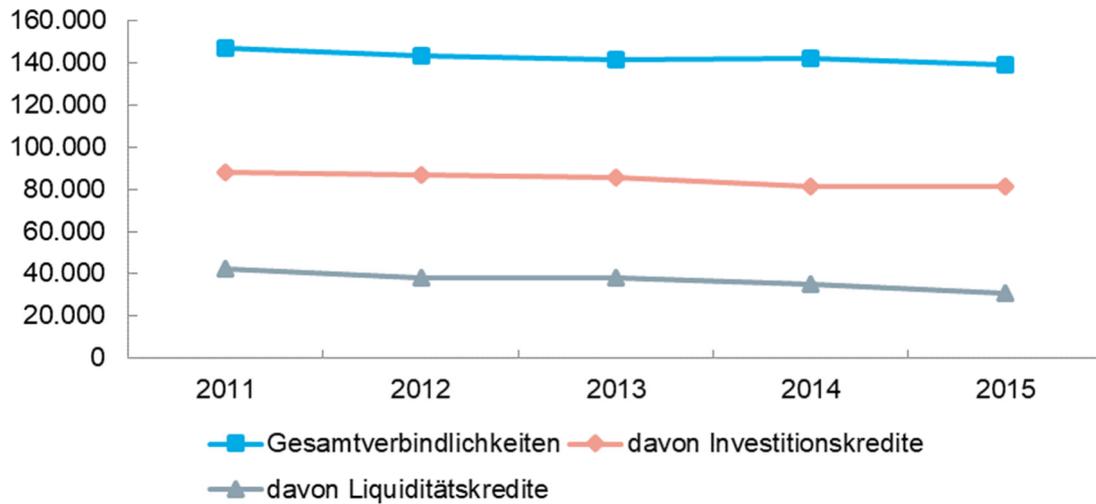
### 1.3.5.1 Verbindlichkeiten

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

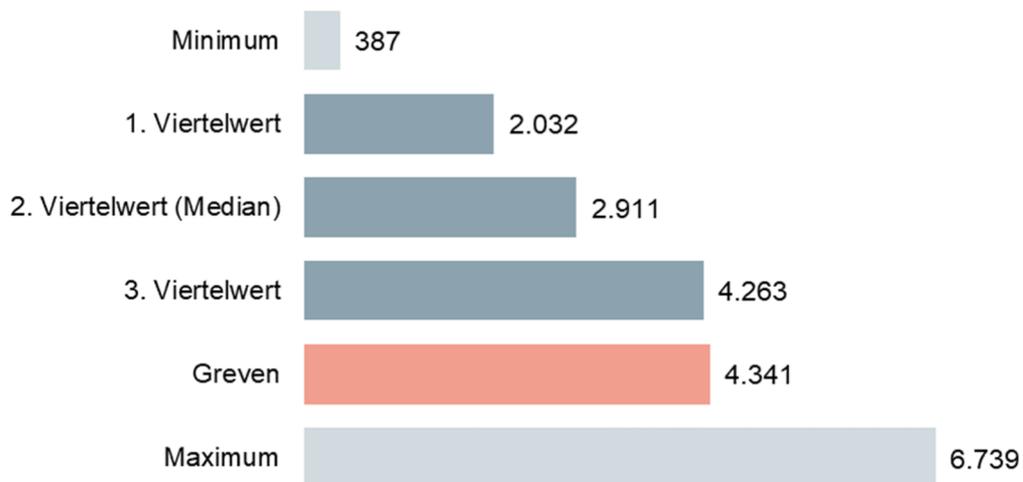
Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gesamtverbindlichkeiten (Konzern)	142.308	138.772	148.709	150.808	163.860	k.A.
davon Investitionskredite	81.590	81.488	./.	./.	./.	k.A.
davon Liquiditätskredite	34.800	30.600	./.	./.	./.	k.A.
<b>Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes der Stadt Greven</b>						
Verbindlichkeiten	92.456	90.608	91.136	95.635	104.942	99.560
davon Investitionskredite	48.150	46.594	48.426	56.076	65.330	71.067
davon Liquiditätskredite	34.800	30.600	29.200	28.200	24.700	19.700

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2014 und 2015 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der Stadt Greven verwendet. Für die Jahre 2016 bis 2018 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfswise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

**Gesamtverbindlichkeiten Stadt Greven in Tausend Euro 2011 bis 2015**



**Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Greven je Einwohner in Euro 2018**



In den interkommunalen Vergleich sind 41 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Greven (Konzern) belaufen sich 2018 auf 4.341 Euro je Einwohner. Bei 41 Vergleichskommunen liegt Greven mit diesem Wert über dem dritten Viertelwert. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen weisen demnach geringere Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner aus. Von den Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner entfallen 2.784 Euro auf den Kernhaushalt der Stadt. Dieser Wert liegt ebenfalls über dem dritten Viertelwert von 53 Vergleichskommunen.

Die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung haben sich seit 2014 bis 2018 rückläufig entwickelt. 2018 weist die Stadt im Zeitverlauf seit 2010 den niedrigsten Stand ihrer Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten aus. Bedingt durch positive Ertragsentwicklungen sowie kontinuierliche Sparanstrengungen in der Haushaltsbewirtschaftung erwartet die Stadt auch 2019 und in den Folgejahren einen Rückgang der bestehenden Liquiditätskredite. 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 zunehmende Entwicklung. Von 2014 bis 2018 sind diese um rund 17 Mio. Euro angestiegen.

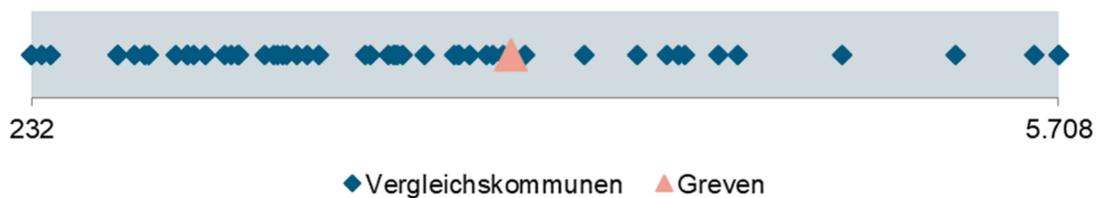
Insgesamt betragen die Gesamtverbindlichkeiten 2015 rund 139 Mio. Euro. Hiervon entfallen rund 91 Mio. Euro auf den Kernhaushalt der Stadt. Dies entspricht rund 132 Prozent der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in diesem Jahr.

2018 belaufen sich die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts der Stadt Greven auf rund 105 Mio. Euro. Einwohnerbezogen positioniert sich die Stadt mit diesem Wert im interkommunalen Vergleich wie folgt:

#### Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2018

Greven	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum
2.784	232	1.264	2.040	2.749	5.708

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



2019 belaufen sich die Verbindlichkeiten je Einwohner auf 2.641 Euro.

### 1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

#### Salden der Finanzrechnung Stadt Greven in Tausend Euro 2020 bis 2023

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	4.202	3.381	6.498	7.490
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-14.857	-12.075	-6.813	1.396
<b>= Finanzmittelüberschuss/ fehlbetrag</b>	<b>-10.655</b>	<b>-8.694</b>	<b>-315</b>	<b>8.886</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	10.655	8.694	315	-8.886
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Die Stadt Greven plant 2020 bis 2023 ausschließlich positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Diese Mittel kann die Stadt zur anteiligen Finanzierung ihrer Investitionstätigkeit einsetzen. Bis 2022 ist zur Finanzierung von Investitionen jedoch weiterhin die Aufnahme von Fremdkapital erforderlich. 2023 weist die Stadt einen positiven Saldo aus Investitionstätigkeit aus. Die Stadt verfügt hierdurch in diesem Jahr über freie Mittel zur Senkung bestehender Verbindlichkeiten. Insgesamt wird der Handlungsspielraum für zukünftige Generationen im Betrachtungszeitraum jedoch 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. Hiervon ausgenommen sind die im Bericht dargestellten Risiken, wie etwa die Zahlungsverpflichtungen für künftig entstehende Pensionszahlungen.

### 1.3.5.3 Rückstellungen

#### Rückstellungen Stadt Greven in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pensionsrückstellungen	35.206	36.329	35.999	37.336	39.028	40.465
Instandhaltungsrückstellungen	2.923	3.227	6.452	5.322	6.227	5.656
Sonstige Rückstellungen	11.862	11.351	7.623	7.050	4.302	4.325
<b>Summe der Rückstellungen</b>	<b>49.991</b>	<b>50.908</b>	<b>50.074</b>	<b>49.708</b>	<b>49.558</b>	<b>50.447</b>

Die Stadt Greven hat für die zukünftigen Pensionslasten Rückstellungen gebildet. Finanzanlagen zur Sicherung der zukünftigen Zahlungsleistungen an ihre Versorgungsempfänger sowie zur Begrenzung zukünftiger Pensionslasten hat die Stadt bisher nicht erworben.

Die Pensionsrückstellungen werden bei entstehenden Pensionszahlungen hauptsächlich die Ergebnisrechnung hinsichtlich des Aufwandes entlasten. Die Zahlungsverpflichtungen werden die zukünftige Selbstfinanzierungskraft der Stadt belasten und Kreditmittel zur Finanzierung erfordern. Dies stellt ein Haushaltsrisiko dar.

Für die Bildung von Instandhaltungsrückstellungen sind der Stadt 2018 Aufwendungen von rund 900.000 Euro entstanden. Die zum 31. Dezember 2018 bestehenden Rückstellungen entfallen mit insgesamt rund 4,6 Mio. Euro in erster Linie auf Instandhaltungsmaßnahmen an Schulgebäuden und Sporthallen.

Unter den sonstigen Rückstellungen bildet die Stadt vorrangig für folgende Positionen Rückstellungen ab:

- Nicht in Anspruch genommener Urlaub und geleistete Überstunden,
- Pensionsverpflichtungen der VHS,
- Kapital an der AirportPark FMO GmbH,
- Erschließungskosten für Gewerbegrundstücke,
- Drohende Verluste aus schwebenden Geschäften (Grundstücksmanagement),
- Derivate und
- Vollzeitpflege und Heimkosten.

Im Betrachtungszeitraum seit 2013 haben sich die Rückstellungen insgesamt konstant entwickelt. Die erfolgten Zuführungen zu Pensionsrückstellungen belasten den Haushalt der Stadt Greven im Durchschnitt mit jährlich rund eine Mio. 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.

Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW diese heran.

## Anlagenabnutzungsgrade in Prozent

Vermögensgegenstand	GND Greven	Durchschnittliche RND Greven 31.12.2018	Anlagenabnutzungsgrad	Restbuchwert in Tausend Euro zum 31.12.2018 (Anlagenbuchhaltung)
Schulgebäude	80	43	46,25	48.713
Straßen	50	15	70,00	46.277

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

Die Anlagenabnutzungsgrade der Schulgebäude erreichen in der Stadt Greven gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer knapp die Hälfte der durchschnittlichen Gesamtnutzungsdauer. Mit rund 48,7 Mio. Euro werden nahezu sämtliche Restbuchwerte zum 31. Dezember 2018 erst im Zeitraum ab 28 Jahren vollständig abgenutzt sein. Insgesamt befinden sich die Gebäude der Stadt Greven gemessen am Anlagenabnutzungsgrad in einem durchschnittlichen Zustand. Ein hoher Investitionsbedarf ist hier kurz- bis mittelfristig jedoch nicht zu erwarten.

Bei den Straßen erreicht die Anlagenabnutzung in Greven gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer 70 Prozent der Gesamtnutzungsdauer. In einem Umfang von rund 5,9 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 bereits auf rund 21 Mio. Euro. Dies entspricht einem Anteil am Gesamtrestwert der Straßen von rund 44 Prozent.

Die Stadt Greven hat jedoch 2019 eine umfassende Straßenzustandserfassung vorgenommen. Im Ergebnis hat die Stadt eine durchschnittliche Restnutzungsdauer von 14 Jahren und einen Anlagenabnutzungsgrad von 50 Prozent festgestellt. Der Unterschied zu den Werten aus der Anlagenbuchhaltung ergibt sich durch regelmäßige Unterhaltungsmaßnahmen, wodurch der Zustand der Straßen mindestens in einem mittleren Zustand erhalten bleiben soll. Dadurch befinden sich insbesondere ältere Straßen nach Aussage der Stadt technisch in einem besseren Zustand als die Restnutzungsdauer aus der Anlagenbuchhaltung dies erwarten lässt.

Die Investitionsquote 2018 insgesamt beträgt in der Stadt Greven 143 Prozent. Die Summe der Investitionen übersteigt somit den Werteverzehr in diesem Jahr.

Bei der Betrachtung einzelner Vermögenspositionen greift die Formel Bruttoinvestitionen/Werteverzehr allerdings zu kurz. Sie berücksichtigt nicht Investitionen, die sich über mehrere Jahre erstrecken und erst in Folgejahren aktiviert werden. Diese Investitionen (z.B. in Gebäude oder Infrastrukturvermögen) werden zunächst bei der Position „Anlagen im Bau“ bilanziert. Ist der Vermögensgegenstand fertiggestellt, wird er aktiviert. Dann wird der entsprechende Wert von der Position „Anlagen im Bau“ umgebucht. Daher berechnet die gpaNRW für die Vermögensgegenstände differenzierte Investitionsquoten als durchschnittliche Investitionsquoten der Jahre 2013 bis 2018.

Die differenzierten Investitionsquoten stellen sich in Greven wie folgt dar:

- Bebaute Grundstücke insgesamt 172 Prozent,
- Schulen 165 Prozent,

- Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen 123 Prozent.

Die Stadt Greven plant 2019 bis 2023 Baumaßnahmen mit einem Volumen von rund 60 Mio. Euro. Hiervon entfallen rund 14 Mio. Euro auf Maßnahmen an den Gemeindestraßen, 16 Mio. Euro auf Investitionen im Schulbereich und rund 21 Mio. Euro auf die Sanierung und Erweiterung des Rathauses.

Insgesamt belaufen sich die Investitionen der Stadt im gleichen Zeitraum auf rund 115 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 Greven die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vorliegen. Zudem analysiert die gpaNRW, wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung der Verwaltung auswirkt. Des Weiteren betrachtet sie, wie die Kommune mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen und mit Fördermitteln umgeht.

### 1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

#### → Feststellung

Die Stadt Greven hält die Frist für die Anzeige der Haushaltssatzung ein. Den Jahresabschluss 2018 konnte die Stadt ebenfalls in der gesetzlichen Frist feststellen. Dies gilt nicht für die Auf- und Feststellung der Gesamtabschlüsse. Die Gesamtabschlüsse hat die Stadt bisher lediglich bis 2015 aufgestellt.

#### → Feststellung

Der Stadt Greven 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 Greven** hat den Haushalt 2020 am 18. Dezember 2019 beschlossen. Der Bürgermeister konnte daraufhin die Haushaltssatzung nahezu fristgerecht beim Landrat des Kreises Steinfurt anzeigen. Im Haushaltsplan 2020 weist die Stadt entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben das Jahresergebnis des Vorjahres aus. Den Jahresabschluss 2018 hat der Rat der Stadt im September 2019 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.

Die Stadt Greven hat die Gesamtabschlüsse bisher lediglich bis 2015 aufgestellt. Die Gemeindeordnung sieht vor, den Gesamtabschluss bis zum 30. September des Folgejahres aufzustellen und bis zum 31. Dezember des Folgejahres festzustellen.

Dem Rat der Stadt Greven wird jeweils vor der Sommerpause ein Halbjahresbericht vorgelegt. Dieser enthält Informationen zur unterjährigen Entwicklung der Haushaltsdaten und eine Prognose nach aktuellen Erkenntnissen zum Jahresende. Schwerpunkt des Berichtes bildet eine produktbereichsbezogene Darstellung der Entwicklung von Erträgen und Aufwendungen. Eine solche Darstellung erfolgt zudem für die Beteiligungen der Stadt. Daneben enthält der Bericht Aussagen zu Investitionen, zur Schuldsituation und zur Entwicklung der vereinbarten Produktziele. Die Berichterstellung erfolgt durch den Fachdienst Finanzmanagement (Finanzen und Beteiligungen) und durch den zentralen Steuerungsdienst (Ziele) auf Basis der Rückmeldungen der (dezentralen) Fachdienste.

Neben dem Halbjahresbericht erfolgt in Greven eine regelmäßige Berichterstattung in den Fachausschüssen (hauptsächlich Betriebsausschuss und teilweise Ausschuss für Schulen, Kultur und Sport). Hier informiert die Verwaltung über die Entwicklung der investiven Maßnahmen (Finanzen und Bauablauf). Größere investive Maßnahmen unterliegen zudem verwaltungsintern einem Controlling in Form von Projektgruppen-Besprechungen.

Die Verwaltung verfügt über ein internes laufendes Finanzcontrolling. Die Budgetüberwachung erfolgt dabei dezentral auf Basis der eingerichteten Budgets. Eine detaillierte Mittelprüfung im Buchhaltungsverfahren verhindert zudem jegliche Budgetüberschreitungen. Bei sich abzeichnenden größeren Abweichungen (Mehraufwand oder Mindererträge) erfolgt eine weitestgehend formlose Abstimmung zwischen den Fachdiensten und dem Finanzmanagement. Die wesentlichen Haushaltspositionen werden darüber hinaus zentral überwacht und bei Bedarf hinterfragt. Zudem erfolgt eine tiefgreifende Analyse der Budgetentwicklung im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsplans für das Folgejahr. Letztlich werden auch im Rahmen der Jahresabschlusserstellung größere Abweichungen analysiert, um daraus Schlüsse für die Zukunft abzuleiten.

#### 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

##### → **Feststellung**

Die Stadt Greven hat in den vergangenen Jahren 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.

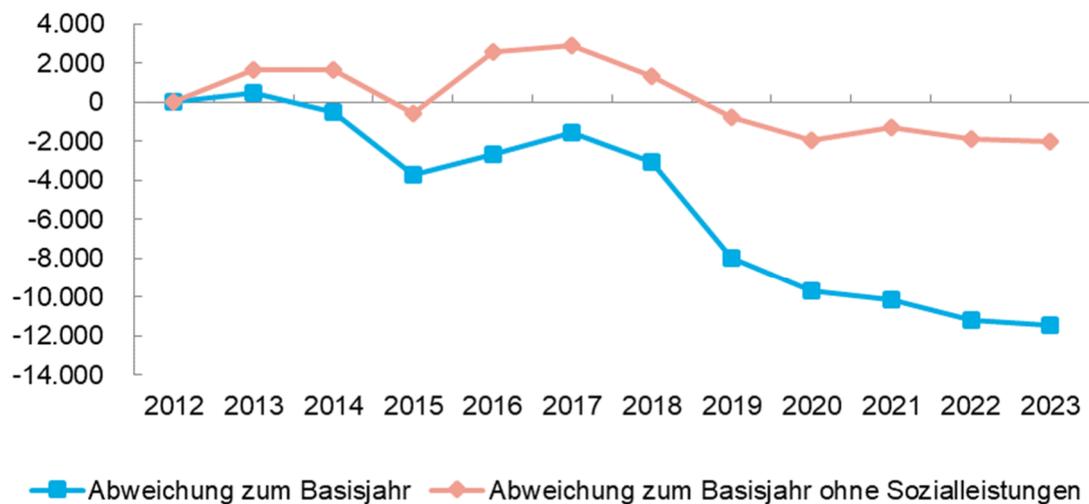
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung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

Als Sondereffekte berücksichtigt die gpaNRW bei der **Stadt Greven** unter anderem folgende Erträge und Aufwendungen:

- Erträge aus dem Verkauf von Vorratsgrundstücken,
- Einmalige Gewinnausschüttung der Technischen Betriebe Greven (TBG),
- Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen und Derivaten,
- Aufwendungen für außerplanmäßige Abschreibungen und Rückstellungen,
- Aufwendungen aus Wertberichtigungen.

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 2012 entwickeln. Die Tabellen 10 und 11 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.



2012 bis 2018 Ist-Ergebnisse, ab 2019 Planwerte

Die Trendkurve der bereinigten Jahresergebnisse nimmt einen negativen Verlauf. Von 2012 bis 2018 verschlechtern sich diese um rund 3,1 Mio. Euro. Sie entwickeln sich damit gegenläufig zu den Ist-Ergebnissen. Diese verbessern sich ab 2012 kontinuierlich. 2018 ist das unbereinigte Jahresergebnis rund 6,9 Mio. Euro besser als sechs Jahre zuvor. Die positive Ergebnisentwicklung basiert damit wesentlich auf der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich.

Daneben verzeichnet die Stadt Greven Konsolidierungserfolge bei den nicht bereinigten Haushaltspositionen. Der Stadt ist es seit 2012 gelungen, die Erträge in diesen Bereichen um rund 21,7 Mio. Euro bzw. rund 77 Prozent zu steigern. Den größten Anteil daran haben

- Grundsteuern A und B sowie sonstige Gemeindesteuern (rund 2,7 Mio. Euro),
- öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte (rund 2,1 Mio. Euro),
- Kostenerstattungen und –umlagen (rund 2,0 Mio. Euro) sowie
- Zuwendungen und allgemeine Umlagen (rund 8,3 Mio. Euro).

Die Aufwendungen haben im gleichen Zeitraum stärker zugenommen (um rund 23,6 Mio. Euro). Die Steigerungsrate von 43,8 Prozent ist allerdings geringer als bei den Erträgen. Belastend wirken hier insbesondere

- die Transferaufwendungen (rund 12,9 Mio. Euro),
- die Personal- und Versorgungsaufwendungen (rund 5,4 Mio. Euro) sowie
- die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (rund 4,3 Mio. Euro).

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 14,4 Mio. Euro weniger negativ. Die zusätzlich herausgerechneten Positionen haben daran einen unterschiedlich großen Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: 3,0 Mio. Euro
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 11,4 Mio. Euro

Die Leistungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung werden von der gpaNRW gesondert betrachtet (vgl. Teilbericht 3 „Hilfe zur Erziehung“).

Ohne Berücksichtigung der „Sozialleistungen“ verbessert sich das bereinigte Jahresergebnis. 2018 ist es rund 1,3 Mio. Euro höher als im Basisjahr 2012. Konsolidierungserfolge werden trotz negativer Entwicklungen bei anderen Haushaltspositionen in der kommunalen Haushaltssteuerung sichtbar. Zu den negativen Entwicklungen zählen insbesondere die Personal- und Versorgungsaufwendungen. Diese sind 2018 rund 50 Prozent (rund 5,4 Mio. Euro) höher als sechs Jahre zuvor. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 8,4 Prozent.

Ab 2019 sinkt auch die Trendkurve ohne Sozialleistungen kontinuierlich. Dies jedoch weniger stark als mit Sozialleistungen. Auch dies zeugt von Kompensationswirkungen in den übrigen Produktbereichen.

#### 1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

##### → Feststellung

Die Stadt Greven 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.

2016 und 2017 hat die **Stadt Greven** den Hebesatz der Grundsteuer B schrittweise von 500 Punkte auf 580 Punkte erhöht. Den Hebesatz für die Gewerbesteuer hat sie zuletzt 2016 um fünf Punkte auf 455 Punkte angehoben. Der Haushaltsplan 2020 sieht für 2020 eine Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer A auf 590 Punkte vor.

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

### Realsteuerhebesätze 2018 im Vergleich

	Greven	Kreisangehörige Kommunen mit 25.000 bis unter 60.000 Einwohnern	Kommunen im Kreis Steinfurt	Kommunen im Regierungsbezirk Münster	fiktive Sätze (2019 und 2020)
Grundsteuer A	520	291	317	278	217 (223)
Grundsteuer B	580	543	513	568	429 (443)
Gewerbsteuer	455	409	433	455	417 (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 Steinfurt. Die mittelfristige Haushaltsplanung sieht keine weiteren Erhöhungen der Realsteuerhebesätze vor.

### 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

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

#### → Feststellung

Die Stadt Greven überträgt nicht ausgeschöpfte konsumtive Aufwandsermächtigungen und investive Auszahlungsermächtigungen einwohnerbezogen in einem überdurchschnittlichen Umfang. Sie schöpft ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen jährlich nur zu ca. 45 Prozent aus. Dies deutet darauf hin, dass vorgenommene Ermächtigungsübertragungen in dem Umfang nicht erforderlich sind. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt geregelt.

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

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

### Ordentliche Aufwendungen Stadt Greven 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	67.678	70.599	85.841	85.963	97.223
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	338	221	966	1.080	902
<b>Ansatzserhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>0,50</b>	<b>0,31</b>	<b>1,13</b>	<b>1,26</b>	<b>0,93</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	68.017	70.820	86.807	87.043	98.125

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,50	0,31	1,11	1,24	0,92
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	70.068	74.057	84.828	87.035	92.224
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	103,02	104,57	97,72	100,0	94,0

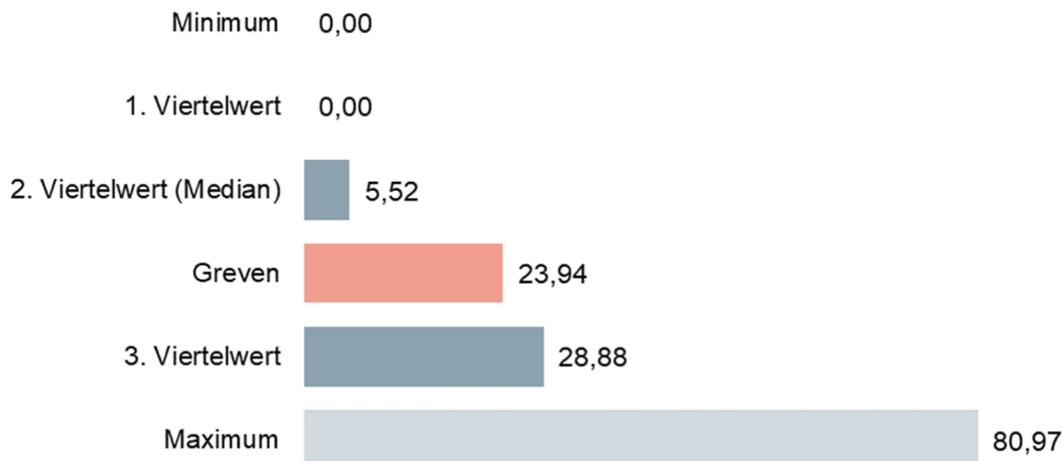
Die **Stadt Greven** hat 2014 und 2015 mehr Aufwendungen geleistet, als sie in den jeweiligen Haushaltsplänen veranschlagt hatte. Ihre Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit veranschlagte sie in der Regel in ausreichender Höhe.

In den Jahren 2014 bis 2018 hat sie Ermächtigungen von durchschnittlich rund 700.000 Euro ins Folgejahr übertragen. Die Planansätze hat sie hierdurch um rund ein Prozent erhöht. Einwohnerbezogen überträgt die Stadt Greven Ermächtigungen im interkommunalen Vergleich in einem überdurchschnittlichen Umfang.

Die vergleichsweise hohen Ermächtigungsübertragungen 2014 bis 2017 sind im Wesentlichen auf Festwerte und die Beschaffung von Vorratsgrundstücken zurückzuführen. Im Bereich der Festwerte führen die übertragenen Ermächtigungen zwar zu Aufwendungen, sind jedoch mit investiven Auszahlungen verbunden. Insofern ist diesen Ermächtigungsübertragungen eher ein investiver Charakter zuzuschreiben. 2018 sind die übertragenen Ermächtigungen zum Großteil auf mehrere laufende „Projekte“ zurückzuführen. Nach eigener Aussage überträgt die Stadt Greven Ermächtigungen im konsumtiven Bereich nur im Ausnahmefall. Eine Ermächtigungsübertragung kommt nur bei einer besonderen Begründung der Fachabteilung in Frage und wird in der Regel nur für „projektartige“ Haushaltsansätze vorgenommen. Eine „pauschale“ Übertragung von nicht genutzten Ermächtigungen erfolgt nicht.

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 52 mittleren kreisangehörigen Kommunen.

### Investive Auszahlungen Stadt Greven 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	9.229	9.937	21.609	19.702	36.629
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	4.777	6.033	5.496	11.816	11.194
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>51,76</b>	<b>60,71</b>	<b>25,43</b>	<b>59,97</b>	<b>30,56</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	14.005	15.971	27.105	31.519	47.823
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>34,11</b>	<b>37,77</b>	<b>20,28</b>	<b>37,49</b>	<b>23,41</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	5.851	8.175	11.798	16.853	17.825
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>41,78</b>	<b>51,19</b>	<b>43,53</b>	<b>53,47</b>	<b>37,27</b>

In den Jahren 2014 bis 2018 hat die Stadt Greven investive Auszahlungsermächtigungen von jährlich durchschnittlich acht Mio. Euro übertragen. Dieser Wert ist verglichen mit den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen hoch. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen übertragen 2018 je Einwohner geringere investive Auszahlungsermächtigungen.

Die hohen Übertragungen im investiven Bereich sind darauf zurückzuführen, dass die Stadt Greven in diesen Jahren sehr viele jahresübergreifende größere Investitionsmaßnahmen hatte, bei denen sich die tatsächlichen Mittelabflüsse teilweise auf Folgejahre verschoben haben. Ermächtigungen im investiven Bereich werden bei der Stadt Greven in der Regel nur bei bereits begonnenen und noch laufenden Maßnahmen übertragen. Jede Ermächtigungsübertragung muss schriftlich vom jeweiligen Fachdienst beantragt und begründet werden.

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



Der Vergleich enthält Werte von 52 mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen schöpfte die Stadt Greven in den fünf Betrachtungsjahren nur zu ca. 45 Prozent aus. 2018 liegt der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes bei lediglich 37 Prozent.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Greven, 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 im November 2013 folgenden Beschluss gefasst:

- Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen sind übertragbar und bleiben bis zum Ende des folgenden Haushaltsjahres verfügbar.
- Ermächtigungen für Auszahlungen für Investitionen 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 nicht begonnen, bleiben die Ermächtigungsübertragungen bis zum Ende des zweiten dem Haushaltsjahr folgenden Jahr verfügbar.

Mit den vorstehenden Regelungen hat die Stadt Greven die bislang gesetzlich durch die Gemeindehaushaltsverordnung NRW vorgegebenen Regelungen auch als örtliche Regelungen übernommen. Die gpaNRW hält diese 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 Haushaltssituation realisieren und ihren Eigenanteil mindern.

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

##### 1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ **Feststellung**

Die Stadt Greven hat kein zentrales Fördermittelmanagement. Die in Greven praktizierte Organisation der Fördermittelakquise ist dennoch geeignet, Fördermittel erfolgreich und in hohem Umfang in Anspruch nehmen zu können. Die Stadt nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche.

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

Die **Stadt Greven** hat keine strategischen Vorgaben oder Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln getroffen. Ebenso gibt es keine Richtlinie bzw. Dienstanweisung oder einen anderen in sonstiger Weise festgelegten Prozess, der die Fördermittelakquise standardisiert im Vergabeprozess vorsieht.

Aktuell erfolgt in Greven eine laufende Prüfung zur Akquise von Fördermitteln durch den Fachdienst Finanzmanagement. Diese auf Grundlage verschiedener Informationsmaterialien. Sowohl die Fördermittelgeber selbst, als auch der Städte- und Gemeindebund informieren regelmäßig über neue Förderprogramme und geben Informationen über laufende Förderprogramme heraus. Die Stadt Greven beschafft sich ihre Informationen unter anderem durch die Mitteilungen des Städte- und Gemeindebundes sowie den Förderrundbriefen der NRW-Bank. Beratungen erfolgen durch die NRW-Bank und die Landesbank Hessen-Thüringen (Helaba) im Rahmen des Mandats zum Zins- und Schuldenmanagement. Darüber hinaus prüfen alle Fachdienste in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich die Inanspruchnahme verschiedener Förderzugänge, insbesondere für laufende bzw. wiederkehrende Förderprogramme wie z. B. Förderungen im Bereich der Kindertagesstätten.

Im Rahmen von konkreten Förderantragsverfahren zieht die Stadt bei Bedarf externe Berater zur Unterstützung hinzu, um die Chance auf eine Förderzusage zu erhöhen. Dabei greift die Stadt anlassbezogen auf fachspezifische Beratungsbüros zurück, um konkrete Förderantragsverfahren zu unterstützen. In der Vergangenheit war dies beispielsweise bei Förderanträgen im Bereich der Stadtentwicklung und zum Thema Erdwärmeverbund Emsaue (incl. Rathaussanierung) der Fall. Des Weiteren verfolgt die Stadt Greven die Initiative „Fachnetzwerk Fördermittelakquise“ der Kommunal Agentur NRW. Eine abschließende Entscheidung zur Teilnahme wurde noch nicht getroffen. Zusätzlich gibt es aktuell Überlegungen zur Bildung eines Arbeitskreises „Regionales Fördermittelmanagement“. Diesbezüglich befindet sich die Stadt Greven im Austausch mit dem Kreis Steinfurt und den kreisangehörigen Kommunen. Ein erstes Netzwerktreffen hat zwischenzeitlich bereits stattgefunden.

Neben der Informationsbeschaffung in den jeweiligen Fachabteilungen werden unter anderem die oben genannten Informationsmaterialien vom Finanzmanagement gesichtet und bei Bedarf an die Fachabteilungen weitergeleitet. Dies erfolgt durch einen Mitarbeiter, der zudem auch die Bereiche Haushaltsplanung und –bewirtschaftung sowie Zins- und Schuldenmanagement bearbeitet. Hier ergeben sich insbesondere durch die Verbindung mit der Haushaltsplanung Synergien, da die Prüfung von Fördermitteln in der Regel für ohnehin geplante Maßnahmen erfolgt. Darüber hinaus erfolgt im Rahmen des Zins- und Schuldenmanagements die Prüfung der Inanspruchnahme von Förderdarlehen. Eine gebündelte zentrale Zusammenstellung aller Förderungen gibt es nicht.

#### 1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

##### → **Feststellung**

Das Vorgehen der Stadt Greven eignet sich, um Rückforderungen weitestgehend zu vermeiden. Ein Fördercontrolling existiert nicht.

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.

Fördermittelanträge der **Stadt Greven** sind in der Vergangenheit auch schon gescheitert. Eine Förderzusage konnte insbesondere dann nicht erfolgen, wenn die Förderprogramme überzeichnet waren und Maßnahmen anderer Antragsteller höher priorisiert wurden. Zuletzt ist ein großes Förderprojekt (Erdwärmeverbund Emsaue) aufgrund einer Klage der Naturschutzverbände im Rahmen des erforderlichen Baugenehmigungsverfahrens gescheitert.

Die Abwicklung der Förderverfahren liegt in Greven in der Regel in der Verantwortung der jeweiligen Fachdienste. Bei größeren Förderverfahren (z.B. Städtebauförderung oder Breitbandausbau) werden die Verfahren zentral durch den Bereich Finanzmanagement begleitet und unterstützt. Ein Fördercontrolling im Hinblick auf eine sachgerechte Steuerung von Förderprojekten hat die Stadt ebenso nicht wie ein diesbezügliches Berichtswesen.

##### → **Empfehlung**

Die Fördermittelstellen sollten Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und den Rat über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.

Zudem verfügt die Stadt bislang nicht über eine Datei oder Datenbank, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte zentral pflegt.

##### → **Empfehlung**

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

Im Rahmen der nachträglichen Verwendungsnachweisprüfung musste die Stadt in der Vergangenheit kleinere Teilbeträge zurückzahlen, da Anteile als nicht förderfähig beurteilt wurden (z.B. nicht investive Rechnungsbestandteile). Auch durch eine nachträgliche Änderung der Bewilligungen durch den Zuwendungsgeber hätte eine Rückzahlung in diesen Fällen nicht vermieden werden können. Gegen Auflagen oder Nebenbestimmungen hat die Stadt nach eigener Aussage nicht verstoßen. Die Rückzahlung von Fördermitteln in Gänze ist bisher nicht erforderlich gewesen.

Lediglich bei kleineren Projekten (z.B. Förderung von energetischen Maßnahmen) verzichtet die Stadt teilweise bewusst auf die Nutzung von Fördermöglichkeiten. Der Aufwand für den Förderantrag, eine gegebenenfalls erforderliche begleitende Begutachtung und für die Erstellung des Verwendungsnachweises wäre aus Sicht der Stadt in diesen Fällen höher als der Vorteil durch die Förderung.

## 1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung	Seite
<b>Haushaltsstatus</b>		
F1	Die Stadt Greven unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie erreicht 2019 und plant bis 2023 zudem ausschließlich positive Jahresergebnisse. Hierdurch kann sie ihre Ausgleichsrücklage und damit ihr Eigenkapital sukzessive weiter erhöhen.	38
<b>Ist-Ergebnisse</b>		
F2	Die Stadt weist 2014 bis 2019 ausschließlich positive Jahresergebnisse aus. Im Betrachtungszeitraum können die erzielten Erträge die Aufwendungen der Stadt decken.	39
<b>Plan-Ergebnisse</b>		
F3	Die Stadt Greven plant ab 2020 bis zum Ende der mittelfristigen Planung positive Jahresergebnisse. Sie plant vorwiegend risikoarm. Dies gilt auch für den Planungszeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Ein zusätzliches Risiko sieht die gpaNRW nicht.	42
<b>Eigenkapital</b>		
F4	Die Stadt Greven weist im Kernhaushalt zum 31. Dezember 2018 Eigenkapital von rund 89 Mio. Euro aus. Dieses soll bis zum Ende der mittelfristigen Planung um rund 14 Mio. Euro steigen. Im Hinblick auf den Gesamtabschluss verfügt sie über eine vergleichsweise durchschnittliche Eigenkapitalausstattung.	47
<b>Schulden und Vermögen</b>		
F5	Die Schulden der Stadt Greven sind im interkommunalen Vergleich hoch. Dringend erforderliche Investitionen in das Anlagevermögen sind kurz- und mittelfristig nicht zu erwarten.	49

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Haushaltssteuerung</b>					
F1	Die Stadt Greven hält die Frist für die Anzeige der Haushaltssatzung ein. Den Jahresabschluss 2018 konnte die Stadt ebenfalls in der gesetzlichen Frist feststellen. Dies gilt nicht für die Auf- und Feststellung der Gesamtabchlüsse. Die Gesamtabchlüsse hat die Stadt bisher lediglich bis 2015 aufgestellt.	58			
F2	Der Stadt Greven liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Der Verwaltungsführung und den politischen Gremien wird auch unterjährig regelmäßig über die finanzielle Situation berichtet.	58			
F3	Die Stadt Greven hat in den vergangenen Jahren Konsolidierungserfolge erzielt. Die Haushaltssituation hat sich jedoch zudem in hohem Umfang durch nur wenig steuerbare Erträge und Aufwendungen verbessert.	59			
F4	Die Stadt Greven hat die Hebesätze der Realsteuern in der Vergangenheit deutlich angehoben. Diese Steigerungen haben einen erheblichen Teil zur Haushaltskonsolidierung beigetragen.	62			
F5	Die Stadt Greven überträgt nicht ausgeschöpfte konsumtive Aufwandsermächtigungen und investive Auszahlungsermächtigungen einwohnerbezogen in einem überdurchschnittlichen Umfang. Sie schöpft ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen jährlich nur zu ca. 45 Prozent aus. Dies deutet darauf hin, dass vorgenommene Ermächtigungsübertragungen in dem Umfang nicht erforderlich sind. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt geregelt.	63	E5	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Greven, ihre investiven Maßnahmen bei künftigen Haushaltsplanungen realitätsnäher zu veranschlagen.	66
F6	Die Stadt Greven hat kein zentrales Fördermittelmanagement. Die in Greven praktizierte Organisation der Fördermittelakquise ist dennoch geeignet, Fördermittel erfolgreich und in hohem Umfang in Anspruch nehmen zu können. Die Stadt nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche.	66			
F7	Das Vorgehen der Stadt Greven eignet sich, um Rückforderungen weitestgehend zu vermeiden. Ein Fördercontrolling existiert nicht.	68	E7.1	Die Fördermittelstellen sollten Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und den Rat über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.	68

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E7.2 Die Stadt Greven sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	68

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

Kennzahlen	Greven	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>							
Aufwandsdeckungsgrad	106	91,93	98,73	101	104	114	53
Eigenkapitalquote 1	26,47	-29,11	10,61	22,11	40,17	65,26	53
Eigenkapitalquote 2	52,91	-11,32	36,87	53,68	69,24	82,87	53
Fehlbetragsquote	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
<b>Vermögenslage</b>							
Infrastrukturquote	29,59	0,04	28,51	33,92	39,18	59,83	53
Abschreibungsintensität	6,71	3,29	6,06	7,25	8,89	14,23	52
Drittfinanzierungsquote	53,39	9,69	46,85	53,17	61,71	82,82	52
Investitionsquote	143	21,49	67,75	100	139	305	52
<b>Finanzlage</b>							
Anlagendeckungsgrad 2	91,84	32,50	72,45	85,49	94,13	120	52
Liquidität 2. Grades	44,90	6,98	27,71	44,53	109	610	52
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	18,11	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					

Kennzahlen	Greven	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	8,96	1,26	4,81	9,07	16,32	42,03	52
Zinslastquote	2,77	0,01	0,72	1,29	1,75	2,78	53
<b>Ertragslage</b>							
Netto-Steuerquote	54,43	28,35	51,89	56,77	61,57	73,79	53
Zuwendungsquote	22,99	5,87	13,61	16,96	23,18	38,68	52
Personalintensität	12,93	8,22	18,32	21,41	22,52	26,72	53
Sach- und Dienstleistungsintensität	18,06	7,16	13,93	15,97	17,38	29,12	53
Transferaufwandsquote	49,73	39,37	43,67	46,80	48,60	74,37	53

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

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

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

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

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	9.012	2.961	2.979	3.925	4.771	
Gewerbesteuer	17.478	22.633	23.152	21.767	21.407	21.288
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	13.100	14.794	15.106	15.931	17.426	15.271
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.562	1.999	2.039	2.580	3.595	2.355
Ausgleichsleistungen	1.369	1.448	1.458	1.533	1.620	1.486

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Schlüsselzuweisungen	6.989	5.730	5.589	4.266	5.685	5.652
<b>Summe der Erträge</b>	<b>40.498</b>	<b>46.603</b>	<b>47.345</b>	<b>46.077</b>	<b>49.734</b>	<b>46.051</b>
Steuerbeteiligungen	1.955	2.382	2.625	2.471	2.241	2.335
Allgemeine Kreisumlage	12.955	13.596	14.241	14.865	14.860	14.103
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>14.910</b>	<b>15.978</b>	<b>16.865</b>	<b>17.336</b>	<b>17.101</b>	<b>16.438</b>
<b>Saldo</b>	<b>25.588</b>	<b>30.626</b>	<b>30.479</b>	<b>28.741</b>	<b>32.633</b>	<b>29.613</b>

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

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	74.021	77.042	80.064	84.007	88.797
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>74.021</b>	<b>77.042</b>	<b>80.064</b>	<b>84.007</b>	<b>88.797</b>
Sonderposten für Zuwendungen	54.940	55.942	56.973	60.342	59.127
Sonderposten für Beiträge	25.687	24.376	28.533	27.464	29.563
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>154.649</b>	<b>157.360</b>	<b>165.569</b>	<b>171.814</b>	<b>177.487</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>299.211</b>	<b>300.997</b>	<b>308.960</b>	<b>320.138</b>	<b>335.456</b>

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

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	48.150	46.594	48.426	56.076	65.330
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	34.800	30.600	29.200	28.200	24.700

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	133	125	1.848	1.445	1.064
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.984	3.623	2.993	1.860	5.421
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	935	1.356	2.679	859	1.073
Sonstige Verbindlichkeiten	240	724	870	1.046	1.047
Erhaltene Anzahlungen	6.214	7.585	5.121	6.149	6.305
Verbindlichkeiten	<b>92.456</b>	<b>90.608</b>	<b>91.136</b>	<b>95.635</b>	<b>104.942</b>
Rückstellungen	49.991	50.908	50.074	49.708	49.558
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	0	0	0	0
Schulden	<b>142.446</b>	<b>141.516</b>	<b>141.210</b>	<b>145.343</b>	<b>154.499</b>

**Tabelle 7: Gesamtschulden Stadt Greven in Tausend Euro 2010 bis 2015**

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Verbindlichkeiten	137.787	146.879	143.344	141.523	142.308	138.772
Rückstellungen	41.400	47.077	49.642	50.222	55.357	55.999
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	2.398	2.321	1.728	1.756	1.613	1.974
<b>Gesamtschulden</b>	<b>181.586</b>	<b>196.277</b>	<b>194.715</b>	<b>193.500</b>	<b>199.278</b>	<b>196.744</b>

**Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Stadt Greven in Tausend Euro 2010 bis 2015**

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	87.212	88.241	86.781	85.551	81.590	81.488

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	34.800	42.300	37.800	37.800	34.800	30.600
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	155	146	141	142	133	125
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	3.779	3.622	7.497	6.918	6.044	5.511
Sonstige Verbindlichkeiten	11.841	12.570	11.125	6.259	13.420	13.458
Erhaltene Anzahlungen	0	0	0	4.852	6.322	7.590
<b>Gesamtverbindlichkeiten</b>	<b>137.787</b>	<b>146.879</b>	<b>143.344</b>	<b>141.523</b>	<b>142.308</b>	<b>138.772</b>

**Tabelle 9: Rückstellungen Stadt Greven in Tausend Euro 2014 bis 2018**

	2014	2015	2016	2017	2018
Pensionsrückstellungen	35.206	36.329	35.999	37.336	39.028
Instandhaltungsrückstellungen	2.923	3.227	6.452	5.322	6.227
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO und § 37 Abs. 5 und 6 KomHVO	11.862	11.351	7.623	7.050	4.302
<b>Summe der Rückstellungen</b>	<b>49.991</b>	<b>50.908</b>	<b>50.074</b>	<b>49.708</b>	<b>49.558</b>

**Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Greven in Tausend Euro 2012 bis 2023**

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Jahresergebnis</b>	<b>-2.174</b>	<b>-3.745</b>	<b>9.012</b>	<b>2.961</b>	<b>2.979</b>	<b>3.925</b>	<b>4.771</b>	<b>1.528</b>	<b>1.635</b>	<b>3.043</b>	<b>3.167</b>	<b>4.699</b>
Gewerbesteuer	16.932	14.831	17.478	22.633	23.152	21.767	21.407	19.000	20.000	20.760	21.341	21.917

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	12.271	12.686	13.100	14.794	15.106	15.931	17.426	18.409	18.790	19.504	20.558	21.668
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.510	1.520	1.562	1.999	2.039	2.580	3.595	3.969	4.124	4.253	3.726	3.804
Ausgleichsleistungen	1.357	1.343	1.369	1.448	1.458	1.533	1.620	1.686	1.727	1.797	1.848	1.909
Schlüsselzuweisungen vom Land	6.636	4.290	6.989	5.730	5.589	4.266	5.685	8.382	8.640	9.236	9.559	9.951
<b>Summe der Erträge</b>	<b>38.706</b>	<b>34.670</b>	<b>40.498</b>	<b>46.603</b>	<b>47.345</b>	<b>46.077</b>	<b>49.734</b>	<b>51.445</b>	<b>53.281</b>	<b>55.550</b>	<b>57.031</b>	<b>59.249</b>
Steuerbeteiligungen	2.886	1.569	1.955	2.382	2.625	2.471	2.241	2.930	1.538	1.597	1.642	1.686
Allgemeine Kreisumlage	12.110	12.205	12.955	13.596	14.241	14.865	14.860	14.950	15.624	15.936	16.255	16.580
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>14.996</b>	<b>13.774</b>	<b>14.910</b>	<b>15.978</b>	<b>16.865</b>	<b>17.336</b>	<b>17.101</b>	<b>17.880</b>	<b>17.162</b>	<b>17.533</b>	<b>17.896</b>	<b>18.266</b>
<b>Saldo der Bereinigungen</b>	<b>23.710</b>	<b>20.896</b>	<b>25.588</b>	<b>30.626</b>	<b>30.479</b>	<b>28.741</b>	<b>32.633</b>	<b>33.565</b>	<b>36.119</b>	<b>38.017</b>	<b>39.135</b>	<b>40.983</b>
Saldo der Sondereffekte	-1.081	-331	8.728	844	0	1.550	0	717	0	0	0	0
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-24.803</b>	<b>-24.310</b>	<b>-25.304</b>	<b>-28.509</b>	<b>-27.501</b>	<b>-26.366</b>	<b>-27.862</b>	<b>-32.754</b>	<b>-34.483</b>	<b>-34.974</b>	<b>-35.968</b>	<b>-36.284</b>
Abweichung vom Basisjahr	-1.434	-941	-1.935	-5.140	-4.132	-2.997	-4.493	-9.385	-11.115	-11.606	-12.599	-12.916

**Tabelle 11: Berechnung bereinigter Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Greven in Tausend Euro 2012 bis 2023**

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-24.803</b>	<b>-24.310</b>	<b>-25.304</b>	<b>-28.509</b>	<b>-27.501</b>	<b>-26.366</b>	<b>-27.862</b>	<b>-32.754</b>	<b>-34.483</b>	<b>-34.974</b>	<b>-35.968</b>	<b>-36.284</b>
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-1.992	-2.419	-3.081	-2.932	-3.438	-3.295	-2.955	-3.263	-3.115	-3.318	-3.609	-3.652

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-7.978	-8.741	-9.059	-10.174	-11.812	-11.140	-11.391	-13.872	-14.568	-15.537	-15.642	-15.815
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“</b>	<b>-14.833</b>	<b>-13.150</b>	<b>-13.164</b>	<b>-15.403</b>	<b>-12.251</b>	<b>-11.931</b>	<b>-13.516</b>	<b>-15.619</b>	<b>-16.800</b>	<b>-16.119</b>	<b>-16.717</b>	<b>-16.817</b>
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	1.683	1.669	-570	2.583	2.902	1.317	-786	-1.967	-1.286	-1.884	-1.984

## 2. Beteiligungen

### 2.1 Managementübersicht

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

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

#### **Beteiligungen**

Die Stadt Greven ist an 24 Unternehmen beteiligt. Von diesen Beteiligungen werden insgesamt 17 mittelbar über die Grevenener Versorgungs- und Verkehrs-Holding GmbH gehalten. Die Anzahl der Beteiligungen mit mindestens maßgeblichem Einfluss (über 20,0 Prozent) beträgt elf.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen sowie die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind hoch. In den Jahren 2016 bis 2018 sind die Auswirkungen im Saldo negativ. Die städtischen Beteiligungen belasten den Haushalt mit durchschnittlich 7,6 Mio. Euro. Lediglich der Eigenbetrieb Technische Betriebe Greven schüttet im Betrachtungszeitraum einen Gewinn aus. Die Technischen Betriebe Greven erheben die Gebühren für den Abwasser- und Entsorgungsbereich. Bei den Gewinnausschüttungen handelt es sich um die kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung. Zudem sind hohe Gesellschafterdarlehen sowie Bürgschaften vorhanden, die ein Risiko für die Stadt beinhalten können.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Stadt Greven. Es werden alle notwendigen Unterlagen und Daten vorgehalten und regelmäßig aktualisiert. In einer Beteiligungsrichtlinie werden den Beteiligungen klare Vorgaben unter anderem zu Fristen sowie dem Berichtswesen gemacht.

Die Beteiligungsberichte der Stadt Greven sind bis zum Prüfungszeitpunkt lediglich bis 2015 erstellt, jedoch kann aufgrund von Halbjahresberichten dem Informationsbedürfnis des Rates Rechnung getragen werden. Die Berichte beinhalten Kennzahlen und Prognosen sowie ein Ampelsystem, sodass etwaige Abweichungen für den Leser leicht zu erkennen sind.

Das Beteiligungsmanagement unterstützt die städtischen Verwaltungsvertreter durch Stellungnahmen zu verschiedenen Tagesordnungspunkten. Die Gremienvertreter aus dem Rat werden im Haupt-, Finanz- und Wirtschaftsausschuss auf kommunal bedeutende Themen vorbereitet.

### 2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben haben Kommunen regelmäßig einen Teil ihrer öffentlichen Aufgaben in Unternehmen und Einrichtungen des öffentlichen oder privaten Rechts ausgegliedert.

Diese Ausgliederungen verfügen einerseits über einen nicht unerheblichen Teil des kommunalen Vermögens. Andererseits weisen sie nicht selten eine hohe Verschuldung aus. Darüber hinaus ergeben sich teils umfangreiche Finanz- und Leistungsbeziehungen zwischen der Kommune und ihren Beteiligungen, die sich direkt auf den kommunalen Haushalt auswirken.

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

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

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

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

## 2.3 Beteiligungsportfolio

### → **Feststellung**

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

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

- die Struktur des kommunalen Beteiligungsportfolios und die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt sowie
- 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 und wirtschaftliche Bedeutung

#### → Feststellung

Die Anzahl der Beteiligungen, auf die die Stadt mindestens einen maßgeblichen Einfluss ausüben kann, ist hoch. Einige bedeutende Beteiligungen werden mittelbar auf der zweiten Beteiligungsebene gehalten. Die Komplexität des Beteiligungsportfolios ist damit als mittel bis hoch einzustufen. Auch die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist hoch. Dies betrifft insbesondere den Eigenbetrieb Technische Betriebe Greven sowie die Stadtwerke Greven GmbH.

Die Komplexität des Beteiligungsportfolios beurteilt die gpaNRW insbesondere anhand der Beteiligungsstruktur und der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt. 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 wird die Kontrolle und die Steuerung des Unternehmens durch die Stadt.

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

Die **Stadt Greven** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 an insgesamt 24 Unternehmen beteiligt. Diese verteilen sich auf vier Beteiligungsebenen. Bei der Kontrolle und Steuerung der Beteiligungen sind die Entwicklungen der mittelbaren Beteiligungen somit bis in die vierte Beteiligungsebene zu berücksichtigen, auch wenn keine direkte Einflussnahme auf diese Beteiligungen möglich ist. Die Beteiligungen werden in vier verschiedenen Rechtsformen gehalten. Dabei ist die GmbH mit 17 Beteiligungen die am häufigsten vorkommende Rechtsform. Die Grevenener Versorgungs- und Verkehrs-Holding GmbH (GVVH GmbH) ist eine 100-prozentige Tochter der Stadt Greven und ihrerseits Mutter von 17 Tochterunternehmen. Ein großer Bereich der Beteiligungssteuerung erfolgt somit über die GVVH GmbH.

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

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

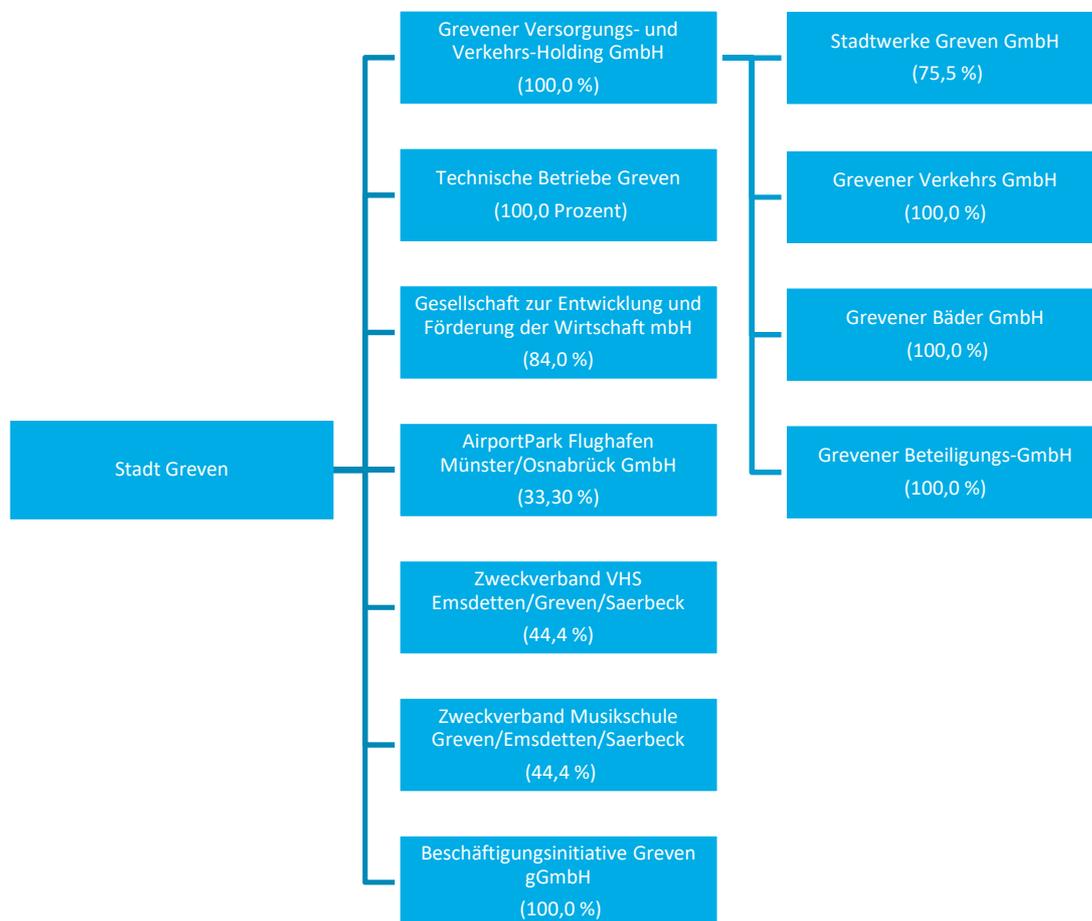


Grundsätzlich sollte die Stadt bei der Beteiligungssteuerung alle Beteiligungen in den Blick nehmen. Bei einer Beteiligungsquote von mindestens 20 Prozent kann die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben. Dadurch hat sie bei diesen Beteiligungen höhere

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 Prozent beteiligt ist. Mit insgesamt elf Beteiligungen handelt es sich dabei um eine hohe Anzahl an Unternehmen.

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

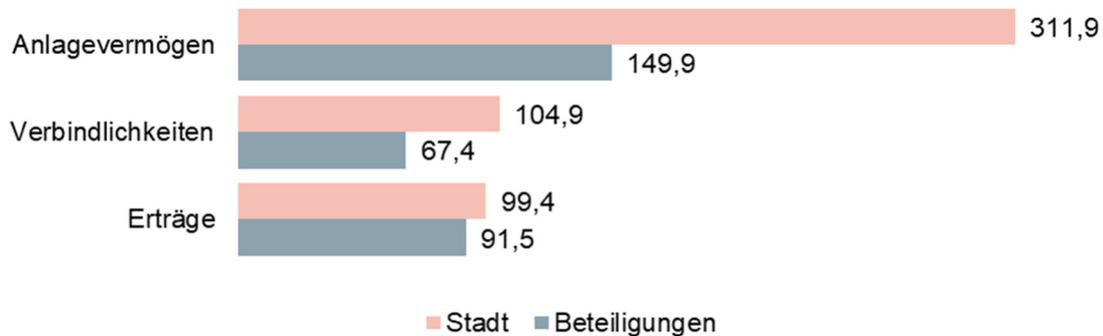
**Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20 Prozent zum 31. Dezember 2018**



Die wirtschaftliche Bedeutung dieser Beteiligungen für die Stadt lässt sich insbesondere daran messen, wie hoch das Anlagevermögen, die Verbindlichkeiten und die Erträge der Beteiligungen sind. 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 genannten Beteiligungen der Stadt Greven stellt sich wie folgt dar:

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



Der Wert des Anlagevermögens der Beteiligungen beträgt nahezu die Hälfte des Wertes des städtischen Anlagevermögens. Das größte Vermögen der Beteiligungen liegt mit 110,5 Mio. Euro im Eigenbetrieb Technische Betriebe Greven. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um Kanalvermögen.

Der Wert der Verbindlichkeiten der Beteiligungen beträgt rund zwei Drittel des Wertes der städtischen Verbindlichkeiten. Nahezu die Hälfte dieser Verbindlichkeiten befinden sich im Eigenbetrieb Technische Betriebe Greven. Die Kreditverbindlichkeiten der Beteiligungen mit 38,2 Mio. Euro stellen im Vergleich zur Stadt mit 90,0 Mio. Euro einen geringeren Anteil dar. Bei 28,1 Mio. Euro handelt es sich um Kredite der Technischen Betriebe Greven.

Die Beteiligungen erwirtschaften ähnlich hohe Erträge wie die Stadt Greven. Die meisten Erträge in 2018 generieren die Stadtwerke Greven GmbH durch Erlöse für die Elektrizitätsverteilung sowie andere Tätigkeiten innerhalb des Stromsektors. Den zweitgrößten Anteil an den Erträgen erwirtschaften die Technischen Betriebe Greven

### 2.3.2 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

#### → Feststellung

Die Beteiligungen der Stadt Greven haben jährlich mittlere Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt. Der Haushalt der Stadt Greven wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 mit 7,1 Mio. Euro belastet. Auch in den Jahren 2016 und 2017 zeigt sich ein vergleichbares Bild. Außerdem bestehen hohe Gesellschafterdarlehen sowie Bürgschaften, die ein Risiko für die Stadt beinhalten können.

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

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

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

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

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

#### Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	1.111	1.040	1.234
Steuererträge	170	315	604
Konzessionsabgaben	1.717	1.722	1.730
Gewinnausschüttungen und Dividenden	1.594	1.748	1.955
Sonstige Erträge	43	146	122
<b>Gesamtsumme</b>	<b>4.635</b>	<b>4.971</b>	<b>5.645</b>

Insgesamt generiert die Stadt 5,7 Prozent ihrer Erträge<sup>9</sup> aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen.

Der überwiegende Anteil entfällt auf Gewinnausschüttungen und Konzessionsabgaben. Im Berichtszeitraum haben lediglich die Technischen Betriebe Greven Gewinne ausgeschüttet. Hierbei handelt es sich um die kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung aus der Gebührenrechnung. Die Technischen Betriebe Greven erheben die Gebühren für den Abwasser- und Entsorgungsbereich. Der Gewinn der GVVH GmbH im Jahr 2018 in Höhe von 0,9 Mio. Euro wurde hingegen thesauriert. Die Konzessionsabgaben werden ausschließlich durch die Stadtwerke Greven GmbH erwirtschaftet.

<sup>9</sup> Betrachtet wurden hier neben den ordentlichen Erträgen auch die Beteiligungserträge. Diese umfassen Erträge aus Gewinnabführungen, Gewinnausschüttungen, Dividenden und sonstige Beteiligungserträge.

### Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	12.014	12.025	12.051
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	391	396	424
Verlustübernahmen und -abdeckungen	256	257	181
Sonstige Aufwendungen	0	0	0
<b>Gesamtsumme</b>	<b>12.661</b>	<b>12.678</b>	<b>12.656</b>

Insgesamt generiert die Stadt 13,7 Prozent ihrer ordentlichen Aufwendungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen.

Die Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen der Stadt bestehen fast ausschließlich mit den Technischen Betrieben Greven für den Baubetrieb, die Unterhaltung von Verkehr und Grün sowie das Gebäudemanagement. Diese fungieren in Teilen als konzerninterner Dienstleister.

Bei den Zuschüssen und Umlagen handelt es sich um die Zweckverbandsumlagen für die Musikschule Greven/Emsdetten/Saerbeck sowie die Volkshochschule Emsdetten/Greven/Saerbeck.

Die Stadt Greven hat im Jahr 2018 die Verluste der Gesellschaft zur Entwicklung und Förderung der Wirtschaft mbH von 181 Tausend Euro übernommen.

Nicht berücksichtigt in den Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind die Erträge und Aufwendungen, die sich zwischen den einzelnen Beteiligungen ergeben haben. Hervorzuheben sind dabei insbesondere die Gewinnausschüttungen, die nicht an den kommunalen Haushalt ausgeschüttet, sondern von anderen Beteiligungen vereinnahmt werden. Diese Beteiligungen nutzen die Gewinnausschüttungen u.a. zur Abdeckung von Verlusten aus defizitären Betriebsparten. So gibt es Verlustübernahmen zwischen der GVVH GmbH und der Grevener Verkehrs GmbH sowie der Grevener-Bäder GmbH. Die Grevener Beteiligungs GmbH erwirtschaftet Gewinne, die an die GVVH GmbH abgeführt werden. Über die GVVH GmbH werden somit die Ergebnisse der darunterliegenden Beteiligungen übernommen.

### Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2016	2017	2018
Geleistete Kapitaleinlagen	448	327	114
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	1.192	3.958	3.724
Bürgschaften (Stand 31.12.)	7.956	6.450	4.337
<b>Gesamtsumme</b>	<b>9.596</b>	<b>10.735</b>	<b>8.175</b>

In Form von Kapitaleinlagen stellt die Kommune ihren Beteiligungen dauerhaft Eigenkapital zur Verfügung. In der Regel handelt es sich um Haftungskapital, das nicht nur zur Teilhabe an Gewinnen, sondern auch an Verlusten des Unternehmens führt. Mit der Übernahme von Gesellschafterdarlehen und 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 Gesellschafterdarlehen schwanken und steigen bis 2018 stark. In 2017 wurde ein Gesellschafterdarlehen an die Stadtwerke Greven GmbH sowie ein Darlehen an die AirportPark Flughafen Münster/Osnabrück GmbH vergeben. Die Bürgschaften verteilen sich im Wesentlichen auf die Grevener Versorgungs- und Verkehrs-GmbH, die Stadtwerke Greven GmbH, die AirportPark FMO GmbH sowie die Flughafen Münster/Osnabrück GmbH.

## 2.4 Beteiligungsmanagement

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

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

### 2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

#### → **Feststellung**

Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Greven ergeben.

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

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

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Greven** ist zentral dem Fachdienst Finanzmanagement zugeordnet.

Die Stadt Greven hält die wesentlichen Grunddaten aller Beteiligungen, wie Satzungen, Gesellschaftsverträge, Geschäftsordnungen, Bürgschaftsübernahmen und Geschäftsführerverträge vor. Änderungen der Grunddaten der Beteiligungen werden im Beteiligungsmanagement fortgeschrieben. Die Änderungen von wesentlichen Verträgen erfolgen in Abstimmung mit dem Beteiligungsmanagement.

Die Besetzung der Beteiligungsgremien erfolgt bei der Stadt Greven nahezu ausschließlich durch Ratsmitglieder und sachkundige Bürger. Die persönlichen Daten werden im Fachdienst Service zentral vorgehalten und aktualisiert, sodass das Beteiligungsmanagement auf Nachfrage Zugriff auf die aktuellsten Daten hat.

Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse werden als Ausdruck sowie digital für alle Beteiligungen vorgehalten. Gemäß Beteiligungsrichtlinie der Stadt Greven sind die Wirtschaftspläne sowie Jahresabschlüsse in gebundener und elektronischer Form dem Beteiligungsmanagement zur Verfügung zu stellen. Eine stetige Aktualisierung kann somit gewährleistet werden.

## 2.4.2 Berichtswesen

### → Feststellung

Das Berichtswesen entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Greven ergeben. Die Berichte sind gut gegliedert und anschaulich.

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 Greven** hat die Beteiligungsberichte bis 2015 erstellt. Die Beteiligungsberichte 2016 bis 2018 werden als Anhang an die Gesamtabschlüsse beigefügt. Im Beteiligungsbericht fehlen, wie in der Gesamtabchlussprüfung bereits festgestellt, elf mittelbare Beteiligungen sowie die Finanz- und Leistungsbeziehungen der Beteiligungen untereinander. Zusätzlich zu den gesetzlich geforderten Angaben beinhaltet der Beteiligungsbericht Informationen zu den Rechtsformen, einen Überblick über das kommunale Beteiligungsmanagement sowie einen Ausblick des Beteiligungsmanagements.

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Greven erstellt halbjährlich Berichte über die Entwicklung der Finanzdaten und die Erreichung der Ziele. In den Halbjahresberichten werden je Beteiligung die Gesamterträge und –aufwendungen prognostiziert. Bei Abweichungen oder sonstigen Auffälligkeiten werden entsprechende Erläuterungen vorgenommen. Für die Beteiligungen gibt es strategische Ziele, deren Erreichung halbjährlich geprüft wird. Anhand eines Ampelsystems wird die Zielerreichung im Bericht kenntlich gemacht. Sollten in der Zwischenzeit größere Abweichungen auftreten werden ad-hoc-Berichte durch das Beteiligungsmanagement erstellt.

Die Halbjahresberichte sowie Abschlussberichte werden der Verwaltungsleitung und dem Haupt- / Finanz- und Wirtschaftsausschuss zur Verfügung gestellt. Hierin werden Finanzdaten

auf oberster Ebene (Gesamterträge, Gesamtaufwendungen und Jahresergebnis) aufbereitet und dargestellt.

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

#### → **Feststellung**

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

Das Beteiligungsmanagement sollte sicherstellen, dass die Vertreterinnen und Vertreter aus Verwaltung und Politik in den Gremien der Beteiligungen über ein ausreichendes Wissen zur Ausübung ihrer Aufgabe verfügen. Die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien sollen bei ihrer Entscheidungsfindung die Interessen der Kommune berücksichtigen. Hierfür ist es notwendig, dass das Beteiligungsmanagement die Vertreterinnen und Vertreter inhaltlich auf die Gremiensitzungen vorbereitet. Zum einen sollte dies durch regelmäßige Schulungen der Vertreterinnen und Vertreter erfolgen. Zum anderen sollte das Beteiligungsmanagement zu den einzelnen Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen Kommentierungen und gegebenenfalls Beschlussempfehlungen verfassen. So kann sichergestellt werden, dass die Vertreter in den Gremien die Sichtweise der Kommune kennen und es kann auf Beschlüsse und strategische Ziele verwiesen werden.

Die **Stadt Greven** bietet nach Kommunalwahlen allgemeine Schulungen zu den Rechten und Pflichten sowie den rechtlichen Grundlagen der Kommunalwirtschaft an.

Die Aufgaben der Mandatsbetreuung sind in der Beteiligungsrichtlinie der Stadt lediglich allgemein erfasst. Es wird darauf verwiesen, dass das Beteiligungsmanagement allen Mandatsträgern beratend zur Seite steht sowie Stellungnahmen für Bürgermeister und Kämmerer vorbereitet werden.

Das Beteiligungsmanagement sichtet alle Tagesordnungen der Aufsichtsratssitzungen und Gesellschafterversammlungen der Beteiligungen. Der Kämmerer entscheidet im Einzelfall, ob neben Stellungnahmen zu Themen wie Wirtschaftsplan, Jahresabschluss, Personalangelegenheiten und Vertragsänderungen weitere Stellungnahmen zu einzelnen Tagesordnungspunkten notwendig sind. Die Stellungnahmen werden den Gremienvertretern der Stadtverwaltung, also Bürgermeister, erster Beigeordneter sowie Stadtkämmerer zugeleitet. Im Rahmen der Haupt-, Finanz- und Wirtschaftsausschusssitzungen werden bereits im Vorhinein kommunal bedeutende Themen der Beteiligungen besprochen. Hier wird den Ausschussmitgliedern die Sicht der Kommune erläutert. Die Gremienvertreter, die nicht im Haupt-, Finanz- und Wirtschaftsausschuss sitzen, werden frühzeitig über ihre Fraktionen und die Niederschriften zu den Sitzungen informiert. Die Gremienvertreter des Rates können sich bei Bedarf zusätzlich durch das Beteiligungsmanagement unterstützen lassen. Es muss sichergestellt sein, dass alle kommunalen Gremienvertreter ausreichend informiert sind.

Die Gremienvertreter der Stadtverwaltung sind angehalten, bei Abweichungen der Beschlüsse von den Beschlussempfehlungen das Beteiligungsmanagement zu informieren. Zusätzlich werden die Niederschriften der Sitzungen geprüft, um eine Nachverfolgung der Entscheidungen durchzuführen.

Das Beteiligungsmanagement hat kein Gastrecht in den Sitzungen der Gesellschaften.

## 2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
<b>Beteiligungsportfolio</b>				
F1	Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.	79		
F2	Die Anzahl der Beteiligungen, auf die die Stadt mindestens einen maßgeblichen Einfluss ausüben kann, ist hoch. Einige bedeutende Beteiligungen werden mittelbar auf der zweiten Beteiligungsebene gehalten. Die Komplexität des Beteiligungsportfolios ist damit als mittel bis hoch einzustufen. Auch die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist hoch. Dies betrifft insbesondere den Eigenbetrieb Technische Betriebe Greven sowie die Stadtwerke Greven GmbH.	80		
F3	Die Beteiligungen der Stadt Greven haben jährlich mittlere Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt. Der Haushalt der Stadt Greven wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 mit 7,1 Mio. Euro belastet. Auch in den Jahren 2016 und 2017 zeigt sich ein vergleichbares Bild. Außerdem bestehen hohe Gesellschafterdarlehen sowie Bürgschaften, die ein Risiko für die Stadt beinhalten können.	82		
<b>Beteiligungsmanagement</b>				
F4	Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Greven ergeben.	85		
F5	Das Berichtswesen entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Greven ergeben. Die Berichte sind gut gegliedert und anschaulich.	86		

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Greven ergeben.	87			

## 3. Hilfe zur Erziehung

### 3.1 Managementübersicht

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

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

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

#### **Hilfe zur Erziehung**

Die Stadt Greven ist im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen durch eine geringe Kinderarmut und leicht unterdurchschnittliche Jugendarbeitslosenquote soziostrukturell begünstigt. Der Anteil der Alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II ist allerdings überdurchschnittlich und kann sich auf die Hilfe zur Erziehung negativ auswirken. Gleichzeitig leben in Greven mehr Einwohner unter 21 Jahren als in anderen Städten.

Durch eine gelungene Präventionsarbeit und gute Fallsteuerung erreicht die Stadt Greven eine sehr geringe Falldichte bei den Hilfen zur Erziehung und bildet damit den aktuellen Minimalwert. Diese entlastet den Fehlbetrag im Vergleichsjahr 2018 erheblich. Die Stadt Greven gehört damit zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den geringsten Fehlbeträgen.

Die Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung, die im Wesentlichen aus den Transferleistungen für die Träger und Leistungsanbieter bestehen, wirken sich maßgeblich auf den Fehlbetrag aus. Auf die Aufwendungen wirken sich wiederum die Anzahl und Art der Hilfeplanfälle und die Kosten je Fall aus. Die Stadt Greven hat sehr niedrige Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren auf. Dies wird in erster Linie durch die sehr geringe Falldichte bewirkt.

Neben dem Einwohnerbezug hat auch die Beurteilung der Aufwendungen pro Fall eine große Bedeutung. Im interkommunalen Vergleich hat Greven die höchsten Aufwendungen je Hilfeplanfall.

Ursächlich für die hohe Kennzahl sind insbesondere die hohen Fallkosten der ambulanten Hilfen, der hohe Anteil an den stationären Hilfen und die auch hier sehr hohen Fallkosten.

Um die Hilfen zur Erziehung auch wirkungsorientiert und wirtschaftlich steuern zu können, sollte die Stadt Greven ihre Controlling-Tätigkeiten ausbauen. Um die Leistungen des Jugendamtes messen und transparent darstellen zu können, sollte das Fach- und das Finanzcontrolling um

steuerungsrelevante Kennzahlen ausgebaut und regelmäßig entsprechend ausgewertet werden.

Die Prozess- und Qualitätsstandards sind in Greven gut ausgestaltet. Mit der geplanten Implementierung einer neuen Fachsoftware können die bereits vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten weiter ausgebaut werden, bspw. durch die Überleitung der Arbeitsprozesse in die Software, die Einrichtung einer Schnittstelle zur Finanzsoftware, die Einführung der E-Akte zur medienbruchfreien Fallbearbeitung etc.

Insbesondere vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen je Fall spielt die Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte eine wichtige Rolle. Neben dem Ausbau der Controlling-Tätigkeiten sollte die Stadt Greven weitere Wirtschaftlichkeitsaspekte in das Hilfeplanverfahren implementieren.

## 3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik<sup>10</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 tiefergehende Analyse werten wir örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW Besonderheiten der Leistungsorganisation, der Leistungserbringung und der Angebotssteuerung des Jugendamtes in ihre Betrachtung ein.

Die Erträge und Aufwendungen beziehen sich auf das Haushaltsjahr. Die Falldaten ermittelt die gpaNRW schwerpunktmäßig über einen Jahresdurchschnittswert, der den Anteil des Falles im

<sup>10</sup> nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVPg)

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

#### → Feststellung

Die Stadt Greven hat eine geringe Kinderarmut und eine unterdurchschnittliche Jugendarbeitslosenquote. Der vergleichsweise leicht überdurchschnittliche Anteil Alleinerziehender im SGB II Bezug kann sich dabei negativ auf die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung auswirken.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Die **Stadt Greven** ist dem Jugendamtstyp fünf und der Belastungsklasse drei nach der Statistik der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund zugeordnet. Demnach hat Greven eine geringe Kinderarmut.

Laut AKJ Bericht 2019 haben lediglich 19 kreisangehörige Kommunen unter 50.000 Einwohner eine hohe oder sehr hohe Kinderarmut. 36 kreisangehörige Kommunen unter 50.000 Einwohner haben eine sehr geringe Kinderarmut.

Die Stadt Greven gehört zu den 31 Kommunen, die eine geringe Kinderarmut verzeichnen. Damit steht der überwiegende Teil der kreisangehörigen Kommunen genauso gut oder sogar besser da.

#### 3.3.1 Strukturkennzahlen

##### Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Greven im Jahr 2020

Kennzahlen	Greven	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	21,83	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	4,00	1,80	3,48	4,30	5,60	8,10	88
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	19,38	13,27	17,55	18,68	20,11	26,86	129

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

Der Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in **Greven** liegt bei 21,83 Prozent. Damit positioniert sich die Stadt Greven über dem Median. Das bedeutet, dass die Stadt Greven zu den 50 Prozent der mittleren kreisangehörigen Kommunen mit dem höheren Anteil Einwohnern von 0 bis unter 21 Jahren gehört. Das kann sich auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen rechnerisch verringern auswirken.

### **Jugendarbeitslosenquote**

Mit einer Jugendarbeitslosenquote von rund vier Prozent gehört die Stadt Greven zu den 50 Prozent der Vergleichskommunen mit niedrigeren Jugendarbeitslosenquoten. Das kann sich auf die Hilfen zur Erziehung begünstigend auswirken. Allerdings betrifft die Jugendarbeitslosenquote lediglich die über 15-Jährigen und somit nur einen geringen Anteil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist.

### **Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II**

Der Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften mit SGB II Bezug liegt in Greven mit 19,3 Prozent über dem Median. 50 Prozent der Vergleichskommunen haben folglich einen geringeren Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II als die Stadt Greven.

Laut dem Bericht „Monitor Hilfen zur Erziehung 2018“ der AKJ wirkt sich neben dem Transferleistungsbezug auch der Familienstatus auf die Hilfen zur Erziehung aus. Sowohl ambulante als auch stationäre Hilfen werden vermehrt von Alleinerziehenden in Anspruch genommen. Bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen verstärkt sich der Anteil deutlich.

Da der Anteil der Alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II in Greven als überdurchschnittlich zu verzeichnen ist, kann sich das auf die Hilfen zur Erziehung wiederum negativ auswirken.

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

## **3.3.2 Umgang mit den Strukturen**

### **→ Feststellung**

Die Stadt Greven greift die Strukturen des Stadtgebietes gut auf. Sie berücksichtigt die soziostrukturellen Merkmale bei ihren Planungen und Entwicklungen von Maßnahmen.

Die **Stadt Greven** kennt die soziostrukturellen Rahmenbedingungen. Hierfür wertet sie die statistischen Daten von IT.NRW aus und berücksichtigt zudem die Erkenntnisse aus den eigenen Demografieberichten<sup>11</sup>. Alle Daten und auch die situativen Besonderheiten werden bei den Planungen und Entwicklungen von Maßnahmen berücksichtigt.

<sup>11</sup> vgl. Kapitel „0.2,1 Ablauf Strukturelle Situation“

Zudem reagiert das Jugendamt zeitnah auf komplexere Änderungen der Strukturen. So wurde mit dem großen Flüchtlingszuzug ab Ende 2015 und der gleichzeitigen Nähe der Stadt Greven zu einem Flughafen weiteres Personal für diese Bevölkerungsgruppe eingesetzt. Durch diese Maßnahme konnte nach Einschätzung des Jugendamtes das Fachwissen für die Betreuung dieser Bevölkerungsgruppe aufgebaut werden.

Laut Jugendamt gibt es in Greven keine stadtteilbezogenen Belastungen oder sogenannte Brennpunkte. Entsprechend ist die Zielgruppe der Hilfen zur Erziehung über das gesamte Stadtgebiet verteilt und die Prävention flächendeckend ausgerichtet (siehe folgendes Kapitel).

### 3.3.3 Präventive Angebote

#### → Feststellung

Die Stadt Greven bietet ein umfassendes Angebot an Präventionsmaßnahmen. Bis auf das Konzept „Frühe Hilfen“ gibt es aber keine Verschriftlichung von zielgerichteten Präventionsketten. Hier sieht die gpaNRW Verbesserungsmöglichkeiten.

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 Greven** hat im Rahmen der „Frühen Hilfen“ bedarfsgerechte, präventive Angebote entwickelt und verschriftlicht. Im Mittelpunkt der Arbeit steht dabei, Familien frühzeitig über Angebote im unmittelbaren Umfeld zu informieren und bei Bedarf auch praktische Hilfestellung zu geben.

Zudem gibt es im Rahmen der „Frühen Hilfen“ weitere Präventivmaßnahmen, die hier - nicht abschließend - aufgezählt werden:

- Familienhebammenprojekt und ehrenamtliche Familienpatenschaften in Kooperation mit dem Caritasverband Emsdetten-Greven e.V.,
- Kurse in Familienzentren in Kooperation mit der Familienbildungsstätte und
- die „Online-Datenbank Frühe Hilfen<sup>12</sup>“.

Darüber hinaus sind in Greven noch keine weiteren, verschriftlichten Präventionskonzepte vorhanden. Aber auch ohne verschriftliche Präventionsketten im klassischen Sinne hält das Jugendamt vielfältige Angebote und Maßnahmen - auch für ältere Kinder und Jugendliche - in enger Kooperation mit den Trägern vor Ort vor.

<sup>12</sup> In der Online-Datenbank haben die Jugendämter der Städte Emsdetten, Greven, Ibbenbüren und Rheine sowie des Kreises Steinfurt ihre Angebote im Rahmen der „Frühen Hilfen“ städteübergreifend zusammengefasst.

Zwischen den Jahren 2012 und 2018 hat die Stadt Greven die ambulanten niedrigschwelligen Hilfen deutlich ausgeweitet. Bedarfe für unterschiedlichste Angebote werden zwischen dem Jugendamt und den freien Trägern im Rahmen eines Fachgremiums erörtert und Projekte auf den Weg gebracht.

Folgende Projekte wurden u.a. in den letzten Jahren für den Sozialraum entwickelt und angeboten:

- Offene Elterngruppe; monatlicher offener Elterntreff zum Austausch aktueller Themen und Gesprächen mit den Pädagoginnen
- Jungengruppe für die zehn- bis 14-Jährigen; wöchentliches Angebot als Möglichkeit sich mit Freunden zu treffen, die nicht in die Hilfe einbezogen sind
- Offene Sprechstunden; wöchentliches Angebot eines Trägers für die Greverer Bürger/innen, die nicht zur Erziehungsberatungsstelle oder zum Jugendamt möchten; Möglichkeit zur niederschwelligen Besprechung von Anliegen
- Mutter-Kind-Café; wöchentliche Austauschmöglichkeit für minderjährige und junge Mütter

Laut Angaben des Jugendamtes zeigt sich in der Praxis, dass ohne die Notwendigkeit einer Antragstellung und einer Hilfeplanung deutlich mehr Kinder erreicht werden können. Die Projekte sind sehr erfolgreich und es können bedarfsgerecht zahlreiche Kinder und Jugendliche erreicht werden. Weitergehende hochschwellige Hilfen seien damit oftmals gar nicht erst erforderlich.

Auch die mit Emsdetten gemeinsam geführte Erziehungsberatungsstelle wirkt sich begünstigend auf die Falldichte aus. Hier werden vielfältige, niederschwellige Erziehungshilfen angeboten.

Das Jugendamt nimmt an diversen Arbeitskreisen (AK) bzw. Gremien teil:

- AG Trägervertreter der ortsansässigen Träger,
- Jugendhilfeausschuss,
- Schulgremium und
- Qualitätsdialoge mit den einzelnen Trägern usw.

Nach Einschätzung des Jugendamtes hat sich durch den Ausbau der verschiedenen Netzwerke die qualitative Zusammenarbeit der einzelnen Akteure deutlich verbessert.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Greven sollte zielgerichtete Präventionsketten verschriftlichen und sie mit den bereits vorhandenen Netzwerken und Akteuren verknüpfen. Mit vorher festgestellten Indikatoren sollte die Wirkung in regelmäßigen Abständen gemessen und überprüft werden.

## 3.4 Organisation und Steuerung

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

### 3.4.1 Organisation

#### → Feststellung

Die klare Organisation und die Ansiedlung der Fachdienste „Soziale Dienste und Jugendarbeit“ und „Bildung, Jugend, Kultur und Sport“ in einem Fachbereich ermöglichen in Greven Synergieeffekte für die gleiche Zielgruppe.

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

Der Fachdienst 3.1 „Bildung, Jugend, Kultur und Sport“ und der Fachdienst 3.2 „Soziale Dienste und Jugendarbeit“ der **Stadt Greven** sind als eigenständige Verwaltungseinheiten eingerichtet und im Fachbereich III angesiedelt. Da es sich bei beiden Fachdiensten teilweise um dieselbe Zielgruppe handelt, sind gemeinsame Maßnahmen sowie Vernetzungen und Synergien möglich. In Greven erfolgt ein enger inhaltlicher Austausch zwischen den Bereichen „Jugend“ und „Schule“. Zudem werden Maßnahmen gemeinsam durchgeführt und auch geplant.

Der Bezirkssozialdienst (BSD) ist beim Fachdienst 3.2 „Soziale Dienste und Jugendarbeit“ angesiedelt. Er ist zentral im Rathaus organisiert. Nebenstellen sind nicht vorhanden. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind für verschiedene Bezirke zuständig. Insgesamt werden sechs Bezirke von den BSD Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern betreut. Es wurden der Spezialdienst „Pflegekinderdienst (PKD)“ eingerichtet, um das für diese Gebiete erforderliche Fachwissen an einer Stelle zu bündeln. Zusätzlich haben sie drei Mitarbeiter, die auf Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII spezialisiert sind und diese Fälle schwerpunktmäßig bearbeiten, aber darüber hinaus auch für andere Aufgaben zuständig sind.

Innerhalb des Jugendamtes gibt es regelmäßige Dienstbesprechungen:

- Kollegiale Beratung (wöchentlich) und
- Teambesprechung 3.2 (wöchentlich) usw.

Nach Auskunft des Jugendamtes dienen die Besprechungen zur Unterstützung der Kommunikationskultur innerhalb des Jugendamtes. Darüber hinaus gewährleisten sie aber auch, dass alle Fachkräfte schnell und vollumfänglich über aktuelle Sachverhalte und Themen informiert werden.

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.

Die **Stadt Greven** hat eine Steuerungsgruppe „Frühe Hilfen“ mit dem Caritasverband eingerichtet, in denen sich das Jugendamt regelmäßig u.a. mit den Familienhebammen, der Kur-Lotsin und der Mitarbeiterin der Erziehungsberatungsstelle usw. trifft und austauscht. Eine Arbeitsge-

meinschaft nach § 78 SGB VIII für Hilfe zur Erziehung mit der Bezeichnung „AG zwei“ ist bei der Stadt Greven vorhanden.

Zusätzlich ist das Jugendamt in diversen weiteren örtlichen und überörtlichen Netzwerken und Arbeitskreisen aktiv. Weitere Informationen hierzu sind im Kapitel 3.3.3 „Präventive Angebote“ zu finden.

### 3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

#### → **Feststellung**

Die Stadt Greven hat bislang keine schriftliche Gesamtstrategie für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung und angrenzende Bereiche formuliert. Gute Grundlagen ergeben sich aber aus den bereits formulierten Zielen über die Produktziele des Haushaltes.

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.

Die **Stadt Greven** hat zwar keine schriftlich ausformulierte Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung und angrenzende Aufgabengebiete. Gute Grundlagen sind jedoch vorhanden. Sie ergeben sich in erster Linie aus den festgelegten Zielen über die Produktziele des Haushaltes.

Folgende Ziele wurden im Haushaltsplan 2020 formuliert:

- Die Vereinbarungen zum Kinderschutz mit den Kindertageseinrichtungen sind bis zum 30.06.2020 aktualisiert.
- Die Öffentlichkeitsarbeit für das Jugendamt ist aktualisiert.
- 80% der Schutzstellenunterbringung sind innerhalb von 14 Tagen beendet.
- Das in 2019 eingeführte Babylotsen-Projekt ist bis zum 30.06.2020 evaluiert.
- Im Jahr 2020 sind mindestens acht präventive/niederschwellige Projekte durchgeführt worden.

Als wichtige weitere Maßnahme wird im Jahr 2020 eine erste Jugendamtssoftware etabliert werden.

Die Stadt Greven berücksichtigt bei der Gewährung von Hilfen zur Erziehung auch wirtschaftliche Gesichtspunkte. Durch eine aus Sicht des Jugendamtes qualitativ hochwertige Arbeit im BSD, bedarfsgerechter Planung und inhaltlicher Steuerung der Hilfen sollen geringere Aufwendung und eine verbesserte Zielerreichung im Hilfeplanverfahren erreicht werden.

Die gpaNRW bewertet diese Ansätze grundsätzlich positiv.

Die Stadt versucht den Erfolg der strategischen Maßnahmen anhand der individuelle Zielerreichung im Hilfeplanverfahren festzustellen. Globalere Ziele, an denen die Stadt den Erfolg ihrer strategischen Maßnahme messen kann, hat sie erarbeitet und im Haushaltsplan entsprechend beschrieben. Dies erleichtert die Steuerung und die Ermittlung des für die Aufgabenerledigung benötigten Ressourceneinsatzes.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Greven sollte die bereits erarbeiteten strategischen Ansätze zu einer schriftlichen Gesamtstrategie zusammenfassen.

### 3.4.3 Finanzcontrolling

→ **Feststellung**

Die Stadt Greven kann die Effizienz des Jugendamtes nicht hinreichend auf Basis von aussagefähigen und steuerungsrelevanten Zielen und Kennzahlen messen bzw. transparent darstellen.

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

Das Finanzcontrolling obliegt in der **Stadt Greven** der Fachdienstleitung „Soziale Dienste und Jugendarbeit“. Hier werden im Rahmen der Budgetüberwachung die Finanzdaten und Fallzahlen ausgewertet, ohne jedoch diese Daten zu klassischen Kennzahlen zusammenzuführen. Ein produktorientiertes Finanzcontrolling mit aussagefähigen und steuerungsrelevanten Kennzahlen, die auch eine Steuerung unter wirtschaftlichen Aspekten ermöglichen würden, gibt es somit nicht.

Aber auch in diesem Bereich sind schon Einzelelemente vorhanden, die ein transparentes Finanzcontrolling mit aussagefähigen Kennzahlen möglich machen würden.

So sind beispielsweise im Haushalt der Stadt unter der Produktnummer „06.363.20 – Prävention, Hilfe zur Erziehung, Kinderschutz“ die Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen in den einzelnen Hilfen ausgewiesen. Hier handelt es sich ausschließlich um Grundzahlen, wie beispielsweise die Verteilung der Aufwendungen nach ambulanten und teilstationären Hilfen sowie stationären Hilfen.

Monatlich werden Soll-/Ist-Vergleiche des Produktbereiches „06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ im Rahmen eines jour-fixe zur Kostenkontrolle aufbereitet. Ein Halbjahresbericht wird dem

Verwaltungsvorstand vorgelegt. Deutliche Abweichungen vom Plan werden hier entsprechend schriftlich dokumentiert.

Diese Berichte enthalten bislang noch keine Kennzahlen und schaffen somit derzeit keine transparente Darstellung des Ressourceneinsatzes und -verbrauchs. Abweichungsanalysen werden im Rahmen der Budgetkontrolle in den Halbjahresberichten vorgenommen. Abweichungen werden dokumentiert und analysiert. Die isolierte Betrachtung der Aufwendungen kann jedoch zu Fehlinterpretationen führen. Um komplexe Tatbestände zu verdeutlichen und in einen Zusammenhang zu bringen, stellen Kennzahlen ein sinnvolles Instrument dar. Das Fehlen dieser erschwert eine wirkungsorientierte und wirtschaftliche Steuerung der Hilfe zur Erziehung.

Der Anstieg der Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung belastet die kommunalen Haushalte massiv. Es ist daher sinnvoll, ein umfassendes Finanzcontrolling mit Hilfe von Zielen und Kennzahlen zu etablieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Greven sollte das Finanzcontrolling im Aufgabengebiet Hilfe zur Erziehung zukünftig mit steuerungsrelevante Kennzahlen ausbauen, diese regelmäßig auswerten und im Berichtswesen darstellen. Hilfsweise könnten hierfür die im Bericht dargestellten Kennzahlen weitergeführt werden.

#### 3.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Das Jugendamt der Stadt Greven verfügt bislang über kein umfassendes Fachcontrolling. Einige Bestandteile sind allerdings bereits vorhanden. Die bisherigen Steuerungsgrundlagen können weiter optimiert werden.

Eine Kommune sollte ein Fachcontrolling für die Hilfe 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 in **Greven** obliegt der Leitung des Fachdienstes 3.2. Diese ist im Rahmen der Verfahrensstandards an jedem Hilfeplanverfahren beteiligt und nimmt im Bedarfsfall auch an Hilfeplangesprächen teil.<sup>13</sup> Die Kontrollen dienen insbesondere der Qualitätssicherung und der einheitlichen Fallbearbeitung.

Die Überprüfung der Wirksamkeit der Hilfe findet im Einzelfall bereits statt. Im Hilfeplangespräch werden konkrete Ziel formuliert. Außerdem werden die geplanten Methoden des Trägers notiert. Die Träger erstellen vor der Hilfeplanfortschreibung einen Bericht, in dem sie sich auf die Ziele und die Zielerreichung beziehen. In der Fortschreibung des Hilfeplanes wird dann mit Träger und Familie die Erreichung der Ziele bewertet und es werden ggf. neue Ziele gesetzt.

Allerdings werden die gewonnenen Erkenntnisse nicht nach Hilfearten oder anbieterbezogen aufbereitet. Somit reichen diese Einzelmaßnahmen für ein umfassendes und transparentes

<sup>13</sup> vgl. Kapitel „3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren“

Fachcontrolling noch nicht aus. Im Rahmen des Fachcontrollings sollten weitere Parameter regelmäßig überprüft und ausgewertet werden. Hierzu zählen beispielsweise die Überprüfung von Abbruchquoten, Laufzeiten oder Fachleistungsstunden einzelner Hilfearten, fallübergreifende Zielerreichung und trägerbezogene Auswertungen.

Diese Auswertungsmöglichkeiten könnten mit Zielerreichungsgraden von Kennzahlen zusammengeführt werden. Dadurch werden Ergebnisse und auch Wirkungen transparent und nachvollziehbar. Die Fachcontrollingberichte sollten mit dem Finanzcontrolling zusammengeführt. Mit Hilfe dieser Berichte können somit auch qualitative Aussagen zu durchgeführten Maßnahmen getroffen werden.

Obwohl es keine trägerbezogenen Auswertungen gibt, führt die Stadt Greven zur Vorbereitung der Qualitätsdialoge mit den Trägern (mindestens jährlich) eine Qualitätsdiskussion mit den Fachkräften innerhalb des BSD durch. Dort werden die Erfahrungen zur Umsetzung von Zielen und der Zusammenarbeit aufbereitet. Die fallübergreifenden Auswertungen könnten diesen vorherigen Austausch noch unterstützen.

Laut Angaben des Jugendamtes wird das Fach- und Finanzcontrolling durch den Einsatz des neuen Fachverfahrens sukzessive ausgebaut und Schnittmengen zusammengeführt. Hierzu entsteht eine Struktur, um die personengebundenen Strukturvorgaben zur Steigerung der Prozessqualität auf eine klar definierte Organisationsebene zu führen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Greven sollte das Fachcontrolling weiter ausbauen. Die Ergebnisse sollte sie in regelmäßigen Berichten aufbereiten. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling sollten die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischer Entscheidungen transparent nachvollzogen werden.

## 3.5 Verfahrensstandards

### 3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

→ **Feststellung**

Bei der Stadt Greven sind aktuell bereits eine Vielzahl von Prozessen verbindlich und schriftlich festgelegt. Die Sicherstellung von Verfahrens- und Qualitätsstandards erfolgt u.a. über vereinheitlichte Vordrucke. Ein Qualitäts-Handbuch wird zurzeit erarbeitet.

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

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 Greven** hat die Prozesse des BSD aktuell bereits größtenteils schriftlich festgelegt. So gibt es u.a. verbindliche Verfahrensstandards für die Prozesse nach § 8a SGB VIII, §§ 17 und 18, § 18 Abs. 3 und §§ 27 ff SGB VIII. Neben den Zielen der einzelnen Verfahrensschritte

werden auch Fristen, die jeweils beteiligten Personen sowie die zu verwendenden Vordrucke benannt. Die Einhaltung von Prozess- und Qualitätsstandards wird im gesamten BSD durch eine einheitliche Einarbeitung und eine Vielzahl von Vordrucken bzw. Vorlagen sichergestellt, die verbindlich zu verwenden sind. Ein umfassendes Qualitätshandbuch für alle Prozesse ist zurzeit in Bearbeitung.

Im Jugendamt der Stadt Greven wurde in der Vergangenheit ohne eine Jugendamtssoftware und nur mit der Standardsoftware Excel gearbeitet. Durch die jetzige Etablierung einer Jugendamtssoftware im Jahr 2020 werden in Zukunft alle Kernprozesse detailliert entsprechend der vorgegebenen Arbeitsschritte abgebildet. Es wird von der Programmstruktur von der Allgemeinen Beratung, Anamnese, Bedarfsprüfung, Bewilligung, Hilfeplanung, Auszahlung und Beendigung für den Bezirkssozialdienst (BSD) und die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) als Standardverfahren im Einsatz sein.

Die elektronische Aktenführung soll ebenfalls nach den aktuellen Planungen über dieses Fachverfahren etabliert werden.

→ **Empfehlung**

Wie bereits geplant, sollte die Stadt Greven Standards und Abläufe für alle Prozesse verbindlich vorgeben und in einem Qualitätshandbuch schriftlich fixieren. Eine elektronische Aktenführung sollte zur Verbesserung der Arbeitsabläufe ebenfalls forciert werden.

### 3.5.2 Ablauf Hilfeplanverfahren

→ **Feststellung**

Das Hilfeplanverfahren kann durch die schriftliche Fixierung von Wirtschaftlichkeitsaspekten optimiert werden.

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 Greven** hat noch kein systematisch zusammengeführtes Qualitätshandbuch mit allen wichtigen Abläufen, Prozessen, Zuständigkeiten und Fristen transparent und nachvollziehbar erarbeitet<sup>14</sup>. Allerdings sind die Abläufe des Hilfeplanverfahrens, teilweise getrennt nach einzelnen Hilfearten, weitestgehend schriftlich geregelt. Zusammen mit dem hierzu ergänzend geführten Interview zeigt die Stadt Greven ein schlüssiges Verfahren auf, welches den vorstehenden Mindest-Anforderungen (mit Ausnahme der Wirtschaftlichkeitsprüfung) gerecht wird. Zur besseren Übersichtlichkeit könnten die einzelnen Prozesse der Arbeitsanweisungen in Ablaufdiagrammen nicht nur in der Kooperationsvereinbarung, sondern auch im Qualitätshandbuch anschaulich dargestellt werden. Visuelle Darstellungen können das Verständnis für die Abfolge der einzelnen Schritte, deren Nachvollziehbarkeit und Schnittstellen, sowie die zu bearbeitenden Fristen bzw. Bearbeitungszeiten erleichtern. Sie machen das Verfahren transparenter und erleichtern insbesondere neuen Fachkräften die Orientierung.

Die Stadt Greven hat auf Grundlage einer Vereinbarung über die Gestaltung der Flexibilisierung der Hilfen zur Erziehung mit den am Ort tätigen freien Trägern ein verbindliches örtliches Versorgungsbündnis geschaffen, um ein auf den Sozialraum Greven bezogenes System flexibler erzieherischer Hilfen einzurichten. Auf dieser Basis ist ein mehrstufiges Verfahren entwickelt worden, das bei Neufällen einen verbindlichen Rahmen setzt und die freien Träger einbindet. So findet nach der Antragstellung eine kollegiale Beratung im Team des BSD statt. Im Anschluss daran erfolgt die grundsätzliche Entscheidung des Jugendhilfeträgers über einen bestehenden Hilfebedarf. Zunächst erfolgt eine anonymisierte Ausschreibung an alle freien Träger. Danach findet eine Beratung des Falls in einem gemeinsamen Fachgremium unter Einbeziehung der freien Träger statt, die ihre fallbezogenen Hilfeangebote vorstellen. Im Rahmen dessen wird auch geklärt, ob und inwieweit Vernetzungen und Kooperationen zwischen den Trägern möglich und sinnvoll sind. Am Ende der Beratung werden die vorgelegten geeigneten Angebote in einem Protokoll festgehalten. Diese Angebote werden der Familie oder den Jugendlichen zeitnah vorgestellt, die dann auch die Entscheidung treffen. Auf diesem Wege wird, laut

<sup>14</sup> vgl. Kapitel „3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards“

Angaben des Jugendamtes, eine hohe Akzeptanz auf Seiten der Antragsteller erzielt, was sich nach Mitteilung der Stadt Greven auch in vergleichsweise geringen Abbruchquoten manifestiert. Im Anschluss daran setzt das eigentliche Hilfeplanverfahren ein.

Wirtschaftliche Aspekte berücksichtigt die Stadt Greven bisher im Rahmen der Mitzeichnung von Vorgesetzten bei jeder kostenverursachenden Leistung. Obwohl das vorliegende Anbieterverzeichnis gute Voraussetzungen bietet, zwischen mehreren gleichartigen Angeboten das Günstigere zu wählen, fließen diese Wirtschaftlichkeitsaspekte nicht in die Entscheidung mit ein.

Die Überprüfung der Hilfepläne erfolgt in der Regel alle sechs Monate.

Ein klassisches Rückführungs- oder Verselbständigungskonzept ist nicht vorhanden. Mögliche Perspektiven für eine Rückführung werden in den Hilfeplangesprächen individuell erörtert und ggf. als Ziel festgehalten.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Greven sollte die Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit, wie beispielsweise die Bevorzugung ambulanter Hilfen, Obergrenzen von bewilligten Fachleistungsstunden oder die Wahl des günstigsten Leistungsanbieters bei mehreren geeigneten Angeboten, schriftlich in den Standards hinterlegen.

### **3.5.2.1 Fallsteuerung**

#### → **Feststellung**

Die Stadt Greven hat die Arbeitsabläufe zur Steuerung und Betreuung der Hilfefälle gut strukturiert.

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.

Anhand standardisierter und verbindlicher Prozesse erfolgt in **Greven** die Zugangssteuerung und das Hilfeplanverfahren. Die Fachleistungsstunden werden dabei hinsichtlich der wöchentlich maximal möglichen Stunden nicht begrenzt und im Zeitverlauf nicht automatisch, sondern nach Hilfebedarf reduziert. Auch werden keine sonstigen begrenzenden Faktoren festgelegt, vielmehr orientiert sich die Stadt am tatsächlichen Bedarf.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird direkt bei Antragsstellung in Fragen der Zuständigkeit und Kostenerstattung sowie im Hilfeplanverfahren kontinuierlich beteiligt. Außerdem wirkt sie in der kollegialen Fachberatung mit. Sie erhält Informationen über die Einleitung, Veränderung oder Beendigung von Hilfen und entscheidet mit, ob und in welcher Art und Weise Hilfen gewährt werden.

Die Zusammenarbeit mit den Trägern der ambulanten Hilfen ist verbindlich geregelt und transparent dargestellt<sup>15</sup>. In der Vereinbarung sind u.a. die regelmäßige Hilfeplanfortschreibung und die Berichterstattung durch die Träger bei „Besonderheiten“ geregelt.

### 3.5.2.2 Kostenerstattungsansprüche

#### → Feststellung

Die Kostenerstattungsansprüche werden vom Jugendamt regelmäßig geprüft und geltend gemacht. Die jährliche Überprüfung aller Hilfefälle bezüglich Kostenerstattung ist positiv zu sehen.

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 Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen erfolgt im Jugendamt der **Stadt Greven** durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu). Diese wird in Greven bereits sehr frühzeitig, d.h. mit der ersten Meldung informiert, um die Zuständigkeit zu klären.

Bei der Gewährung von Hilfen zur Erziehung bedarf es einer reibungslosen Kommunikation zwischen dem BSD und der WiJu. Nur so kann ein fehlerfreier Ablauf sowohl bei der Leistungserbringung aber auch bei der Refinanzierung sichergestellt werden. In der Vergangenheit konnten in Greven die Kostenerstattungsansprüche nach Einschätzung des Jugendamtes in der Regel zeitnah bearbeitet werden. Finanzielle Verluste konnten so vermieden werden.

Um sicherzustellen, dass die Forderungen letztendlich auch tatsächlich vereinnahmt werden, werden diese mit Bescheiderstellung in die Finanzsoftware gebucht. So ist gewährleistet, dass das Mahnverfahren ggf. automatisiert ausgelöst wird.

<sup>15</sup> vgl. Kapitel 3.5.1. Prozess- und Qualitätsstandards

Die Prüfung der Kostenerstattungen erfolgt grundsätzlich für alle Hilfeplanfälle.

Für die Prüfung von Kostenerstattungen und die sich daraus möglicherweise ergebenden Kostenbescheide gibt es einen neuen Antragsvordruck mit Beschreibung der Prozessschritte und eine Kooperationsvereinbarung zwischen dem BSD und der WiJu.

### 3.5.3 Prozesskontrollen

#### → **Feststellung**

In Greven finden hauptsächlich prozessintegrierte Kontrollen statt. Die konkrete Gestaltung dieser Kontrollen wurde bislang nicht dokumentiert. Die kollegiale Beratung ist hier das Instrumentarium der Wahl, um standardisierte Prozesse einzuhalten. Prozessunabhängige Kontrollen gibt es nicht routinemäßig, sondern anlassbezogen.

Für die Aufgabenerledigung im Bereich der Hilfe zur Erziehung sollten prozessintegrierte Kontrollmaßnahmen, technische Plausibilitätsprüfungen und prozessunabhängige Kontrollen vorhanden sein. Mittels Prozesskontrollen sollte nachvollzogen werden, ob der Workflow und die Verfahrensstandards beachtet und eingehalten wurden.

In **Greven** sind im Bereich der Hilfe zur Erziehung verschiedene prozessintegrierte Kontrollmaßnahmen implementiert. Sie werden durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe, BSD-Leitung und der Amtsleitung ausgeführt. Darüber hinaus bildet die kollegiale Beratung als gemeinsames Gremium einen weiteren Filter im Prozess, in welchem offenbar würde, wenn Verfahrensschritte ausgelassen oder übersprungen wurden.

In der Beschreibung der Prozesse in Greven spielen Kontrollmaßnahmen, um Verfahrensschritte nachzuhalten, keine Rolle.

Durch das bisherige Fehlen einer Jugendamtssoftware gibt es keine hinterlegten Prozesskontrollen. Auch eine Überprüfung der Datenqualität während der Eingabe war nicht möglich. Eine automatisierte Wiedervorlage ist nicht vorhanden. Die Wiedervorlagen werden von jedem Mitarbeitenden organisiert. Eine allgemeine Wiedervorlage, die für jeden einsehbar und auch über die Vorgesetzten kontrollierbar ist, gibt es in Greven nicht.

Im Rahmen der Etablierung einer Jugendamtssoftware in diesem Jahr sollen diese fehlenden Elemente nun ebenfalls integriert werden.

Prozessunabhängige Kontrollen in Form von Stichproben sind in Greven nicht vorgesehen. Hierüber ließen sich die Prozesse weiter entwickeln.

#### → **Empfehlung**

Die Prozesse sollten weiter beschrieben werden und um die kontrollierenden Prozessschritte (prozessintegrierte Kontrollen) ergänzt werden. Auch sollten ggfs. stichprobenartige prozessunabhängige Kontrollen (ohne Anlass) festgelegt und dokumentiert werden.

## 3.6 Personaleinsatz

Zum Personaleinsatz im Handlungsfeld Hilfe zur Erziehung betrachtet die gpaNRW schwerpunktmäßig die Stellenausstattung im Bezirkssozialdienst (BSD) und in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WiJu).

### → Feststellung

Die Personalbemessung im Jugendamt der Stadt Greven wurde im Jahr 2015 im Rahmen einer externen Beratung durch das Institut für Sozialplanung und Organisationsentwicklung (INSO) geprüft. Die Stadt führt regelmäßige Auswertungen zur Stellenbesetzungen durch.

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 Stellenausstattung im Jugendamt der Stadt Greven wurde im Jahr 2015 durch das INSO untersucht. Dabei wurde auf Basis von Stundenbedarfen das derzeitige Stellentableau überprüft.

Laut Angaben des Jugendamtes soll auch im Jahr 2020 eine Aktualisierung der Personalbemessung vorgenommen werden. Die neue Fachsoftware wird hierfür die entsprechende Datenbasis liefern können.

### → Empfehlung

Das Jugendamt der Stadt Greven sollte nach der Softwareumstellung auf Basis der festgesetzten Zeitwerte der einzelnen Prozesse eine aktualisierte Personalbemessung, wie geplant, durchführen und ggfs. Anpassungen vornehmen.

Für die Wirtschaftliche Jugendhilfe wurde letztmalig in 2017 eine Stellenbemessung durchgeführt und im Ergebnis eine weitere Stelle geschaffen.

Im Jugendamt der Stadt Greven gibt es keine Wiederbesetzungssperren. Schwierigkeiten, Personal zu akquirieren, hat die Stadt Greven nach eigenen Angaben nicht.

Das Jugendamt legt großen Wert auf eine gute Einarbeitung und Qualifizierung ihrer Beschäftigten. Neue Mitarbeitende erhalten in Greven generell eine Begrüßungsmappe mit allen Regelungen und Arbeitsanweisungen, die es innerhalb der Stadtverwaltung gibt. Die Einarbeitung erfolgt teamintern. Auch die langjährigen Fachkräfte werden bedarfsgerecht weitergebildet und qualifiziert. Wöchentlich stattfindende fachliche Teamgespräche sollen den Austausch und gegenseitigen Support zusätzlich stärken.

### Personaleinsatz 2018

Kennzahlen	Greven	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	14	14	25	30	37	64	34

Kennzahlen	Greven	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	58	58	117	147	179	375	34

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 Bezirkssozialdienstes 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 BSD (Bezirkssozialdienst) im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen, die insbesondere örtliche und individuelle Besonderheiten berücksichtigt.

Das Jugendamt der **Stadt Greven** führt regelmäßig detaillierte Personalbemessungen für den BSD auf Basis eigener Werte durch. Nach Aussagen des Jugendamtes stimmen Soll und Ist der Personalausstattung überwiegend überein. Im Jahr 2018 waren 7,9 Vollzeit-Stellen im BSD tatsächlich besetzt. Die Spezialdienste sind in diesen Stellen enthalten. Als Personalbedarf wurden insgesamt 7,38 Vollzeitstellen ermittelt. Ein eigener Personalrichtwert ab 2019 wurde festgelegt. Dieser liegt bei 17 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle. Bezogen auf die 111 Hilfeplanfälle bearbeitet eine Vollzeit-Stelle 14 Hilfeplanfälle. Mit diesem Wert stellt die Stadt Greven aktuell im interkommunalen Vergleich einen neuen Minimalwert dar.

Der Richtwert unterstellt Arbeitszeitanteile in Höhe von 30 Prozent für präventive Tätigkeiten, dazu zählen insbesondere auch Beratungsleistungen nach §§ 17, 18, 50 SGB VIII. Arbeitszeitanteile in Höhe von 50 Prozent werden für Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII einschließlich der Aufgaben nach §§ 8a und 41, 42 SGB VIII angesetzt. Wie bereits ausgeführt, liegt bei der Stadt Greven ein Schwerpunkt der Tätigkeit des ASD auf der Durchführung von Beratungen, sodass gem. den Aussagen des Jugendamtes deutlich mehr als 30 Prozent der Arbeitszeit hierfür aufgewendet werden. Es werden eine Vielzahl von umfangreichen Beratungen durchgeführt, welche in der Folge zur Vermeidung von Hilfeplanfällen führen und somit nicht in die Datenerfassung einfließen.

### 3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

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

Im Jahr 2018 hatte die **Stadt Greven** 1,9 Vollzeit-Stellen in der WiJu im Einsatz und bearbeitete damit 111 Hilfeplanfälle. Auf eine Vollzeit-Stelle fielen somit 58 Hilfeplanfälle. Mit diesem Wert stellt die Stadt Greven aktuell im interkommunalen Vergleich einen neuen Minimalwert dar. Der von der gpaNRW zugrunde gelegte Richtwert in Höhe von 140 Fällen je Vollzeit-Stelle wird nicht erreicht. Eine Ursache liegt hier auch in den bei der Stadt Greven durch die WiJu wahrgenommenen Aufgaben. Durch die nicht durch den Einsatz einer Fachsoftware unterstützte Fallsteuerung, werden nach Angaben des Jugendamtes zeitliche Ressourcen gebunden. Grundsätzlich kann der angesetzte Richtwert eine eigene Personalbemessung nicht ersetzen. Für die Wirtschaftliche Jugendhilfe ist bei der Stadt Greven letztmalig in 2017 eine Stellenbemessung durchgeführt worden.

## 3.7 Leistungsgewährung

### 3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

#### → **Feststellung**

Der niedrige Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre ist auf gute Steuerungsmaßnahmen der Stadt Greven zurückzuführen. Im interkommunalen Vergleich haben nur drei weitere Städte einen geringeren Fehlbetrag.

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 Hilfe zur Erziehung der **Stadt Greven** ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis des Produktbereiches 06 – „Kinder, Jugend- und Familienhilfe“ des Haushaltplanes der Stadt Greven gleichzusetzen. Das Jugendamt der Stadt Greven hat die Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW zusammengestellt und aufbereitet. Die Abbildung einer Zeitreihe für die Jahre von 2015 bis 2017 ist nicht möglich. Aufgrund des sehr hohen Aufwandes bei der Ermittlung der Grunddaten konnte die Stadt Greven nur für das Vergleichsjahr 2018 valide Zahlen zur Verfügung stellen.

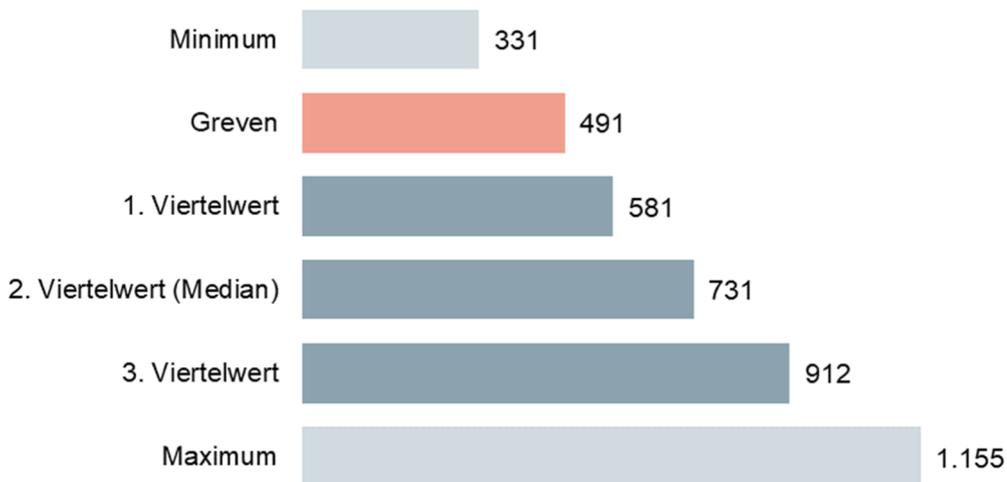
Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung liegt im Jahr 2018 bei rund 4,0 Mio. Euro. Auf der Aufwandsseite wird der Fehlbetrag vor allem durch die Transferaufwendungen von rund 3,9 Mio. Euro beeinflusst. Diese beinhalten insbesondere die Aufwendungen für die Leistungserbringung der Hilfen durch die Träger.

Ertragsseitig sind die Kostenerstattungen für übernommene Fälle mit Kostenerstattungspflicht Dritter nach § 89a SGB VIII und für unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) nach § 89d SGB VIII die Positionen mit dem größten Volumen. 2018 konnten hier insgesamt rund 1,2 Mio. Euro vereinnahmt werden. Je Hilfefall ergibt dies eine Kostenerstattung gesamt von 11.067

Euro. Die Stadt Greven gehört damit zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Kostenerstattungen je Hilfefall.

Einwohnerbezogen stellt sich der Fehlbetrag für das Jahr 2018 im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

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



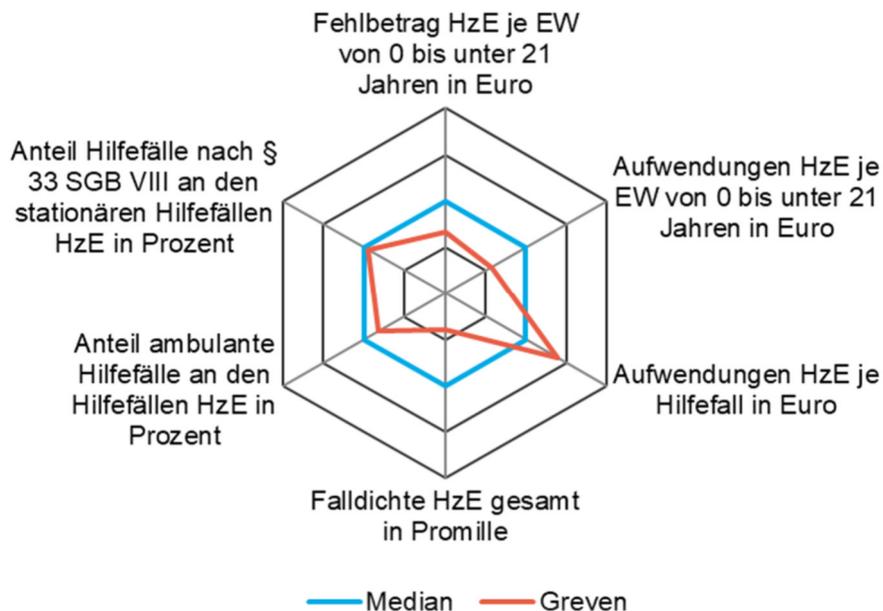
In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 33 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bezogen auf die Einwohner der Altersgruppe von 0 bis unter 21 Jahre gehört die **Stadt Greven** zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den geringsten Fehlbeträgen. Hierbei ist auch zu beachten, dass die Stadt Greven zu dem Viertel der mittleren kreisangehörigen Kommunen mit dem höchsten Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21-Jährigen gehört. Das wirkt sich insbesondere auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen rechnerisch senkend und somit entlastend aus.

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

#### → Feststellung

Die Stadt Greven weist 2018 sehr niedrige Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren auf. Dies wird in erster Linie durch die sehr geringe Falldichte bewirkt. Im interkommunalen Vergleich hat nur eine weitere Stadt geringere Aufwendungen je Einwohner.

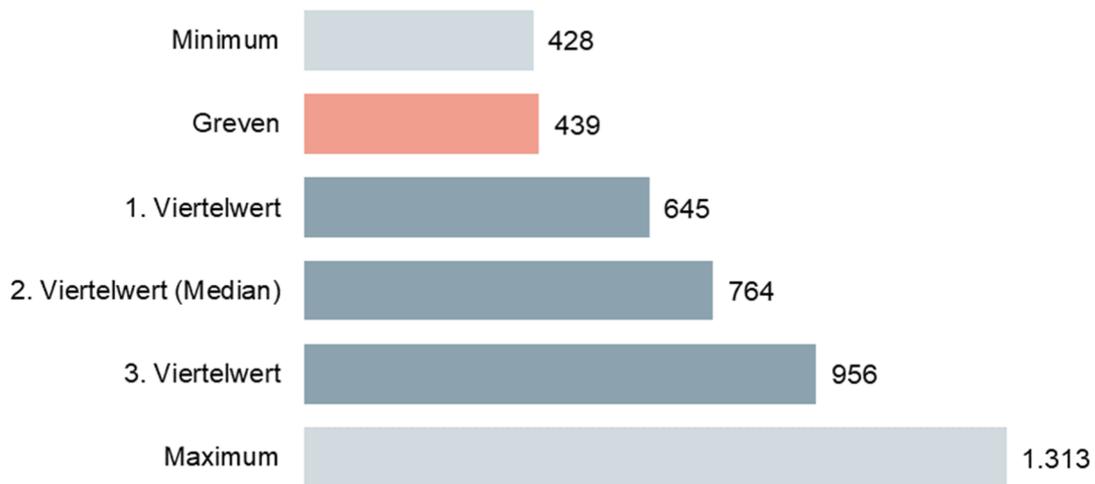
Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII.

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.

In 2018 wurden in **Greven** keine ambulanten erzieherischen Hilfen mit eigenem Personal eingesetzt. Eigene Einrichtungen der Erziehungshilfe unterhält die Stadt ebenfalls nicht.

Bezogen auf die 8.188 Einwohner der 0 bis unter 21-Jährigen hat die Stadt Greven Aufwendungen von 439 Euro.

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



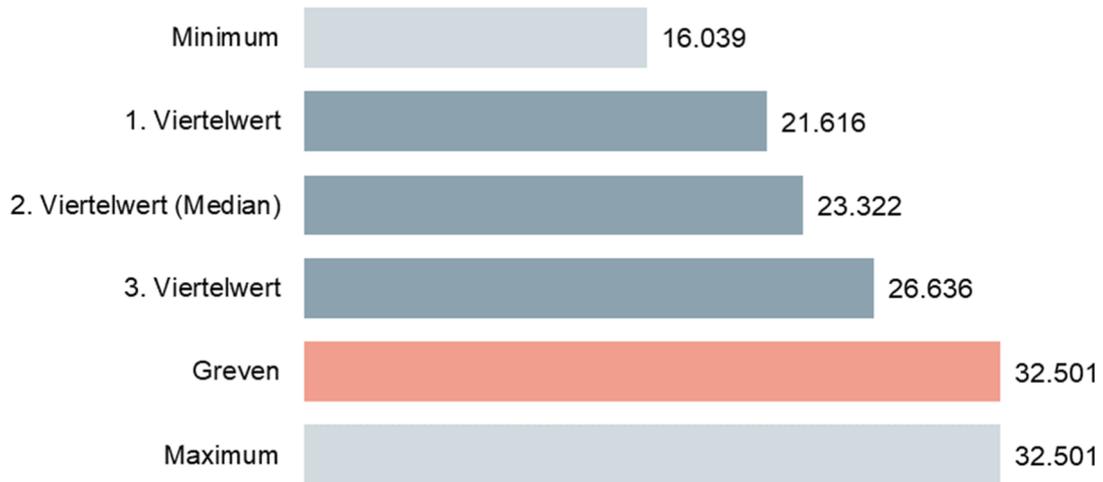
In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 34 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Durch den hohen Anteil der Jugendeinwohner ist die Stadt Greven im Vergleich zu den anderen Kommunen gleicher Größenordnung im Vorteil. Das wirkt sich auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen rechnerisch entlastend aus und senkt diese Kennzahlen im Vergleich zu den anderen Kommunen. In erster Linie wirkt sich aber auf die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren bei der Stadt Greven die sehr geringe Falldichte positiv aus.

Entscheidend für die Beurteilung der Gesamtsituation sind aus diesem Grund neben dem Einwohnerbezug auch die Aufwendungen je Helfefall. In Greven wurden 2018 insgesamt 50 ambulante und 61 stationäre Fälle bearbeitet.

**Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro 2018**



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 34 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im interkommunalen Vergleich hat Greven die höchsten Aufwendungen je Helfefall. Ausschlaggebend für die Positionierung der Kennzahl sind insbesondere die hohen Fallkosten der ambulanten Hilfen, der hohe Anteil an den stationären Hilfen und die auch hier vergleichsweise erhöhten Fallkosten.

Um die Ursache für die hohen Aufwendungen zu ermitteln, betrachtet die gpaNRW nachfolgend zunächst die ambulanten und stationären Aufwendungen getrennt.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Greven wie folgt:

### Aufwendungen HzE je Helfefall ambulant und stationär 2018

Kennzahlen	Greven	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	14.396	7.412	9.924	11.086	11.916	16.677	34
Stationäre Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	47.329	28.548	34.976	38.415	41.860	47.329	34

Für die ambulanten Hilfen hat die Stadt Greven 2018 Transferaufwendungen von ca. 770.000 Euro für insgesamt 50 Helfefälle erbracht. Das entspricht einem Anteil von 25 Prozent an den gesamten Transferaufwendungen für rund 45 Prozent der Fälle. Bezogen auf die Aufwendungen je Helfefall positioniert sich die Stadt Greven mit 32.501 Euro als neues Maximum. Das Jugendamt hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die ambulanten Fachleistungsstunden insbesondere im Münsterland sehr hoch sind. So werden Kostensätze von 70 Euro pro Fachleistungsstunde gefordert, während die Fachleistungsstunden in anderen Landesteilen von NRW um die 60 Euro kosten.

Für den stationären Bereich hat die Stadt Greven ca. 2,9 Mio. Euro für 61 Helfefälle aufgewendet. Das entspricht einem Anteil von 75 Prozent an den gesamten Transferaufwendungen für 55 Prozent der gesamten Hilfeplanfälle. Bezogen auf die Aufwendungen je stationärem Fall bildet die Stadt Greven das neue Maximum.

Ursächlich für die hohe Kennzahlenpositionierung ist somit die Kombination aus den vergleichsweise hohen Aufwendungen je Helfefall im Bereich der ambulanten und stationären Hilfen. Beides zusammen wirkt sich entsprechend negativ auf die Aufwendungen je Helfefall gesamt aus und belastet somit letztendlich auch den Fehlbetrag.

Laut Angaben des Jugendamtes sind zwischen den Jahren 2012 und 2018 die ambulanten niederschweligen Hilfen deutlich ausgeweitet worden. Hierfür werden keine Anträge gestellt und keine Hilfeplanung vorgenommen. Damit einhergehend reduzierte sich in den letzten Jahren zum einen die Anzahl der Helfefälle insgesamt, aber zum anderen wurden die Fälle mit einem Bedarf an Hilfe zur Erziehung komplexer und kostenintensiver.

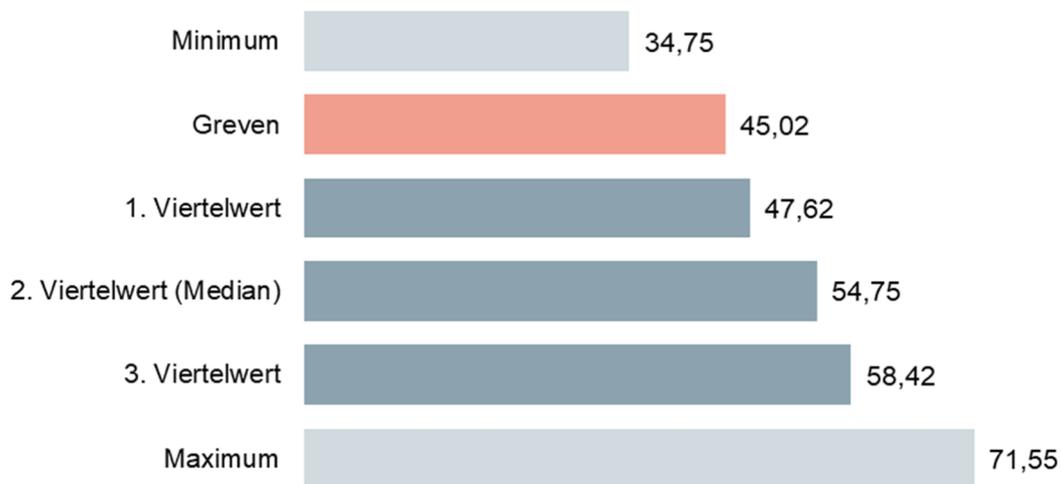
Die prozentuale Verteilung der ambulanten und stationären Helfefälle wird im folgendem Kapitel 3.7.1.2 „Anteil ambulanter Helfefälle“ weiter ausgeführt.

#### 3.7.1.2 Anteil ambulanter Helfefälle

##### → Feststellung

Der niedrige Anteil ambulanter Helfefälle an den Helfefällen wirkt sich negativ auf die Aufwendungen je Helfefall und damit auch belastend auf den Fehlbetrag aus.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 34 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Greven** hat einen geringen Anteil an ambulanten Hilfefällen an den Hilfefällen HzE insgesamt. Im Jahr 2018 haben 75 Prozent der Vergleichskommunen einen höheren Anteil an ambulanten Hilfefällen.

Grundsätzlich ist ein höherer Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte erstrebenswert, da dadurch kostenintensive stationäre Hilfefälle vermieden werden können. Die Stadt Greven hat aber bereits eine niedrige Falldichte und positioniert sich als aktueller Minimalwert. Deshalb wird im interkommunalen Vergleich, trotz des vergleichsweise unterdurchschnittlichen Anteils an ambulanten Hilfefällen, ein gutes Ergebnis im Hinblick auf die einwohnerbezogenen Aufwendungen erzielt.

An dieser Stelle wäre die Darstellung einer aktuellen Entwicklung der ambulanten Hilfefälle hilfreich gewesen. Die Anzahl der Hilfefälle konnte jedoch nur für das Jahr 2018 zur Verfügung gestellt werden.

In Greven gilt schon seit Jahren der Grundsatz, dass ambulante Hilfen vorrangig zu gewähren sind. Stationäre Maßnahmen gelten als die letzte mögliche Maßnahme, die das Jugendamt ergreifen kann. Es wird also zunächst immer geprüft, ob ambulante Maßnahmen ausreichend sein könnten. Im Regelfall ist also vor einer stationären Maßnahme immer eine ambulante Hilfe

installiert. So soll der Anteil der ambulanten Maßnahmen erhöht und kostenintensive stationäre Fälle vermieden werden.

Des Weiteren kommt hinzu, dass die Stadt Greven einen vergleichsweise hohen Anteil Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA)<sup>16</sup> aufweist. Lediglich fünf Vergleichskommunen haben derzeit einen höheren Anteil. Da die UMA in der Regel stationäre Hilfen erhalten, führt das in der Folge zu einem höheren Anteil der stationären Hilfen. Ohne die UMA läge der Anteil der ambulanten Hilfen bei 49 Prozent.

### 3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

#### → Feststellung

Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen ist in der Stadt Greven leicht unterdurchschnittlich. Dies wirkt sich belastend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung aus.

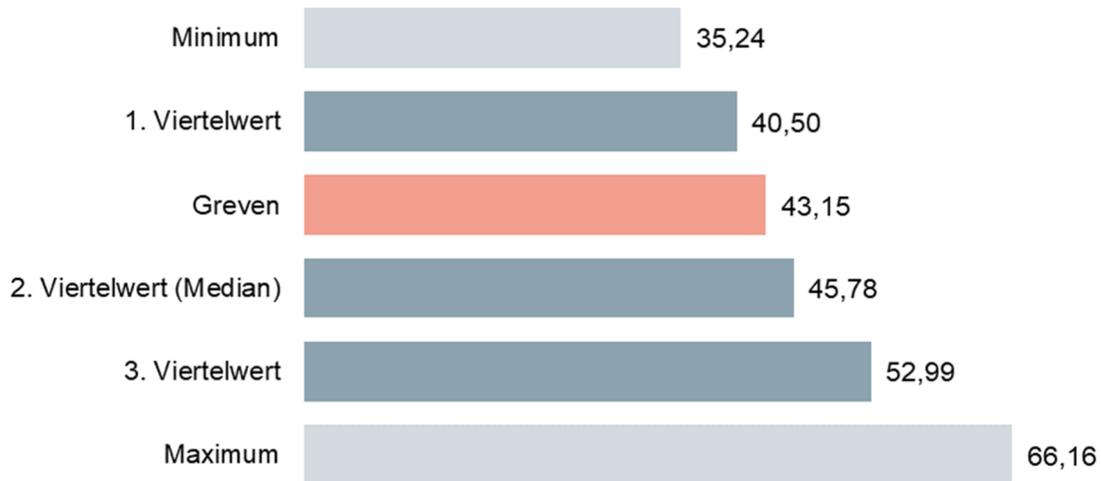
Bei der Vollzeitpflege wird ein Kind oder Jugendlicher in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Die Fremdunterbringung ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Ein hoher Anteil an Vollzeitpflegefällen ist positiv zu sehen, wenn hierdurch kostenintensive Heimunterbringungen vermieden werden. Vollzeitpflege kostet in der Regel deutlich weniger als andere stationäre Hilfen und verringert den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung.

In 2018 waren 26 der 61 stationären Hilfeplanfälle bei der **Stadt Greven** Vollzeitpflegefälle. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen liegt bei rund 43 Prozent.

Laut Angaben des Jugendamtes ist es eine bekannte Problematik, dass seit Jahren eine abnehmende Tendenz bei der Bereitschaft zur Aufnahme von Pflegekindern in Greven, dem Kreis Steinfurt bzw. dem gesamten Münsterland gibt.

<sup>16</sup> vgl. Kapitel „3.7.3. Unbegleitete minderjährige Ausländer“

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 34 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Vertiefende Ausführungen erfolgen im Kapitel 3.7.2 „Hilfen nach §§ 27 SGB VIII – Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII“.

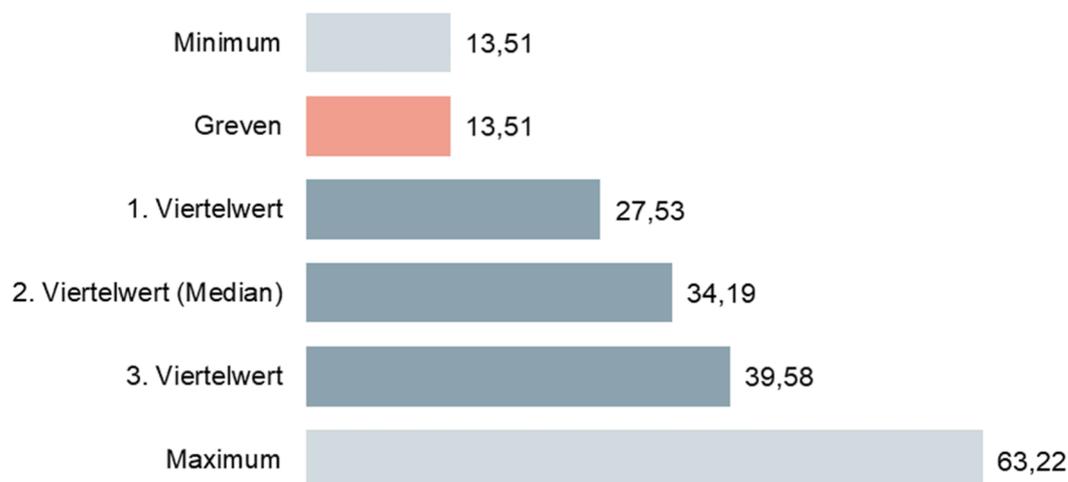
#### 3.7.1.4 Falldichte

##### → Feststellung

Die Positionierung der Stadt Greven als aktueller Minimalwert wirkt sich sehr positiv auf den Fehlbetrag und auch auf die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.

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

### Falldichte HzE gesamt in Promille 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 34 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Kennzahlen	Greven	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte HzE ambulant in Promille	6,08	6,08	11,86	17,71	22,83	40,07	34
Falldichte HzE stationär in Promille	7,43	7,43	12,34	14,05	18,69	28,28	34

Die **Stadt Greven** erzielt 2018 mit der Falldichte von 13,51 Promille den aktuellen Minimalwert aller Vergleichskommunen. Keine andere Kommune hat weniger einwohnerbezogene Fallzahlen. Auch bei einer differenzierten Betrachtung der Falldichte nach ambulant und stationär erzielt die Stadt Greven in beiden Bereichen das Minimum. Das entlastet den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung und wirkt sich positiv auf die Aufwendungen je Einwohner aus. Die niedrige Falldichte ist ein Indiz für gelungene Präventionsarbeit<sup>17</sup> und gute Fallsteuerung<sup>18</sup>. Aber auch

<sup>17</sup> vgl. Kapitel 3.3.3 „Präventive Angebote“

<sup>18</sup> vgl. Kapitel 3.5.1.2 „Fallsteuerung“

die begünstigenden sozio-strukturellen Rahmenbedingungen<sup>19</sup> wirken sich hier positiv aus. Dennoch verursachen die vergleichsweise wenigen Fälle deutlich höhere Aufwendungen pro Fall als bei den meisten Vergleichskommunen und bilden das aktuelle Maximum.

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

Die rund 111 Hilfeplanfälle der **Stadt Greven** verteilen sich 2018 auf die einzelnen Hilfearten wie folgt:

#### Verteilung Hilfeplanfälle nach Hilfearten 2018

Hilfeart	Anzahl Fälle	Anteil an Aufwendungen in Prozent
Erziehungsberatung gem. § 28 SGB VIII	2	1,05
Erziehungsbeistand gem. § 30 SGB VIII	4	1,36
Sozialpädagogische Familienhilfe gem. § 31 SGB VIII	30	10,21
Vollzeitpflege gem. § 33 SGB VIII	26	20,31
Heimerziehung gem. § 34 SGB VIII	23	45,69
Eingliederungshilfe gem. § 35a SGB VIII	12	11,90
Hilfe junge Volljährige gem. § 41 SGB VIII	12	16,03

Bezogen auf die dargestellten Fallzahlen liegt der Schwerpunkt der Aufgabenwahrnehmung des Jugendamtes der **Stadt Greven** in 2018 bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe (§ 31 SGB VIII), der Vollzeitpflege (§ 33 SGB VIII) und der Heimerziehung (§ 34 SGB VIII).

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen.

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

##### → Feststellung

Die Falldichte ist im Bereich der Sozialpädagogischen Familienhilfe unterdurchschnittlich. Das wirkt sich entlastend auf den Fehlbetrag aus.

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.

<sup>19</sup> vgl. Kapitel 3.3.1 „Strukturkennzahlen“

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

Kennzahl	Greven	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	12.112	5.199	8.281	9.916	11.146	13.046	31
Falldichte § 31 SGB VIII in Promille	3,70	0,00	3,79	5,57	9,49	11,84	34

Die Aufwendungen für die sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH) je Hilfefall liegen in **Greven** zwischen dem dritten Viertelwert und dem Maximum. Damit positioniert sich die Stadt Greven bei den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall.

Negativ wirkt sich aus, dass die ambulanten Fachleistungsstunden insbesondere im Münsterland sehr hoch sind. So werden Kostensätze von 70 Euro pro Fachleistungsstunde gefordert, während die Fachleistungsstunden in anderen Landesteilen von NRW um die 60 Euro kosten. Obergrenzen für bewilligte Fachleistungsstunden und Begrenzungen der Laufzeit hat die Stadt Greven in Ihren Standards nicht vorgegeben

Positiv sind allerdings die kurzen Laufzeiten dieser Hilfen.

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

Kennzahl	Greven	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil ambulante Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	71,43	11,59	56,29	69,12	74,49	100	26
Anteil ambulante Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit über 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	28,57	0,00	25,51	30,88	43,71	88,41	26

Über 70 Prozent der SPFH-Hilfefälle haben eine Laufzeit bis 18 Monate. Damit positioniert sich die Stadt Greven über dem Median und gehört somit zu den 50 Prozent der Vergleichskommunen mit geringen Laufzeiten.

### 3.7.2.2 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

#### → Feststellung

Das Kooperations-Modell mit den Städten Rheine, Borken, Ahaus und Emsdetten im Rahmen der Vollzeitpflege bewertet die gpaNRW positiv.

Vollzeitpflege umfasst die Unterbringung eines Kindes oder 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 oder Jugendliche.

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

Die **Stadt Greven** wendete 2018 im Rahmen der Vollzeitpflege rund 495.000 Euro für insgesamt 26 Hilfeplanfälle auf. Hieraus ergeben sich Aufwendungen je Hilfeplanfall von 18.849 Euro. Damit liegt die Stadt Greven nur leicht über dem Median.

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

Kennzahl	Greven	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfeplanfall in Euro	18.849	10.699	14.582	18.444	20.607	26.274	34
Falldichte § 33 SGB VIII in Promille	3,21	2,98	5,84	7,18	8,38	15,36	34

Die Stadt Greven hat einen eigenen Pflegekinderdienst (PKD) eingerichtet, der die Aufgaben fast vollumfänglich wahrnimmt.

Neben der Information und Beratung von interessierten Eltern ist der PKD aber auch für die Eignungsfeststellung und die Ausbildung verantwortlich. Die Stadt Greven hat gemeinsam mit den Städten Rheine, Emsdetten, Ahaus und Borken ein Kooperations-Modell (Koop-Modell) installiert. Hier werden potentielle Pflegeeltern aller Städte im Rahmen der Ausbildung durch gemeinsame Veranstaltungen von den Mitarbeitenden der Jugendämter begleitet. Dies hat u.a. den Vorteil, dass alle Jugendämter die potenziellen Pflegeeltern kennen. Gleichzeitig erfolgt aber auch die intensive Schulung und Betreuung dieser Pflegeeltern auf Grundlage einheitlicher Kriterien und eines standardisierten Verfahrens.

Die Prüfung, ob die Vermittlung eines Kindes in eine Pflegefamilie erfolgt, wird in Greven in der Regel vom BSD in enger Abstimmung mit dem PKD vorgenommen. Ist die Vollzeitpflege grundsätzlich die geeignete und notwendige Hilfeform, stellen die Fachkräfte des PKD das Kind im Koop-Modell vor. In Greven gilt der Grundsatz, dass kein Kind aus Greven in Greven bleibt. Innerhalb des Koop-Modells wird in der Folge nach geeigneten Familien gesucht und ggf. vermittelt. Die Fallsteuerung und die Hilfeplangespräche werden vom zuständigen Jugendamt geführt. Die Beratungen der Familien finden aber bereits durch das Jugendamt, welches nach zwei Jahren zuständig wird, statt. Zwischen den beteiligten Jugendämtern gibt es einen engen Austausch, so dass gewährleistet ist, dass bereits vor Fallübergabe das Pflegeverhältnis den Jugendämtern bekannt ist.

Durch die Kooperation der Kommunen werden vorhandene Ressourcen gebündelt und Synergien genutzt.

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

➔ **Feststellung**

Die Stadt Greven hat überdurchschnittlich hohe Aufwendungen je Helfefall, aber eine vergleichsweise geringe Falldichte im Bereich der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII.

Bei der Heimerziehung und sonstiger betreuter Wohnform nach § 34 SGB VIII werden Kinder und Jugendliche außerhalb der Herkunftsfamilie Tag und Nacht pädagogisch betreut. Heimerziehung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Sie kann auch in speziellen Formen von Wohngruppen oder Wohngemeinschaften stattfinden. Da Heimerziehungen sehr kostenintensiv sind und außerhalb der Familie stattfinden, sollte der Umfang und die Laufzeit der Hilfe möglichst niedrig gehalten werden. Wenn die Herstellung der Erziehungsfähigkeit der Familie möglich ist, sollte die Rückführung der Familie das Ziel der Hilfe sein und eine hohe Priorität haben. Diese sollte von vorneherein als Ziel in die Hilfeplanung aufgenommen werden.

Bei der **Stadt Greven** stellen die Aufwendungen für die Heimerziehung nach § 34 SGB VIII 2018 rund 46 Prozent der Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung dar. Das sind absolut ca. 1.643.000 Euro. Bezogen auf die 23 Hilfeplanfälle ergeben sich hieraus Aufwendungen von 71.185 Euro pro Helfefall.

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

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

Kennzahlen	Greven	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Helfefall in Euro	71.185	51.026	56.900	61.717	67.727	88.444	34
Falldichte § 34 SGB VIII in Promille	2,82	1,95	3,55	5,15	7,22	10,08	34

Die Heimerziehung ist in der Regel eine sehr kostenintensive stationäre Hilfe. Die Aufwendungen für Heimerziehung je Helfefall sind in Greven vergleichsweise hoch. 2018 gehört die Stadt zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen für die Heimerziehung nach § 34 SGB VIII.

**Verweildauer § 34 SGB VIII 2018**

Kennzahl	Greven	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Helfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer bis 12 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	31,25	7,69	24,57	31,25	46,64	85,71	27

Kennzahl	Greven	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	37,50	0,00	19,09	26,32	33,33	50,00	27
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	18,75	0,00	9,53	17,86	23,61	55,56	27
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 36 Monaten an den stationären Hilfen in Prozent	12,50	0,00	9,09	13,33	22,22	54,55	27

Fast 70 Prozent der Fälle haben eine vergleichsweise kurze Verweildauer. Die Kombination aus einer geringen Falldichte und die vergleichsweise kurzen Verweildauern begünstigt die Aufwendungen je Hilfefall und entlastet in direkter Folge den Fehlbetrag erheblich.

In Greven gilt der Grundsatz der „familienerhaltenden Hilfe“. Nach Auskunft des Jugendamtes wird folglich vor jeder Heimunterbringung intensiv geprüft, ob ambulante Hilfen wirksam genug sein könnten. Deshalb geht einer Heimerziehung in der Regel auch immer eine ambulante Hilfe voraus.

Die Unterbringung erfolgt in Greven grundsätzlich ortsnah. Nach Einschätzung des Jugendamtes werden die meisten Kinder im Umkreis von 50 km untergebracht. Lediglich bei speziellen Fällen mit besonderen Bedarfen oder bei Übernahme der Zuständigkeiten durch Umzüge wird ortsfremd untergebracht.

Die Hilfepläne der Heimfälle werden halbjährlich oder darüber hinaus anlassbezogen geprüft und gegebenenfalls fortgeschrieben. Konkrete Ziele mit zu erreichenden Teilzielen werden gemeinsam mit den Beteiligten formuliert und bei Bedarf angepasst.

Ein Rückführungskonzept gibt es in Greven nicht. In jedem Fall wird individuell entschieden, ob beispielsweise eine Rückführung möglich ist. Dies wird mit den Trägern entsprechend kommuniziert und in der Regel in Zusammenarbeit mit den betroffenen Familien dann auch umgesetzt.

Ein Verselbständigungskonzept hat die Stadt Greven ebenfalls nicht. Jedoch beginnen die Träger in der Regel ab dem 16 oder 17. Lebensjahr mit der Verselbständigung und es erfolgt eine Unterbringung in Trägerwohnungen.

→ **Empfehlung**

Es sollte ein Rückführungskonzept erarbeitet werden. Die Verselbständigung sollte frühzeitig und intensiv erfolgen, beispielsweise durch die Nutzung von Wohngruppen bei älteren Jugendlichen.

### 3.7.2.4 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

→ **Feststellung**

Die Stadt Greven hat im interkommunalen Vergleich die höchsten Aufwendungen je Helfefall, aber die niedrigste Falldichte bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII.

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

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

Die Helfefälle für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII belaufen sich bei der **Stadt Greven** in 2018 auf rund 11 Prozent der Helfefälle insgesamt. Deren Aufwendungen machen rund 12 Prozent der gesamten Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung aus. Im interkommunalen Vergleich bildet die Stadt Greven damit aktuell den Median.

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

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

Kennzahlen	Greven	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	52,26	23,72	68,22	93,30	137	198	33
Transferaufwendungen nach § 35 a SGB VIII je Helfefall in Euro	34.678	9.180	13.220	17.135	23.007	34.678	33
Ambulante Transferaufwendungen nach § 35a SGB VIII je Helfefall in Euro	22.669	7.616	10.985	13.239	16.712	25.184	33
Stationäre Transferaufwendungen nach § 35a SGB VIII je Helfefall in Euro	99.850	30.596	59.000	66.881	87.513	108.763	24
Ambulante Transferaufwendungen nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitung je Helfefall in Euro	21.761	9.756	14.694	16.343	20.152	47.014	27

Kennzahlen	Greven	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle für Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen nach § 35a SGB VIII in Prozent	90,40	18,85	46,82	57,97	79,01	90,40	31

Die Aufwendungen § 35a SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren liegen hier unter dem ersten Viertelwert und sind damit unterdurchschnittlich. Die Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall dagegen bilden den aktuell den neuen Maximalwert.

Auch bei den ambulanten und stationären Aufwendungen je Hilfefall positioniert sich die Stadt Greven überdurchschnittlich zwischen dem dritten Viertelwert und dem Maximum.

Auffällig im Bereich der ambulanten Hilfen ist der große Anteil der Integrationshelfer (I-Helfer) bzw. der Schulbegleitung als neuer Maximalwert. Das Jugendamt hat mit den beauftragten Trägern eine Qualitätsvereinbarung geschlossen.

Drei Fachkräfte (mit unterschiedlichen Stundenumfang) übernehmen die Bearbeitung der steigenden Anzahl von Anträgen und die komplexen Prüfungen der Teilhabebeeinträchtigung. Die gpaNRW bewertet das gebündelte Spezialwissen positiv.

Laut Angaben des Jugendamtes ist ein qualitativ hochwertiges Prüf Szenario, inklusive Hospitation in den Schulen, implementiert, welches eng an das vorbildliche Setting des Kreises Steinfurt angelehnt ist. Hierdurch erfolgt eine gründliche und rechtssichere Prüfung der Bedarfe, welche dann die entsprechenden finanziellen Auswirkungen haben.

Die Verfahrensstandards für die Hilfen nach § 35a SGB VIII lehnen sich an die gesetzlichen Vorgaben von SGB VIII und SGB XI und sind als eigene Verfahrensstandards auch schriftlich detailliert hinterlegt. Die Fallbearbeitung erfolgt nach festgelegten Standards. Neben Diagnosebögen zur Überprüfung der Teilhabebeeinträchtigung, persönlichen Gesprächen mit allen Beteiligten und schriftlichen Stellungnahmen der Schulen und behandelnden Ärzten erfolgt zudem noch eine Hospitation in der Schule. Durch diese guten Verfahrensstandards hat die Stadt Greven eine vergleichsweise unterdurchschnittliche Falldichte an Integrationshelfern.

#### Falldichte Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII in Promille 2018

Kennzahlen	Greven	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 35a SGB VIII gesamt in Promille	1,51	1,51	3,26	4,90	6,87	15,01	34
Falldichte Integrationshelfer/Schulbegleitung in Promille	1,15	0,75	1,72	2,60	4,07	8,71	31

Damit hat die Stadt Greven je 1.000 Einwohner unter 21 Jahren deutlich weniger Fälle nach §35a SGB VIII als die Vergleichskommunen und bildet das neue Minimum.

Greven setzt für alle Hilfefälle einen eigenen Integrationshelfer ein. Im Gegensatz zu vielen Vergleichsstädten macht sie noch nicht von der Möglichkeit der Poollösungen Gebrauch. Bei einer Poollösung werden mehrere Kinder in der Schule durch einen gemeinsamen Integrationshelfer betreut. Die Kinder sind nicht einem Integrationshelfer fest zugeordnet. Es können somit Ausfälle durch Vertretungen leichter kompensiert werden. Außerdem sind bei dieser Lösung nicht mehrere Integrationshelfer gleichzeitig in den Klassen anwesend.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Greven sollte Maßnahmen ergreifen, um die hohen Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitungen zu senken. Eine wirksame Möglichkeit sieht die gpaNRW in der Einrichtung von Poollösungen für Integrationshelfer/Schulbegleitungen. Durch Poollösungen können Synergieeffekte erzeugt sowie Ausfälle von Integrationshelfern besser kompensiert werden. Auch aus wirtschaftlicher Sicht ist die Nutzung von Poollösungen sinnvoll.

### 3.7.2.5 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

→ **Feststellung**

Die stationären Aufwendungen je Hilfefall für die Heimerziehung junger Volljähriger sind hoch. Sie sind Folge der vermehrten Aufnahme von unbegleiteten minderjährigen Ausländern. Gleichzeitig ist die Falldichte vergleichsweise niedrig.

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

Bei der **Stadt Greven** wurden im Jahr 2018 rund 16 Prozent der Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung im Bereich der Jungen Volljährigen erbracht.

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

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

Kennzahlen	Greven	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	46.157	18.427	26.920	30.049	35.945	49.428	33
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	11,29	0,51	7,57	9,89	12,44	18,28	34
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	9.260	2.430	6.505	8.958	12.632	23.787	31
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	57.365	28.656	34.891	41.128	46.229	69.002	33

Kennzahlen	Greven	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Transferaufwendungen nach § 41 SGB VIII für Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	10.297	4.929	10.410	14.999	21.412	38.806	30
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII für Heimerziehung je Hilfefall in Euro	59.566	29.193	41.180	46.939	54.149	79.452	32
Falldichte § 41 SGB VIII in Promille	10,07	1,12	14,45	19,28	24,78	41,78	34

Greven verzeichnet im interkommunalen Vergleich die dritthöchsten Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall. Die stationären Aufwendungen je Hilfefall sind überdurchschnittlich hoch.

Die hohen stationären Aufwendungen resultieren aus der Heimerziehung. Die Stadt gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall.

2018 verzeichnete die Stadt Greven bei der Heimerziehung junger Volljähriger im Jahresdurchschnitt 9,08 Hilfefälle. Dies entspricht einem Anteil von 95 Prozent an den stationären Hilfen für junge Volljährige. Gleichzeitig ist die Falldichte § 41 unter dem 1. Viertelwert. Das wirkt sich entlastend auf den Fehlbetrag aus.

#### Anteil Hilfefälle Heimerziehung an den stationären Hilfen nach § 41 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Greven	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung an den stationären Hilfefällen nach § 41 SGB VIII in Prozent	94,78	0,00	59,23	69,57	83,13	100	34

Der Anteil der Hilfefälle in Heimerziehung an den stationären Hilfen nach § 41 SGB VIII ist sehr hoch. Nur eine Vergleichskommune verzeichnet einen höheren Wert.

Nach Angaben der Jugendamtsleitung ist die Fallzahl bei der Heimerziehung, auch aufgrund sinkender Hilfefälle für unbegleiteter minderjähriger Ausländer, inzwischen rückläufig.

#### Anteil Hilfefälle Vollzeitpflege an den stationären Hilfen nach § 41 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Greven	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII für Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen nach § 41 SGB VIII in Prozent	4,38	0,00	10,87	15,44	29,55	43,85	34

Der Anteil der Hilfefälle nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege ist in Greven unterdurchschnittlich. Dies kann als Folge der funktionierenden Verselbständigung angesehen werden. Verfahrensstandards wurden entwickelt. Die Mitwirkung ist bereits im Vorfeld gefragt. In Anwendung ist dabei ein Selbsteinschätzungsbogen für die jungen Volljährigen.

### 3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

Unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) erhalten im Anschluss an eine vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII bzw. sich anschließender Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII entsprechend ihrem „erzieherischen Bedarf“ Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII. Diese Hilfen sind in den zuvor dargestellten Hilfen zur Erziehung berücksichtigt, soweit UMA Hilfen erhalten haben.

Die Stadt Greven leistet Hilfen für UMA in folgendem Umfang:

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

Kennzahlen	Greven	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen HzE je Hilfefall für UMA in Euro	48.952	20.636	29.535	42.921	52.481	98.984	34
Anteil Hilfefälle für UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	11,37	3,40	5,84	6,68	8,90	16,31	34
Falldichte HzE für UMA in Promille	1,66	1,22	2,07	2,33	2,71	5,29	34

Die Kennzahlen bestätigen die bisherigen Ergebnisse aus den Kapiteln „3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle“ und 3.7.1.3 „Anteil Vollzeitpflegefälle“. Der prozentuelle Anteil der UMA-Hilfefälle ist sehr hoch und positioniert sich mit rund elf Prozent bei dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Anteilen.

Ursächlich für den hohen Anteil ist auch, dass die Stadt Greven neben den UMA relativ wenige andere Hilfefälle aufweist. Durch die nicht steuerbaren Zuflüsse an Hilfefälle für die unbegleiteten minderjährigen Ausländer ergibt sich zwangsläufig dieser hohe prozentuale Anteil. Gleichzeitig ist die Falldichte für UMA unter dem 1. Viertelwert. Das wirkt sich entlastend auf den Fehlbetrag aus.

Auffällig sind die vergleichsweise hohen Aufwendungen für UMA je Hilfefall. Hier positioniert sich die Stadt Greven deutlich über dem Median und zählt zu den 50 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Fall. Die Kosten werden vom Land erstattet, so dass sich diese Aufwendungen nicht auf den Fehlbetrag auswirken. Die Stadt Greven sollte dennoch prüfen, warum die Aufwendungen vergleichsweise hoch sind.

## 3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Strukturen</b>					
F1	Die Stadt Greven hat eine geringe Kinderarmut und eine unterdurchschnittliche Jugendarbeitslosenquote. Der vergleichsweise leicht überdurchschnittliche Anteil Alleinerziehender im SGB II Bezug kann sich dabei negativ auf die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung auswirken.	92			
F2	Die Stadt Greven greift die Strukturen des Stadtgebietes gut auf. Sie berücksichtigt die soziostrukturellen Merkmale bei ihren Planungen und Entwicklungen von Maßnahmen.	93			
F3	Die Stadt Greven bietet ein umfassendes Angebot an Präventionsmaßnahmen. Bis auf das Konzept „Frühe Hilfen“ gibt es aber keine Verschriftlichung von zielgerichteten Präventionsketten. Hier sieht die gpaNRW Verbesserungsmöglichkeiten.	94	E3	Die Stadt Greven sollte zielgerichtete Präventionsketten verschriftlichen und sie mit den bereits vorhandenen Netzwerken und Akteuren verknüpfen. Mit vorher festgestellten Indikatoren sollte die Wirkung in regelmäßigen Abständen gemessen und überprüft werden.	95
<b>Organisation und Steuerung</b>					
F4	Die klare Organisation und die Ansiedlung der Fachdienste „Soziale Dienste und Jugendarbeit“ und „Bildung, Jugend, Kultur und Sport“ in einem Fachbereich ermöglichen in Greven Synergieeffekte für die gleiche Zielgruppe.	96			
F5	Die Stadt Greven hat bislang keine schriftliche Gesamtstrategie für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung und angrenzende Bereiche formuliert. Gute Grundlagen ergeben sich aber aus den bereits formulierten Zielen über die Produktziele des Haushaltes.	97	E5	Die Stadt Greven sollte die bereits erarbeiteten strategischen Ansätze zu einer schriftlichen Gesamtstrategie zusammenfassen.	98

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Stadt Greven kann die Effizienz des Jugendamtes nicht hinreichend auf Basis von aussagefähigen und steuerungsrelevanten Zielen und Kennzahlen messen bzw. transparent darstellen.	98	E6	Die Stadt Greven sollte das Finanzcontrolling im Aufgabengebiet Hilfe zur Erziehung zukünftig mit steuerungsrelevante Kennzahlen ausbauen, diese regelmäßig auswerten und im Berichtswesen darstellen. Hilfsweise könnten hierfür die im Bericht dargestellten Kennzahlen weitergeführt werden.	99
F7	Das Jugendamt der Stadt Greven verfügt bislang über kein umfassendes Fachcontrolling. Einige Bestandteile sind allerdings bereits vorhanden. Die bisherigen Steuerungsgrundlagen können weiter optimiert werden.	99	E7	Die Stadt Greven sollte das Fachcontrolling weiter ausbauen. Die Ergebnisse sollte sie in regelmäßigen Berichten aufbereiten. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling sollten die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischer Entscheidungen transparent nachvollzogen werden.	100
<b>Verfahrensstandards</b>					
F8	Bei der Stadt Greven sind aktuell bereits eine Vielzahl von Prozessen verbindlich und schriftlich festgelegt. Die Sicherstellung von Verfahrens- und Qualitätsstandards erfolgt u.a. über vereinheitlichte Vordrucke. Ein Qualitäts-Handbuch wird zurzeit erarbeitet.	100	E8	Wie bereits geplant, sollte die Stadt Greven Standards und Abläufe für alle Prozesse verbindlich vorgeben und in einem Qualitätshandbuch schriftlich fixieren. Eine elektronische Aktenführung sollte zur Verbesserung der Arbeitsabläufe ebenfalls forciert werden.	101
F9	Das Hilfeplanverfahren kann durch die schriftliche Fixierung von Wirtschaftlichkeitsaspekten optimiert werden.	101	E9	Die Stadt Greven sollte die Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit, wie beispielsweise die Bevorzugung ambulanter Hilfen, Obergrenzen von bewilligten Fachleistungsstunden oder die Wahl des günstigsten Leistungsanbieters bei mehreren geeigneten Angeboten, schriftlich in den Standards hinterlegen.	103
F10	Die Stadt Greven hat die Arbeitsabläufe zur Steuerung und Betreuung der Hilfefälle gut strukturiert.	103			
F11	Die Kostenerstattungsansprüche werden vom Jugendamt regelmäßig geprüft und geltend gemacht. Die jährliche Überprüfung aller Hilfefälle bezüglich Kostenerstattung ist positiv zu sehen.	104			
F12	In Greven finden hauptsächlich prozessintegrierte Kontrollen statt. Die konkrete Gestaltung dieser Kontrollen wurde bislang nicht dokumentiert. Die kollegiale Beratung ist hier das Instrumentarium der Wahl, um standardisierte Prozesse einzuhalten. Prozessunabhängige Kontrollen gibt es nicht routinemäßig, sondern anlassbezogen.	105	E12	Die Prozesse sollten weiter beschrieben werden und um die kontrollierenden Prozessschritte (prozessintegrierte Kontrollen) ergänzt werden. Auch sollten ggfs. stichprobenartige prozessunabhängige Kontrollen (ohne Anlass) festgelegt und dokumentiert werden.	105

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Personaleinsatz</b>					
F13	Die Personalbemessung im Jugendamt der Stadt Greven wurde im Jahr 2015 im Rahmen einer externen Beratung durch das Institut für Sozialplanung und Organisationsentwicklung (INSO) geprüft. Die Stadt führt regelmäßig Auswertungen zur Stellenbesetzungen durch.	106	E13	Das Jugendamt der Stadt Greven sollte nach der Softwareumstellung auf Basis der festgesetzten Zeitwerte der einzelnen Prozesse eine aktualisierte Personalbemessung, wie geplant, durchführen und ggfs. Anpassungen vornehmen.	106
<b>Leistungsgewährung</b>					
F14	Der niedrige Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre ist auf gute Steuerungsmaßnahmen der Stadt Greven zurückzuführen. Im interkommunalen Vergleich haben nur drei weitere Städte einen geringeren Fehlbetrag.	108			
F15	Die Stadt Greven weist 2018 sehr niedrige Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren auf. Dies wird in erster Linie durch die sehr geringe Falldichte bewirkt. Im interkommunalen Vergleich hat nur eine weitere Stadt geringere Aufwendungen je Einwohner.	110			
F16	Der niedrige Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen wirkt sich negativ auf die Aufwendungen je Hilfefall und damit auch belastend auf den Fehlbetrag aus.	113			
F17	Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen ist in der Stadt Greven leicht unterdurchschnittlich. Dies wirkt sich belastend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung aus.	115			
F18	Die Positionierung der Stadt Greven als aktueller Minimalwert wirkt sich sehr positiv auf den Fehlbetrag und auch auf die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.	116			
F19	Die Falldichte ist im Bereich der Sozialpädagogischen Familienhilfe unterdurchschnittlich. Das wirkt sich entlastend auf den Fehlbetrag aus.	118			
F20	Das Kooperations-Modell mit den Städten Rheine, Borken, Ahaus und Emsdetten im Rahmen der Vollzeitpflege bewertet die gpaNRW positiv.	119			
F21	Die Stadt Greven hat überdurchschnittlich hohe Aufwendungen je Hilfefall, aber eine vergleichsweise geringe Falldichte im Bereich der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII.	121	E21	Es sollte ein Rückführungskonzept erarbeitet werden. Die Verselbständigung sollte frühzeitig und intensiv erfolgen, beispielsweise durch die Nutzung von Wohngruppen bei älteren Jugendlichen.	122

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
F22	Die Stadt Greven hat im interkommunalen Vergleich die höchsten Aufwendungen je Hilfefall, aber die niedrigste Falldichte bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII.	123	E22 Die Stadt Greven sollte Maßnahmen ergreifen, um die hohen Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitungen zu senken. Eine wirksame Möglichkeit sieht die gpaNRW in der Einrichtung von Poollösungen für Integrationshelfer/Schulbegleitungen. Durch Poollösungen können Synergieeffekte erzeugt sowie Ausfälle von Integrationshelfern besser kompensiert werden. Auch aus wirtschaftlicher Sicht ist die Nutzung von Poollösungen sinnvoll.	125
F23	Die stationären Aufwendungen je Hilfefall für die Heimerziehung junger Volljähriger sind hoch. Sie sind Folge der vermehrten Aufnahme von unbegleiteten minderjährigen Ausländern. Gleichzeitig ist die Falldichte vergleichsweise niedrig.	125		

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

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
Einwohner gesamt	35.854	36.674	37.097	37.502
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	6.522	6.775	6.873	6.948
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	7.752	8.037	8.139	8.188

**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	./.	./.	./.	5.270.237
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	./.	./.	./.	439

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	./.	./.	./.	32.501
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	./.	./.	./.	717.225
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	./.	./.	./.	14.396
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	./.	./.	./.	2.878.997
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	./.	./.	./.	47.329
<b>Falldichte HzE gesamt</b>				
Falldichte HzE gesamt (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	./.	./.	./.	13,51
<b>Anteil ambulanter Hilfen in Prozent</b>				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	./.	./.	./.	45,02
<b>Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent</b>				
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	./.	./.	./.	43,15

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

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
<b>Erziehungsberatung § 28 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Erziehungsberatung gesamt in Euro	./.	./.	./.	37.665
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	./.	2
<b>Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Erziehungsbeistand gesamt in Euro	./.	./.	./.	49.053
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	./.	4

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
<b>Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII</b>				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	./.	./.	./.	367.348
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	./.	30
<b>Vollzeitpflege § 33 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	./.	./.	./.	494.787
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	./.	26
<b>Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	./.	./.	./.	1.642.941
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	./.	23
<b>Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII</b>				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	./.	./.	./.	427.926
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	./.	12
<b>Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	./.	./.	./.	576.503
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	./.	12
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21)	./.	./.	./.	10,07
<b>Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer</b>				
Aufwendungen für UMA in Euro	./.	./.	./.	615.817
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.		13

## 4. Bauaufsicht

### 4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Greven 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 Greven hat ihre Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse umfassend geregelt. Die gewählte Softwarelösung ist grundsätzlich geeignet die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Allerdings werden die Möglichkeiten einer elektronischen Bearbeitung des Baugenehmigungsprozesses und der Archivierung der Bauakten noch nicht vollumfänglich genutzt.

Eine einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen wird über einen Austausch der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der Fachbereichsleitung sichergestellt. Durch die Festlegung von Entscheidungskriterien kann die Stadt Greven zukünftig rechtsfehlerfreie Ermessensentscheidungen unterstützen.

Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit für das einfache und das normale Baugenehmigungsverfahren liegt in Greven unter der Orientierungsgröße der gpaNRW. Eine getrennte Auswertung der Zeiten nach Genehmigungsart konnte durch die Stadt nicht erfolgen. Verbesserungsmöglichkeiten sind durch den Verzicht auf eine erneute Anforderung von fehlenden Unterlagen sowie einen früheren Start des Beteiligungsverfahrens gegeben.

Bei der Genehmigung von Bauanträgen weist die Stadt Greven einen überdurchschnittlichen Vergleichswert auf. Je Vollzeit-Stelle werden in Greven mehr Bauanträge bearbeitet, als in 50 Prozent der Vergleichskommunen. Eine deutliche Reduzierung der Fallzahlen - von 208 Fällen je Vollzeit-Stelle in 2018 auf 129 Fälle je Vollzeit-Stelle in 2019 - hat sich auf die Höhe der zur Aufgabenerfüllung eingesetzten Vollzeit-Stellen nicht ausgewirkt. Aus diesem Grund sollte die Stadt Greven zukünftig die Fallzahlen zu Bauanträgen und Baugenehmigungen in Relation zum Personaleinsatz abbilden und ins Verhältnis zur Gesamtlaufzeit der Bauanträge setzen. So kann sie die Auslastung des Personals nachhalten und frühzeitig auf Unter- oder Überlastungen reagieren.

Die Stadt Greven hat in Abstimmung mit der Politik verbindliche Ziele definiert. Aussagekräftige Kennzahlen werden bisher noch nicht gebildet. Die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten

Kennzahlen sollten fortgeschrieben und weitere Kennzahlen, die die Steuerung unterstützen, gebildet werden.

## 4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

## 4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

### 4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

In der Stadt Greven leben zum 01. Januar 2019 37.692 Einwohner laut IT.NRW. Im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen liegt die Einwohnerzahl leicht über dem Mittelwert. Die Gebietsfläche ist mit rund 140 qkm überdurchschnittlich groß.

Die Stadt Greven ist eine Flächenkommune mit einem hohen Anteil an landwirtschaftlichen Nutzflächen, Landschafts- und Naturschutzgebieten aber auch vielen Gewerbeflächen. Als Besonderheit ist der Flughafen Münster/Osnabrück mit angeschlossenem AirportPark zu nennen, der sich auf dem Stadtgebiet der Stadt Greven befindet.

#### Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Greven	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	52	31	54	65	75	98	60
Fälle je qkm	1	1	2	3	4	15	60
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k.A.	2,44	6,75	10,25	13,44	40,94	43
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k.A.	53,54	81,41	85,60	89,83	96,18	43
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	15,31	0,00	1,29	4,61	7,41	25,61	60

In der Stadt Greven ist das Fallaufkommen bezogen auf die Einwohner und Flächen niedriger als bei anderen von der gpaNRW geprüften Kommunen. Bezogen auf die Fälle je qkm stellt Greven den Minimalwert im Jahr 2019.

Zu welchen Anteilen sich die Bauanträge auf das normale und einfache Baugenehmigungsverfahren verteilen, konnte die Stadt Greven aus den ihr vorliegenden Daten nicht ermitteln.

#### → Empfehlung

Zukünftig sollte die Stadt Greven in der Fachsoftware zur Bearbeitung der Bauanträge ein Merkmal hinterlegen, dass es zulässt, die Verfahrensart zu ermitteln. So kann sie zur Steuerung Unterstützung aussagekräftigere Auswertungen erzeugen.

Die Stadt Greven 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 Greven 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 Greven überwiegend eine intensivere Beratung der Bauantragsteller sowie häufig

eine längere Bearbeitungszeit. In den genannten Fällen werden die Grundstücksnachbarn bereits vor Erteilung der Baugenehmigung beteiligt, um Klageverfahren vorzubeugen.

Die Stadt Greven ist ein beliebter Wohnort und befindet sich im Speckgürtel der Stadt Münster. Bedingt durch eine gute verkehrstechnische Anbindung gibt es eine rege Nachfrage nach Baugrundstücken.

In der Nähe des Ortskerns gibt es ein großes Baugebiet, das in drei Bauabschnitten erschlossen und bebaut wurde. Aktuell wird der vierte Bauabschnitt vermarktet, sodass die Bauaufsicht mit steigenden Antragszahlen rechnet. Hier kommt der Stadt der hohe Anteil an Freistellungen zugute, da sie weniger arbeitsaufwendig sind. Insgesamt möchte die Politik die Stadt Greven als Wohnstandort ausbauen – allerdings liegen noch keine abschließenden Entscheidungen für neue Baugebiete vor.

### Entwicklung der Fallzahlen für Greven

Grundzahlen	2018	2019
Vorlagen im Freistellungsverfahren	49	30
Summe Bauanträge insgesamt	275	166

Die Anzahl der Bauanträge ist von 2018 nach 2019 um rund 40 Prozent gesunken. Fast alle mittleren kreisangehörigen Kommunen verzeichnen 2019 einen Rückgang der Bauanträge. Neben fehlenden Grundstücksflächen für Neubauvorhaben ist als eine der Ursachen für den Antragsrückgang die neue Landesbauordnung zum 01. Januar 2019 zu nennen. 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 wie Wintergärten reduziert hat.

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. Abschnitt „Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens“).

## Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Greven	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	1	1	1	2	3	6	36
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	1	0	1	1	1	2	37
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	2	1	2	3	4	7	43

Die Stadt Greven holt für die Bearbeitung ihrer Bauanträge vergleichsweise wenige Stellungnahmen ein. Bisher erfolgte grundsätzlich eine Beteiligung der Stadtplanung. Zukünftig ist dies nur noch bei großen Bauvorhaben vorgesehen. Durch die Verlagerung von Stellenanteilen direkt in die Bauaufsicht soll eine zügige Bearbeitung unterstützt werden. Darüber hinaus erfolgt eine Beteiligung des Tiefbaus.

Bezogen auf die Beteiligung externer Stellen erfordern viele Landschafts- und Naturschutzgebiete sowie die Beteiligung der Flugsicherung bei großen Bauvorhaben im Einzugsbereichs des Flughafens gesonderte Gutachten.

### 4.3.2 Rechtmäßigkeit

#### → Feststellung

Die Stadt Greven bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit einige 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. Die Stadt Greven hält diese gesetzliche Frist für die Vollständigkeitsprüfung immer ein.

In den Fällen nach § 64 Abs. 2 BauO NRW hält die **Stadt Greven** nach Eingang des vollständigen Bauantrags im einfachen Genehmigungsverfahren die Frist zur Entscheidung von sechs Wochen nicht immer ein. Als Ursache wurden Personalengpässe genannt. Ausfälle durch Langzeiterkrankte können von den übrigen Beschäftigten nicht aufgefangen werden. Daneben können freiwerdende Stellen nicht zeitnah neu besetzt werden.

Ist absehbar, dass aus den genannten Gründen die Sechs-Wochenfrist nicht eingehalten werden kann, nimmt die Stadt Greven die Verlängerungsmöglichkeit nach § 64 Abs. 2 BauO NRW

in Anspruch. Um rechtssicher zu agieren, ist es wichtig, dass die Verwaltung in solchen Fällen die Frist von dann zwölf Wochen einhält. Aktuell wertet die Stadt Greven die Laufzeiten nicht getrennt nach Antragsverfahren aus. Insoweit kann sie nur schwer beurteilen, inwieweit die gesetzlich geforderten Fristvorgaben eingehalten werden.

→ **Empfehlung**

Durch entsprechende Nutzung der Fachsoftware sollte die Stadt Greven Auswertemöglichkeiten zur Nachhaltung von Laufzeiten schaffen.

Die Stadt Greven empfiehlt der Bauherrschaft, 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 Greven die Angrenzer entsprechend der gesetzlichen Vorgabe gebührenpflichtig.

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Greven sollte den Baubeginn gemäß § 75 BauO NRW 2018 überwachen und dokumentieren.

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 Greven hat noch keine nachprüfbaren Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen für die Beschäftigten festgelegt. Eine einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen wird über einen Austausch der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der Fachbereichsleitung sichergestellt. Momentan werden Entscheidungskriterien festgelegt, die in der Fachsoftware hinterlegt werden sollen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Greven sollte zügig an der abschließenden Festlegung von Kriterien zur Ausübung von rechtsfehlerfreien Ermessensentscheidungen arbeiten und diese in der Fachsoftware hinterlegen.

Bei den Gebühren für baurechtliche Angelegenheiten orientiert sich die Stadt Greven an der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO), Tarifstelle 2 (Baurechtliche Angelegenheiten). Aktuell wird eine neue Gebührensatzung erstellt, die Anfang 2021 in Kraft treten soll. Dabei ist es der Stadt wichtig, den vorhandenen Gebührenrahmen auszuschöpfen. Kennzahlen zur Darstellung des Aufwandsdeckungsgrades werden nicht erhoben. Mit den erhobenen Gebühren sollten die Aufwendungen der Bauaufsicht zu einem möglichst hohen Teil gedeckt werden

In den letzten Jahren wurden auf dem Gebiet der Stadt Greven viele große Sonderbauten realisiert. Dazu gehören der Neubau von Post- und Verteilzentren sowie Logistikunternehmen und die Erweiterung von Einzelhandelsstandorten. Dadurch konnte die Stadt hohe Gebühreneinnahmen realisieren, die aber zukünftig - in Abhängigkeit vom Umfang der Bautätigkeit - wegfallen

können. Der Haushaltsplan der Stadt Greven weist in seiner Erläuterung folgerichtig auf das Risiko zurückgehender Gebühreneinnahmen hin.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Greven 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

→ **Feststellung**

In 2019 hatte die Stadt Greven 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	Greven	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	0,74	17,54	54
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	1,81	0,00	1,90	4,17	6,73	20,00	58

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.

In **Greven** 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. In der Vergangenheit hat die Bauaufsicht oft nicht konsequent auf unvollständige Bauanträge reagiert. Dies führte zu langen Gesamtlaufzeiten und eine starke Belastung der Beschäftigten, da fehlende Unterlagen wiederholt angefordert wurden.

Zwischenzeitlich hat die Bauaufsicht zur Verbesserung der Antragsqualität Checklisten erstellt, die den Vorlageberechtigten zur Verfügung gestellt werden. Sie sollen dafür sorgen, dass die Bauanträge möglichst vollständig eingereicht werden. Gleichzeitig werden die Möglichkeiten des § 71 BauO NRW 2018 genutzt. 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 Greven hat ihre Arbeitsabläufe in der Fachsoftware hinterlegt. Die Entscheidungsprozesse sind noch nicht verbindlich geregelt. Entsprechende Dienst- und Arbeitsanweisungen liegen nicht vor. 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 Greven** setzt zur Bearbeitung von Bauanträgen eine prozessorientierte Software ein. Der gesamte Bearbeitungsprozess ist in der Software hinterlegt. Der Sachbearbeiter arbeitet im System einen Arbeitsschritt nach dem anderen ab. Neben dem Verfahrensablauf/dem Prozess an sich hat die Stadt Greven 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 Greven hat diese klaren Regelungen bisher noch nicht geschaffen. Dienst- und Arbeitsanweisungen sowie Stellenbeschreibungen liegen nicht vor.

##### → **Empfehlung**

Die Stadt Greven sollte durch Dienst- und Arbeitsanweisung die Verantwortungsbereiche sowie die Entscheidungsbefugnisse in der Bauaufsicht klar schriftlich regeln.

Bisher erhält die Stadt Greven alle Bauanträge in Papierform und führt parallel zur teilweise elektronischen Bearbeitung eine Papierakte. Mangels Schnittstelle kann in Greven noch kein elektronischer Antrag angenommen werden.

##### → **Empfehlung**

Auch wenn einheitliche Standards zum digitalen Baugenehmigungsverfahren noch ausstehen, sollte die Stadt Greven bereits jetzt die Voraussetzungen zur elektronischen Annahme und Weiterverarbeitung von Bauanträgen schaffen.

#### 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 Greven klar gegliedert. Ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip wird sichergestellt, an einzelnen Stellen bieten sich Optimierungsmöglichkeiten.

*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 Greven** 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 bei diesen mindestens einmal nachgefordert werden. Nicht selten werden Unterlagen nicht zügig, sondern mit erheblichem Zeitverzug nachgereicht. Die Stadt Greven erinnert vor Einsetzen der Rücknahmefiktion und fordert Unterlagen erneut an, falls die Unterlagen nicht fristgerecht nachgereicht werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Greven 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.

Der Zeitpunkt der Einholung von bauaufsichtlichen Entscheidungen und Stellungnahmen wirkt sich auf die Bearbeitungsdauer aus. Das Beteiligungsverfahren wird in Greven erst nach Vollständigkeit der Unterlagen sowie der Prüfung der planungs- und bauordnungsrechtlichen Zuständigkeit gestartet. Durch einen früheren Zeitpunkt der zu beteiligenden Stellen könnten hier Zeitgewinne erreicht werden. Viele der von uns geprüften Bauaufsichten starten ein sternförmiges Beteiligungsverfahren bereits parallel zur Vollständigkeitsprüfung. Zudem erfolgt die Beteiligung in Greven teilweise noch in Papierform, da aktuell keine elektronische Akte geführt wird. Durch einen zügigen Umstieg auf ein elektronisches Beteiligungsverfahren könnten weitere Zeitvorteile generiert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Greven sollte zügig die Voraussetzung zur elektronischen Einholung von bauaufsichtlichen Entscheidungen und Stellungnahmen schaffen, ein früherer Zeitpunkt für das Starten des Beteiligungsverfahrens kann zu einer Laufzeitreduzierung führen.

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 Greven ist die Sachbearbeitung der Bauaufsicht nach Eingang des Antrages und Sichtung durch die Leitung grundsätzlich für alle Aufgaben und Entscheidungen rund um die Baugeneh-

migung zuständig. Somit wird die Verantwortung der Sachbearbeitung gestärkt und das Genehmigungsverfahren wird nicht durch Rückkopplungen mit den Vorgesetzten verzögert. Vor Erteilung eines Bescheides wird jede Entscheidung durch den Vorgesetzten abgesichert. Ein durchgängiges 4-Augen-Prinzip ist sichergestellt.

#### 4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

##### → Feststellung

Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit für das einfache und das normale Baugenehmigungsverfahren liegt in Greven unter der Orientierungsgröße der gpaNRW. Eine getrennte Auswertung der Zeiten nach Genehmigungsart konnte durch die Stadt – mangels entsprechender Auswertemöglichkeit – nicht erfolgen.

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

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

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

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

Eine Auswertung der Laufzeiten ab Vollständigkeit der Bauanträge zeigt den Zeitraum, den die Kommune direkt beeinflussen kann. Die **Stadt Greven** kann die Laufzeit ab Vollständigkeit nicht ermitteln. Die entsprechenden Daten hierzu sind nicht im System hinterlegt.

##### → Empfehlung

Die Stadt Greven sollte zukünftig ein Vollständigkeitsdatum im System hinterlegen. So kann sie nachhalten, welchen Anteil der Gesamtlaufzeit sie direkt beeinflussen kann.

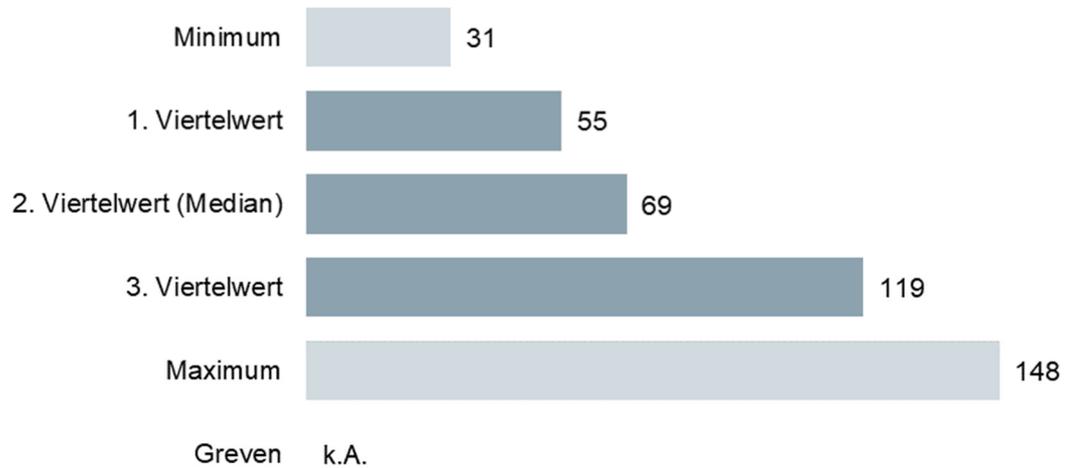
Die Gesamtlaufzeit der Bauanträge kann die Stadt Greven aus dem System ermitteln. Allerdings war es nicht möglich, diese Laufzeit für das einfache und normale Genehmigungsverfahren getrennt zu ermitteln. Dies liegt daran, dass die Verfahrensart im System bisher nicht hinterlegt wird.

Im einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren zusammen benötigte die Stadt Greven 2019 durchschnittlich 41 Tage, um einen Bauantrag vom Antragseingang bis zur Entscheidung zu bearbeiten. 2018 betrug die durchschnittliche Gesamtlaufzeit 48 Tage. Es ist anzunehmen, dass die einfacheren und kleineren Bauvorhaben in Greven die Gesamtlaufzeiten positiv beeinflussen. Ein Großteil der Anträge kann in kurzer Zeit bearbeitet werden. Kommt es bei einigen

Anträgen zu Verzögerungen, so wirken sich diese insgesamt nicht stark auf die Laufzeiten aus. In Einzelfällen können Verfahren in Greven selbstverständlich durchaus deutlich länger dauern als es die Orientierungsgröße vorgibt (vgl. Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens).

Zu Informationszwecken werden die entsprechenden Vergleichswerte folgend dargestellt:

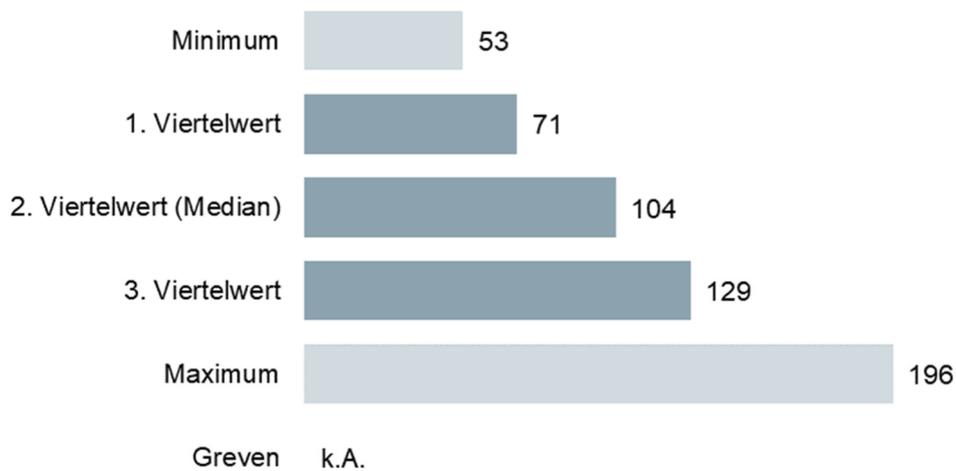
**Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019**



In den interkommunalen Vergleich sind 34 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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



In den interkommunalen Vergleich sind 33 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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

#### → Empfehlung

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

### 4.3.7 Personaleinsatz

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

#### → Feststellung

Die Bauaufsicht der Stadt Greven erreicht überdurchschnittliche Vergleichswerte. Veränderte Rahmenbedingungen wirken sich bisher nicht auf die Personalausstattung aus.

*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.

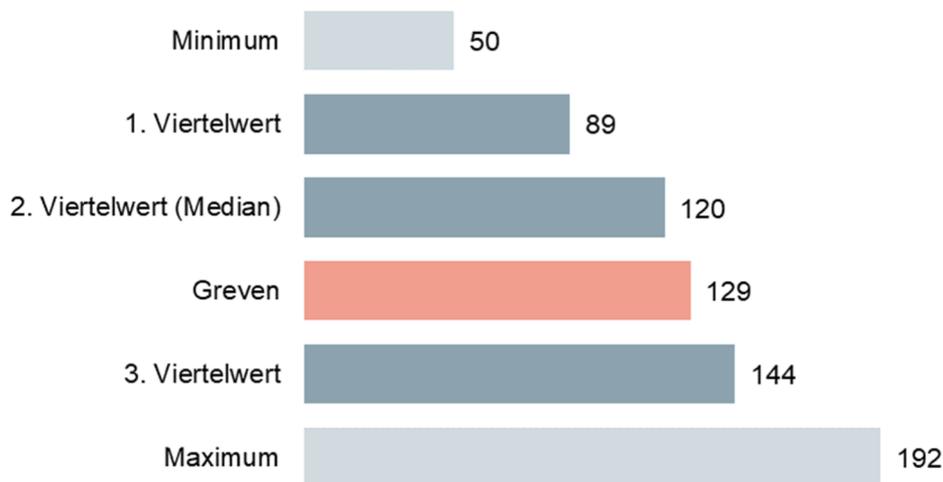
Alle Tätigkeiten, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung hinzugerechnet inkl. Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren, etc. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen, also auch für Vorlagen 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 Greven** in 2019 insgesamt 1,82 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,13 Vollzeit-Stellen. Auf die Sachbearbeitung entfielen 1,69 Vollzeit-Stellen.

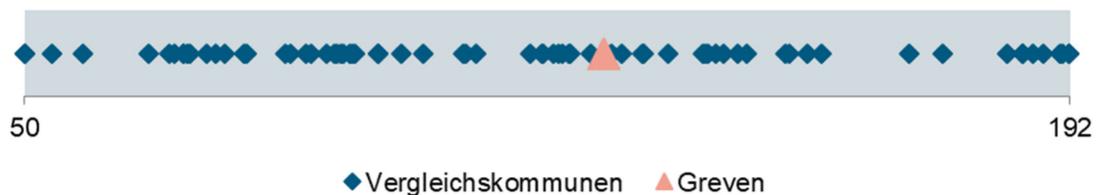
Bei den fallbezogenen Kennzahlen hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet: es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im einfachen Baugenehmigungsverfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Baugenehmigungsverfahren. Dieser Verzicht auf Gewichtungen hat sich für 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 Greven weist im Vergleich einen überdurchschnittlichen Wert auf. Dieser ordnet sich knapp über dem Median ein. Im Jahr 2018 lag der Wert mit 208 Fälle je Vollzeit-Stelle noch wesentlich höher. Die deutliche Reduzierung der Fallzahlen hat sich auf die Höhe der zur Aufgabenerfüllung eingesetzten Vollzeit-Stellen nicht ausgewirkt.

#### → Empfehlung

Die Stadt Greven sollte zukünftig die Fallzahlen zu Bauanträgen und Baugenehmigungen in Relation zum Personaleinsatz abbilden und in Relation zur Gesamtlaufzeit der Bauanträge setzen. So kann sie die Auslastung des Personals dokumentieren und analysieren 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.

Die Stadt Greven konnte die unerledigten Bauanträge zum Stichtag 01. Januar nicht auswerten:

### Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Greven	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	k.A.	5	43	75	120	778	38
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	0,12	0,05	0,12	0,20	0,30	0,75	29

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 Greven 2018 und 2019 unverändert 0,12 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung ein. Der Overheadanteil beträgt in Greven 0,01 Vollzeit-Stellen. Von zwölf Bauvoranfragen in 2018 stieg der Wert auf 22 in 2019.

### Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

Kennzahlen	Greven	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	125	5	44	83	138	233	30
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	183	12	72	119	166	444	27
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in %	7,69	0,00	9,09	18,18	25,00	45,45	29

Die Bauvoranfrage ist eine Möglichkeit um zu erfahren, ob die Bebauung eines Grundstücks erlaubt ist. Sie ist nicht zwingend notwendig, kann in bestimmten Fällen aber sinnvoll sein. Die Stadt Greven hat hierfür im Vergleichsjahr weniger Personal eingesetzt als die meisten Vergleichskommunen, da steigende Antragszahlen nicht zu einer Veränderung der Vollzeit-Stellen führten. Dadurch ergibt sich für die Vorbescheide der überdurchschnittliche Vergleichswert in 2019. Im Jahr 2018 lag der Vergleichswert bei 33 Vorbescheiden je Vollzeit-Stelle.

### 4.3.8 Digitalisierung

#### → **Feststellung**

Die gewählte Softwarelösung der Stadt Greven ist geeignet, die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Die Möglichkeiten einer elektronischen Unterstützung des Baugenehmigungsprozesses werden allerdings noch nicht vollumfänglich genutzt.

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

Die Fragen des Interviews betrafen das Dokumentenmanagement sowie die vorhandene Software-Unterstützung.

Bei der Bauaufsicht der **Stadt Greven** wird die maßgebliche Verfahrensakte in Papierform geführt, parallel wird der Vorgang der Bauantragsstellung durch eine spezifische Softwarelösung unterstützt. Diese gibt für die einzelnen Bauantragsverfahren die einzuhaltenden Verfahrensschritte vor.

Es gibt einen Aktenplan, der im Vertretungsfall sicherstellt, dass jeder Mitarbeiter der Bauaufsicht den benötigten Vorgang finden kann. Durch eine Digitalisierung der Bauakten möchte die Stadt Greven zukünftig den Prozess beschleunigen und einen sofortigen Zugriff auf alle benötigten Informationen sicherstellen.

#### → **Empfehlung**

Die Bauakte sollte vollständig elektronisch vorliegen, sodass die Stadt Greven einerseits Beteiligungen schneller abwickeln und andererseits auch die spätere Archivierung elektronisch erledigen kann.

### 4.3.9 Transparenz

#### → **Feststellung**

Die Stadt Greven hat verbindliche Ziele definiert. Aussagekräftige Kennzahlen werden bisher 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 Greven** hat für das Produkt „Bauberatung und -aufsicht“ in ihrem Haushaltsplan Ziele ausgewiesen. Diese leiten sich aus dem Serviceversprechen zwischen Verwaltung und Politik vom 17. September 2009 ab.

- Die Teilnahme an einem Termin für die Projektberatung innerhalb von drei Arbeitstagen ab dem Zeitpunkt der Anfrage der Wirtschaftsförderung (GFW Greven mbH) ist garantiert.
- Die Teilnahme an einem "Vor-Ort-Termin" innerhalb von sieben Arbeitstagen ab dem Zeitpunkt der Anfrage der GFW Greven mbH ist garantiert.

- Bei Vorliegen der vollständigen Antragsunterlagen hat das Baugenehmigungsverfahren für Einfamilienhäuser einschließlich deren Nebenanlagen durchschnittlich nicht länger als vier Wochen gedauert.
- Bei Vorliegen der vollständigen Antragsunterlagen hat das Baugenehmigungsverfahren für Mehrfamilienhäuser bis zur Hochhausgrenze einschließlich deren Nebenanlagen durchschnittlich nicht länger als sechs Wochen gedauert.
- Eine Eingangsbestätigung zu einem Bauantrag wurde innerhalb von maximal drei Arbeitstagen versandt. Im Anschluss ist innerhalb von fünf Arbeitstagen eine qualifizierte Überprüfung auf Vollständigkeit erfolgt und fehlende Unterlagen sind nachgefordert worden.
- Auf der Grundlage von vollständigen Antragsunterlagen hat das Baugenehmigungsverfahren für gewerbliche Bauvorhaben durchschnittlich nicht länger als acht Wochen gedauert.
- Sollte es sich abzeichnen, dass die garantierten Fristen nicht eingehalten werden können, ist innerhalb von zwei Arbeitstagen ab Bekanntwerden der Schwierigkeiten eine Information über die zu erwartende Verzögerung und die bereits bekannten Gründe erfolgt.

Die zuvor genannten Ziele werden von der Bauaufsicht nachgehalten. Zwei Mal jährlich wird die Politik über den Erreichungsgrad informiert. Aktuell bietet die Software noch keine getrennte Auswertemöglichkeit nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren. Somit liegen der Stadt nicht immer alle benötigten Informationen zur Laufzeit von Bauanträgen vor (vgl. Punkt 4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen). Zukünftig möchte die Stadt Greven die Möglichkeiten ihrer Software besser nutzen und entsprechende Merkmale zur einfachen Auswertung hinterlegen.

Neben den zuvor genannten Zielen benennt der Haushaltsplan auch die folgenden Indikatoren:

- Dauer bis zum Termin für die Projektberatung
- Dauer bis zu einem "Vor-Ort-Termin"
- Dauer des Baugenehmigungsverfahrens für Einfamilienhäuser
- Dauer des Baugenehmigungsverfahrens für Mehrfamilienhäuser
- Dauer bis zum Versand einer Eingangsbestätigung zum Bauantrag
- Dauer bis zum Abschluss der Überprüfung auf Vollständigkeit und Nachforderung der Unterlagen
- Dauer des Baugenehmigungsverfahrens für gewerbliche Bauvorhaben
- Dauer bis zur Information bei Abweichungen von den garantierten Fristen

Die Stadt Greven beschränkt sich aktuell noch auf verbale Ausführungen zu den zuvor genannten Indikatoren. Eine Darstellung der tatsächlich erreichten Werte erfolgt nicht. Ergänzende Kennzahlen zur Dokumentation der Zielerreichung werden ebenfalls nicht ausgewiesen.

Die Überprüfung der Zielerreichung mittels Kennzahlen können 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 Greven sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben und weitere Kennzahlen, die die Steuerung unterstützen, bilden. Dabei sollte sie die Möglichkeiten der von ihr verwendeten Software nutzen.

## 4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

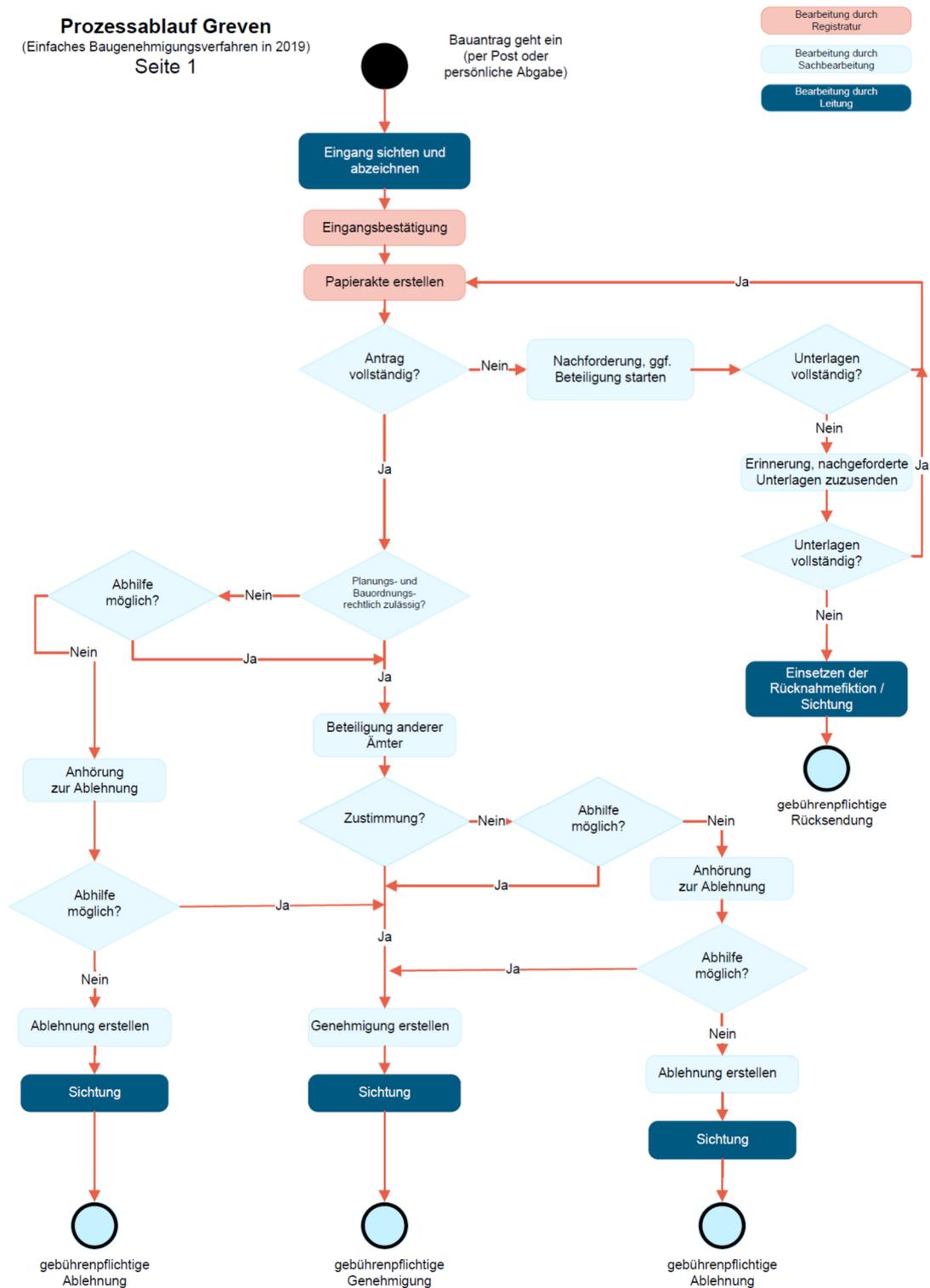
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Baugenehmigung</b>					
			E0.1	Zukünftig sollte die Stadt Greven in der Fachsoftware zur Bearbeitung der Bauanträge ein Merkmal hinterlegen, dass es zulässt, die Verfahrensart zu ermitteln. So kann sie zur Steuerungsunterstützung aussagekräftigere Auswertungen erzeugen.	136
F1	Die Stadt Greven bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit einige Ansatzpunkte für Verbesserungen.	138	E1.1	Durch entsprechende Nutzung der Fachsoftware sollte die Stadt Greven Auswertemöglichkeiten zur Nachhaltung von Laufzeiten schaffen.	139
			E1.2	Die Stadt Greven sollte den Baubeginn gemäß § 75 BauO NRW 2018 überwachen und dokumentieren.	139
			E1.3	Die Stadt Greven sollte zügig an der abschließenden Festlegung von Kriterien zur Ausübung von rechtsfehlerfreien Ermessensentscheidungen arbeiten und diese in der Fachsoftware hinterlegen.	139
			E1.4	Die Stadt Greven sollte durch eine Kennzahl überprüfen, zu welchem Anteil mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung bei den Baugenehmigungen erreicht wird.	140
F2	In 2019 hatte die Stadt Greven keine Zurückweisungen und nur wenige Rücknahmen von Bauanträgen zu verzeichnen.	140			
F3	Die Stadt Greven hat ihre Arbeitsabläufe in der Fachsoftware hinterlegt. Die Entscheidungsprozesse sind noch nicht verbindlich geregelt. Entsprechende Dienst- und Arbeitsanweisungen liegen nicht vor. Voraussetzungen zur digitalen Annahme und Bearbeitung von Bauanträgen müssen noch geschaffen werden.	141	E3.1	Die Stadt Greven sollte durch Dienst- und Arbeitsanweisung die Verantwortungsbereiche sowie die Entscheidungsbefugnisse in der Bauaufsicht klar schriftlich regeln.	141

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Auch wenn einheitliche Standards zum digitalen Baugenehmigungsverfahren noch ausstehen, sollte die Stadt Greven bereits jetzt die Voraussetzungen zur elektronischen Annahme und Weiterverarbeitung von Bauanträgen schaffen.	141
F4	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in Greven klar gegliedert. Ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip wird sichergestellt, an einzelnen Stellen bieten sich Optimierungsmöglichkeiten.	142	E4.1	Die Stadt Greven 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.	142
			E4.2	Die Stadt Greven sollte zügig die Voraussetzung zur elektronischen Einholung von bauaufsichtlichen Entscheidungen und Stellungnahmen schaffen, ein früherer Zeitpunkt für das Starten des Beteiligungsverfahrens kann zu einer Laufzeitreduzierung führen.	142
F5	Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit für das einfache und das normale Baugenehmigungsverfahren liegt in Greven unter der Orientierungsgröße der gpaNRW. Eine getrennte Auswertung der Zeiten nach Genehmigungsart konnte durch die Stadt – mangels entsprechender Auswertemöglichkeit – nicht erfolgen.	143	E5.1	Die Stadt Greven sollte zukünftig ein Vollständigkeitsdatum im System hinterlegen. So kann sie nachhalten, welchen Anteil der Gesamtlaufzeit sie direkt beeinflussen kann.	143
			E5.2	Spätestens wenn die Kriterien für die Ermittlung der Laufzeiten festgelegt sind, sollte die Stadt Greven sicherstellen, dass sie der Berichtspflicht mit Hilfe von automatischen Auswertemöglichkeiten ohne großen Arbeitsaufwand nachkommen kann.	145
F6	Die Bauaufsicht der Stadt Greven erreicht überdurchschnittliche Vergleichswerte. Veränderte Rahmenbedingungen wirken sich bisher nicht auf die Personalausstattung aus.	145	E6	Die Stadt Greven sollte zukünftig die Fallzahlen zu Bauanträgen und Baugenehmigungen in Relation zum Personaleinsatz abbilden und in Relation zur Gesamtlaufzeit der Bauanträge setzen. So kann sie die Auslastung des Personals dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Unter- oder Überlastungen reagieren.	147
F7	Die gewählte Softwarelösung der Stadt Greven ist geeignet, die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Die Möglichkeiten einer elektronischen Unterstützung des Baugenehmigungsprozesses werden allerdings noch nicht vollumfänglich genutzt.	149	E7	Die Bauakte sollte vollständig elektronisch vorliegen, sodass die Stadt Greven einerseits Beteiligungen schneller abwickeln und andererseits auch die spätere Archivierung elektronisch erledigen kann.	149

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F8	Die Stadt Greven hat verbindliche Ziele definiert. Aussagekräftige Kennzahlen werden bisher noch nicht gebildet.	149	E8	Die Stadt Greven sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben und weitere Kennzahlen, die die Steuerung unterstützen, bilden. Dabei sollte sie die Möglichkeiten der von ihr verwendeten Software nutzen.	151

**Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019**

**Prozessablauf Greven**  
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)  
Seite 1



## 5. Vergabewesen

### 5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Greven 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 Greven hat ihr Vergabewesen gut organisiert. Die Prozesse und Zuständigkeiten sind eindeutig geregelt. Eine wesentliche Rolle hat dabei die zentrale Vergabestelle. Zusätzlich bindet die Stadt die örtliche Rechnungsprüfung frühzeitig und eng in die Vergaben ein. Dadurch schafft sie gute Voraussetzungen für eine wirtschaftliche und rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren.

Bei der Realisierung der Bau- und Beschaffungsmaßnahmen kommt es in der Stadt Greven nur zu unterdurchschnittlichen Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert. Trotzdem könnte die Stadt die Abweichungen weiter verringern. Dazu sollte sie insbesondere bei größeren Maßnahmen ein systematisches Bauinvestitionscontrolling durchführen. Die Stadt plant dieses künftig in ihr zentrales Controlling einzubinden.

Regelungen zur Korruptionsprävention hat die Stadt in einer Dienstanweisung festgelegt. Diese sollte die Stadt aktualisieren. Insbesondere sollte sie eine regelmäßige Schwachstellenanalyse vorsehen und durchführen. Darüber hinaus enthält die Dienstanweisung auch Festlegungen zum Vergabewesen. Diese sollte die Stadt mit ihren Regelungen in der Vergabedienstanweisung harmonisieren.

Neben Korruption können auch Sponsoringleistungen das Ansehen einer Kommune beschädigen. Die Stadt sollte sich daher auch für dieses Tätigkeitsfeld verbindliche Regelungen geben.

### 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 Greven 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 Greven hat ihr Vergabewesen in einer aktuellen Vergabedienstanweisung geregelt. Der zentralen Vergabestelle kommt dabei eine wesentliche Bedeutung in den Vergabeverfahren zu. Die Regelungen sind geeignet, eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Vergaben zu unterstützen.

#### → **Feststellung**

Die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung übernimmt das Rechnungsprüfungsamt des Kreises Steinfurt. Dieses ist in die relevanten Vergabeverfahren bereits vor der Entscheidung über den Zuschlag eingebunden. Die festgelegten und praktizierten Befugnisse und Pflichten fördern ein fachlich korrektes Vergabewesen.

Das Vergabewesen sollte so organisiert sein, dass es die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und die Korruptionsbekämpfung unterstützt. Dazu sollte eine Kommune eine Organisation schaffen, die die Rechtmäßigkeit von Vergaben sowie eine Bündelung von vergaberechtlichem Fachwissen sicherstellt.

Eine Kommune sollte Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe in einer Dienstanweisung verbindlich festlegen. Wesentliche Bedeutung haben dabei Regelungen zu den folgenden Sachverhalten:

- Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,
- Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,
- Zuständigkeit für die Erstellung und den Inhalt der Vergabeunterlagen,
- Bekanntmachungen,
- Anforderung und Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten,
- Durchführung der Submission sowie
- Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.

Darüber hinaus sollte eine Kommune eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen der Kommune sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.

Gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) obliegt der örtlichen Rechnungsprüfung die Prüfung von Vergaben. Die Kommunen sollten daher die örtliche Rechnungsprüfung bereits frühzeitig in das Vergabeverfahren einbinden.

Die **Stadt Greven** verfügt über eine Vergabedienstanweisung. Diese hat sie zuletzt im Juli 2020 aktualisiert. Die darin getroffenen Regelungen behandeln ausführlich Vergabeverfahren im Un-

terschwellenbereich. Zu europaweiten Verfahren beschränkt sich die Dienstanweisung im Wesentlichen auf die Angabe der dabei zu beachtenden Rechtsvorschriften sowie die Regelung der Dokumentation. Die Stadt trägt damit der Tatsache Rechnung, dass sie den weitaus überwiegenden Teil der Vergabeverfahren im Unterschwellenbereich abwickelt. Bei EU-weiten Verfahren nimmt sie insbesondere im Hochbaubereich externe Unterstützung in Anspruch.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Greven sollte ihre Vergabedienstanweisung um Regelungen für den Oberschwellenbereich ergänzen. Dies betrifft die Konkretisierung der Zuständigkeiten in den Vergabeverfahren. Zudem sollte sie die Veröffentlichungspflichten gem. der Vergabeverordnung (VgV) und des zweiten Abschnitts der allgemeinen Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen (VOB/A (EU)) regeln.

In ihrer Dienstanweisung legt die Stadt Wertgrenzen für die verschiedenen Vergabearten fest. Dabei nutzt sie die in den Kommunalen Vergabegrundsätzen<sup>20</sup> festgelegten vereinfachten Wahlmöglichkeiten nicht vollumfänglich aus. Dies betrifft beispielsweise die beschränkte Ausschreibung von Bauleistungen ohne Teilnahmewettbewerb. Die Kommunalen Vergabegrundsätze erlauben diese Verfahrensart bis zu einem vorab geschätzten Auftragswert in Höhe von einer Mio. Euro ohne Umsatzsteuer. Die Stadt Greven legt diesbezüglich die Wertgrenze auf 100.000 Euro fest. Auch bei den Liefer- und Dienstleistungen bestimmt sie teilweise niedrigere Wertgrenzen, als es nach den Kommunalen Vergabegrundsätzen möglich wäre. Die Stadt stärkt dadurch den vergaberechtlichen Wettbewerbsgrundsatz.

Die Stadt Greven verfügt über eine zentrale Vergabestelle. Deren Aufgaben und Zuständigkeiten sind in der Dienstanweisung und der zugehörigen Anlage 1 geregelt. Dies gilt auch für die Abgrenzung gegenüber den Zuständigkeiten der Fachbereiche. Bereits vor dem Start der Vergabeverfahren ist die zentrale Vergabestelle eingebunden. Die Dienstanweisung sieht eine Beteiligung bei der Wahl der Verfahrensart und der Bieter vor. Die zentrale Vergabestelle hat die Federführung bei den öffentlichen und beschränkten Ausschreibungen. Sie ist allein für die Kommunikation mit den Bietern zuständig. Auch bei den freihändigen Vergaben/Verhandlungsvergaben und den beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb ist sie eingebunden: Die Dienstanweisung gibt diesbezüglich vor, dass die zentrale Vergabestelle ab einem Auftragswert von 5.000 Euro vor Auftragserteilung den Vergabevermerk abzuzeichnen hat.

Durch die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle und ihre diesbezüglichen Zuständigkeitsregelungen stellt die Stadt Greven eine einheitliche Anwendung des Vergaberechts sicher. Dies gilt auch für den Bereich der Technischen Betriebe Greven (TBG). Die eigenbetriebsähnliche Einrichtung nimmt die Dienste der zentralen Vergabestelle gegen Verwaltungskostenerstattung in Anspruch. Die städtische Vergabedienstanweisung ist darüber hinaus auch von der TBG anzuwenden.

Die örtliche Rechnungsprüfung erfolgt im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung durch den Kreis Steinfurt. Die Dienstanweisung sieht vor, dass das Rechnungsprüfungsamt bei allen Verfahren mit einem Auftragswert über 25.000 Euro zu beteiligen ist. Dies gilt auch, wenn bei der Auswahl des Vergabeverfahrens von den festgelegten Wertgrenzen abgewichen wird.

<sup>20</sup> Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunale Vergabegrundsätze) – Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung 304-48.07.01/01-169/18 vom 28. August 2018, geändert durch Runderlass vom 29. März 2019 (MBI. NRW. 2019 S. 168), geändert durch Runderlass vom 12. Juni 2020 (MBI. NRW. S.325)

Die Beteiligung erfolgt dabei vor der Entscheidung über die Auftragsvergabe. Nach Einschätzung des Kreises erfolgt die Zusammenarbeit reibungslos. Die zunehmende Digitalisierung im Vergabewesen ermöglicht es der Rechnungsprüfung, direkt und zeitnah auf die relevanten Vergabeunterlagen zuzugreifen. Durch die getroffenen Regelungen unterstützt die Stadt Greven eine rechtskonforme und wirtschaftliche Durchführung der Vergabeverfahren.

Die Vergabedienstanweisung enthält zudem Regelungen zu Nachträgen und Änderungen während der Abwicklung der vergebenen Aufträge. Die Fachbereiche dokumentieren die sachliche Begründung sowie die preisliche und fachtechnische Prüfung der Nachträge. Die zentrale Vergabestelle oder das Rechnungsprüfungsamt sind dabei nicht regelmäßig eingebunden. Lediglich bei erheblichen Verschiebungen innerhalb der unterschiedlichen Positionen des Leistungsverzeichnisses ist das weitere Vorgehen mit dem Rechnungsprüfungsamt zu klären.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Greven sollte bei Auftrags- bzw. Vertragsänderungen sowie Nachträgen eine Beteiligung der zentralen Vergabestelle vorschreiben. Dies kann die Stadt auf Änderungen ab bestimmter Höhe oder prozentuale Abweichungen vom Auftragswert begrenzen.

Weitere Ausführungen zu den Nachträgen macht die gpaNRW im Kapitel 5.6 Nachtragswesen.

### 5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Die Stadt Greven geht präventiv gegen Korruption vor. Sie verfügt über ein Anti-Korruptionskonzept für die Beschäftigten. Dieses berücksichtigt allerdings nicht alle Regelungen des KorruptionsbG in seiner aktuellen Fassung. Insbesondere führt die Stadt keine regelmäßige Schwachstellenanalyse durch.

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>21</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,

<sup>21</sup> Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

- der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,
- dem Vieraugenprinzip sowie
- der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.

Zudem sollte eine Kommune eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen. Diese sollte sie regelmäßig fortschreiben und die Beschäftigten ggf. auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.

Die **Stadt Greven** verfügt über ein Anti-Korruptionskonzept. Dieses ist im September 2006 in Kraft getreten. Die Stadt geht darin auf die Bedeutung von Korruption ein und legt Maßnahmen zur Vorbeugung fest. Das Konzept enthält zudem eindeutige Regelungen zur Annahme von Zuwendungen und Geschenken. Die Stadt gibt allen neuen Beschäftigten bei Dienstantritt das Anti-Korruptionskonzept bekannt. Darüber hinaus finden keine regelmäßigen Belehrungen, Informationen oder Schulungen statt.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Greven sollte ihre Beschäftigten regelmäßig über ihre Regelungen zur Korruptionsprävention informieren und sie so für das Thema sensibilisieren.

Das KorruptionsbG gibt vor, dass die Mitglieder der städtischen Organe und Ausschüsse sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Bürgermeister eine schriftliche Auskunftspflicht haben. Diese umfasst u.a. Angaben zum Beruf, den Mitgliedschaften in Kontrollgremien und Organen von Unternehmen und verselbständigten Aufgabenbereichen sowie Funktionen in Vereinen. Diese Angaben sind jährlich zu veröffentlichen. Die Stadt fragt diese Daten regelmäßig von den betroffenen Personen ab. Die Veröffentlichung erfolgt im Gremieninformationssystem.

Eine Kommune hat die korruptionsgefährdeten Bereiche und die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen (vgl. § 19 Abs. 2 KorruptionsbG). Diese Festlegung sollte in regelmäßigen Abständen überprüft werden. Dafür bietet sich das Instrument einer Schwachstellenanalyse an. Damit sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der Stadt Verdachtsfälle auf Korruption bekannt geworden?
- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle bekannt?
- Haben sich bereits vorhandene Sicherungsmaßnahmen (z.B. Vier- oder Mehraugenprinzip, Fortbildungen, Berichtspflichten, Job-Rotation) bewährt?

Die Stadt Greven hat bisher keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Sie hat auch ihre Bediensteten nicht über mögliche Schwachstellen und Verbesserungsmöglichkeiten befragt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Greven 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 Greven praktiziert derzeit keine systematische Rotation in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen. Ein guter Ansatz kann der Wechsel der Sachbearbeiter in der Bauaufsicht zwischen den einzelnen Bezirken sein. Dies wird derzeit angedacht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Greven 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.

In ihrem Anti-Korruptionskonzept geht die Stadt auch auf das Vergabeverfahren ein. Einzelne Regelungen widersprechen dabei den Festlegungen in der städtischen Vergabedienstanweisung. So ist gem. Anti-Korruptionskonzept die zentrale Vergabestelle u.a. für die rechnerische Prüfung der Angebote sowie die Erstellung des Preisspiegels zuständig. In der Vergabedienstanweisung weist die Stadt diese Aufgaben dem zuständigen Fachbereich zu.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Greven sollte ihr Anti-Korruptionskonzept aktualisieren. Dabei sollte sie Regelungen zur Schwachstellenanalyse und der Rotation aufnehmen. Zudem sollte sie die Festlegungen zum Vergabeverfahren mit ihrer Vergabedienstanweisung harmonisieren.

## 5.4 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jeder Kommune. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der Verwaltung. Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen haben. Die Kommunen sind verpflichtet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

→ **Feststellung**

Die Stadt Greven hat bisher keine Regelungen für die Annahme von Sponsoringleistungen getroffen.

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 festlegen. 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.

Nach Auskunft der **Stadt Greven** hat sie bislang keine Sponsoringleistungen erhalten und auch keine entsprechenden Vereinbarungen getroffen. Sie verfügt derzeit nicht über schriftliche Regelungen für die Annahme von Sponsoringleistungen.

Sponsoring kann in unterschiedlicher Art und Weise sowie in den verschiedensten Bereichen einer Kommune vorkommen. Sport-, Kultur-, Sozio- und Öko-Sponsoring sind aktuelle Beispiele. Die Leistung des Sponsoringgebers kann dabei beispielsweise aus

- einer Finanzierungsbeteiligung,
- der Auslobung von Preisen,
- der Bereitstellung von Räumen, Technik, Logistik, etc. oder
- der Erstellung von Katalogen oder Festschriften bestehen.

Derartige Leistungen waren für die Stadt Greven in den vergangenen Jahren ebenfalls relevant. So hat sie beispielsweise 2016 zur Finanzierung eines Konzertflügels für die Kulturarbeit der Stadt nach Sponsoren gesucht. Die im Juli 2017 ausgelaufene Justin Kleinwächter Realschule listete auf ihrer Homepage Sponsoring- und Kooperationspartner auf. Ein weiteres Beispiel ist die Dokumentation zum 2013 stattgefundenen Workshop „Neue Visionen für Reckenfeld“. Darin wird Sponsoring als eine Finanzierungsmöglichkeit zur Realisierung von Jugendprojekten aufgeführt.

Die gpaNRW hat nicht im Einzelnen geprüft, wie die aufgeführten Sachverhalte unter dem Aspekt des Sponsorings zu bewerten sind. Sie zeigen jedoch, dass auch für die Stadt Greven Sponsoring von Bedeutung ist bzw. werden kann. Dabei ist es wichtig, dass jeder Anschein der Parteilichkeit der öffentlichen Verwaltung vermieden wird. Dazu ist es erforderlich, mit Sponsoring erkennbar neutral und unabhängig umzugehen. Die Stadt sollte daher Regelungen für die Annahme von Sponsoringleistungen treffen. Zudem sollte sie für das Thema sensibilisieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Greven sollte in einer Dienstanweisung verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen.

Das Land NRW hat in seinem Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung<sup>22</sup> auch Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese sind bei entsprechender Anwendung eine gute Grundlage für eine städtische Dienstanweisung.

## 5.5 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil kommunaler Ausgaben aus. Dank guter konjunktureller Rahmenbedingungen und aufgrund zahlreicher Förderprogramme

<sup>22</sup> RdErl. des Ministeriums für Inneres und Kommunales, zugleich im Namen der Ministerpräsidentin und aller Landesministerien – IR 12.02.02 – vom 20.08.2014

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 Greven betreibt noch kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Sie nutzt das Potenzial aus einer zentralen und unabhängigen Steuerung während der Projektplanung und –umsetzung noch nicht aus.

→ **Feststellung**

Die Stadt plant das Bauinvestitionscontrolling in ihr zentrales Controlling einzubinden. Die dabei vorgesehenen Prozesse und Zuständigkeiten sind gut geeignet, eine sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel zu gewährleisten.

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.

Eine Kommune sollte vor einer Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und –planung durchführen. Diese sollte sie unabhängig, qualifiziert und falls möglich fachübergreifend sicherstellen. Gemäß § 13 Abs.1 Satz 2 KomHVO hat sie dabei auch die künftige Bevölkerungsentwicklung zu berücksichtigen.

Die **Stadt Greven** hat die Notwendigkeit erkannt, organisatorische Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling zu entwickeln. Derzeit werden bauliche Maßnahmen in der Regel noch durch den zuständigen Fachdienst geplant. Dies beinhaltet auch die Bedarfsfeststellung und die Entwurfsplanung. Die Bevölkerungsentwicklung berücksichtigt die Stadt dabei durch ein eigenes Demografie-Monitoring. Bei aufwändigen Projekten bedient sie sich externer Unterstützung. Anlassbezogen bildet sie zudem fachübergreifende Projektgruppen. Aktuelles Beispiel dafür ist die bauliche Umgestaltung im Ortsteil Gimfte. Dabei hatte die Stadt die Interessen und Bedürfnisse der Feuerwehr, einer Kindertagesstätte und der Jugendlichen zu berücksichtigen. Zudem galt es Optionen für eine seniorengerechte Wohnbebauung einzubeziehen.

Die Zusammenarbeit und Koordination in der Bedarfsplanungsphase hat Greven noch nicht einheitlich vorgegeben. Die Beteiligung unterschiedlicher Fachdisziplinen erfolgt aufgrund eingespielter Vorgehensweisen oder der Eigeninitiative von Beschäftigten. Hier sieht die Stadt Verbesserungspotenzial. Sie plant, im Rahmen ihres Projektmanagements die Geschäftsprozesse genau und verbindlich zu definieren. Zudem beabsichtigt sie, die Bedarfsplanungsphase durch einen konkreten Baubeschluss abzuschließen. Dieser soll als sichere Basis für die Baumaßnahme dienen und die Hemmschwelle für Änderungen erhöhen. Letztere können insbesondere durch fortlaufende Gespräche zwischen den Fachdisziplinen, Gebäudenutzern oder nachträgliche Anforderungen aus dem politischen Raum verursacht werden. Die Änderungen können einen stetigen Nachsteuerungsbedarf und Kostensteigerungen zur Folge haben.

→ **Feststellung**

Die Stadt Greven hat das Steuerungspotenzial einer qualifizierten Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung im Vorfeld einer Baumaßnahme erkannt. Die vorgesehenen Planungs- und

Entscheidungsprozesse sind gut geeignet, die Voraussetzungen für eine Realisierung der Projekte innerhalb des geplanten Zeit- und Kostenrahmens zu schaffen.

In den weiteren Phasen der Projektrealisierung führt die Stadt bereits ein Controlling durch. Allerdings beschränkt sich dieses im engeren Sinne bisher auf ein Baukostencontrolling. Auch dieses plant Greven auszubauen. Die Stadt sieht dazu ein laufendes und standardisiertes Berichtswesen vor. Die Informationen sollen dabei an einer zentralen Stelle gebündelt werden. Dadurch erhalten die Entscheidungsträger die Möglichkeit, jederzeit steuernd in die Projekte einzugreifen.

Im Haushalt 2020 plant die Stadt bis 2023 investive Auszahlungen für Baumaßnahmen von rund 45 Mio. Euro. Das entspricht fast 55 Prozent der gesamten Investitionen in diesem Zeitraum. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling würde damit in einem Bereich wirken, der wesentlichen Anteil an den städtischen Finanzen hat. Die Stadt Greven gehört mit rund 37.500 Einwohnern zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen mit einer eher kleinen Größe. Für diese ist es häufig schwierig, ein durchgängiges BIC für alle Baumaßnahmen umzusetzen. In diesem Fall kann es sinnvoll sein, das BIC auf kostenintensive, komplexe oder aus anderen Gründen bedeutsame Maßnahmen zu beschränken.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Greven sollte wie geplant ein zentral gesteuertes Bauinvestitionscontrolling einführen. Dieses kann sie auf bedeutsame Baumaßnahmen beschränken. Durch ein begleitendes und abschließendes Berichtswesen sollte sie die Qualität ihrer Maßnahmensteuerung systematisch überprüfen.

## 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 Greven vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

## 5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

### → Feststellung

Bei den Vergabeverfahren in der Stadt Greven kommt es zu unterdurchschnittlichen Abweichungen der Auftrags- von den Abrechnungssummen. Dabei nehmen die Nachträge auf die abgerechneten Leistungen bei den Baumaßnahmen einen spürbaren Einfluss.

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 Greven** hat für den Zeitraum ab dem 01. Januar 2017 insgesamt 45 schlussabgerechnete Vergabemaßnahmen angegeben. Bei diesen stellen sich die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten wie folgt dar:

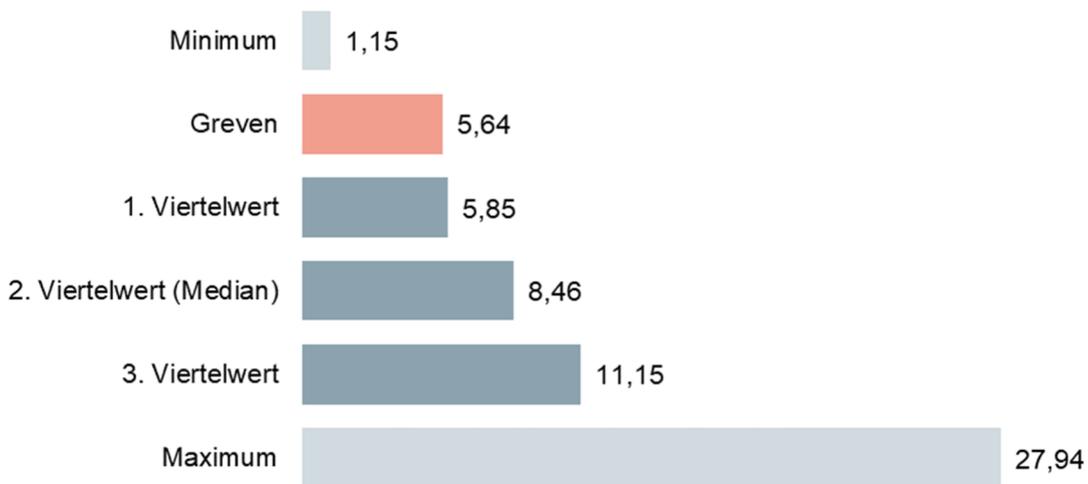
#### Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2017 bis 2019

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	10.261.713	
Abrechnungssummen	10.660.233	
Summe der Unterschreitungen	203.527	2,0
Summe der Überschreitungen	602.047	5,9

Im Vergleichsjahr 2018 hat die Stadt zwölf Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von rund 134.000 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 Greven damit wie folgt ein:

**Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2018**



In den interkommunalen Vergleich sind 48 Werte eingeflossen. Diese verteilen sich wie folgt:



Die Stadt Greven gehört 2018 zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Abweichungen vom Auftragswert.

Die Stadt arbeitet dabei vergleichsweise viel mit Nachträgen. Von den 45 seit 2017 abgerechneten Maßnahmen mit einem Auftragswert von über 50.000 Euro hat die Stadt 34 mit Nachträgen abgewickelt. Diese haben ein Volumen von ca. 830.000 Euro. Das sind rund 7,8 Prozent der ursprünglichen Auftragswerte. Nachträge haben somit in der Stadt Greven 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.

Im Vergleichsjahr 2018 liegt der Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen bei 3,7 Prozent. Greven gehört damit zu der Hälfte der mittleren kreisangehörigen Kommunen mit den höheren Nachträgen. 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. Leistungsbe-

schreibung 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.

Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung der Nachträge kann ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen leisten. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel ein.

## 5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

### → **Feststellung**

Die Stadt Greven bearbeitet Nachträge ohne regelmäßige Beteiligung der zentralen Vergabestelle oder der örtlichen Rechnungsprüfung. Eine systematische Auswertung des Nachtragswesens findet nicht statt.

Eine Kommune sollte ihr Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Sie sollte dazu über ein zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:

- Die Kommune erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren,
- sie bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle),
- vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch,
- die Kommune dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen und
- sie berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.

Die **Stadt Greven** hat Regelungen zur Verfahrensweise bei Änderungen während der Vertragslaufzeit getroffen. Für Abweichungen über 2.500 Euro schreibt sie einen schriftlichen Nachtragsauftrag vor. Das Verfahren wird dabei durch die für die Vertragsdurchführung zuständigen Fachbereiche abgewickelt. Diese sind auch für die Dokumentation der Nachtragsaufträge zuständig. Eine regelmäßige Einbindung der zentralen Vergabestelle oder der örtlichen Rechnungsprüfung ist nicht vorgesehen. Insbesondere führen diese Stellen in der Regel keine vergaberechtliche Prüfung vor der Auftragsvergabe durch. In diesem Zusammenhang verweist die gpaNRW auch auf die Ausführungen in Kapitel 5.3.1 Organisation des Vergabewesens.

Ein zentrales Nachtragsmanagement hat die Stadt bisher nicht umgesetzt. Es findet keine systematische Auswertung des Umfangs der Nachträge statt. Dies 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.

### → **Empfehlung**

Die Stadt Greven sollte in ihr Verfahren zur Bearbeitung der Nachträge die zentrale Vergabestelle oder die örtliche Rechnungsprüfung standardmäßig einbinden. Zudem sollte sie ein

zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen.

## 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.

Dieses Kapitel wird aus datenschutzrechtlichen Gründen 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 Greven hat ihr Vergabewesen in einer aktuellen Vergabedienstanzweisung geregelt. Der zentralen Vergabestelle kommt dabei eine wesentliche Bedeutung in den Vergabeverfahren zu. Die Regelungen sind geeignet, eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Vergaben zu unterstützen.	158		
F2	Die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung übernimmt das Rechnungsprüfungsamt des Kreises Steinfurt. Dieses ist in die relevanten Vergabeverfahren bereits vor der Entscheidung über den Zuschlag eingebunden. Die festgelegten und praktizierten Befugnisse und Pflichten fördern ein fachlich korrektes Vergabewesen.	158	E2.1	159
			E2.2	160
F3	Die Stadt Greven geht präventiv gegen Korruption vor. Sie verfügt über ein Anti-Korruptionskonzept für die Beschäftigten. Dieses berücksichtigt allerdings nicht alle Regelungen des KorruptionsbG in seiner aktuellen Fassung. Insbesondere führt die Stadt keine regelmäßige Schwachstellenanalyse durch.	160	E3.1	161
			E3.2	162

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.3	Die Stadt Greven 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
			E3.4	Die Stadt Greven sollte ihr Anti-Korruptionskonzept aktualisieren. Dabei sollte sie Regelungen zur Schwachstellenanalyse und der Rotation aufnehmen. Zudem sollte sie die Festlegungen zum Vergabeverfahren mit ihrer Vergabedienstanweisung harmonisieren.	162
<b>Sponsoring</b>					
F4	Die Stadt Greven hat bisher keine Regelungen für die Annahme von Sponsoringleistungen getroffen.	162	E4	Die Stadt Greven sollte in einer Dienstanweisung verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen.	163
<b>Bauinvestitionscontrolling</b>					
F5	Die Stadt Greven betreibt noch kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Sie nutzt das Potenzial aus einer zentralen und unabhängigen Steuerung während der Projektplanung und –umsetzung noch nicht aus.	164			
F6	Die Stadt plant das Bauinvestitionscontrolling in ihr zentrales Controlling einzubinden. Die dabei vorgesehenen Prozesse und Zuständigkeiten sind gut geeignet, eine sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel zu gewährleisten.	164			
F7	Die Stadt Greven hat das Steuerungspotenzial einer qualifizierten Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung im Vorfeld einer Baumaßnahme erkannt. Die vorgesehenen Planungs- und Entscheidungsprozesse sind gut geeignet, die Voraussetzungen für eine Realisierung der Projekte innerhalb des geplanten Zeit- und Kostenrahmens zu schaffen.	164	E7	Die Stadt Greven sollte wie geplant ein zentral gesteuertes Bauinvestitionscontrolling einführen. Dieses kann sie auf bedeutsame Baumaßnahmen beschränken. Durch ein begleitendes und abschließendes Berichtswesen sollte sie die Qualität ihrer Maßnahmensteuerung systematisch überprüfen.	165
<b>Nachtragswesen</b>					
F8	Bei den Vergabeverfahren in der Stadt Greven kommt es zu unterdurchschnittlichen Abweichungen der Auftrags- von den Abrechnungssummen. Dabei nehmen die Nachträge auf die abgerechneten Leistungen bei den Baumaßnahmen einen spürbaren Einfluss.	166			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F9	Die Stadt Greven bearbeitet Nachträge ohne regelmäßige Beteiligung der zentralen Vergabestelle oder der örtlichen Rechnungsprüfung. Eine systematische Auswertung des Nachtragswesens findet nicht statt.	168	E9	Die Stadt Greven sollte in ihr Verfahren zur Bearbeitung der Nachträge die zentrale Vergabestelle oder die örtliche Rechnungsprüfung standardmäßig einbinden. Zudem sollte sie ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen.	168
<b>Maßnahmenbetrachtung</b>					
F10	Die Stadt Greven führt die betrachteten Vergabemaßnahmen rechtskonform durch. Dabei hält sie sich weitestgehend an die in der Vergabedienstanweisung selbst gesetzten Regeln.		E10.1	Die Stadt Greven sollte der vorbereitenden Detailplanung mehr Zeit einräumen. Sie sollte sicherstellen, dass die Ausschreibung auf Basis eines belastbaren Leistungsverzeichnisses erfolgt. Dazu gehört insbesondere, dass die zu beteiligenden Fachingenieure bereits ihren Beitrag geleistet haben. Sie sollte diese Arbeitsabläufe in ein Bauinvestitionscontrolling integrieren.	

## → 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)