

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Kamen im Jahr
2020*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Kamen	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Kamen	9
0.2.1 Strukturelle Situation	9
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	11
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	12
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Kamen	20
0.4 Überörtliche Prüfung	21
0.4.1 Grundlagen	21
0.4.2 Prüfungsbericht	22
0.5 Prüfungsmethodik	23
0.5.1 Kennzahlenvergleich	23
0.5.2 Strukturen	24
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	24
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	24
0.6 Prüfungsablauf	24
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	26
1. Finanzen	38
1.1 Managementübersicht	38
1.1.1 Haushaltssituation	38
1.1.2 Haushaltssteuerung	39
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	39
1.3 Haushaltssituation	40
1.3.1 Haushaltsstatus	41
1.3.2 Ist-Ergebnisse	42
1.3.3 Plan-Ergebnisse	46
1.3.4 Eigenkapital	51
1.3.5 Schulden und Vermögen	53
1.4 Haushaltssteuerung	60
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	60
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	61
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	64

1.4.4	Fördermittelmanagement	68
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	70
2.	Beteiligungen	78
2.1	Managementübersicht	78
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	79
2.3	Beteiligungsportfolio	79
2.3.1	Beteiligungsstruktur und wirtschaftliche Bedeutung	80
2.3.2	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	83
2.4	Beteiligungsmanagement	85
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	85
2.4.2	Berichtswesen	86
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	87
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	89
3.	Hilfe zur Erziehung	91
3.1	Managementübersicht	91
3.1.1	Hilfe zur Erziehung	91
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	92
3.3	Strukturen	93
3.3.1	Strukturkennzahlen	94
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	95
3.3.3	Präventive Angebote	96
3.4	Organisation und Steuerung	97
3.4.1	Organisation	97
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	100
3.4.3	Finanzcontrolling	101
3.4.4	Fachcontrolling	102
3.5	Verfahrensstandards	104
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	104
3.5.2	Prozesskontrollen	109
3.6	Personaleinsatz	110
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	111
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	112
3.7	Leistungsgewährung	112
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	112
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	121
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	131
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	133
4.	Bauaufsicht	143
4.1	Managementübersicht	143
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	143

4.3	Baugenehmigung	144
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	144
4.3.2	Rechtmäßigkeit	146
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	147
4.3.4	Geschäftsprozesse	148
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	150
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	151
4.3.7	Personaleinsatz	153
4.3.8	Digitalisierung	155
4.3.9	Transparenz	156
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	159
5.	Vergabewesen	162
5.1	Managementübersicht	162
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	162
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	163
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	164
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	165
5.4	Sponsoring	168
5.5	Bauinvestitionscontrolling	169
5.6	Nachtragswesen	171
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	172
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	175
5.7	Maßnahmenbetrachtung	176
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	177
	Kontakt	180

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Kamen

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Kamen 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 Kamen, die Haushaltssituation zu verbessern, ist weiter hoch. Die Stadt ist verpflichtet ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen. Dieses sieht vor, 2022 erstmals den Haushaltsausgleich zu erreichen. Die Stadt Kamen plant sowohl für 2022 als auch für 2023 mit einem positiven Ergebnis. Die Haushaltsplanung enthält sowohl Risiken als auch Chancen für die Haushaltsausführung. Die Verbesserung der Jahresergebnisse in der Haushaltsplanung ist zu großen Teilen auch auf nicht beeinflussbare Ertragspositionen wie die Gemeinschaftssteuern zurückzuführen. Durch die getroffenen Konsolidierungsmaßnahmen konnten die Ergebnisse bis 2018 bereits deutlich verbessert werden. Der Haushalt ist auch weiterhin bislang nicht ausgeglichen.

Aufgrund der hohen Fehlbeträge in den Vorjahren ist das **Eigenkapital** der Stadt seit Eröffnungsbilanz um fast 80 Prozent gesunken. Gelingt es der Stadt nicht, den Haushalt ab 2022 auszugleichen, droht ihr die Überschuldung. Dies würde zu weiteren Einschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung der Stadt führen. Die Stadt Kamen hat dementsprechend im Vergleich überdurchschnittlich **hohe Verbindlichkeiten** je Einwohner. Zum 31. Dezember 2019 betrugen die Liquiditätskredite 74 Mio. Euro. Sowohl die Liquiditätskredite als auch die Investitionskredite werden bis 2022 weiter ansteigen.

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

Der Stadt Kamen liegen die wesentlichen Informationen zur **Steuerung** ihrer Haushaltswirtschaft vor. Haushaltspläne und Jahresabschlüsse erstellt sie fristgerecht. Die Stadt ist eine der

wenigen mittleren kreisangehörigen Städte, die die Gesamtabstchlüsse in der vorgesehenen Zeit aufstellt. Über ein Finanzcontrolling werden die Entscheidungsträger in Verwaltung und Rat umfassend informiert.

Die zukünftigen Handlungsspielräume werden vor allem von konjunkturabhängigen Erträgen sowie Pflichtaufgaben im sozialen Bereich bestimmt. Aus eigener Kraft gelingt es der Stadt Kamen nicht, den Haushaltsausgleich zu erreichen.

Mit **Ermächtigungsübertragungen** geht die Stadt Kamen restriktiv um. Die Grundsätze der Haushaltstransparenz werden so erfüllt. Ermächtigungen für konsumtive Aufwendungen und Auszahlungen überträgt sie nicht; investive Auszahlungen überträgt sie im geringem Umfang. Die Ermächtigungen werden hingegen durchschnittlich nur zur Hälfte ausgeschöpft. Die Stadt sollte daher bei Haushaltsaufstellung prüfen, ob geplante Investitionsvorhaben im Haushaltsjahr tatsächlich umgesetzt werden können.

Die Stadt Kamen hat keine zentralen Regelungen und Verfahrensabläufe für die **Fördermittelakquise** festgelegt, obwohl sie ihren Haushalt regelmäßig durch Fördermittel entlastet.

Die Stadt Kamen verfügt über eine ausgeprägte **Beteiligungsstruktur**. Sie kann auf vier Beteiligungen beherrschenden und auf vier weitere Beteiligungen maßgeblichen Einfluss ausüben. Darüber hinaus ist die Stadt an 30 weiteren Unternehmen mit einer Beteiligungsquote von unter 20 Prozent beteiligt. Die Komplexität des Beteiligungsportfolios ist damit als hoch einzustufen. Diese Einschätzung zeigt sich auch in der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt. Diese Beteiligungen führen bedeutendes Anlagevermögen sowie wesentliche Verbindlichkeiten und erwirtschaften hohe Erträge. Auch die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind hoch. Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus hohe Anforderungen an das **Beteiligungsmanagement**. Diese Anforderungen erfüllt die Stadt Kamen weitgehend. Aufgrund der hohen Anforderungen an das Beteiligungsmanagement sollte die Stadt Kamen dem Rat für ihre bedeutenden Beteiligungen standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen. Daneben bietet die Stadt Kamen aktuell noch keine Schulungen für die Gremienvertreter an. Die Stadt Kamen sollte zumindest nach jeder Kommunalwahl eine Schulung zu den Rechten und Pflichten anbieten. Weiterhin sollte das Beteiligungsmanagement zu den Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen standardisiert eine Unterstützung für die Gremienvertreter in Form einer Stellungnahme bereitstellen.

Die Stadt Kamen verzeichnet im Aufgabengebiet der **Hilfe zur Erziehung** einen hohen Fehlbetrag. Hierfür sind insbesondere sehr hohe ambulante Aufwendungen verantwortlich. Hingegen sind die stationären Aufwendungen je Hilfefall im interkommunalen Vergleich vergleichsweise niedrig. Allerdings belastet die hohe Falldichte den Fehlbetrag. Sie ergibt sich aus dem strategischen Ansatz, vergleichsweise früh stationäre Hilfen zu installieren. Trotzdem gehört die Stadt Kamen zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der höchsten **Falldichte** im Rahmen der Heimerziehung/sonstige betreute Wohnform (stationäre Hilfen). Auf die Falldichten wirken sich insbesondere die langen Laufzeiten der Hilfen aus. Das Jugendamt sollte daher dringend das **Rückführungsmanagement** ausbauen.

Bei den ambulanten Hilfen ist die Falldichte hingegen unterdurchschnittlich. Allerdings leistet der **Förderverein** für Jugendhilfe e. V. außerhalb des Hilfeplanverfahrens niederschwellige ambulante Hilfen zur Erziehung und senkt so die durch die Stadt zu leistende Hilfe zur Erziehung. Er finanziert sich durch einen städtischen Zuschuss. Die Stadt sollte statistische Angaben des

Vereins anfordern und im Controlling aufbereiten. Nur durch eine Gesamtbetrachtung der geleisteten Hilfe zur Erziehung kann sie das Aufgabengebiet wirkungsorientiert steuern. Das Jugendamt der Stadt Kamen veröffentlicht Finanz- und Falldaten im jährlichen HzE-Bericht. Diese sollten mit Kennzahlen und einer unterjährigen Berichterstattung ausgebaut werden.

Das **Fachcontrolling** beschränkt sich aktuell im Wesentlichen auf die Einhaltung vorgegebener Verfahrensstandards. Sie ergeben sich aus der dringend zu aktualisierenden Dienstanweisung zum Hilfeplanverfahren. Sie entspricht nicht mehr der aktuellen Aufbauorganisation des Jugendamtes.

Die Stadt Kamen verfolgt insbesondere **präventive Ansätze**. Sie konnte inzwischen eine lückenlose Präventionskette etablieren. Die Organisationsstruktur des Jugendamtes bringt den präventiven Ansatz durch die Verzahnung von Familienhilfe und Schule zum Ausdruck. Darüber hinaus besitzt die Stadt Kamen aber noch keine Gesamtstrategie. Die Stadt sollte daher eine Gesamtstrategie mit Zielwerten für das Aufgabengebiet der Hilfe zur Erziehung formulieren.

Bei der Stadt Kamen ergeben sich im Bereich der **Bauaufsicht** unterschiedliche Optimierungsmöglichkeiten. Ohne regelmäßig aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen fehlt der Stadt Kamen eine Basis für eine gute Steuerung. Für die Stadt Kamen können eine Reihe von Kennzahlen nicht gebildet werden, da Grunddaten wie Fallzahlen und Laufzeiten nicht im dafür erforderlichen Umfang ausgewertet werden können. Bestimmte Daten wie z. B. die durchschnittliche Dauer von Baugenehmigungsverfahren sind verpflichtend vorzuhalten. Ein interkommunaler Vergleich war damit an vielen Stellen nicht möglich.

Die aus der Landesbauordnung NRW vorgegebenen **Fristen** für die Bearbeitung der Anträge werden nur selten eingehalten. Die Bearbeitung der Anträge findet bis zur abschließenden Entscheidung auf Sachbearbeiterebene statt. Im Sinne einer höheren Rechtssicherheit sowie einer Korruptionsprävention sollte ein Vieraugenprinzip eingeführt werden. Eine Fachsoftware unterstützt die Sachbearbeitung bei der Antragsbearbeitung. Allerdings wird die maßgebliche Verfahrensakte in Papierform geführt. Die Möglichkeiten der Digitalisierung sollten konsequenter genutzt werden.

Das **Vergabewesen** der Stadt Kamen ist insgesamt gut organisiert. Die Stadt Kamen hat eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Dadurch wird sichergestellt, dass die Vergabemaßnahmen der Stadt Kamen einheitlich abgewickelt werden. Zur Regelung des Vergabewesens hat die Stadt Kamen eine „Dienstanweisung für die Vergabe“ erlassen, die aktuell überarbeitet wird. Eine Vergabemanagementsoftware zur Abwicklung der Vergabeverfahren befindet sich derzeit in der Erprobung. Zur Vorbeugung gegen Korruption sollte die bereits im Jahr 2006 durchgeführte Schwachstellenanalyse aktualisiert werden. Alle notwendigen Regelungen sollte die Stadt Kamen in einer formellen Dienstanweisung zusammenführen. Gleiches gilt für den Bereich Sponsoring. Auch hier sollte aus Gründen der Transparenz eine entsprechende Dienstanweisung erstellt werden.

Beim **Bauinvestitionscontrolling** sind bei der Stadt Kamen Ansätze vorhanden. Hierauf sollte die Stadt aufbauen und den Bereich weiter optimieren.

Im Bereich des Nachtragswesens ist auffällig, dass es bei den Vergabeverfahren der Stadt Kamen zu vergleichsweise hohen **Abweichungen** der Auftrags- von den Abrechnungssummen kommt. Optimierungspotenziale ergeben sich durch die Einrichtung eines zentralen Nachtragsmanagements.

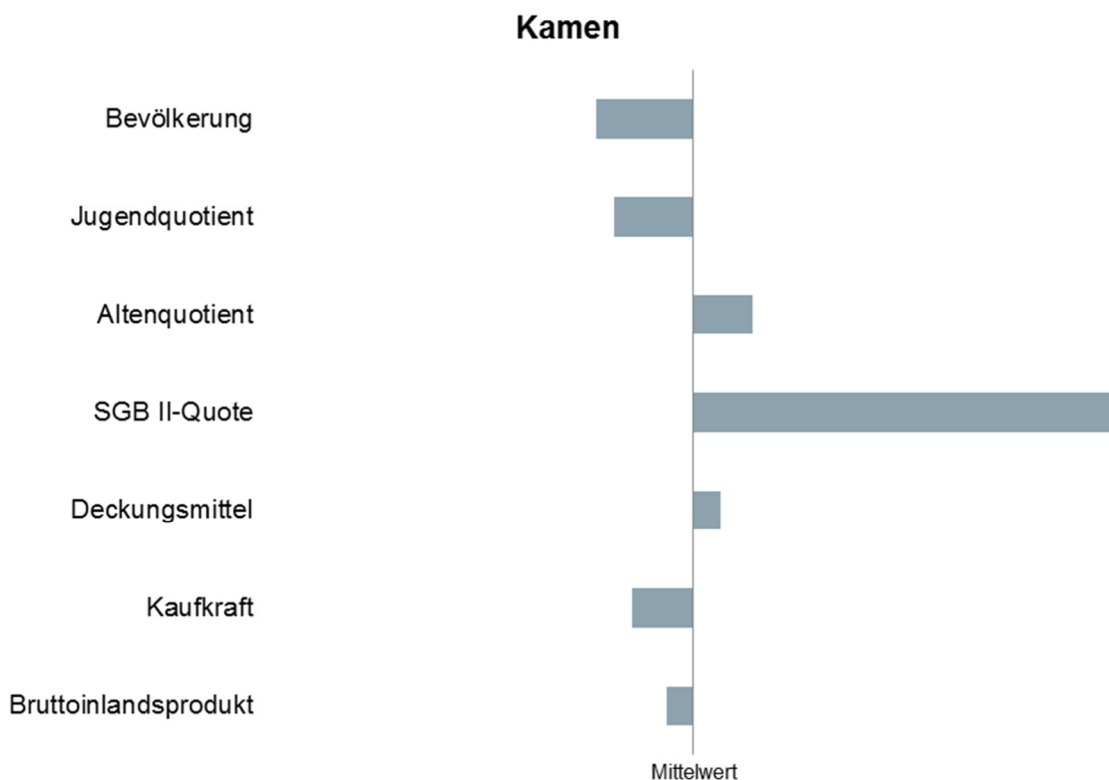
Die Potenziale von **interkommunaler Zusammenarbeit** werden von der Stadt Kamen in erheblichem Umfang genutzt. Möglicherweise kann die IKZ-Förderrichtlinie des Landes weitere IKZ-Maßnahmen unterstützen.

0.2 Ausgangslage der Stadt Kamen

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Kamen. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

Strukturmerkmale Stadt Kamen 2018



Die Stadt Kamen ist eine mittlere kreisangehörige Kommune im Kreis Unna mit 42.971 Einwohnerinnen und Einwohner (IT.NRW zum 31. Dezember 2018). Die Gemeindemodellrechnung von IT.NRW umfasst aktuell den Prognosezeitraum bis 2040. Bis dahin wird ein erheblicher Bevölkerungsrückgang von rd. 11,34 Prozent prognostiziert. In der Prognose der letzten überörtlichen Prüfung 2014 fiel der prognostizierte Bevölkerungsrückgang mit rd. zehn Prozent noch etwas geringer aus. Das Saldo aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung² ist seit vielen Jahren negativ, so dass eine Kompensation dieser Entwicklung nur über Zuzüge erfolgen könnte.

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

² Differenz zwischen der Zahl der Lebendgeburten und der Zahl der Sterbefälle

Der bislang eingetretene Bevölkerungsrückgang wird in Kamen als maßvoll eingeschätzt. Die Stadt Kamen stellt sich den damit verbundenen Herausforderungen, indem auch „weiche“ Standortfaktoren gefördert werden. So weist die Stadt Kamen derzeit zwei Neubaugebiete aus und unterstützt die Vereinbarkeit von Familie und Beruf u.a. mit dem ergänzenden Ausbau von Kindertageseinrichtungen, dem beauftragten Einzelhandelskonzept und stadtteilorientierten Angeboten. Hierbei greift die Stadt Kamen auf die kreisbezogenen Betrachtungen und Bedarfsanalysen des Kreises Unna zurück.

Im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung in 2014 sind die ausgewiesenen Altersstrukturen (Jugendquotient³ sowie Altenquotient⁴) annähernd gleichgeblieben. Zunehmend werden weitere geburtenstarke Jahrgänge die Altersgruppe über 65 Jahre erreichen, so dass der Anteil und die Bedarfe der älteren Generation weiter ansteigen werden.

Gegenüber 2014 ist die SGB II-Quote erkennbar gesunken, im Vergleich zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen insgesamt zeigt sich nach wie vor eine stark überdurchschnittliche Arbeitslosenquote. Kamen hat an dieser Stelle von der bisher guten Konjunktur in gleicher Weise wie die übrigen Kommunen profitieren können. Dies zeigt sich ebenfalls beim Bruttoinlandsprodukt (BIP) auf Kreisebene. Dennoch wird deutlich, dass Kamen – wie der Kreis Unna insgesamt – durch den noch andauernden Strukturwandel belastet ist. Die bestehende Wirtschaftsstruktur mit drei größeren Unternehmen sowie weiteren mittleren bodenständigen Betrieben stützt die positive Entwicklung der letzten Jahre. Dies gilt ebenfalls für die Reaktivierung von Gewerbebranchen des früheren Bergbaus: Als Beispiel kann das Gewerbegebiet „Am Mühlbach“⁵ genannt werden, das unter Mitwirkung der Wirtschaftsförderungsgesellschaft des Kreises Unna (WFG) bereits zu rd. 90 Prozent vermarktet werden konnte. Damit schafft die Stadt Kamen zusätzliche Arbeitsplätze im Stadtgebiet. Unterstützend wirkt die Ansiedlung von Unternehmen mit Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich wie z.B. in Logistikunternehmen, um ungelernten Kräften den Übergang aus der Arbeitslosigkeit in ein Beschäftigungsverhältnis zu ermöglichen. Insoweit korrespondiert die hohe SGB II-Quote mit der im Vergleich geringeren Kaufkraft der Bevölkerung in Kamen.

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 2014 hat sich die Positionierung von Kamen im Vergleich kaum verändert. Korrespondierend zu den bestehenden Soziallasten erfährt Kamen bei den Schlüsselzuweisungen über den Soziallastenansatz eine anteilige Kompensation.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Stadt Kamen hatte sich intensiv mit den Inhalten des letzten Prüfungsberichts der gpaNRW auseinandergesetzt. Die Feststellungen und Empfehlungen wurden im Rechnungsprüfungsausschuss beraten und der Rat der Stadt über die wesentlichen Inhalte der Prüfung sowie das Be-

³ Anteil unter 20-Jähriger an der Bevölkerung im mittleren Alter (20- bis 65-Jährige)

⁴ Anteil über 65-Jährige an der Bevölkerung im mittleren Alter (20- bis 65-Jährige)

⁵ https://www.wfg-kreis-unna.de/no_cache/grundstuecke-gebaeude/gewerbeflaechen/detail/gebiet/gewerbegebiet-am-muehlbach.html

ratungsergebnis informiert. Vor diesem Hintergrund hat die Stadt Kamen am 15. März 2016 umfangreich Stellung zu allen Feststellungen und Handlungsempfehlungen des Prüfungsberichtes genommen. Diese Vorgehensweise entspricht weitgehend der seit 01. Januar 2019 gesetzlich vorgesehenen Stellungnahme des Rates nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW.

Die Stadt Kamen hat danach Handlungsempfehlungen der gpaNRW umgesetzt, soweit dies für die Stadt Kamen sinnvoll erschien. Dazu hat die Stadt Kamen folgenden Sachstand mitgeteilt:

- So wurden u.a. die Kosten der Ambiente-Trauungen überprüft und den Brautpaaren in Rechnung gestellt. Ambiente-Trauungen wurden im vergangenen Prüfungszeitraum noch nicht durchgeführt. Ein Traukonzept wurde 2017 erstellt.
- Weiterhin wurde durch die gpaNRW empfohlen, die Vor- und Nachteile der Heim- und Telearbeit abzuwägen und ggfls. einzuführen. Es findet zurzeit eine Untersuchung statt, an welchen Arbeitsplätzen die Möglichkeit für das mobile Arbeiten besteht. Eine entsprechende Dienstanweisung wird aktuell erarbeitet.
- Die Stadt Kamen sollte die Einhaltung ihres Personalentwicklungskonzeptes weiterverfolgen. Die Stadt Kamen erstellt jährlich ein Personalentwicklungskonzept, dass vom Kreis Unna im Rahmen des Haushaltssicherungskonzeptes gefordert wird. Die Erstellung eines Personalentwicklungskonzeptes ist auch weiterhin vorgesehen.
- Als Grundlage für die Analyse der Altersstruktur sollte das tatsächliche Durchschnittsalter der Beschäftigten zum Zeitpunkt des Ausscheidens errechnet werden. Diese Analyse ist Bestandteil des Personalentwicklungskonzeptes.
- Die gpaNRW hat vorgeschlagen, dass die Stadt Kamen die Gewinnausschüttungen der Sparkasse UnnaKamen als Kompensationsmaßnahme weiter im Blick behalten und ggf. mit dem Hauptanteilseigner erneut verhandelt.
Dies ist aus Sicht der Stadt Kamen nicht sinnvoll, bzw. nicht umsetzbar, da die Stadt Kamen keine Mehrheit als Träger des Sparkassenzweckverbandes hat. Weiterhin leistet die Sparkasse zur Unterstützung der Träger in den Bereichen Bildung und Erziehung, Soziales und Familie, Kultur und Sport sowie Umwelt in nicht unerheblichem Maße Spenden. Die Finanzmittel gehen der Stadt Kamen also in Form von Spenden zu. Diese werden als „Haushaltsmittel ersetzende Mittel“ eingesetzt und entsprechen somit im Grundsatz einer Mittelverwendung im Rahmen einer Gewinnausschüttung.

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 nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/oder -perspektiven ab. Die Auskünfte der Stadt Kamen sind mit insgesamt 41 IKZ-Projekten darin enthalten.

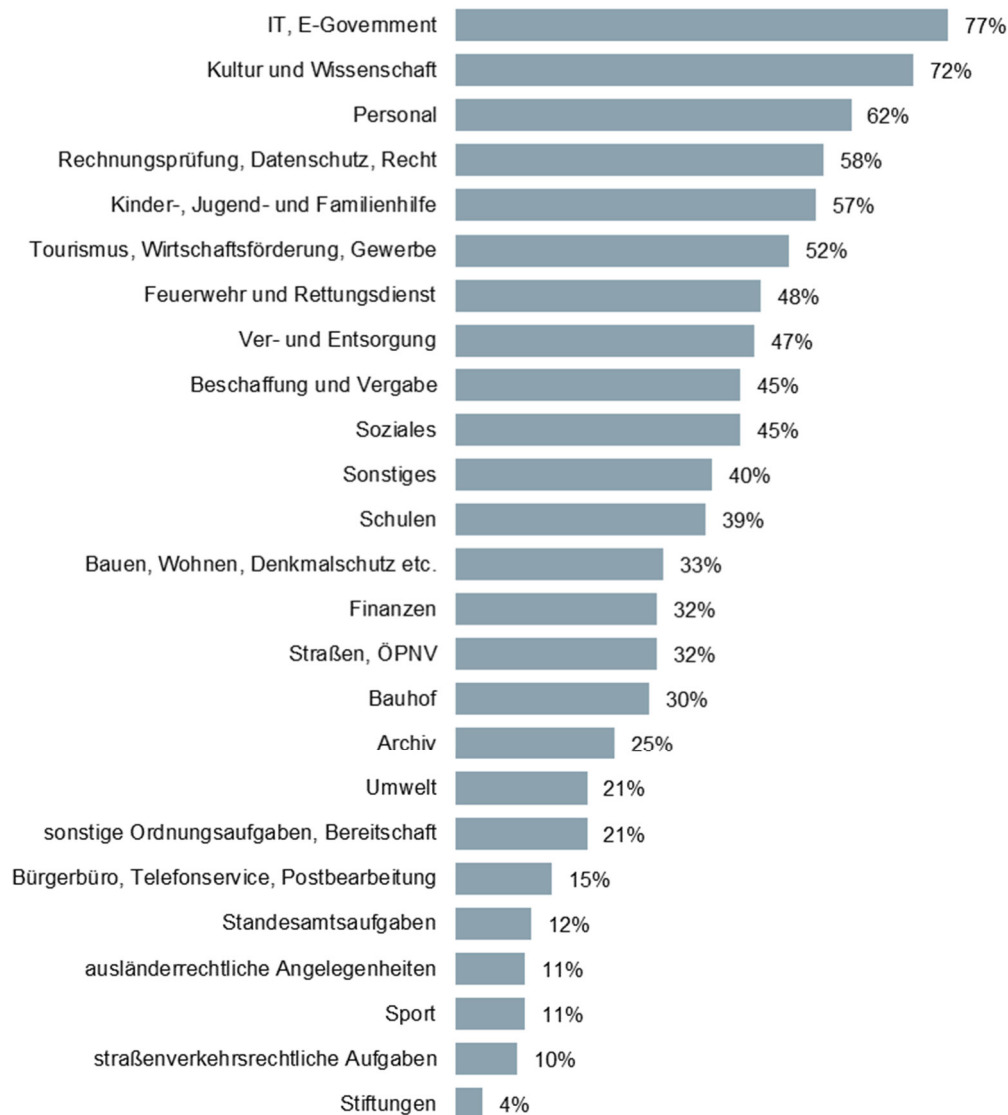
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher 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

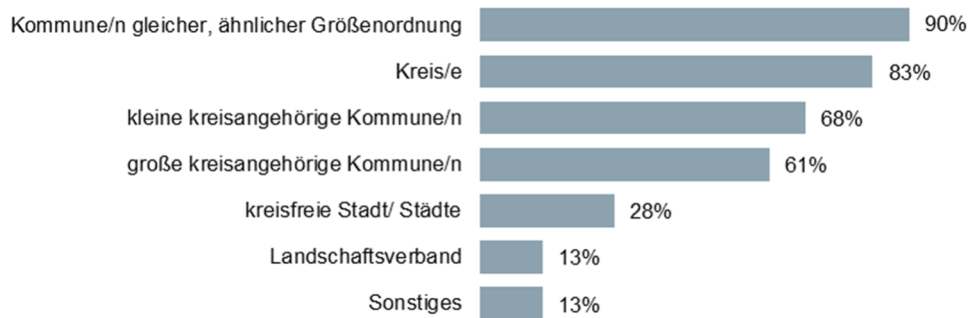


Auch bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche IT und E-Government dominierend. Dies überrascht nicht, da mittlerweile alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation offenbart. Da dies die einzelne Kommune oftmals vor große Herausforderungen stellt, sind vermehrt Bestrebungen, bspw. auch auf Kreisebene, wahrnehmbar, gemeinsame Lösungen zu entwickeln (z.B. gemeinsame, kreisweite E-Governmentstrategie). Gerade im Bereich der internen Dienstleistungen eröffnet die Digitalisierung neue, ortsunabhängige Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit und zum schnellen Datenaustausch. Viele Kommunen sehen hier offensichtlich noch große Effizienzpotenziale, gerade in Zeiten des zunehmenden Fachkräftemangels. Zu den meistgenannten Aufgaben gehören hier u.a. die Bereiche Beschaffung/ Vergabe, Personal, Finanzen, aber auch das Archivwesen.

0.3.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ 2020



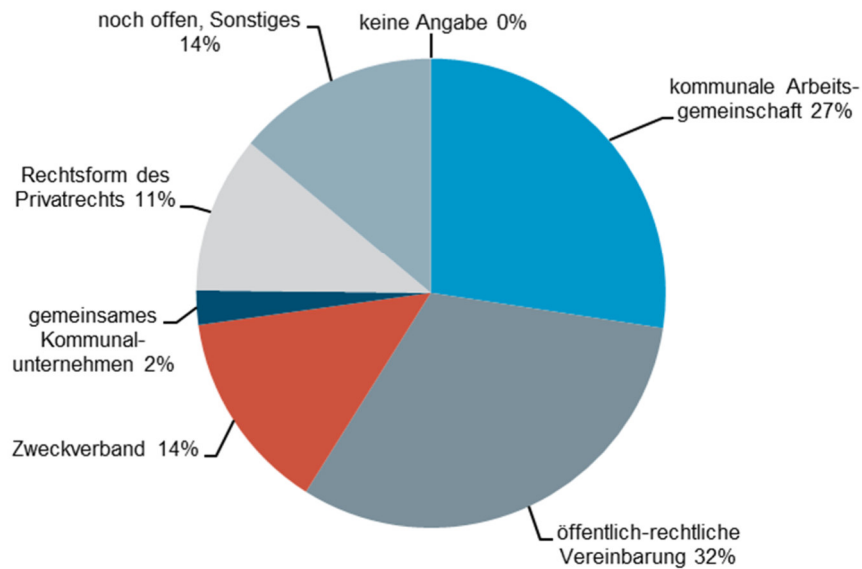
Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Dies wird in Kamen bestätigt, da die inhaltliche Prägung der Zusammenarbeit maßgeblich ist. So arbeitet Kamen sowohl mit Kommunalunternehmen als auch hinsichtlich der Bundesautobahnen A1 und A2 mit dem Landesbetrieb Straßenbau NRW zusammen.

Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass ungefähr 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

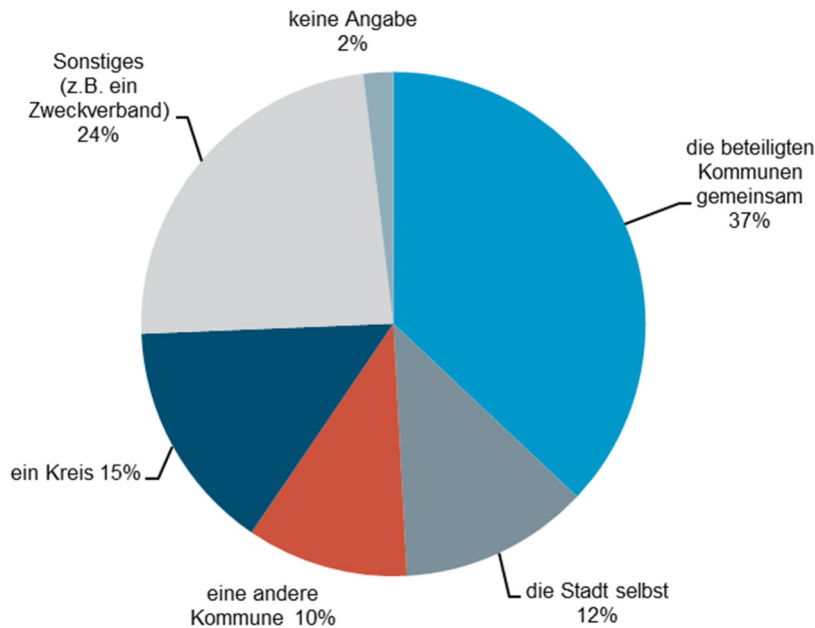


Rund ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, ein weiteres Drittel aller Kooperationen wird über Arbeitsgemeinschaften organisiert. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. 75 Prozent aller IKZ-Projekte. Mit diesen Rechtsformen sind Organisationsformen 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

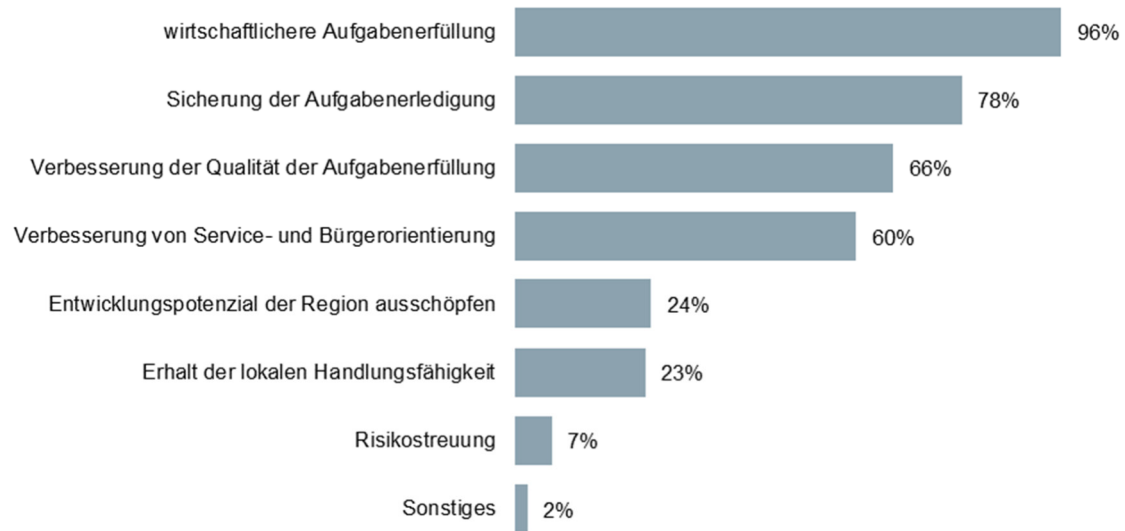


Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in rd. 40 Prozent der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus. Bei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

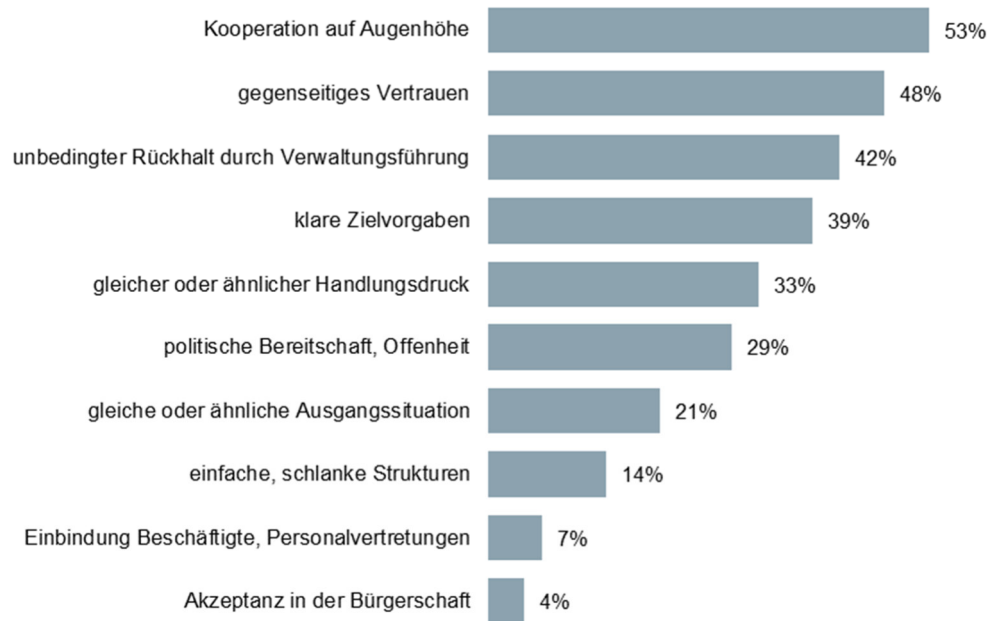
Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab. Dies wurde von der Stadt Kamen bestätigt.

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, Auswertung der Erfolgsfaktoren (Ränge 1 bis 3)



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.

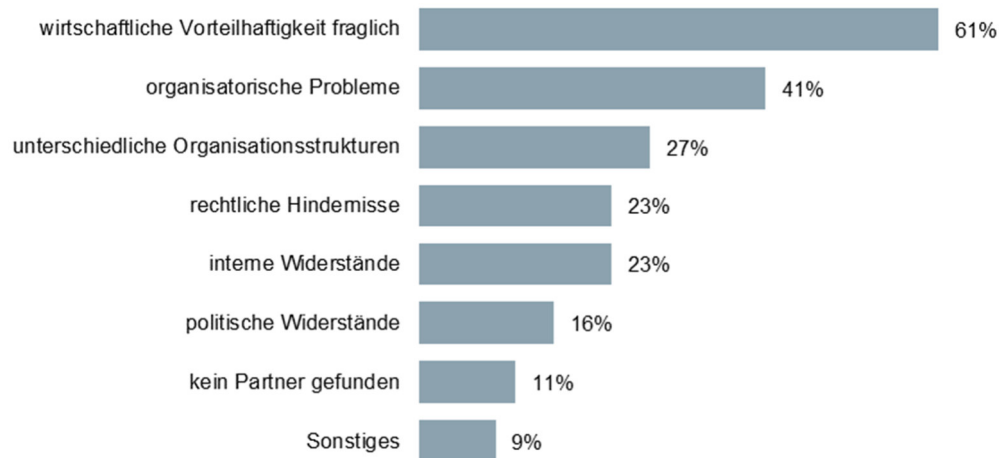
Bemerkenswert ist dabei, dass die Unterstützung der Verwaltungsspitze wichtig erscheint, aber nur rd. knapp ein Drittel der Kommunen die Rolle der Politik bzw. deren Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit erfolgskritisch sieht. Die Akzeptanz durch die Bürgerschaft hat eine untergeordnete Bedeutung für eine erfolgreiche Umsetzung von IKZ-Projekten. Der Bürger orientiert sich dabei weniger an der Organisation der kommunalen Aufgabenerledigung, sondern eher an der für ihn sichtbaren Qualität der Aufgabenerledigung.

Dies wird auch von der Stadt Kamen so eingeschätzt. Dennoch sind die Erfolgsfaktoren aus Sicht der Stadt Kamen stark themen- und zeitpunktbezogen: so sind der Erfolg von gemeinsamen Stadtwerken, Sparkassenfusionierungen oder z. B. gemeindeübergreifender Veränderungen von Schulangeboten zumindest teilweise durch die Akzeptanz der Bürgerschaft mitbestimmt.

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 die Wirtschaftlichkeit der meistgenannte Hinderungsgrund zur Umsetzung von IKZ. 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 Kamen

Die **Stadt Kamen** hat bereits seit Langem die Vorteile der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) erkannt und diese im Wesentlichen gemeinsam mit den umliegenden Kommunen und dem Kreis Unna realisiert. Inzwischen sind eine Vielzahl von Aufgabenbereichen und Themenfeldern davon berührt. Von den insgesamt 41 für diese IKZ-Erhebung genannten Aktivitäten werden stellvertretend nur eine Auswahl genannt.

Entsprechend des landesweiten Trends liegen die Schwerpunkte der interkommunalen Aktivitäten in der IT sowie der Kultur und Wissenschaft. Weitere Themenfelder sind Personal (Betreuung der Lohn- und Gehaltsabrechnung; Beamtenversorgung, Beihilfe etc), Soziales, Rechnungsprüfung und Beschaffungen. Diese setzt Kamen maßgeblich über öffentlich-rechtliche Vereinbarungen um. Daneben werden Zweckverbände und privatrechtliche Kooperationsmöglichkeiten genutzt. Insgesamt handelt es sich um einen Überblick über die Themenfelder der interkommunalen Zusammenarbeit, in denen immer wieder neu aktiv nach Synergien gesucht wird. So werden bestehende und bewährte Kooperationen für neue Maßnahmen genutzt. Innerhalb der hier angeführten Themenfelder bestehen daher weitere Einzelmaßnahmen, die in dieser Auswertung nicht erfasst werden.

Die jeweilige Aufgabenstellung bzw. der Inhalt ist für die Auswahl der jeweiligen Partner, die zu wählende Rechtsform und die Zuordnung der jeweiligen Aufgabendurchführung nach Auskunft der Stadt Kamen bestimmend. Dies führt dazu, dass Kamen jede geeignete Rechtsform nutzt, was z.B. im Beteiligungsportfolio der Stadt zu fünf verschiedenen Rechtsformen der Beteiligungen führt.⁶

⁶ vgl. Teilbericht Beteiligungen, Ziffer 2.3.1

Als wesentliche Ziele hat Kamen für sich die wirtschaftlichere Aufgabenerledigung, die Sicherung der Aufgabenerledigung, Verbesserung der Qualität der Aufgabenerledigung sowie die Sicherung der Aufgabenerfüllung formuliert. Diese Ziele werden von der Mehrheit der bisher befragten Kommunen bestätigt. Als maßgeblich wird in Kamen die Wirtschaftlichkeit der Zusammenarbeit bewertet.

Als die drei wichtigsten Erfolgsfaktoren nennt Kamen den unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung, die politische Bereitschaft und Offenheit sowie die Kooperation auf Augenhöhe. Viele Kooperationen basieren in Kamen auf Ratsbeschlüssen. Zudem sind die Inhalte der interkommunalen Zusammenarbeit stark themen- und zeitbezogen. Dies wird im Rahmen der Corona-Pandemie an dem gestiegenen Erfordernis der Digitalisierung und dem Breitbandausbau deutlich. Dabei handelt es sich auch immer wieder auch um die Frage der Nutzung von Infrastruktureinrichtungen über die Stadtgrenzen hinaus. Ein Beispiel hierfür sind die Gemeinschaftsstadtwerke Kamen, Bönen, Bergkamen. Dieses hat sich genauso wie die Kreissiedlungsgesellschaft mit dem Kreis Unna als Aspekte der Grundversorgung bzw. Daseinsvorsorge durch die öffentliche Hand bewährt (Bereitstellung von Wohnraum sowie Versorgungsmedien).

Zusätzliche finanzielle Anreize wie die Förderrichtlinie NRW sind 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 sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

Bei der Auswahl der Prüfungsschwerpunkte lässt sich die gpaNRW von ihren Zielen leiten, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten, die strategische und operative Steuerung zu unterstützen und auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die ganze Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Die Auswahl stimmt die gpaNRW vor der Prüfung mit kommunalen Praktikern ab.

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten⁷. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen sowie die Stellungnahme nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW werden auf der Internetseite der gpaNRW veröffentlicht.

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

Nicht immer kann eine Kommune alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus unterschiedlichsten Gründen einzelne Kennzahlen nicht mit den Kennzahlen anderer Kommunen vergleichbar. In beiden Fällen kennzeichnet die gpaNRW in Grafiken und Tabellen den Wert der Kommune mit „k.A.“. Sollte die Kennzahl der Kommune nicht mit den Kennzahlen der Vergleichskommunen vergleichbar sein, so erläutert die gpaNRW textlich den Grund hierfür. Die Angabe „k.A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

0.5.2 Strukturen

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

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Kamen wurde von Dezember 2019 bis Januar 2021 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Kamen überwiegend das Jahr 2018. Basis der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse des Kernhaushaltes bis einschl. des festgestellten Jahresergebnisses 2019 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	Lena Steinkamp
Beteiligungen	Thomas Malek
Hilfe zur Erziehung	Lars Cramer
Bauaufsicht	Robert Pawelczyk
Vergabewesen	Robert Pawelczyk

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten auf Basis des jeweiligen Berichtsentwurfes erörtert. Auf eine Vorstellung der wesentlichen Ergebnisse im Verwaltungsvorstand wurde aufgrund der durchgeführten inhaltlichen Abstimmungen sowie der zu diesem Zeitpunkt konkret bestehenden Risiken der Corona-Pandemie verzichtet. Die Stadt Kamen hatte Gelegenheit, zu den Berichtsentwürfen Stellung zu nehmen.

Herne, den 30. März 2021

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Thomas Nauber

Stefan Loepke

Abteilungsleitung

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Haushaltssituation (Finanzen)

	Feststellung
Haushaltsstatus	
F1	Die Stadt Kamen ist verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Somit unterliegt die Stadt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie ist in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt.
Ist-Ergebnisse	
F2	Der Stadt Kamen gelingt es bisher nicht, einen ausgeglichenen Haushalt darzustellen. Die Jahresergebnisse haben sich zwar in den letzten Jahren sukzessive verbessert. Dennoch ist der Haushalt weiterhin auch strukturell nicht ausgeglichen.
Plan-Ergebnisse	
F3	Die Stadt Kamen plant bis 2023 mit steigenden Jahresergebnissen. Sie erfüllt die Vorgaben des Haushaltssicherungskonzepts, ab 2022 einen Haushaltsausgleich darzustellen. Die Haushaltsplanung enthält sowohl Risiken als auch Chancen für die Haushaltsausführung. Vor allem in den geplanten Erträgen liegt ein Risiko für den vorgesehenen Haushaltsausgleich.
Eigenkapital	
F4	Das Eigenkapital der Stadt Kamen hat sich durch hohe Fehlbeträge deutlich gegenüber der Eröffnungsbilanz verringert. Der Eigenkapitalverzehr wird sich voraussichtlich bis 2021 fortsetzen. Gelingt es der Stadt nicht, ab 2022 den Haushalt auszugleichen, droht mittelfristig die Überschuldung.
Schulden und Vermögen	
F5	Die Schulden schränken den Handlungsspielraum der Stadt Kamen ein. Der Reinvestitionsbedarf vor allem beim Straßenvermögen führt mittelfristig zu einem erneuten Anstieg der Investitionskredite. Aber auch die Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung steigen in der mittelfristigen Finanzplanung weiter an.

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung (Finanzen)			
F1	Die Stadt Kamen verfügt über aktuelle Informationen zur Steuerung ihres Haushalts. Unterjährig werden die Entscheidungsträger der Stadt regelmäßig über wichtige Ertrags- und Aufwandspositionen unterrichtet. Damit sind diese in der Lage, bei Planabweichungen rechtzeitig gegenzusteuern.		
F2	Der Stadt Kamen gelingt es nicht, den steigenden Aufwand zur Aufgabenerfüllung durch die bereits umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Die Handlungsspielräume der Stadt werden erheblich durch kaum beeinflussbare Ertragspositionen und steigende Aufwendungen aus sozialen Pflichtaufgaben begrenzt.	E2	Um die städtische Handlungsfähigkeit auszuweiten und unabhängiger von konjunkturrell abhängigen Ertragspositionen zu werden, sollte die Stadt zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen erarbeiten. Hierfür sollten sowohl die Aufwands- als auch die Ertragsseite in einer strukturierten Aufgabenkritik betrachtet werden.
F3	Die Stadt Kamen plant ihre Auszahlungen in ausreichender Höhe. Ermächtigungen werden nur im geringen Umfang ins nächste Haushaltsjahr übertragen. Der große Spielraum, den die getroffenen Regelungen zu Ermächtigungsübertragungen bieten, wird somit nicht genutzt. Dies fördert die Transparenz der Haushaltsplanung. Gleichzeitig werden regelmäßig deutlich höhere Auszahlungen für investive Maßnahmen veranschlagt als tatsächlich umgesetzt werden.	E3	Die Stadt Kamen sollte die Planung der Investitionsauszahlungen anhand der Vorgaben des § 13 KomHVO überprüfen. Die Bauzeitpläne sollten noch strenger auf ihre Umsetzbarkeit geprüft werden. Zur Flexibilisierung von jahresübergreifenden Investitionen könnte stattdessen vermehrt mit Verpflichtungsermächtigungen gearbeitet werden.
F4	Die Stadt Kamen gelingt es durch ihr Vorgehen bei der Fördermittelakquise regelmäßig, die Haushaltsbelastung zu verringern. Schriftliche Vorgaben und standardisierte Prozesse könnten den Ablauf weiter verbessern.	E4	Die Stadt Kamen sollte strategische Vorgaben für die Fördermittelakquise schriftlich fixieren. Auf diese Weise wird ein einheitliches Vorgehen und damit hilfreiche Standards in der dezentralen Organisation gewährleistet.
F5	Dem Verwaltungsvorstand und dem Stadtrat wird regelmäßig zum Stand der Fördermaßnahmen berichtet. Für den Bereich des Gebäudemanagements wird das Fördermittelcontrolling zukünftig weiter verbessert.	E5	Die Förderprojekte sollten für alle Bereiche, konsumtiv wie investiv, in einer zentralen Datei gepflegt werden. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
Beteiligungsmanagement			
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 der Stadt Kamen.		

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Anzahl der Beteiligungen, auf die die Stadt mindestens einen maßgeblichen Einfluss ausüben kann, ist hoch. Einige dieser Beteiligungen werden mittelbar auf der zweiten Beteiligungsebene gehalten. Die Komplexität des Beteiligungsportfolios ist damit als hoch einzustufen. Diese Einschätzung zeigt sich auch in der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt. Insbesondere die GSW Gemeinschaftsstadtwerke GmbH Kamen, Bönen, Bergkamen (GSW GmbH) und der Eigenbetrieb Stadtentwässerung Kamen führen hohe Anteile des Anlagevermögens bzw. der Verbindlichkeiten und erwirtschaften hohe Erträge.		
F3	Die Stadt Kamen erwirtschaftet im Jahr 2018 Erträge aus Beteiligungen von 9,9 Mio. Euro. Demgegenüber stehen Aufwendungen aus Beteiligungen von 8,2 Mio. Euro. Dies bedeutet, dass die Beteiligungen das Ergebnis der Stadt in 2018 mit 1,7 Mio. Euro entlasten. In den Jahren 2016 und 2017 gleichen sich die Erträge und Aufwendungen dagegen nahezu aus. Die Beteiligungen der Stadt Kamen haben damit jährlich hohe Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.		
F4	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht weitestgehend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Kamen ergeben.	E4	Die Stadt Kamen sollte verbindlich festgelegte Standards im Bereich Beteiligungen formulieren. So zum Beispiel wer, wann, welche Informationen bereitzustellen hat. Als Gesellschafterin der Beteiligungsgesellschaften sollte die Stadt Kamen von der jeweiligen Gremienleitung unaufgefordert alle Informationen zeitgleich mit den Vertretern erhalten, um ihrer kommunalrechtlichen Verantwortung Rechnung tragen zu können.
F5	Das Berichtswesen entspricht in Teilen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Kamen ergeben. Neben einer quartalsweisen Berichterstattung durch den Eigenbetrieb Stadtentwässerung an ihre Gremienvertreter werden insbesondere die Beteiligungsberichte spätestens zum 30. September des Folgejahres erstellt. Darüber hinaus werden nur bei Bedarf Berichte an die Gremien, den Rat und die Verwaltungsführung erstellt.	E5	Die Stadt Kamen sollte dem Rat mindestens für ihre bedeutenden Beteiligungen standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen.
F6	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nur in Ansätzen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Kamen ergeben.	E6.1	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Kamen sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der die Gremienvertreter über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden. Darüber hinaus kann es sich in Einzelfällen anbieten, dass Schulungen zu fachlichen Themen vom Beteiligungsmanagement organisiert werden.
		E6.2	Das Beteiligungsmanagement sollte zu den Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen eine Unterstützung für die Gremienvertreter in Form einer Stellungnahme anbieten.

Feststellung		Empfehlung	
Hilfe zur Erziehung			
F1	Die Stadt Kamen hat mit einer hohen SGB II – Quote, der damit zusammenhängenden Kinderarmut und einer hohen Jugendarbeitslosigkeit belastende strukturelle Voraussetzungen, die sich auch auf die Jugendhilfe auswirken und zu erhöhtem Unterstützungsbedarf führen können.		
F2	Der Stadt Kamen sind ihre Sozialstrukturen durch regelmäßig durchgeführte Analysen bekannt. Sie nutzt die Erkenntnisse für die strategische und konzeptionelle Arbeit sowie für die Einsatzplanung im Sozialen Dienst.		
F3	Durch die Teilnahme am Modellprojekt „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“ konnte die Stadt Kamen unter anderem vorhandene Präventionsangebote vernetzen. Zum weiteren Ausbau der Präventionskette hat die Stadt ab 2017 ein kommunales Präventionskonzept erarbeitet. Indikatoren zur Messung der Langzeitwirkung der Prävention auf die Hilfen zur Erziehung hat die Stadt Kamen noch nicht festgelegt.	E3.1	Die Stadt Kamen sollte Indikatoren erarbeiten, um die Wirkung der Prävention auf das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung mittel- bis langfristig messen zu können. Sie können sich auf die Bedingungen und Belastungen des Aufwachsens und die Hilfeleistungen des Jugendamtes beziehen. Anhand von Zielwerten sollte sie regelmäßige Erfolgskontrollen durchführen und die wesentlichen Erkenntnisse im Rahmen eines Wissensmanagements aufbereiten.
		E3.2	Die Stadt Kamen sollte ihr Vorhaben umsetzen und auch die weitere Vernetzung der an die Hilfen zur Erziehung angrenzenden Aufgabengebiete im integrierten Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplan betrachten und weiter vorantreiben.
F4	Die Organisationsstruktur und die sozialraumorientierte Arbeit des Sozialen Dienstes unterstützt den präventiven und systemübergreifenden Ansatz der Stadt Kamen. Der Soziale Dienst ist sowohl innerhalb Kamens, aber auch mit den Jugendämtern der Nachbarstädte, gut vernetzt. Die gpaNRW bewertet insbesondere die interkommunale Zusammenarbeit im Rahmen der Erziehungsberatung und der Bereitschaftspflege/Adoptionsvermittlung positiv. Optimierungspotential besteht bei der Rechenschaft des Fördervereins für Jugendhilfe e. V. gegenüber der Stadt. Durch fehlende Statistiken sind die Auswirkungen der Vereinsarbeit auf die Hilfen zur Erziehung aktuell nicht messbar.	E4	Das Jugendamt der Stadt Kamen sollte die durch den Förderverein erbrachten Hilfen bei der Bewertung der eigenen Leistungen berücksichtigen. Nur so kann sie den Erfolg der finanziellen Unterstützung der Vereinsarbeit objektiv bewerten.
F5	Die Stadt Kamen hat bislang keine schriftliche Gesamtstrategie für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung und angrenzende Bereiche formuliert. Gute Grundlagen ergeben sich allerdings aus dem städtischen Leitbild und dem Präventionskonzept. Konkrete Ziele, an denen der Erfolg der getroffenen strategischen Entscheidungen gemessen werden kann, hat die Stadt noch nicht erarbeitet.	E5	Die Stadt Kamen sollte die integrierte Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung nutzen und die bereits erarbeiteten strategischen Ansätze zu einer schriftlichen Gesamtstrategie auch für die Hilfen zur Erziehung und angrenzende Aufgabengebiete entwickeln. Darauf aufbauend sollte sie konkrete Maßnahmen ableiten und den benötigten Ressourceneinsatz bestimmen. Die Stadt sollte die Wirksamkeit der Maßnahmen mit festgelegten Zielwerten regelmäßig prüfen. Sie kann so den Grad der Zielerreichung messen und bei Abweichungen entsprechend gegensteuern.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Stadt Kamen veröffentlicht Fall- und Finanzdaten für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung im jährlichen HzE-Bericht. Fallbezogene Kennzahlen enthält der Bericht nicht. Hierdurch lassen sich finanzielle Entwicklungen nicht transparent darstellen. Darüber hinaus erstellt die Stadt keine unterjährigen Controllingberichte. Dies erschwert ein frühzeitiges Gegensteuern bei Abweichungen.	E6.1	Die Stadt Kamen sollte im HzE-Bericht die Entwicklungen der Hilfen zur Erziehung zukünftig transparent anhand von Kennzahlen darstellen und erläutern. Hierzu sollte sie die im Haushalt aufbereiteten Kennzahlen nutzen bzw. die Kennzahlen dieses Prüfberichts fortschreiben.
		E6.2	Die Stadt Kamen sollte dringend den Einsatz eines regelmäßigen, unterjährigen Berichtswesens realisieren. Nur so kann sie den Ressourceneinsatz und –verbrauch sowie die Entwicklung von Aufwendungen und Fallzahlen unterjährig transparent darstellen. Durch Soll-Ist-Vergleiche kann sie bei Abweichungen ein frühzeitiges Gegensteuern ermöglichen.
F7	Das Fachcontrolling im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung beschränkt sich aktuell auf die Überprüfung der vorgegebenen Verfahrensstandards und Fallreflexionen. Positiv bewertet die gpaNRW, dass die Stadt Kamen hierzu auch auf externen Sachverstand zurückgreift. Darüber hinaus führt sie allerdings keine Qualitätskontrollen durch. Die Ergebnisse des Fachcontrollings bereitet sie nicht transparent auf.	E7.1	Die Stadt Kamen sollte die abschließende Genehmigung der ambulanten Hilfen in ihren Verfahrensstandards verbindlich vorschreiben.
		E7.2	Die Stadt Kamen sollte die Wirkung der Hilfen anhand von festgelegten Zielen und Teilzielen prüfen. Hierzu sollten die am Hilfeplanverfahren Beteiligten bei Hilfeplanfortschreibungen eine Bewertung der Hilfen vornehmen. Weitere Erkenntnisse zur Wirksamkeit von Hilfen sollte die Stadt aus Auswertungen zu Abbruchquoten gewinnen. Trägerbezogene Auswertungen können zudem Auskunft über die Qualität der Leistungserbringung geben.
		E7.3	Die Stadt Kamen sollte auch die Ergebnisse des Fachcontrollings in regelmäßigen Controllingberichten aufbereiten. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling können die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischen Entscheidungen nachvollzogen werden.
F8	Die Stadt Kamen beschreibt Standards und Abläufe im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung in einer umfangreichen Dienstanweisung. Sie bietet grundsätzlich eine gute Grundlage für eine qualifizierte und einheitliche Bearbeitung. Allerdings berücksichtigt sie nicht die aktuelle Organisationsstruktur des Jugendamtes. Zudem entspricht der inhaltliche Aufbau nicht der grafischen Prozessdarstellung. Dies erschwert eine effektive und effiziente Fallbearbeitung.	E8.1	Die Stadt Kamen sollte die Dienstanweisung aktualisieren und sicherstellen, dass geänderte Organisationsstrukturen und veränderte Verfahrensstandards zeitnah in das Dokument übernommen werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E8.2	Die Stadt Kamen sollte im Rahmen einer dringend vorzunehmenden Überarbeitung der Dienstanweisung die ausformulierten Informationen analog zur grafischen Prozessdarstellung und entsprechend der aktuell tatsächlich vorzunehmenden Arbeits- und Prüfungsschritte darstellen.
F9	Das Hilfeplanverfahren enthält größtenteils die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards. Die gpaNRW bewertet insbesondere die frühzeitige Beteiligung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe positiv. Fehlende Vorgaben zu den Bearbeitungsfristen können jedoch die Fallsteuerung erschweren.	E9	Die Stadt Kamen sollte die Dienstanweisung um einzuhaltende Bearbeitungsfristen ergänzen und so die Fallsteuerung unterstützen.
F10	Der Hilfeplanprozess der Stadt Kamen enthält größtenteils die von der gpaNRW für notwendig gehaltenen Bearbeitungsschritte. Trotz hoher Aufwendungen ist ein Anbieterverzeichnis, das eine wirtschaftliche Leistungsvergabe unterstützt, nicht vorhanden.	E10.1	Um die wirtschaftliche Trägersauswahl zu unterstützen, sollte die Stadt Kamen ein Trägerverzeichnis aufbauen. Darin sollte sie die Leistungserbringer mit Angeboten und Kosten sowie den bisherigen Erfahrungswerten erfassen.
		E10.2	Die Stadt Kamen sollte die Zielerreichung im Rahmen des Fachcontrollings trägerbezogen auswerten und versuchen, die Erkenntnisse zur Laufzeitreduzierungen zu nutzen. Vor diesem Hintergrund sollte die Stadt Kamen die gewonnenen Erkenntnisse auch in das Trägerverzeichnis aufnehmen.
		E10.3	Die Stadt Kamen sollte auch die Elternarbeit im Rahmen des Fachcontrollings aufbereiten und den Erfolg evaluieren. Sie sollte die Erkenntnisse ebenfalls in das Trägerverzeichnis aufnehmen.
F11	Die Stadt Kamen macht Kostenerstattungsansprüche und Kostenbeiträge regelmäßig geltend. Die fehlende Prozessbeschreibung kann auch das Wissensmanagement beeinträchtigen.	E11	Um die Refinanzierung der Hilfen zur Erziehung zu unterstützen, sollte die Stadt Kamen einen Prozess zur Geltendmachung der Ansprüche erarbeiten und in der Dienstanweisung zum Hilfeplanverfahren darstellen.
F12	Die Stadt Kamen hat wirksame Kontrollmaßnahmen in den Hilfeplanprozess integriert. Darüber hinaus dienen technische Kontrollmechanismen der Risikovermeidung.		
F13	Der Stadt Kamen gelingt es, vakante Stellen durch die Ausschreibung unbefristeter Stellen zeitnah zu besetzen. Qualitative Einschränkungen der Bewerberinnen und Bewerber versucht die Stadt durch eine gute Einarbeitung auszugleichen. Ein umfassendes Einarbeitungskonzept, dass neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf die zu übernehmende Tätigkeiten vorbereitet, liegt noch nicht vor.	E13	Die Stadt Kamen sollte die Erstellung des Einarbeitungskonzeptes forcieren, um die Qualität der Einarbeitung weiter zu verbessern. Dies kann auch durch Konkretisierung der Lerninhalte aus der Fortbildung „Neu im ASD“ gelingen.

Feststellung		Empfehlung	
F14	Im Sozialen Dienst der Stadt Kamen (nebst Spezialdiensten) ist jede Vollzeitstelle für 35 Hilfeplanfälle zuständig. Dieser Wert ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich und liegt über dem Richtwert der gpaNRW. Die Beteiligung eines freien Trägers bei der Durchführung von Inobhutnahmen entlastet jedoch den Sozialen Dienst.		
F15	Im Vergleichsjahr 2018 ist in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in Kamen eine Vollzeitstelle für insgesamt 180 Hilfeplanfälle zuständig. Dieser Wert liegt oberhalb des Richtwertes der gpaNRW.		
F16	Die Stadt Kamen verzeichnet im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung einen höheren Fehlbetrag als 75 Prozent der Vergleichskommunen.		
F17	Hohe Aufwendungen belasten den Fehlbetrag der Stadt Kamen. Während die ambulanten Aufwendungen pro Hilfefall im interkommunalen Vergleich das Maximum setzen, gehört Kamen zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den niedrigsten stationären Aufwendungen je Hilfefall.		
F18	Der niedrige Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE belastet den Fehlbetrag. Nur eine Kommune verzeichnet einen noch niedrigeren Anteil als Kamen. Die Stadt versucht passgenaue Hilfen zu gewähren. Sie installiert aber vergleichsweise früh stationäre Hilfen, wenn sie hierdurch den Leidensweg der Betroffenen verkürzen kann. Auch die Angebote des Fördervereins Jugendhilfe e. V. können sich senkend auf den Anteil ambulanter Hilfen auswirken.	E18	Die Stadt Kamen sollte den Anteil ambulanter Hilfen bei gleichzeitiger Stabilisierung oder bestenfalls auch Verringerung der Falldichte durch Prävention und gezielte Zugangssteuerung erhöhen.
F19	Die Stadt Kamen kann vergleichsweise viele Kinder im Rahmen der Vollzeitpflege in Pflegefamilien unterbringen. Dies wirkt sich auf den Fehlbetrag grundsätzlich entlastend aus. Allerdings verzeichnet die Stadt Kamen generell einen hohen Anteil stationärer Hilfefälle.	E19	Die Stadt Kamen sollte versuchen, den Anteil der Vollzeitpflege durch Verringerung stationärer Hilfen und Steigerung von Hilfen in Vollzeitpflege auszubauen.
F20	Die Falldichte ist in Kamen überdurchschnittlich hoch. Insbesondere die hohe Falldichte bei den stationären Hilfen erhöht den Fehlbetrag.		
F21	Die Stadt Kamen verzeichnet die im interkommunalen Vergleich höchsten Aufwendungen je Hilfefall für flexible ambulante erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII. Die Stadt nutzt die flexiblen Hilfen insbesondere um die passgenauen Hilfen zu ermitteln.	E21.1	Vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen muss die Stadt Kamen die flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen im Rahmen des Fachcontrollings dringend differenziert betrachten. Nur so kann sie die tatsächlichen finanziellen Entwicklungen transparent darstellen.

Feststellung		Empfehlung	
		E21.2	Die Stadt Kamen sollte die Hilfeplanfälle nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII zur Ermittlung passgenauer Hilfen im Rahmen des Fachcontrollings aufbereiten und den Einsatz des freien Trägers kritisch hinterfragen.
F22	Die Stadt Kamen gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Trotz vergleichsweise langer Laufzeiten ist die Falldichte niedrig.	E22	Vor dem Hintergrund vergleichsweise hoher Aufwendungen sollte die Stadt Kamen auch die SPFH im Controlling näher betrachten. Neben den Aufwendungen sollte sie auch Qualitätskennzahlen wie Abbruchquoten und Laufzeiten trägerbezogen auswerten und transparent darstellen. Sie sollte die Erkenntnisse zur wirtschaftlichen Leistungsvergabe nutzen.
F23	Die Stadt Kamen nutzt das Angebot eines örtlichen Trägers für die Erziehung in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII. Die Aufwendungen je Hilfefall sind hierfür höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Auch bei der Falldichte gehört die Kommune zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten Kennzahl. Dies erhöht den Fehlbetrag in dieser Hilfe.	E23	Vor dem Hintergrund des insgesamt hohen Fehlbetrages sollte die Stadt Kamen auch die Hilfen nach § 32 SGB VIII im Rahmen des Controllings aufbereiten und mit Angeboten weiterer Anbieter vergleichen. Die Erkenntnisse sind bei der Leistungsvergabe zu berücksichtigen.
F24	Die interkommunale Zusammenarbeit mit den Städten Bergkamen, Selm und Werne erleichtert die Vermittlung und Unterbringung von Kindern maßgeblich. Die Stadt Kamen verzeichnet unterdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall. Allerdings wirken sich vergleichsweise lange Laufzeiten negativ auf die Falldichte aus und erhöhen den Fehlbetrag.	E24	Auch vor dem Hintergrund langer Verweildauern sollte die Stadt Kamen die Elternarbeit mit dem Ziel einer Rückführung in die Herkunftsfamilie im Rahmen des Fachcontrollings aufbereiten, transparent darstellen und ggf. optimieren.
F25	Kamen verzeichnet unterdurchschnittliche hilfefallbezogene Aufwendungen für die Hilfen nach § 34 SGB VIII. Eine Heimdatei, welche die wirtschaftliche Trägerauswahl unterstützt, hat die Stadt Kamen noch nicht aufgebaut.	E25	Die Stadt Kamen sollte für die Heimerziehung trägerbezogene Auswertungen vornehmen und die sich so ergebenden Erkenntnisse in einer Heimdatei zusammenfassen. Dieses Instrument unterstützt die wirtschaftliche Leistungsvergabe.
F26	Die sehr hohe Falldichte bei der Heimerziehung belastet den Fehlbetrag in Kamen. Insbesondere der hohe Anteil von Laufzeiten über einen Zeitraum von mehr als 36 Monaten wirkt sich negativ auf die Falldichte aus. Vor diesem Hintergrund sieht die gpaNRW Optimierungsbedarf beim Rückführungsmanagement.	E26.1	Die Stadt Kamen sollte die Angebote der Träger im Rahmen der Elternarbeit ebenfalls in der Heimdatei darstellen.
		E26.2	Die Stadt Kamen sollte ihre Dienstanweisung um konkrete Aspekte eines aktiven Rückführungsmanagements erweitern, um Laufzeiten der Heimerziehung zu verringern und so die Falldichte zu senken.

Feststellung		Empfehlung	
F27	Die Stadt Kamen verzeichnet bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII hohe Fallzahlen und Aufwendungen. Durch eine fortschreitende Spezialisierung konnten sie diese jedoch bereits senken. Die Fallbearbeitung richtet sich nach der Arbeitshilfe des Landesjugendamtes, an deren Erstellung Beschäftigte der Stadt Kamen beteiligt waren.	E27	Die Stadt Kamen sollte im Rahmen des Fachcontrollings prüfen, ob sich die positiven Entwicklungen bei der Eingliederungshilfe dauerhaft bestätigen. Bei negativen Entwicklungen sollte sie frühzeitig Gegenmaßnahmen erarbeiten und korrigierend eingreifen.
F28	Die Stadt Kamen verzeichnet überdurchschnittliche Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Der Anteil von Hilfefällen für unbegleitete minderjährige Flüchtlingen ist in Kamen vergleichsweise gering.		
Bauaufsicht			
F1	In der Stadt Kamen werden die gesetzlich vorgegebenen Fristen aus der Landesbauordnung NRW nur selten eingehalten. 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.	E1.1	Die Stadt Kamen sollte die Frist- und Prüfvorgaben der Landesbauordnung einhalten.
		E1.2	Die Stadt Kamen sollte die Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad ermitteln, um zu verfolgen, inwieweit ihre festgesetzten Gebühren tatsächlich den Aufwand decken. Bei Abweichungen vom erwarteten Ergebnis sollten die Ursachen hinterfragt werden.
		E1.3	Die Stadt Kamen sollte möglichst frühzeitig eine Aufwandsdeckung anstreben und die Gebührentatbestände vollständig ausschöpfen. Auch die Gebührentatbestände bei Antragsrücknahme durch den Bauwilligen sollten konsequent angewandt werden.
F2	In der Stadt Kamen findet eine gute und ausführliche Information und Beratung der Bauwilligen vor der Antragstellung statt. Entsprechende Kennzahlen können nicht dargestellt werden.		
F3	Bei der Stadt Kamen können die Geschäftsprozesse in der Bauaufsicht optimiert werden. Insbesondere fehlen verbindliche Regelungen zur Ermessensausübung und Entscheidungen werden nicht im Vieraugenprinzip überprüft	E3.1	Die Stadt Kamen sollte für die Ausübung von Ermessensentscheidungen klare Entscheidungsgrundlagen (Checklisten, Arbeitshilfen) erstellen und in der Software hinterlegen, um rechtssicher entscheiden zu können.
		E3.2	Die getroffenen Ermessensentscheidungen sollten im Vieraugenprinzip überprüft werden.
F4	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens könnte durch einfache Maßnahmen gestrafft werden. So sollte die Stadt Kamen die Häufigkeit der Erinnerungen an Nachforderungen beschränken.	E4	Die Stadt Kamen sollte die Häufigkeit der Erinnerungen an Nachforderungen beschränken. So kann sie zeitliche Verzögerungen durch mehrere Wartezeiten und

Feststellung		Empfehlung	
			mehrfache Vollständigkeitsprüfungen abbauen und auch die Sachbearbeitung entlasten.
F5	Die Stadt Kamen kann die Verfahrenslaufzeiten derzeit nicht ermitteln.	E5	Die Stadt Kamen sollte die Voraussetzungen dafür schaffen, die Laufzeiten gesondert nach den jeweiligen Genehmigungsverfahren auswerten zu können. Zur Information werden die entsprechenden Vergleichswerte folgend dargestellt:
F6	Aufgrund fehlender Fallzahlen können die Kennzahlen zur Personalausstattung nicht gebildet werden. Der Overhead-Anteil bei der Bauaufsicht bildet im interkommunalen Vergleich den Minimalwert ab.	E6	Die Stadt Kamen sollte zukünftig die Fallzahlen zu Bauanträgen, Baugenehmigungen und Vorbescheiden 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- und Überlastungen reagieren.
F7	Die Bauaufsicht der Stadt Kamen orientiert sich bei der Aktenführung an Papierakten. Allerdings wird die Sachbearbeitung durch den Einsatz einer Fachsoftware bei der Bearbeitung des Antrages unterstützt. Durch eine konsequente Nutzung der Software bestehen hier Optimierungsmöglichkeiten.	E7	Die Stadt Kamen sollte konsequent bei der Annahme von Bauanträgen sämtliche Unterlagen einscannen und ausschließlich elektronische Akten führen. Das Beteiligungsverfahren sollte sie ebenfalls vollständig digitalisieren.
F8	Die Bauaufsicht der Stadt Kamen setzt sich keine Ziele oder Qualitätsstandards, deren Erreichung sie über Kennzahlen messen könnte. Insofern findet auch keine Steuerung des Aufgabenfeldes über Kennzahlen statt.	E8	Zielwerte und Qualitätsstandards sollten definiert und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen regelmäßig überprüft werden, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu sollten beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen ermittelt und fortgeschrieben werden.
Vergabewesen			
F1	Das Vergabewesen in der Stadt Kamen ist gut organisiert. In der Dienstanweisung für die Vergabe hat die Stadt die notwendigen Regelungen getroffen und die Zuständigkeiten und Aufgaben klar formuliert. Die getroffenen Regelungen sind gut geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu gewährleisten. Die gpaNRW begrüßt die Entscheidung der Stadt Kamen, die Vergabeverfahren zukünftig mittels einer Vergabemanagementsoftware abzuwickeln.		
F2	Das örtliche Rechnungsprüfungsamt ist bei den Vergabeverfahren in der Stadt Kamen eingebunden und leistet damit einen Beitrag zur Rechts- und Verfahrenssicherheit.		

Feststellung		Empfehlung	
F3	Bei der allgemeinen Korruptionsprävention bieten einzelne Aspekte Verbesserungsmöglichkeiten. So sollte die Stadt Kamen beispielweise eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erstellen und eine aktuelle Schwachstellenanalyse durchführen.	E3.1	Die Stadt Kamen sollte eine Dienstanweisung Korruptionsprävention erstellen, in der alle notwendigen Regelungen enthalten sind.
		E3.2	Die Stadt Kamen sollte unter Einbeziehung der Bediensteten eine aktuelle Schwachstellenanalyse durchführen.
		E3.3	Die Stadt Kamen sollte klare Handlungsanweisungen formulieren, wie sich die Bediensteten bei einem Korruptionsverdachtsfall konkret zu verhalten haben. Diese könnten in einer Dienstanweisung zusammengefasst werden.
F4	Die Stadt Kamen hat bisher keine allgemeinverbindlichen Regelungen zum Sponsoring aufgestellt. Bei Sponsoringmaßnahmen werden Regelungen in einem Sponsoringvertrag festgehalten.	E4	Die Stadt Kamen sollte eine Dienstanweisung zum Thema Sponsoring erlassen, die verbindlich alle Fragestellungen rund um das Sponsoring regelt. Darüber hinaus sollte der Rat der Stadt Kamen mit einem jährlichen Bericht über Sponsoringleistungen unterrichtet werden.
F5	Die Stadt Kamen hat keine zentrale Organisationseinheit, die für die fachbereichsübergreifende Planung und Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Sie verfügt über keine Dienstanweisung für ein Bauinvestitionscontrolling.	E5	Die Stadt Kamen sollte sich Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling geben und diese in einer Dienstanweisung festschreiben. Hier könnte auch berücksichtigt werden, dass diese formale Vorgehensweise erst bei Bauinvestitionen ab einer bestimmten Höhe vorgesehen wird. Sie sollte abwägen, den Projektablauf dabei in einer zentralen Stelle zu steuern und zu überwachen.
F6	Bei den Vergabeverfahren der Stadt Kamen kommt es vergleichsweise zu hohen Abweichungen der Auftrags- von den Abrechnungssummen. Die Hälfte der Abweichungen wickelt die Stadt dabei über förmliche Nachträge ab.		
F7	In der Stadt Kamen sind nur vereinzelte Regelungen zum Nachtragswesen in der Vergabedienstanweisung enthalten. Die Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes ist geregelt. Ein zentrales Nachtragsmanagement ist nicht vorhanden.	E7	Die Stadt Kamen sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Zudem sollte sie auch größere Abweichungen zwischen Auftrags- und Abrechnungssummen im Blick behalten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge und Abweichungen hinsichtlich Höhe und Ursache sowie beteiligter Unternehmen.
F8	Die Betrachtung der ausgewählten Maßnahmen hat gezeigt, dass im Vergabewesen der Stadt Kamen an unterschiedlichen Stellen Optimierungsmöglichkeiten bestehen. So wird bei Nachträgen/ Auftragserweiterungen die ZVS nicht immer zeitnah eingebunden.	E8.1	Die Stadt Kamen sollte gewährleisten, dass die Rechnungsprüfung jederzeit auch eine technische Prüfung durchführen kann.

Feststellung		Empfehlung	
		E8.2	Die Stadt Kamen sollte gemäß ihrer Dienstanweisung bei Bekanntwerden von Nachträgen/Auftragserweiterungen unverzüglich die ZVS einbinden.
		E8.3	Die Stadt Kamen sollte gemäß ihrer Dienstanweisung vor der Vergabe von Aufträgen die Rechnungsprüfung beteiligen. Auch sollten alle Aufträge ausschließlich schriftlich vergeben werden.
		E8.4	Für eine bessere Transparenz und Übersichtlichkeit sollten eigenständige Vergabemaßnahmen auch separat schlussgerechnet werden. Weiterhin sollten Besonderheiten nachvollziehbar dokumentiert werden.
		E8.5	Die Stadt Kamen sollte der Bedarfsfeststellung und -planung bei ihren Baumaßnahmen mehr Zeit einräumen und diese tiefergehend gestalten. Insbesondere beim Bauen im Bestand kommt dieser Aufgabe eine hohe Bedeutung zu, um eine belastbare Planung und Kostenschätzung vor der Entscheidung über die Durchführung der Maßnahme zu ermöglichen.
		E8.6	Die Stadt Kamen sollte gemäß ihrer Dienstanweisung alle Nachträge/Auftragserweiterungen über die ZVS abwickeln. Dabei sollte die Stadt Kamen die Abläufe so organisieren, dass künftig die Einhaltung der entsprechenden Regeln gewährleistet wird.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Kamen 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 Kamen, die Haushaltssituation zu verbessern, ist weiter hoch. Die Stadt ist verpflichtet ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen. Dieses sieht vor, 2022 erstmals den Haushaltsausgleich zu erreichen. Die Stadt Kamen plant sowohl für 2022 als auch für 2023 mit einem positiven Ergebnis. Die Haushaltsplanung enthält sowohl Risiken als auch Chancen für die Haushaltsausführung. Die Verbesserung der Jahresergebnisse in der Haushaltsplanung ist zu großen Teilen auch auf nicht beeinflussbare Ertragspositionen wie die Gemeinschaftssteuern zurückzuführen. Durch die getroffenen Konsolidierungsmaßnahmen konnten die Ergebnisse bis 2018 bereits deutlich verbessert werden. Dennoch ist der Haushalt auch weiterhin strukturell nicht ausgeglichen.

Aufgrund der hohen Fehlbeträge in den Vorjahren ist das Eigenkapital der Stadt seit Eröffnungsbilanz um fast 80 Prozent gesunken. Gelingt es der Stadt nicht, den Haushalt ab 2022 auszugleichen, droht ihr die Überschuldung. Dies würde zu weiteren Einschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung der Stadt führen.

Die Stadt Kamen hat überdurchschnittlich hohe Verbindlichkeiten je Einwohner. Die Liquiditätskredite betragen zum 31. Dezember 2019 74 Mio. Euro. Sowohl die Liquiditätskredite als auch die Investitionskredite werden bis 2022 weiter ansteigen. Beim städtischen Anlagevermögen besteht ein teilweise hoher Reinvestitionsbedarf. Vor allem die Straßen haben eine hohe Altersstruktur. Investitionen ins Anlagevermögen müssen zumindest teilweise über Investitionskredite finanziert werden.

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

1.1.2 Haushaltssteuerung

Der Stadt Kamen liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Haushaltspläne und Jahresabschlüsse erstellt sie fristgerecht. Die Stadt ist eine der wenigen mittleren kreisangehörigen Städte, die die Gesamtabschlüsse in der vorgesehenen Zeit aufstellt. Über ein Finanzcontrolling werden die Entscheidungsträger in Verwaltung und Rat umfassend informiert.

Der Stadt gelingt es nicht, die allgemeinen Aufwandssteigerungen durch Konsolidierung auszugleichen. Die Anhebung der Grundsteuerhebesätze hat nicht ausgereicht, um langfristige Konsolidierungserfolge zu erzielen. Die zukünftigen Handlungsspielräume werden vor allem von konjunkturabhängigen Erträgen sowie Pflichtaufgaben im sozialen Bereich bestimmt. Aus eigener Kraft gelingt es der Stadt Kamen nicht, den Haushaltsausgleich zu erreichen.

Mit Ermächtigungsübertragungen geht die Stadt Kamen restriktiv um. Die Grundsätze der Haushaltstransparenz werden so erfüllt. Ermächtigungen für konsumtive Aufwendungen und Auszahlungen überträgt sie nicht. Investive Auszahlungen überträgt sie im geringeren Umfang als Dreiviertel der mittleren kreisangehörigen Kommunen im Vergleich. Die Ermächtigungen werden hingegen durchschnittlich nur zur Hälfte ausgeschöpft. Die Stadt sollte daher bei Haushaltsaufstellung prüfen, ob geplante Investitionsvorhaben im Haushaltsjahr tatsächlich umgesetzt werden können.

Die Stadt Kamen hat keine zentralen Regelungen und Verfahrensabläufe für die Fördermittelakquise festgelegt. Dennoch entlastet sie ihren Haushalt regelmäßig durch Fördermittel. Die Umsetzung von geförderten Maßnahmen verfolgt die Stadt mit einem Controlling. Dieses plant die Stadt im Bereich des Gebäudemanagements vor allem für die langfristigen Förderbedingungen weiter zu verbessern.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

- Wie geht die Kommune mit Ermächtigungsübertragungen um?
- Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse Stadt Kamen 2014 bis 2020

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

1.3.1 Haushaltsstatus

→ Feststellung

Die Stadt Kamen ist verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Somit unterliegt die Stadt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie ist in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt.

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

Haushaltsstatus Stadt Kamen 2014 bis 2020

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

Die **Stadt Kamen** stellt seit 2010 ein Haushaltssicherungskonzept auf. Dieses sieht vor, ab 2022 den Haushaltsausgleich zu erreichen. Die Aufsichtsbehörde hat bisher alle Fortschreibungen des HSK genehmigt.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Kamen 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis in Tausend Euro	-9.855	-6.981	-8.979	-7.220	-3.956	-3.727
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	64.015	56.882	47.926	40.654	36.837	33.044
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	-210	-152	24	-53	139	-65
Fehlbetragsquote in Prozent	13,3	10,9	15,8	15,1	9,7	10,1

Der Jahresabschluss 2019 wurde erst zum Ende der überörtlichen Prüfung festgestellt. Daher sind die Daten nicht mehr in den interkommunalen Vergleich eingeflossen.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Kamen 2019 bis 2023

Grundzahlen/ Kennzahlen	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis in Tausend Euro	-5.672	-2.981	366	635
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	27.372	24.391	24.718	25.218
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	-136	4	-39	-135
Fehlbetragsquote in Prozent	17,2	10,9	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

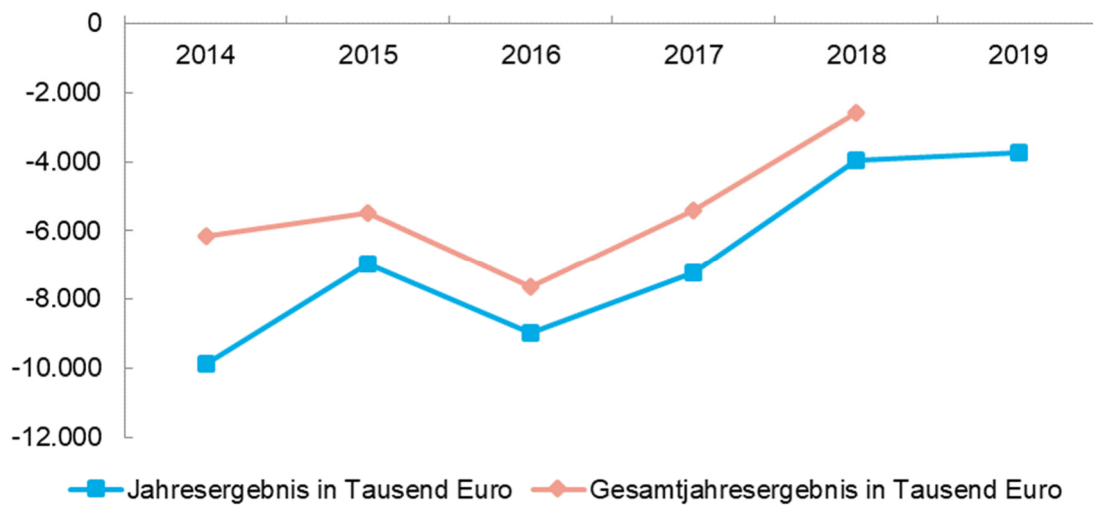
1.3.2 Ist-Ergebnisse

→ Feststellung

Der Stadt Kamen gelingt es bisher nicht, einen ausgeglichenen Haushalt darzustellen. Die Jahresergebnisse haben sich zwar in den letzten Jahren sukzessive verbessert. Dennoch ist der Haushalt weiterhin auch strukturell nicht ausgeglichen.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Stadt Kamen in Tausend Euro 2014 bis 2019

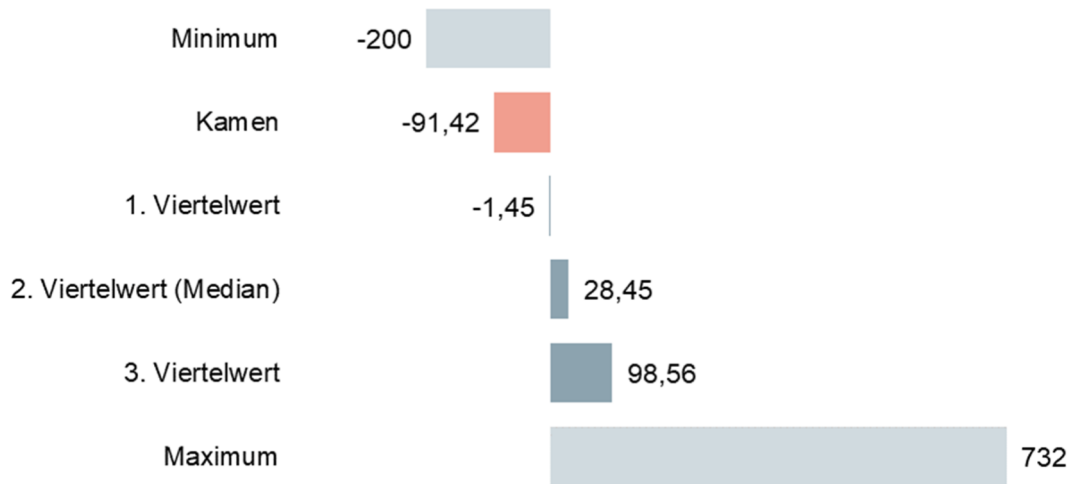


Die **Stadt Kamen** hat durch das HSK ihre Jahresergebnisse sukzessive verbessert. Die Erfolge sind auch in der dargestellten Grafik abzulesen. Deutlichere Verbesserungen zum Vorjahr sieht man in den Jahren 2015 und 2018:

- Das Jahresergebnis 2015 verbessert sich vor allem durch die gestiegene Gewerbesteuer. Die Gewerbesteuer übersteigt das Vorjahresergebnis um 4,5 Mio. Euro. 2016 bleibt der Gewerbesteuerertrag wieder um 2,7 Mio. Euro unter dem Ergebnis 2015.
- Zum Haushaltsjahr 2018 hat der Stadtrat beschlossen, die Grundsteuerhebesätze anzuheben. Das Jahresergebnis fällt auch aufgrund der guten konjunkturellen Lage fast 3,3 Mio. Euro besser aus als noch 2017.

Die Gesamtjahresergebnisse fallen im gesamten Betrachtungszeitraum 2014 bis 2018 besser aus als das Ergebnis des Kernhaushalts allein. Dies ist unter anderem auf die hohen Jahresüberschüsse der Stadtentwässerung Kamen, einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung, zurückzuführen. Die Gewinne werden anteilig an den Kernhaushalt ausgeschüttet. Jedoch haben sich die Ergebnisse mit der Zeit angenähert. Fiel das Ergebnis des Gesamtabchlusses 2014 noch um 3,7 Mio. Euro besser aus, so liegt der Unterschied 2018 bei nicht ganz 1,4 Mio. Euro.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



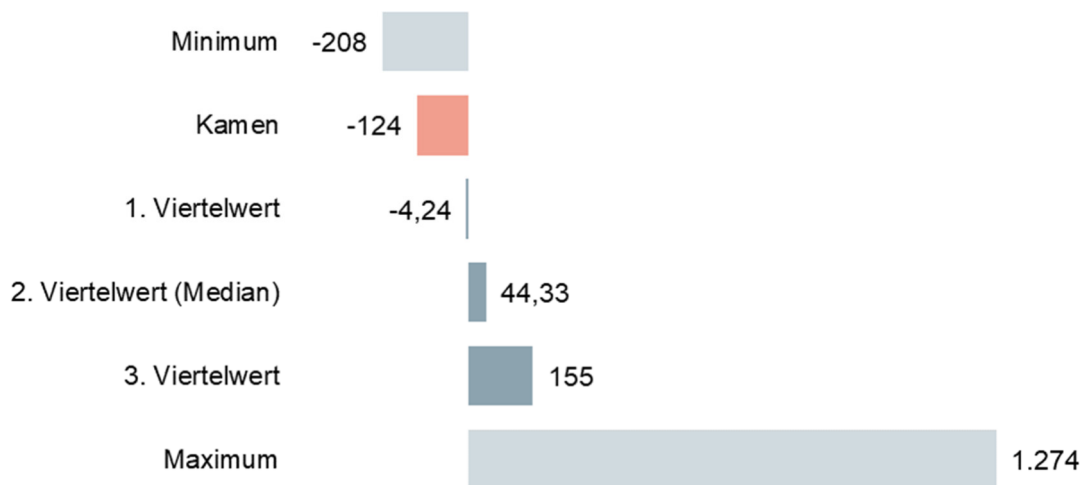
In den interkommunalen Vergleich sind 41 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Kamen gehört seit 2014 durchgehend zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem geringsten Jahresergebnis je Einwohner. Obwohl die Stadt ihre Jahresergebnisse verbessert hat, hat sich dies nicht positiv auf die Positionierung im interkommunalen Vergleich ausgewirkt. Da auch die anderen mittleren kreisangehörigen Städte ihre Jahresergebnisse verbessern konnten, ist das Niveau des interkommunalen Vergleichs insgesamt gestiegen.

Die Städte haben im unterschiedlichen Maß Aufgaben an Tochterunternehmen ausgelagert. Daher beziehen wir in die Betrachtung die Gesamtabschlüsse mit ein:

Gesamtergebnis je Einwohner in Euro 2017⁸



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen.

Das Gesamtjahresergebnis fällt wie bereits festgestellt höher aus als das Ergebnis des Kernhaushalts allein. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich das Ergebnis jedoch ähnlich ein: In den meisten Jahren haben Dreiviertel der anderen Vergleichskommunen ein besseres Gesamtjahresergebnis je Einwohner.

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 Haushaltsituation überlagern. Die Jahresergebnisse geben daher nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation.

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

⁸ Für 2018 liegen uns nicht genügend Vergleichszahlen vor.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2018“

Kamen	
Jahresergebnis	-3.956
Bereinigungen (Gewerbsteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	-38.565
Bereinigungen Sondereffekte (Saldo)	1.450
= bereinigtes Jahresergebnis	-41.071
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbsteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	31.129
= strukturelles Ergebnis	-9.942

Die strukturelle Modellrechnung fällt negativer aus als das tatsächlich erzielte Jahresergebnis. Das ist vor allem auf die Schlüsselzuweisungen zurückzuführen. Der in der Modellrechnung verwendete Durchschnittswert liegt 4,3 Mio. Euro unter den Schlüsselzuweisungen 2018. Da die Gewerbsteuer 2016 und 2017 unterdurchschnittlich ausgefallen ist, sind die Schlüsselzuweisungen 2018 deutlich angestiegen. 2019 gehen die Erträge aus dem Finanzausgleich wieder etwas zurück.

Neben den Schlüsselzuweisungen ist die hohe Abweichung vor allem auf die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern (Einkommen- und Umsatzsteuer) zurückzuführen. Diese liegen 2018 um 2,3 Mio. Euro über dem in der Modellrechnung berücksichtigten Wert.

Eine Berechnung der Mittelwerte ist in der Tabelle 4 im Anhang aufgeführt.

Die Pensionsrückstellungen haben aufgrund einer Umstellung der Sterbetafel das Jahresergebnis 2018 negativ beeinflusst. Diese wurden daher als Sondereffekt bereinigt.

Entwickeln sich das konjunkturelle Klima und damit die konjunkturabhängigen Ertragsarten negativ, muss die Stadt mit erheblich steigenden Fehlbeträgen rechnen.

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

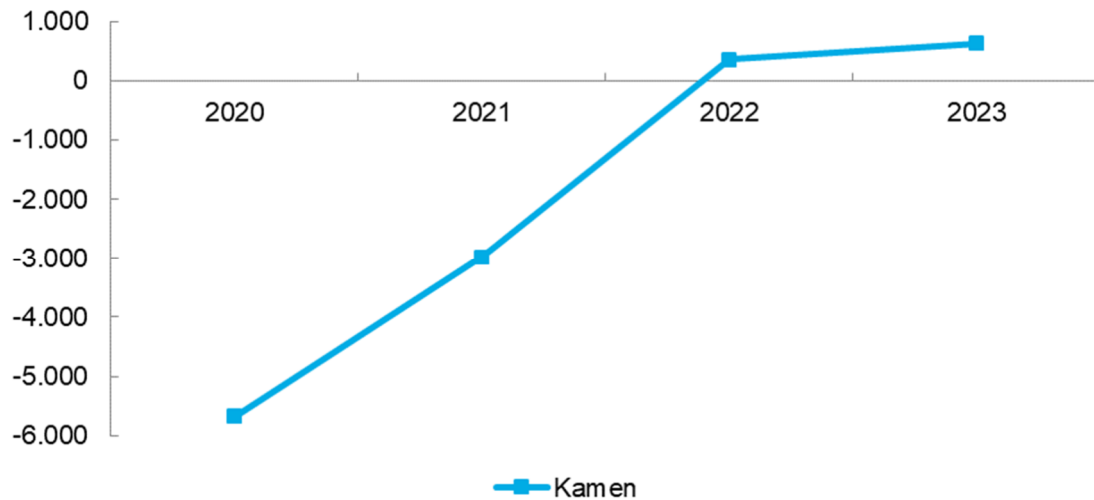
1.3.3 Plan-Ergebnisse

→ Feststellung

Die Stadt Kamen plant bis 2023 mit steigenden Jahresergebnissen. Sie erfüllt die Vorgaben des Haushaltssicherungskonzepts, ab 2022 einen Haushaltsausgleich darzustellen. Die Haushaltsplanung enthält sowohl Risiken als auch Chancen für die Haushaltsausführung. Vor allem in den geplanten Erträgen liegt ein Risiko für den vorgesehenen Haushaltsausgleich.

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 Kamen in Tausend Euro 2020 bis 2023



Die **Stadt Kamen** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020 für 2023 einen Überschuss von 634.500 Euro. Wie im Haushaltssicherungskonzept vorgesehen, plant die Stadt Kamen ab 2022 einen Jahresüberschuss.

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

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

Grundzahlen	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)* in Tau- send Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	16.242 (14.996)	15.500	-742 (504)	-0,9 (0,7)
Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern	21.910 (19.573)	26.671	4.761 (7.098)	4,0 (6,4)
Schlüsselzuweisungen	29.072 (24.740)	32.301	3.229 (7.561)	2,1 (5,5)
Zuweisungen nach dem FlüAG und TIntG	1.595	2.400	805	8,5
Übrige Erträge**	57.535	63.133	5.598	1,9
Aufwendungen				
Personal- und Versorgungsaufwendungen***	31.442	34.241	2.799	1,7
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	20.853	21.815	963	0,9

Grundzahlen	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)* in Tau- send Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Transferaufwendungen	58.090 (57.516)	63.759	5.669 (6.243)	1,9 (2,1)
Übrige Aufwendungen**	19.925	19.555	-370	-0,4

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

** Summe der übrigen Erträge und Aufwendungen

*** um Sondereffekte bereinigt

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.

Die **Gewerbsteuer** wird durch die wirtschaftliche Entwicklung bestimmt. Sie unterliegt damit konjunkturellen Schwankungen. Daher ist diese Position in der Haushaltsplanung nur schwer abzuschätzen und unterliegt einem hohen allgemeinen Risiko. Die Stadt Kamen bezieht in ihre Planung sowohl die Erfahrungswerte der Vorjahre als auch überörtliche Wirtschaftsprognosen mit ein. Zudem werden Erkenntnisse der lokalen Unternehmen miteinbezogen. Aus diesem Grund wurde der geplante Gewerbesteuerertrag 2019 auf 15 Mio. Euro runtergesetzt. Tatsächlich ist der befürchtete Gewerbesteuerrückgang aber nicht eingetreten: Im Ergebnis hat die Stadt Erträge von 17,7 Mio. Euro erzielt. In der mittelfristigen Finanzplanung bleibt die Stadt unter den Werten der Orientierungsdaten des Landes⁹. Die Planung des Gewerbesteueransatzes ist somit vorsichtig. Die plötzliche Eintrübung des konjunkturellen Klimas im Zuge der Corona-Pandemie war zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung noch nicht absehbar.

Die Erträge aus den **Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern** (Einkommen- und Umsatzsteuer) unterliegen ebenfalls konjunkturellen Schwankungen. In den letzten Jahren sind diese Erträge jedoch konstant gestiegen. Das Haushaltssicherungskonzept der Stadt wird durch die Mehrerträge aus dieser Position erheblich gestützt. Die Stadt Kamen richtet sich hier nach den Orientierungsdaten des Landes.

Neben den Gemeindeanteilen aus den Gemeinschaftssteuern führen vor allem die **Schlüsselzuweisungen** zu einer deutlichen Verbesserung in der Haushaltsplanung. Die Höhe wird unter

⁹ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung Nordrhein-Westfalen vom 02. August 2019

anderem durch die Steuerkraft der Kommune bestimmt. Die Stadt rechnet bei der Gewerbesteuer mit Steigerungen unterhalb der Orientierungsdaten. Dennoch werden die Schlüsselzuweisungen nur auf Niveau der Orientierungsdaten und nicht stärker steigend geplant. Die Planung ist somit vorsichtig.

Die Stadt Kamen rechnet im Produkt „Hilfen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz“ mit steigenden Erträgen. Die Zuwendungen fließen auf Grundlage des **Flüchtlingsaufnahmegesetzes (FlüAG) sowie des Teilhabe- und Integrationsgesetzes (TIntG)**. Die Erträge nach dem FlüAG kalkuliert die Stadt anhand der bisherigen Zuweisungszahlen. Sie rechnet hierbei mit Erstattungen für rund 150 Personen. Den damit zusammenhängenden Aufwand nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) kalkuliert sie mit 200 Personen. Da nicht für jeden Leistungsbezieher nach dem AsylbLG eine Erstattung nach dem FlüAG gezahlt wird, ist der Unterschied nachvollziehbar. Der gestiegene Ansatz der Ertragsposition ist auf die geplante Integrationspauschale zurückzuführen. Gegenüber 2019 steigen die Erträge aus dem TIntG um 600.000 Euro auf 900.000 Euro. Entgegen der städtischen Planung zeichnet sich jedoch ab, dass den Städten in Nordrhein-Westfalen ab 2020 keine zusätzliche Zuweisung für Integrationsmaßnahmen mehr zufließt. Zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung hat das Land noch nicht endgültig über die Weitergewährung der Zuweisungen entschieden. Die Stadt ist somit das Risiko eingegangen, mit steigenden Erträgen nach dem TIntG für Integrationsleistungen zu rechnen. Der Ertragsausfall gefährdet das Ziel des HSK, 2022 den Haushaltsausgleich zu erreichen. Ab dem Haushaltsjahr 2021 passt die Stadt die Haushaltsplanung an.

Die **Personal- und Versorgungsaufwendungen** umfassen beinahe ein Viertel der ordentlichen Aufwendungen. Die Stadt Kamen plant hier mit einem moderaten Anstieg von durchschnittlichen 1,7 Prozent jährlich. Die bereits feststehenden Tarifabschlüsse und Besoldungserhöhungen hat die Stadt berücksichtigt. Mindernd auf die Personalaufwendungen wirkt sich die altersbedingte Fluktuation aus: Werden Stellen neu besetzt, hat der neue Stelleninhaber oft eine geringere Erfahrungsstufe. Durch die Altersstruktur der Beschäftigten übersteigt dieser positive Effekt den negativen durch das Nachrücken der verbleibenden Beschäftigten in höhere Erfahrungsstufen. Die Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen werden nach den versicherungsmathematischen Berechnungen des Heubeck-Gutachtens geplant. Hierbei werden jedoch weder noch nicht beschlossene Besoldungserhöhungen noch Kostensteigerungen der Krankenversorgung und damit steigende Beihilfeaufwendungen berücksichtigt. In diesen Positionen liegt somit das Risiko, dass sie im Jahresabschluss höher ausfallen als zum jetzigen Zeitpunkt geplant.

Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** sind in den vorherigen Jahren stetig gestiegen. Dies ändert sich in der Haushaltsplanung: Hier bleibt der geplante Ansatz nahezu konstant. Vor allem im Bereich der baulichen Unterhaltung ist in den nächsten Jahren mit weiter steigenden Aufwendungen zu rechnen. Dennoch liegt in der Haushaltsplanung kein Risiko vor. Zum einen hat die Stadt Kamen in den letzten Jahren ihre Gebäudeflächen reduziert¹⁰. Hierdurch sinken auch die notwendigen Unterhaltungskosten. Zusätzlich nutzt die Stadt den seit 2019 möglichen Komponentenansatz. Durch die Anpassungen des 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes hat die Stadt die Möglichkeit, auch Teilmaßnahmen an einem Gebäude als Investition zu aktivieren. So steigen zwar dauerhaft die Abschreibungen an. Die punktuelle Belastung in

¹⁰ vgl. Teilbericht gpa-Kennzahlenset - Gebäudeportfolio

einem Haushaltsjahr wird jedoch vermieden. Die nur geringe Steigerung dieser Haushaltsposition ist somit nachvollziehbar.

45 Prozent der ordentlichen Aufwendungen entfallen in Kamen auf die **Transferaufwendungen**. Bis 2023 steigt die Belastung hieraus um mehr als sechs Mio. Euro an. Der größte Einzelposten ist die allgemeine Kreisumlage. Der Stadt entsteht bis 2023 eine Mehrbelastung von 3,3 Mio. Euro. Die Planung erfolgt auf Grundlage der Haushaltsplanung des Kreises Unna. Der Kreis geht von einem steigenden Finanzbedarf aus, der sich in der städtischen Haushaltsplanung widerspiegelt.

Ein weiterer großer Teil der Transferaufwendungen sind die sozialen Pflichtaufgaben der Stadt. So steigen von 2018 bis 2023 allein für den Produktbereich 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe die Transferaufwendungen um fünf Mio. Euro an. Der Bereich umfasst zum Beispiel Hilfen zur Erziehung und auch Kindertagesstätten. Diese Aufwendungen werden nur teilweise durch Kostenerstattungen und Zuwendungen wieder ausgeglichen. Aus den Erfahrungen der letzten Jahre plant die Stadt mit steigenden Aufwendungen¹¹. Dies ist auch aufgrund der steigenden Nachfrage von Betreuungsplätzen notwendig. Da die Aufwendungen von nicht beeinflussbaren Positionen abhängen (zum Beispiel Anzahl der Hilfefälle im Jugendbereich) unterliegt die Position einem allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiko.

Im aktuellen Haushaltsplan noch nicht dargestellt ist der **geplante Investitionszuschuss** zu den Gemeinschaftsstadtwerken (GSW) (vgl. Kapitel „Salden der Finanzrechnung“). Dieser dient nach Mitteilung der Stadt Kamen der dauerhaften Sicherung der GSW Kamen, Bönen, Bergkamen hinsichtlich der ihr übertragenen und von ihr laut Gesellschaftsvertrag wahrzunehmenden Aufgaben. Diese Aufgaben umfassen die Gebiete Gas, Wasser, Strom, Wärme und Freizeiteinrichtungen. Mit der Umsetzung des geplanten Bäderkonzeptes würden die GSW an die Grenzen ihrer Finanzkraft geraten. Der Investitionszuschuss soll die Finanzkraft der GSW stärken. Die ersten finanziellen Auswirkungen werden voraussichtlich bereits ab 2021 entstehen. Neben steigenden Verbindlichkeiten und hieraus resultierenden Tilgungen wirkt sich der Zuschuss auch im Ergebnisplan aus: Der Investitionszuschuss soll über die folgenden Jahre abgeschrieben werden. Die konkrete bilanzielle Vorgehensweise sollte die Stadt Kamen vorab eng sowohl mit der Kommunalaufsicht als auch der örtlichen Rechnungsprüfung abstimmen.

Neben den Abschreibungen der Ausleihung wirken sich auch die Zinsen für den Investitionskredit auf die Ergebnisplanung aus. Zinsen und Abschreibungen werden voraussichtlich bei ca. 700.000 Euro liegen. Da die Auswirkungen in der mittelfristigen Finanzplanung bisher noch nicht dargestellt werden, stellt dies ein Risiko für den Haushaltsausgleich ab 2022 dar. Um den Haushaltsausgleich nicht zu gefährden, plant die Stadt, die Gewinnausschüttungen der Stadtentwässerung Kamen um bis zu eine Mio. Euro zu erhöhen. Dies wird durch deutlich höher erwartete Gewinne der Stadtentwässerung möglich. Bisher sind diese Gewinne jedoch noch nicht realisiert. Werden die höheren Überschüsse des Betriebs nicht nachhaltig erzielt, wären die Mehraufwendungen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen zu decken.

¹¹ vgl. Kapitel „Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung“

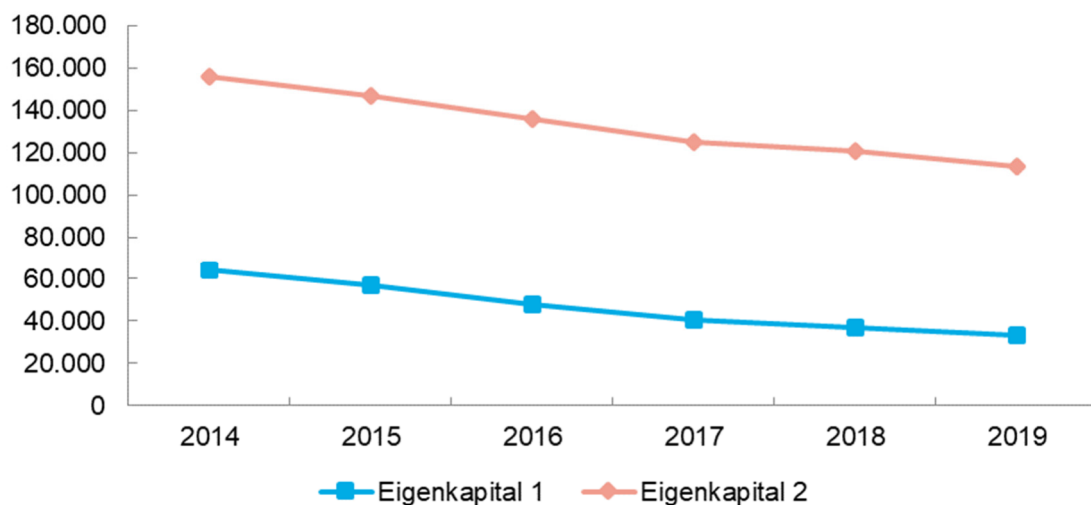
1.3.4 Eigenkapital

→ Feststellung

Das Eigenkapital der Stadt Kamen hat sich durch hohe Fehlbeträge deutlich gegenüber der Eröffnungsbilanz verringert. Der Eigenkapitalverzehr wird sich voraussichtlich bis 2021 fortsetzen. Gelingt es der Stadt nicht, ab 2022 den Haushalt auszugleichen, droht mittelfristig die Überschuldung.

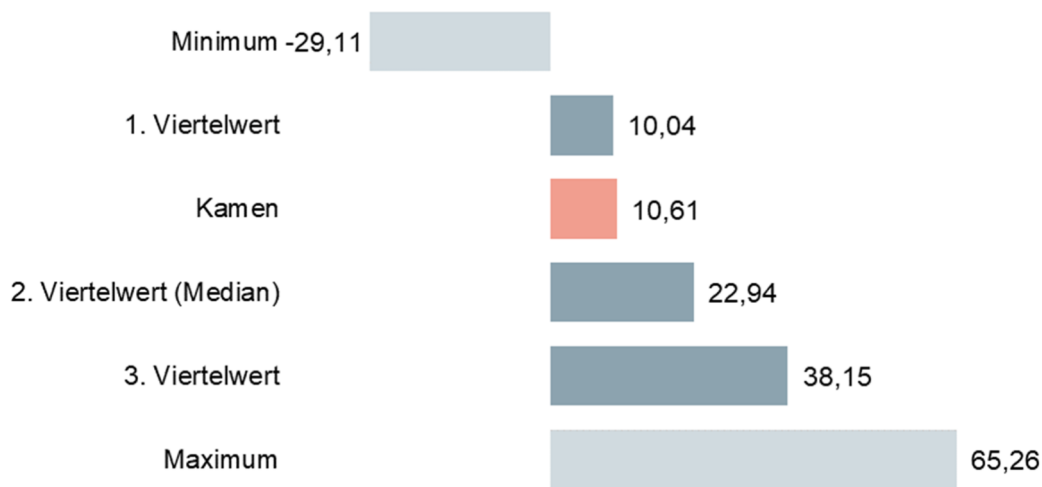
Eine Kommune sollte positives Eigenkapital haben und darf gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW nicht überschuldet sein. Je mehr Eigenkapital sie hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

Eigenkapital Stadt Kamen in Tausend Euro 2014 bis 2019



Durch die Jahresfehlbeträge hat sich das Eigenkapital der **Stadt Kamen** seit 2014 weiter reduziert. Seit der Eröffnungsbilanz 2005 hat sich das Eigenkapital sogar um 79 Prozent reduziert, also um 138 Mio. Euro. Würden sich die Jahresergebnisse der Jahre 2014 bis 2018 so fortsetzen, wäre das Eigenkapital in fünf Jahren (2023) verbraucht. Die Stadt Kamen plant jedoch im Haushaltssicherungskonzept, ab 2022 ausgeglichene Haushalte zu erreichen. Gelingt der Plan, kann die Stadt eine Überschuldung vermeiden. Dennoch wird gemäß der Haushaltsplanung 2020 das Eigenkapital 1 bis 2023 auf 22,9 Mio. Euro sinken.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



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



Berücksichtigt man beim wirtschaftlichen Eigenkapital auch die Sonderposten für Beiträge und Zuwendungen (Eigenkapitalquote 2), fällt diese höher aus (34,7 Prozent). Im interkommunalen Vergleich haben ebenfalls nur 25 Prozent der mittleren kreisangehörigen Kommunen eine niedrigere Eigenkapitalquote 2.

Gesamteigenkapitalquoten in Prozent 2017

Kennzahl	Kamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	11,75	-17,20	8,58	17,08	36,49	65,27	15
Gesamteigenkapitalquote 2	35,27	0,47	35,71	50,29	66,76	81,25	15

Ein Vergleich auf Basis der Gesamtabschlüsse kann aufgrund fehlender Vergleichszahlen nicht für 2018 erfolgen.

Die Eigenkapitalquoten des Kernhaushalts unterscheiden sich 2017 nur minimal von den Eigenkapitalquoten aus dem Gesamtabschluss. Auf beiden Vergleichsebenen ordnet sich die Stadt Kamen beim ersten Viertelwert ein.

1.3.5 Schulden und Vermögen

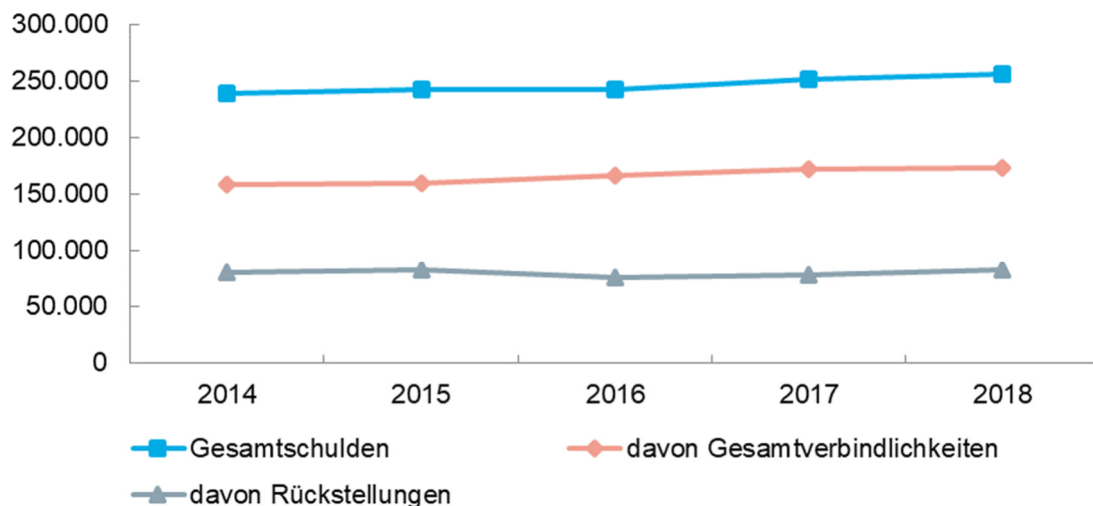
→ Feststellung

Die Schulden schränken den Handlungsspielraum der Stadt Kamen ein. Der Reinvestitionsbedarf vor allem beim Straßenvermögen führt mittelfristig zu einem erneuten Anstieg der Investitionskredite. Aber auch die Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung steigen in der mittelfristigen Finanzplanung weiter an.

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

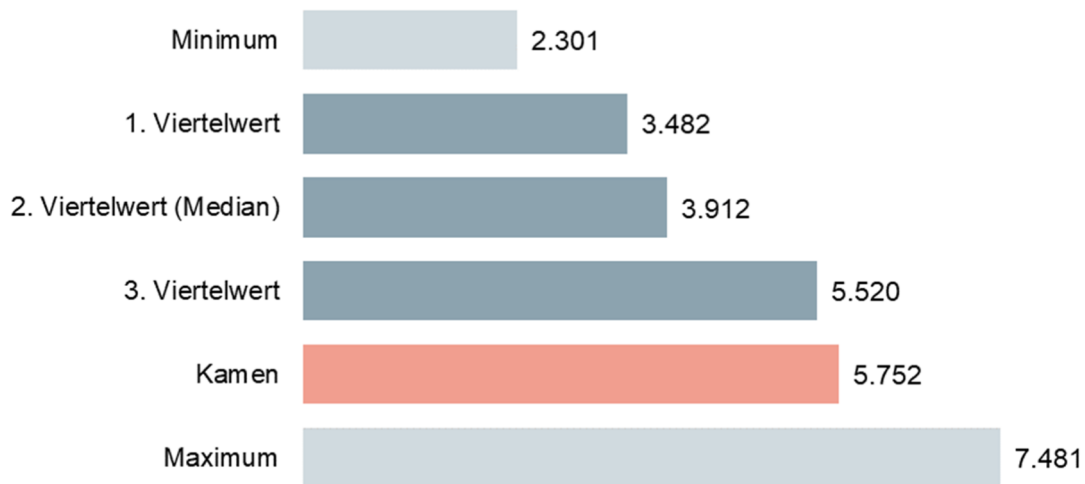
Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenausschlag. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, bezieht die gpaNRW die Schulden aus dem Gesamtabschluss („Gesamtschulden“) ein.

Gesamtschulden Stadt Kamen in Tausend Euro 2014 bis 2018



Die Gesamtschulden der **Stadt Kamen** sind von den Verbindlichkeiten geprägt. Diese umfassen 67 Prozent (173 Mio. Euro) der städtischen Schulden. Aber auch die Rückstellungen haben mit 81,9 Mio. Euro einen prägenden Einfluss auf die Schulden. Diese Rückstellungen sind überwiegend auf die Pensionsrückstellungen zurückzuführen (74,8 Mio. Euro). Vor allem aufgrund der gestiegenen Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung haben sich die Schulden seit 2014 um 17,8 Mio. Euro erhöht.

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen. 2018 sind die Gesamtschulden auf 5.923 Euro je Einwohner angestiegen. Ein interkommunaler Vergleich kann jedoch aufgrund der geringen Zahl an Vergleichsdaten für 2018 nicht dargestellt werden.

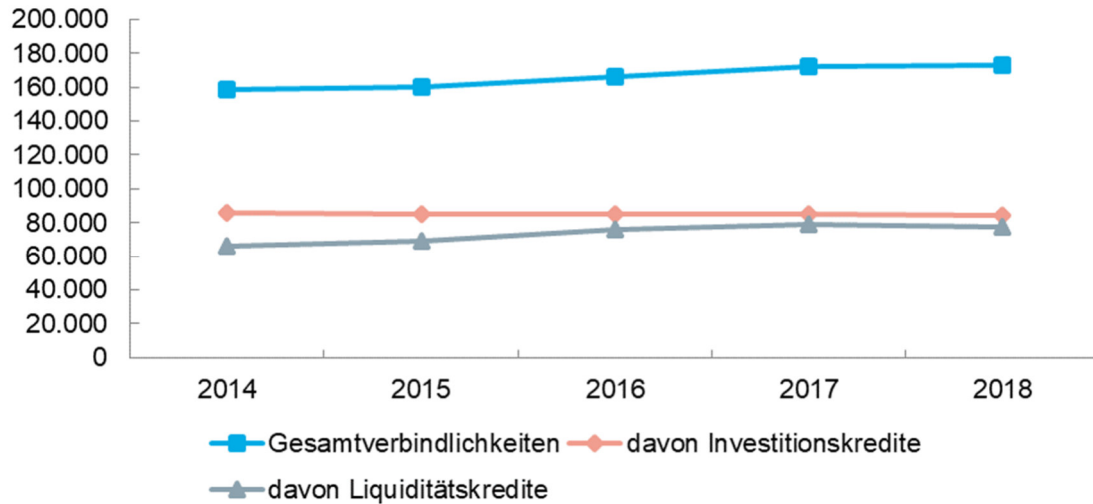
Schulden je Einwohner in Euro (Kernhaushalt)

Jahr	Kamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2018	5.056	1.264	2.510	3.340	4.378	7.335	41
2017	4.864	1.256	2.441	3.285	4.397	7.321	44

Obwohl die Schulden des Kernhaushalts deutlich unter denen des Gesamtabchlusses liegen, ordnen sie sich im interkommunalen Vergleich der Kernhaushalte schlechter ein. Im gesamten Betrachtungszeitraum seit 2014 sind die Schulden je Einwohner höher als bei Dreiviertel der anderen mittleren kreisangehörigen Städte im Vergleich.

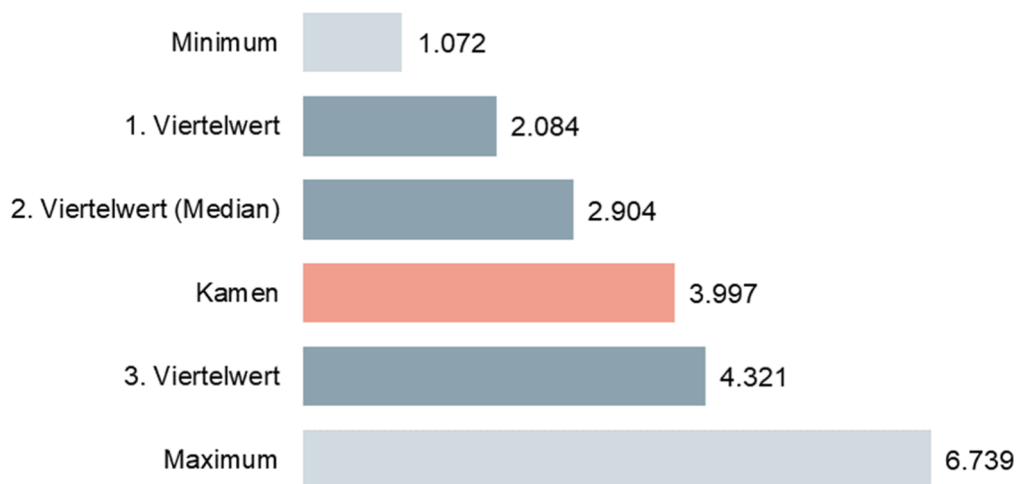
1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Stadt Kamen in Tausend Euro 2014 bis 2018



Der **Stadt Kamen** ist es gelungen, die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns aus Investitionskrediten seit 2014 um 1,6 Mio. Euro zu senken. Im gleichen Zeitraum sind jedoch die Liquiditätskredite um 18 Prozent (11,6 Mio. Euro) gestiegen. So konnte zwar bei der Investitionstätigkeit eine Nettoneuverschuldung vermieden werden. Die hohen jährlichen Fehlbeträge spiegeln sich jedoch in der Finanzrechnung wider und müssen mit zusätzlichen Liquiditätskrediten aufgefangen werden.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018



Der Wert der Stadt Kamen ergibt sich aus dem Gesamtabchluss 2018. Bei einigen Vergleichskommunen hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert.

In den interkommunalen Vergleich sind 30 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Beinahe die Hälfte der Gesamtverbindlichkeiten geht auf Investitionskredite zurück. Nur knapp dahinter rangieren mit 45 Prozent die Liquiditätskredite. Ein deutlich anderes Bild ergibt sich, wenn man allein die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts betrachtet. Bei der Stadt selbst umfassen die Investitionskredite gerade einmal 37 Prozent der städtischen Verbindlichkeiten. Die Liquiditätskredite bilden 54 Prozent der Verbindlichkeiten ab.

Verbindlichkeiten des Kernhaushalts in Euro 2018

Kennzahl	Kamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verbindlichkeiten je Einwohner	3.179	284	1.264	2.040	2.749	5.708	41
Liquiditätskredite je Einwohner	1.710	0,00	15,41	482	1.413	4.008	41

Die Stadt ordnet sich in diesem Vergleich deutlich näher am Maximum ein als auf der Vergleichsebene der Gesamtabstschlüsse. Dies deutet darauf hin, dass die Stadt im geringeren Umfang Verbindlichkeiten an ihre Beteiligungen ausgelagert hat als andere Städte im Vergleich. Da die Liquiditätskredite für die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts prägend sind, ordnen sich diese auch im interkommunalen Vergleich ähnlich ein. Anders als bei Investitionskrediten wird mit Liquiditätskrediten kein Mehrwert geschaffen. Diese Verbindlichkeiten dienen lediglich der Finanzierung der laufenden Aufgabenerfüllung. Im folgenden Kapitel betrachten wir daher insbesondere die zukünftige Entwicklung der Liquiditätskredite genauer.

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Stadt Kamen in Tausend Euro 2020 bis 2023

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	1.232	2.057	3.211	4.999
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-3.693	-4.943	-8.412	-3.200
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-2.460	-2.887	-5.202	1.800
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	2.460	2.887	5.202	-1.800

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	0	0	0	0

Trotz negativer Jahresergebnisse bis einschließlich 2021 plant die **Stadt Kamen** durchgehend mit einem positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Summiert ergibt sich ein Überschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit von 11,5 Mio. Euro. Dieser Überschuss dient der Tilgung von Krediten: Vorrangig der planmäßigen Tilgung von Investitionskrediten, nachrangig dem Abbau von Liquiditätskrediten. In den Jahren 2020 bis 2023 fallen ordentliche Tilgungen von 13,7 Mio. Euro an. Der Überschuss aus Verwaltungstätigkeit reicht somit nicht aus, um alle laufenden Aufgaben zu finanzieren. Die verbleibende Tilgungslücke von 2,2 Mio. Euro wird voraussichtlich zu einem weiteren Anstieg von Liquiditätskrediten führen. Erstmals 2023 plant die Stadt, die Liquiditätskredite abzubauen. Realisiert sich die Planung, betragen die sogenannten Kassenkredite 2023 knapp 76 Mio. Euro. Positiv könnte sich der Überschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit 2019 auswirken. Dieser hat zu einem Anstieg der liquiden Mittel um knapp sieben Mio. Euro geführt.

Neben der Finanzierung der laufenden Aufgabenerfüllung betrachtet die gpaNRW auch die Finanzierung der Investitionstätigkeit. Die Stadt Kamen hat umfassend Investitionen geplant (vgl. das nachfolgende Kapitel). Hieraus entsteht ein negativer Saldo aus Investitionstätigkeit bis 2023 von -24,6 Mio. Euro. Da der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit nicht einmal für die ordentlichen Tilgungen ausreicht, ist der Saldo aus Investitionstätigkeit vollständig über Investitionskredite zu finanzieren. Wird die Investitionstätigkeit wie geplant umgesetzt, steigen die Investitionskredite auf über 75 Mio. Euro.

Aktuell besteht bei den Gemeinschaftsstadtwerken GmbH Kamen, Bergkamen, Bönen (GSW) die Überlegung, die Bäderlandschaft umzustrukturieren. Die GSW, die als Gesellschaftszweck auch den Betrieb von Freizeiteinrichtungen haben, betreiben mehrere Bäder in den drei Orten. Für Kamen erwägt die GmbH, zwei bestehende Bäder zu schließen und an einem neuen Standort zusammenzuführen. Um die Eigenkapitalausstattung der Gesellschaft nicht durch einen umfangreichen Investitionsbedarf zu beeinträchtigen, plant die Stadt Kamen, einen Investitionszuschuss zu zahlen. Die städtische Belastung hieraus plant die Stadt mit Fördermitteln zu senken. Selbst mit einer erfolgreichen Fördermittelbeantragung verbliebe eine Belastung von derzeit geschätzten 18 Mio. Euro. Diese muss die Stadt mit zusätzlichen Krediten finanzieren. Die Verbindlichkeiten würden damit bis 2023 auf über 4.000 Euro je Einwohner steigen. Zusammen mit den gestiegenen ordentlichen Tilgungen und Zinsen könnte sich dies negativ auf den ab 2023 geplanten Abbau der Liquiditätskredite auswirken. Wie im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ ausgeführt, plant die Stadt eine Deckung durch steigende Gewinnausschüttungen durch die Stadtentwässerung Kamen. Steht die Deckung nicht dauerhaft zur Verfügung, steigen auch die Liquiditätskredite weiter an.

1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

Die **Stadt Kamen** investiert regelmäßig in ihr Anlagevermögen. Jedoch reichen die Investitionen nicht aus, um den Werteverzehr auszugleichen. 2014 bis 2018 wurden durchschnittlich nur 48 Prozent der Abschreibungen wieder investiert. Somit ist der Wert des Anlagevermögens seit 2014 um 17 Mio. Euro geschrumpft. Auf die Gebäude und Straßen entfallen Zweidrittel des Anlagevermögens. Daher schauen wir uns diese Positionen im Folgenden genauer an.

Anlagenabnutzungsgrade Stadt Kamen 2018

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16* von bis		GND in Jahren	RND in Jahren	AAG in Prozent
Verwaltungsgebäude	40	80	60	32	47
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	65	32	50
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60	35	41
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	40	80	70	29	59
Schulsporthallen	40	60	45	15	67
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	67	33	50
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	40	11	72

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

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

Die Stadt Kamen hat für ihre Vermögensgegenstände mittlere Gesamtnutzungsdauern festgelegt. Hierdurch hat sie höhere jährliche Abschreibungsaufwendungen als bei längeren Gesamtnutzungsdauern. Auch werden eher hohe Anlagenabnutzungsgrade erreicht. Gleichzeitig sinkt jedoch das Risiko vorzeitiger Abschreibungen aufgrund von überaltertem Vermögen.

Die gpaNRW nimmt lediglich eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen. Jedoch ist ein hoher Anlagenabnutzungsgrad ein Indiz, dass der Vermögensgegenstand ein Risiko beinhaltet. Die Anlagenabnutzungsgrade der Stadt Kamen sind insgesamt ausgewogen.

Bei vielen Vermögensgruppen wurde im Schnitt gerade erst die Hälfte der prognostizierten Gesamtnutzungsdauer erreicht. Trotz der insgesamt ausgewogenen Anlagenabnutzungsgrade steigt die geplante Investitionstätigkeit der Stadt Kamen. Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 hat die Stadt 7,5 Mio. Euro jährlich für Investitionen gezahlt. Im Planungszeitraum 2019 bis 2023 sind es hingegen 13,6 Mio. Euro pro Jahr. Auch wenn in der Vergangenheit die Haushaltsansätze nur zum Teil ausgeschöpft wurden¹², wird dies voraussichtlich zu weiter steigenden Investitionskrediten führen. Bereits heute hat die Stadt höhere Investitionskredite je Einwohner als Dreiviertel der anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen im Vergleich. Welche Bereiche zur geplanten Investitionstätigkeit beitragen, beleuchtet die gpaNRW im Folgenden genauer.

Der bilanzielle Wert der Schulgebäude umfasst über 13 Prozent der Bilanzsumme 2018. Neben diesem finanziellen Aspekt kommt den Schulen auch politisch eine große Bedeutung zu. Umso wichtiger ist es, Kenntnisse über den Zustand der Schulgebäude zu haben. Die Stadt muss jederzeit zu Erfüllung ihrer kommunalen Aufgaben in der Lage sein. Die Schulgebäude haben – gemessen am Anlagenabnutzungsgrad – durchschnittlich bereits mehr als die Hälfte der prognostizierten Gesamtnutzungsdauer erreicht. So hat auch die Käthe-Kollwitz-Schule nur noch eine Restnutzungsdauer von unter 13 Jahre. Dies ist jedoch differenziert zu betrachten: Die in diesem Gebäude untergebrachte Förderschule ist zum Ende des Schuljahres 2016/2017 geschlossen worden. Mittlerweile ist hier die Volkshochschule Kamen-Bönen untergebracht. Durch die umfassenden Umbaumaßnahmen hat die Stadt Kamen die Restnutzungsdauer 2019 auf 70 Jahre verlängert.

Die Stadt ist sich der Bedeutung dieser Vermögensgruppe bewusst und investiert daher in den nächsten Jahren verstärkt in die Schulinfrastruktur. Unter anderen wird die Schulsporthalle am Gymnasium energetisch saniert. Diese ist bereits vollständig abgeschrieben. Durch die Investition wird das Risiko vermieden, dass die Halle den Haushalt durch ungeplante Instandhaltungsmaßnahmen belastet. Und auch das Gymnasium selbst hat nur noch eine Restnutzungsdauer von unter 17 Jahren. Bis 2023 sollen in Gymnasium und Sporthalle daher 16,8 Mio. Euro investiert werden.

Die Straßen und Wirtschaftswege sind nicht nur der bilanziell bedeutsamste Posten in der Auflistung (Restbuchwert: 64 Mio. Euro). Auch der Anlagenabnutzungsgrad ist höher als bei den anderen Vermögensgruppen. Die Verkehrsflächen haben durchschnittlich fast Dreiviertel ihrer prognostizierten Gesamtnutzungsdauer erreicht. So zeigt sich auch ein Unterschied beim Blick auf die einzelnen Anlagen: Deutlich häufiger als bei den Gebäuden sind einzelne Anlagen bereits vollständig abgeschrieben. Dies spiegelt sich auch in der Investitionsquote wider. 2014 bis 2018 wurden im Schnitt lediglich 6,7 Prozent der Abschreibungen wieder investiert. So hat sich die Bilanzposition um 16 Mio. Euro reduziert. Auch in der Haushaltsplanung plant die Stadt nicht, den Werteverzehr durch Investitionsmaßnahmen auszugleichen. Somit wird sich die Vermögensposition weiter verringern und auch das Risiko ungeplanter Instandhaltungs- oder Instandsetzungsmaßnahmen steigen.

Ein Indiz für den tatsächlichen Zustand der Gebäude und Straßen sind die Instandhaltungsrückstellungen. Diese sind seit 2014 um 1,5 Mio. Euro angestiegen. Dies ist jedoch in Kamen vor allem auf eine Maßnahme im Haushaltssicherungskonzept zurückzuführen: Demnach sollen

¹² vgl. Kapitel Ermächtigungsübertragungen

Aufwendungen für bauliche Unterhaltungen eingespart werden (vgl. Kapitel Plan-Ergebnisse). Tatsächlich werden weniger Instandhaltungen durchgeführt. Dies führt jedoch zu keiner Einsparung. Aufgrund der ausgebliebenen Maßnahmen müssen hierfür Rückstellungen gebildet werden. Dies belastet den städtischen Haushalt ohne den Zustand der Anlagen zu verbessern.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Kamen 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 Kamen verfügt über aktuelle Informationen zur Steuerung ihres Haushalts. Unterjährig werden die Entscheidungsträger der Stadt regelmäßig über wichtige Ertrags- und Aufwandspositionen unterrichtet. Damit sind diese in der Lage, bei Planabweichungen rechtzeitig gegenzusteuern.

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

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

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

Die **Stadt Kamen** ist verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Über die Genehmigung der Fortschreibung des HSK durch den Kreis Unna bestehen unterjährige Berichtspflichten an die Aufsichtsbehörde. Die Stadt Kamen muss zu den Stichtagen 30. Juni und 31. Oktober zum Stand der Umsetzung des HSK berichten. Weitere in der Gemeindeordnung NRW festgelegten Fristen sind wie folgt:

- Bis einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres ist die Haushaltssatzung mit den Anlagen der Aufsichtsbehörde anzuzeigen,

- der festgestellte Jahresabschluss ist bis zum 31. März des auf das Haushaltsjahr folgende Jahr dem Rat zuzuleiten und
- bis zum 31. Dezember des gleichen Jahres in geprüfter Form vom Rat zu beschließen.

Die Frist zur Anzeige der Haushaltssatzung an die Aufsichtsbehörde wird oft um wenige Tage verfehlt. Jedoch wird die Pflicht zeitnah nachgeholt. Der Beschluss des Jahresabschlusses durch den Rat erfolgt fristgerecht. Ähnlich sieht es mit der Aufstellung der Gesamtabchlüsse aus: Der Stadt ist es im gesamten Betrachtungszeitraum gelungen, den Gesamtabchluss bis zum 30. September des Folgejahres aufzustellen. Damit ist sie zu einer der wenigen mittleren kreisangehörigen Städten, die ihren Gesamtabchluss fristgerecht aufstellt.

Unterjährig überwacht die Stadt die Haushaltsausführung mit einem Finanzcontrolling. Hiermit wird vor allem die Zielerreichung des HSK überwacht. Dem Stadtrat wird quartalsweise über die wichtigsten Ertrags- auf Aufwandspositionen berichtet. Zusätzlich erhält er Auskunft zum Stand der Liquiditätskredite. Der Bericht im Oktober fällt ausführlicher aus: Hier wird eine Prognose zum Jahresende vorgenommen. Auch erhält der Rat Informationen zum Stand der HSK-Maßnahmen. Die Verwaltung der Finanzberichte läuft zentral über die Finanzbuchhaltung.

Intern hat der Verwaltungsvorstand die Möglichkeit, sich tagesaktuelle Berichte zur Finanzwirtschaft zu erzeugen. Die Entscheidungsträger in der Verwaltung sind so in der Lage, unterjährig zu steuern. Sind die Ziele des HSK gefährdet, werden bei Bedarf Kompensationsmaßnahmen ergriffen.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Der Stadt Kamen gelingt es nicht, den steigenden Aufwand zur Aufgabenerfüllung durch die bereits umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Die Handlungsspielräume der Stadt werden erheblich durch kaum beeinflussbare Ertragspositionen und steigende Aufwendungen aus sozialen Pflichtaufgaben begrenzt.

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.

In der **Stadt Kamen** haben wir unter anderem folgende Sondereffekte identifiziert:

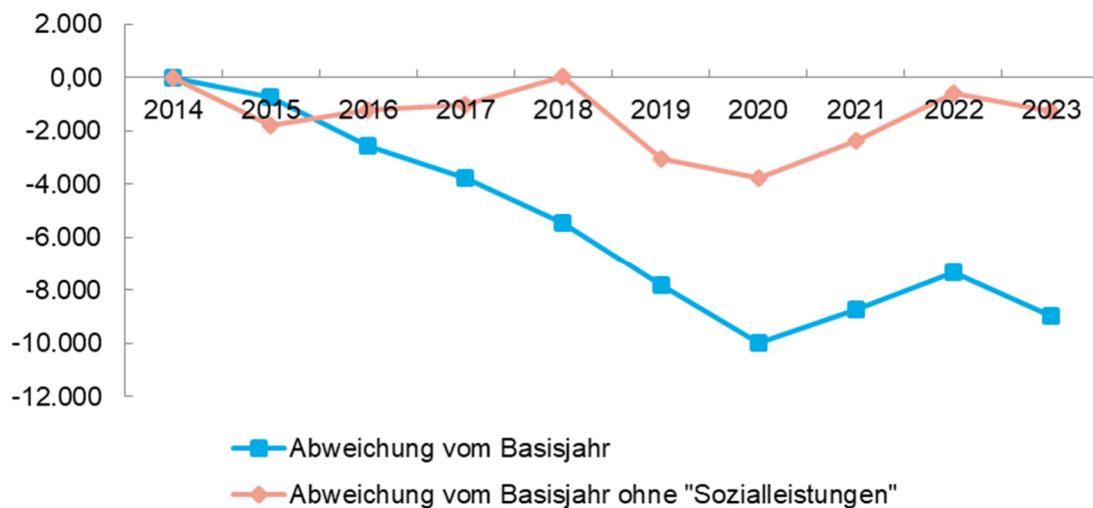
- Zuführung zu den Pensionsrückstellungen aufgrund einer Umstellung der Sterbetafel,

- Auflösung eines Währungs-Swaps sowie
- Erträge und Aufwendungen aus Wertkorrekturen.

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

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

Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Kamen in Tausend Euro 2014 bis 2023



Bis 2018 Ist-Ergebnisse, ab 2019 Planwerte

Die Grafik spiegelt die Veränderung der bereinigten Jahresergebnisse der Stadt Kamen seit 2014 wider. Das Basisjahr 2014 wird als Ausgangspunkt mit Null Euro dargestellt. Die weiteren bereinigten Jahresergebnisse sind als Differenz zum Basisjahr dargestellt.

Wir betrachten zunächst die bereinigten Jahresergebnisse mit Sozialleistungen (blauer Graph). Der Stadt Kamen gelingt es nicht, allgemeine Aufwandssteigerungen durch Konsolidierung auszugleichen. Aufwandssteigerungen ergeben sich aus der allgemeinen Preissteigerung, Besoldungs- und Tarifierhöhungen oder nicht vollständig gegenfinanzierten Transferaufwendungen.

Das Haushaltssicherungskonzept beinhaltet verschiedene Konsolidierungsmaßnahmen. Zu deutlichen Einsparungen führen zum Beispiel

- das Vermarkten von ehemaligen Spielplätzen und weiteren Liegenschaften zur Wohnbebauung,
- Reduzierung der Gebäudeflächen u.a. im Schulbereich,

- Einsparung von Stellen sowie verzögerter Nachbesetzung und
- erhöhte Gewinnausschüttungen der städtischen Gesellschaften.

Daneben wird das HSK auch durch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gestützt. Die konjunkturabhängigen Steuererträge und die Schlüsselzuweisungen steigen in den letzten Jahren weiter an, auch wenn sich diese nicht in der abgebildeten Grafik niederschlagen. Aber auch die stark gesunkenen Zinssätze entlasten den Haushalt jedes Jahr deutlich.

Dennoch reichen die Maßnahmen nicht aus, um die steigenden Aufwendungen auszugleichen. So sind die Personal- und Versorgungsaufwendungen von 2014 bis 2018 um 6,7 Mio. Euro angestiegen – trotz der HSK-Maßnahme zur Einsparung. Auch die Belastung aus den Pflichtaufgaben sind weiter gestiegen. Daher betrachten wir im Folgenden die bereinigten Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ (roter Graph).

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ ist die Abweichung 2018 zum Basisjahr rund 5,5 Mio. Euro günstiger. Die herausgerechneten Positionen haben daran folgenden Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: 1,3 Mio. Euro
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 4,2 Mio. Euro

Der Produktbereich 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe umfasst sowohl die Hilfen zur Erziehung als auch die Kindertagesstätten. 2014 muss die Stadt im Saldo 16,1 Mio. Euro hierfür aufbringen. 2018 ist die Belastung bereits auf 20,3 Mio. Euro gestiegen. Ohne die gestiegenen Aufwendungen vor allem in diesem Bereich liegt das Ergebnis 2018 auf Niveau des Basisjahres. Die Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Kamen reichen also für die Aufwendungen mit Ausnahme der sozialen Pflichtaufgaben aus.

In der mittelfristigen Finanzplanung bis 2023 entwickeln sich die beiden Graphen ähnlich. Ab 2021 zeigt sich eine positive Entwicklung: Wie auch in der mittelfristigen Haushaltsplanung steigen die Ergebnisse an. Die positive Entwicklung in der Haushaltsplanung geht somit nicht nur auf weiter steigenden Steuererträge und Schlüsselzuweisungen zurück. Auch die geplante Vermarktung von Baugrundstücken wirkt sich insbesondere 2022 positiv aus. Dennoch werden auch in der mittelfristigen Finanzplanung die Handlungsspielräume von Pflichtaufgaben bestimmt: So steigt der Saldo aus der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe bis 2023 um weitere 4,5 Mio. Euro an. Der Saldo aus dem Produktbereich Soziale Leistungen sinkt hingegen bis 2023 um 2,4 Mio. Euro. Diese positive Entwicklung ist auch auf die zu hoch geplanten Erträge aus der Integrationspauschale zurückzuführen (vgl. Kapitel „Plan-Ergebnisse“).

Unvorhersehbare Situationen wie die Corona-Pandemie können dazu führen, dass sich die geplanten konjunkturabhängigen Ertragspositionen vermindern. Dadurch ist auch der Haushaltsausgleich gefährdet. Gegebenenfalls sind daher zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen zu beschließen. Zeigt sich für eine Aufwandskonsolidierung kein ausreichendes Potenzial, sind auch zusätzliche Ertragspositionen zu diskutieren. Vorrangig zu Steuern sind hierbei Entgelte und Beiträge zu betrachten¹³.

¹³ vgl. Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung, § 77 Abs. 2 GO NRW

→ Empfehlung

Um die städtische Handlungsfähigkeit auszuweiten und unabhängiger von konjunkturell abhängigen Ertragspositionen zu werden, sollte die Stadt zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen erarbeiten. Hierfür sollten sowohl die Aufwands- als auch die Ertragsseite in einer strukturierten Aufgabenkritik betrachtet werden.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Um die Ziele des HSK zu erreichen, hat die **Stadt Kamen** die Hebesätze der Grundsteuern zum Haushaltsjahr 2018 auf das jetzige Niveau angehoben. Ein positiver Effekt dieser Konsolidierungsmaßnahme lässt sich nur bei den bereinigten Jahresergebnissen ohne „Sozialleistungen“ nachweisen. Die Sozialleistungen sind 2018 deutlich angestiegen und haben die erfolgreiche Konsolidierung (rund 1,5 Mio. Euro) so egalisiert.

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

Hebesätze im Vergleich 2019 (Angabe in von Hundert)

	Stadt Kamen	Kreis Unna*	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse**	fiktive Hebesätze GFG
Grundsteuer A	440	482	322	297	223
Grundsteuer B	690	764	630	548	443
Gewerbesteuer	470	477	471	414	418

* gewogener Mittelwert

** Kreisangehörige Gemeinden mit 25.000 bis unter 60.000 Einwohnern

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

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

→ Feststellung

Die Stadt Kamen plant ihre Auszahlungen in ausreichender Höhe. Ermächtigungen werden nur im geringen Umfang ins nächste Haushaltsjahr übertragen. Der große Spielraum, den die getroffenen Regelungen zu Ermächtigungsübertragungen bieten, wird somit nicht genutzt. Dies fördert die Transparenz der Haushaltsplanung. Gleichzeitig werden regelmäßig deutlich höhere Auszahlungen für investive Maßnahmen veranschlagt als tatsächlich umgesetzt werden.

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.

Mit Beschluss vom 27. März 2014 hat der Rat der **Stadt Kamen** die Grundsätze für die Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr beschlossen. Demnach sollen die Regelungen aus der alten Fassung des § 22 GemHVO NRW (vor dem 1. NKFWG NRW) bestehen bleiben. Diese sieht lediglich eine zeitliche Begrenzung der Übertragbarkeit von Ermächtigungen vor¹⁴. Inwieweit die Stadt diesen weitreichenden Handlungsrahmen nutzt, führt die gpaNRW im Folgenden aus.

Ordentliche Aufwendungen Stadt Kamen 2014 bis 2018

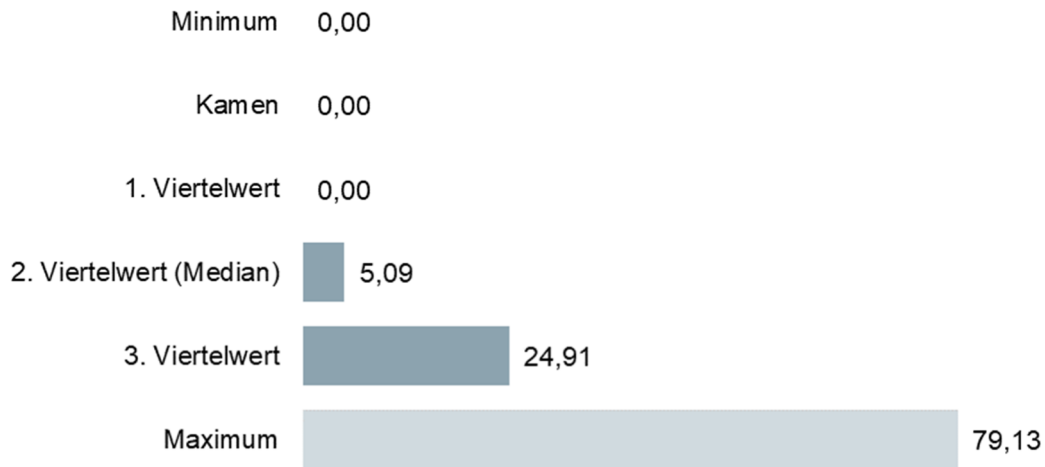
Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	106.186	110.468	114.390	121.605	125.625
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	35	0	0	0	0
Ansatzserhöhungsgrad in Prozent	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	106.221	110.468	114.390	121.605	125.625
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	107.057	115.437	121.508	124.075	128.222
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	100,79	104,50	106,22	102,03	102,07

Die Stadt Kamen hat seit 2014 mehr Aufwendungen geleistet, als sie in den jeweiligen Haushaltsplänen veranschlagt hatte. Die Mehraufwendungen sind jedoch über die Deckungsfähigkeit von Mehrerträgen (vgl. § 21 KomHVO) gedeckt.

Die Regelungen zur Übertragung von Ermächtigungen sehen keine Prüfung vor, ob eine Ermächtigungsübertragung von ordentlichen Aufwendungen notwendig ist. Die Stadt überträgt dennoch im Regelfall keine konsumtiven Ermächtigungen ins Folgejahr. Die benötigten Mittel werden jedes Jahr neu veranschlagt. Die Stadt erfüllt somit die in der Haushaltsplanung vorgesehen Anforderungen an Transparenz und Haushaltsklarheit.

¹⁴ vgl. § 22 Abs. 1 u. 2 GemHVO NRW a.F. (gültig bis 28.09.2012)

Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 40 Werte eingeflossen. Wie die Stadt Kamen übertragen über 25 Prozent der mittleren kreisangehörigen Städte keine Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen ins Folgejahr.

Die Regelungen für die Übertragung von investiven Auszahlungen ins Folgejahr sehen ebenfalls keine Prüfung der Notwendigkeit vor. Somit hat die Stadt Kamen hier weitreichende Übertragungsmöglichkeiten.

Investive Auszahlungen Stadt Kamen 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	12.416	8.731	13.046	14.792	19.385
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	1.085	2.262	1.992	3.062	3.205
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	8,74	25,91	15,27	20,70	16,53
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	13.501	10.993	15.037	17.854	22.590
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	8,03	20,58	13,24	17,15	14,19
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	8.350	6.455	4.139	6.930	11.618
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	61,84	58,72	27,52	38,81	51,43

Die Stadt Kamen hat 2014 bis 2018 die investiven Auszahlungsermächtigungen in ausreichender Höhe geplant. In keinem der betrachteten Jahre sind die Ermächtigungsübertragungen zur Deckung der investiven Auszahlungen notwendig. Im Schnitt wurde sogar nur knapp 48 Prozent der Ermächtigungen ausgeschöpft. Dies ist neben der hohen Auslastung im Baugewerbe auch auf die fehlenden Kapazitäten in der Verwaltung zurückzuführen: Durch die gestiegene Bautä-

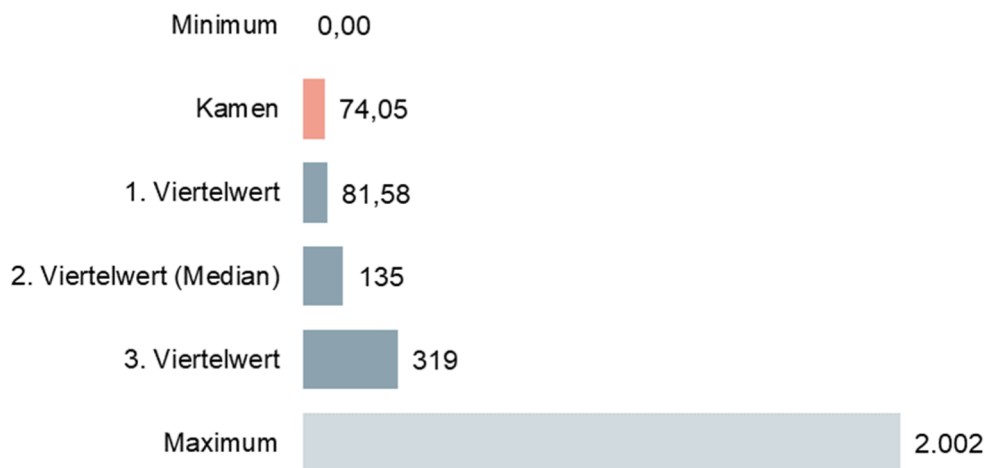
tigkeit (unter anderem durch das „Gute Schule 2020“-Paket) können nicht alle Vorhaben im geplanten Zeitraum umgesetzt werden. Grundsätzlich dürfen nach § 13 Abs. 2 KomHVO NRW Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus der Planung muss auch ein Bauzeitplan hervorgehen. Die Veranschlagung im Finanzplan soll den Bauzeitplan widerspiegeln.

→ Empfehlung

Die Stadt Kamen sollte die Planung der Investitionsauszahlungen anhand der Vorgaben des § 13 KomHVO überprüfen. Die Bauzeitpläne sollten noch strenger auf ihre Umsetzbarkeit geprüft werden. Zur Flexibilisierung von jahresübergreifenden Investitionen könnte stattdessen vermehrt mit Verpflichtungsermächtigungen gearbeitet werden.

Im Gegensatz zu konsumtiven Auszahlungen überträgt die Stadt regelmäßig Auszahlung für Investitionen. Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 hat sie 2,3 Mio. Euro Investitionsauszahlungen ins Folgejahr übertragen. Die Ermächtigungsübertragungen sind hierbei seit 2014 um 2,1 Mio. Euro angewachsen.

Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 41 Werte eingeflossen. Obwohl die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen angestiegen sind, erhöht die Stadt ihre Ansätze im geringeren Umfang als die meisten anderen mittleren kreisangehörigen Städte im Vergleich.

Die Stadt Kamen nimmt nur im geringen Umfang die Ermächtigungsübertragung von Investitionskrediten nach § 86 GO NRW in Anspruch. Da auch die Ansätze der Investitionsauszahlungen nicht ausgereizt werden, ist es bisher nicht zu Problemen bei der Finanzierung von Maßnahmen gekommen: Durch die zahlreichen angestoßenen Maßnahmen können diese erst nacheinander abgearbeitet werden.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Die Stadt Kamen gelingt es durch ihr Vorgehen bei der Fördermittelakquise regelmäßig, die Haushaltsbelastung zu verringern. Schriftliche Vorgaben und standardisierte Prozesse könnten den Ablauf weiter verbessern.

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

Die **Stadt Kamen** verringert regelmäßig durch Fördermittelakquise die Belastung für den städtischen Haushalt. Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 hat die Stadt eine investive Fördermittelquote von 60 Prozent erreicht. 60 Prozent der Investitionsauszahlungen werden somit durch Zuwendungen für Investitionen gedeckt. Die aus diesen Zuwendungen gebildeten Sonderposten reduzieren zusätzlich in den Folgejahren die Belastung aus Abschreibungen. Wie die Stadt die Entlastung durch Fördermittel beantragt und verwaltet, untersucht die gpaNRW im Folgenden genauer.

Bisher wurden keine schriftlichen Regelungen zur Fördermittelakquise getroffen. Es gibt in Kamen keine zentral verantwortliche Stelle für die Fördermittelanträge. Stattdessen wird dies dezentral und je nach Förderbereich verwaltet. Meist gibt es jedoch in den Fachämtern eine Person, die sich hauptsächlich um die Bearbeitung der Anträge kümmert. Lediglich die Mittel aus dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz und dem „Gute Schule 2020“-Programm werden zentral verwaltet.

→ Empfehlung

Die Stadt Kamen sollte strategische Vorgaben für die Fördermittelakquise schriftlich fixieren. Auf diese Weise wird ein einheitliches Vorgehen und damit hilfreiche Standards in der dezentralen Organisation gewährleistet.

Die Mitarbeiter, die in den Fachämtern die Fördermittel beantragen, informieren sich regelmäßig über die bestehenden Fördermöglichkeiten. Unter anderem über den Newsletter von Fördermittelgebern oder auch durch Gespräche bei der Bezirksregierung. Es gibt jedoch keine Regelung, die eine Fördermittelprüfung standardisiert im Vergabeprozess regelt. Dies birgt die Gefahr, dass Fördermöglichkeiten nicht ausgenutzt oder Anträge zu spät gestellt werden. Seit 2019 ist

die Stadt Kamen Mitglied in einem Netzwerk zur Fördermittelakquise. Der Austausch in dem Netzwerk könnte sich zukünftig positiv auf die Fördermittelakquise auswirken.

Trotz der nicht in einer Dienstanweisung festgelegten Abläufe hatte die Stadt bisher kaum Probleme mit nicht bewilligten Anträgen oder Fördermittelerückforderungen. Werden Anträge abgelehnt, ist dies bislang auf das Erreichen des Förderkontingents zurückzuführen und nicht auf eine fehlerhafte Antragsstellung.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ Feststellung

Dem Verwaltungsvorstand und dem Stadtrat wird regelmäßig zum Stand der Fördermaßnahmen berichtet. Für den Bereich des Gebäudemanagements wird das Fördermittelcontrolling zukünftig weiter verbessert.

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.

Durch Eintragung der Förderbedingungen in der Projektakte vermeidet die **Stadt Kamen** die Rückforderung von Fördermitteln. In den vergangenen zehn Jahren gab es nur einen Fall, in dem die Stadt Fördermittel zurückzahlen musste. Hier waren bei einer Städtebaumaßnahme ungeplante Mehraufwendungen durch eine Baugrundbelastung über den Fördertopf abgerechnet worden. Dies hat sich im Nachhinein als fehlerhaft herausgestellt. Sind die Fördermittel beantragt, werden sie über die Fachbereiche gesteuert. Große Projekte werden über ein zentrales Controlling gesteuert. Zusätzlich können ab 2020 in dem Programm für das Gebäudemanagement auch Förderbedingungen hinterlegt werden. So ist gesichert, dass bei einem geplanten Verkauf oder einer Umnutzung Zweckbindungsfristen und andere Auflagen nicht übersehen werden können. Die Ablage im zentralen Programm statt in einer Förderakte ist weniger personenabhängig und weniger fehleranfällig.

→ Empfehlung

Die Förderprojekte sollten für alle Bereiche, konsumtiv wie investiv, in einer zentralen Datei gepflegt werden. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

Dem Verwaltungsvorstand und dem Stadtrat wird über den Verlauf von Fördermaßnahmen berichtet. Die Berichte starten mit den Entwürfen der Planungsphase und berichten im Projektverlauf über das Volumen und mögliche Fristen. Diese Berichte erfolgen anlassbezogen, zum Beispiel bei großen Meilensteinen von Förderprojekten.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung	Seite
Haushaltsstatus		
F1	Die Stadt Kamen ist verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Somit unterliegt die Stadt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie ist in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt.	41
Ist-Ergebnisse		
F2	Der Stadt Kamen gelingt es bisher nicht, einen ausgeglichenen Haushalt darzustellen. Die Jahresergebnisse haben sich zwar in den letzten Jahren sukzessive verbessert. Dennoch ist der Haushalt weiterhin auch strukturell nicht ausgeglichen.	42
Plan-Ergebnisse		
F3	Die Stadt Kamen plant bis 2023 mit steigenden Jahresergebnissen. Sie erfüllt die Vorgaben des Haushaltssicherungskonzepts, ab 2022 einen Haushaltsausgleich darzustellen. Die Haushaltsplanung enthält sowohl Risiken als auch Chancen für die Haushaltsausführung. Vor allem in den geplanten Erträgen liegt ein Risiko für den vorgesehenen Haushaltsausgleich.	46
Eigenkapital		
F4	Das Eigenkapital der Stadt Kamen hat sich durch hohe Fehlbeträge deutlich gegenüber der Eröffnungsbilanz verringert. Der Eigenkapitalverzehr wird sich voraussichtlich bis 2021 fortsetzen. Gelingt es der Stadt nicht, ab 2022 den Haushalt auszugleichen, droht mittelfristig die Überschuldung.	51
Schulden und Vermögen		
F5	Die Schulden schränken den Handlungsspielraum der Stadt Kamen ein. Der Reinvestitionsbedarf vor allem beim Straßenvermögen führt mittelfristig zu einem erneuten Anstieg der Investitionskredite. Aber auch die Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung steigen in der mittelfristigen Finanzplanung weiter an.	53

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Stadt Kamen verfügt über aktuelle Informationen zur Steuerung ihres Haushalts. Unterjährig werden die Entscheidungsträger der Stadt regelmäßig über wichtige Ertrags- und Aufwandspositionen unterrichtet. Damit sind diese in der Lage, bei Planabweichungen rechtzeitig gegenzusteuern.	60			
F2	Der Stadt Kamen gelingt es nicht, den steigenden Aufwand zur Aufgabenerfüllung durch die bereits umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Die Handlungsspielräume der Stadt werden erheblich durch kaum beeinflussbare Ertragspositionen und steigende Aufwendungen aus sozialen Pflichtaufgaben begrenzt.	61	E2	Um die städtische Handlungsfähigkeit auszuweiten und unabhängiger von konjunkturell abhängigen Ertragspositionen zu werden, sollte die Stadt zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen erarbeiten. Hierfür sollten sowohl die Aufwands- als auch die Ertragsseite in einer strukturierten Aufgabenkritik betrachtet werden.	64
F3	Die Stadt Kamen plant ihre Auszahlungen in ausreichender Höhe. Ermächtigungen werden nur im geringen Umfang ins nächste Haushaltsjahr übertragen. Der große Spielraum, den die getroffenen Regelungen zu Ermächtigungsübertragungen bieten, wird somit nicht genutzt. Dies fördert die Transparenz der Haushaltsplanung. Gleichzeitig werden regelmäßig deutlich höhere Auszahlungen für investive Maßnahmen veranschlagt als tatsächlich umgesetzt werden.	64	E3	Die Stadt Kamen sollte die Planung der Investitionsauszahlungen anhand der Vorgaben des § 13 KomHVO überprüfen. Die Bauzeitpläne sollten noch strenger auf ihre Umsetzbarkeit geprüft werden. Zur Flexibilisierung von jahresübergreifenden Investitionen könnte stattdessen vermehrt mit Verpflichtungsermächtigungen gearbeitet werden.	67
F4	Die Stadt Kamen gelingt es durch ihr Vorgehen bei der Fördermittelakquise regelmäßig, die Haushaltsbelastung zu verringern. Schriftliche Vorgaben und standardisierte Prozesse könnten den Ablauf weiter verbessern.	68	E4	Die Stadt Kamen sollte strategische Vorgaben für die Fördermittelakquise schriftlich fixieren. Auf diese Weise wird ein einheitliches Vorgehen und damit hilfreiche Standards in der dezentralen Organisation gewährleistet.	68
F5	Dem Verwaltungsvorstand und dem Stadtrat wird regelmäßig zum Stand der Fördermaßnahmen berichtet. Für den Bereich des Gebäudemanagements wird das Fördermittelcontrolling zukünftig weiter verbessert.	69	E5	Die Förderprojekte sollten für alle Bereiche, konsumtiv wie investiv, in einer zentralen Datei gepflegt werden. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	69

Tabelle 3: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018

Kennzahlen	Kamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	96,03	91,93	98,62	101	103	114	41
Eigenkapitalquote 1	10,61	-29,11	10,04	22,94	38,15	65,26	41
Eigenkapitalquote 2	34,70	-11,32	36,87	53,68	69,24	80,11	41
Fehlbetragsquote	9,73	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	31,50	0,04	27,51	33,26	39,18	59,83	41
Abschreibungsintensität	8,76	3,29	5,89	6,87	8,27	14,23	41
Drittfinanzierungsquote	48,59	35,67	48,22	53,71	61,71	82,82	40
Investitionsquote	93,49	36,15	76,53	101	146	305	41
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	81,36	32,50	73,21	88,15	94,13	120	40
Liquidität 2. Grades	35,20	9,38	28,39	53,58	123	610	40
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	45,71	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	7,42	1,26	4,77	8,52	14,38	24,72	40
Zinslastquote	1,63	0,06	0,75	1,35	1,69	2,78	41
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	39,56	28,35	51,03	56,72	61,44	73,79	40
Zuwendungsquote	35,27	5,87	13,66	16,95	24,03	38,68	41
Personalintensität	21,39	8,22	18,79	21,49	22,53	26,72	41
Sach- und Dienstleistungsintensität	16,26	7,16	13,51	16,26	18,06	26,28	41

Kennzahlen	Kamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	45,30	39,37	43,08	46,57	48,68	74,37	41

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 Kamen in Tausend Euro 2014 bis 2018

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-9.855	-6.981	-8.979	-7.220	-3.956	./.
Gewerbesteuern (4013)	12.407	16.935	14.240	15.156	16.242	14.996
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (4021)	16.078	16.691	17.233	18.229	19.083	17.463
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	1.626	1.840	1.896	2.361	2.827	2.110
Ausgleichsleistungen (405)	1.633	1.675	1.706	1.792	1.807	1.723
Schlüsselzuweisungen (4111)	21.877	23.084	24.346	25.320	29.072	24.740
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag (4181)	63	0	0	0	29	18
Summe der Erträge	53.685	60.225	59.421	62.858	69.060	61.050
Steuerbeteiligungen (534)	1.750	2.620	2.182	2.229	2.562	2.269
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	26.178	27.429	28.208	28.512	27.932	27.652

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnitts- werte
Summe der Aufwendungen	27.928	30.049	30.389	30.741	30.495	29.921
Saldo	25.757	30.176	29.032	32.116	38.565	31.129

Tabelle 5: Eigenkapital Stadt Kamen in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	64.015	56.882	47.926	40.654	36.837
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	64.015	56.882	47.926	40.654	36.837
Sonderposten für Zuwendungen	79.519	78.064	76.960	73.853	73.896
Sonderposten für Beiträge	12.478	11.762	11.119	10.361	9.760
Eigenkapital 2	156.012	146.707	136.006	124.868	120.493
Bilanzsumme	362.046	358.819	348.911	344.456	347.275

Tabelle 6: Schulden Stadt Kamen in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	52.280	52.798	52.510	51.536	50.904
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	66.000	69.000	74.000	76.212	74.000
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.062	1.243	1.309	1.308	1.518

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	602	786	1.057	885	839
Sonstige Verbindlichkeiten	1.904	1.859	1.304	1.521	3.731
Erhaltene Anzahlungen	1.937	1.487	886	3.965	6.560
Verbindlichkeiten	123.785	127.174	131.068	135.426	137.551
Rückstellungen	75.367	77.955	73.868	75.864	80.150
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	302	277	960	1.151	1.076
Schulden	199.455	205.405	205.895	212.442	218.777

Tabelle 7: Gesamtschulden Stadt Kamen in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten	158.770	159.949	165.965	172.192	172.956
Rückstellungen	79.465	82.157	75.642	77.654	81.932
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	302	374	1.057	1.373	1.426
Gesamtschulden	238.537	242.480	242.664	251.218	256.314

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Stadt Kamen in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	86.145	85.448	85.317	84.914	84.550
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	66.000	69.000	75.911	79.212	77.558
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	2.240	1.429	1.578	1.815	2.352
Sonstige Verbindlichkeiten	2.426	2.560	2.249	2.262	1.911
Erhaltene Anzahlungen	1.960	1.511	910	3.988	6.584
Gesamtverbindlichkeiten	158.770	159.949	165.965	172.192	172.956

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Kamen in Tausend Euro 2014 bis 2023

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis	-9.855	-6.981	-8.979	-7.220	-3.956	-5.554	-5.672	-2.981	366	635
Gewerbesteuer	12.407	16.935	14.240	15.156	16.242	15.000	16.000	15.500	15.500	15.500
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	16.078	16.691	17.233	18.229	19.083	20.028	20.506	21.285	22.435	23.646
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.626	1.840	1.896	2.361	2.827	2.764	2.839	2.902	2.963	3.025
Ausgleichsleistungen	1.633	1.675	1.706	1.792	1.807	1.880	1.924	2.003	2.059	2.127
Schlüsselzuweisungen vom Land	21.877	23.084	24.346	25.320	29.072	27.814	28.044	29.980	31.029	32.301
Allgemeine Umlagen vom Land	63	0	0	0	29	0	0	0	0	0
Summe der Erträge	53.685	60.225	59.421	62.858	69.060	67.485	69.314	71.669	73.985	76.599
Gewerbesteuerumlage	832	1.212	1.106	1.139	1.198	1.117	1.154	1.154	1.154	1.154
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	918	1.407	1.075	1.090	1.365	1.069	0	0	0	0
Allgemeine Kreisumlage	26.178	27.429	28.208	28.512	27.932	27.447	28.214	29.166	29.520	30.243
Summe der Aufwendungen	27.928	30.049	30.389	30.741	30.495	29.633	29.369	30.320	30.674	31.397

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Saldo der Bereinigungen	25.757	30.176	29.032	32.116	38.565	37.852	39.945	41.349	43.311	45.201
Saldo der Sondereffekte	0	-808	176	27	-1.450	0	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-35.612	-36.349	-38.187	-39.363	-41.071	-43.406	-45.617	-44.330	-42.945	-44.567
Abweichung vom Basisjahr	0	-737	-2.575	-3.751	-5.459	-7.794	-10.005	-8.718	-7.333	-8.955

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

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis	-35.612	-36.349	-38.187	-39.363	-41.071	-43.406	-45.617	-44.330	-42.945	-44.567
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-1.858	-1.107	-1.819	-2.686	-3.153	-1.300	-808	-737	-711	-761
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-16.058	-15.767	-17.446	-17.973	-20.277	-21.365	-23.332	-23.552	-23.958	-24.850
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-17.696	-19.475	-18.921	-18.704	-17.641	-20.741	-21.477	-20.042	-18.276	-18.957
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-1.779	-1.225	-1.008	55	-3.045	-3.781	-2.346	-580	-1.261

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Kamen 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.

Die **Stadt Kamen** verfügt über eine ausgeprägte Beteiligungsstruktur. Sie kann auf vier Beteiligungen beherrschenden und auf vier weitere Beteiligungen maßgeblichen Einfluss ausüben. Darüber hinaus ist die Stadt an 30 weiteren Unternehmen mit einer Beteiligungsquote von unter 20 Prozent beteiligt. Diese befinden sich zumeist auf zweiter oder dritter Beteiligungsebene. Die Komplexität des Beteiligungsportfolios ist damit als hoch einzustufen. Diese Einschätzung zeigt sich auch in der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt. Diese Beteiligungen führen bedeutendes Anlagevermögen sowie wesentliche Verbindlichkeiten und erwirtschaften hohe Erträge.

Auch die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind hoch. Die Stadt Kamen erwirtschaftet im Jahr 2018 Erträge aus Beteiligungen von 9,9 Mio. Euro. Demgegenüber stehen Aufwendungen aus Beteiligungen von 8,2 Mio. Euro. Aus den Leistungsbeziehungen mit den städtischen Beteiligungen ergibt sich in den Jahren 2016 bis 2018 eine durchschnittliche Haushaltsentlastung von 0,6 Mio. Euro.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt die Stadt Kamen weitestgehend. In folgenden Bereichen bestehen noch Handlungsmöglichkeiten:

Aufgrund der hohen Anforderungen an das Beteiligungsmanagement sollte die Stadt Kamen dem Rat für ihre bedeutenden Beteiligungen standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen.

Daneben bietet die Stadt Kamen aktuell keine Schulungen für die Gremienvertreter an. Die Stadt Kamen sollte zumindest nach jeder Kommunalwahl eine Schulung zu den Rechten und Pflichten anbieten. Weiterhin sollte das Beteiligungsmanagement zu den Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen standardisiert eine Unterstützung für die Gremienvertreter in Form einer Stellungnahme anbieten. Bislang werden diese lediglich bedarfsweise und bei erkannter Notwendigkeit des Beteiligungsmanagements erstellt.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

Dazu analysiert die gpaNRW zunächst das Beteiligungsportfolio der Kommune sowie die finanziellen Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt. Ausgehend von dem daraus abgeleiteten Steuerungserfordernis untersucht die gpaNRW mithilfe einer standardisierten Checkliste, wie die Kommune das Beteiligungsmanagement organisiert hat. Neben der organisatorischen Ausgestaltung liegt der Fokus der Prüfung darauf, ob bzw. in welchem Umfang die Kommune die Aufgaben der Datenerhebung und -vorhaltung, 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. Sofern sich wesentliche Änderungen nach 2018 ergeben haben, wurden diese ebenfalls berücksichtigt.

2.3 Beteiligungsportfolio

→ Feststellung

Aufgrund der vorliegenden komplexen 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 der Stadt Kamen.

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

Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt 38 Beteiligungen auf drei Beteiligungsebenen. Auf eine mittlere Anzahl von acht Beteiligungen übt die Stadt einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Die Komplexität des Beteiligungsportfolios ist damit hoch. Diese Einschätzung zeigt sich auch in der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt. Die Unternehmen führen bedeutendes Anlagevermögen sowie wesentliche Verbindlichkeiten und erwirtschaften hohe Erträge.

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 Kamen** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 an 38 Unternehmungen beteiligt. Diese verteilen sich auf drei Beteiligungsebenen, wobei zwölf Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Ebene, 23 Beteiligungen auf der zweiten Ebene und drei Beteiligungen auf der dritten Ebene gehalten werden. Beteiligungen der Trianel-Gesellschaften, die auf der vierten Beteiligungsebene liegen, bleiben bei der Prüfung unberücksichtigt. Bei der Kontrolle und Steuerung der Beteiligungen sind die Entwicklungen der mittelbaren Beteiligungen somit bis in die dritte Beteiligungsebene zu berücksichtigen, auch wenn keine direkte Einflussnahme auf diese Beteiligungen möglich ist. Die Beteiligungen werden in fünf verschiedenen Rechtsformen geführt. Dabei ist die GmbH mit 26 Beteiligungen die am häufigsten anzutreffende Rechtsform.

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

Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018

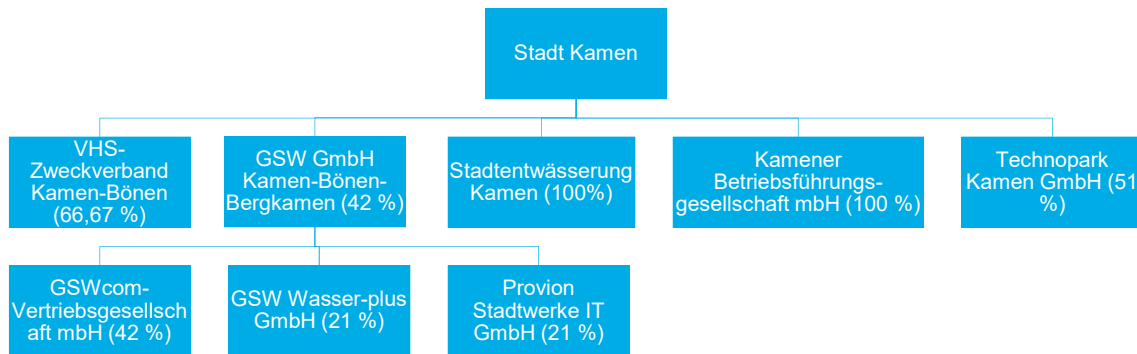


Grundsätzlich sollte die Stadt bei der Beteiligungssteuerung alle Beteiligungen in den Blick nehmen. Bei einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent kann die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben. Dadurch hat sie bei diesen Beteiligungen höhere Einflussmöglichkeiten, um die städtischen Interessen zu vertreten. Ebenso sind diese Beteiligungen regelmäßig ausschlaggebend im Hinblick auf die wirtschaftliche Bedeutung für die Stadt. Daher betrachten wir nachfolgend die Beteiligungen, an denen die Stadt mit mindestens 20,0 Prozent beteiligt ist. Mit insgesamt acht Beteiligungen handelt es sich dabei um eine mittlere Anzahl an Unternehmen.

Aufgrund der bei Banken deutlich abweichenden Struktur von Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung hätte eine Einbeziehung in die nachfolgende Betrachtung eine Verzerrung der Ergebnisse zur Folge. Daher werden die Sparkasse UnnaKamen AöR und der Sparkassenzweckverband des Kreises Unna, der Kreisstadt Unna, der Stadt Kamen, der Stadt Fröndenberg und der Gemeinde Holzwickede für die Betrachtung der wirtschaftlichen Bedeutung außer Acht gelassen.

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

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

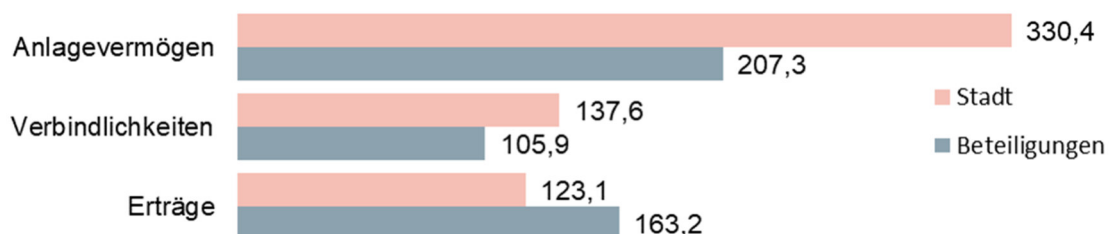


Die Stadt Kamen hält die überwiegende Anzahl der wirtschaftlich bedeutenden Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Beteiligungsebene. Die übrigen Beteiligungen werden über die GSW GmbH gehalten. Die wirtschaftliche Betätigung erstreckt sich insbesondere auf den Bereich der Ver- und Entsorgung.

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 Kamen stellt sich wie folgt dar:

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2018 in Mio. Euro



Die Beteiligungen verfügen 2018 etwa über 62 Prozent des Anlagevermögens wie die Stadt Kamen in ihrem Kernhaushalt. Das Anlagevermögen verteilt sich dabei im Wesentlichen auf die

GSW GmbH (111,0 Mio. Euro) und den Eigenbetrieb Stadtentwässerung Kamen (86,2 Mio. Euro).

Auch die Verbindlichkeiten fallen bei der Stadt höher aus, wenngleich die Differenz deutlich geringer ist als beim Anlagevermögen. Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen entfallen mit 63,6 Mio. Euro auf die GSW GmbH und mit 38,5 Mio. Euro auf die Stadtentwässerung. Im Vergleich zu 2015 haben sich die Verbindlichkeiten der Beteiligungen um 6,5 Mio. Euro reduziert. Der Kernhaushalt verzeichnet im gleichen Zeitraum eine Erhöhung der Verbindlichkeiten um 10,4 Mio. Euro.¹⁵

Demgegenüber erwirtschaften die Beteiligungen ein Drittel mehr Erträge als die Kernverwaltung. Den wesentlichen Anteil mit etwa 132,4 Mio. Euro erwirtschaftet dabei die GSW GmbH. Diese entfallen auf die Umsatzerlöse aus den Geschäftsbereichen Stromversorgung und Gasversorgung. Die zweithöchsten Erträge erwirtschaftet die Stadtentwässerung (14,0 Mio. Euro), gefolgt von der GSW Wasser-plus GmbH (13,6 Mio. Euro).

Mit dem beabsichtigten Bau eines neuen Bades würde die wirtschaftliche Bedeutung der GSW GmbH weiter zunehmen.

2.3.2 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

→ Feststellung

Die Stadt Kamen erwirtschaftet im Jahr 2018 Erträge aus Beteiligungen von 9,9 Mio. Euro. Demgegenüber stehen Aufwendungen aus Beteiligungen von 8,2 Mio. Euro. Dies bedeutet, dass die Beteiligungen das Ergebnis der Stadt in 2018 mit 1,7 Mio. Euro entlasten. In den Jahren 2016 und 2017 gleichen sich die Erträge und Aufwendungen dagegen nahezu aus. Die Beteiligungen der Stadt Kamen haben damit jährlich hohe Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

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

Deshalb betrachten wir die Erträge und Aufwendungen, die bei der Stadt aus Leistungs- und Finanzbeziehungen mit ihren Beteiligungen anfallen. Dabei kann es sich zum Beispiel um Gewinnabführungen, Verlustausgleiche, Betriebskostenzuschüsse oder Leistungsentgelte handeln. Je höher die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind, desto höher sind die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement im Hinblick auf die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligungen.

Hierbei ist zu beachten, dass nicht nur Beteiligungen, bei denen die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss hat, Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben können. Vielmehr können auch Beteiligungen unmittelbare Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben, an denen die Stadt nur einen geringfügigen Einfluss hat. Bei der Stadt Kamen wird dies insbesondere durch die Beteiligung in Höhe von 8,07 Prozent an der Verkehrsgesellschaft Kreis Unna mbH belegt. Trotz der sehr niedrigen Beteiligungsquote hat die Stadt Kamen im Jahr

¹⁵ siehe auch Teilbericht Finanzen Kapitel 1.3.5 Vermögen und Schulden

2018 Verlustübernahmen von 0,8 Mio. Euro und Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen von 0,5 Mio. Euro verzeichnet. Die Verluste werden anhand eines Betriebsleitungsschlüssels anhand der im Stadtgebiet gefahrenen Kilometer verteilt.

Daher werden nachfolgend auch die Sparkasse UnnaKamen AöR und der Sparkassenzweckverband des Kreises Unna, der Kreisstadt Unna, der Stadt Kamen, der Stadt Fröndenberg und der Gemeinde Holzwickede sowie die Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter 20,0 Prozent berücksichtigt.

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

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	1.695	1.948	1.746
Steuererträge	1.171	1.237	2.497
Konzessionsabgaben	2.335	2.167	2.134
Gewinnausschüttungen und Dividenden	2.779	2.838	3.233
Sonstige Erträge	257	261	296
Gesamtsumme	8.237	8.451	9.906

Die Erträge aus Beteiligungen lagen 2016 und 2017 auf etwa gleich hohem Niveau. 2018 ist ein Anstieg um 1,5 Mio. Euro zu erkennen. Dieser resultiert insbesondere aus deutlich höheren Steuererträgen, die sich im Vergleich zum Vorjahr verdoppelt haben. Daneben sind auch die Gewinnausschüttungen und Dividenden um knapp 0,4 Mio. Euro gestiegen. Der wesentliche Anteil der Steigerungen entfällt dabei auf die GSW GmbH und die Sparkasse UnnaKamen.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	6.667	6.453	6.474
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	227	228	232
Verlustübernahmen und -abdeckungen	1.350	1.365	1.351
Sonstige Aufwendungen	124	135	143
Gesamtsumme	8.368	8.181	8.200

Die Aufwendungen sind im Betrachtungszeitraum nahezu konstant angefallen. Sie beruhen überwiegend auf Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen GSW GmbH (2018: 3,1 Mio. Euro) und dem Eigenbetrieb Stadtentwässerung Kamen (2018: 1,8 Mio. Euro). Daneben entfällt bei den Verlustabdeckungen in etwa die Hälfte auf die Verkehrsgesellschaft Kreis Unna GmbH, obwohl der städtische Anteil mit 8,07 Prozent sehr gering ausfällt. Die weiteren Verlustabdeckungen entfallen auf die Kamener Betriebsführungsgesellschaft mbH und die Technopark Kamen GmbH.

Darüber hinaus hat die Stadt Kamen Bürgschaften für ihre Beteiligungen übernommen, die jedoch kontinuierlich reduziert werden. Die Stadt bürgt im Wesentlichen für die GSW GmbH (3,5 Mio. Euro) und die Klinikum Westfalen GmbH (2,2 Mio. Euro). In der Summe ist seit 2015 ein Rückgang von 7,9 Mio. Euro auf 5,8 Mio. Euro zu verzeichnen. Diesen Weg sollte die Stadt weiter fortsetzen, um bei einem möglichen Ausfall das städtische Risiko zu minimieren.

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 Stadtentwässerung Kamen für das Beteiligungsmanagement der Stadt Kamen 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 weitestgehend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Kamen ergeben.

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

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

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Kamen** ist zentral dem Fachbereich Finanzen im Bereich Steuerung, Beteiligungsmanagement (20.4) zugeordnet. Es hält dort die wesentlichen

Stammdaten, wie Beteiligungsverhältnisse, Satzungen, Geschäftsordnungen und Gesellschaftsverträge vor. Eine Fortschreibung der Daten ist durch das Beteiligungsmanagement durch Auswertung der Sitzungsunterlagen zeitnah sichergestellt.

Die Gremienbesetzungen werden im Beteiligungsmanagement nachgehalten. Die Daten zu den Gremienvertretern liegen im Ratsinformationssystem und werden hier durch das Ratsbüro aktuell gehalten. Anfang jeden Jahres werden die Daten abgefragt und aktualisiert.

Das Beteiligungsmanagement erhebt die Daten der Beteiligungen zentral und digital. Die Jahresabschlüsse werden von allen Beteiligungen vorgehalten. Die Wirtschaftspläne liegen von allen unmittelbaren Beteiligungen vor.

Insgesamt hat die Stadt durch die zentrale Organisation des Beteiligungsmanagements die Möglichkeit, sich einen Gesamtüberblick über all ihre Beteiligungen zu verschaffen. Die notwendigen Unterlagen liegen geeignet vor. Gleichzeitig bietet dies eine Basis dafür, die Beteiligungen im Interesse der Stadt zu steuern. Zu beachten ist, dass es zum Teil abhängig von der jeweiligen Vertreterin bzw. vom jeweiligen Vertreter ist, ob der Stadt die Informationen (automatisch) bereitgestellt werden oder nicht. Nach Auskunft der Stadt zeigt die gelebte Praxis jedoch, dass die Informationen beim Beteiligungsmanagement der Stadt zusammenfließen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kamen sollte verbindlich festgelegte Standards im Bereich Beteiligungen formulieren. So zum Beispiel wer, wann, welche Informationen bereitzustellen hat. Als Gesellschafterin der Beteiligungsgesellschaften sollte die Stadt Kamen von der jeweiligen Gremienleitung unaufgefordert alle Informationen zeitgleich mit den Vertretern erhalten, um ihrer kommunalrechtlichen Verantwortung Rechnung tragen zu können.

2.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

Das Berichtswesen entspricht in Teilen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Kamen ergeben. Neben einer quartalsweisen Berichterstattung durch den Eigenbetrieb Stadtentwässerung an ihre Gremienvertreter werden insbesondere die Beteiligungsberichte spätestens zum 30. September des Folgejahres erstellt. Darüber hinaus werden nur bei Bedarf Berichte an die Gremien, den Rat und die Verwaltungsführung erstellt.

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 Kamen** hat die Beteiligungsberichte bis 2018 erstellt. Die Beteiligungsberichte wurden bis zum 30. September des Folgejahres dem Rat vorgelegt. Der Beteiligungsbericht ist gut strukturiert und enthält neben den gesetzlichen Mindestangaben eine zusammenfassende Übersicht über die wirtschaftlichen Daten der Beteiligungen. Darin enthalten sind die Bilanzsumme, das Jahresergebnis und die direkten Auswirkungen auf das Jahresergebnis des Kernhaushaltes. Mithilfe des Beteiligungsberichtes können die kommunalen Entscheidungsträger

nach der Erstellung der Einzelabschlüsse der Beteiligungen einen Überblick über das kommunale Beteiligungsportfolio und die wirtschaftliche Entwicklung der Beteiligungen der Stadt Kamen gewinnen.

Neben dem Beteiligungsbericht erstellt die Stadt Kamen keine weiteren unterjährigen Berichte auf freiwilliger Basis. Aufgrund der Beteiligungsstruktur der Stadt Kamen sowie den Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt ist es aus Sicht der gpaNRW sinnvoll, in regelmäßigen Abständen (quartalsweise oder zumindest halbjährlich) einen Bericht für die Verwaltungsführung, den Rat und die Gremienmitglieder zu erstellen. Hierbei sollten Plan/Ist-Vergleiche dargestellt und Prognosen zur finanziellen Lage, Entwicklung sowie zur Zielerreichung erläutert werden.

Bei der Stadtentwässerung Kamen werden Quartalsberichte gemäß § 20 Eigenbetriebsverordnung NRW erstellt und der Bürgermeisterin sowie dem Betriebsausschuss zur Kenntnis gegeben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kamen sollte dem Rat mindestens für ihre bedeutenden Beteiligungen standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen.

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ **Feststellung**

Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nur in Ansätzen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Kamen 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 Kamen** hat in der Vergangenheit keine Schulungen für ihre Gremienvertreter angeboten.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Kamen sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der die Gremienvertreter über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden. Darüber hinaus kann es sich in Einzelfällen anbieten, dass Schulungen zu fachlichen Themen vom Beteiligungsmanagement organisiert werden.

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Kamen verfasst derzeit keine standardisierten Kommentierungen zu den Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen. Lediglich auf Anforderung

bzw. bei erkannter Notwendigkeit seitens des Beteiligungsmanagements wird eine Stellungnahme erstellt. Aufgrund der unterschiedlichen Sparten der Beteiligungen und des unterschiedlichen Vorwissens der Gremienmitglieder ist es sinnvoll, diese zu unterstützen. Über Stellungnahmen und Beschlussempfehlungen kann sichergestellt werden, dass der Gremienvertreter die Sicht der Verwaltung kennt und es kann auf Ratsbeschlüsse und Leitlinien verwiesen werden.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement sollte zu den Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen eine Unterstützung für die Gremienvertreter in Form einer Stellungnahme anbieten.

Zu den Möglichkeiten der Stadt, darauf hinzuwirken, dass bei den Entscheidungen in den Gremien der Stadtentwässerung Kamen die städtischen Interessen berücksichtigt werden, sind zwei Aspekte zu nennen. Zum einen ist hervorzuheben, dass der Betriebsleiter gleichzeitig im Verwaltungsvorstand der Stadt ist. Es bestehen somit eine enge Verzahnung und kurze Informationswege zwischen der Stadt und dem Betrieb. Zum anderen kann die Stadt über den Rat, den Betriebsausschuss und den Haupt- und Finanzausschuss Einfluss auf die wesentlichen Entscheidungen des Betriebs nehmen.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsmanagement					
F1	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 der Stadt Kamen.	4			
F2	Die Anzahl der Beteiligungen, auf die die Stadt mindestens einen maßgeblichen Einfluss ausüben kann, ist hoch. Einige dieser Beteiligungen werden mittelbar auf der zweiten Beteiligungsebene gehalten. Die Komplexität des Beteiligungsportfolios ist damit als hoch einzustufen. Diese Einschätzung zeigt sich auch in der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt. Insbesondere die GSW Gemeinschaftsstadtwerke GmbH Kamen, Bönen, Bergkamen (GSW GmbH) und der Eigenbetrieb Stadtentwässerung Kamen führen hohe Anteile des Anlagevermögens bzw. der Verbindlichkeiten und erwirtschaften hohe Erträge.	4			
F3	Die Stadt Kamen erwirtschaftet im Jahr 2018 Erträge aus Beteiligungen von 9,9 Mio. Euro. Demgegenüber stehen Aufwendungen aus Beteiligungen von 8,2 Mio. Euro. Dies bedeutet, dass die Beteiligungen das Ergebnis der Stadt in 2018 mit 1,7 Mio. Euro entlasten. In den Jahren 2016 und 2017 gleichen sich die Erträge und Aufwendungen dagegen nahezu aus. Die Beteiligungen der Stadt Kamen haben damit jährlich hohe Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.	7			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht weitestgehend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Kamen ergeben.	10	E4	Die Stadt Kamen sollte verbindlich festgelegte Standards im Bereich Beteiligungen formulieren. So zum Beispiel wer, wann, welche Informationen bereitzustellen hat. Als Gesellschafterin der Beteiligungsgesellschaften sollte die Stadt Kamen von der jeweiligen Gremienleitung unaufgefordert alle Informationen zeitgleich mit den Vertretern erhalten, um ihrer kommunalrechtlichen Verantwortung Rechnung tragen zu können.	10
F5	Das Berichtswesen entspricht in Teilen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Kamen ergeben. Neben einer quartalsweisen Berichterstattung durch den Eigenbetrieb Stadtentwässerung an ihre Gremienvertreter werden insbesondere die Beteiligungsberichte spätestens zum 30. September des Folgejahres erstellt. Darüber hinaus werden nur bei Bedarf Berichte an die Gremien, den Rat und die Verwaltungsführung erstellt.	10	E5	Die Stadt Kamen sollte dem Rat mindestens für ihre bedeutenden Beteiligungen standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen.	11
F6	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nur in Ansätzen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Kamen ergeben.	11	E6.1	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Kamen sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der die Gremienvertreter über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden. Darüber hinaus kann es sich in Einzelfällen anbieten, dass Schulungen zu fachlichen Themen vom Beteiligungsmanagement organisiert werden.	12
			E6.2	Das Beteiligungsmanagement sollte zu den Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen eine Unterstützung für die Gremienvertreter in Form einer Stellungnahme anbieten.	12

3. Hilfe zur Erziehung

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Kamen 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 Kamen im Bereich der Hilfen zur Erziehung auswirken wird. Da der Einfluss auf die Aufwendungen und Fallzahlen zurzeit nicht beurteilt werden kann, fließen eventuelle Auswirkungen der Corona-Pandemie nicht in die Analyse und die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung mit ein.

3.1.1 Hilfe zur Erziehung

Die Stadt Kamen verzeichnet im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung einen hohen Fehlbetrag. Hierfür sind insbesondere sehr hohe ambulante Aufwendungen verantwortlich. Hingegen sind die stationären Aufwendungen je Helfefall im interkommunalen Vergleich vergleichsweise niedrig. Allerdings belastet die hohe Falldichte den Fehlbetrag. Die Stadt verfolgt das Ziel, stets passgenaue Hilfen zu gewähren. Dies kann auch bedeuten, vergleichsweise früh stationäre Hilfen zu installieren. Die Stadt will so insbesondere den Leidensweg der Betroffenen verkürzen und forciert dabei die Unterbringung von Kindern in Pflegefamilien. Ein hoher Anteil von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfen ist die Folge.

Trotzdem gehört die Stadt Kamen zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der höchsten Falldichte im Rahmen der Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform. Auf die Falldichten wirken sich insbesondere die langen Laufzeiten der Hilfen aus. Das Jugendamt sollte daher dringend das Rückführungsmanagement ausbauen.

Bei den ambulanten Hilfen ist die Falldichte hingegen unterdurchschnittlich. Eine mögliche Entlastung könnte auch auf den Förderverein für Jugendhilfe e. V. zurückzuführen sein, der im präventiven Bereich vielfältige Angebote bereithält. Er finanziert sich auch durch einen städtischen Zuschuss. Die konkreten Auswirkungen auf die zu leistenden Hilfen zur Erziehung in Kamen sind dem Jugendamt nicht bekannt, da der Verein keine Fallzahlen erhebt. Die Stadt sollte daher statistische Angaben des Vereins anfordern und im Controlling aufbereiten. Nur durch eine Gesamtbetrachtung der geleisteten Hilfen zur Erziehung kann sie das Aufgabengebiet wirkungsorientiert steuern.

Das Jugendamt der Stadt Kamen veröffentlicht Finanz- und Falldaten zum Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung im jährlichen HzE-Bericht. Um Sachverhalte transparent zu erläutern, sollte

die Stadt im Bericht zukünftig auch Kennzahlenwerte nutzen. Zudem sollte sie unterjährige Controllingberichte erstellen, um auf Zielabweichungen frühzeitig reagieren zu können.

Das Fachcontrolling beschränkt sich aktuell im Wesentlichen auf die Einhaltung vorgegebener Verfahrensstandards. Sie ergeben sich aus der dringend zu aktualisierenden Dienstanweisung zum Hilfeplanverfahren. Sie entspricht nicht mehr der aktuellen Aufbauorganisation des Jugendamtes. Die Stadt Kamen muss zudem die beschriebenen Arbeitsschritte an aktuelle Prozesse anpassen, umso eine effektive und effiziente Fallbearbeitung zu unterstützen.

Im Aufgabenfeld der Hilfen zur Erziehung verfolgt die Stadt Kamen, auch vor dem Hintergrund insgesamt belastender struktureller Rahmenbedingungen, insbesondere präventive Ansätze. Sie konnte inzwischen eine lückenlose Präventionskette etablieren.

Die Organisationsstruktur des Jugendamtes bringt den präventiven Ansatz zwar durch die Verzahnung von Familienhilfe und Schule zum Ausdruck. Darüber hinaus besitzt die Stadt Kamen aber noch keine Gesamtstrategie für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung und thematisch angrenzende Aufgabengebiete. Aufbauend auf diversen konzeptionellen Grundlagen sollte die Stadt daher eine Gesamtstrategie für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung formulieren. Anhand der Strategie sollte das Jugendamt Ziele und Zielwerte erarbeiten. Sie bilden die Grundlage für die Ermittlung der zur Zielerreichung benötigten Ressourcen.

Die Zahl der betreuten Hilfeplanfälle je Stelle im Sozialen Dienst und in der wirtschaftlichen Jugendhilfe liegt oberhalb des Richtwertes der gpaNRW. Im Sozialen Dienst werden die Beschäftigten durch die Beteiligung eines freien Trägers bei Inobhutnahmen entlastet.

Die Stadt Kamen kooperiert bei der Bereitschaftspflege und der Adoptionsvermittlung mit den Städten Bergkamen, Selm und Werne. Zudem betreibt sie mit der Stadt Bergkamen eine gemeinsame Erziehungsberatungsstelle. Die gpaNRW bewertet diese Form der interkommunalen Zusammenarbeit sehr positiv.

Darüber hinaus ist das Jugendamt und der soziale Dienst innerhalb der Stadt Kamen vernetzt. Das Netzwerk hilft, die Herausforderungen im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung zu bewältigen.

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 Finanzstatistik¹⁶ 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

¹⁶ nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVPg)

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

Die Erträge und Aufwendungen beziehen sich auf das Haushaltsjahr. Die Falldaten ermittelt die gpaNRW schwerpunktmäßig über einen Jahresdurchschnittswert, der den Anteil des Falles im Kalenderjahr abbildet. Abweichende Zählweisen gelten für die Erfassung von Verweildauer und Betreuungsdauer. Dort werden die Anzahl der Monate vom Beginn bis zur Beendigung der Hilfefewährung, für die im jeweiligen Jahr beendeten Hilfefälle, berücksichtigt. Bei der Erfassung zu Rückführungen in die Herkunftsfamilie wird die absolute Fallzahl im jeweiligen Kalenderjahr abgebildet.

3.3 Strukturen

→ Feststellung

Die Stadt Kamen hat mit einer hohen SGB II – Quote, der damit zusammenhängenden Kinderarmut und einer hohen Jugendarbeitslosigkeit belastende strukturelle Voraussetzungen, die sich auch auf die Jugendhilfe auswirken und zu erhöhtem Unterstützungsbedarf führen können.

Die gpaNRW konnte in den vorherigen Prüfrunden keine Korrelation zwischen den soziostrukturellen Rahmenbedingungen und den Hilfen zur Erziehung feststellen; vielmehr wirken sich Organisation und Steuerung der Jugendämter auf die Aufwendungen und Fallzahlen aus. Dennoch können die soziostrukturellen Rahmenbedingungen die Hilfen zur Erziehung beeinflussen. So können wirtschaftliche Einschränkungen mit eventuell heraus resultierenden Defiziten an der sozialen Teilhabe zu erhöhten Eskalationsstufen im familiären Umfeld führen.

3.3.1 Strukturkennzahlen

Im Folgenden betrachtet die gpaNRW verschiedene soziostrukturelle Rahmenbedingungen¹⁷ in Kamen:

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Kamen im Jahr 2018

Kennzahlen	Kamen	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 (Jugendquotient)	18,44	17,52	19,34	20,17	20,91	24,48	129
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent	6,1	1,8	3,5	4,3	5,6	8,1	88
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	16,7	13,3	17,6	18,7	20,1	26,9	129

Die gpaNRW bildet im Rahmen dieser Prüfung diverse Kennzahlen in Bezug auf die Jugendeinwohner¹⁸. Vor diesem Hintergrund betrachten wir zunächst den Anteil der 0 bis unter 21-jährigen Einwohner an der Gesamtbevölkerung.

Nach Angaben der Jugendamtsleitung konnte die Stadt Kamen in den vergangenen Jahren Geburtenzugänge feststellen. Gleichzeitig forcierte sie durch die Erschließung attraktiver Neubaugebiete den Zuzug junger Familien.

Dennoch gehört die Stadt Kamen im interkommunalen Vergleich zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem geringsten Anteil der 0 bis unter 21-jährigen an der Gesamtbevölkerung. Der niedrige Jugendquotient kann sich erhöhend auf einwohnerbezogene Kennzahlen auswirken.

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

Kamen gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der höchsten Jugendarbeitslosenquote. Sie kann in Verbindung mit Perspektivlosigkeit und Geldmangel zu Defiziten führen, die Hilfen zur Erziehung erforderlich machen. Die Jugendarbeitslosenquote betrifft mit den über 15-jährigen Kindern und Jugendlichen jedoch nur einen Teil der Zielgruppe von Hilfen zur Erziehung.

¹⁷ Jugendeinwohner von 0 bis unter 21 Jahre lt. IT.NRW (Stand 31.12.2017), Bestand an Arbeitslosen unter 25 Jahre lt. Statistik BA, Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften lt. Statistik BA.

¹⁸ Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren zum 31.12. des Vorjahres

Alleinerziehende müssen oftmals Mehrbelastungen gerecht werden. Hierdurch kann es zu Überlastungserscheinungen und Erziehungsdefiziten kommen. Der Anteil der alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften mit SGB II-Bezug ist in Kamen vergleichsweise gering. Berücksichtigt werden muss allerdings, dass die SGB II-Quote in Kamen im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen sehr hoch ist. Der relativ niedrige Anteil der Alleinerziehenden mit SGB II Bezug ist also auch auf die hohe Anzahl von Familien mit SGB II-Bezug zurückzuführen.

Die Stadt Kamen verzeichnet nach der Statistik der AKJ TU Dortmund¹⁹ auch eine hohe Kinderarmut. Kamen ist dem Jugendamtstyp 4 und der Belastungsklasse 2²⁰ zugeordnet. Studien haben ergeben, dass die familiäre Lebenssituation, zu der auch eine materielle Belastung gehört, sich auf das Aufwachsen von Kindern auswirkt.²¹ Armut und damit verbundene schwierige Lebenslagen wirken sich auf Risiken in der Erziehung aus.

In Kamen kann man daher von einer strukturell erhöhten Belastung der ganzen Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist, ausgehen.

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

→ Feststellung

Der Stadt Kamen sind ihre Sozialstrukturen durch regelmäßig durchgeführte Analysen bekannt. Sie nutzt die Erkenntnisse für die strategische und konzeptionelle Arbeit sowie für die Einsatzplanung im Sozialen Dienst.

Eine Kommune sollte Transparenz über die Strukturdaten haben. Hierbei sollte eine kleinteilige Aufgliederung des Stadtgebietes vorliegen. Die Arbeit sollte nach Sozialräumen ausgerichtet sein. Stadtteilbezogene Belastungen oder soziale Brennpunkte sollten bekannt sein.

Die **Stadt Kamen** wertet regelmäßig die Sozialstrukturdaten aus. Sie differenziert dazu nach folgenden Sozialräumen:

- Heeren-Werve,
- Methler,
- Nord-Ost,
- Nord-West,
- Südkamen.

Durch die regelmäßigen Analysen sind der Stadt Kamen ihre sozialen Strukturen bekannt. Die Vertreterinnen und Vertreter des Jugendamtes stellen soziale Unterschiede insbesondere zwischen dem Innenstadtbereich (Sozialräume Nord-Ost und Nord-West) und den Außenbereichen

¹⁹ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

²⁰ Jugendämter kreisangehöriger Gemeinden mit unter 50.000 Einwohner(inne)n und einer hohen Kinderarmut

²¹ Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 akjstat

fest. Als Quartier mit belastenden Strukturen benennen sie beispielsweise die „Lüner Höhe“ in der Innenstadt.

Das Jugendamt bezieht die sozialen Strukturen in seine strategischen Planungen mit ein. Sie bilden die Grundlage für konzeptionelle Arbeiten. Der Soziale Dienst nutzt die Sozialdaten auch zur Einsatzplanung.

3.3.3 Präventive Angebote

→ Feststellung

Durch die Teilnahme am Modellprojekt „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“ konnte die Stadt Kamen unter anderem vorhandene Präventionsangebote vernetzen. Zum weiteren Ausbau der Präventionskette hat die Stadt ab 2017 ein kommunales Präventionskonzept erarbeitet. Indikatoren zur Messung der Langzeitwirkung der Prävention auf die Hilfen zur Erziehung hat die Stadt Kamen noch nicht festgelegt.

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 Präventionsarbeit ist in **Kamen** Teil einer Gesamtstrategie²² mit präventivem und systemübergreifendem Denken und Handeln. Durch die Teilnahme als Modellkommune, gemeinsam mit dem Kreis Unna und einem großen Teil seiner kreisangehörigen Städte und Gemeinden²³, am Landesprogramm „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“²⁴ konnte die Stadt Kamen bereits vorhandene Präventionsangebote vernetzen.

Aufbauend auf das kreisweite Präventionskonzept hat die Stadt Kamen ab 2017 ein eigenes Konzept erstellt. Hierzu arbeiteten verschiedene Akteure aus unterschiedlichen Tätigkeitsbereichen der Kinder- und Jugendhilfe und angrenzender Arbeitsfelder zusammen. Sie konnten bestehende Bedarfe identifizieren, benötigte Strukturen aufbauen und so die Grundlage für eine zukünftig weitgehend lückenlose Präventionskette schaffen. Bereits jetzt beginnen die vorhandenen präventiven Angebote mit der Geburt und enden mit Eintritt in das Berufsleben.

Die Stadt Kamen stellt Angebote für Kinder- und Familien auch im Internet auf dem Infoportal für Familien in Kamen²⁵ übersichtlich dar. Die Internetseite enthält auch eine umfangreiche Suchfunktion.

²² vgl. 3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

²³ Bergkamen, Bönen, Fröndenberg/Ruhr, Holzwickede, Kamen, Lünen, Selm, Unna und Werne

²⁴ Seit 2017 unter der Bezeichnung „Kommunale Präventionsketten NRW“

²⁵ <https://fib-online.kamen.de>

Eine regelmäßige Evaluation der jeweiligen Angebote nimmt die Stadt Kamen vor. Allerdings ist es schwierig, die Langzeitwirkung von Prävention für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung zu messen. Entsprechende Indikatoren konnte die Stadt Kamen bislang noch nicht festlegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kamen sollte Indikatoren erarbeiten, um die Wirkung der Prävention auf das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung mittel- bis langfristig messen zu können. Sie können sich auf die Bedingungen und Belastungen des Aufwachsens und die Hilfeleistungen des Jugendamtes beziehen. Anhand von Zielwerten sollte sie regelmäßige Erfolgskontrollen durchführen und die wesentlichen Erkenntnisse im Rahmen eines Wissensmanagements aufbereiten.

Im Rahmen der Präventionsarbeit strebt die Stadt Kamen zukünftig eine weitere Vernetzung unterschiedlicher Akteure an. Ein wesentlicher Schritt stellt die erstmalige Erstellung eines integrierten Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanes im Jahr 2017 dar. Schnittstellen zwischen Kinder- und Jugendhilfe und Schule betrachtet er bislang aber nur rudimentär. Nach Angaben der Jugendamtsleitung sollen im Rahmen der Fortschreibung 2022 stärker die Schnittstellen der Arbeitsfelder Kinder- und Jugendhilfe und Schule betrachtet werden. Sie möchte außerdem den Fokus auch auf die Qualitätsentwicklung richten. Insbesondere die Aspekte Kooperation und Beteiligung sollen dabei im Mittelpunkt stehen. Entsprechende Bedarfe und Handlungsstrategien möchte die Stadt Kamen gemeinsam mit den beteiligten Akteuren der Jugendhilfe- und Schullandschaft entwickeln.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kamen sollte ihr Vorhaben umsetzen und auch die weitere Vernetzung der an die Hilfen zur Erziehung angrenzenden Aufgabengebiete im integrierten Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplan betrachten und weiter vorantreiben.

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 Organisationsstruktur und die sozialraumorientierte Arbeit des Sozialen Dienstes unterstützt den präventiven und systemübergreifenden Ansatz der Stadt Kamen. Der Soziale Dienst ist sowohl innerhalb Kamens, aber auch mit den Jugendämtern der Nachbarstädte, gut vernetzt. Die gpaNRW bewertet insbesondere die interkommunale Zusammenarbeit im Rahmen der Erziehungsberatung und der Bereitschaftspflege/Adoptionsvermittlung positiv. Optimierungspotential besteht bei der Rechenschaft des Fördervereins für Jugendhilfe e. V. gegenüber der Stadt. Durch fehlende Statistiken sind die Auswirkungen der Vereinsarbeit auf die Hilfen zur Erziehung aktuell nicht messbar.

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

Die Hilfen zur Erziehung werden in **Kamen** im Fachbereich 51 „Familie, Jugend, Schule und Sport“ erbracht. Zum Fachbereich gehören folgende Aufgabengruppen:

- 51.1 - Wirtschaftliche Jugendhilfe,
- 51.2 - Soziale Dienste,
- 51.3 - Schule und Sport.

Die gpaNRW bewertet die organisatorische Verzahnung von Jugendhilfe und Schule positiv. Sie unterstützt den in Kamen verfolgten präventiven und systemübergreifenden Ansatz der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Die Stadt kann hierdurch Synergieeffekte mit angrenzenden Aufgabengebieten, insbesondere der Schulverwaltung, nutzen und weiterentwickeln.

Obwohl der soziale Dienst zentral im Rathaus untergebracht ist, arbeitet er sozialraumorientiert. Grundlage für die Zuordnung der einzelnen Teammitglieder zu den Sozialräumen bildet die regelmäßige Analyse der Sozialdaten.

Zur effektiven und effizienten Aufgabenerledigung hat die Stadt Kamen folgende Spezialdienste eingerichtet:

- Pflegekinderdienst,
- Jugendgerichtshilfe,
- Eingliederungshilfe.

Die Kommunikation zu den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Sozialen Dienstes inklusive der Spezialdienste wird über wöchentlich stattfindende Teamkonferenzen sichergestellt. Sie dienen auch der Fallbesprechung und kollegialen Beratung.

Die Stadt Kamen betreibt mit der Nachbarstadt Bergkamen eine gemeinsame Erziehungsberatungsstelle. Eine interkommunale Zusammenarbeit findet auch im Rahmen der Bereitschaftspflege und Adoptionsvermittlung statt. An diesen Kooperationen sind die Jugendämter aus Bergkamen, Kamen, Selm und Werne beteiligt.

Die Jugendamtsleitung bewertet die interkommunale Zusammenarbeit insgesamt positiv. Nur durch sie kann die interkommunale Zusammenarbeit die Stadt den Kamener Kindern und Jugendlichen diese qualifizierten Angebote der Jugendhilfe unterbreiten.

Der soziale Dienst ist in Kamen vielschichtig vernetzt. Er steht beispielsweise durch den Arbeitskreis „Kamener Praxis“ seit 2006 in einem regelmäßigen informellen Austausch zu Familienrichtern, Rechtsanwälten, Gutachtern und Vormündern des Amtsgerichtsbezirks Bergkamen und Kamen. Hierdurch ist es der Stadt auch gelungen, ihre Verfahrensstandards zu optimieren.

Vor dem Hintergrund von Missbrauchsfällen konnte das Jugendamt auch die Zusammenarbeit mit der Polizei verbessern. Auf dieser Grundlage können die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der sozialen Dienste im Bedarfsfall frühzeitig Hilfen in den Familien installieren. Die Stadt Ka-

men engagiert sich außerdem im Netzwerk Frühe Hilfen und Kinderschutz Kamen sowie im interkommunalen Netzwerk Frühe Hilfen und Kinderschutz - Jugendhilfe und Gesundheitswesen. Darüber hinaus ist die Stadt Kamen im Arbeitskreis der ASD-Leitungen im Kreis Unna vertreten. Die Jugendamtsleitung beschreibt den kreisweiten Austausch als eng und gut.

Ein besonderes Konstrukt stellt in Kamen der Förderverein für Jugendhilfe e. V. dar. Sein satzungsgemäßer Zweck ist die Förderung der zielgruppenorientierten Jugendhilfe. Der Verein bietet im Rahmen der Prävention unter anderem aufsuchende, niederschwellig Familienhilfen an. Sie beziehen sich in erster Linie auf:

- Erziehungsfragen,
- Gestaltung des Tagesablaufs sowie
- Haushalts- und Ernährungsfragen,
- Entlastung von Familiensystemen.

Die Hilfen werden unbürokratisch und ohne Antragsverfahren gewährt. Kurze Reaktionszeiten sind die Folge. Die Laufzeiten der Hilfen sind maximal auf die Dauer eines Vierteljahres begrenzt.

Der Verein engagiert sich ferner stark in der offenen Jugendarbeit und der Kinderbetreuung. Ferner ist er in der Flüchtlingshilfe tätig. Insgesamt beschäftigt der Förderverein 24 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter²⁶. Hiervon bieten vier Personen aufsuchende Beratungen in den Familien an.

Der Förderverein finanziert sich durch Sponsoren- und Spendengelder sowie einem städtischen Zuschuss in Höhe von 110.000 Euro im Vergleichsjahr 2018.

Konkrete Fallzahlen erheben Verein und Stadt nicht. Die Stadt kann daher den Erfolg der finanziellen Unterstützung des Vereins nicht objektiv messen. Auch die im Rahmen der Hilfen zur Erziehung vom Jugendamt erbrachten Leistungen können daher nicht objektiv und vollumfänglich bewertet werden.

Die Leitung des Fachbereichs 51 „Familie, Jugend, Schule und Sport“ ist geborenes Mitglied des Vereins und hat derzeit die Geschäftsführung inne. Die Gruppenleiterin der wirtschaftlichen Jugendhilfe fungiert als stellvertretende Vorsitzende. Durch die Vorstandsarbeit kann die Stadt Einfluss auf die Vereinsarbeit nehmen.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt der Stadt Kamen sollte die durch den Förderverein erbrachten Hilfen bei der Bewertung der eigenen Leistungen berücksichtigen. Nur so kann sie den Erfolg der finanziellen Unterstützung der Vereinsarbeit objektiv bewerten.

Die gpaNRW geht auf die konkreten Auswirkungen der Vereinsarbeit für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung im weiteren Berichtsverlauf vertiefend ein.

²⁶ Hierbei handelt es sich um geringfügig Beschäftigte.

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

→ Feststellung

Die Stadt Kamen hat bislang keine schriftliche Gesamtstrategie für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung und angrenzende Bereiche formuliert. Gute Grundlagen ergeben sich allerdings aus dem städtischen Leitbild und dem Präventionskonzept. Konkrete Ziele, an denen der Erfolg der getroffenen strategischen Entscheidungen gemessen werden kann, hat die Stadt noch nicht erarbeitet.

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.

Über eine zusammenfassende schriftliche Strategie für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung und angrenzende Bereiche verfügt die **Stadt Kamen** nicht. Grundlagen ergeben sich allerdings aus dem städtischen Leitbild. Die Stadtverwaltung sieht sich als modernes Dienstleistungsunternehmen im Dienst der Bürger Kamens. Auch vor diesem Hintergrund verfolgt die Stadt Kamen für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung und angrenzende Bereiche einen präventiven und systemübergreifenden Ansatz. Durch den bereits begonnenen Ausbau der Präventionsarbeit²⁷ und der Vernetzung der diversen Aufgabenbereiche sollen die Sozialen Dienste Problemlagen frühzeitiger erkennen, um weniger belastende Hilfen zu realisieren. Vorrangig sollen sozialräumliche Lösungen genutzt werden. Die Stadt erarbeitet sie zielgruppenorientiert, also aus Sicht der Kinder, Jugendlichen und Familien. Hierzu bedarf es einer möglichst kooperativen Arbeitsweise, die im Idealfall eine Motivationssteigerung bei den Betroffenen zur Folge hat und so die Erfolgsaussichten der Hilfen steigert.

Die Ansätze finden sich auch im kommunalen Präventionskonzept und in der integrierten Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung wieder. Die gpaNRW bewertet diese Ansätze grundsätzlich positiv.

Die Stadt hat noch keine Ziele, an denen der Erfolg dieser strategischen Maßnahmen gemessen werden kann, erarbeitet. Auch im Haushaltsplan finden sich unter dem Produkt keine konkreten Ziele oder Zielwerte. Dies erschwert die Steuerung und die Ermittlung des für die Aufgabenerledigung benötigten Ressourceneinsatzes.

→ Empfehlung

Die Stadt Kamen sollte die integrierte Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung nutzen und die bereits erarbeiteten strategischen Ansätze zu einer schriftlichen Gesamtstrategie auch für die Hilfen zur Erziehung und angrenzende Aufgabengebiete entwickeln. Darauf aufbauend sollte sie konkrete Maßnahmen ableiten und den benötigten Ressourceneinsatz be-

²⁷ vgl. 3.3.3 Präventionsarbeit

stimmen. Die Stadt sollte die Wirksamkeit der Maßnahmen mit festgelegten Zielwerten regelmäßig prüfen. Sie kann so den Grad der Zielerreichung messen und bei Abweichungen entsprechend gegensteuern.

3.4.3 Finanzcontrolling

→ Feststellung

Die Stadt Kamen veröffentlicht Fall- und Finanzdaten für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung im jährlichen HzE-Bericht. Fallbezogene Kennzahlen enthält der Bericht nicht. Hierdurch lassen sich finanzielle Entwicklungen nicht transparent darstellen. Darüber hinaus erstellt die Stadt keine unterjährigen Controllingberichte. Dies erschwert ein frühzeitiges Gegensteuern bei Abweichungen.

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.

Im Fachbereich 51 „Familie, Jugend, Schule und Sport“ der **Stadt Kamen** ist die Gruppe 51.1 – „Wirtschaftliche Jugendhilfe“ für das Finanzcontrolling zuständig. Sie wertet Finanz- und Falldaten aus und fasst diese im jährlich erscheinenden HzE-Bericht zusammen. Schwerpunkt bildet die Entwicklung der Fallzahlen, differenziert nach ambulanten und stationären Hilfen.

Finanzielle Entwicklungen stellt die Stadt Kamen hingegen nur zusammengefasst dar. Eine differenzierte Betrachtung ambulanter und stationärer Aufwendungen nimmt sie nicht vor. Auch die finanzielle Entwicklung einzelner Hilfearten stellt sie, mit Ausnahme der Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII, nicht gesondert dar. Lediglich absolute Mehraufwendungen ausgesuchter Hilfearten werden genannt.

Die Stadt Kamen nutzt im Rahmen des HzE-Berichts keine Kennzahlen. Die isolierte Betrachtung einzelner Indikatoren, wie zum Beispiel der Entwicklung der Gesamtaufwendungen, kann zu Fehlinterpretationen führen. Um komplexe Tatbestände zu verdeutlichen und in einen Zusammenhang zu bringen, stellen Kennzahlen ein sinnvolles Instrument dar. Hieran lassen sich beispielsweise Entwicklungen in Zeitvergleichen darstellen und Abweichungsanalysen vornehmen. Entsprechende Grundlagen sind im städtischen Haushalt unter dem Produkt 36.03.01 – „Hilfen für junge Menschen und ihre Familien“ bereits vorhanden. Dort bildet die Stadt für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung folgende Kennzahlen ab:

- durchschnittliche Kosten sozialpädagogische Familienhilfe je Belegungseinheit,
- durchschnittliche Kosten Tagesgruppe je Belegungseinheit,

- durchschnittliche Kosten Vollzeitpflege je Belegungseinheit,
- durchschnittliche Kosten Heimpflege je Belegungseinheit,
- durchschnittliche Kosten intensive Einzelbetreuung je Belegungseinheit.
- durchschnittliche Kosten nach § 35a je Belegungseinheit,
- durchschnittliche Kosten junge Volljährige je Belegungseinheit,
- durchschnittliche Kosten Inobhutnahmen je Belegungseinheit.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kamen sollte im HzE-Bericht die Entwicklungen der Hilfen zur Erziehung zukünftig transparent anhand von Kennzahlen darstellen und erläutern. Hierzu sollte sie die im Haushalt aufbereiteten Kennzahlen nutzen bzw. die Kennzahlen dieses Prüfberichts fortschreiben.

Unterjährige Controllingberichte erstellt die Stadt Kamen für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung nicht. Die Stadt hat ein entsprechendes Controllinginstrument zwar in der Vergangenheit geplant, aber bislang noch nicht umgesetzt. Soll-Ist-Vergleiche kann die Stadt Kamen unterjährig nicht durchführen. Zielabweichungen kann sie nicht erkennen. Ein frühzeitiges Gegensteuern ist nicht möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kamen sollte dringend den Einsatz eines regelmäßigen, unterjährigen Berichtswesens realisieren. Nur so kann sie den Ressourceneinsatz und –verbrauch sowie die Entwicklung von Aufwendungen und Fallzahlen unterjährig transparent darstellen. Durch Soll-Ist-Vergleiche kann sie bei Abweichungen ein frühzeitiges Gegensteuern ermöglichen.

3.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Das Fachcontrolling im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung beschränkt sich aktuell auf die Überprüfung der vorgegebenen Verfahrensstandards und Fallreflexionen. Positiv bewertet die gpaNRW, dass die Stadt Kamen hierzu auch auf externen Sachverstand zurückgreift. Darüber hinaus führt sie allerdings keine Qualitätskontrollen durch. Die Ergebnisse des Fachcontrollings bereitet sie nicht transparent auf.

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

Im Jugendamt der **Stadt Kamen** ist die Leitung der Sozialen Dienste für das Fachcontrolling zuständig. Sie prüft die Einhaltung der Verfahrens- und Qualitätsstandards. Hierzu dienen auch Fallreflexionen nach Abschluss des Hilfeplanverfahrens. Im Rahmen dieses Instruments greift

sie auch regelmäßig auf externen Sachverstand zurück. Auch in diesem Zusammenhang hat sich die Zusammenarbeit im Arbeitskreis „Kamener Praxis“ bewährt.²⁸

Andere Kommunen konnten durch entsprechende Kontrollen hohe Einsparungen bei ambulanten Hilfen erzielen. Gerade die ambulanten Hilfen werden bei routinemäßigen Kontrollen häufig nicht berücksichtigt, da sie deutlich günstiger sind als stationäre Hilfen. Zwar unterliegen ambulanten Hilfen grundsätzlich in Kamen nicht den allgemeinen Kontrollmaßnahmen im Rahmen des internen Entscheidungsprozesses²⁹. Dennoch genehmigt die ASD-Leitung sowohl ambulante als auch stationäre Hilfen inzwischen abschließend.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kamen sollte auch die abschließende Genehmigung der ambulanten Hilfen durch die ASD-Leitung in ihren Verfahrensstandards vorschreiben.

Im Rahmen des Fachcontrollings sollten auch die qualitative Zielerreichung überprüft werden. Zwar formuliert die Stadt Kamen im Rahmen des Hilfeplanverfahrens gemeinsam mit den Beteiligten Ziele.³⁰ Zielerreichungsgrade wertet die Stadt nicht aus. Auch Auswertungen von Abbruchquoten einzelner Hilfearten und trägerbezogene Auswertungen nimmt sie nicht vor.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kamen sollte die Wirkung der Hilfen anhand von festgelegten Zielen und Teilzielen prüfen. Hierzu sollten die am Hilfeplanverfahren Beteiligten bei Hilfeplanfortschreibungen eine Bewertung der Hilfen vornehmen. Weitere Erkenntnisse zur Wirksamkeit von Hilfen sollte die Stadt aus Auswertungen zu Abbruchquoten gewinnen. Trägerbezogene Auswertungen können zudem Auskunft über die Qualität der Leistungserbringung geben.

Aufgrund eines fehlenden Berichtswesens werden die Ergebnisse des Fachcontrollings derzeit nicht transparent aufbereitet. Finanzielle Auswirkungen der getroffenen strategischen Entscheidungen kann die Stadt daher aktuell nicht nachvollziehen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kamen sollte auch die Ergebnisse des Fachcontrollings in regelmäßigen Controllingberichten aufbereiten. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling können die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischen Entscheidungen nachvollzogen werden.

²⁸ vgl. 3.4.1 Organisation

²⁹ vgl. § 9 Dienstanweisung der Stadt Kamen zum Hilfeplanverfahren

³⁰ vgl. 3.5.1.2 Fallsteuerung

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

→ Feststellung

Die Stadt Kamen beschreibt Standards und Abläufe im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung in einer umfangreichen Dienstanweisung. Sie bietet grundsätzlich eine gute Grundlage für eine qualifizierte und einheitliche Bearbeitung. Allerdings berücksichtigt sie nicht die aktuelle Organisationsstruktur des Jugendamtes. Zudem entspricht der inhaltliche Aufbau nicht der grafischen Prozessdarstellung. Dies erschwert eine effektive und effiziente Fallbearbeitung.

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

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

Die **Stadt Kamen** hat wesentliche Standards und Abläufe für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung in der Dienstanweisung zur Hilfeplanung zusammengefasst. Sie gilt unter anderem für die im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung näher betrachteten Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 bis 35 SGB VIII, die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII und die Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII. Die Dienstanweisung steht allen Mitarbeitern über das Intranet zur Verfügung. Auf Änderungen wird in den regelmäßig stattfindenden Dienstbesprechungen hingewiesen.

Die Dienstanweisung beschreibt in ausführlicher Textform die einzelnen Prozessschritte des Hilfeplanverfahrens. Allerdings entspricht die Darstellung nicht mehr der aktuellen Organisationsstruktur des Kamener Jugendamtes. Die Stadt hat teilweise die nach der Dienstanweisung zu beteiligenden Hierarchieebenen abgeschafft.

→ Empfehlung

Die Stadt Kamen sollte die Dienstanweisung aktualisieren und sicherstellen, dass geänderte Organisationsstrukturen und veränderte Verfahrensstandards zeitnah in das Dokument übernommen werden.

Die Stadt Kamen ergänzt die schriftlichen Ausführungen durch grafische Prozessdarstellungen³¹. Sie orientieren sich an den in der Jugendamtssoftware ausgerichteten Arbeits- und Prüfungsschritten. Die grafische Prozessdarstellung und die ausformulierten Vorgaben der Dienstanweisung stimmen jedoch nicht überein. Dies erschwert eine effektive und effiziente Fallbearbeitung.

³¹ Die grafischen Prozessdarstellungen sind der Dienstanweisung als Anlage 1 und 2 beigelegt

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kamen sollte im Rahmen einer dringend vorzunehmenden Überarbeitung der Dienstanweisung die ausformulierten Informationen analog zur grafischen Prozessdarstellung und entsprechend der aktuell tatsächlich vorzunehmenden Arbeits- und Prüfungsschritte darstellen.

Als Anlage sind der Dienstanweisung auch die für die Fallbearbeitung zwingend benötigten Vordrucke beigelegt. Außerdem sind die in der Jugendamtssoftware aufzufüllenden Eingabemaschinen dargestellt.

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

→ **Feststellung**

Das Hilfeplanverfahren enthält größtenteils die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards. Die gpaNRW bewertet insbesondere die frühzeitige Beteiligung der wirtschaftlichen Jugendhilfe positiv. Fehlende Vorgaben zu den Bearbeitungsfristen können jedoch die Fallsteuerung erschweren.

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 Kamen** unterteilt das Hilfeplanverfahren entsprechend der grafischen Prozessdarstellung in drei Phasen:

- Phase 1: Problemsichtung und Beratung,
- Phase 2: Klärung der individuellen Situation und Entscheidung über die Hilfe,
- Phase 3: Erbringung der Hilfe und Rückmeldung über den Hilfeverlauf.

Der Hilfeplanprozess der Stadt Kamen enthält größtenteils die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards. Einzuhaltende Fristen, beispielsweise zur Kontaktaufnahme nach einer Erstmeldungen, gibt die Stadt Kamen allerdings nicht vor.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kamen sollte die Dienstanweisung um einzuhaltende Bearbeitungsfristen ergänzen und so die Fallsteuerung unterstützen.

Im Rahmen des Hilfeplanverfahrens arbeiten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Jugendamtes eng und kooperativ zusammen. Einzelfallabhängig bezieht der soziale Dienst auch Fachkräfte aus anderen Bereichen, wie Kindergarten, Schule oder dem Gesundheitswesen, in den Prozess mit ein.

Der soziale Dienst bindet die Wirtschaftliche Jugendhilfe bereits im Rahmen der Antragstellung in den Prozess ein. Die lückenlose Datenerfassung in der Jugendamtssoftware sowie auszufüllende Schnellmeldungen stellen den Informationsfluss innerhalb des Jugendamtes sicher.

Das Jugendamt nutzt ferner die automatisierte Wiedervorlage der Jugendamtssoftware und stellt so die rechtzeitige Fortschreibung von Hilfeplänen sicher. Grundsätzlich schreibt die Stadt Kamen die Hilfen im halbjährlichen Rhythmus fort. Ausnahmen bilden die Vollzeitpflegefälle. Bei Übernahmen von Hilfefällen anderer Jugendämter bereits nach sechs Wochen eine eigene Hilfeplanung durch.

3.5.1.2 Fallsteuerung

→ **Feststellung**

Der Hilfeplanprozess der Stadt Kamen enthält größtenteils die von der gpaNRW für notwendig gehaltenen Bearbeitungsschritte. Trotz hoher Aufwendungen ist ein Anbieterverzeichnis, das eine wirtschaftliche Leistungsvergabe unterstützt, nicht vorhanden.

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.

In **Kamen** können Betroffene das Jugendamt während der Öffnungszeiten des Rathauses erreichen. Darüber hinaus regelt die Stadt in ihrer Allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisung die telefonische Erreichbarkeit.

Nach der Kontaktaufnahme führt der Soziale Dienst zunächst die Zuständigkeitsprüfung durch. Nach Angaben der Vertreterinnen und Vertreter des Jugendamtes erfolgt in der Regel binnen einer Woche nach dem ersten Kontakt eine allgemeine Beratung der Betroffenen.³² Sie beinhaltet auch Informationen über mögliche entstehende Aufwendungen im Rahmen der Kostenbeitragerhebung.

Vor der Entscheidung über die zu gewährende Hilfe erfolgt eine kollegiale Beratung. Im Einzelfall bezieht der Soziale Dienst auch Externe in den Beratungsprozess mit ein.³³

Die Entscheidung über zu gewährenden Hilfen trifft anschließend das sog. Team der Fallberatung, dem auch die Leitung der sozialen Dienste angehört.

Die Auswahl des Leistungserbringers erfolgt anschließend nach den folgenden Kriterien:

- Bedarf des jungen Menschen,
- Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten,
- Verhältnismäßigkeit der Kosten,
- Vorrang von Hilfen im Sozialraum bzw. Wohnortnähe,
- Angebot und Qualität der Institutionen.

³² Bei Kindeswohlgefährdungen wird der Soziale Dienst unverzüglich tätig.

³³ vgl. 3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

Zwar schreibt die Stadt bei der Trägersauswahl auch die Berücksichtigung von wirtschaftlichen Aspekten vor. Ein Anbieterverzeichnis, das eine wirtschaftliche Leistungsvergabe unterstützen kann, hat die Stadt Kamen bislang jedoch noch nicht aufgebaut.

→ **Empfehlung**

Um die wirtschaftliche Trägersauswahl zu unterstützen, sollte die Stadt Kamen ein Trägerverzeichnis aufbauen. Darin sollte sie die Leistungserbringer mit Angeboten und Kosten sowie den bisherigen Erfahrungswerten erfassen.

Die Stadt Kamen schließt mit dem ausgewählten Träger eine Vereinbarung zur Zusammenarbeit. Sie regelt unter anderem die regelmäßige Hilfeplanfortschreibung und die Berichterstattung des Leistungserbringers. Berichte müssen demnach dem Jugendamt spätestens eine Woche vor dem Hilfeplangespräch vorliegen.

Im Rahmen des Hilfeplangesprächs formulieren die jungen Menschen, die betroffenen Sorgeberechtigten sowie die Vertreter des Trägers und des Jugendamtes gemeinsam Zielsetzungen. Das Jugendamt wertet die Zielerreichung im Rahmen des Fachcontrollings bislang nicht aus.³⁴

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kamen sollte die Zielerreichung im Rahmen des Fachcontrollings trägerbezogen auswerten und versuchen, die Erkenntnisse zur Laufzeitreduzierungen zu nutzen. Vor diesem Hintergrund sollte die Stadt Kamen die gewonnenen Erkenntnisse auch in das Trägerverzeichnis aufnehmen.

Vor dem Hintergrund einer Rückführung in die Herkunftsfamilie nimmt die Elternarbeit insbesondere bei stationären Maßnahmen eine besondere Bedeutung ein. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sozialen Dienstes prüfen generell, ob sie als flankierende Maßnahme sinnvoll und notwendig ist. Die Stadt Kamen verzeichnet trotzdem eine hohe Falldichte, insbesondere hervorgerufen durch lange Laufzeiten.³⁵ Auswertungen über den Erfolg von Rückführungsmaßnahmen liegen nicht vor.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kamen sollte auch die Elternarbeit im Rahmen des Fachcontrollings aufbereiten und den Erfolg evaluieren. Sie sollte die Erkenntnisse ebenfalls in das Trägerverzeichnis aufnehmen.

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

→ **Feststellung**

Die Stadt Kamen macht Kostenerstattungsansprüche und Kostenbeiträge regelmäßig geltend. Die fehlende Prozessbeschreibung kann auch das Wissensmanagement beeinträchtigen.

³⁴ vgl. 3.4.4 Fachcontrolling

³⁵ vgl. 3.7.1.4 Falldichte

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

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe führt in **Kamen** anhand der frühzeitig im Hilfeplanverfahren erhobenen Daten auch die Prüfung der örtlichen und kostenrechtlichen Zuständigkeit durch.³⁶ Der Dienstanweisung ist ein entsprechendes Entscheidungsraster beigelegt. Einen Prozess zur Geltendmachung der Ansprüche hat die Stadt bislang nicht modelliert. Hierdurch kann auch das Wissensmanagement beeinträchtigt werden.

→ Empfehlung

Um die Refinanzierung der Hilfen zur Erziehung zu unterstützen, sollte die Stadt Kamen einen Prozess zur Geltendmachung der Ansprüche erarbeiten und in der Dienstanweisung zum Hilfeplanverfahren darstellen.

3.5.2 Prozesskontrollen

→ Feststellung

Die Stadt Kamen hat wirksame Kontrollmaßnahmen in den Hilfeplanprozess integriert. Darüber hinaus dienen technische Kontrollmechanismen der Risikovermeidung.

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

Nach Angaben der Jugendamtsleitung der **Stadt Kamen** nehmen die Führungskräfte des Sozialen Dienstes Prozesskontrollen vor. Entsprechend der Dienstanweisung sind alle Fälle, mit der Leitung abzusprechen, sobald sich ein konkreter Hilfebedarf abzeichnet. Darüber hinaus unterliegen folgende Fallkonstellationen ihrem Genehmigungsvorbehalt³⁷:

- Intensivpädagogische Hilfen (z. B. geschlossene Unterbringung),
- Hilfen im Ausland,
- Unterbringung von Pflegekindern in professionellen Pflegestellen,

³⁶ vgl. 3.5.1.2 Fallsteuerung

³⁷ Laut Dienstanweisung besteht auch ein Genehmigungsvorbehalt durch Gruppenleitungen. Sie sind in der aktuellen Organisationsstruktur jedoch nicht mehr vorgesehen.

- Gewährung von Hilfen mit integrativer Ausbildung,
- Weitergewährung einer Hilfe nach dem ersten Ausbildungsabbruch,
- Überschreitung des täglichen Pflegesatzes/Entgeltes der zu belegenden Einrichtung,
- Hilfen über das 18. Lebensjahr hinaus.

Durch diese Vorgaben kann die Leitung der sozialen Dienste fachliche Defizite frühzeitig feststellen. Darüber hinaus beugen sie grundsätzlich Korruption und finanziellen Risiken vor. Eine gute Möglichkeit, finanziellen Risiken vorzubeugen, dienen auch zusätzliche stichprobenhafte Kontrollen. Hierauf ist die gpaNRW bereits unter dem Kapitel 3.4.4 „Fachcontrolling“ eingegangen.

Die Stadt Kamen schreibt ferner die konsequente Pflege der Hilfeplanfälle in der Jugendamtssoftware vor. Durch die Nutzung automatisierter Vorlagen, beispielsweise zur rechtzeitigen Hilfeplanfortschreibung, beugt sie Risiken vor.

3.6 Personaleinsatz

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

➔ Feststellung

Der Stadt Kamen gelingt es, vakante Stellen durch die Ausschreibung unbefristeter Stellen zeitnah zu besetzen. Qualitative Einschränkungen der Bewerberinnen und Bewerber versucht die Stadt durch eine gute Einarbeitung auszugleichen. Ein umfassendes Einarbeitungskonzept, dass neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf die zu übernehmende Tätigkeiten vorbereitet, liegt noch nicht vor.

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 Vertreterinnen und Vertreter der **Stadt Kamen** berichten von einer geringen Fluktuation innerhalb des Jugendamtes. Dies ist in ihren Augen Folge einer hohen Mitarbeiterzufriedenheit. Dies begründet ein großes Vertrauen der Führungskräfte in die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Auch umfassende Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten steigern die Mitarbeiterzufriedenheit. Nach Angaben der Amtsleitung hat das Jugendamt das größte Fortbildungsbudget innerhalb der Stadtverwaltung.

Der Stadt Kamen gelingt es, Stellenvakanzen im Sozialen Dienst durch die Ausschreibung unbefristeter Stellen zeitnah zu beheben. Die zunehmend sinkende Qualität eingehender Bewerbungen versucht sie durch eine fundierte Einarbeitung zu kompensieren. Hierzu nehmen die neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an der modularen Fortbildung „Neu im ASD“ der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen teil. Die Konzeption des Lehrganges sieht eine enge

Begleitung durch einen Mentor vor. Nach Angaben der Jugendamtsleitung profitiert der gesamte Soziale Dienst von diesem System. Darüber hinaus finden amtsinterne Hospitationen statt, um das gegenseitige Verständnis der Sachgebiete zu steigern.

Mittelfristig plant die Leitung der Sozialen Dienste, die Einarbeitung durch ein umfassendes Einarbeitungskonzept zu unterstützen. Entsprechende rudimentäre Grundlagen hat der Soziale Dienst erarbeitet. Die Einarbeitungskonzepte anderer Städte enthalten beispielsweise folgende Aspekte:

- Ablauf der Einarbeitungen,
- Hospitationen in den Spezialdiensten,
- zu besuchende Seminare und Weiterbildungen,
- Reflexionsgespräche mit Abteilungsleitungen und Mentoren/Coaches,
- sukzessive Übernahme eigener Fälle und Aufbau eines eigenen Fallbestandes.

→ Empfehlung

Die Stadt Kamen sollte die Erstellung des Einarbeitungskonzeptes forcieren, um die Qualität der Einarbeitung weiter zu verbessern. Dies kann auch durch Konkretisierung der Lerninhalte aus der Fortbildung „Neu im ASD“ gelingen.

Personaleinsatz 2018

Kennzahlen	Kamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	35	21	26	30	39	64	18
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	180	73,13	114	149	169	323	19

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

3.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

→ Feststellung

Im Sozialen Dienst der Stadt Kamen (nebst Spezialdiensten) ist jede Vollzeitstelle für 35 Hilfeplanfälle zuständig. Dieser Wert ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich und liegt über dem Richtwert der gpaNRW. Die Beteiligung eines freien Trägers bei der Durchführung von Inobhutnahmen entlastet jedoch den Sozialen Dienst.

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

Im Sozialen Dienst der **Stadt Kamen** (nebst Spezialdiensten) sind im Vergleichsjahr 2018 insgesamt 9,7 Stellen besetzt. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bearbeiten im Jahresdurchschnitt insgesamt 334 Hilfeplanfälle. Demnach ist eine Vollzeitstelle im Schnitt für 35 Hilfeplanfälle zuständig. Dieser Wert liegt über dem Richtwert der gpaNRW.

Allerdings beteiligt das Jugendamt einen freien Träger bei Inobhutnahmen außerhalb der Dienstzeiten. Die Beschäftigten des Jugendamtes ordnen lediglich die hoheitliche Maßnahme an. Finanziell profitiert die Stadt Kamen durch eine Zusammenarbeit mit dem Kreis Unna und weiteren kreisangehörigen Kommunen aus dem Kreisgebiet.

3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

→ Feststellung

Im Vergleichsjahr 2018 ist in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in Kamen eine Vollzeitstelle für insgesamt 180 Hilfeplanfälle zuständig. Dieser Wert liegt oberhalb des Richtwertes der gpaNRW.

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

Im Vergleichsjahr 2018 sind in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in **Kamen** 1,9 Stellen besetzt. Dies entspricht 180 Hilfeplanfälle je Vollzeitstelle. Dieser Wert liegt oberhalb des Richtwertes der gpaNRW. Kamen gehört im interkommunalen Vergleich zu den 50 Prozent der Vergleichskommunen mit den höheren Fallzahlen je Mitarbeiter.

3.7 Leistungsgewährung

3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

→ Feststellung

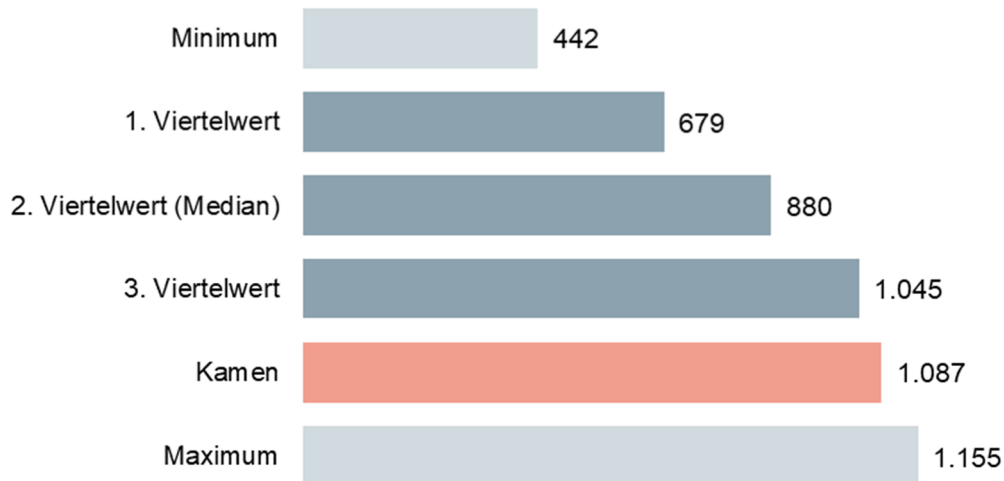
Die Stadt Kamen verzeichnet im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung einen höheren Fehlbetrag als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

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.

Für **Kamen** ergibt sich ein Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren von 1.087 Euro. Damit ordnet sich die Stadt im interkommunalen Vergleich wie folgt ein:

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



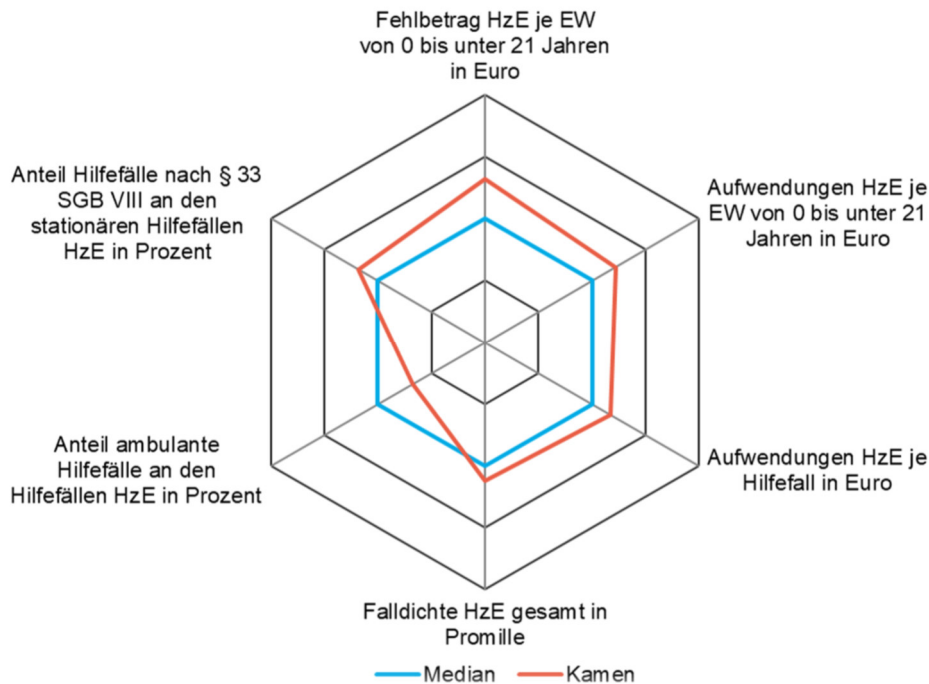
In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 19 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 belief sich der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre noch auf 978 Euro.

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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2018



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

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

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

Die Entwicklung der Kennzahlen des Netzdiagrammes in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 wird in Tabelle 3 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

→ Feststellung

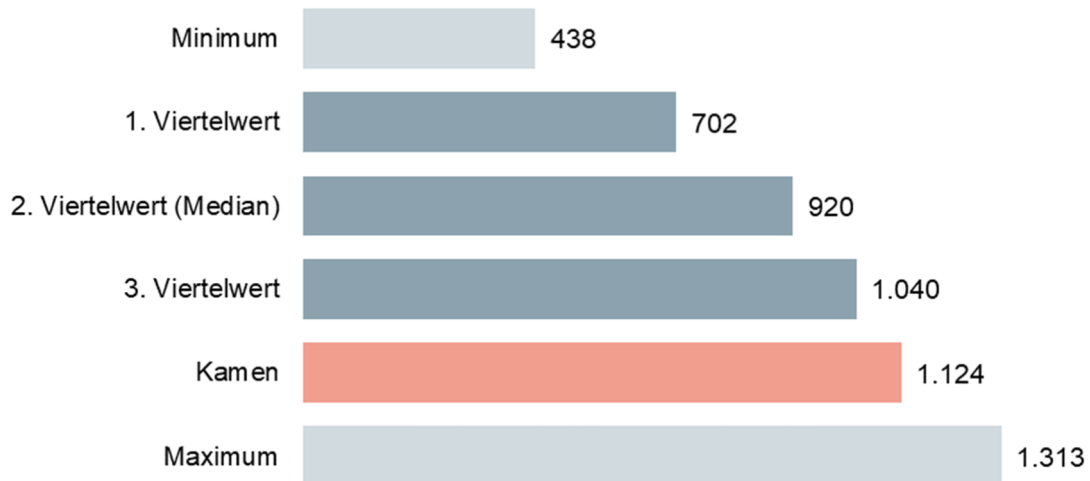
Hohe Aufwendungen belasten den Fehlbetrag der Stadt Kamen. Während die ambulanten Aufwendungen pro Hilfefall im interkommunalen Vergleich das Maximum setzen, gehört Kamen zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den niedrigsten stationären Aufwendungen je Hilfefall.

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.

Die **Stadt Kamen** verzeichnete im Vergleichsjahr 2018 folgende Aufwendungen:

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

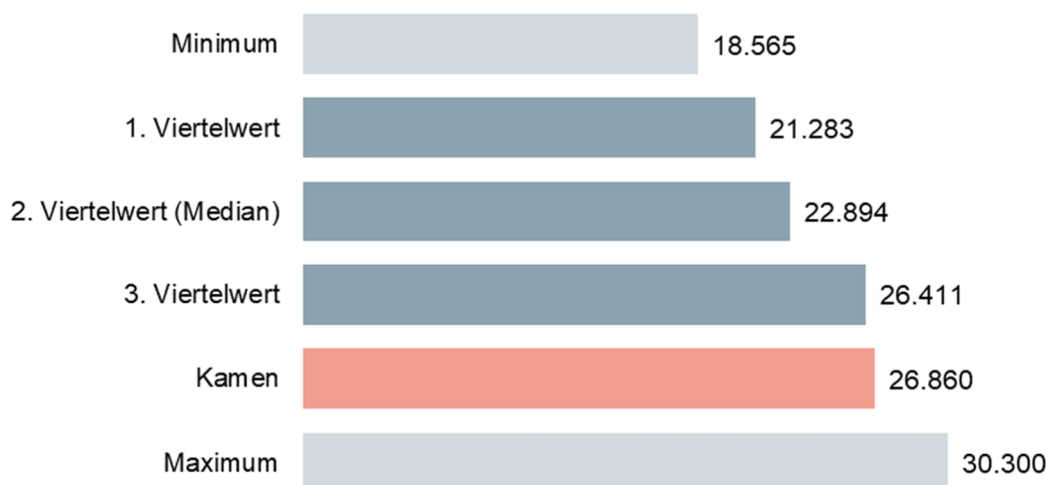


In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 19 Kommunen eingeflossen.

Die Stadt Kamen gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Jugendeinwohner. **2017** betrugen die Aufwendungen je Jugendeinwohner lediglich 980 Euro.

Bei hilfeplanbezogener Betrachtung positioniert sich Kamen im interkommunalen Vergleich ähnlich:

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 19 Kommunen eingeflossen.

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

Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2018

Kennzahlen	Kamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	16.677	8.461	9.687	10.830	11.611	16.677	19
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	33.187	31.979	35.702	39.035	41.898	47.897	19

Die Stadt Kamen erbringt 2018 Transferaufwendungen für ambulante Hilfen in Höhe von rund 2,1 Mio. Euro für 128 Hilfeplanfälle. Dies entspricht einem Anteil von 24 Prozent an den gesamten Transferaufwendungen für rund 38 Prozent der gesamten Hilfeplanfälle. Je Hilfefall ergeben sich Aufwendungen in Höhe von ca. 16.700 Euro. Keine der Vergleichskommunen verzeichnet höhere ambulante Aufwendungen je Hilfefall.

Die stationären Aufwendungen betragen insgesamt 6,8 Mio. Euro für 206 Fälle. Dies entspricht einem Anteil von 76 Prozent der gesamten Transferaufwendungen für 62 Prozent der gesamten Hilfeplanfälle. Die stationären Aufwendungen je Hilfefall betragen rund 33.000 Euro. Damit gehört Kamen zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Aufwendungen je stationärem Hilfefall.

Auf die stationären Aufwendungen wirkt sich die strikte Prüfung im Rahmen der Fachteamkonferenz positiv aus. Aber auch die Strategie „Hilfen vom Kind aus zu denken“ beeinflusst die stationären Aufwendungen je Hilfefall. Die Stadt Kamen versucht passgenaue Hilfen zu gewähren. Dies kann auch bedeuten, vergleichsweise früh stationäre Hilfen zu installieren, um den Leidensweg der Betroffenen zu verkürzen. Der Stadt Kamen gelingt es durch diesen strategischen Ansatz auch, vergleichsweise viele Kinder in Pflegefamilien zu vermitteln. Die gpaNRW geht im weiteren Berichtsverlauf auf diesen Aspekt noch vertiefend ein.

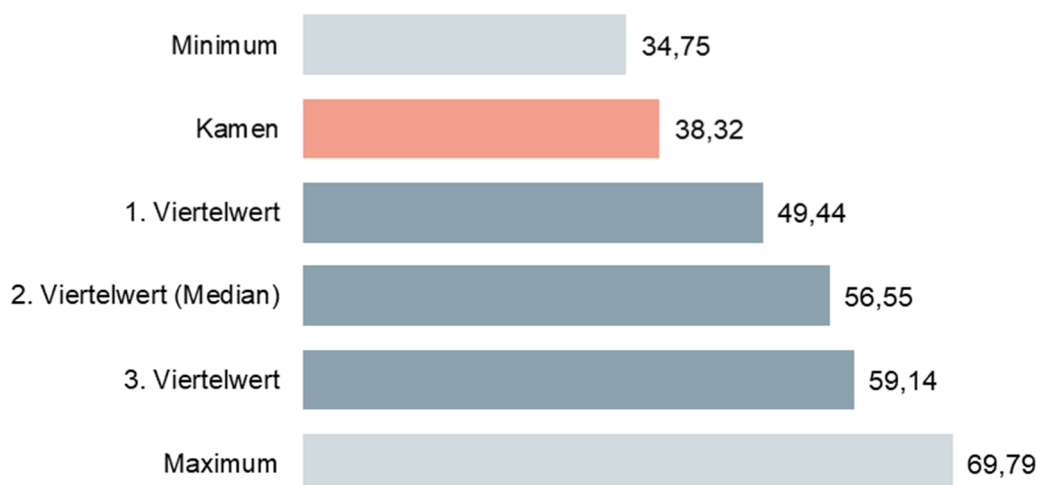
3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

→ Feststellung

Der niedrige Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE belastet den Fehlbetrag. Nur eine Kommune verzeichnet einen noch niedrigeren Anteil als Kamen. Die Stadt versucht passgenaue Hilfen zu gewähren. Sie installiert aber vergleichsweise früh stationäre Hilfen, wenn sie hierdurch den Leidensweg der Betroffenen verkürzen kann. Auch die Angebote des Fördervereins Jugendhilfe e. V. können sich senkend auf den Anteil ambulanter Hilfen auswirken.

In der **Stadt Kamen** nehmen ambulante Hilfefälle im Vergleichsjahr 2018 folgenden Anteil an den Hilfefällen mit Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII ein:

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 19 Kommunen eingeflossen.

Die Stadt Kamen verzeichnet im interkommunalen Vergleich den zweitschlechtesten Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE. Hierfür können auch die vom Förderverein Jugendhilfe e. V. erbrachten niederschwellige ambulante Hilfen außerhalb von Hilfeplanverfahren eine Ursache darstellen. Die Kennzahl berücksichtigt nur die offiziellen Hilfeplanfälle nach § 36 SGB VIII.

Des Weiteren erklärt sich der niedrige Anteil durch den strategischen Ansatz der Stadt Kamen. Die Stadt versucht passgenaue Hilfen zu gewähren. Dies kann sich allerdings auch senkend auf den Anteil ambulanter Hilfefällen auswirken.³⁸

Der hohe Anteil kostenintensiverer stationärer Fälle belastet allerdings den Fehlbetrag und wirkt sich negativ auf den kommunalen Haushalt aus. Die zunehmend ausgeprägten präventiven Maßnahmen können hier jedoch zukünftig zu weiteren positiven Effekten führen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kamen sollte den Anteil ambulanter Hilfen bei gleichzeitiger Stabilisierung oder bestenfalls auch Verringerung der Falldichte durch Prävention und gezielte Zugangssteuerung erhöhen.

3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

→ **Feststellung**

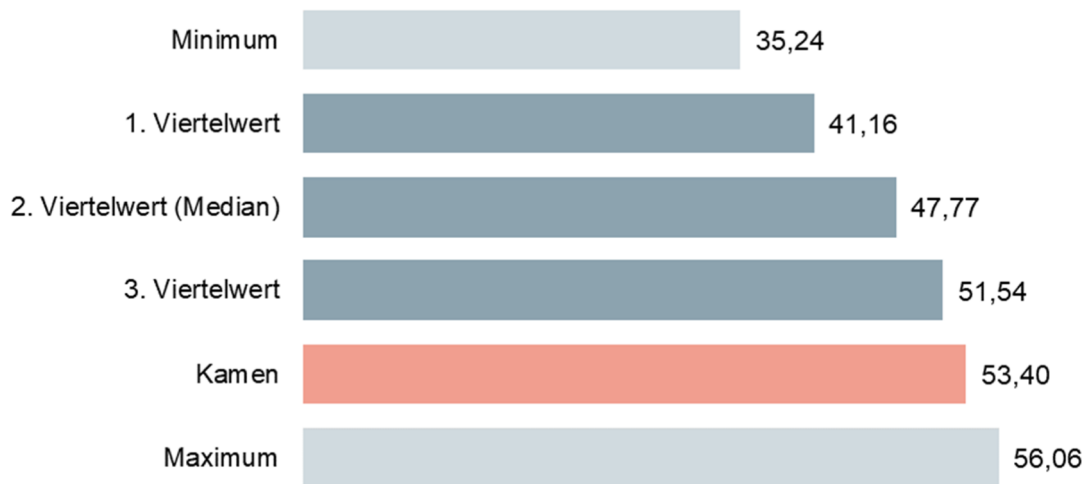
Die Stadt Kamen kann vergleichsweise viele Kinder im Rahmen der Vollzeitpflege in Pflegefamilien unterbringen. Dies wirkt sich auf den Fehlbetrag grundsätzlich entlastend aus. Allerdings verzeichnet die Stadt Kamen generell einen hohen Anteil stationärer Hilfefälle.

Bei der Vollzeitpflege wird ein Kind/Jugendlicher in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Die Fremdunterbringung ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Ein hoher Anteil an Vollzeitpflegefällen ist auch deshalb positiv zu sehen, weil hierdurch kostenintensive Heimunterbringungen vermieden werden können.

Die **Stadt Kamen** verzeichnet folgenden Anteil von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen:

³⁸ vgl 3.7.1.1 Aufwendungen

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 18 Kommunen eingeflossen.

In Kamen nehmen die Vollzeitpflegefälle einen Anteil von 53,4 Prozent an den stationären Hilfefällen ein. Nur zwei Vergleichskommunen verzeichnen einen höheren Anteil. Auf die Kennzahl kann sich der im vorherigen Kapitel beschriebene strategische Ansatz, früh stationären Hilfen zu installieren und Kinder in Pflegefamilien zu vermitteln, positiv durchaus positiv auswirken.

Die Stadt nimmt auch professionelle Pflegestellen in Anspruch. Zudem gelingt es ihr auch ältere Kinder, insbesondere im Rahmen der Verwandtenpflege nach § 33 SGB VIII unterzubringen.

Der Pflegekinderdienst begleitet hierzu die Pflegefamilien eng. Für die Akquise potentieller Pflegefamilien nutzt die Stadt Kamen zudem ihr bestehendes Netzwerk innerhalb des Kreises Unna.

Ein hoher Anteil von Vollzeitpflegefällen wirkt sich grundsätzlich entlastend auf den Fehlbetrag aus, wenn teurere Hilfen nach § 34 SGB VIII vermieden werden können. Die Stadt Kamen verzeichnet jedoch insgesamt eine sehr hohe Falldichte bei den stationären Hilfen zur Erziehung. Die gpaNRW geht auf diesen Aspekt im folgenden Kapitel vertiefend ein.

→ Empfehlung

Die Stadt Kamen sollte versuchen, den Anteil der Vollzeitpflege durch Verringerung stationärer Hilfen und Steigerung von Hilfen in Vollzeitpflege auszubauen.

3.7.1.4 Falldichte

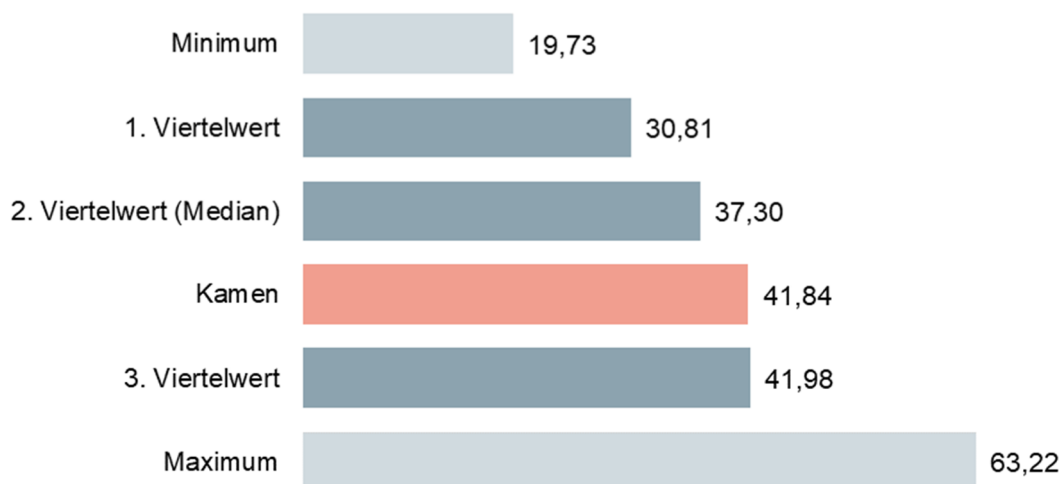
→ Feststellung

Die Falldichte ist in Kamen überdurchschnittlich hoch. Insbesondere die hohe Falldichte bei den stationären Hilfen erhöht den Fehlbetrag.

Die Falldichte sollte aktiv niedrig gehalten werden. In besonderem Maße wirken sich die Laufzeiten der Hilfen auf die Falldichte aus. Durch eine Verkürzung von Betreuungs- und Verweildauern wird diese gesenkt. Außerdem wirken sich die Zugangssteuerung und präventive Angebote aus.

Die **Stadt Kamen** verzeichnet folgende Falldichte:

Falldichte HzE gesamt in Promille 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 14 Kommunen eingeflossen.

Trotz des Einsatzes des Fördervereins „Jugendhilfe e. V.“ verzeichnet die Stadt Kamen eine höhere Falldichte als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Um die Ursachen für diese Positionierung zu ermitteln, betrachtet die gpaNRW nachfolgend die Falldichte für ambulante und stationäre Hilfen differenziert:

Falldichte HzE ambulant und stationäre in Promille 2018

Kennzahlen	Kamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte HzE ambulant in Promille	16,04	9,98	15,89	21,72	23,23	34,95	19
Falldichte HzE stationär in Promille	25,81	8,27	13,09	17,54	18,77	28,28	19

Die hohe Falldichte bei den stationären Hilfen belastet den Fehlbetrag. Sie ergibt sich aus dem Vorgehen des Jugendamtes, vergleichsweise früh stationäre Hilfen zu gewähren. Vor diesem Hintergrund betrachtet die gpaNRW nachfolgend die Falldichte der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII und der Heimerziehung, sonstige Betreuungsformen nach § 34 SGB VIII:

Falldichte Vollzeitpflege und Heimerziehung, sonstige betreute Wohnformen in Promille 2018

Kennzahlen	Kamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 33 SGB VIII in Promille	13,78	2,98	6,70	7,40	8,84	15,36	18
Falldichte § 34 SGB VIII in Promille	8,64	3,51	4,34	5,65	8,08	10,08	19

Bei der Vollzeitpflege gehört Kamen im interkommunalen Vergleich zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten Falldichte. Bei der Heimerziehung, sonstige betreute Wohnformen haben nur drei Vergleichskommunen höhere Falldichten.

Eine Ursache für die hohe Falldichte könnten lange Laufzeiten und Betreuungsdauern darstellen. Die gpaNRW geht auf diesen Aspekt bei der Betrachtung einzelner Hilfearten näher ein.

3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen.

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

→ Feststellung

Die Stadt Kamen verzeichnet die im interkommunalen Vergleich höchsten Aufwendungen je Hilfefall für flexible ambulante erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII. Die Stadt nutzt die flexiblen Hilfen insbesondere um die passgenauen Hilfen zu ermitteln.

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

Die **Stadt Kamen** erbringt 2018 flexible ambulante erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII in folgendem Umfang:

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

Kennzahl	Kamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	17.906	1.381	4.190	7.653	10.200	17.906	18

Kamen verzeichnet 2018 im interkommunalen Vergleich die höchsten Aufwendungen je Hilfefall für Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII. 2017 betrugen die hilfeplanbezogenen Aufwendungen noch rund 13.000 Euro. Dies entspricht einem Anstieg der Aufwendungen von ca. 37,5 Prozent.

→ Empfehlung

Vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen muss die Stadt Kamen die flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen im Rahmen des Fachcontrollings dringend differenziert betrachten. Nur so kann sie die tatsächlichen finanziellen Entwicklungen transparent darstellen.

Die Falldichte der Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII ist in Kamen vergleichsweise hoch:

Falldichte § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII in Promille 2018

Kennzahl	Kamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII in Promille	3,01	0,00	1,08	1,74	2,43	9,81	19

Die Falldichte wird im Allgemeinen durch die Betreuungszeiten der Hilfen beeinflusst.

Betreuungszeiten § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII 2018

Kennzahl	Kamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil ambulante Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	89,29	40,00	65,95	85,33	98,44	100	14
Anteil ambulante Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII mit einer Betreuungszeit über 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	10,71	0,00	1,56	14,67	34,05	60,00	14

In Kamen sind die Betreuungszeiten bei den flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen im interkommunalen Vergleich vergleichsweise gering. Rund 89 Prozent der im Jahr 2018 regulär beendete Hilfen hatten eine Betreuungszeit bis zu 18 Monaten. Dieser Wert ist höher als bei den meisten Vergleichskommunen.

Die Stadt Kamen nutzt die flexiblen ambulanten Hilfen insbesondere, um passgenaue Hilfen ermitteln zu können. Hierzu arbeitet die Stadt mit psychologisch ausgerichteten Praxen zusammen. Ein separater Hilfeplan wird erstellt. Die Jugendamtsleitung bewertet dieses Instrument sehr positiv, da es eine genauere Diagnostik ermöglicht. Das Jugendamt geht davon aus, dass diesem Zweck rund 50 Prozent der Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII dienen. Eine genaue Auswertung von Aufwendungen und Fallzahlen konnte das Jugendamt nicht vornehmen.

Passgenauigkeit mit einer hohen Qualität sollten sich positiv auf Laufzeiten der Hilfen auswirken. Lange Laufzeiten und Betreuungsdauern, beispielsweise bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe, der Vollzeitpflege und der Heimerziehung, führen in Kamen dennoch zu einer hohen Falldichte.

→ Empfehlung

Die Stadt Kamen sollte die Hilfeplanfälle nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII zur Ermittlung passgenauer Hilfen im Rahmen des Fachcontrollings aufbereiten und den Einsatz des freien Trägers kritisch hinterfragen.

3.7.2.2 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

→ Feststellung

Die Stadt Kamen gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Trotz vergleichsweise langer Laufzeiten ist die Falldichte niedrig.

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

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

Die **Stadt Kamen** wendet im Vergleichsjahr 2018 für die sozialpädagogische Familienhilfe rund 392.000 Euro auf. Die Fallzahl beläuft sich im Jahresdurchschnitt auf 37 Hilfepläne. Die Aufwendungen für Hilfen nach § 31 SGB VIII betragen je Hilfefall somit rund 10.600 Euro. Dieser Wert ordnet sich im interkommunalen Vergleich wie folgt ein:

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2018

Kennzahl	Kamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	10.586	5.199	8.039	9.181	10.491	13.046	18

Die Stadt Kamen gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Um diese Positionierung einordnen zu können, betrachtete die gpaNRW nachfolgend die Falldichte für diese Hilfeart:

Falldichte § 31 SGB VIII 2018

Kennzahl	Kamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 31 SGB VIII Promille	4,64	0,00	5,15	7,02	9,61	11,67	19

Die Stadt Kamen verzeichnet für die SPFH ein vergleichsweise geringe Falldichte. Da die Fallzahlen als Jahresdurchschnittswerte erfasst sind, wird die Falldichte insbesondere durch Laufzeiten der Hilfen beeinflusst. Für Kamen ergeben sich folgende Werte:

Laufzeiten Hilfen nach § 31 SGB VIII 2018

Kennzahl	Kamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil ambulante Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate in Prozent	58,33	11,59	47,38	69,12	73,48	79,17	16
Anteil ambulante Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit über 18 Monate in Prozent	41,67	20,83	26,52	30,88	52,62	88,41	16

Die Stadt Kamen hat einen niedrigeren Anteil von Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit bis 18 Monaten als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Hilfen mit einer Betreuungszeit über 18 Monaten nehmen in Kamen hingegen einen überdurchschnittlichen Wert ein.

Die Laufzeiten der Hilfen nach § 31 SGB VIII sind in Kamen somit vergleichsweise lang.

Lange Laufzeiten müssen bei einer geringen Falldichte nicht unbedingt nachteilig sein, wenn die Hilfen angemessen und erforderlich sind. Wie im vorherigen Kapitel dargestellt, betreibt die Stadt Kamen einen hohen Aufwand, um den tatsächlichen Hilfebedarfs festzustellen und somit passgenaue Hilfen zu gewähren. Vor diesem Hintergrund evaluiert die Stadt die einzelnen Hilfen jedoch nicht.

→ Empfehlung

Vor dem Hintergrund vergleichsweise hoher Aufwendungen sollte die Stadt Kamen auch die SPFH im Controlling näher betrachten. Neben den Aufwendungen sollte sie auch Qualitätskennzahlen wie Abbruchquoten und Laufzeiten trägerbezogen auswerten und transparent darstellen. Sie sollte die Erkenntnisse zur wirtschaftlichen Leistungsvergabe nutzen.

3.7.2.3 Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Kamen nutzt das Angebot eines örtlichen Trägers für die Erziehung in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII. Die Aufwendungen je Helfefall sind hierfür höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Auch bei der Falldichte gehört die Kommune zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten Kennzahl. Dies erhöht den Fehlbetrag in dieser Hilfe.

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

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

Die **Stadt Kamen** wendet 2018 für die Erziehung in einer Tagesgruppe rund 336.000 Euro auf. Im Jahresdurchschnitt lagen 9 Hilfeplanfälle vor. Demnach betragen die Aufwendungen je Hilfe-fall rund 37.300 Euro. Damit ordnet sich die Stadt Kamen im interkommunalen Vergleich wie folgt ein:

Umfang der Hilfen nach § 32 SGB VIII 2018

Kennzahl	Kamen	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 32 SGB VIII je Hil-fefall in Euro	37.323	12.379	22.498	28.378	36.987	48.012	19

Die Stadt Kamen gehört bei der Erziehung in einer Tagesgruppe zu den 25 Prozent der Ver-gleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfe-fall.

Falldichte Hilfen nach § 32 SGB VIII 2018

Kennzahl	Kamen	Mini-mum	1. Vier-telwert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 32 SGB VIII in Promille	1,13	0,08	0,30	0,62	1,06	2,93	19

Auch die Falldichte ist in Kamen höher, als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Stadt Kamen führt Hilfen nach § 32 SGB VIII ausschließlich in einer Einrichtung eines freien Trägers in Kamen durch.

→ Empfehlung

Vor dem Hintergrund des insgesamt hohen Fehlbetrages sollte die Stadt Kamen auch die Hilfen nach § 32 SGB VIII im Rahmen des Controllings aufbereiten und mit Angeboten wei-terer Anbieter vergleichen. Die Erkenntnisse sind bei der Leistungsvergabe zu berücksichti-gen.

3.7.2.4 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

→ Feststellung

Die interkommunale Zusammenarbeit mit den Städten Bergkamen, Selm und Werne erleich-tert die Vermittlung und Unterbringung von Kindern maßgeblich.

Die Stadt Kamen verzeichnet unterdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfe-fall. Allerdings wirken sich vergleichsweise lange Laufzeiten negativ auf die Falldichte aus und erhöhen den Fehlbetrag.

Vollzeitpflege umfasst die Unterbringung eines Kindes/Jugendlichen außerhalb des Elternhau-ses in einer Pflegefamilie. Neben der normalen Pflegefamilie gibt es verschiedene Formen der

Vollzeitpflege, z.B. Sonderpädagogische Pflegestellen für verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder/Jugendliche.

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

Die **Stadt Kamen** wendet im Jahr 2018 im Rahmen der Vollzeitpflege rund 1.72 Mio. Euro für 110 Hilfeplanfälle auf. Hieraus ergeben sich Aufwendungen je Hilfefall in Höhe von 15.600 Euro. Im interkommunalen Vergleich sind die Aufwendungen unterdurchschnittlich:

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2018

Kennzahl	Kamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	15.632	11.176	15.012	18.788	20.902	25.937	18

Die gpaNRW hat im Rahmen dieses Prüfberichts bereits festgestellt, dass der Anteil der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfen in Kamen überdurchschnittlich hoch ist. Die Falldichte in Kamen stellt im interkommunalen Vergleich sogar den höchsten Wert dar.³⁹ Auf die Falldichte wirken sich insbesondere die Laufzeiten der Hilfe aus. Hierzu ergibt sich in Kamen folgendes Bild:

Laufzeiten Hilfen nach § 33 SGB VIII 2018

Kennzahl	Kamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit einer Verweildauer bis 12 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	28,00	0,00	20,00	27,78	37,50	92,86	17
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	0,00	0,00	8,33	15,79	24,33	50,00	17

³⁹ vgl. 3.7.1.4 Falldichte

Kennzahl	Kamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	16,00	0,00	0,00	10,00	16,33	26,67	17
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 36 an den stationären Hilfen in Prozent	56,00	6,25	35,71	43,75	51,35	83,33	17

In Kamen nehmen die Hilfefälle nach § 33 mit kurzen Verweildauern einen leicht überdurchschnittlichen Anteil ein. Allerdings nehmen Hilfefälle mit Verweildauern über 36 Monaten einen Anteil von 56 Prozent ein. Dieser Wert ist höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die vergleichsweise langen Verweildauern deuten darauf hin, dass es der Stadt Kamen gelingt, einen Großteil der Pflegekinder langfristig in Pflegefamilien unterzubringen. Allerdings belastet diese Hilfeart den Fehlbetrag stärker als ambulante Hilfen.

Die Verfahrensstandards sehen vor dem Hintergrund einer Rückführung in die Herkunftsfamilie bei vollstationären Hilfen auch die Elternarbeit als flankierende Maßnahme vor.

→ Empfehlung

Auch vor dem Hintergrund langer Verweildauern sollte die Stadt Kamen die Elternarbeit mit dem Ziel einer Rückführung in die Herkunftsfamilie im Rahmen des Fachcontrollings aufbereiten, transparent darstellen und ggf. optimieren.

Nach Angaben der Jugendamtsleitungen kann die Stadt Kamen auf eine ausreichende Anzahl von Pflegefamilien zurückgreifen. Sie nimmt professionelle Pflegestellen nur in geringem Umfang in Anspruch. Dies wirkt sich insgesamt positiv auf die Aufwendungen für Hilfen nach § 33 SGB VIII aus.

Kamen betreibt gemeinsam mit den Städten Werne, Bergkamen und Selm eine gemeinsame Adoptionsvermittlungsstelle. Die Federführung obliegt der Stadt Bergkamen. Durch die interkommunale Zusammenarbeit können die Städte die sensible Aufgabe der Vermittlung und Betreuung von Kindern in Familien fachgerecht anbieten. Nach eigenen Angaben ist die Qualität der Arbeit mit dem gesamten Spektrum der Adoptionsvermittlung auf einem hohen Standard und auch überregional anerkannt.

Die vier Städte kooperieren zudem bei der Ausstattung, Finanzierung und Belegung von Bereitschaftspflegefamilien. Sie haben eine einheitliche vertragliche Vereinbarung über Rahmenbedingungen getroffen und gewähren einheitliche Leistungen. Durch diese Zusammenarbeit gelingt es den Jugendämtern, Kinder und Jugendliche im Rahmen der Bereitschaftspflege inkognito unterzubringen. Zudem wird eine Konkurrenzsituation zwischen den Städten verhindert. Dies erleichtert die ohnehin schwierige Akquise von Bereitschaftspflegefamilien.

3.7.2.5 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

→ Feststellung

Kamen verzeichnet unterdurchschnittliche hilfefallbezogene Aufwendungen für die Hilfen nach § 34 SGB VIII. Eine Heimdatei, welche die wirtschaftliche Trägersauswahl unterstützt, hat die Stadt Kamen noch nicht aufgebaut.

Heimerziehung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Sie kann auch in speziellen Formen von Wohngruppen/Wohngemeinschaften stattfinden. Generell ist die Heimerziehung eine teure Form der stationären Hilfe. Heimunterbringungen sollten daher möglichst vermieden oder möglichst nur für kurze Zeit erfolgen.

Die **Stadt Kamen** leistet im Jahr 2018 Aufwendungen in Höhe von insgesamt fast 4,0 Mio. Euro für die Heimerziehung. Mit einem Anteil von rund 45 Prozent an den gesamten Aufwendungen stellt sie die größte Aufwandsposition bei den Hilfen zur Erziehung dar.

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

Kennzahlen	Kamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	57.833	51.026	57.914	61.141	67.383	88.444	19

2018 sind die Aufwendungen für Heimerziehung je Hilfefall vergleichsweise gering. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen verzeichnen höhere Aufwendungen. Trägerbezogene Auswertungen erstellt die Stadt Kamen nicht. Ein Trägerverzeichnis ist ebenfalls nicht vorhanden.

→ Empfehlung

Die Stadt Kamen sollte für die Heimerziehung trägerbezogene Auswertungen vornehmen und die sich so ergebenden Erkenntnisse in einer Heimdatei zusammenfassen. Dieses Instrument unterstützt die wirtschaftliche Leistungsvergabe.

Trotz hoher Falldichte bei der Vollzeitpflege sind die Fallzahlen der Heimerziehung vergleichsweise hoch. Im Jahresdurchschnitt 2018 hat die Stadt Kamen 69 Kinder und Jugendliche in Heimen und sonstigen betreuten Wohnformen nach § 34 untergebracht. Dies entspricht einem Anteil von 8,64 Promille. Die Stadt Kamen gehört damit zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten Falldichte.⁴⁰

Auch bei der Heimerziehung, sonst. betreute Wohnformen nach § 34 SGB VIII hängt die Falldichte von den Laufzeiten der Hilfe ab:

⁴⁰ vgl. 3.7.1.4 Falldichte

Laufzeiten Hilfen nach § 34 SGB VIII 2018

Kennzahl	Kamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer bis 12 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	35,71	15,38	26,02	33,24	44,22	85,71	16
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	21,43	0,00	19,55	26,39	33,67	50,00	16
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	17,86	0,00	9,11	14,24	19,42	41,67	16
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 36 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	25,00	0,00	13,98	16,33	25,21	45,00	16

Ein leicht überdurchschnittlicher Anteil von rund 36 Prozent der im Jahr 2018 beendeten Hilfefälle verzeichnet eine Verweildauer von bis zu 12 Monaten. Allerdings hat ein Viertel der 2018 beendeten Hilfefälle eine Verweildauer von über 36 Monaten. In nur rund 25 Prozent der Vergleichskommunen ist dieser Anteil höher.

→ Feststellung

Die sehr hohe Falldichte bei der Heimerziehung belastet den Fehlbetrag in Kamen. Insbesondere der hohe Anteil von Laufzeiten über einen Zeitraum von mehr als 36 Monaten wirkt sich negativ auf die Falldichte aus. Vor diesem Hintergrund sieht die gpaNRW Optimierungsbedarf beim Rückführungsmanagement.

Ein aktives Rückführungsmanagement kann die Fallzahlen positiv beeinflussen. Die Stadt Kamen befasst sich im 5. Abschnitt der Dienstanweisung mit diesem Instrument. Demnach sieht die Stadt insbesondere die gelungene Elternarbeit als vorrangige Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration der jungen Menschen in ihrer Herkunftsfamilie. Der Soziale Dienst prüft daher bei jeder stationären Hilfe, ob flankierende Elternarbeit sinnvoll und notwendig ist. Rahmenbedingung und Qualitätsstandards der Elternarbeit bilden ein Kriterium für die Auswahl der Einrichtung.

→ Empfehlung

Die Stadt Kamen sollte die Angebote der Träger im Rahmen der Elternarbeit ebenfalls in der Heimdatei darstellen.

Konkrete weitere Aspekte eines Rückführungsmanagements nennt die Stadt Kamen in ihrer Dienstanweisung nicht. Ein Rückführungsmanagement kann beispielsweise folgendes beinhalten:

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kamen sollte ihre Dienstanweisung um konkrete Aspekte eines aktiven Rückführungsmanagements erweitern, um Laufzeiten der Heimerziehung zu verringern und so die Falldichte zu senken.

3.7.2.6 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

→ **Feststellung**

Die Stadt Kamen verzeichnet bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII hohe Fallzahlen und Aufwendungen. Durch eine fortschreitende Spezialisierung konnten sie diese jedoch bereits senken. Die Fallbearbeitung richtet sich nach der Arbeitshilfe des Landesjugendamtes, an deren Erstellung Beschäftigte der Stadt Kamen beteiligt waren.

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

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

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

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

Kennzahlen	Kamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	24.831	10.058	13.140	16.535	21.618	32.537	19

Kennzahlen	Kamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	19.552	10.058	10.910	12.813	18.108	24.503	19
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	86.675	30.596	61.544	69.017	89.190	123.596	14
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung in Euro	25.453	9.756	15.243	16.486	19.366	25.453	16
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	74,42	30,96	53,02	60,73	77,66	89,46	17

Kamen verzeichnet im interkommunalen Vergleich die höchsten Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung. Die Stadt hat dieses Problem erkannt und baut sukzessive einen Spezialdienst für Eingliederungshilfen auf. Durch die fortschreitende Spezialisierung konnte sie bereits die Zugangs- und Verlaufssteuerung sowie das Rückkehrmanagement verbessern. Hierdurch konnte sie die Fallzahlen für Integrationshelfer/Schulbegleitung zwischen 2017 und 2018 um rund 8,5 Prozent senken.

Im Vergleichsjahr 2018 stehen 0,6 Stellen zur Verfügung.

→ Empfehlung

Die Stadt Kamen sollte im Rahmen des Fachcontrollings prüfen, ob sich die positiven Entwicklungen bei der Eingliederungshilfe dauerhaft bestätigen. Bei negativen Entwicklungen sollte sie frühzeitig Gegenmaßnahmen erarbeiten und korrigierend eingreifen.

Neben der Spezialisierung beteiligt die Stadt die gemeinsame Erziehungsberatungsstelle mit der Stadt Bergkamen am Verfahren. Sie führt die psychologische Begutachtung der Betroffenen durch. Der Spezialdienst hospitiert außerdem in der Schule und im privaten Umfeld, um die Teilhabebeeinträchtigung feststellen zu können. Um die tatsächlich Notwendigkeit von Schulbegleitungen zu prüfen, gewährt die Stadt Kamen beim Wechsel in eine weiterführende Schule bis zu den Herbstferien generell keine Integrationshilfe/Schulbegleitung.

Die Fallbearbeitung richtet sich nach der Arbeitshilfe des Landesjugendamtes. Vertreterinnen und Vertreter des Jugendamtes waren an ihrer Erarbeitung beteiligt.

3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

→ Feststellung

Die Stadt Kamen verzeichnet überdurchschnittliche Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Der Anteil von Hilfefällen für unbegleitete minderjährigen Flüchtlingen ist in Kamen vergleichsweise gering.

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.

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

Kennzahlen	Kamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	44.844	20.636	29.336	42.951	56.404	98.984	19
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	5,39	4,16	5,59	6,53	7,48	16,31	19

Die Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung unbegleiteter minderjährige Flüchtlinge sind in **Kamen** überdurchschnittlich hoch. Der Anteil der Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge ist in Kamen hingegen niedrig. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen verzeichnet einen höheren Wert als die Stadt Kamen.

Eine besondere Herausforderung ergab sich aus der örtlichen Nähe zwischen Bahnhof und der benachbarten Polizeiwache. In Zügen aufgegriffene minderjährige Flüchtlinge wurden vorwiegend in Kamen an die Behörden übergeben. Eine erhöhte Zahl von vorläufigen Inobhutnahmen durch das Jugendamt Kamen war die Folge.

Die Stadt konnte die gute Kooperation und Vernetzung mit einer Vielzahl von ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern nutzen, um die sich aus der Flüchtlingskrise ergebenden Herausforderungen gut zu bewältigen.

Um die Integration der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge zu forcieren, hat die Stadt versucht, sie möglichst schnell in Wohnungen unterzubringen.

3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Strukturen					
F1	Die Stadt Kamen hat mit einer hohen SGB II – Quote, der damit zusammenhängenden Kinderarmut und einer hohen Jugendarbeitslosigkeit belastende strukturelle Voraussetzungen, die sich auch auf die Jugendhilfe auswirken und zu erhöhtem Unterstützungsbedarf führen können.	93			
F2	Der Stadt Kamen sind ihre Sozialstrukturen durch regelmäßig durchgeführte Analysen bekannt. Sie nutzt die Erkenntnisse für die strategische und konzeptionelle Arbeit sowie für die Einsatzplanung im Sozialen Dienst.	95			
F3	Durch die Teilnahme am Modellprojekt „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“ konnte die Stadt Kamen unter anderem vorhandene Präventionsangebote vernetzen. Zum weiteren Ausbau der Präventionskette hat die Stadt ab 2017 ein kommunales Präventionskonzept erarbeitet. Indikatoren zur Messung der Langzeitwirkung der Prävention auf die Hilfen zur Erziehung hat die Stadt Kamen noch nicht festgelegt.	96	E3.1	Die Stadt Kamen sollte Indikatoren erarbeiten, um die Wirkung der Prävention auf das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung mittel- bis langfristig messen zu können. Sie können sich auf die Bedingungen und Belastungen des Aufwachsens und die Hilfeleistungen des Jugendamtes beziehen. Anhand von Zielwerten sollte sie regelmäßige Erfolgskontrollen durchführen und die wesentlichen Erkenntnisse im Rahmen eines Wissensmanagements aufbereiten.	97
			E3.2	Die Stadt Kamen sollte ihr Vorhaben umsetzen und auch die weitere Vernetzung der an die Hilfen zur Erziehung angrenzenden Aufgabengebiete im integrierten Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplan betrachten und weiter vorantreiben.	97

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation und Steuerung					
F4	Die Organisationsstruktur und die sozialraumorientierte Arbeit des Sozialen Dienstes unterstützt den präventiven und systemübergreifenden Ansatz der Stadt Kamen. Der Soziale Dienst ist sowohl innerhalb Kamens, aber auch mit den Jugendämtern der Nachbarstädte, gut vernetzt. Die gpaNRW bewertet insbesondere die interkommunale Zusammenarbeit im Rahmen der Erziehungsberatung und der Bereitschaftspflege/Adoptionsvermittlung positiv. Optimierungspotential besteht bei der Rechenschaft des Fördervereins für Jugendhilfe e. V. gegenüber der Stadt. Durch fehlende Statistiken sind die Auswirkungen der Vereinsarbeit auf die Hilfen zur Erziehung aktuell nicht messbar.	97	E4	Das Jugendamt der Stadt Kamen sollte die durch den Förderverein erbrachten Hilfen bei der Bewertung der eigenen Leistungen berücksichtigen. Nur so kann sie den Erfolg der finanziellen Unterstützung der Vereinsarbeit objektiv bewerten.	99
F5	Die Stadt Kamen hat bislang keine schriftliche Gesamtstrategie für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung und angrenzende Bereiche formuliert. Gute Grundlagen ergeben sich allerdings aus dem städtischen Leitbild und dem Präventionskonzept. Konkrete Ziele, an denen der Erfolg der getroffenen strategischen Entscheidungen gemessen werden kann, hat die Stadt noch nicht erarbeitet.	100	E5	Die Stadt Kamen sollte die integrierte Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung nutzen und die bereits erarbeiteten strategischen Ansätze zu einer schriftlichen Gesamtstrategie auch für die Hilfen zur Erziehung und angrenzende Aufgabengebiete entwickeln. Darauf aufbauend sollte sie konkrete Maßnahmen ableiten und den benötigten Ressourceneinsatz bestimmen. Die Stadt sollte die Wirksamkeit der Maßnahmen mit festgelegten Zielwerten regelmäßig prüfen. Sie kann so den Grad der Zielerreichung messen und bei Abweichungen entsprechend gegensteuern.	100
F6	Die Stadt Kamen veröffentlicht Fall- und Finanzdaten für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung im jährlichen HzE-Bericht. Fallbezogene Kennzahlen enthält der Bericht nicht. Hierdurch lassen sich finanzielle Entwicklungen nicht transparent darstellen. Darüber hinaus erstellt die Stadt keine unterjährigen Controllingberichte. Dies erschwert ein frühzeitiges Gegensteuern bei Abweichungen.	101	E6.1	Die Stadt Kamen sollte im HzE-Bericht die Entwicklungen der Hilfen zur Erziehung zukünftig transparent anhand von Kennzahlen darstellen und erläutern. Hierzu sollte sie die im Haushalt aufbereiteten Kennzahlen nutzen bzw. die Kennzahlen dieses Prüfberichts fortschreiben.	102
			E6.2	Die Stadt Kamen sollte dringend den Einsatz eines regelmäßigen, unterjährigen Berichtswesens realisieren. Nur so kann sie den Ressourceneinsatz und –verbrauch sowie die Entwicklung von Aufwendungen und Fallzahlen unterjährig transparent darstellen. Durch Soll-Ist-Vergleiche kann sie bei Abweichungen ein frühzeitiges Gegensteuern ermöglichen.	102

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F7	Das Fachcontrolling im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung beschränkt sich aktuell auf die Überprüfung der vorgegebenen Verfahrensstandards und Fallreflexionen. Positiv bewertet die gpaNRW, dass die Stadt Kamen hierzu auch auf externen Sachverstand zurückgreift. Darüber hinaus führt sie allerdings keine Qualitätskontrollen durch. Die Ergebnisse des Fachcontrollings bereitet sie nicht transparent auf.	102	E7.1	Die Stadt Kamen sollte die abschließende Genehmigung der ambulanten Hilfen in ihren Verfahrensstandards verbindlich vorschreiben.	103
			E7.2	Die Stadt Kamen sollte die Wirkung der Hilfen anhand von festgelegten Zielen und Teilzielen prüfen. Hierzu sollten die am Hilfeplanverfahren Beteiligten bei Hilfeplanfortschreibungen eine Bewertung der Hilfen vornehmen. Weitere Erkenntnisse zur Wirksamkeit von Hilfen sollte die Stadt aus Auswertungen zu Abbruchquoten gewinnen. Trägerbezogene Auswertungen können zudem Auskunft über die Qualität der Leistungserbringung geben.	103
			E7.3	Die Stadt Kamen sollte auch die Ergebnisse des Fachcontrollings in regelmäßigen Controllingberichten aufbereiten. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling können die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischen Entscheidungen nachvollzogen werden.	103
Verfahrensstandards					
F8	Die Stadt Kamen beschreibt Standards und Abläufe im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung in einer umfangreichen Dienstanweisung. Sie bietet grundsätzlich eine gute Grundlage für eine qualifizierte und einheitliche Bearbeitung. Allerdings berücksichtigt sie nicht die aktuelle Organisationsstruktur des Jugendamtes. Zudem entspricht der inhaltliche Aufbau nicht der grafischen Prozessdarstellung. Dies erschwert eine effektive und effiziente Fallbearbeitung.	104	E8.1	Die Stadt Kamen sollte die Dienstanweisung aktualisieren und sicherstellen, dass geänderte Organisationsstrukturen und veränderte Verfahrensstandards zeitnah in das Dokument übernommen werden.	104
			E8.2	Die Stadt Kamen sollte im Rahmen einer dringend vorzunehmenden Überarbeitung der Dienstanweisung die ausformulierten Informationen analog zur grafischen Prozessdarstellung und entsprechend der aktuell tatsächlich vorzunehmenden Arbeits- und Prüfungsschritte darstellen.	105

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F9	Das Hilfeplanverfahren enthält größtenteils die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards. Die gpaNRW bewertet insbesondere die frühzeitige Beteiligung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe positiv. Fehlende Vorgaben zu den Bearbeitungsfristen können jedoch die Fallsteuerung erschweren.	105	E9	Die Stadt Kamen sollte die Dienstanweisung um einzuhaltende Bearbeitungsfristen ergänzen und so die Fallsteuerung unterstützen.	106
F10	Der Hilfeplanprozess der Stadt Kamen enthält größtenteils die von der gpaNRW für notwendig gehaltenen Bearbeitungsschritte. Trotz hoher Aufwendungen ist ein Anbieterverzeichnis, das eine wirtschaftliche Leistungsvergabe unterstützt, nicht vorhanden.	106	E10.1	Um die wirtschaftliche Trägersauswahl zu unterstützen, sollte die Stadt Kamen ein Trägerverzeichnis aufbauen. Darin sollte sie die Leistungserbringer mit Angeboten und Kosten sowie den bisherigen Erfahrungswerten erfassen.	108
			E10.2	Die Stadt Kamen sollte die Zielerreichung im Rahmen des Fachcontrollings trägerbezogen auswerten und versuchen, die Erkenntnisse zur Laufzeitreduzierungen zu nutzen. Vor diesem Hintergrund sollte die Stadt Kamen die gewonnenen Erkenntnisse auch in das Trägerverzeichnis aufnehmen.	108
			E10.3	Die Stadt Kamen sollte auch die Elternarbeit im Rahmen des Fachcontrollings aufbereiten und den Erfolg evaluieren. Sie sollte die Erkenntnisse ebenfalls in das Trägerverzeichnis aufnehmen.	108
F11	Die Stadt Kamen macht Kostenerstattungsansprüche und Kostenbeiträge regelmäßig geltend. Die fehlende Prozessbeschreibung kann auch das Wissensmanagement beeinträchtigen.	108	E11	Um die Refinanzierung der Hilfen zur Erziehung zu unterstützen, sollte die Stadt Kamen einen Prozess zur Geltendmachung der Ansprüche erarbeiten und in der Dienstanweisung zum Hilfeplanverfahren darstellen.	109
F12	Die Stadt Kamen hat wirksame Kontrollmaßnahmen in den Hilfeplanprozess integriert. Darüber hinaus dienen technische Kontrollmechanismen der Risikovermeidung.	109			
Personaleinsatz					
F13	Der Stadt Kamen gelingt es, vakante Stellen durch die Ausschreibung unbefristeter Stellen zeitnah zu besetzen. Qualitative Einschränkungen der Bewerberinnen und Bewerber versucht die Stadt durch eine gute Einarbeitung auszugleichen. Ein umfassendes Einarbeitungskonzept, dass neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf die zu übernehmende Tätigkeiten vorbereitet, liegt noch nicht vor.	110	E13	Die Stadt Kamen sollte die Erstellung des Einarbeitungskonzeptes forcieren, um die Qualität der Einarbeitung weiter zu verbessern. Dies kann auch durch Konkretisierung der Lerninhalte aus der Fortbildung „Neu im ASD“ gelingen.	111

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F14	Im Sozialen Dienst der Stadt Kamen (nebst Spezialdiensten) ist jede Vollzeitstelle für 35 Hilfeplanfälle zuständig. Dieser Wert ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich und liegt über dem Richtwert der gpaNRW. Die Beteiligung eines freien Trägers bei der Durchführung von Inobhutnahmen entlastet jedoch den Sozialen Dienst.	111			
F15	Im Vergleichsjahr 2018 ist in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in Kamen eine Vollzeitstelle für insgesamt 180 Hilfeplanfälle zuständig. Dieser Wert liegt oberhalb des Richtwertes der gpaNRW.	112			
Leistungsgewährung					
F16	Die Stadt Kamen verzeichnet im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung einen höheren Fehlbetrag als 75 Prozent der Vergleichskommunen.	112			
F17	Hohe Aufwendungen belasten den Fehlbetrag der Stadt Kamen. Während die ambulanten Aufwendungen pro Hilfefall im interkommunalen Vergleich das Maximum setzen, gehört Kamen zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den niedrigsten stationären Aufwendungen je Hilfefall.	114			
F18	Der niedrige Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HZE belastet den Fehlbetrag. Nur eine Kommune verzeichnet einen noch niedrigeren Anteil als Kamen. Die Stadt versucht passgenaue Hilfen zu gewähren. Sie installiert aber vergleichsweise früh stationäre Hilfen, wenn sie hierdurch den Leidensweg der Betroffenen verkürzen kann. Auch die Angebote des Fördervereins Jugendhilfe e. V. können sich senkend auf den Anteil ambulanter Hilfen auswirken.	117	E18	Die Stadt Kamen sollte den Anteil ambulanter Hilfen bei gleichzeitiger Stabilisierung oder bestenfalls auch Verringerung der Falldichte durch Prävention und gezielte Zugangssteuerung erhöhen.	118
F19	Die Stadt Kamen kann vergleichsweise viele Kinder im Rahmen der Vollzeitpflege in Pflegefamilien unterbringen. Dies wirkt sich auf den Fehlbetrag grundsätzlich entlastend aus. Allerdings verzeichnet die Stadt Kamen generell einen hohen Anteil stationärer Hilfefälle.	118	E19	Die Stadt Kamen sollte versuchen, den Anteil der Vollzeitpflege durch Verringerung stationärer Hilfen und Steigerung von Hilfen in Vollzeitpflege auszubauen.	119
F20	Die Falldichte ist in Kamen überdurchschnittlich hoch. Insbesondere die hohe Falldichte bei den stationären Hilfen erhöht den Fehlbetrag.	119			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F21	Die Stadt Kamen verzeichnet die im interkommunalen Vergleich höchsten Aufwendungen je Hilfefall für flexible ambulante erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII. Die Stadt nutzt die flexiblen Hilfen insbesondere um die passgenauen Hilfen zu ermitteln.	121	E21.1	Vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen muss die Stadt Kamen die flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen im Rahmen des Fachcontrollings dringend differenziert betrachten. Nur so kann sie die tatsächlichen finanziellen Entwicklungen transparent darstellen.	122
			E21.2	Die Stadt Kamen sollte die Hilfeplanfälle nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII zur Ermittlung passgenauer Hilfen im Rahmen des Fachcontrollings aufbereiten und den Einsatz des freien Trägers kritisch hinterfragen.	123
F22	Die Stadt Kamen gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Trotz vergleichsweise langer Laufzeiten ist die Falldichte niedrig.	123	E22	Vor dem Hintergrund vergleichsweise hoher Aufwendungen sollte die Stadt Kamen auch die SPFH im Controlling näher betrachten. Neben den Aufwendungen sollte sie auch Qualitätskennzahlen wie Abbruchquoten und Laufzeiten trägerbezogen auswerten und transparent darstellen. Sie sollte die Erkenntnisse zur wirtschaftlichen Leistungsvergabe nutzen.	124
F23	Die Stadt Kamen nutzt das Angebot eines örtlichen Trägers für die Erziehung in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII. Die Aufwendungen je Hilfefall sind hierfür höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Auch bei der Falldichte gehört die Kommune zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten Kennzahl. Dies erhöht den Fehlbetrag in dieser Hilfe.	124	E23	Vor dem Hintergrund des insgesamt hohen Fehlbetrages sollte die Stadt Kamen auch die Hilfen nach § 32 SGB VIII im Rahmen des Controllings aufbereiten und mit Angeboten weiterer Anbieter vergleichen. Die Erkenntnisse sind bei der Leistungsvergabe zu berücksichtigen.	125
F24	Die interkommunale Zusammenarbeit mit den Städten Bergkamen, Selms und Werne erleichtert die Vermittlung und Unterbringung von Kindern maßgeblich. Die Stadt Kamen verzeichnet unterdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall. Allerdings wirken sich vergleichsweise lange Laufzeiten negativ auf die Falldichte aus und erhöhen den Fehlbetrag.	125	E24	Auch vor dem Hintergrund langer Verweildauern sollte die Stadt Kamen die Elternarbeit mit dem Ziel einer Rückführung in die Herkunftsfamilie im Rahmen des Fachcontrollings aufbereiten, transparent darstellen und ggf. optimieren.	127
F25	Kamen verzeichnet unterdurchschnittliche hilfefallbezogene Aufwendungen für die Hilfen nach § 34 SGB VIII. Eine Heimdatei, welche die wirtschaftliche Trägerauswahl unterstützt, hat die Stadt Kamen noch nicht aufgebaut.	128	E25	Die Stadt Kamen sollte für die Heimerziehung trägerbezogene Auswertungen vornehmen und die sich so ergebenden Erkenntnisse in einer Heimdatei zusammenfassen. Dieses Instrument unterstützt die wirtschaftliche Leistungsvergabe.	128
F26	Die sehr hohe Falldichte bei der Heimerziehung belastet den Fehlbetrag in Kamen. Insbesondere der hohe Anteil von Laufzeiten über einen Zeitraum von mehr als 36 Monaten wirkt sich negativ auf die Falldichte aus. Vor diesem Hintergrund sieht die gpaNRW Optimierungsbedarf beim Rückführungsmanagement.	129	E26.1	Die Stadt Kamen sollte die Angebote der Träger im Rahmen der Elternarbeit ebenfalls in der Heimdatei darstellen.	129

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E26.2	Die Stadt Kamen sollte ihre Dienstanweisung um konkrete Aspekte eines aktiven Rückführungsmanagements erweitern, um Laufzeiten der Heimerziehung zu verringern und so die Falldichte zu senken.	130
F27	Die Stadt Kamen verzeichnet bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII hohe Fallzahlen und Aufwendungen. Durch eine fortschreitende Spezialisierung konnten sie diese jedoch bereits senken. Die Fallbearbeitung richtet sich nach der Arbeitshilfe des Landesjugendamtes, an deren Erstellung Beschäftigte der Stadt Kamen beteiligt waren.	130	E27	Die Stadt Kamen sollte im Rahmen des Fachcontrollings prüfen, ob sich die positiven Entwicklungen bei der Eingliederungshilfe dauerhaft bestätigen. Bei negativen Entwicklungen sollte sie frühzeitig Gegenmaßnahmen erarbeiten und korrigierend eingreifen.	131
F28	Die Stadt Kamen verzeichnet überdurchschnittliche Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Der Anteil von Hilfefällen für unbegleitete minderjährigen Flüchtlingen ist in Kamen vergleichsweise gering.	131			

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW⁴¹

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017
Einwohner gesamt	43.189	43.868	43.672	43.275
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	6.617	6.683	6.685	6.585
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	7.919	8.127	8.134	7.982

⁴¹ Die gpaNRW legt bei der Berechnung einwohnerbezogener Kennzahlen die Einwohnerdaten vom 31.12. des Vorjahres zu Grunde.

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro					
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	7.967.395	8.971.207
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	890	1.124
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	25.293	26.860
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	1.978.809	2.134.636
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	15.581	16.677
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	5.988.586	6.836.571
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	31.854	33.187
Falldichte HzE gesamt					
Falldichte HzE gesamt (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	k. A.	k. A.	k. A.	38,73	41,84
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent					
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	k. A.	k. A.	k. A.	24,84	38,32
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent					
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	k. A.	k. A.	k. A.	57,98	53,40

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

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII					
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	286.576	429.732
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	k. A.	k. A.	22	24

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII					
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	k. A	k. A	k. A	365.564	391.692
Anzahl der Hilfefälle	k. A	k. A	k. A	37	37
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII					
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	k. A	k. A	k. A	264.058	335.910
Anzahl der Hilfefälle	k. A	k. A	k. A	7	9
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII					
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	k. A	k. A	k. A	1.684.149	1.719.466
Anzahl der Hilfefälle	k. A	k. A	k. A	109	110
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII					
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	k. A	k. A	k. A	3.411.548	3.990.457
Anzahl der Hilfefälle	k. A	k. A	k. A	58	69
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII					
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	k. A	k. A	k. A	87.448	126.619
Anzahl der Hilfefälle	k. A	k. A	k. A	1	2
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII					
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	k. A	k. A	k. A	1.083.017	1.158.851
Anzahl der Hilfefälle	k. A	k. A	k. A	46	47
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII					
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	k. A	k. A	k. A	674.375	708.805
Anzahl der Hilfefälle	k. A	k. A	k. A	22	24
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21	k. A	k. A	k. A	5,66	3,01

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer					
Aufwendungen für UMA in Euro	k. A	k. A	k. A	866.597	807.186
Anzahl der Hilfefälle	k. A	k. A	k. A	20	18

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

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

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

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

Bauaufsicht

Bei der **Stadt Kamen** ergeben sich im Bereich der Bauaufsicht unterschiedliche Optimierungsmöglichkeiten.

Für die Stadt Kamen können eine Reihe von Kennzahlen nicht gebildet werden, da Grunddaten wie Fallzahlen und Laufzeiten nicht vollumfänglich vorliegen und ausgewertet werden können. Ein interkommunaler Vergleich war damit an vielen Stellen nicht möglich. Ohne transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen fehlt der Stadt Kamen eine Basis für eine gute Steuerung. Bestimmte Daten wie z. B. die durchschnittliche Dauer von Baugenehmigungsverfahren sind verpflichtend vorzuhalten.

Die aus der Landesbauordnung NRW vorgegebenen Fristen für die Bearbeitung der Anträge werden nur selten eingehalten. Die Bearbeitung der Anträge findet bis zur abschließenden Entscheidung auf Sachbearbeiterebene statt. Im Sinne einer höheren Rechtssicherheit sowie einer Korruptionsprävention sollte ein Vieraugenprinzip eingeführt werden.

Beim einfachen Baugenehmigungsverfahren könnte durch weniger häufige Erinnerungen an Nachforderungen der Prozess gestrafft werden.

Eine Fachsoftware unterstützt die Sachbearbeitung bei der Antragsbearbeitung. Allerdings wird die maßgebliche Verfahrensakte in Papierform geführt. Die Möglichkeiten der Digitalisierung sollten hier konsequenter genutzt 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 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

Die **Stadt Kamen** hat nach Angaben von IT.NRW zum 31. Dezember 2018 insgesamt 42.971 Einwohner auf einer Fläche von rund 40,95 km². Im Vergleich mit anderen mittleren kreisangehörigen Städten liegt die Einwohnerzahl eher im oberen Bereich, die Gebietsfläche dagegen im unteren Bereich. Die Prognosen für die Folgejahre weisen laut IT.NRW bis zum Jahr 2040 einen Rückgang um über zehn Prozent aus, auf dann rund 38.300 Einwohner.

Für die Stadt Kamen können eine Reihe von Kennzahlen für das Vergleichsjahr 2019 nicht dargestellt werden, da die notwendigen Grundwerte nicht vorliegen. In der eingesetzten Software werden die für die Prüfung notwendigen Daten vorgehalten und bearbeitet, allerdings ist das

entsprechende Statistiktool aktuell nicht voll funktionsfähig, sodass eine Auswertung von Grunddaten nur sehr eingeschränkt möglich ist. Die Stadt Kamen arbeitet aktuell daran, das Auswertetool zu optimieren.

In 2019 wurden in Kamen insgesamt 227 Bauanträge (2018: 242) gestellt. Unterscheidungen in einfache und normale Genehmigungsverfahren werden in Kamen nicht vorgenommen. Die entsprechende Kennzahl kann somit nicht ermittelt und dargestellt werden.

Die Anzahl der Vorlagen im Freistellungsverfahren lag in 2019 bei fünf Anträgen. 2018 waren es 23 Anträge.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahl	Kamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 Einwohner	54	32	55	68	78	113	36
Fälle je qkm	6	1	2	3	5	15	36
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen	k.A.	2,44	7,13	10,69	14,07	40,94	22
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen	k.A.	53,54	80,66	82,50	88,14	96,77	22
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen	2,16	0,00	2,45	5,47	7,98	23,96	36

Das Fallaufkommen bezogen auf die Einwohner liegt in Kamen im Vergleich mit anderen kreisangehörigen im unteren Bereich. Das Fallaufkommen bezogen auf die Stadtfläche ist jedoch höher als in vielen Vergleichskommunen.

Beim Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren bildet die Stadt Kamen im interkommunalen Vergleich einen niedrigen Wert ab.

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.

Die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen hat Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer der Genehmigungsverfahren.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahl	Kamen	Mini- mum	1. Vier- telwert	2. Vier- telwert (Me- dian)	3. Vier- telwert	Maxi- mum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k.A.	1	1	2	3	6	21
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k.A.	0	1	1	1	4	20
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k.A.	1	2	2	4	7	23

Die Stadt Kamen unterscheidet die Stellungnahmen nicht nach intern oder extern eingeholten Stellungnahmen. Der Kennzahlenwert für das Jahr 2019 kann nicht dargestellt werden, da eine entsprechende Auswertung über die Software nicht möglich ist. In 2018 war der Wert mit durchschnittlich rund zwei eingeholten Stellungnahmen je Bauantrag im interkommunalen Vergleich unauffällig.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

In der Stadt Kamen werden die gesetzlich vorgegebenen Fristen aus der Landesbauordnung NRW nur selten eingehalten. Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben sowie eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung aus. Zudem sollten die Bediensteten rechtssicher agieren können.

Die **Stadt Kamen** hält die bis zum 31. Dezember 2018 in § 72 Abs. 1 der Bauordnung des Landes NRW (BauO NRW 2000) gesetzte Frist von einer Woche nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit eher selten ein. Diese Frist wurde in der ab dem 01. Januar 2019 gültigen BauO NRW 2018 in § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 auf zwei Wochen nach Eingang des Bauantrags verlängert. Auch diese verlängerte Frist hält die Stadt Kamen selten ein. Die aktuelle Personalausstattung lässt nach Aussage der Stadt keine stetige Einhaltung der Frist zu. Hinzu kommen Mehrbelastungen durch die Veränderung der Bauordnung. So müssen zahlreiche Schriftstücke umgestellt sowie die Software angepasst werden.

Die in § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 geregelte Bearbeitungsfrist von sechs Wochen nach Eingang des Bauantrages im einfachen Baugenehmigungsverfahren hält die Stadt Kamen in aller Regel nicht ein. Als Grund nennt die Stadt Kamen auch hier insbesondere die nicht ausreichende Personalausstattung. Die Stadt Kamen nutzt häufig die Verlängerungsoption von weiteren sechs Wochen gem. § 64 Abs. 2 letzter Satz BauO NRW.

→ Empfehlung

Die Stadt Kamen sollte die Frist- und Prüfvorgaben der Landesbauordnung einhalten.

Eine fristgerechte Aufgabenerledigung und die Einhaltung gesetzlich vorgegebener Arbeitsschritte reduziert die Angriffspunkte in Klageverfahren und schafft Rechtssicherheit.

Entscheidungen und Stellungnahmen nach § 71 Abs. 2 BauO NRW 2018 holt die Stadt Kamen gleichzeitig ein.

Die Stadt benachrichtigt eher selten Angrenzer gem. § 72 Abs. 1 BauO NRW 2018, sofern eine Überprüfung von Abweichungen gemäß § 69 BauO NRW erforderlich ist. Nach Auskunft der Stadt Kamen kommen diese Fälle allerdings auch nicht oft vor. In der Regel werden die Angrenzer bereits im Vorfeld einbezogen. Hierzu teilt die Stadt dem Antragsteller bereits bei der Eingangsbestätigung mit, dass dieser die Zustimmung der Angrenzer auch selbst einholen kann. In der Praxis hat sich diese Vorgehensweise als vorteilhaft erwiesen. Den Baubeginn gemäß § 75 BauO NRW 2018 überwacht die Stadt dagegen nicht.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht werden Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) erhoben. Ob mit den festgesetzten Gebühren tatsächlich eine Aufwandsdeckung erreicht wird, sollte durch eine entsprechende Kennzahl überprüft werden.

Die gpaNRW sieht in der Ermittlung des Deckungsgrades einen nützlichen Indikator für die Stadt. So kann sie beurteilen, wie auskömmlich ihre Gebühren sind. Abweichungen vom geplanten Ergebnis geben Anlass, die Ursachen zu hinterfragen: Wird der Gebührenrahmen ggf. doch nicht ausreichend ausgeschöpft? Wie ist die Auslastung?

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kamen sollte die Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad ermitteln, um zu verfolgen, inwieweit ihre festgesetzten Gebühren tatsächlich den Aufwand decken. Bei Abweichungen vom erwarteten Ergebnis sollten die Ursachen hinterfragt werden.

Bei der Stadt Kamen werden die Gebühren mit der Erteilung oder Ablehnung einer Baugenehmigung festgesetzt. Bei Rücknahme eines Baugesuches werden keine Gebühren erhoben. Bereits nach der Vorprüfung eines Bauantrages können jedoch bei der Aufforderung zur Vervollständigung oder Mängelbehebung gemäß Ziffer 2.5.2.1 der AVerwGebO NRW bis zu 25 Prozent der Gebühr, die für die Entscheidung über den Antrag zu erheben wäre, mindestens jedoch 50 Euro, festgesetzt werden. Die so erhobene Gebühr wird zu 50 Prozent im Falle einer Genehmigungs- oder Vorbescheiderteilung auf die Gesamtgebühr angerechnet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kamen sollte möglichst frühzeitig eine Aufwandsdeckung anstreben und die Gebührentatbestände vollständig ausschöpfen. Auch die Gebührentatbestände bei Antragsrücknahme durch den Bauwilligen sollten konsequent angewandt werden.

4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**

In der Stadt Kamen findet eine gute und ausführliche Information und Beratung der Bauwilligen vor der Antragstellung statt. Entsprechende Kennzahlen können nicht dargestellt werden.

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

Kennzahl	Kamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt	k.A.	0,00	0,00	0,00	1,03	8,60	30
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt	k.A.	0,00	1,80	4,67	6,79	20,00	33

Für das Vergleichsjahr 2019 konnte die **Stadt Kamen** keine Daten nennen. Im Jahr 2018 gab es keine zurückgewiesenen und zurückgenommenen Anträge. Die Stadt Kamen verbindet das mit einer guten und ausführlichen Information und Beratung vor Antragstellung. Die Sachbearbeiter führen hier regelmäßig persönliche und telefonische Gespräche mit den Bauwilligen.

Dabei hängt eine gute Information der Bauwilligen nicht von der Höhe des Personaleinsatzes in der Bauberatung ab: Bei der überörtlichen Prüfung der Bauaufsicht in den kreisfreien Städten konnte die gpaNRW keine Korrelation bzw. Abhängigkeiten z. B. zwischen dem Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge und dem Personaleinsatz feststellen. Vielmehr sind auch alternative Informationskanäle, wie das Internet oder Flyer sowie Beratungsbroschüren wichtige Informationsquellen für die Bauwilligen.

Durch § 71 BauO NRW 2018 erfolgte nun eine Anpassung an die Musterbauordnung. Im Gegensatz zur BauO NRW 2000 ist jetzt keine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen mehr möglich: 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

Bei der Stadt Kamen können die Geschäftsprozesse in der Bauaufsicht optimiert werden. Insbesondere fehlen verbindliche Regelungen zur Ermessensausübung und Entscheidungen werden nicht im Vieraugenprinzip überprüft

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 Bauaufsicht der **Stadt Kamen** ist im Dezernat IV, Fachbereich 60 - Planung, Bauen, Umwelt angesiedelt. In diesem Fachbereich ist die Abteilung/Gruppe 60.3 - Bauordnung verantwortlich.

Die Stadt Kamen setzt für die Bearbeitung von Bauanträgen eine Software ein. In dieser sind einzelne Verfahrensschritte hinterlegt, die aufeinander aufbauen und von den Beschäftigten abgearbeitet werden müssen.

Für eine einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen hat die Stadt Kamen keine einheitlichen Vorgaben (z.B. Arbeitsanweisungen, Kriterienkatalog) erstellt. Es sollten objektive Entscheidungskriterien für eine gerechte Ermessensausübung gefunden werden, damit zum einen eine einheitliche Sachbearbeitung sichergestellt ist und zum anderen Rechtssicherheit hergestellt wird.

In dieser Software bietet es sich an, die noch zu erstellenden Checklisten oder Arbeitshilfen zu implementieren. Dadurch wird eine Einheitlichkeit der Aufgabenerfüllung und Ermessensentscheidung gewährleistet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kamen sollte für die Ausübung von Ermessensentscheidungen klare Entscheidungsgrundlagen (Checklisten, Arbeitshilfen) erstellen und in der Software hinterlegen, um rechtssicher entscheiden zu können.

Bei der Stadt Kamen gilt das Prinzip der ganzheitlichen Sachbearbeitung. Vom Eingang des Antrages bis zur abschließenden Entscheidung über den Antrag bearbeitet eine Person eigenverantwortlich den Antrag. Eine Überprüfung im Vieraugenprinzip findet nicht statt. Diese ist allerdings zu empfehlen. Darüber soll zum einen eine höhere Rechtssicherheit hergestellt und zum anderen möglicher Korruption vorgebeugt werden.

→ **Empfehlung**

Die getroffenen Ermessensentscheidungen sollten im Vieraugenprinzip überprüft werden.

Für Transparenz sorgt der Online-Zugang für den Antragsteller. Dieser kann jederzeit den Bearbeitungsstand seines Antrages nachvollziehen.

Bei der Stadt Kamen findet wöchentlich ein Gespräch im Baubereich mit den Beschäftigten der Bauordnung, der Gruppenleitung sowie dem Fachbereichsleiter statt. Hier werden alle wichtigen Themen sowie schwierige und komplexe Fälle besprochen. Aufgrund der vorhandenen Verkehrsinfrastruktur liegt eine besondere Aufmerksamkeit beim Lärmschutz. Zwei Autobahnen (A1 und A2) umrahmen den nördlichen und östlichen Innenstadtbereich. Daneben existieren noch eine Bundesstraße (B233) sowie vier Landesstraßen (L663, L 665, L678, L821). Weiterhin quert eine stark befahrene Bahnstrecke den Innenstadtbereich. Dabei handelt es sich um die Ruhrstrecke, die Hauptverbindung von Hamm nach Düsseldorf.

Bisher erhält die Stadt Kamen alle Bauanträge in Papierform. Die digitale Bearbeitung eines Bauantrages ist aus Sicht der Stadt Kamen aktuell nicht möglich, da insbesondere auch die technischen Voraussetzungen bei den Antragsstellern (digitaler Bauantrag) in der Regel nicht vorliegen.

Dennoch rät die gpaNRW dazu, sämtliche Bauanträge zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt vollständig zu digitalisieren und die weitere Bearbeitung ausschließlich digital vorzunehmen. Dieses Vorgehen führt zu Synergien, insbesondere im Bereich der Beteiligungen, aber auch im Nachgang bei der Archivierung. Insgesamt führt diese Vorgehensweise zu einer Verkürzung der Bearbeitungszeiten.

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 könnte durch einfache Maßnahmen gestrafft werden. So sollte die Stadt Kamen die Häufigkeit der Erinnerungen an Nachforderungen beschränken.

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 Beteiligungsverfahren in möglichst kurzer Zeit abschließen. Zudem sollte sie mehrfache Vollständigkeitsprüfungen oder unnötige Beteiligungen vermeiden, um das Verfahren zu beschleunigen.

In der **Stadt Kamen** gilt das Prinzip der ganzheitlichen Sachbearbeitung. Vom Antragseingang bis zur Entscheidung ist die Sachbearbeitung eigenverantwortlich für die Bearbeitung zuständig.

Nachdem der schriftliche Bauantrag eingegangen ist, wird er von der Sachbearbeitung in der Software erfasst und eine Bauakte erstellt. Anschließend wird überprüft, ob die Antragsunterlagen vollständig sind.

Für ein zügiges Verfahren ist es wichtig, dass die Kommune den Zeitpunkt und die Häufigkeit der Nachforderung der Unterlagen sinnvoll wählt.

Die Stadt Kamen prüft die Unterlagen zu einem frühen Zeitpunkt im Verfahren auf Vollständigkeit und fordert fehlende Unterlagen durch die Sachbearbeitung nach. Werden Unterlagen nicht fristgerecht eingereicht, fordert die Stadt Kamen auch mehrmals nach. Hierdurch agiert die Stadt Kamen zwar äußerst kundenfreundlich, allerdings entstehen im Verfahren Verzögerungen. Diese könnte die Stadt Kamen durch ein konsequenteres Umsetzen der vorgesehenen Rücknahmefiktion (bei trotz Nachforderung unvollständig gebliebenen Bauanträgen) vermeiden.

→ Empfehlung

Die Stadt Kamen sollte die Häufigkeit der Erinnerungen an Nachforderungen beschränken. So kann sie zeitliche Verzögerungen durch mehrere Wartezeiten und mehrfache Vollständigkeitsprüfungen abbauen und auch die Sachbearbeitung entlasten.

Sobald der Bauantrag vollständig und mängelfrei vorliegt, wird das interne und externe Beteiligungsverfahren durchgeführt. Dabei werden die hausinternen Fachbereiche auf elektronischem Wege beteiligt, die Pläne allerdings in Papierform weitergegeben. Die externen Dienststellen werden ausschließlich in Papierform beteiligt. Die anschließenden Stellungnahmen gehen in der Regel per E-Mail ein.

Nach paralleler Prüfung der Genehmigungsfähigkeit des Bauantrages wird dieser abschließend durch die Sachbearbeitung genehmigt oder abgelehnt.

An dieser Prozessbeschreibung wird deutlich, dass das Vieraugenprinzip in der Stadt Kamen nicht eingehalten wird.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ Feststellung

Die Stadt Kamen kann die Verfahrenslaufzeiten derzeit nicht ermitteln.

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.

In der **Stadt Kamen** sind Angaben zu Verfahrenslaufzeiten aktuell nicht verfügbar. Die Kenntnis der Dauer der einzelnen Verfahren und der jeweiligen Bearbeitungsstände ist eine unverzichtbare Information zur Steuerung der Aufgabenerledigung und des Personaleinsatzes. Bei Standardabweichungen müssen interne (z.B. Personalausfall) und externe (z.B. unvollständige Unterlagen, Nachweise, ausstehende Stellungnahmen, Brandschutzgutachten) identifiziert werden, so dass frühzeitig Maßnahmen zur Nachsteuerung und evtl. Information der Beteiligten getroffen werden können.

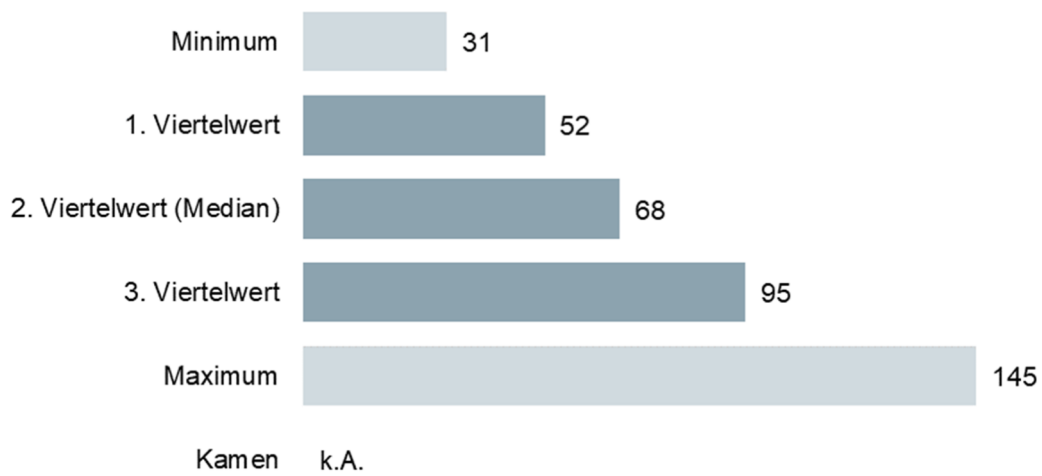
Durch die ab dem 01. Januar 2019 gültige Landesbauordnung ergibt sich eine Berichtspflicht der Kommunen über die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren. Diese ist in § 91 BauO NRW 2018 geregelt. Somit wird zukünftig die Einhaltung der Laufzeiten transparenter. Zum Zeitpunkt der Prüfung liegt die in der BauO NRW entsprechend vorgesehene Rechtsverordnung zu Inhalt, Form und Umfang der Berichtspflicht allerdings noch nicht vor.

→ Empfehlung

Die Stadt Kamen sollte die Voraussetzungen dafür schaffen, die Laufzeiten gesondert nach den jeweiligen Genehmigungsverfahren auswerten zu können.

Zur Information werden die entsprechenden Vergleichswerte folgend dargestellt:

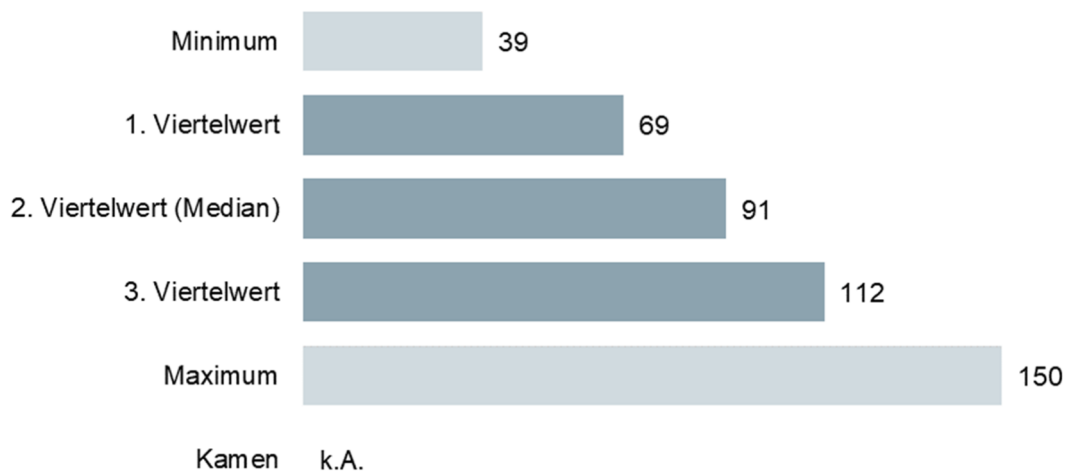
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



4.3.7 Personaleinsatz

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

→ Feststellung

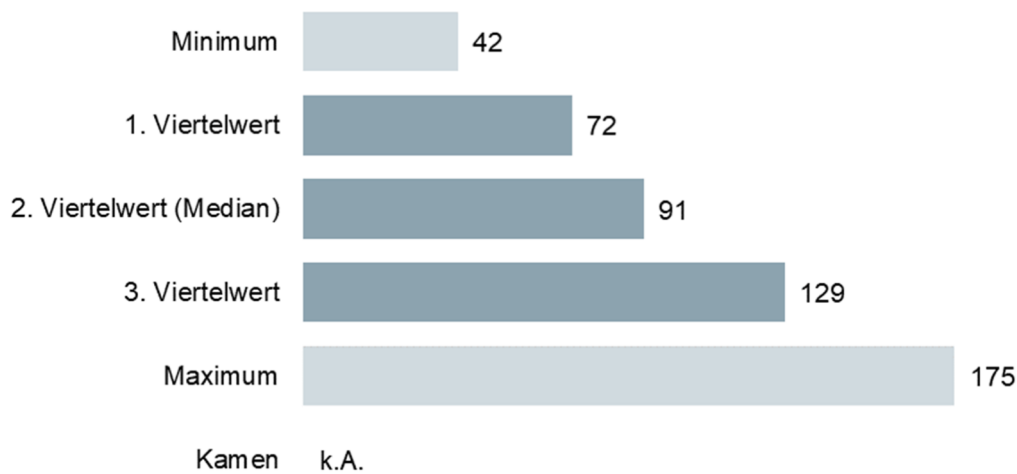
Aufgrund fehlender Fallzahlen können die Kennzahlen zur Personalausstattung nicht gebildet werden. Der Overhead-Anteil bei der Bauaufsicht bildet im interkommunalen Vergleich den Minimalwert ab.

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.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Bauaufsicht waren bei der **Stadt Kamen** im Jahr 2019 insgesamt 2,85 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,1 Vollzeit-Stellen. Dies entspricht rund 3,5 Prozent des insgesamt eingesetzten Personals. Auf die Sachbearbeitung entfielen 2,75 Vollzeit-Stellen.

Ein Indikator zum Vergleich der Personalausstattung ist die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“. Bei dieser Kennzahl hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet: es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im vereinfachten Verfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Verfahren. Die Kennzahlen zeigen keine Korrelationen zwischen der Zusammensetzung der Fälle und dem Personaleinsatz. Dies bestätigt den Verzicht auf Gewichtungen.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



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



Für die Berechnung der Kennzahl werden hier neben den Bauanträgen und Genehmigungsfreistellungen auch die Vorbescheide berücksichtigt. Die Anzahl der Vorbescheide konnte die Stadt Kamen allerdings nicht benennen. Daher kann die Kennzahl für das Jahr 2019 nicht errechnet werden. Für das Jahr 2018 positioniert sich die Kennzahl im interkommunalen Vergleich im Bereich des Median. Auf den ersten Blick ist keine übermäßige Belastung der Mitarbeiter zu erkennen. Allerdings weist die Stadt Kamen darauf hin, dass seit Beginn des Jahres 2020 eine Vollzeitstelle nicht besetzt ist. Die Stelle war zwar bereits ausgeschrieben, allerdings gestaltet sich die Besetzung schwierig.

→ Empfehlung

Die Stadt Kamen sollte zukünftig die Fallzahlen zu Bauanträgen, Baugenehmigungen und Vorbescheiden 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- und Überlastungen reagieren.

Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Kamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen	k. A.	0,13	0,25	0,59	0,86	4,50	18
Overhead-Anteil Bauaufsicht in Prozent	3,51	3,51	7,95	11,15	18,08	26,47	34

Eine weitere Aufteilung der Stellenanteile bezogen auf Baugenehmigung und förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide konnte die Stadt Kamen nicht vornehmen. Die folgenden Kennzahlen werden daher lediglich informativ dargestellt:

Personaleinsatz Baugenehmigung und förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

Kennzahl	Kamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung	k. A.	62	89	132	153	174	17
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k. A.	5	40	59	90	233	17
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k. A.	12	52	89	147	444	16
Overhead-Anteil Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in Prozent	k. A.	0,00	9,81	18,52	21,58	45,45	15

4.3.8 Digitalisierung

→ Feststellung

Die Bauaufsicht der Stadt Kamen orientiert sich bei der Aktenführung an Papierakten. Allerdings wird die Sachbearbeitung durch den Einsatz einer Fachsoftware bei der Bearbeitung des Antrages unterstützt. Durch eine konsequente Nutzung der Software bestehen hier Optimierungsmöglichkeiten.

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

Bei der **Stadt Kamen** ist seit vielen Jahren eine Software für den Bereich der Baugenehmigungsverfahren im Einsatz. Aktuell wird auf eine neue Softwareversion umgestellt.

Die maßgebliche Verfahrensakte wird in Papierform geführt, parallel wird der Vorgang der Bauantragstellung durch eine spezifische Softwarelösung unterstützt. Diese gibt für die einzelnen Bauantragsverfahren die einzuhaltenden Verfahrensschritte vor.

Neue Bauanträge gehen in der Stadt Kamen ausschließlich in Papierform ein. Die technischen Voraussetzungen, die Genehmigungsanträge in digitaler Form anzunehmen, liegen vor. Allerdings wird das bisher von den Antragstellern nicht genutzt.

Einer in der Software angelegten Akte wird direkt nach Eingang ein eindeutiges Aktenzeichen vergeben, welches sich aus der Software generiert.

Mit der Eingangsbestätigung erhält der Antragsteller einen Zugangscode, mit dem er den Bearbeitungsstand seines Antrages online verfolgen kann.

Das Beteiligungsverfahren erfolgt teilweise in Papierform. Dieser Umstand verursacht neben einem hohen Aufwand auch längere Laufzeiten, da beispielsweise nicht immer genügend Exemplare eines Bauantrages nebst Anlagen zur Verfügung stehen, um alle Beteiligungen parallel vorzunehmen. Hier sollte die Stadt weitere Exemplare vom Antragsteller einfordern, um das Verfahren zu beschleunigen.

Aus Sicht der gpaNRW sollte ein in Papierform eingehender Bauantrag zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt vollständig eingescannt und somit digitalisiert werden. Im Anschluss sollten sämtliche weiteren Arbeitsschritte, insbesondere die Beteiligung Dritter, durch konsequente Nutzung der vorhandenen Software ausschließlich in digitaler Form erfolgen. Hierdurch ergeben sich Arbeitserleichterungen, etwa durch die Nutzung von hinterlegten Textbausteinen, und deutliche Verkürzungen der Laufzeiten in der Fallbearbeitung, etwa durch wegfallende Postlaufzeiten und dem unmittelbaren digitalen Zugriff auf Pläne und Akten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kamen sollte konsequent bei der Annahme von Bauanträgen sämtliche Unterlagen einscannen und ausschließlich elektronische Akten führen. Das Beteiligungsverfahren sollte sie ebenfalls vollständig digitalisieren.

4.3.9 **Transparenz**

→ **Feststellung**

Die Bauaufsicht der Stadt Kamen setzt sich keine Ziele oder Qualitätsstandards, deren Erreichung sie über Kennzahlen messen könnte. Insofern findet auch keine Steuerung des Aufgabenfeldes über Kennzahlen statt.

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.

Kennzahlen (Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen, Personal-/Leistungskennzahlen und Strukturkennzahlen) werden in der Bauaufsicht der **Stadt Kamen** derzeit nicht zur Steuerung genutzt.

In vielen überörtlichen Prüfungen haben wir die Erfahrung gesammelt, dass stark schwankende Fallzahlen in den einzelnen Aufgabengebieten nicht überall zu einer Veränderung in der Personalausstattung führen. Zudem lässt sich auch die Qualität der Arbeit einer Organisationseinheit anhand von Kennzahlen messen und mit Hilfe von Zielen verbessern. Hierzu vertritt die

gpaNRW die Auffassung, dass jede Kommune Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definieren sollte. Aus Sicht der gpaNRW wären dies Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen, Strukturkennzahlen sowie Personal- und Leistungskennzahlen. Bezogen auf das Aufgabenfeld Bauaufsicht haben wir in den Vergleichskommunen folgende Kennzahlen vorgefunden, mit deren Hilfe die Stadt Kamen eine Qualitätsverbesserung und eine Steuerungswirkung erzielen könnte:

Kennzahlart	Kennzahlbeispiel
Fallzahlen	Anzahl Fälle einfaches Baugenehmigungsverfahren Anzahl Fälle normales Baugenehmigungsverfahren
Bearbeitungszeiten	Laufzeit einfaches Baugenehmigungsverfahren ab Antragseingang Laufzeit normales Baugenehmigungsverfahren ab Antragseingang Laufzeit einfaches Baugenehmigungsverfahren ab Vollständigkeit und Mängelfreiheit der Unterlagen Laufzeit normales Baugenehmigungsverfahren ab Vollständigkeit und Mängelfreiheit der Unterlagen
Finanzkennzahlen	Ergebnis pro Einwohner Verhältnis Aufwand Personalkosten zu den Einnahmen Grundaufwand je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)
Wirtschaftlichkeitskennzahlen	Kostendeckungsgrad Aufwandsdeckungsgrad bauaufsichtliche Verfahren in Prozent
Personal-/Leistungskennzahlen	Verzeichnete Anträge je Sachbearbeiter Fälle je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet) Fristgerecht erteilte Baugenehmigungen in Prozent Fristgemäße Bearbeitung von Bauanträgen in Prozent
Rechtmäßigkeit des Handelns	Klagequote insgesamt Quote der „verlorenen“ Klagen Laufzeit der Baugenehmigungsverfahren

→ **Empfehlung**

Zielwerte und Qualitätsstandards sollten definiert und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen regelmäßig überprüft werden, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu sollten beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen ermittelt und fortgeschrieben werden.

Bei der konsequenten Nutzung des bereits zur Verfügung stehenden Softwareprogramms kann eine Vielzahl der vorgeschlagenen Kennzahlen automatisiert oder ohne größeren Aufwand ermittelt werden, sofern die notwendige Datengrundlage verlässlich fortgeführt wird.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	In der Stadt Kamen werden die gesetzlich vorgegebenen Fristen aus der Landesbauordnung NRW nur selten eingehalten. 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.	146	E1.1	Die Stadt Kamen sollte die Frist- und Prüfvorgaben der Landesbauordnung einhalten.	146
			E1.2	Die Stadt Kamen sollte die Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad ermitteln, um zu verfolgen, inwieweit ihre festgesetzten Gebühren tatsächlich den Aufwand decken. Bei Abweichungen vom erwarteten Ergebnis sollten die Ursachen hinterfragt werden.	147
			E1.3	Die Stadt Kamen sollte möglichst frühzeitig eine Aufwandsdeckung anstreben und die Gebührentatbestände vollständig ausschöpfen. Auch die Gebührentatbestände bei Antragsrücknahme durch den Bauwilligen sollten konsequent angewandt werden.	147
F2	In der Stadt Kamen findet eine gute und ausführliche Information und Beratung der Bauwilligen vor der Antragstellung statt. Entsprechende Kennzahlen können nicht dargestellt werden.	147			
F3	Bei der Stadt Kamen können die Geschäftsprozesse in der Bauaufsicht optimiert werden. Insbesondere fehlen verbindliche Regelungen zur Ermessensausübung und Entscheidungen werden nicht im Vieraugenprinzip überprüft	148	E3.1	Die Stadt Kamen sollte für die Ausübung von Ermessensentscheidungen klare Entscheidungsgrundlagen (Checklisten, Arbeitshilfen) erstellen und in der Software hinterlegen, um rechtssicher entscheiden zu können.	149
			E3.2	Die getroffenen Ermessensentscheidungen sollten im Vieraugenprinzip überprüft werden.	149

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens könnte durch einfache Maßnahmen gestrafft werden. So sollte die Stadt Kamen die Häufigkeit der Erinnerungen an Nachforderungen beschränken.	150	E4	Die Stadt Kamen sollte die Häufigkeit der Erinnerungen an Nachforderungen beschränken. So kann sie zeitliche Verzögerungen durch mehrere Wartezeiten und mehrfache Vollständigkeitsprüfungen abbauen und auch die Sachbearbeitung entlasten.	150
F5	Die Stadt Kamen kann die Verfahrenslaufzeiten derzeit nicht ermitteln.	151	E5	Die Stadt Kamen sollte die Voraussetzungen dafür schaffen, die Laufzeiten gesondert nach den jeweiligen Genehmigungsverfahren auswerten zu können. Zur Information werden die entsprechenden Vergleichswerte folgend dargestellt:	151
F6	Aufgrund fehlender Fallzahlen können die Kennzahlen zur Personalausstattung nicht gebildet werden. Der Overhead-Anteil bei der Bauaufsicht bildet im interkommunalen Vergleich den Minimalwert ab.	153	E6	Die Stadt Kamen sollte zukünftig die Fallzahlen zu Bauanträgen, Baugenehmigungen und Vorbescheiden 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- und Überlastungen reagieren.	154
F7	Die Bauaufsicht der Stadt Kamen orientiert sich bei der Aktenführung an Papierakten. Allerdings wird die Sachbearbeitung durch den Einsatz einer Fachsoftware bei der Bearbeitung des Antrages unterstützt. Durch eine konsequente Nutzung der Software bestehen hier Optimierungsmöglichkeiten.	155	E7	Die Stadt Kamen sollte konsequent bei der Annahme von Bauanträgen sämtliche Unterlagen einscannen und ausschließlich elektronische Akten führen. Das Beteiligungsverfahren sollte sie ebenfalls vollständig digitalisieren.	156
F8	Die Bauaufsicht der Stadt Kamen setzt sich keine Ziele oder Qualitätsstandards, deren Erreichung sie über Kennzahlen messen könnte. Insofern findet auch keine Steuerung des Aufgabenfeldes über Kennzahlen statt.	156	E8	Zielwerte und Qualitätsstandards sollten definiert und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen regelmäßig überprüft werden, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu sollten beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen ermittelt und fortgeschrieben werden.	158

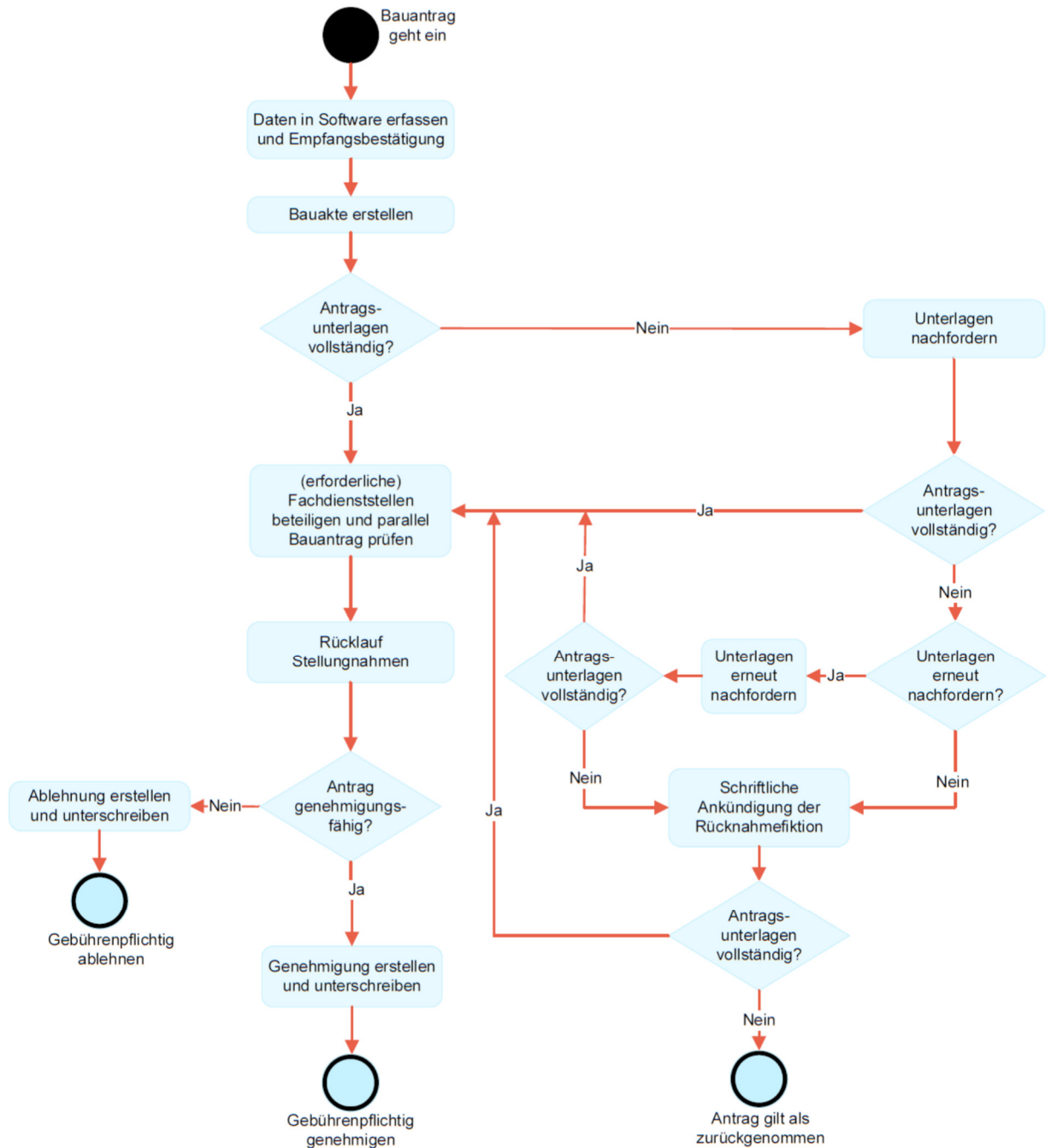
Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

Prozessablauf Kamen

(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)

Seite 1 von 1

Bearbeitung durch
Sachbearbeiter



5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

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

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

Wir gehen davon aus, dass die Corona-Pandemie Auswirkungen auf die kommunalen Vergabeverfahren haben wird. Art und Umfang dieser Auswirkungen sind derzeit noch unklar. Zum Zeitpunkt unserer Prüfung konnten wir diese daher noch nicht in die Bewertung des Vergabewesens einbeziehen.

Vergabewesen

Das Vergabewesen der Stadt Kamen ist insgesamt gut organisiert. Die Stadt Kamen hat eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Dadurch wird sichergestellt, dass die Vergabemaßnahmen der Stadt Kamen einheitlich abgewickelt werden. Zur Regelung des Vergabewesens hat die Stadt Kamen eine „Dienstanweisung für die Vergabe“ erlassen, die aktuell überarbeitet wird. Eine Vergabemanagementsoftware zur Abwicklung der Vergabeverfahren befindet sich derzeit in der Erprobung.

Zur Vorbeugung gegen Korruption sollte die bereits im Jahr 2006 durchgeführte Schwachstellenanalyse aktualisiert werden. Alle notwendigen Regelungen sollte die Stadt Kamen in einer formellen Dienstanweisung zusammenführen. Gleiches gilt für den Bereich Sponsoring. Auch hier sollte aus Gründen der Transparenz eine entsprechende Dienstanweisung erstellt werden.

Beim Bauinvestitionscontrolling sind bei der Stadt Kamen Ansätze vorhanden. Hierauf sollte die Stadt aufbauen und den Bereich weiter optimieren.

Im Bereich des Nachtragswesens ist auffällig, dass es bei den Vergabeverfahren der Stadt Kamen zu vergleichsweise hohen Abweichungen der Auftrags- von den Abrechnungssummen kommt. Optimierungspotenziale ergeben sich durch die Einrichtung eines zentralen Nachtragsmanagements.

Die vergleichsweise hohen Abweichungen von den Auftragswerten sind auch bei der Betrachtung der einzelnen Baumaßnahmen zu erkennen. Die vorgegebenen Regelungen zur Einbindung der Zentralen Vergabestelle werden nicht immer eingehalten.

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

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

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

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

5.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

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

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

5.3.1 Organisation des Vergabewesens

→ Feststellung

Das Vergabewesen in der Stadt Kamen ist gut organisiert. In der Dienstanweisung für die Vergabe hat die Stadt die notwendigen Regelungen getroffen und die Zuständigkeiten und Aufgaben klar formuliert. Die getroffenen Regelungen sind gut geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu gewährleisten.

Die gpaNRW begrüßt die Entscheidung der Stadt Kamen, die Vergabeverfahren zukünftig mittels einer Vergabemanagementsoftware abzuwickeln.

→ Feststellung

Das örtliche Rechnungsprüfungsamt ist bei den Vergabeverfahren in der Stadt Kamen eingebunden und leistet damit einen Beitrag zur Rechts- und Verfahrenssicherheit.

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

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

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

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

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

In der **Stadt Kamen** ist bereits seit dem Jahr 2005 eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Sie ist im Amt 30 – Bürgerdienste angesiedelt. Die Stadt Kamen verfolgt das Ziel, „mit der Einrichtung der Vergabestelle das Vergabewesen zu vereinheitlichen und durch eine zentrale Abwicklung der Verfahren zu optimieren. Angestrebter zusätzlicher Effekt ist die strikte Trennung von formeller Durchführung des Vergabeverfahrens (Zentrale Vergabestelle) und Auftragsabwicklung (Fachbereiche).“

Zur Regelung ihres Vergabewesens hat die Stadt Kamen eine „Dienstanweisung für die Vergabe“ erlassen. Diese gilt für alle mit der Vergabe befassten Dienststellen der Stadt Kamen. Derzeit wird die Dienstanweisung überarbeitet.

Nach der aktuell geltenden Anweisung ist die Vergabestelle für alle Ausschreibungen ab einer Wertgrenze von 10.000 Euro netto zuständig. Unterhalb dieser Wertgrenze verbleibt die Zuständigkeit bei den Fachbereichen. Die Dienstanweisung beinhaltet u.a. Regelungen zur Auftragserteilung (Unterschriftenbefugnisse), zur Aufhebung von Ausschreibungen sowie zu Nachträgen. Abschließend ist festgeschrieben, dass das Vergabeverfahren in einem Vergabevermerk zu dokumentieren ist.

Weiterhin ist die Beteiligung der Rechnungsprüfung verbindlich geregelt. Es sind entsprechende Wertgrenzen sowie die Aufgaben (z.B. Prüfung von Vertragsbedingungen und Leistungsbeschreibungen, Beteiligung bei EU-Vergaben oder Abweichungen vom Vergabeverfahren) definiert.

In zwei separaten Abschnitten werden Richtlinien für die Vergabe von Bauleistungen bzw. von Lieferungen und Leistungen vorgegeben. In diesen Richtlinien sind Regelungen u.a. zu Wertgrenzen, Vergabeart, Vertragsunterlagen, Submission oder auch Veröffentlichungs-, Anfrage- und Anzeigepflichten enthalten.

Die Stadt Kamen hat ein Vergabemanagementsystem, welches die Zentrale Vergabestelle bei der Durchführung von Vergabeverfahren unterstützt, Ende 2019 angeschafft. Aktuell befindet es sich noch in der Erprobung.

5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

➔ Feststellung

Bei der allgemeinen Korruptionsprävention bieten einzelne Aspekte Verbesserungsmöglichkeiten. So sollte die Stadt Kamen beispielweise eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erstellen und eine aktuelle Schwachstellenanalyse durchführen.

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 KorruptionsbG⁴² zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

- der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen der Stadt,
- der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,
- der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,
- der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,
- dem Vieraugenprinzip sowie
- der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.

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

Eine explizite Dienstanweisung zur Korruptionsprävention ist in der **Stadt Kamen** nicht vorhanden. Entsprechende Regelungen sind aber in unterschiedlichen Veröffentlichungen enthalten. So sind beispielsweise Regelungen zu Belohnungen und Geschenken, Interessenskollisionen und Nebentätigkeiten in der „Allgemeinen Dienstanweisung für die Stadtverwaltung Kamen (ADA)“ enthalten. Eine spezielle Verfügung (Folgeverfügung 3 zu den Regelungen zur Zentralen Vergabestelle vom 20. Juni 2006) beinhaltet korruptionsgefährdete Bereiche sowie Unterschriftenregelungen.

In der „Dienstanweisung für die Vergabe“ wird ebenfalls die Korruptionsprävention thematisiert. So „soll die Dienstanweisung der Transparenz der Vergabeverfahren dienen. Zu diesem Zweck wurden auch Regelungen aufgenommen, die als Sicherheitsmechanismen der Gefahr von Korruption und Manipulation entgegenwirken sollen.“ Unter Ziffer acht werden „Maßnahmen nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz“ beschrieben. Hier werden korruptionsgefährdende Bereiche thematisiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kamen sollte eine Dienstanweisung Korruptionsprävention erstellen, in der alle notwendigen Regelungen enthalten sind.

Mit einer entsprechenden Dienstanweisung kann dann auch diese Thematik für die Bediensteten erkennbar an einer Stelle zusammenfassend und erschöpfend geregelt werden.

Eine Schwachstellenanalyse, anhand derer besonders korruptionsgefährdende Arbeitsgebiete festgestellt werden können, hat die Stadt Kamen durchgeführt. Hierbei wurden zwei Teilbereiche einer Korruptionsgefährdung definiert: Teilbereich eins betrifft alle Sachgebiete, in denen Aufträge vergeben werden. Teilbereich zwei betrifft alle Sachgebiete, in denen auf Fördermittel,

⁴² Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

Genehmigungen, Verbote und Gebote Einfluss genommen werden kann. Alle Sachgebiete bzw. entsprechende Aufgabenbereiche wurden in die Teilbereiche eingeteilt und Maßnahmen definiert.

Aus dieser Schwachstellenanalyse wurde eine spezielle Verfügung erlassen (siehe oben, Folgeverfügung 3). Der Inhalt dieser Verfügung ist zu dieser Thematik auch in der Dienstanweisung für die Vergabe unter Ziffer acht abgebildet.

Diese Schwachstellenanalyse wurde allerdings bereits im Jahr 2006 durchgeführt. Auch wurden seinerzeit die Bediensteten nicht beteiligt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kamen sollte unter Einbeziehung der Bediensteten eine aktuelle Schwachstellenanalyse durchführen.

Das Anzeigen von Verdachtsfällen stellt für den Anzeigenden regelmäßig eine große Hemmschwelle und Belastung dar. Um den Bediensteten die Hemmschwelle zur Meldung von Verdachtsfällen möglichst zu nehmen, sollten bei einer Kommune klare Verhaltensregeln vorhanden sein, was in einem konkreten Fall zu tun ist.

Daher sollten aus Sicht der gpaNRW klare und deutliche Handlungsanweisungen erstellt werden, wie sich die Bediensteten bei einem Korruptionsverdachtsfall zu verhalten haben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kamen sollte klare Handlungsanweisungen formulieren, wie sich die Bediensteten bei einem Korruptionsverdachtsfall konkret zu verhalten haben. Diese könnten in einer Dienstanweisung zusammengefasst werden.

Das Korruptionsbekämpfungsgesetz enthält zahlreiche Transparenzregelungen sowie Melde- und Anzeigepflichten, die den kommunalen Bereich betreffen. Die Meldung von Vergabeausschlüssen und Verfehlungen im Vergaberegister wurde dabei für den kommunalen Bereich verbindlich gemacht. Beim Finanzministerium des Landes NRW wurde dazu eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet, die das sog. Vergaberegister führt. Dieses Vergaberegister enthält Informationen über Vergabeausschlüsse und Hinweise auf Verfehlungen von Firmen. Nach § 8 KorruptionsbG sind die Kommunen in NRW als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen bei diesem Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Anfragen nach § 8 KorruptionsbG werden bei der Stadt Kamen gemäß der Dienstanweisung für die Vergabe von der Zentralen Vergabestelle gestellt.

Der Veröffentlichungspflicht gemäß § 16 Korruptionsbekämpfungsgesetz (Angaben der Mitglieder von Gremien einer Kommune) kommt die Stadt Kamen nach. Auf der Internetseite der Stadt Kamen sind die entsprechenden Informationen zu finden.

Gemäß § 17 Korruptionsbekämpfungsgesetz besteht die Pflicht der Bürgermeisterin/ des Bürgermeisters, seine Nebentätigkeiten mit Angaben zu Funktion, Name der Gesellschaft, Verein o.ä. sowie Höhe der Vergütung dem Rat anzuzeigen. Der Rat der Stadt Kamen wird durch Vorlage einer schriftlichen Aufstellung entsprechend der gesetzlichen Vorgabe unterrichtet.

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 Kamen hat bisher keine allgemeinverbindlichen Regelungen zum Sponsoring aufgestellt. Bei Sponsoringmaßnahmen werden Regelungen in einem Sponsoringvertrag festgehalten.

Eine Kommune sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt eine Kommune Sponsoringleistungen an, sollten sie und der Sponsoringgeber Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich regeln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Rat über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.

Bei der **Stadt Kamen** werden Regelungen bei Sponsoringmaßnahmen in einem Sponsoringvertrag festgehalten. Allgemeinverbindliche Regelungen z.B. in Form einer Dienstanweisung sind nicht vorhanden.

Die Sponsoringverträge werden zeitlich befristet. Für die Berücksichtigung steuerlicher Gesichtspunkte sowie die haushaltsmäßige Behandlung wird der Fachbereich Finanzen eingebunden.

Ziel einer Kommune sollte es sein, dass das gesamte Themenfeld „Sponsoring“ verbindlich und detailliert geregelt ist. Hierzu gehören verbindliche Leitlinien, die folgenden Punkte festlegen:

- Wer entscheidet grundsätzlich über die Annahme/ Ablehnung von Sponsor-Angeboten?
- Wer darf Sponsor werden?
- Was darf gesponsert werden?
- Wie hoch darf eine Sponsorenleistung sein?
- Welche Gegenleistungen darf und möchte die Kommune erbringen?
- Wer trägt entstehende Kosten und (Haftungs-)Risiken, die (ggf. später) durch Sponsoring entstehen können?
- Steuerliche und haushaltsrechtliche Bewertung von Sponsoring.
- Grundsätzliche Fixierung in Form von Verträgen.
- Veröffentlichung von Sponsoring-Fällen im Rahmen einer Berichtspflicht.

Darüber hinaus ist es für eine Kommune von Bedeutung, dass der Bereich Sponsoring transparent und für die Öffentlichkeit nachvollziehbar gestaltet wird.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kamen sollte eine Dienstanweisung zum Thema Sponsoring erlassen, die verbindlich alle Fragestellungen rund um das Sponsoring regelt. Darüber hinaus sollte der Rat der Stadt Kamen mit einem jährlichen Bericht über Sponsoringleistungen unterrichtet werden.

5.5 Bauinvestitionscontrolling

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Kamen hat keine zentrale Organisationseinheit, die für die fachbereichsübergreifende Planung und Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Sie verfügt über keine Dienstanweisung für ein Bauinvestitionscontrolling.

Für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sollte eine Kommune ein Bauinvestitionscontrolling implementiert haben. Dabei sollte sie das BIC zentral organisieren und Verantwortlichkeiten sowie Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.

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

Bei der **Stadt Kamen** sind Grundzüge eines Bauinvestitionscontrollings zu erkennen. Dabei beschränkt sich dies jedoch im Wesentlichen auf das Baukostencontrolling.

Für die Bedarfsermittlung findet zunächst eine Abstimmung der Nutzer mit den jeweiligen Fachabteilungen statt. Über den zuständigen Beigeordneten wird der Verwaltungsvorstand und der Rat bzw. der zuständige Ausschuss eingebunden. Diese abgestimmte Bedarfsermittlung ist dann Grundlage für die Budgetermittlung, Haushaltsmittelanmeldung und weitere Planung.

Insbesondere für die Mittelanmeldung erfolgt dies in enger Abstimmung mit der technischen Fachabteilung, z.B. Gebäudemanagement. In Abhängigkeit von Umfang und Art der baulichen Maßnahme bindet die Stadt Kamen externe Ingenieurbüros ein. In Zusammenarbeit mit diesen werden eine Kostenschätzung sowie ein Leistungsverzeichnis erstellt. Bei Fördermaßnahmen ist weiterhin die Kämmerei beteiligt, da diese entsprechende Verwendungsnachweise erstellt. Eine zentrale Stelle oder Organisationseinheit, die die Bedarfsermittlung und -planung steuert und bewertet, ist in der Stadt Kamen nicht vorhanden.

Den Umfang von möglichen Voruntersuchungen macht die Stadt Kamen von der jeweiligen Größe und der Art der Maßnahme abhängig. So wurde beispielhaft in 2019 für den Bau einer Rettungswache an der Hauptfeuerwehrwache eine Machbarkeitsstudie erstellt.

Während der Durchführung von Baumaßnahmen wird in der Regel von dem beteiligten Ingenieurbüro eine sogenannte Kostenverfolgung erstellt. Diese bildet die Grundlage für ein Kostencontrolling. Ziel ist es, die Kostenentwicklung regelmäßig zu überprüfen und bei Bedarf möglichst frühzeitig steuernd eingreifen zu können.

Die entsprechenden Vorgaben für ein strukturiertes Bauinvestitionscontrolling sind in der Stadt Kamen nicht schriftlich festgelegt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kamen sollte sich Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling geben und diese in einer Dienstanweisung festschreiben. Hier könnte auch berücksichtigt werden, dass diese formale Vorgehensweise erst bei Bauinvestitionen ab einer bestimmten Höhe vorgesehen wird. Sie sollte abwägen, den Projektablauf dabei in einer zentralen Stelle zu steuern und zu überwachen.

Die Stadt Kamen gehört aufgrund ihrer Einwohnerzahl zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Bei Kommunen dieser Größe ist aus Sicht der gpaNRW nicht grundsätzlich ein durchgängiges BIC für alle investiven Maßnahmen der Stadt erforderlich. Die Stadt Kamen sollte aber zumindest bei finanziell größeren, komplexeren oder aus anderen Gründen bedeutsamen Maßnahmen ein koordiniertes BIC durchführen.

Dazu sollte sie zumindest Regelungen darüber treffen,

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

Das Bauinvestitionscontrolling ist ein Steuerungsinstrument für eine Kommune, welches mit verschiedenen Aufgaben in unterschiedlichen Stellen innerhalb der Verwaltung verankert ist. Nach dem Verständnis der gpaNRW liegt ein wichtiges Steuerungspotenzial mit deutlichen finanziellen Auswirkungen und damit auch Einsparmöglichkeiten bei einer qualifizierten Bedarfsplanung weit im Vorfeld der Umsetzung einer (Bau-)Maßnahme. So muss jeder nennenswerten Bauinvestition am Anfang des Projektes eine Definition vorausgehen, was geplant und gebaut werden soll. Die wesentlichen Ziele und Bedingungen werden durch den Bauherrn vorgegeben. Um diese Vorgabe zu erreichen ist in der Regel eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung im Vorfeld notwendig. Kommunen sollten Richtlinien sowie Geschäfts- und Verfahrensanweisungen erstellt haben.

Bereits im Rahmen der Bedarfsermittlung und -feststellung müssen entscheidende Fragestellungen hinsichtlich Notwendigkeit, Umfang, zeitlicher Dringlichkeit und strategischer Ausrichtung eines Bauvorhabens, auch im Hinblick auf demographische Überlegungen, gestellt und beantwortet werden.

Insbesondere im Bereich der frühen Planungsphase ergeben sich gute Möglichkeiten, steuernd auf ein Bauvorhaben und die damit letztlich verbundenen Kosten, einzugreifen. Mit weiterer Fortschreitung der Planungsphase und erst Recht bei beginnender Bauphase werden diese Möglichkeiten der Einflussnahme immer geringer, bis ein Bauvorhaben am Ende ein „Selbstläufer“ wird, bei dem kaum Einfluss auf die Kostenseite genommen werden kann.

Ein Indiz für ein fehlendes BIC können zahlreiche und im Verhältnis zur Bausumme hohe Nachtragsaufträge herangezogen werden. Ein weiterer Indikator sind häufige und deutliche Abweichungen von durchgeführten Kostenschätzungen. In dem nachfolgenden Absatz „Nachtragswesen“ wird beschrieben, dass bei den Vergabeverfahren der Stadt Kamen es vergleichsweise zu hohen Abweichungen der Auftrags- von den Abrechnungssummen kommt. Hier könnte ein systematisches Bauinvestitionscontrolling zu einer Verbesserung führen.

Die Aufgaben einer zentralen Stelle für das BIC sind insbesondere

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

Zur Erfüllung der beschriebenen Anforderungen ist es entscheidend, dass alle Informationen an einer Stelle zusammengeführt werden. Wichtig ist, dass die mit dem BIC betraute Stelle nicht in Konkurrenz zur jeweils federführenden Stelle steht. Des Weiteren sollten Personen keine Doppelfunktion erhalten. Sie sollten nicht einerseits fachliche Aufgaben im Bauprojekt haben und andererseits im BIC selbst steuernd tätig werden.

5.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune ein neues Vergabeverfahren durchführen. Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt. Eine Kommune sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollten diese systematisch und gut strukturiert bearbeitet sowie zentral ausgewertet werden.

Die dynamische Entwicklung der Corona-Pandemie wird auch Auswirkungen auf die Vergabeverfahren haben. Inwieweit sich die Abweichungen von den Auftragswerten und die Zahl der Nachträge dadurch verändern, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden.

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge in der Stadt Kamen vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ Feststellung

Bei den Vergabeverfahren der Stadt Kamen kommt es vergleichsweise zu hohen Abweichungen der Auftrags- von den Abrechnungssummen. Die Hälfte der Abweichungen wickelt die Stadt dabei über förmliche Nachträge ab.

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 Kamen** hat für den Zeitraum von 2017 bis 2019 insgesamt 55 Maßnahmen (davon 44 Baumaßnahmen) mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. 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	5.800.000	
Abrechnungssummen	6.170.000	
Summe der Unterschreitungen	150.000	2,6
Summe der Überschreitungen	520.000	9,0

Aus der Summe der Unter- sowie der Überschreitungen vom ursprünglichen Auftragswert ergeben sich die Abweichungen. Diese haben eine Höhe von insgesamt rund 670.000 Euro. Dies entspricht rund zwölf Prozent der Auftragswerte. In diese Berechnung bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. Das heißt, Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Die sich daraus jeweils ergebenden Abweichungen berücksichtigen wir stattdessen in Summe.

Sowohl hohe Über- als auch Unterschreitungen der Auftragswerte können auf Mängel in frühen Phasen eines Projektes zurückzuführen sein. Hier sind insbesondere eine sorgfältige Grundlagenermittlung sowie Entwurfsplanung entscheidend. Bei dem überwiegenden Teil der Maßnahmen handelt es sich in Kamen um Baumaßnahmen. Die Stadt Kamen hat dargestellt, dass es sich insbesondere bei den Hochbaumaßnahmen vorwiegend um „Bauen im Bestand“ handelt (Umbau, Sanierung). Hier ist eine genaue Planung deutlich schwieriger und auch risikobehafteter als bei Neubaumaßnahmen, die in Kamen kaum stattfinden.

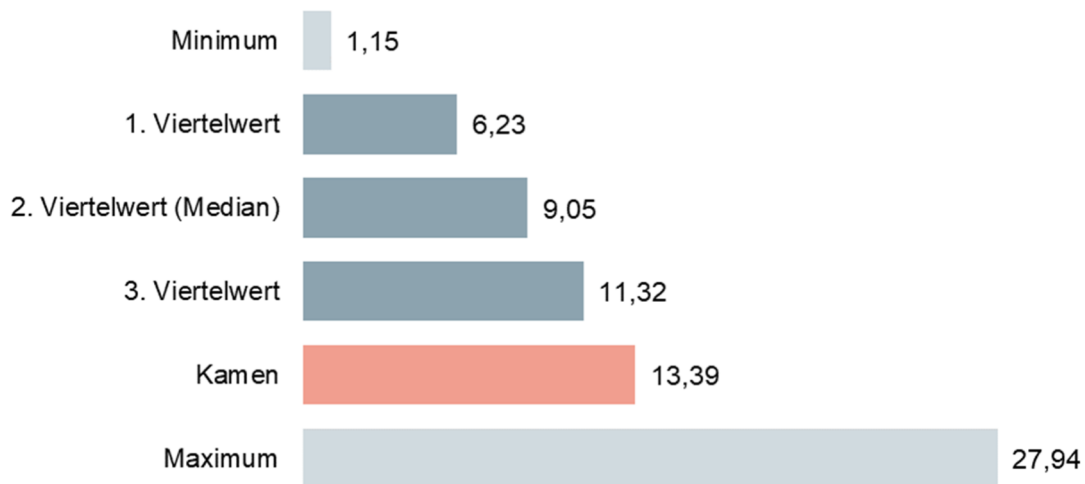
Zur Analyse der vorliegenden Daten betrachten wir die Abweichungen der Jahre 2017 bis 2019. Für 2019 sind zum Prüfungszeitpunkt für einen interkommunalen Vergleich noch nicht ausreichend viele Maßnahmen abgerechnet. In unserer Analyse betrachten wir daher die Maßnahmen der Stadt Kamen in 2018.

Im Jahr 2018 hat die Stadt Kamen 25 Maßnahmen (davon 18 Baumaßnahmen) mit einem Volumen von jeweils mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Unter- und Überschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von absolut rund 360.000 Euro. Bei einem Auftragsvolumen von rund 2,7 Millionen Euro entspricht dies rund 13 Prozent.

Die Spannweite der Abweichungen bewegt sich bei den einzelnen Maßnahmen von rund minus 20 Prozent bis über plus 90 Prozent.

Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Kamen damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Maßnahmen von 47 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Summe der Abweichungen vom Auftragswert liegt im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich.

Werden die Abweichungen differenziert betrachtet, ergibt sich folgende Aufteilung:

Kennzahl	Kamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Summe der Überschreitungen in Prozent der Auftragswerte	11,38	0,13	2,33	4,93	7,31	24,37	47
Summe der Unterschreitungen in Prozent der Auftragswerte	2,02	0,51	2,22	3,27	5,45	23,06	47

Hier wird deutlich, dass bei der Stadt Kamen die Überschreitungen der Auftragswerte nicht unwesentlich sind. Von den 25 hier berücksichtigten Maßnahmen lagen bei insgesamt 17 Maßnahmen Überschreitungen vor. Diese haben ein Gesamtvolumen von rund 305.000 Euro. Zu berücksichtigen ist, dass allein bei einer Maßnahme eine Überschreitung von rund 113.000 Euro (+ 93 Prozent zum ursprünglichen Auftragswert) vorlag. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Kamen deutlich im oberen Bereich ein.

Einen Teil der Abweichungen wickelt die Stadt Kamen über formelle Nachträge ab. Von den in den Jahren 2017 bis 2019 abgerechneten 55 Maßnahmen über 50.000 Euro netto hat die Stadt Kamen bei 29 Maßnahmen mit Nachträgen gearbeitet. Die Nachträge hatten ein Volumen von rund 320.000 Euro. Dies entspricht rund 5,5 Prozent der Auftragswerte von rund 5,8 Mio. Euro.

Nachträge haben in der Stadt Kamen einen spürbaren Einfluss auf die Höhe der abgerechneten Leistungen. Sie führen dabei allerdings nicht unbedingt zu deutlichen Überschreitungen der Auftragswerte. Dies liegt daran, dass bei den davon betroffenen Maßnahmen gleichzeitig an anderer Stelle möglicherweise Kosteneinsparungen zu verzeichnen sind.

Verhältnis der Nachträge an den Abrechnungssummen in Prozent 2018

Kamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
6,41	0,00	0,97	2,55	4,64	16,31	47

Im Vergleichsjahr 2018 liegt der Anteil der Nachträge (rund 170.000 Euro) an den Auftragswerten (rund 2,7 Mio. Euro) bei rund 6,4 Prozent. Im Vergleich mit anderen Kommunen liegt die Stadt Kamen auch bei dieser isolierten Betrachtung der Nachträge im oberen Bereich.

Betrachtet man die Höhe der Abweichungen sowie die Nachträge, ist festzustellen, dass die Hälfte der gesamten Abweichungen (2018: rd. 360.000 Euro) über formelle Nachträge (2018: rd. 170.000 Euro) abgewickelt wurden.

Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert und Nachträge können nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann die Stadt Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Nachtragsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung in deren Verlauf es zu Nachträgen kommen kann. Leistungsbeschreibung und -verzeichnis sollten sorgfältig und detailliert erstellt werden. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Nachtragsaufträge begrenzen zu können.

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

In der Stadt Kamen sind nur vereinzelte Regelungen zum Nachtragswesen in der Vergabedienstanweisung enthalten. Die Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes ist geregelt. Ein zentrales Nachtragsmanagement ist nicht vorhanden.

Eine Kommune sollte ihr Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Sie sollte dazu über ein zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:

- Die Kommune erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren,
- sie bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle),
- vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch,
- die Kommune dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen und
- sie berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.

In der **Stadt Kamen** sind Nachträge/Auftragserweiterungen der Zentralen Vergabestelle unverzüglich anzukündigen und werden auch von dort aus beauftragt. Diese Regelung ergibt sich aus Ziffer 11 der Dienstanweisung für die Vergabe. Weiterhin ist in Ziffer 7 geregelt, dass bei Nachträgen in Höhe von 10 Prozent der Auftragssumme, jedoch mindestens 5.000 Euro, das Rechnungsprüfungsamt zu beteiligen ist.

Ein zentrales Nachtragsmanagement hat die Stadt bisher nicht umgesetzt. Es findet keine systematische Auswertung hinsichtlich Höhe der Nachträge und beteiligter Unternehmen statt. Dies könnte jedoch Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen liefern. Die Stadt wertet die Nachträge auch nicht hinsichtlich der dabei beteiligten Unternehmen aus. Daraus könnten sich Erkenntnisse zu Bieterstrategien ergeben. Eine systematische Nachbetrachtung könnte auch im Zuge der Einrichtung eines Bauinvestitionscontrollings erfolgen.

Aus Sicht der gpaNRW sollte ein Nachtragsmanagement die Leistungsfähigkeit einer Fachabteilung unterstützen und die Transparenz im Vergabeverfahren erhöhen. Dies gilt neben Nachträgen auch für die Maßnahmen, bei denen auch ohne förmlichen Nachtrag die Abrechnungssummen von den jeweiligen Auftragswerten abweichen. Interessant ist dies auch dann, wenn in einzelnen Fachbereichen regelmäßig die Abrechnungssummen deutlich niedriger als der eigentliche Auftragswert ausfallen. Dies könnte ein Indiz darauf sein, dass schon in der Ausschreibung Mängel vorliegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kamen sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Zudem sollte sie auch größere Abweichungen zwischen Auftrags- und Abrechnungssummen im Blick behalten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge und Abweichungen hinsichtlich Höhe und Ursache sowie 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
Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention					
F1	Das Vergabewesen in der Stadt Kamen ist gut organisiert. In der Dienstanweisung für die Vergabe hat die Stadt die notwendigen Regelungen getroffen und die Zuständigkeiten und Aufgaben klar formuliert. Die getroffenen Regelungen sind gut geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu gewährleisten. Die gpaNRW begrüßt die Entscheidung der Stadt Kamen, die Vergabeverfahren zukünftig mittels einer Vergabemanagementsoftware abzuwickeln.	164			
F2	Das örtliche Rechnungsprüfungsamt ist bei den Vergabeverfahren in der Stadt Kamen eingebunden und leistet damit einen Beitrag zur Rechts- und Verfahrenssicherheit.	164			
F3	Bei der allgemeinen Korruptionsprävention bieten einzelne Aspekte Verbesserungsmöglichkeiten. So sollte die Stadt Kamen beispielweise eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erstellen und eine aktuelle Schwachstellenanalyse durchführen.	165	E3.1	Die Stadt Kamen sollte eine Dienstanweisung Korruptionsprävention erstellen, in der alle notwendigen Regelungen enthalten sind.	166
			E3.2	Die Stadt Kamen sollte unter Einbeziehung der Bediensteten eine aktuelle Schwachstellenanalyse durchführen.	167
			E3.3	Die Stadt Kamen sollte klare Handlungsanweisungen formulieren, wie sich die Bediensteten bei einem Korruptionsverdachtsfall konkret zu verhalten haben. Diese könnten in einer Dienstanweisung zusammengefasst werden.	167

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Sponsoring					
F4	Die Stadt Kamen hat bisher keine allgemeinverbindlichen Regelungen zum Sponsoring aufgestellt. Bei Sponsoringmaßnahmen werden Regelungen in einem Sponsoringvertrag festgehalten.	168	E4	Die Stadt Kamen sollte eine Dienstanweisung zum Thema Sponsoring erlassen, die verbindlich alle Fragestellungen rund um das Sponsoring regelt. Darüber hinaus sollte der Rat der Stadt Kamen mit einem jährlichen Bericht über Sponsoringleistungen unterrichtet werden.	169
Bauinvestitionscontrolling					
F5	Die Stadt Kamen hat keine zentrale Organisationseinheit, die für die fachbereichsübergreifende Planung und Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Sie verfügt über keine Dienstanweisung für ein Bauinvestitionscontrolling.	169	E5	Die Stadt Kamen sollte sich Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling geben und diese in einer Dienstanweisung festschreiben. Hier könnte auch berücksichtigt werden, dass diese formale Vorgehensweise erst bei Bauinvestitionen ab einer bestimmten Höhe vorgesehen wird. Sie sollte abwägen, den Projektablauf dabei in einer zentralen Stelle zu steuern und zu überwachen.	170
Nachtragswesen					
F6	Bei den Vergabeverfahren der Stadt Kamen kommt es vergleichsweise zu hohen Abweichungen der Auftrags- von den Abrechnungssummen. Die Hälfte der Abweichungen wickelt die Stadt dabei über förmliche Nachträge ab.	172			
F7	In der Stadt Kamen sind nur vereinzelte Regelungen zum Nachtragswesen in der Vergabedienstanweisung enthalten. Die Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes ist geregelt. Ein zentrales Nachtragsmanagement ist nicht vorhanden.	175	E7	Die Stadt Kamen sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Zudem sollte sie auch größere Abweichungen zwischen Auftrags- und Abrechnungssummen im Blick behalten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge und Abweichungen hinsichtlich Höhe und Ursache sowie beteiligter Unternehmen.	176
Maßnahmenbetrachtung					
F8	Die Betrachtung der ausgewählten Maßnahmen hat gezeigt, dass im Vergabewesen der Stadt Kamen an unterschiedlichen Stellen Optimierungsmöglichkeiten bestehen. So wird bei Nachträgen/ Auftragserweiterungen die ZVS nicht immer zeitnah eingebunden.		E8.1	Die Stadt Kamen sollte gewährleisten, dass die Rechnungsprüfung jederzeit auch eine technische Prüfung durchführen kann.	
			E8.2	Die Stadt Kamen sollte gemäß ihrer Dienstanweisung bei Bekanntwerden von Nachträgen/Auftragserweiterungen unverzüglich die ZVS einbinden.	

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E8.3	Die Stadt Kamen sollte gemäß ihrer Dienstanweisung vor der Vergabe von Aufträgen die Rechnungsprüfung beteiligen. Auch sollten alle Aufträge ausschließlich schriftlich vergeben werden.	
			E8.4	Für eine bessere Transparenz und Übersichtlichkeit sollten eigenständige Vergabemaßnahmen auch separat schlussgerechnet werden. Weiterhin sollten Besonderheiten nachvollziehbar dokumentiert werden.	
			E8.5	Die Stadt Kamen sollte der Bedarfsfeststellung und -planung bei ihren Baumaßnahmen mehr Zeit einräumen und diese tiefergehender gestalten. Insbesondere beim Bauen im Bestand kommt dieser Aufgabe eine hohe Bedeutung zu, um eine belastbare Planung und Kostenschätzung vor der Entscheidung über die Durchführung der Maßnahme zu ermöglichen.	
			E8.6	Die Stadt Kamen sollte gemäß ihrer Dienstanweisung alle Nachträge/Auftragserweiterungen über die ZVS abwickeln. Dabei sollte die Stadt Kamen die Abläufe so organisieren, dass künftig die Einhaltung der entsprechenden Regeln gewährleistet wird.	

→ 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

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de