

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Borken im Jahr
2021*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Borken	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Borken	7
0.2.1 Strukturelle Situation	7
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	10
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	10
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Borken	18
0.4 Überörtliche Prüfung	19
0.4.1 Grundlagen	19
0.4.2 Prüfungsbericht	20
0.5 Prüfungsmethodik	21
0.5.1 Kennzahlenvergleich	21
0.5.2 Strukturen	22
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	22
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	22
0.6 Prüfungsablauf	22
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	24
1. Finanzen	30
1.1 Managementübersicht	30
1.1.1 Haushaltssituation	30
1.1.2 Haushaltssteuerung	31
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	31
1.3 Haushaltssituation	32
1.3.1 Haushaltsstatus	33
1.3.2 Ist-Ergebnisse	35
1.3.3 Plan-Ergebnisse	39
1.3.4 Eigenkapital	47
1.3.5 Schulden und Vermögen	49
1.4 Haushaltssteuerung	59
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	59
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	61
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	64

1.4.4	Fördermittelmanagement	68
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	72
2.	Beteiligungen	81
2.1	Managementübersicht	81
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	81
2.3	Beteiligungsportfolio	82
2.3.1	Beteiligungsstruktur	83
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	84
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	85
2.4	Beteiligungsmanagement	87
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	87
2.4.2	Berichtswesen	89
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	90
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	92
3.	Hilfe zur Erziehung	93
3.1	Managementübersicht	93
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	96
3.3	Strukturen	97
3.3.1	Strukturkennzahlen	97
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	98
3.3.3	Präventive Angebote	99
3.4	Organisation und Steuerung	100
3.4.1	Organisation	100
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	102
3.4.3	Finanzcontrolling	104
3.4.4	Fachcontrolling	105
3.5	Verfahrensstandards	107
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	107
3.5.2	Prozesskontrollen	114
3.6	Personaleinsatz	115
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	117
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	117
3.7	Leistungsgewährung	118
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	118
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	129
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	141
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	143
4.	Bauaufsicht	149
4.1	Managementübersicht	149
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	151

4.3	Baugenehmigung	151
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	151
4.3.2	Rechtmäßigkeit	154
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	156
4.3.4	Geschäftsprozesse	157
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	158
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	159
4.3.7	Personaleinsatz	161
4.3.8	Digitalisierung	164
4.3.9	Transparenz	165
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	168
5.	Vergabewesen	172
5.1	Managementübersicht	172
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	173
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	174
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	174
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	179
5.4	Sponsoring	181
5.5	Bauinvestitionscontrolling	183
5.6	Nachtragswesen	186
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	186
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	189
5.7	Maßnahmenbetrachtung	190
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	191
	Kontakt	194

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Borken

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die finanzielle Situation stellt sich bei der Stadt Borken weiterhin deutlich besser dar als in den meisten Vergleichsstädten. Im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2019 hat die Stadt Borken durchgehend positive **Jahresergebnisse** erwirtschaftet. Begünstigend hat sich dabei insbesondere die gute konjunkturelle Lage ausgewirkt, die in Borken ab 2015 zu einem deutlichen Anstieg der Steuererträge geführt hat. Durch die Überschüsse konnte die Stadt ihre Ausgleichsrücklage zum Jahresende 2019 auf 41 Mio. Euro aufstocken.

Da die **Haushaltsplanung** für 2021 bis 2024 Fehlbeträge ausweist, könnte sich dieser Bestand allerdings sukzessive verringern. Zudem sind in den Plandaten coronabedingte Schäden von rund neun Mio. Euro isoliert, die sich in den Folgejahren belastend auf den Haushalt auswirken werden. Durch die prognostizierten Defizite würde sich auch die bisher **sehr gute Eigenkapitalausstattung** reduzieren.

Die **Verschuldung** der Stadt Borken liegt interkommunal auf niedrigem Niveau. Dabei wirkt sich positiv aus, dass die Kommune keine Liquiditätskredite benötigt und nur in geringem Umfang Investitionskredite aufgenommen hat. Gleichwohl ist es der Stadt gelungen, den Wert ihres **Anlagevermögens** durch umfangreiche Investitionen zu erhalten und sogar zu erhöhen.

Die Beteiligungsstruktur der Stadt Borken ist übersichtlich. Von wirtschaftlicher Bedeutung ist insbesondere die Stadtwerke Borken/Westf. GmbH, die hohe Verbindlichkeiten aufweist und hohe Erträge erzielt. Die Anforderungen, die bei diesem Beteiligungsportfolio an das **Beteiligungsmanagement** zu stellen sind, erfüllt die Stadt Borken nahezu vollständig. Optimierungspotenzial sieht die gpaNRW lediglich in einem unterjährigen Berichtswesen, durch das der Rat frühzeitig über den wirtschaftlichen Verlauf der Beteiligungen informiert würde.

Bei der **Hilfe zur Erziehung** hat die Stadt Borken ihre Verfahrensstandards und Prozessabläufe im „Qualitätshandbuch des ASD“ ausführlich geregelt. Obwohl die Stadt grundsätzlich begünstigende soziostrukturelle Rahmenbedingungen aufweist, ist der Fehlbetrag bei der Hilfe zur Erziehung in Borken höher als in den meisten Vergleichsstädten. Insbesondere die hohe Fall-dichte trägt hier zu den erhöhten Aufwendungen bei. Durch den hohen Anteil ambulanter Hilfefälle ergeben sich zwar geringe Aufwendungen je Hilfefall. Gleichwohl gibt es in Borken im Verhältnis zur Einwohnerzahl auch relativ viele stationäre Hilfefälle. Der hohe Anteil von Vollzeit-pflegefällen wirkt sich dabei nur bedingt positiv aus, da auch für die Heimerziehung hohe Aufwendungen anfallen.

Die Stadt Borken hat den Handlungsbedarf in diesem Bereich bereits 2018 erkannt und Gegensteuerungsmaßnahmen eingeleitet. Im Jahr 2020 hat sie eine umfangreiche Organisationsuntersuchung des Fachbereichs 51 durch ein externes Beratungsunternehmen durchführen lassen. Mit dessen Unterstützung hat sie den Personaleinsatz überprüft und daraufhin zusätzliche Personalressourcen zur Verfügung gestellt. Zudem hat die Stadt begonnen, das Finanz- und Fachcontrolling in diesem Bereich auszuweiten, um dadurch gezieltere Erkenntnisse für die Steuerung und zur Wirksamkeit der Hilfen zu erlangen. Die gpaNRW empfiehlt, außerdem Vorgaben zu Wirtschaftlichkeitsaspekten (z.B. Laufzeitbegrenzungen, Obergrenzen für Fachleistungsstunden, Auswahl des günstigsten geeigneten Leistungsanbieters) festzulegen.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Borken arbeitet rechtssicher und hält vorgegebene Frist- und Prüfvorgaben ein. Durch ein Vier-Augen-Prinzip gewährleistet sie ein einheitliches Vorgehen und vermindert die Korruptionsgefahr. Die Beschäftigten haben ein hohes Fallaufkommen zu bearbeiten. Dennoch ist der Anteil der unerledigten Bauanträge niedrig und auch die Laufzeiten der Bauanträge sind geringer als in den meisten Vergleichsstädten.

Durch ausführliche Informationen auf der städtischen Homepage und eine intensive Bauberatung gelingt es der Stadt, den Anteil zurückgenommener Bauanträge relativ gering zu halten. Das Genehmigungsverfahren kann durch eine stärkere Digitalisierung weiter beschleunigt werden. Die Stadt Borken beabsichtigt daher, zeitnah die Voraussetzungen für eine digitale Annahme, Bearbeitung und Archivierung von Bauanträgen zu schaffen.

Das **Vergabewesen** ist in Borken gut organisiert. Eine zentrale Vergabestelle ist eingerichtet und die örtliche Rechnungsprüfung gut in den Vergabeprozess eingebunden. Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe sind in der Vergabedienstanweisung bzw. der Rechnungsprüfungsordnung geregelt.

Verhaltensregeln zur **Korruptionsprävention** hat die Stadt Borken ebenfalls in einer Dienstanweisung festgelegt. Sie hat außerdem sämtliche Arbeitsplätze auf Korruptionsgefährdung untersucht und bewertet. Diese Gefährdungsanalyse sollte die Stadt regelmäßig aktualisieren und dabei auch die Bereiche Bauhof, Schulsekretariate und Feuerwehr einbeziehen.

Auch Regelungen zum Umgang mit **Sponsoringleistungen** und Spenden hat die Stadt bereits getroffen. Diese sollte sie noch ergänzen und die Öffentlichkeit und den Rat jährlich über empfangene Sponsoringleistungen informieren.

Wesentliche Elemente eines systematischen **Bauinvestitionscontrollings** sind bei der Stadt Borken bereits vorhanden. Diese setzt sie zur Steuerung von investiven Maßnahmen mit einem Gesamtvolumen von über 500.000 Euro ein, um die Einhaltung der finanziellen und zeitlichen Projektplanung zu unterstützen. Dennoch sind die Abweichungen zwischen Auftragswerten und

Abrechnungssummen in Borken 2019 und 2020 überdurchschnittlich hoch. Die gpaNRW empfiehlt, ein zentrales **Nachtragsmanagement** einzurichten. Dazu sollte die Kommune Nachträge hinsichtlich der Ursachen, der Höhe und der beteiligten Unternehmen auswerten.

Die stichprobenhafte **Betrachtung einzelner Baumaßnahmen** hat bestätigt, dass die Stadt ihre Vergaben weitestgehend rechtssicher bearbeitet. Hinsichtlich der Durchführung und Dokumentation der Vergabe- und Nachtragsverfahren sind noch Verbesserungsmöglichkeiten vorhanden.

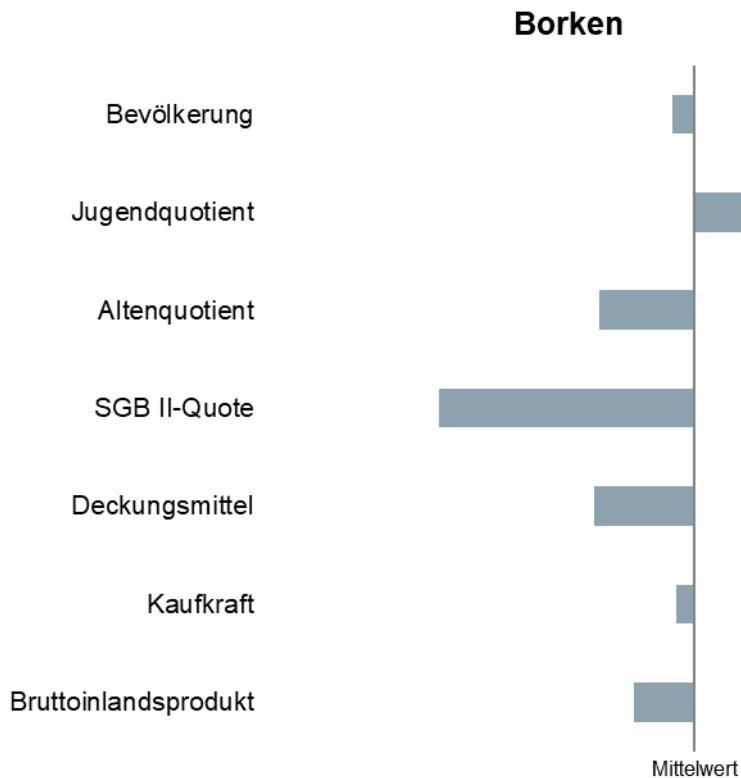
0.2 Ausgangslage der Stadt Borken

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Borken. 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.

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

Strukturmerkmale Stadt Borken 2018



Die Einwohnerzahl der Stadt Borken ist in den letzten sechs Jahren stetig gestiegen auf 42.629 zum Jahresende 2019. Dennoch gehen die Bevölkerungsprognosen von IT.NRW davon aus, dass in den kommenden Jahren ein leichter Rückgang einsetzen wird.

Rund die Hälfte der Einwohner entfällt auf die Kernstadt. Die übrige Bevölkerung verteilt sich auf die zehn weiteren Ortsteile mit teilweise weniger als 1.000 Einwohnern. Dadurch weist die Stadt Borken eine sehr heterogene Struktur auf.

Bei den Merkmalen zur Bevölkerungsstruktur ist vor allem die niedrige SGB II-Quote auffällig. Der Anteil der Menschen, die auf Sozialleistungen angewiesen sind, ist in Borken sehr gering. Gleichzeitig gibt es einen hohen Jugendanteil und relativ wenig Senioren in Relation zur werktätigen Bevölkerung. Die Auswirkungen der demografischen Entwicklung sind in Borken daher noch nicht so ausgeprägt wie in vielen anderen Regionen.

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

Insgesamt haben sich die Ausprägungen bei den dargestellten Strukturmerkmalen damit gegenüber der überörtlichen Prüfung im Jahr 2014 nur geringfügig verändert.

Neben den in der obigen Grafik abgebildeten Strukturmerkmalen ist die sehr große Gemeindefläche (ca. 153 qkm) eine strukturelle Besonderheit der Stadt Borken. Eine große Gemeindefläche wirkt sich häufig belastend auf eine Kommune aus, weil z.B. mehr Schul- und Feuerwehrstandorte sowie ein umfangreiches Straßen- und Wegenetz zu unterhalten sind.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Stadt Borken hat sich intensiv mit dem Prüfbericht der letzten überörtlichen Prüfung 2014 befasst. Die gpaNRW hat die Prüfungsergebnisse im Rechnungsprüfungsausschuss vorgestellt. Der Prüfungsbericht wurde auch den Ratsmitgliedern zur Kenntnis gegeben.

Die Stadt Borken hat nach ihren Angaben z.B. in folgenden Bereichen Hinweise und Empfehlungen der gpaNRW umgesetzt:

- Im Rahmen der strategischen Haushaltssteuerung wird eine individuelle Risikoabschätzung mindestens im Rahmen der Haushaltsaufstellung, des Jahresabschlusses und der unterjährigen Budgetberichte zum 30.06. und 30.09. vorgenommen.
- Im Bereich des Friedhofswesens konnte ein höherer Kostendeckungsgrad von durchschnittlich 80 Prozent erreicht werden.
- Bei den Spiel- und Bolzplätzen werden Anzahl und Ausstattung kontinuierlich den sich wandelnden Bedürfnissen angepasst.
- Im Bereich der Tagesbetreuung werden die Einkommen der Beitragspflichtigen regelmäßig überprüft.
- Im Bereich der Personalwirtschaft werden die Gesichtspunkte des demografischen Wandels, der Altersstruktur und der Fluktuation in der Planung genauso berücksichtigt wie der mittel- und langfristige Personalbedarf.
- Der Flächenbedarf der Verwaltung wird seit einigen Jahren ständig geprüft, insbesondere vor dem Hintergrund der Rathouserweiterung, der Erweiterung von Homeoffice-Möglichkeiten und der Digitalisierung (weniger Archivflächen) etc..
- Die Besucherströme im Bürgerbüro wurden ermittelt. Die Öffnungszeiten wurden bislang aus Gründen der Bürgerfreundlichkeit nicht eingeschränkt. Allerdings werden seit 2020 Besucher nur nach vorheriger Terminvergabe bedient. Über die Anzahl der freigeschalteten Termine ist es möglich, pass- und ressourcengenau ein umfassendes Leistungsspektrum auch in zeitlicher Hinsicht anzubieten. Aus Sicht der Stadt wird damit eine hohe Wirtschaftlichkeit bei gleichzeitig hoher Servicequalität erreicht, weil die buchbaren Termine regelmäßig entsprechend der konkreten Nachfrage angepasst werden. Überbesetzte Randzeiten werden damit vermieden. Die Auswirkungen auf den Personalbedarf sollen zu gegebener Zeit überprüft werden.

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

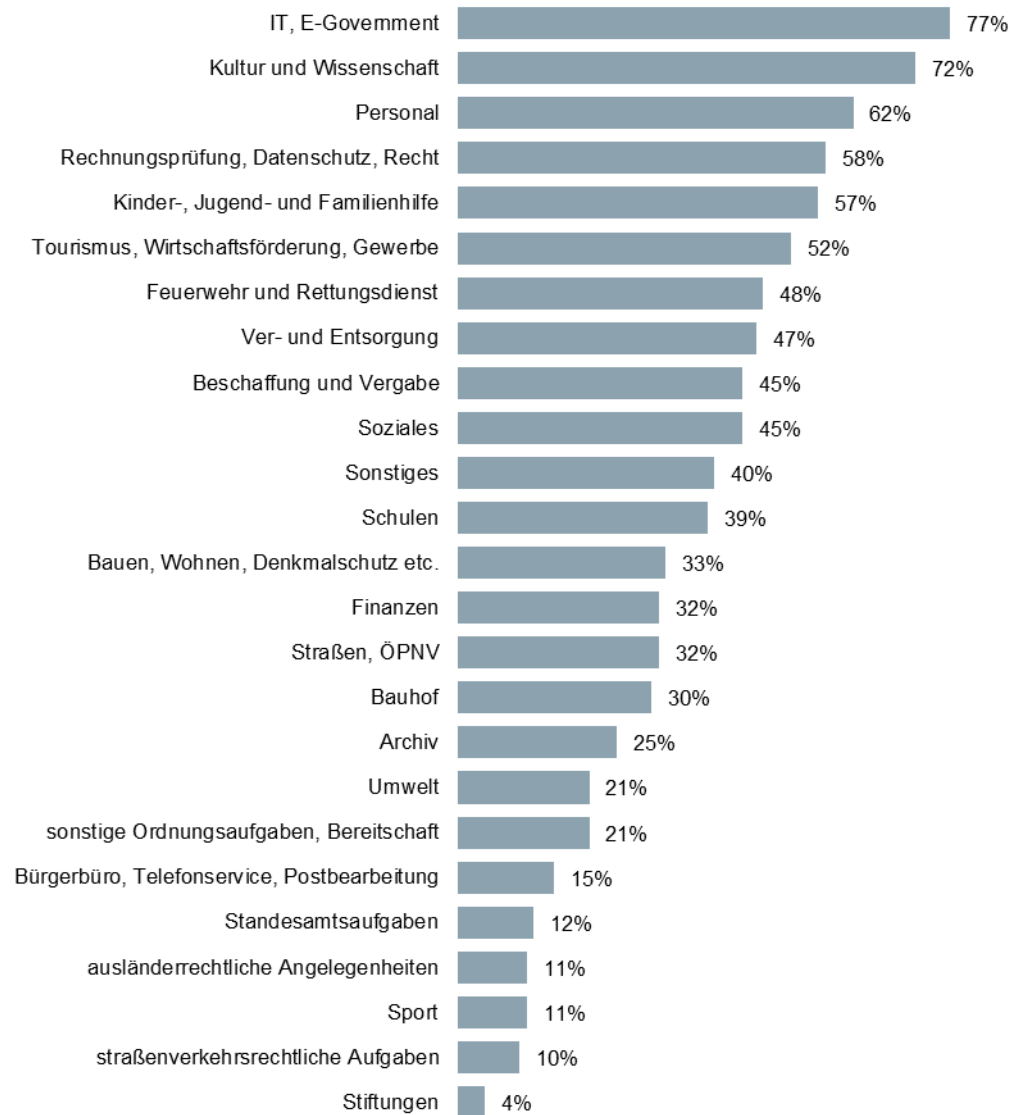
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 92 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme vor. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020

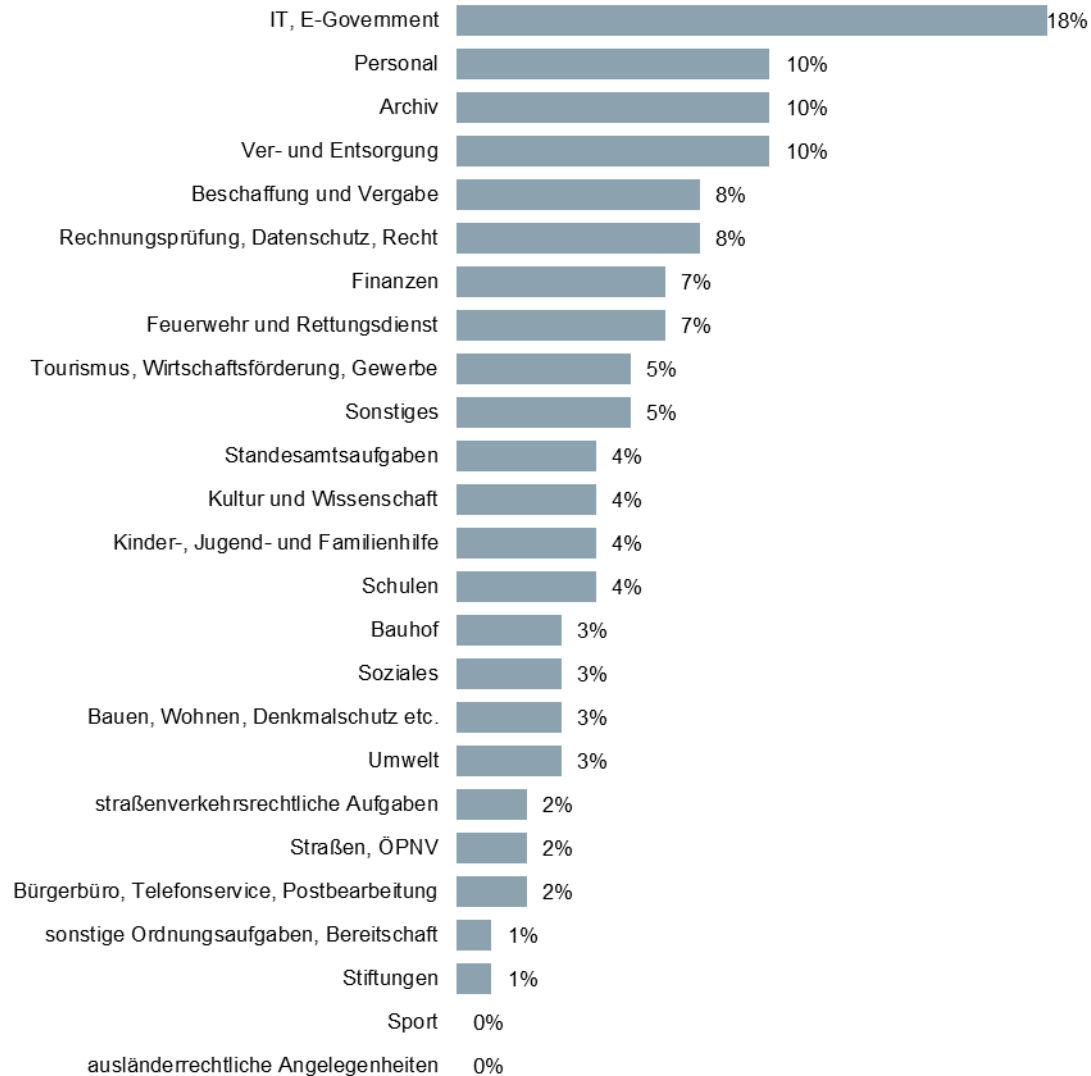


Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung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

Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den bisherigen Auswertungen gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmungen im Bereich der Ordnungsverwaltung, des Standesamtswesens, des Bürger- und Telefonservices sowie im Sportbereich.

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Geplante Aufgabenfelder IKZ

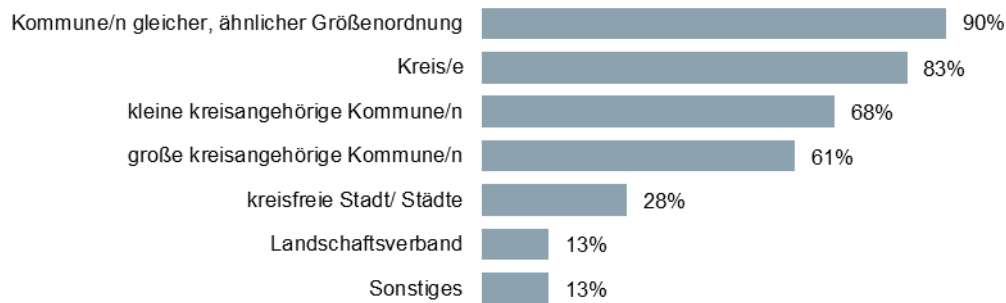


Auch bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche IT und E-Government dominierend. Dies überrascht nicht, da mittlerweile doch alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation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

0.3.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ 2020

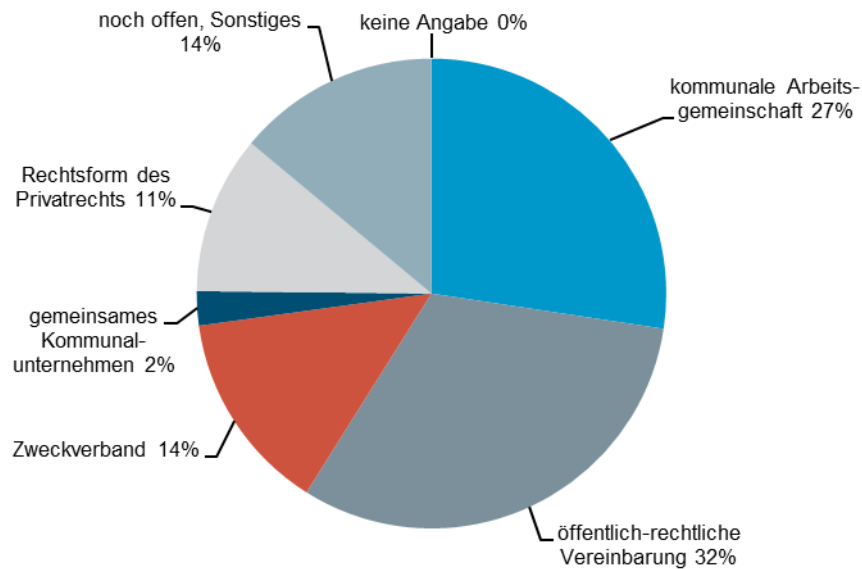


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

0.3.1.4 Rechtsformen

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

Rechtsformen IKZ 2020

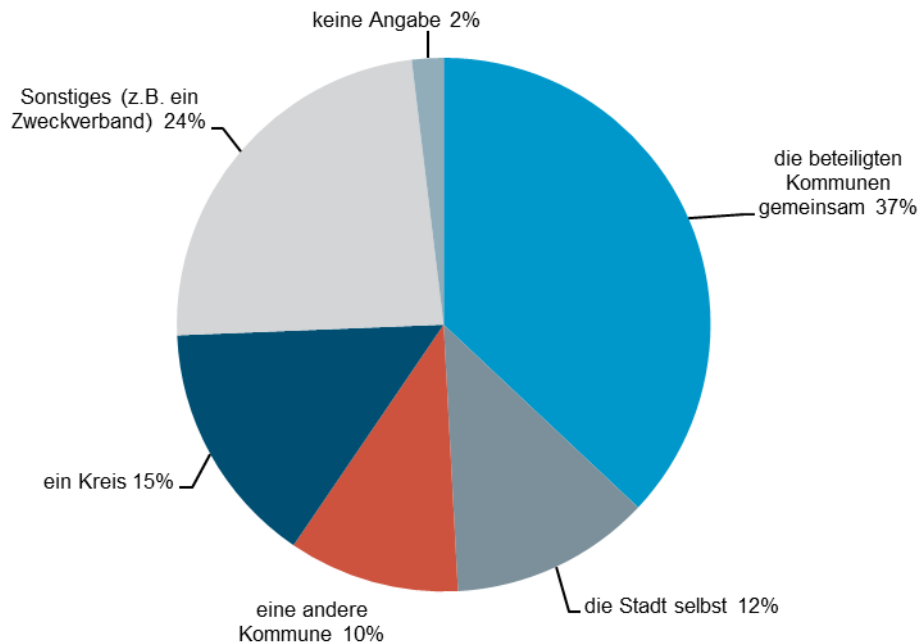


Rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. drei Viertel aller IKZ-Projekte.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

0.3.1.5 Aufgabendurchführung

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

Aufgabendurchführung IKZ 2020

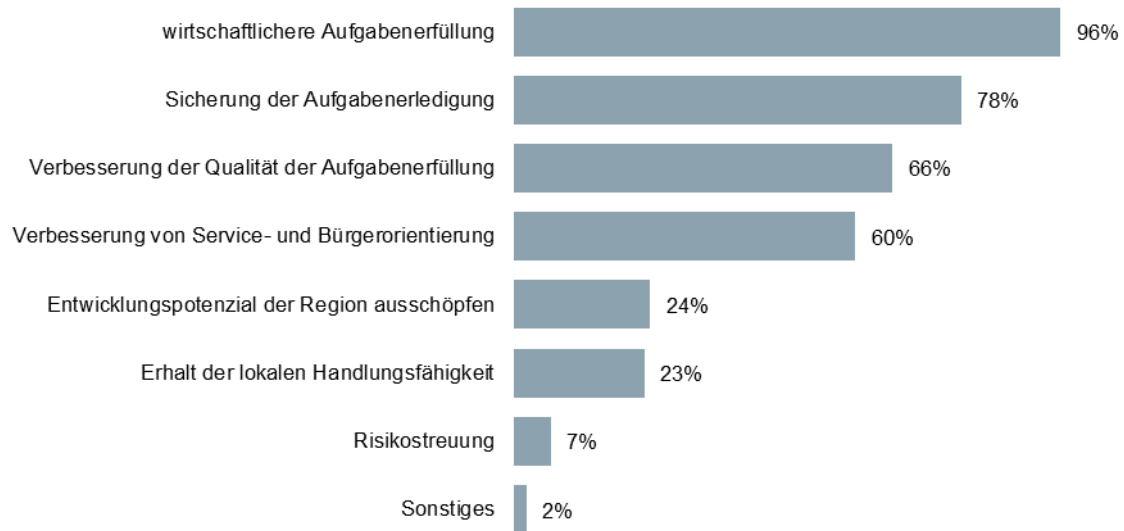


Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in rd. 40 Prozent der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus. Bei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

0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ



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

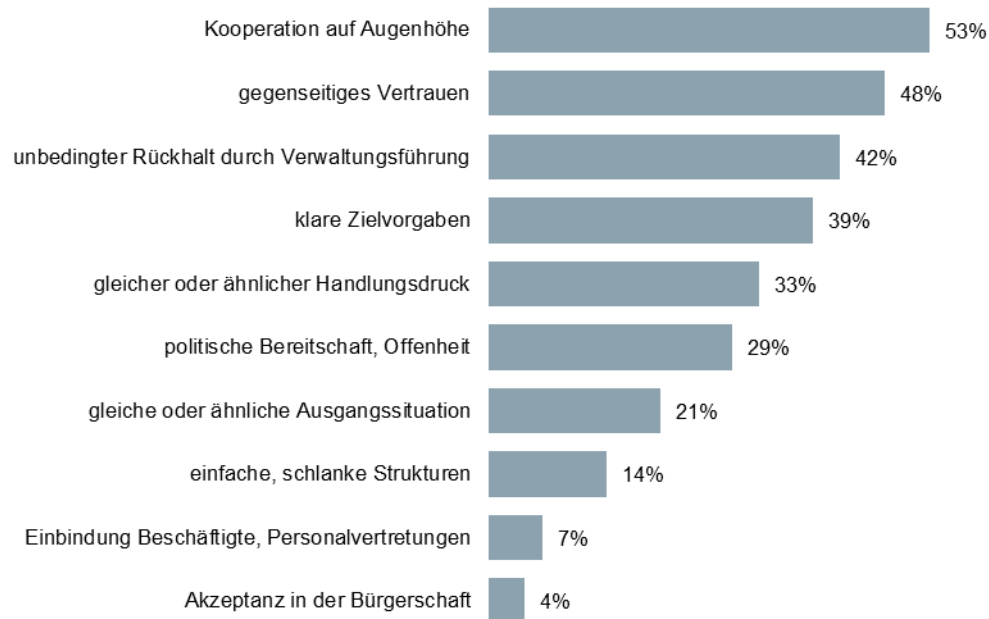
Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ



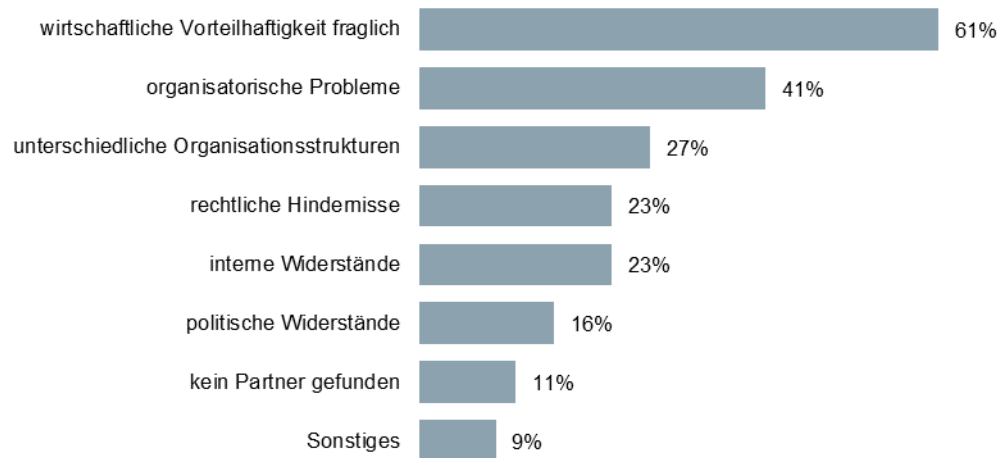
Rd. die Hälfte der Städte setzt den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche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

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

0.3.1.8 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ



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

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Borken

Die Stadt Borken arbeitet bereits in vielen Aufgabenfeldern mit anderen Partnern zusammen. Aktuell bestehen 15 interkommunale Kooperationen. Dabei deckt sie viele Bereiche ab, die auch in der landesweiten Betrachtung die Schwerpunkte interkommunaler Zusammenarbeit bilden. So kooperiert sie im Bereich der IT bei verschiedenen Projekten und Aufgaben mit dem Zweckverband Kommunale ADV-Anwendergemeinschaft West (KAAW), aktuell z.B. bei der Digitalisierung und im GIS-Bereich. Auch beim Datenschutz sowie der Personalabrechnung nimmt die Stadt Leistungen der KAAW in Anspruch. Mit dem Aufbau eines Competence-Centers Geoinformation und der Digitalisierung der Personalakten sind noch weitere Projekte mit der KAAW in Planung. Das Einscannen und Digitalisieren von Unterlagen lässt die Stadt Borken aktuell bereits teilweise bei der Stadt Bocholt im Rahmen eines geförderten Projekts der interkommunalen Zusammenarbeit zwischen den Städten Bocholt, Rhede und Borken durchführen.

Wie viele andere Kommunen hat die Stadt Borken die Beihilfesachbearbeitung an die Kommunalen Versorgungskassen Westfalen-Lippe (kvw) vergeben. Ebenfalls weit verbreitet ist die interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Kultur und Erwachsenenbildung. So unterhält die Stadt Borken sowohl die Musikschule als auch die Volkshochschule im Verbund mit vier benachbarten Kommunen.

Als Schulstandort nimmt die Kreisstadt Borken ebenfalls eine wichtige Funktion für andere Kommunen ein. Insbesondere die Borkener Gymnasien werden von vielen Schülerinnen und Schülern aus umliegenden Gemeinden besucht. Seit 2016 unterhalten die Städte Borken und Raesfeld gemeinsam die Julia-Koppers-Gesamtschule mit Standorten in beiden Kommunen.

Auch mit dem Kreis Borken arbeitet die Kreisstadt in vielen Aufgabenfeldern zusammen. So unterhält sie eine kombinierte Feuer- und Rettungswache und wickelt für den Kreis den Rettungsdienst mit ab. Zudem hat der Kreis Borken gem. § 6 Abs. 2 SGB II die ihnen zugehörigen Gemeinden – demnach auch die Stadtverwaltung Borken - zur Durchführung der folgenden Aufgaben herangezogen: Leistungen nach § 16a SGB II, das Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld, soweit Arbeitslosengeld II und Sozialgeld für den Bedarf für Unterkunft und Heizung geleistet wird, die Leistungen nach § 24 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 und 2 SGB II sowie für die Leistungen nach § 28 SGB II. Weitere Kooperationen mit dem Kreis gibt es bei der Wirtschaftsförderung, dem Angebot eines Job-Tickets für die Beschäftigten sowie der Adoptionsvermittlung. Erziehungshilfen nach dem SGB VIII werden gemeindeübergreifend von freien Trägern wie dem Caritasverband oder dem Roten Kreuz erbracht.

Bei der Energieversorgung kooperiert das städtische Tochterunternehmen Stadtwerke Borken GmbH mit den Stadtwerken Coesfeld. Bei der Gasversorgung haben sich zudem weitere Nachbarkommunen den Stadtwerken Borken angeschlossen. Und auch bei der Entsorgung von Müll und Klärschlamm arbeitet Borken mit Nachbarkommunen zusammen.

Die Auflistung macht deutlich, dass die Stadt Borken der interkommunalen Zusammenarbeit aufgeschlossen gegenübersteht und deren Vorteile bereits in vielen Aufgabenfeldern nutzt. Die Erfahrungen mit der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung schildert die Stadt durchweg positiv. Nach Auffassung der gpaNRW bieten die gewählten Maßnahmen und Handlungsfelder eine gute Grundlage für ein zukunftsorientiertes und erfolgreiches Handeln.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und der gesetzliche Anspruch, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten². Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Strukturen

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

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Borken hat die gpaNRW von Oktober 2020 bis Mai 2021 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Borken vorrangig das Jahr 2019. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2013 – 2019 sowie die Haushaltsplanung 2021 einschließlich der bis 2024 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Dirk Hungermann
Finanzen	Stefanie Köster
Beteiligungen	Jan Müller
Hilfe zur Erziehung	Antonina Silberkuhl
Bauaufsicht	Marion Engbers
Vergabewesen	Marion Engbers

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

Am 24. Juni 2021 hat die gpaNRW den Verwaltungsvorstand der Stadt Borken, die Fachbereichsleiterin Finanzen und Controlling sowie den Leiter der örtlichen Rechnungsprüfung im Rahmen eines Abschlussgesprächs über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 06. Dezember 2021

Im Auftrag

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Dirk Hungermann

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Borken hat noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Akquise von Fördermitteln. Derzeit fehlt es an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche. Des Weiteren hat die Stadt nur einen teilweisen Überblick über alle ihre geplanten und laufenden Förderprojekte.	E1.1	Die Stadt Borken sollte mindestens die Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.
		E1.2	Auch bei dezentraler Bewirtschaftung sollte sich die Stadt Borken einen umfassenden Überblick über ihre aktuell geplanten und laufenden Fördermaßnahmen verschaffen. Dazu sollte sie diese zentral dokumentieren.
		E1.3	Einheitliche Regelungen, die bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsehen, würden für einen standardisierten, nachprüfbaren Prozess sorgen.
F2	Der Stadt Borken fehlt es an konkreten und schriftlichen Regelungen zur Bewirtschaftung von Fördermitteln sowie einem Gesamtüberblick über alle laufenden Maßnahmen. Zudem sollte die Stadt ein umfassendes förderbezogenes Controlling einrichten.	E2.1	Die Stadt Borken sollte die Dienstanweisung bzw. Richtlinie zum Fördermittelmanagement zeitnah nach Organisationsveränderung fertigstellen. Dabei sollte sie auch Zuständigkeiten und die entsprechenden Prozessabläufe und Standards außerhalb des Baubereiches klären und definieren.
		E2.2	Die gelebte Praxis der Stadt Borken zur adressatenorientierten und regelmäßigen Berichterstattung sollte um ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen ergänzt werden.
Beteiligungen			
F1	Das Berichtswesen entspricht weitgehend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Borken ergeben.	E1	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Borken sollte dem Rat standardisierte, unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf der bedeutenden Beteiligungen zukommen lassen. Dies kann im Rahmen des Haushaltscontrollings erfolgen.

Feststellung		Empfehlung	
Hilfe zur Erziehung			
F1	Die Stadt Borken verfügt noch nicht über eine verschriftlichte Gesamtstrategie, aus der messbare Ziele für den Aufgabenbereich HzE abgeleitet werden können. Viele Strategieelemente sind aber bereits vorhanden.	E1	Die Stadt Borken sollte die Ergebnisse der Organisationsuntersuchung zu einer Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich Hilfen zur Erziehung konsequent umsetzen und weiterentwickeln. Die Gesamtstrategie sollte konkrete messbare Ziele und darauf ausgerichtete Maßnahmen enthalten. Die Zielerreichung sollte regelmäßig geprüft und Maßnahmen ggf. angepasst werden.
F2	Die Stadt Borken hat bislang kein umfassendes Finanzcontrolling im Aufgabenbereich HzE. Dadurch wird die HzE-Steuerung erschwert. Aktuell unterstützt ein Beratungsunternehmen den Fachbereich 51 bei der Entwicklung und Implementierung eines professionellen Finanzcontrollings.	E2	Die Stadt Borken sollte den Aufbau eines Finanzcontrollings mit Zielen und steuerungsrelevanten Kennzahlen sowie einem Berichtswesen vorantreiben. Hierzu können z.B. einige Kennzahlen aus diesem Prüfbericht fortgeschrieben werden. Die Stadt sollte die Zahlen regelmäßig auswerten. Dies kann dazu dienen, die Steuerung zu unterstützen, Ursachen für gestiegene Aufwendungen zu analysieren und die Wirksamkeit von Maßnahmen transparent zu machen.
F3	Die Stadt Borken bewertet die Zielerreichung der eingesetzten Maßnahmen einzelfallbezogen. Es erfolgten im geprüften Zeitraum keine fallübergreifenden Auswertungen, wie z.B. zur Zielerreichung und Wirksamkeit von Hilfen, zu Laufzeiten und Abbruchquoten. Aktuell unterstützt ein Beratungsunternehmen den Fachbereich 51 bei der Entwicklung und Implementierung eines professionellen Fachcontrollings.	E3	Die Stadt Borken sollte die einzelfallbezogenen Bewertungen der Wirksamkeit von Hilfen fallübergreifend zusammenführen und analysieren. Weitere steuerungsrelevante Auswertungen, wie z.B. zu Laufzeiten der Hilfen, zur Anzahl der Fachleistungsstunden und zu Abbrüchen können auch trägerbezogen oder je Sozialraum aufbereitet werden. Damit können die Auswirkungen durchgeführter Maßnahmen transparenter gemacht werden.
F4	Die Stadt Borken hat die Abläufe, Standards und Prozesse für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung in einem Qualitätshandbuch beschrieben. Das Qualitätshandbuch ist jedoch teilweise auf einem veralteten Stand. Die Möglichkeiten der Jugendamtsfachsoftware werden nicht optimal genutzt.	E4	Die Stadt Borken sollte das „Qualitätshandbuch des ASD“ regelmäßig aktualisieren. Auch für die wirtschaftliche Jugendhilfe sollte der Fachbereich 51 einheitliche Verfahrensstandards schriftlich festhalten. Die Möglichkeiten der Jugendamtssoftware sollten zur Hinterlegung der Kernprozesse mit Verfahrensstandards, der Budgetüberwachung und der Wiedervorlage eruiert und genutzt werden.
F5	Die Stadt Borken hat den Ablauf eines Hilfeplanverfahrens im „Qualitätshandbuch des ASD“ verbindlich geregelt. Ein Rückführungskonzept oder Verselbständigungskonzept gibt es nicht. In der neuen Dienstanweisung für ASD-Fachkräfte werden auch Aspekte der Wirtschaftlichkeit berücksichtigt. Kompetenz- und Kostenhierarchien sind noch nicht formalisiert.	E5	Die Stadt Borken sollte wirtschaftliche Vorgaben, wie z.B. die Wahl des günstigsten Leistungsanbieters bei mehreren geeigneten Angeboten, auch für die Hilfen nach § 35a und § 41 SGB VIII schriftlich in den Verfahrensstandards hinterlegen. Borken sollte die Kompetenz- und Kostenhierarchien formalisieren und verpflichtend anwenden.
F6	Die WJ der Stadt Borken prüft Kostenerstattungsansprüche grundsätzlich für alle Hilfeplanfälle. Die Geltendmachung erfolgt halbjährlich. Schriftliche Verfahrensstandards für diese Prüfung gibt es bisher nicht.	E6	Die Stadt Borken sollte Kernprozesse von Zuständigkeiten und Kostenerstattungsansprüchen in die schriftlichen Verfahrensstandards aufnehmen. Dabei kann sie die bereits vorhandenen Vordrucke und gelebte Verantwortlichkeiten analysieren und bei Eignung übernehmen. Der Fachbereich 51 sollte die Häufigkeit der Geltendmachung überprüfen und ggf. erhöhen.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Die Stadt Borken verfügt über kein standardisiertes Internes Kontrollsystem (IKS). Prozessintegrierte Kontrollen führt die Abteilungsleitung durch, indem sie jedes Hilfeplanverfahren unterschreibt und dabei die Einhaltung von Verfahrensstandards überprüfen kann. Regelmäßige standardisierte prozessunabhängige Kontrollen sind nicht vorgesehen.	E7	Die technischen Möglichkeiten der Fachsoftware sollten für Plausibilitätsprüfungen, Wiedervorlagen, Meldungen an die Führungskräfte sowie Vorgaben zu Bearbeitungsreihenfolge eruiert und genutzt werden. Prozessintegrierte Kontrollen sollten um prozessunabhängige Kontrollen ergänzt werden. Sowohl prozessintegrierte als auch prozessunabhängige Kontrollen sollten schriftlich dokumentiert werden.
F8	Im Ergebnis der Organisationsberatung wurde ein fortschreibungsfähiges Personalbemessungsinstrument entwickelt. Seit Ende 2020 gibt es im Aufgabenbereich HzE der Stadt Borken somit eine formalisierte Personalbemessung. Planung zukünftiger Personalbedarfe findet aktuell situativ statt.	E8	Die Stadt Borken sollte das erarbeitete Personalbemessungsverfahren nutzen und in regelmäßigen Abständen fortschreiben. Im Vorfeld sollte Borken jedoch klären, inwieweit die städtische Vorgehensweise bei der Erfassung von Annexleistungen im neuen Personalbemessungsverfahren berücksichtigt wird.
F9	Die hohe Falldichte ist belastend für den Fehlbetrag der Stadt Borken. Die Stadt hat dieses Thema mit externer Unterstützung im Jahr 2021 analysiert.	E9	Die Stadt Borken sollte ihre Bemühungen intensivieren, die Falldichte durch präventive Angebote, kurze Laufzeiten und gute Zugangssteuerung zu senken.
F10	Drei Viertel der Vergleichsstädte haben im Jahr 2019 niedrigere Aufwendungen für die Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII je Einwohner unter 21 Jahren als die Stadt Borken. Borken hat vergleichsweise viele Hilfefälle in dieser Hilfeart. Beides wirkt sich belastend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag HzE aus.	E10	Die Stadt Borken sollte die mit der Organisationsuntersuchung begonnene Auswertung der Falldichte in der Sozialpädagogischen Familienhilfe fortsetzen und ggf. intensivieren. Ebenso sollten die Laufzeiten über mehrere Jahre näher betrachtet werden.
F11	Bei der Vollzeitpflege sind sowohl die Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahren als auch die Falldichte in der Stadt Borken höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Da bei den stationären Hilfen auch die Heimerziehung hohe Aufwendungen und Falldichte hat, wirkt sich das insgesamt negativ auf die HzE-Aufwendungen und somit auf den HzE-Fehlbetrag aus.	E11	Die Stadt Borken sollte im stationären Bereich weiter die Vollzeitpflege favorisieren und ausbauen. Gleichzeitig sollte sie versuchen, die Aufwendungen und die Fallzahlen in Heimerziehung zu reduzieren.
F12	Nahezu die Hälfte der gesamten HzE-Aufwendungen wendet die Stadt Borken für die Heimunterbringung auf. Der Anteil ist in den meisten Vergleichsstädten geringer. Auch bei der Falldichte und den hilfefallbezogenen Aufwendungen gehört die Stadt Borken zur Hälfte der geprüften Städte mit den höheren Werten.	E12	Das Jugendamt sollte durch gezielte Steuerungsmaßnahmen die Fallzahlen in Heimunterbringung möglichst reduzieren. Angesichts der steigenden durchschnittlichen Aufwendungen sollte Borken die Wirtschaftlichkeitsaspekte stärker in die Einrichtungswahl einfließen lassen. Die Stadt Borken sollte intensiver an der Rückführung arbeiten.
F13	Die Stadt Borken hat eine höhere Falldichte bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Die Aufwendungen für die Eingliederungshilfen bewegen sich hingegen auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Die Fallzahlen und Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung werden nicht separat erfasst, können nicht analysiert und somit auch nicht vollumfänglich gesteuert werden.	E13	Angesichts der hohen Falldichte nach § 35a SGB VIII sollte die Stadt Borken ihre Zugangssteuerung überprüfen und ggf. intensivieren. Borken sollte sowohl Aufwendungen als auch Fallzahlen im Bereich Integrationshelfer/Schulbegleitung separat erfassen, regelmäßig auswerten und analysieren. Des Weiteren sollte die Stadt Borken Kernprozesse für die Gewährung der Eingliederungshilfe und für die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung in die schriftlichen Verfahrensstandards aufnehmen.

Feststellung		Empfehlung	
F14	Sowohl die Aufwendungen als auch die Fallzahlen für junge Volljährige sind in der Stadt Borken im Prüfungszeitraum gestiegen. Vor allem im stationären Bereich ist ein erheblicher Zuwachs zu verzeichnen. Die Falldichte liegt auf einem sehr hohen Niveau.	E14	Angesichts der stetig steigenden Aufwendungen und Fallzahlen sollte die Stadt Borken ihre Hilfen für junge Volljährige analysieren und Maßnahmen zur Gegensteuerung entwickeln. Vor allem kostenintensive stationäre Maßnahmen sollten in Fallrevision ausgewertet werden.
Bauaufsicht			
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Borken ist gut organisiert. Sie arbeitet rechtssicher und hält vorgegebene Frist- und Prüfvorgaben ein. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW in der Festlegung einheitlicher Kriterien für Ermessensentscheidungen.	E1	Die Stadt Borken sollte klare Entscheidungsgrundlagen für eine transparente und rechtssichere Ausübung von komplexen Ermessensentscheidungen zentral festhalten. Dafür ist das Führen eines elektronisch geführten Kriterienkatalogs sinnvoll.
F2	Die Stadt Borken kann die Laufzeiten bislang nicht getrennt nach den jeweiligen Verfahrensarten auswerten. Beim Gesamtdurchschnitt erreicht die Stadt einen positiv niedrigen Wert.	E2	Die Stadt Borken sollte die Voraussetzungen dafür schaffen, die Laufzeiten der Bauanträge (ab Vollständigkeit und Gesamtlaufzeiten) gesondert nach den jeweiligen Genehmigungsverfahren auswerten zu können. Damit werden Optimierungsbedarfe im Soll-Ist-Vergleich und im interkommunalen Vergleich erkennbar.
F3	Die Stadt Borken weist bei der Bearbeitung von Bauanträgen im Jahr 2019 ein deutlich überdurchschnittliches Fallaufkommen pro Vollzeit-Stelle auf. Der Kennzahlenwert der Stadt verringert sich gegenüber dem Vorjahr, da sich die Fallzahlschwankungen durch den gleichbleibenden Personaleinsatz entsprechend auswirken..	E3	Die Stadt Borken sollte zukünftig die Fallzahlen zu Bauanträgen, Vorlagen im Freistellungsverfahren und förmlichen Bauvoranfragen in Relation zum Personaleinsatz setzen. Zusammen mit weiteren Kennzahlen, z.B. zu den Laufzeiten, kann sie so die Auslastung des Personals umfassend dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Unter- oder Überlastungen reagieren.
F4	Die Stadt Borken nutzt die Möglichkeiten einer elektronischen Unterstützung des Baugenehmigungsprozesses noch nicht vollumfänglich.	E4	Die Stadt Borken sollte die Planung zur Digitalisierung des Bauantragsverfahrens zeitnah vorantreiben. So kann sie das Genehmigungsverfahren weiter optimieren und Bauanträge vollständig medienbruchfrei bearbeiten und archivieren.
F5	Die Stadt Borken hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Darüber hinaus ermittelt sie umfangreiche Grunddaten, die sie regelmäßig fort schreibt. Damit erreicht die Stadt Borken eine gute Steuerungsgrundlage. Sie könnte die Steuerung verbessern, indem sie zusätzlich Kennzahlen bildet und konkrete Zielwerte definiert.	E5	Die Stadt Borken sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen weiter fort schreiben. Für die Kennzahlen sollte sie Zielwerte festlegen. Der Abgleich von Soll- und Ist-Werten sowie ein interkommunaler Vergleich der Werte kann Schwachstellen aufzeigen und Hinweise auf Optimierungsbedarfe geben.
Vergabewesen			
F1	Das örtliche Rechnungsprüfungsamt ist in der Stadt Borken gut in das Vergabeverfahren eingebunden. Aufgaben, Befugnisse und Pflichten des Rechnungsprüfungsamtes sind in der Rechnungsprüfungsordnung und in der Vergabedienstanweisung klar geregelt. Zu einzelnen Aspekten gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.	E1	Die Stadt Borken sollte Regelungen in die Vergabedienstanweisung aufnehmen, dass der Fachbereich Rechnungsprüfung über Abnahmetermine informiert wird und dass er sich vorbehalten kann, an diesen Terminen teilzunehmen.
F2	Die Vorgaben des KorruptionsbG werden von der Stadt Borken gut erfüllt. Die gpaNRW sieht nur geringe Optimierungsmöglichkeiten.	E2.1	Die Stadt Borken sollte bei der Gefährdungsanalyse die Bereiche Bauhofes, Schulsekretariate und Feuerwehr einbeziehen

Feststellung		Empfehlung	
		E2.2	Die Stadt Borken sollte in regelmäßigen Abständen die Gefährdungsanalyse aktualisieren.
		E2.3	Die Stadt Borken sollte die Zuständigkeiten für die Veröffentlichungen nach §§ 16, 17 KorruptionsbG in ihre Dienstanweisung aufnehmen.
F3	Die Stadt Borken hat allgemeine Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese könnten durch konkretere Vorgaben verbessert werden. Vereinbarungen zu Sponsoringleistungen hält die Stadt in Sponsoringverträgen fest.	E3	Die Stadt Borken sollte die bestehenden Regelungen zur Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen ergänzen. Darüber hinaus sollte sie die Öffentlichkeit und den Rat der Stadt jährlich über Sponsoringleistungen unterrichten. Mit einer regelmäßigen Zusammenstellung sämtlicher Sponsoringleistungen erhält die Stadt zudem einen Gesamtüberblick über ihre Sponsoringvereinbarungen.
F4	Die Stadt Borken hat wesentliche Elemente eines systematischen Bauinvestitionscontrollings eingeführt. Zu einzelnen Aspekten gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.	E4.1	Die Stadt Borken sollte auch für ihre bedeutsamen Tiefbauprojekte ein Bauinvestitionscontrolling durchführen. Damit werden auch Herstellungsprozesse von Ingenieurbauwerken und Verkehrsanlagen transparent und steuerbar.
		E4.2	Die Stadt Borken sollte ihr bestehendes Bauinvestitionscontrolling ausbauen. Damit werden die Kostenplanungen verlässlicher und die Verwaltung gewinnt an Sicherheit und Glaubwürdigkeit.
		E4.3	Die Stadt Borken sollte Regelungen und Kriterien zum BIC in einer Dienstanweisung festschreiben. Zusammen mit einer erweiterten Erfolgskontrolle kann sie das bestehende BIC weiter optimieren.
F5	Die Stadt Borken weist 2019 und 2020 höhere Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten auf als die meisten Vergleichskommunen.	E5	Die Stadt Borken sollte die Ursachen für die Abweichungen analysieren. Zusätzlich sollte die Stadt die Kennzahl „Abweichung der Abrechnungssumme zu Auftragswert“ fortschreiben und beobachten.
F6	Die Stadt Borken hat Regelungen zum Nachtragswesen in der Vergabedienstanweisung getroffen. Ein zentrales Nachtragsmanagement ist in Borken nicht vorhanden.	E6	Die Stadt Borken sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine zentrale und systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.
Vergabewesen - Maßnahmenbetrachtung			
F7	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Stadt Borken zeigt Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.	E7.1	Die Stadt Borken sollte bei der Aufstellung der Vergabeunterlagen darauf achten, dass weder direkt noch indirekt Rückschlüsse auf weitere am Vergabeverfahren Beteiligte gezogen werden können. Dadurch stellt sie die Dokumentation der gesamten Bieterkommunikation sicher. Zudem erschwert die Stadt damit wettbewerbswidrige Absprachen und beugt Korruption vor.

Feststellung		Empfehlung	
		E7.2	Die Stadt Borken sollte die einzelnen Verfahrensschritte und die Begründung zu den einzelnen Entscheidungen dokumentieren. Dazu gehören auch die Erläuterungen zur Prüfung der Richtigkeit der Preisermittlung und zur Feststellung der Angemessenheit der Preise.
		E7.3	Die Stadt Borken sollte die Unterrichtung der unterlegenen Bieter entsprechend den vergaberechtlichen Vorgaben durchführen. Dadurch werden die Unternehmen davor geschützt, die notwendigen Kapazitäten für den jeweiligen Auftrag unnötig lange vorzuhalten.
		E7.4	Die Stadt Borken sollte ihre zusätzlichen Bauleistungen entsprechend den Vorschriften der Dienstanweisung bearbeiten und dokumentieren. Damit wird eine einheitliche Bearbeitung und Dokumentation sichergestellt und eine höhere Rechtssicherheit erreicht. Gleichzeitig dienen die Regelungen der Korruptionsprävention, da die Entscheidungen besser nachprüfbar sind.
		E7.5	Die Stadt Borken sollte die Legitimation der Teilnehmenden am Eröffnungstermin prüfen und dokumentieren. Als Nachweis der Legitimationsprüfung sollte sie die Vollmachten dem Submissionsprotokoll beifügen.
		E7.6	Die Stadt Borken sollte der Bedarfsfeststellung und -planung bei ihren Baumaßnahmen mehr Zeit einräumen und diese tiefergehender gestalten. So würde eine belastbarere Planung und Kostenschätzung vor der Entscheidung über die Durchführung der Maßnahme vorliegen.
		E7.7	Die Stadt Borken sollte darauf achten, dass sie auch die Mängelbeseitigung schriftlich bei dem entsprechenden Vorgang festhält.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

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

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation	▲		

Die gpaNRW sieht bei der **Stadt Borken** nur geringen Handlungsbedarf im Hinblick auf die bestehende Haushaltssituation und -entwicklung. Die Stadt konnte durch die angemessene Haushaltsführung und die gute konjunkturelle Lage im gesamten Betrachtungszeitraum positive Jahresergebnisse erzielen. Der Haushalt der Stadt Borken profitiert dabei von den aktuellen Rahmenbedingungen, welche die positive Entwicklung der Gewerbesteuern und des Finanzausgleichs mit sich gebracht haben. Aufgrund der sich abschwächenden Konjunktur rechnet die Stadt Borken daher zukünftig mit negativen Jahresergebnissen. Die geplanten Defizite können allerdings bis einschließlich 2024 durch die Ausgleichsrücklage gedeckt werden. Dabei plant die Stadt Borken die Isolierung von coronabedingten Schäden bis 2024 in Höhe von rund neun Mio. Euro. Die gpaNRW sieht in der Planung keine zusätzlichen **haushaltswirtschaftlichen Risiken**.

Die Stadt Borken kann im Betrachtungszeitraum auf eine sehr gute **Eigenkapitalausstattung** bauen. Die durchweg positiven Jahresergebnisse führen zu einem spürbaren Anstieg des Eigenkapitals und somit auch zum weiteren Ausbau der Ausgleichsrücklage. Durch die zukünftig geplanten Defizite wird es allerdings bis zum Ende des Planungszeitraums zu einer merklichen Reduzierung des Eigenkapitals kommen.

Die **Schulden** der Stadt Borken liegen im Betrachtungszeitraum deutlich unter dem interkommunalen Durchschnitt. Die Stadt bilanziert auf Ebene des Kern- wie auch Konzernhaushaltes keine Liquiditätskredite. Die aufgenommenen Investitionskredite positionieren sich nahe dem Minimalwert. Die größte Position bei den Verbindlichkeiten bilden die erhaltenen Anzahlungen. Hier bilanziert die Stadt Borken ihre Investitionspauschalen, um entsprechend zukünftige Investitionsmaßnahmen adäquat gegenfinanzieren zu können. Dabei hat die Stadt Borken auch in

den letzten Jahren bereits umfassend und werterhaltend investiert. Einen häufig damit einhergehenden Anstieg der Verschuldung konnte die Stadt mit Hilfe positiver Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit und einer hohen Akquise von Drittmitteln verhindern. Das Anlagevermögen ist somit bilanziell gesehen in einem unauffälligen Zustand und konnte im Wert erhalten bzw. ausgebaut werden.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Aktuelle Jahres- und Gesamtabschlüsse sowie Haushaltspläne liegen in Borken vor. Zudem unterstützt das unterjährige Finanzcontrolling die **Haushaltssteuerung**. Die Entscheidungsträger werden dabei regelmäßig in einem angemessenen Umfang informiert und können so bei Bedarf rechtzeitig entsprechende Maßnahmen ergreifen.

Aufwandssteigerungen kann die Stadt Borken im Betrachtungszeitraum teilweise noch kompensieren. Entscheidend für die positive Entwicklung zukünftiger Jahresergebnisse werden allerdings weiterhin die kaum beeinflussbaren Positionen wie die Gewerbesteuer und die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern sein. Die zukünftig anzunehmende Verschlechterung der konjunkturellen Entwicklung wird daher nur durch zusätzliche Maßnahmen kompensiert werden können.

Die Stadt Borken hat die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der **Ermächtigungsübertragungen** verbindlich geregelt. Das Volumen der übertragenen investiven Auszahlungen hat die Stadt Borken zuletzt auf ein interkommunal unterdurchschnittliches Niveau verringert. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen deutlich über dem kommunalen Durchschnitt. Die bei der Stadt Borken eingeführten Strukturen im Rahmen des Bauinvestitionscontrollings tragen hierzu positiv bei.

Bezüglich des **Fördermittelmanagements** hat die Stadt Borken die Optimierungsmöglichkeiten im Rahmen der Fördermittelakquise und –bewirtschaftung erkannt. Kürzlich wurden zur Optimierung des Fördermittelmanagements organisatorische und personelle Veränderungen durchgeführt. Im Prüfungszeitraum (2013 – 2019) fehlte es der Stadt noch an einem ganzheitlichen Überblick über alle geplanten und laufenden Förderprojekte. Darüber hinaus sollte die Stadt für klare und einheitliche Regelungen sorgen, die bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsehen. Das Gleiche gilt für den Bereich der Fördermittelbewirtschaftung. Ein förderbezogenes Controlling hat die Stadt bisweilen nicht installiert, ist aber an zentraler Stelle im Fachbereich Finanzen und Controlling geplant. Der Verwaltungsvorstand sowie weitere Entscheidungsträger werden allerdings regelmäßig über bedeutende Projekte informiert.

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 Gesamtabschlüsse. Zusätzlich bezieht sie die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse sowie verwaltungsinterne Dokumente ein.

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie führen im Jahr 2020 zu Mindererträgen, insbesondere bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer

sowie zu Mehraufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Diese Belastungen wurden im Jahr 2020 zum Teil über Gewerbesteuer ausgleichszahlungen von Bund und Land abgedeckt sowie durch haushaltsrechtliche Regelungen des Landes in der Ergebnisrechnung und in der Bilanz isoliert. Es ist noch unklar, inwieweit coronabedingte Effekte die kommunalen Haushalte in den kommenden Jahren belasten werden. Die gpaNRW geht in den betreffenden Kapiteln zur Haushaltssituation auf die Auswirkungen der Pandemie auf den Haushalt der Stadt Borken ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse Stadt Borken 2013 bis 2021

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2013	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA / GA
2020	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI
2021	bekannt gemacht			HPI

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2012. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2013. Die im Haushaltsplan 2021 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2024 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Haushaltsführung der Stadt Borken ist genehmigungsfrei. Die Stadt kann seit 2011 durchgehend ausgeglichene Haushalte darstellen.

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 Borken 2013 bis 2021

Haushaltsstatus	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ausgeglichener Haushalt	X	X	X	X	X	X	X	X	

Haushalts-status	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fiktiv ausgeglichener Haushalt									X

Bereits seit 2011 gelingen der **Stadt Borken** echte Haushaltsausgleiche, welche jährlich zu einer Erhöhung der Ausgleichsrücklage führen. Der Haushalt der Stadt unterliegt damit keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Das geplante Haushaltsdefizit für das Jahr 2021 kann durch die Ausgleichsrücklage getragen werden.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Borken 2013 bis 2019 (IST)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis in Tausend Euro	1.834	230	724	4.803	2.938	4.991	2.977
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	24.379	24.609	25.333	30.136	33.075	38.066	41.043
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	211.535	211.776	211.916	214.313	214.207	214.955	214.947
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	1.834	230	724	4.803	2.938	4.991	2.977
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	-959	88	123	128	-118	-6	-8
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	94	153	17	2.270	12	754	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung						
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis						

Die Verwendungsbeschlüsse zu den Jahresergebnissen wurden vorweggenommen und die Überschüsse direkt der allgemeinen Rücklage oder Ausgleichsrücklage zugeordnet.

Gem. § 43 Abs. 3 GemHVO sind Erträge und Aufwendungen aus dem Abgang und der Veräußerung von Vermögensgegenständen nach § 90 Abs. 3 S. 1 GO sowie aus Wertveränderungen von Finanzanlagen unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnen. Die Verringerung der allgemeinen Rücklage in den Jahren 2013 bis 2019 ergibt sich aus diesen Verrechnungen. Des Weiteren wurden nicht mehr benötigte Instandhaltungsrückstellungen aus der Eröffnungsbilanz aufgelöst und ein Vermögensgegenstand nachträglich in die Bilanz aufgenommen.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Borken in Tausend Euro 2020 bis 2024 (PLAN)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis in Tausend Euro	3	-2.370	-3.897	-3.063	-2.994
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	41.046	38.676	34.779	31.716	28.722
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	214.947	214.947	214.947	214.947	214.947
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	3	-2.370	-3.897	-3.063	-2.994
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung				
Fehlbetragsquote in Prozent³	pos. Ergebnis	0,9	1,5	1,2	1,2

Stand: Haushaltspläne 2020 und 2021

Zum 01. Januar 2019 sind Änderungen der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in Kraft getreten. Diese haben auch Auswirkungen auf die Regelungen bezüglich der Zuführung von Jahresüberschüssen zu den Rücklagen. Ab 2019 können die Jahresüberschüsse komplett der Ausgleichsrücklage zugeführt werden, soweit die allgemeine Rücklage einen Bestand in Höhe von mindestens drei Prozent der Bilanzsumme des Jahresabschlusses der Kommune aufweist und kein negativer Saldo aus der Änderung der allgemeinen Rücklage bedingt durch die drei dem Jahresabschluss vorangegangenen Ergebnisse vorliegt. Die höhere Restriktion ist maßgeblich. Die gpaNRW hat diese Regelung in der vorstehenden Tabelle berücksichtigt und die geplanten Jahresergebnisse direkt der jeweiligen Rücklage zugeordnet.

Die Planung der Stadt Borken sieht bis zum Ende der mittelfristigen Planung keinen ausgeglichenen Haushalt mehr vor. Dabei können die geplanten Jahresdefizite vorerst alle durch die bestehende Ausgleichsrücklage abgedeckt werden.

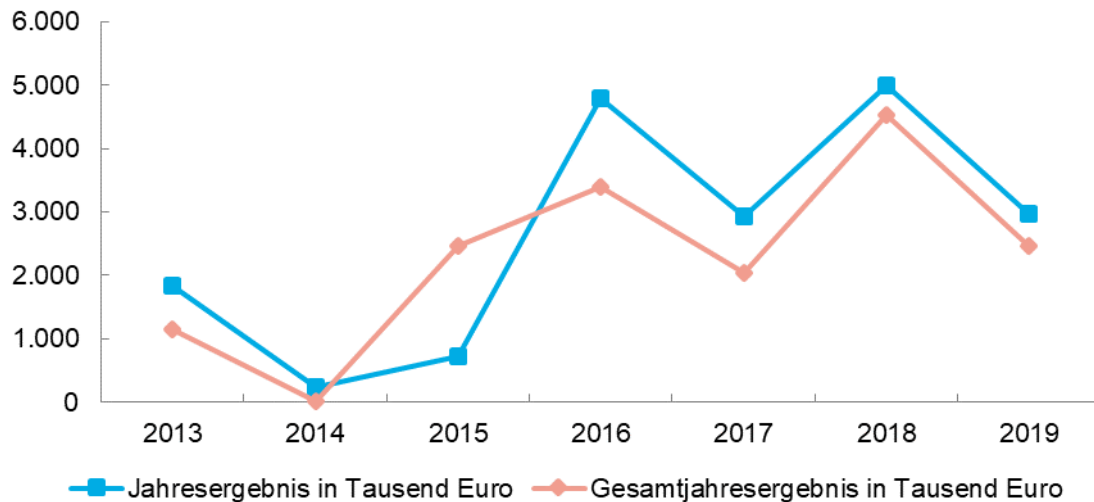
1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Im Betrachtungszeitraum kann die Stadt Borken mit den erzielten Erträgen die Aufwendungen decken. Die positiven Jahresergebnisse sind dabei im Wesentlichen auf die Steuererträge zurückzuführen.

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.

³ Die Ermittlung der Fehlbetragsquote erfolgt über folgende Berechnungsformel: $(\text{negatives Jahresergebnis} / \text{Ausgleichsrücklage VJ} + \text{allgemeine Rücklage VJ}) * -100$

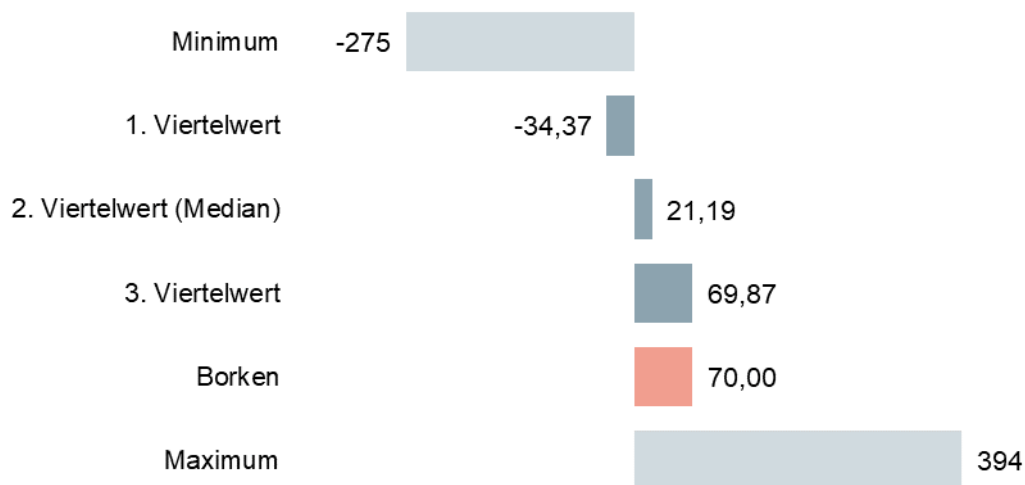
Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Stadt Borken in Tausend Euro 2013 bis 2019



Im Kernhaushalt kann die Stadt Borken im Betrachtungszeitraum durchweg positive Jahresergebnisse ausweisen. Der summierte Jahresüberschuss 2013 bis 2019 beträgt 18,5 Mio. Euro. Grund hierfür war neben der guten konjunkturellen Entwicklung, die sich in Borken bei den Gewerbesteuern ab 2015 positiv bemerkbar macht, ebenfalls die vergleichsweise geringere Belastung durch die Kreisumlage.

Die Gesamtjahresergebnisse verlaufen dabei größtenteils analog zu den Jahresergebnissen der Konzernmutter Stadt Borken. Die Entwicklung des Konzerns Stadt Borken wird dabei wesentlich durch die Situation des Kernhaushaltes Stadt Borken bestimmt. Als vollkonsolidierender Betrieb spielt zudem die Stadtwerke Borken/Westf. GmbH eine Rolle. In der Ergebnisentwicklung spiegelt sich ebenfalls die gute konjunkturelle Lage der letzten Jahre wider.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2019



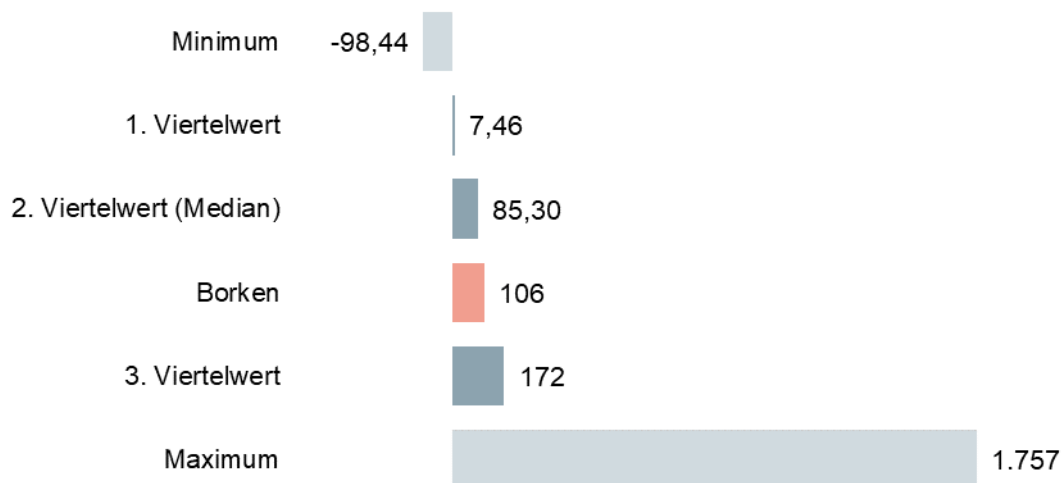
In den interkommunalen Vergleich sind 66 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Borken positioniert sich in den Vergleichsjahren bis einschließlich 2016 ebenfalls über dem 3. Viertelwert. Die Stadt erzielt demnach jährlich bessere Jahresergebnisse als 75 Prozent der Vergleichskommunen. In den Jahren 2017 und 2018 positioniert sich die Stadt ebenfalls noch deutlich überdurchschnittlich jeweils über dem Median.

Auch aus Konzernsicht positioniert sich die Stadt besser als die Vergleichskommunen:

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2018⁴



In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen.

Die voll zu konsolidierenden Beteiligung Stadtwerke Borken/Westf. GmbH erwirtschaftet im Betrachtungszeitraum durchgängig positive Jahresergebnisse, sodass die Beteiligung auf den Konzern Stadt Borken jeweils einen positiven Einfluss nehmen konnte. In allen Jahren des Betrachtungszeitraumes positioniert sich die Stadt Borken daher über dem Median. Die zukünftige Entwicklung des Kernhaushaltes und der Stadtwerke bleiben unter den aktuell gegebenen Rahmenbedingungen allerdings abzuwarten.

⁴ Für einen interkommunalen Vergleich 2019 lagen zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht genügend Vergleichswerte vor.

Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist, dass die Stadt Borken in den letzten Jahren zum Großteil auf ihre Gewinnbeteiligung zu Gunsten einer Eigenkapitalstärkung der Stadtwerke verzichtet hat. Daher haben die Gewinnausschüttungen der Stadtwerke nur teilweise zur Verbesserung der städtischen Jahresergebnisse beigetragen. Wären sie voll ausgeschüttet worden, wären die Ergebnisse im Durchschnitt seit 2013 um ca. 1,3 Mio. Euro besser ausgefallen. Es ist angedacht, dass die Stadtwerke zukünftig zur städtischen Haushaltskonsolidierung, abhängig von ihrer Gewinnsituation, wieder einen größeren Beitrag leisten.

Die Jahresergebnisse werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Diese Positionen sind zum einen abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Zum anderen können die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs und damit die Jahresergebnisse schwanken, wenn einzelne Unternehmen hohe Nachzahlungen leisten oder 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 2019, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2015 bis 2019 eingerechnet. Als Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2019 wesentlich beeinflusst haben, haben wir die Zuführung zu den sonstigen Rückstellungen in Höhe von 476.000 Euro für die Anpassung der Gemeindegrenze identifiziert. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage Tabelle 3 dieses Teilberichtes.

Strukturelle Modellrechnung in Tausend Euro 2019

Jahresergebnis	2.977
Bereinigungen Gewerbesteuer und Finanzausgleich	-41.216
Bereinigungen Sondereffekte	476
= bereinigtes Jahresergebnis	-37.763
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich)	36.381
= strukturelles Ergebnis	-1.381

Die strukturelle Modellrechnung ist im Gegensatz zum tatsächlichen Ergebnis negativ. Der Haushalt der Stadt Borken wäre demnach ohne die positive Entwicklung der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs strukturell unausgeglichen. Die Differenz zwischen strukturellem Ergebnis und Jahresergebnis ist auf die höheren Steuererträge zurückzuführen. Diese liegen in 2019 über den hier verwendeten Durchschnittswerten (siehe Tabelle 3 in der Anlage). Bei einer sich abschwächenden Konjunktur muss die Stadt Borken daher mit negativen Jahresergebnissen rechnen. Dies indiziert grundsätzlich einen Konsolidierungsbedarf.

Die defizitäre Ergebnisplanung ab 2021 unterstützt dies. Allerdings konnte die Stadt Borken in den vergangenen Jahren regelmäßig deutliche Verbesserungen gegenüber den Plandaten erzielen.

Vergleich Plan-Ergebnisse und Ist-Ergebnisse in Tausend Euro 2013 bis 2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Plan-Ergebnisse	8	30	48	-212	155	191	27
Ist-Ergebnisse	1.834	230	724	4.803	2.938	4.991	2.977
Differenz	1.826	200	676	5.015	2.783	4.800	2.950

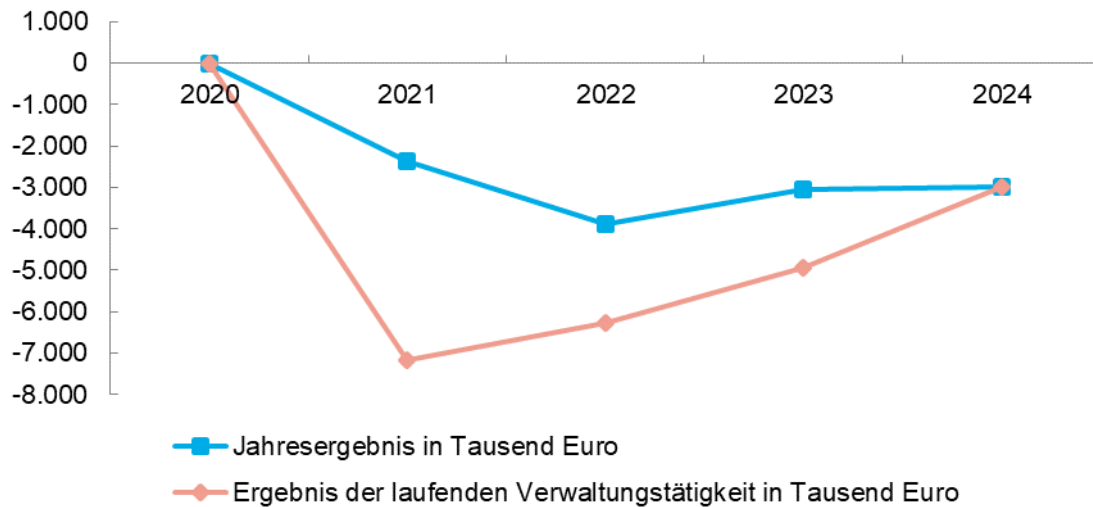
Die Stadt Borken konnte in allen Jahren ihr jeweiliges Plan-Ergebnis erreichen bzw. deutlich übertreffen. Im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2019 kann die Stadt jeweils eine Verbesserung von rund 2,6 Mio. Euro erzielen. Ob sich dies in den folgenden Jahren fortsetzt, ist aufgrund des zu erwartenden konjunkturellen Abschwungs durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie fraglich. Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit noch Handlungsbedarf zur Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im folgenden Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- ➔ Die Stadt Borken plant bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums 2024 keine ausgeglichenen Haushalte mehr. Die Haushaltsplanung der Stadt ist spürbar abhängig von der konjunkturellen Entwicklung und unterliegt somit allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

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 Borken in Tausend Euro 2020 bis 2024



Die Kommunen haben nach § 4 NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) im Rahmen der Haushaltsplanung 2021 und der mittelfristigen Ergebnisplanung die Summe der auf die Corona-Pandemie entfallende Haushaltsbelastung durch Mindererträge bzw. Mehraufwendungen zu prognostizieren.

Dazu sind in einer Nebenrechnung die Ansätze des Haushaltes 2021 bis 2024 mit den Ansätzen des Haushaltes 2020 sowie der dazu gehörigen mittelfristigen Ergebnisplanung zu vergleichen. Die Ansätze des Haushaltes 2020 ff. wurden als Vergleich gewählt, da hier die Haushaltsbelastungen aus der COVID-19-Pandemie noch nicht enthalten sind. Für das Jahr 2024, welches nicht in dem mittelfristigen Ergebnisplan des Haushaltes 2020 enthalten war, ist die voraussichtliche Entwicklung schwer vorherzusagen. Die Stadt Borken geht aktuell davon aus, dass die Steuereinnahmen ab 2024 wieder das Niveau aus den Jahren vor der Pandemie erreicht haben werden. Aus diesem Grund ist die Stadt zu der Einschätzung gekommen, dass keine pandemiebedingten Lasten mehr zu ermitteln sind, die durch einen entsprechenden außerordentlichen Ertrag auszugleichen sind.

Die Differenz der beiden Ansätze stellen die coronabedingten Schäden dar. Im Wesentlichen betrifft dies die Gewerbesteuererträge und Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer. Die coronabedingten Schäden sind als außerordentlicher Ertrag im Haushalt zu planen. Dadurch erklärt sich die Diskrepanz der beiden Diagrammlinien.

Die **Stadt Borken** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2021 für 2024 ausschließlich Defizite zwischen 2,4 und 3,9 Mio. Euro (blaue Linie). Diese Planung beinhaltet außerordentliche Erträge bedingt durch die Isolierung von coronabedingten Schäden in folgender Höhe:

Geplante außerordentliche Erträge in Tausend Euro Stadt Borken 2021 bis 2024

	2021	2022	2023	2024
außerordentlicher Ertrag	4.806	2.360	1.870	0

Ohne die Möglichkeit der Isolierung durch die geschaffenen Regelungen im Rahmen des NKF-CIG müsste die Stadt Borken für die Haushaltsjahre 2021 bis 2023 deutlich höhere Defizite einplanen (roter Graph).

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2019 und Plan-Ergebnis 2024 - wesentliche Veränderungen

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Tausend Euro	2024 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	28.103 (26.570)	30.010	1.907 (3.440)	1,3 (2,5)
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	19.916 (17.763)	22.800	2.884 (5.037)	2,7 (5,1)
Gemeindeanteil Umsatzsteuer	4.284 (3.156)	4.330	46 (1.174)	0,2 (6,5)
Ausgleichsleistungen	1.878 (1.723)	2.140	262 (417)	2,6 (4,4)
Schlüsselzuweisungen	4.887 (4.906)	6.400	1.513 (1.494)	5,5 (5,5)
Zuwendungen und allgemeine Umlagen (standardbereinigt)	17.708	21.974	4.266	4,4
sonstige ordentliche Erträge	6.235	4.872	-1.362	-4,8
übrige Erträge	39.803	37.966	-1.837	-0,9
Aufwendungen				
Steuerbeteiligungen	4.416 (4.377)	2.515	-1.901 (-1.862)	-10,6 (-10,5)
allgemeine Kreisumlage	14.805 (14.211)	17.000	2.195 (2.789)	2,8 (3,6)
übrige Transferaufwendungen (standardbereinigt)	32.602	41.318	8.715	4,9
Personalaufwendungen	25.023	27.458	2.435	1,9
Versorgungsaufwendungen	2.404	4.995	2.591	15,7
Sach- und Dienstleistungsaufwendungen	23.202	23.614	411	0,4
übrige Aufwendungen	17.384	16.586	-798	-0,9

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

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

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

Die **Gewerbsteuererträge** sind die größte Ertragsposition im Haushalt der Stadt Borken und bilden rund ein Viertel der gesamten ordentlichen Erträge ab. Das Gewerbesteueraufkommen hat sich dabei im Betrachtungszeitraum deutlich gesteigert und einen wesentlichen Beitrag zum Haushaltsausgleich beigetragen. Als Folge der Corona-Pandemie geht die Stadt Borken aktuell von Ertragsseinbußen in Höhe von rund 3,3 Mio. Euro aus.

Die Stadt hat sich demnach bei der Haushaltsplanung für das Jahr 2021 am voraussichtlichen Gewerbesteueraufkommen für das Jahr 2020 orientiert. Die für 2021 prognostizierte Steigerung aus dem Orientierungsdatenerlass in Höhe von 17,9 Prozent sieht die Stadt als zu optimistisch an und hat diese in ihrer Planung nicht veranschlagt. Für die mittelfristige Planung hat die Stadt bis 2024 mit Ertragssteigerungen von jährlich zwei bis drei Mio. Euro gerechnet. Insgesamt bleibt die Stadt Borken damit in Summe hinter den Steigerungsraten aus dem Orientierungsdatenerlass zurück.

Für die Planung der Stadt Borken verbleibt somit das allgemeine hauswirtschaftliche Risiko, dass die Gewerbesteuererträge durch eine weitere Konjunkturabkühlung bzw. Rezession nicht das geplante Niveau erreichen werden. Mit Blick auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie, insbesondere auch im ersten Halbjahr 2021, wird möglicherweise in der nächsten Zeit weiterhin mit reduzierten Gewerbesteuererträgen zu rechnen sein. Die zurückhaltende Planung der Stadt, insbesondere für das Jahr 2021, ist demnach positiv zu bewerten.

Darüber hinaus hat die Stadt Borken im Rahmen der Möglichkeiten durch das NKF-CIG einen coronabedingten Schaden für die Gewerbesteuer für 2021 von rund 2,3 Mio. Euro ausgemacht. Dieser wird als außerordentlicher Ertrag im Ergebnisplan dargestellt bzw. isoliert. Die Kommune hat dann die Wahl, ob sie ab dem Haushaltsjahr 2025 die außerordentlichen Erträge abschreibt oder eine ganz oder auch teilweise erfolgsneutrale Ausbuchung vornimmt. Für die mittelfristige Planung hat die Stadt keine weiteren Schäden ermittelt. Die Ermittlung der Beträge entspricht der vorgegebenen Berechnungssystematik und ist demzufolge nachvollziehbar.

Ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko besteht ebenfalls für die **Gemeindeanteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer**. Diese haben 2019 einen Anteil von 19,8 Prozent an den ordentlichen Erträgen. Die Planung der Stadt Borken für die Jahre 2021 ff. ist nachvollziehbar. Sie legt die Steigerungsraten der Orientierungsdaten des Landes zugrunde unter Berücksichtigung der aktuellen Schlüsselzahlen. Die tatsächlich realisierbaren Erträge hängen jedoch letztlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und können insofern nicht von der Kommune gesteuert werden.

Einkommenssteuer-Mindererträge in Tausend Euro Stadt Borken 2021 bis 2024

	2021	2022	2023	2024
Einkommenssteuerplanwerte 2021	19.500	20.200	21.400	22.800
Einkommenssteuerplanwerte 2020	21.582*	22.200	22.900	./.
Außerordentlicher Ertrag durch Einkommenssteuer-Mindererträge	2.082	2.000	1.500	0

*unter Berücksichtigung des neuen Zerlegungsanteils 2021 bis 2023 (0,0022701)

Die Stadt Borken hat für die Anteile an der Einkommenssteuer coronabedingte Schäden ermittelt. Für die Ermittlung der Schadenshöhe in 2021 hat die Stadt Borken nicht die Einkommenssteuerplanwerte aus dem Haushalt 2020 zu Grunde gelegt, sondern diese neu berechnet unter Berücksichtigung des seit 2021 neu geltenden Zerlegungsanteils für die Jahre 2021 bis 2023. Für die Jahre 2022 und 2023 hat die Stadt dann wieder die Ermittlung unter Berücksichtigung der vorgegebenen Berechnungssystematik vorgenommen. Die ermittelten Schäden liegen in 2021 bis 2023 zwischen 1,5 und 2,1 Mio. Euro. Für 2024 hat die Stadt wie bereits oben beschrieben keinen Schaden ermittelt und als außerordentlichen Ertrag eingeplant. Die Ermittlung der Beträge ist nachvollziehbar.

Für den Gemeindeanteil Umsatzsteuer wurden ebenfalls Schäden ermittelt und als außerordentlicher Ertrag eingeplant.

Umsatzsteuer-Mindererträge in Tausend Euro Stadt Borken 2021 bis 2024

	2021	2022	2023	2024
Umsatzsteuerplanwerte 2021	4.650	4.140	4.230	4.330
Umsatzsteuerplanwerte 2020	4.400 (4.647) ⁵	4.500	4.600	./.
Außerordentlicher Ertrag durch Umsatzsteuer-Mindererträge	0	360	370	0

Aufgrund der erhöhten Gewerbesteuereinnahmen in den Vorjahren kommt es in 2019 und 2020 zu geringeren Erträgen bei den **Schlüsselzuweisungen**. Die Schlüsselzuweisungen für das Jahr 2021 belaufen sich nach der vorläufigen Berechnung des Gemeindefinanzierungsgesetzes auf rund 6,2 Mio. Euro und stimmen insoweit mit dem Planwert der Stadt für dieses Jahr überein. In der mittelfristigen Planung ab 2022 rechnet die Stadt Borken unter Berücksichtigung der Orientierungsdaten. Es ergibt sich an dieser Stelle somit ebenfalls ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko, dass die vom Land ermittelten Steigerungsraten sich nicht realisieren lassen.

Nach Bereinigung der Schlüsselzuweisungen und der Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag verbleiben noch Zuwendungen und allgemeine Umlagen bei der Stadt Borken in Höhe

⁵ Auch unter Berücksichtigung des neuen Zerlegungsanteils ergibt sich rechnerisch kein Schaden für die Stadt Borken.

von rund 17,7 Mio. Euro für das Jahr 2019. Die aktuelle Haushaltsplanung sieht bei dieser Ertragsposition bis 2024 eine deutliche jährliche Steigerung von 4,4 Prozent vor. Diese Ertragssteigerung ist im Wesentlichen auf die steigenden Zuweisungen des Landes im Rahmen der Beteiligung an den Betriebskosten für Kindertageseinrichtungen zurückzuführen. Rund 60 Prozent der Zuweisungen entfallen auf den Landesanteil für die Betriebskosten der Kindertageseinrichtungen. Die Stadt Borken hat im August 2020 eine weitere Kindertagesstätte eröffnet, sodass der Anteil von 2020 nach 2021 bereits deutlich steigt. Bis 2024 plant die Stadt mit steigenden Erträgen aus Zuweisungen für laufende Zwecke vom Land von rund 4,2 Mio. Euro. Diesen Erträgen stehen allerdings auch deutlich steigende Aufwendungen im Transferbereich gegenüber (siehe Transferaufwendungen standardbereinigt). Haushaltswirtschaftliche Risiken sieht die gpaNRW an dieser Stelle nicht.

Bei den **sonstigen ordentlichen Erträgen** ist der Ertragseinbruch auf die Planungssystematik zurückzuführen. Ein Blick auf den Plan-Ist-Vergleich für die Vorjahre zeigt folgendes Bild:

Entwicklung der sonstigen ordentlichen Erträge in Tausend Euro 2013 bis 2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ist-Ergebnisse	5.922	5.087	4.784	7.188	5.634	6.045	6.235
Plan-Ergebnisse	3.749	4.305	5.474	4.262	4.047	4.074	3.680
Differenz Plan-/Ist-Ergebnisse	+2.173	+782	-690	+2.926	+1.587	+1.971	+2.555

Abgesehen vom Jahr 2015 kann die Stadt Borken jährlich den Planansatz deutlich überschreiten. Die positiven Effekte lassen sich dabei auf drei wesentliche Positionen zurückführen. Zum einen sind die jährlichen Ertragsverbesserungen auf Jahresabschlussbuchungen zurückzuführen wie beispielsweise die Auflösung von Rückstellungen. Zum anderen konnte die Stadt jährlich ihre Planansätze im Bereich der Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden überschreiten. Des Weiteren ergeben sich jährlich höhere Erträge aus einer Vielzahl von Einmaleffekten, welche die Stadt unter der Position andere sonstige ordentliche Erträge verbucht. Diese werden im Haushalt zumeist wesentlich geringer eingeplant, was dann bei der Aufstellung des Jahresabschlusses positive Auswirkungen hat. Diese positiven Auswirkungen lassen sich durchschnittlich jährlich mit rund 1,6 Mio. Euro beziffern. Risiken für den Haushalt sieht die gpaNRW an dieser Stelle nicht.

Bei den Steuerbeteiligungen handelt es sich um die **Gewerbesteuerumlage** sowie der **Finanzierungsbeitrag zum „Fonds Deutsche Einheit“**. Die deutliche Reduzierung dieser Position ist bedingt durch die aktuelle Rechtslage. Demnach hatten sich die Kommunen und Gemeindeverbände nur noch bis 2020 an den Lasten der Deutschen Einheit zu beteiligen. Der Fonds deutscher Einheit hat durchschnittliche jährliche Aufwendungen von rund zwei Mio. Euro verursacht, welche die Stadt Borken sachgerecht in den Folgejahren nicht mehr eingeplant hat. Ein haushaltswirtschaftliches Risiko besteht demnach nicht.

Die **Personalaufwendungen** sind neben den Transfer- sowie den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen eine der größten Aufwandspositionen. Sie haben 2019 einen Anteil von rund 20,9 Prozent an den gesamten ordentlichen Aufwendungen (Personalintensität). Diese liegt im aktuellen interkommunalen Vergleich leicht über dem Median (20,4 Prozent). Demgegenüber stehen allerdings auch geplante jährliche Personalkostenerstattungen von rund 3,9 Mio. Euro.

Bis 2024 sollen die Personalaufwendungen um 2,4 Mio. Euro steigen. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 1,9 Prozent. Im Ansatz des Jahres 2021 berücksichtigt die Stadt Borken die Auswirkungen des Stellenplans. Dabei weist der Stellenplan in 2021 gegenüber den Vorjahren keine Veränderung der Gesamtzahl an Vollzeit-Stellen aus. Die jeweiligen Tarif- und Besoldungsanpassungen wurden entsprechend den Verhandlungsergebnissen der Tarifvertragsparteien berücksichtigt. Ein Vergleich der Planwerte mit den tatsächlichen Personalaufwendungen im Betrachtungszeitraum zeigt, dass die Stadt insbesondere in den letzten drei Jahren ihre Planansätze halten bzw. unterschreiten konnte. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind aus den gewählten Planansätzen somit nicht zu erkennen.

In diesem Zusammenhang ist auch noch kurz auf die **Versorgungsaufwendungen** einzugehen. Diese binden mit durchschnittlich rund 1,5 Mio. Euro nur einen sehr kleinen Teil der Aufwendungen. Allerdings wird diese Aufwandsposition aus planerischer Sicht in den nächsten Jahren mit einer jährlichen Steigerungsrate von 15,7 Prozent deutlich zunehmen. Bedingt ist der Anstieg durch die geplante Verdopplung der Zuführung zu den Pensions- und Beihilferückstellungen für Versorgungsempfänger, sodass bis 2024 mit Aufwendungen von rund fünf Mio. Euro zu rechnen ist. Die Kommunen sind dazu verpflichtet, für ihre ehemaligen Beamtinnen und Beamten aus ihrer früheren aktiven Dienstzeit Pensionen und Beihilfen in Krankheitsfällen zu zahlen. Die Kommunen erbringen diese Versorgungsleistungen nicht unmittelbar, sondern als Umlagebeitrag an die kommunalen Versorgungskassen. Diese zahlt die Versorgungsleistungen an die Berechtigten aus. Dabei werden Umlagezahlungen in den kommenden Jahren erheblich steigen. Der gewählte Planansatz beugt demnach haushaltswirtschaftlichen Risiken vor.

Die Stadt Borken hat erhebliche Rücklagen für die zukünftige Zahlung von Pensionen gebildet. Der Ansatz in der Bilanz für Pensions- und Beihilferückstellungen beträgt zum 31. Dezember 2019 rund 41,7 Mio. Euro. Bereits im Jahr 2012 wurde beschlossen, 25 Mio. Euro an Rücklagen für die zukünftigen Verpflichtungen zu bilden. Dieser Beschluss wurde in 2017 aufgrund der schlechten Finanzmarktlage und damit einhergehend der weiterhin sehr niedrigen Renditeerzielung modifiziert. Unter Zugrundelegung der Pensions- und Beihilfeverpflichtungen sowie der Verpflichtungen aus der Versorgungslastenteilung wurde politisch beschlossen, hiervon 70 Prozent in liquidierbarem Vermögen bereitzuhalten, das sind zu Ende 2019 ca. 29,2 Mio. Euro.

Von der Stadt Borken werden jährlich nicht unerhebliche Beträge in den kvw-Versorgungsfonds eingezahlt. Die eingezahlten Mittel belaufen sich bis Ende 2019 in der Summe auf rund 7,9 Mio. Euro. Zukünftig sollen weiterhin jährlich Einzahlungen in Höhe von mindestens 400.000 bis 500.000 Euro erfolgen. Weitere Mittel werden in Form von liquiden Mitteln und liquidierbarem Grundvermögen vorgehalten.

Somit bereitet sich die Stadt Borken bereits jetzt aktiv darauf vor, die zukünftig entstehenden Zahlungen aus den Pensions- und Beihilferückstellungen auch aus Eigenmitteln (zumindest zum Großteil) begleichen zu können.

Bei den **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** plant die Stadt Borken für das Jahr 2021 mit Aufwendungen in Höhe von rund 25,9 Mio. Euro. Im Vergleich zum Ansatz 2020 stellt dies ein Plus von annähernd 2,5 Mio. Euro (10,9 Prozent) dar. Im Finanzplanungszeitraum 2022 bis 2024 rechnet die Stadt dann wiederum mit sinkenden Aufwendungen, so dass sich eine durchschnittliche jährliche Steigerung von 0,4 Prozent ergibt. Die Stadt Borken gibt dazu an, dass sie zur Zielerreichung gefordert ist, die Sachaufwendungen auf das Notwendigste zu beschränken.

Die Ansätze planen die Fachbereiche nach ihren individuellen Bedarfen in Abstimmung mit dem Fachbereich Finanzen. Preissteigerungen werden bei der Aufstellung mit einem Prozent berücksichtigt. In den Jahren 2013 bis 2019 wurden die geplanten Haushaltsansätze in der Summe um rund 2,1 Mio. Euro überschritten. Die Überschreitungen sind im Wesentlichen auf die gebildeten Instandhaltungsrückstellungen in den Jahren 2015 und 2018 zurückzuführen. Ohne diese hätte die Stadt ihre Planergebnisse in fünf von sieben Jahren sogar unterschreiten können. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW nach derzeitigen Erkenntnissen nicht. Allerdings sind notwendige Zuführungen zu den Instandhaltungsrückstellungen auch zukünftig nicht auszuschließen.

Die **Kreisumlage** plant die Stadt Borken anhand des Haushaltsplanentwurfes des Kreises Borken. Der Entwurf bzw. das Eckdatenpapier gab bereits frühzeitig Auskunft über den Umlagebedarf des Kreises und den zu erbringenden Anteil der Stadt Borken. In Folge der Senkung des Kreisumlagesatzes bedingt durch die geplanten Entnahmen des Kreises aus der Ausgleichsrücklage geht die Stadt für 2021 von einem reduzierten Ansatz in Höhe von 15,5 Mio. Euro aus (2020: 16,1 Mio. Euro). In der mittelfristigen Planung geht die Stadt dann von einer gleichmäßigen Steigerung von jährlich einer halben Mio. Euro aus. Diese moderate Steigerung ist als Signalwirkung an den Kreis zu verstehen, dass die Stadt Borken als kreisangehörige Kommune mit höheren Steigerungsraten nicht einverstanden ist. Der Kreis selbst hat bis 2024 mit deutlich höheren Steigerungsraten gerechnet. Die Krise wird auch bei den Kreisen zu Haushaltsbelastungen führen, die zum jetzigen Zeitpunkt voraussichtlich zu Jahresfehlbeträgen und somit zukünftig zu deutlich höheren Umlageerhöhungen führen könnten. Es verbleibt von daher ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko, dass die geplanten Steigerungsraten des Kreises tatsächlich eintreten.

Die übrigen Aufwendungen werden maßgeblich durch die verbleibenden **Transferaufwendungen** geprägt. Die Transferaufwendungen insgesamt bilden 2019 mit einem Anteil von 43,3 Prozent die größte Aufwandsposition im Haushalt. Neben den vorgenannten Aufwendungen durch Steuerbeteiligungen und der Kreisumlage verbleiben noch rund 32,6 Mio. Euro. Dem Produkt Tageseinrichtungen für Kinder können wiederum in 2019 rund 17,0 Mio. Euro dieser Transferaufwendungen zugeschrieben werden. Bis 2024 plant die Stadt dann eine Steigerung der Aufwendungen alleine in diesem Bereich von rund 6,7 Mio. Euro. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW für diese Haushaltspositionen nicht. Die Folgen der steigenden Auswirkungen werden im Berichtsteil 1.4.2 Auswirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung näher betrachtet.

Darüber hinaus hat die Stadt Borken in ihrer Haushaltsplanung weitere coronabedingte Schäden bei folgenden Positionen identifiziert:

- Kompensation Familienleistungsausgleich
- Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Die Stadt hat demzufolge in den Haushaltsjahren 2021 bis 2024 folgende Schäden ermittelt und in der Ergebnisrechnung als außerordentlichen Ertrag ausgewiesen:

Weitere Positionen mit coronabedingten Mindererträgen in Euro Stadt Borken 2021 bis 2024

Position	coronabedingter Minderertrag/Mehraufwand 2021	coronabedingter Minderertrag 2022	coronabedingter Minderertrag 2023	coronabedingter Minderertrag 2024
Ertragsarten				
Kompensation Familienleistungsausgleich	314.000	0	0	0
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	100.000	0	0	0

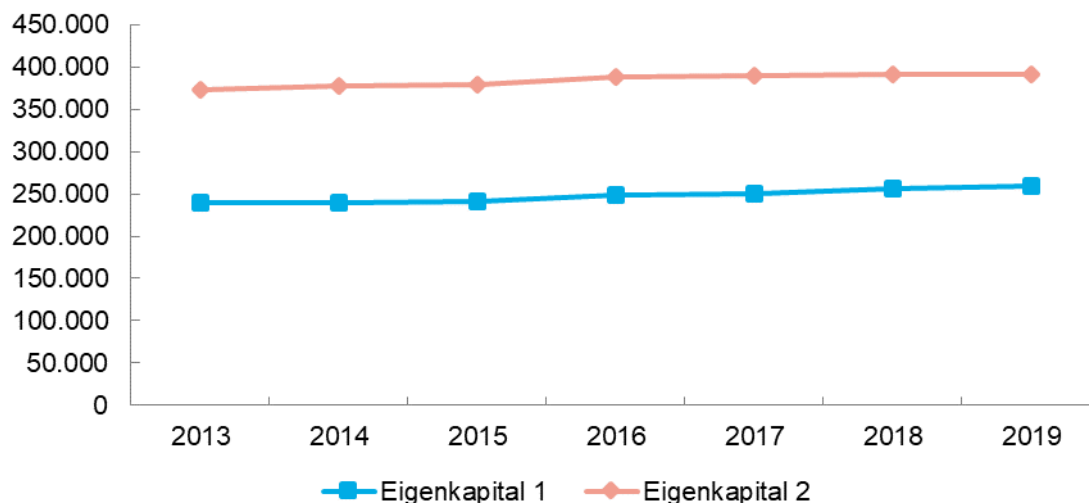
Die Berechnung der coronabedingten Mindererträge und Mehraufwendungen konnte die Stadt Borken nachvollziehbar vorlegen und erläutern. Inwiefern die Planpositionen der Realität entsprechend Rechnung tragen, hängt von den weiteren pandemiebedingten Entwicklungen ab.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Borken ist sehr gut. Borken hat sowohl auf der Ebene des Kernhaushalts als auch auf Konzernebene deutlich überdurchschnittliche Eigenkapitalquoten. Von der gesetzlich verbotenen Überschuldung nach § 75 Abs. 7 GO NRW ist die Stadt weit entfernt.

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 Borken in Tausend Euro 2013 bis 2019



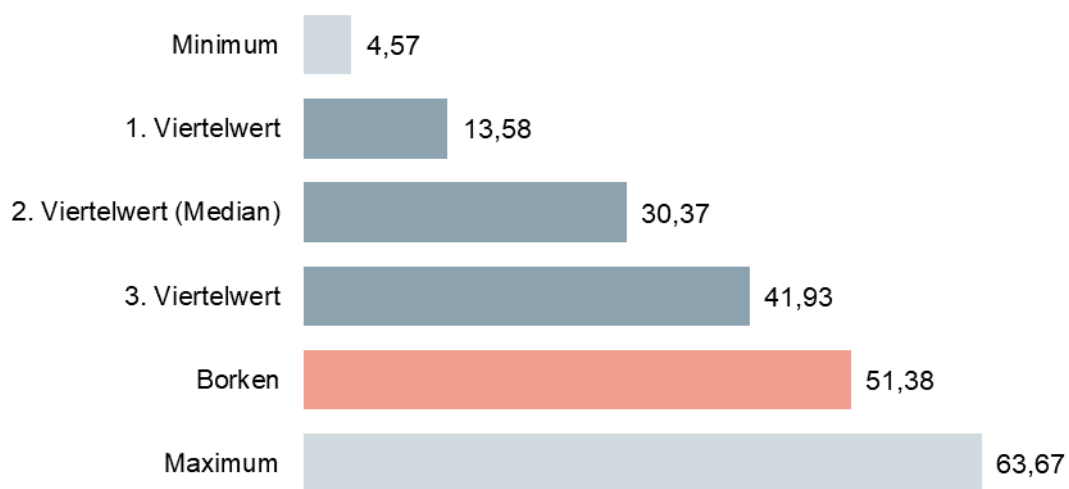
Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

In der Summe haben die Jahresergebnisse das Eigenkapital der **Stadt Borken** im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2019 um rund 18,5 Mio. Euro erhöht. Darüber hinaus erwartet die Stadt,

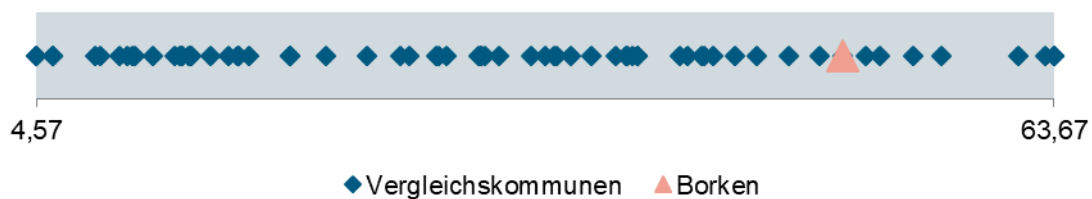
dass der angestrebte Haushaltsausgleich für das Jahr 2020 wie geplant realisiert werden kann. Dies gilt auch ohne die Inanspruchnahme der Möglichkeit der Isolierung von coronabedingten Schäden. Die bis 2024 durchweg geplanten Ergebnisdefizite werden dann das Eigenkapital voraussichtlich um 12,3 Mio. Euro reduzieren.

Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Borken ist zum jetzigen Zeitpunkt sehr gut. Die Eigenkapitalquote 1 ist in 2019 mit 51,4 Prozent deutlich besser als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Auch in allen anderen Betrachtungsjahren erzielt die Stadt eine Positionierung über dem dritten Viertelwert.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2019



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



Die Eigenkapitalquote 2 und auch das Eigenkapital 1 und 2 je Einwohner sind im interkommunalen Vergleich deutlich überdurchschnittlich. Dies gilt auch für alle anderen Betrachtungsjahre (2013 bis 2018). Die Stadt positioniert sich jeweils besser als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Bezogen auf die Eigenkapitalstruktur auf Konzernebene kann die Stadt Borken ebenfalls Positionierungen am oder über dem dritten Viertelwert erzielen.

Gesamteigenkapitalquote 1 und 2 in Prozent 2018*

Kennzahl	Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	43,44	-4,12	15,90	32,07	42,02	62,57	28
Gesamteigenkapitalquote 2	71,18	13,03	41,81	55,53	71,18	84,70	28

* Für einen aussagekräftigen interkommunalen Vergleich 2019 lagen zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht genügend Vergleichswerte vor.

1.3.5 Schulden und Vermögen

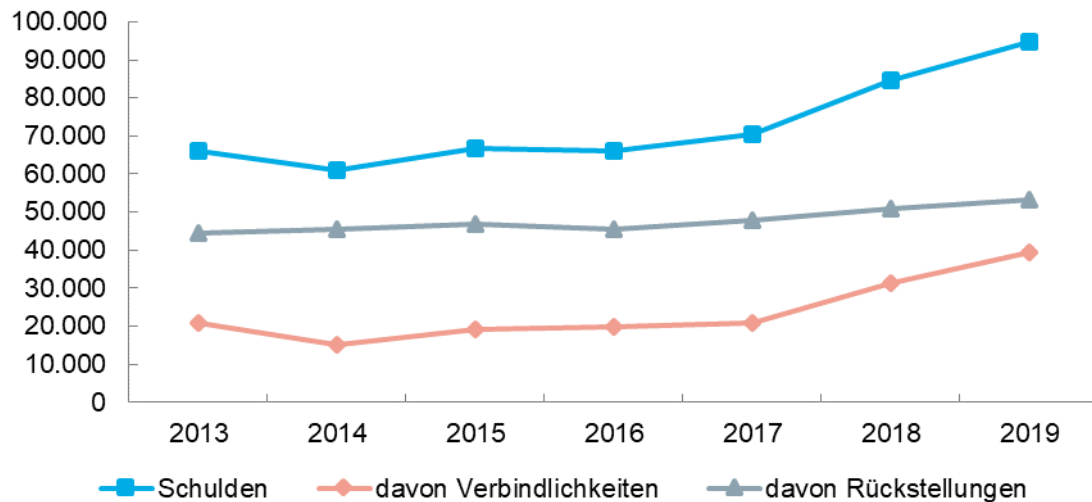
- Die Stadt Borken gehört in Bezug auf den Kernhaushalt wie auch auf Konzernebene zu den Kommunen mit vergleichsweise geringeren Schulden und Verbindlichkeiten. Reinvestitionsbedarfe in ältere Vermögensstrukturen hat die Stadt im Blick und plant dafür bereits die entsprechenden Mittel ein.

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

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

Die Stadt Borken führt in ihren Haushaltsplänen jährlich die Entwicklung des Schuldenstandes auf. Dabei definiert die Stadt ihre Schulden lediglich als Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten und errechnet dabei ebenfalls eine Pro-Kopf-Verschuldung. Diese Kennzahl ist mit den Kennzahlen und nachfolgenden Ausführungen nicht vergleichbar (siehe Definition vorheriger Absatz) aufgrund der unterschiedlichen Basis.

Schulden Stadt Borken (Kernhaushalt) in Tausend Euro 2013 bis 2019



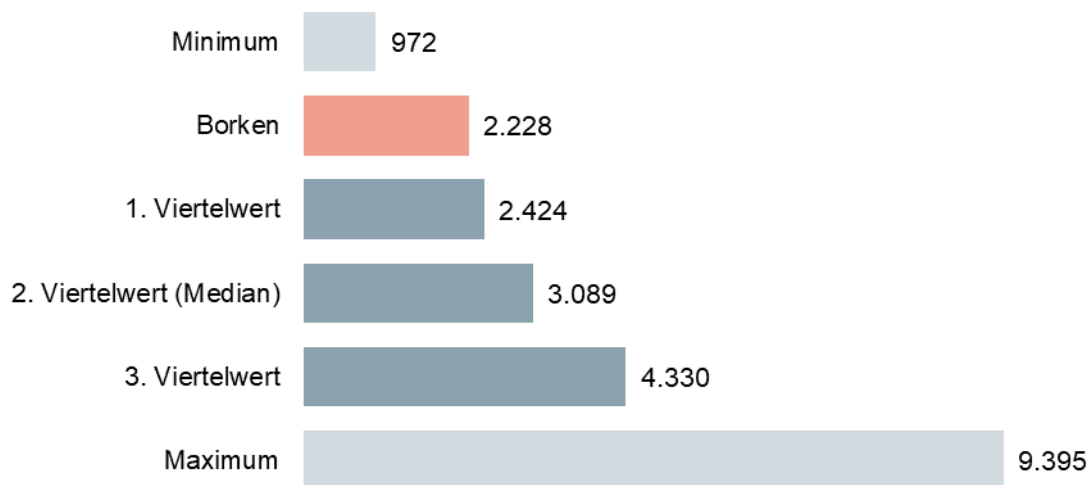
Die Schulden der Stadt Borken entwickeln sich von 2013 bis 2017 weitestgehend konstant und bestehen in dieser Zeit zu zwei Dritteln aus Rückstellungen und einem Drittel Verbindlichkeiten. Ab 2018 kommt es dann zu deutlichen Veränderungen. Die Schulden steigen an aufgrund der Verdopplung der Verbindlichkeiten bei ebenfalls leicht steigenden Rückstellungen. Dabei bestehen die Rückstellungen zu 75 Prozent aus Pensionsrückstellungen.

Die Verbindlichkeiten steigen im Eckjahresvergleich um 18,3 Mio. Euro an. Dabei spielen insbesondere die Verdopplung der erhaltenen Anzahlungen von 13,9 auf rund 29,2 Mio. Euro eine wesentliche Rolle. Nähere Details dazu ergeben sich aus dem Kapitel 1.3.5.1 Verbindlichkeiten. Dazu kommt, dass die Stadt Borken nach drei Jahren ohne Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten ab 2015 wieder geringfügig Investitionskredite aufgenommen hat. Die Aufnahme der Investitionskredite hatte dabei einen wirtschaftlichen Hintergrund, da die Kredite zinsfrei und mit Tilgungsnachlässen versehen sind. Die Investitionskredite steigen bis 2019 auf 3,7 Mio. Euro an und liegen somit deutlich unter dem 1. Viertelwert im interkommunalen Vergleich. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass von den Investitionskrediten in Höhe von 3,7 Mio. Euro rund 1,4 Mio. Euro das Programm „Gute Schule 2020“ betreffen.

Die Verbindlichkeiten positionieren sich im interkommunalen Vergleich insgesamt unterdurchschnittlich. Dagegen bewegen sich die Rückstellungen in allen Jahren über dem Median.

Dies führt bei den Schulden je Einwohner zur folgender Einordnung:

Schulden Stadt Borken (Kernhaushalt) je Einwohner in Euro 2019

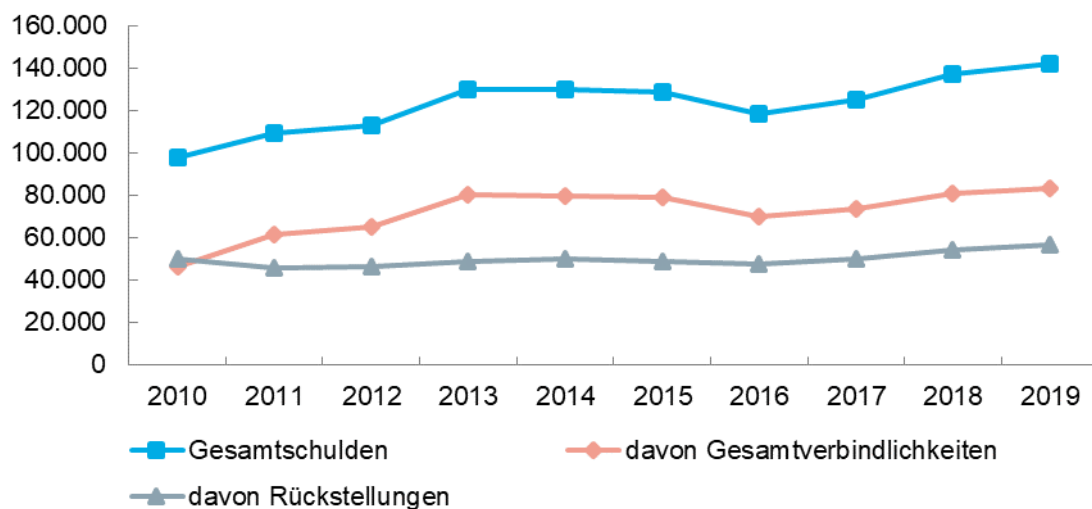


Der interkommunale Vergleich enthält Werte von 65 mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Die Stadt Borken ordnet sich im aktuellen interkommunalen Vergleich unter dem ersten Viertelwert ein. In den Jahren 2013 bis 2018 kann sich die Stadt ebenfalls dort positionieren und bilanziert somit weniger Schulden als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

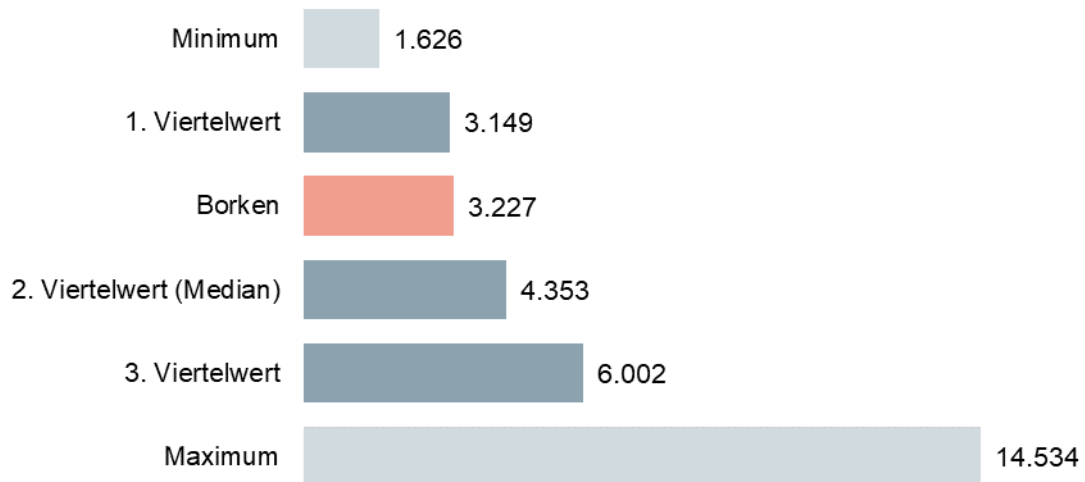
Auf Konzernebene liegt die Gesamtverschuldung für das Jahr 2019 um 47,3 Mio. Euro (rund 50 Prozent) höher als beim Kernhaushalt. Wobei die Rückstellungen auf Konzernebene zu über 90 Prozent auf den Kernhaushalt zurückzuführen sind. Somit ergibt sich die Erhöhung der Gesamtschulden auf Konzernebene maßgeblich aus den Verbindlichkeiten der verselbstständigten Aufgabenbereiche. Diese liegen im Vergleich zum Kernhaushalt (39,3 Mio. Euro) bei rund 83,1 Mio. Euro, wobei sich dies im Wesentlichen aus den Verbindlichkeiten für Investitionskredite sowie den Verbindlichkeiten aus Lieferung und Leistung ergibt.

Gesamtschulden Stadt Borken (Konzern) in Tausend Euro 2010 bis 2019



Aufgrund einer unzureichenden Anzahl an Vergleichskommunen kann der nachfolgende interkommunale Vergleich der Gesamtschulden nur auf Grundlage der Werte für das Jahr 2018 erfolgen. Hier kann sich der Konzern Stadt Borken wie folgt positionieren:

Gesamtschulden Konzern Stadt Borken je Einwohner in Euro 2018



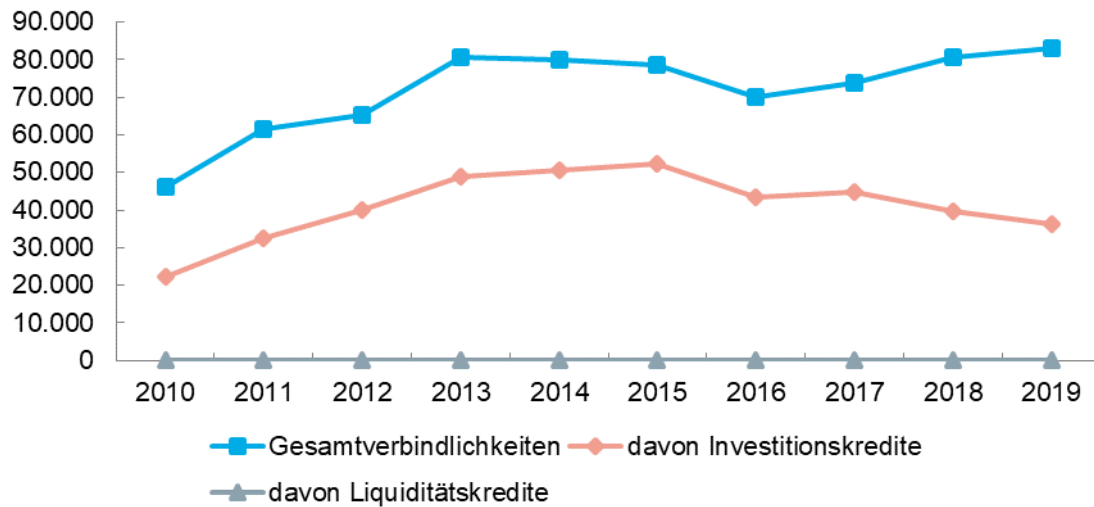
In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen.

Die Positionierung im interkommunalen Vergleich verhält sich weitestgehend analog zu der des Kernhaushalt. Der Konzern Stadt bilanziert dabei eine niedrigere Verschuldung als 50 Prozent der Vergleichskommunen. Dies gilt ebenfalls für die Vorjahre 2010 bis 2017. Da sich die Gesamtverschuldung auf Konzernebene zu 59 Prozent aus den Gesamtverbindlichkeiten zusammensetzt, werden diese im nachfolgenden Kapitel näher betrachtet.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

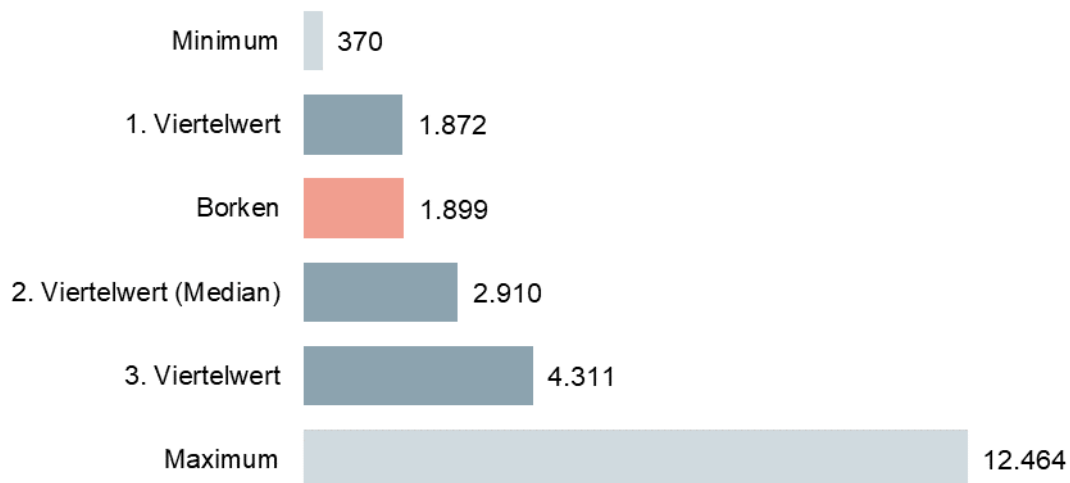
Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2010 bis 2019 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der Stadt Borken verwendet. Teilweise lagen noch nicht bei allen Kommunen die Informationen zu den Gesamtverbindlichkeiten vor. Diese wurden dann hilfsweise errechnet unter Berücksichtigung der wesentlichen Verflechtungen mit den Mehrheitsbeteiligungen. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Borken in Tausend Euro 2010 bis 2019



Die Gesamtverbindlichkeiten bestehen durchschnittlich zu rund 57 Prozent aus den Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen. Diese resultieren im Wesentlichen aus der Bilanz der Stadtwerke Borken/Westf. GmbH. Die Summe der Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionstätigkeit aus dem Einzelabschluss der Konzernmutter sind mit durchschnittlich 1,6 Mio. jährlich unwesentlich. Kredite zur Liquiditätssicherung bilanziert der Konzern Stadt Borken zu keinem Zeitpunkt. Die zweitgrößte Position bei den Verbindlichkeiten neben den Investitionskrediten bilden die erhaltenen Anzahlungen, welche fast ausschließlich aus dem Kernhaushalt der Stadt Borken resultieren (29,1 Prozent). Hierzu verweisen wir auf die Ausführungen zu den Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 107 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In den Jahren 2010 bis 2017 positioniert sich der Konzern Stadt Borken jeweils unter dem Median im interkommunalen Vergleich. Trotz des nur moderaten Einflusses des Kernhaushaltes auf die Gesamtverbindlichkeiten werden diese nachfolgend ebenfalls im Rahmen des interkommunalen Vergleichs dargestellt.

Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes in Euro 2019

Kennzahl	Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Investitionskredite je Einwohner	87	22	507	1.085	1.489	4.888	65
Liquiditätskredite je Einwohner	0	0	14	262	1.059	2.294	65
Verbindlichkeiten je Einwohner	924	226	1.094	1.824	2.740	7.389	65

Mehr als 75 Prozent der Kommunen im interkommunalen Vergleich haben höhere Investitionskredite je Einwohner als die Stadt Borken. Das vergleichsweise niedrige Niveau an Investitionskrediten ergibt sich aus der durchweg guten Finanzsituation der Stadt. So konnte die Stadt Borken ihre investiven Ausgaben größtenteils durch die investiven Einnahmen in Verbindung mit den positiven Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit bedienen. Dies bildet auch den Grundstein für die deutlich unterdurchschnittliche Positionierung im Bereich der Verbindlichkeiten je Einwohner.

Die größte Position in den Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes bilden die erhaltenen Anzahlungen. Als erhaltene Anzahlungen werden in der Regel Zuweisungen des Landes oder des Bundes für Investitionen gebucht, die noch nicht in der Anlagenbuchhaltung aktiviert worden sind. Die Stadt Borken plant in den nächsten Jahren mit dem Neubau einer Feuer- und Rettungswache u.a. Großprojekte mit einem Investitionsvolumen von ca. 55 bis 60 Mio. Euro. Diese Investitionen werden nach ihrer Fertigstellung wahrscheinlich einen Abschreibungsaufwand von ca. einer Mio. Euro verursachen und in dieser Höhe die Ergebnisrechnung stark belasten.

Nach den NKF-Vorschriften werden erhaltene Anzahlungen unter den Verbindlichkeiten in der Bilanz aufgeführt, obwohl ihnen keine Rückzahlungsverpflichtung gegenübersteht. Im Jahr der Fertigstellung der Investitionsmaßnahmen werden die erhaltenen Anzahlungen dann bei den Verbindlichkeiten ausgebucht und bei den Sonderposten eingebucht. Diese Sonderposten werden dann über die Abschreibungsdauer des Vermögensgegenstandes ertragswirksam aufgelöst. Diese Erträge dienen dann dazu, den erhöhten Abschreibungsaufwand zum Teil auszugleichen und damit die Belastung für die Ergebnisrechnung zu begrenzen. Zum 31. Dezember 2020 summierten sich diese erhaltenen Anzahlungen auf einen Betrag von ca. 19,6 Mio. Euro.

Das Ansparen der Zuweisungsbeträge (Zuweisungen nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (Bildungspauschale, Sportpauschale, Investitionspauschale)) hat für die Stadt Borken bei einer finanzwirtschaftlichen Betrachtung den Nachteil, dass in der Zeit der Ansparung die Verbindlichkeiten in der Bilanz stark steigen und sie während dieser Zeit auf Erträge aus der Auflösung von Sonderposten verzichten muss. Ohne diese vorausschauende Vorgehensweise hätte die Stadt Borken und der Konzern Stadt Borken aktuell eine deutlich geringere Verschuldung und noch bessere Jahresabschlüsse.

1.3.5.2 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzplanung Stadt Borken in Tausend Euro 2020 bis 2024

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	2.523	-4.917	-2.165	-292	1.843
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-15.536	-21.771	-23.120	-14.468	-10.297
= Finanzmittelüberschuss/ fehlbetrag	-13.013	-26.689	-25.285	-14.760	-8.454
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	2.650	9.714	9.714	9.714	9.714
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-10.363	-16.975	-15.571	-5.046	1.260

Die Stadt Borken plant ab 2021 neben den deutlichen Ergebnisdefiziten auch mit negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Die guten Ergebnisse aus Vorjahren resultieren vorrangig aus Steuereinnahmen. Der für 2021 geplante negative Saldo aus der Verwaltungstätigkeit ist vor allem verursacht durch insgesamt gleichbleibende Gesamteinzahlungen bei steigenden Gesamtauszahlungen. Die steigenden Auszahlungen ergeben sich vor allem aus höheren Personal- und Transferauszahlungen sowie Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen.

Aufgrund der Annahme, dass ab 2022 die durch die Corona-Pandemie stark eingebrochenen Steuereinnahmen wieder steigen werden, rechnet die Stadt in den folgenden Jahren mit einer langsam steigenden Erholung. Die Stadt Borken hofft, ab 2024 wieder einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit erzielen zu können.

Darüber hinaus plant die Stadt Borken gleichzeitig in den Jahren 2021 bis 2024 Investitionen in Höhe von rund 126,8 Mio. Euro. Diesen Ausgaben stehen Einzahlungen aus Investitionstätigkeit in Höhe von 57,1 Mio. Euro zur Deckung gegenüber.

Die Stadt plant daher ab 2021 jährliche Kreditaufnahmen für Investitionen in Höhe von zehn Mio. Euro. Die noch verbleibende Differenz soll aus Eigenmitteln im Anlage- und Umlaufvermögen der Stadt getragen werden. Die tatsächliche Höhe der Kreditaufnahmen für Investitionen im Planungszeitraum ist, laut der Stadt, abhängig von den zwischenzeitlichen Jahresergebnissen und den damit verbundenen tatsächlichen Steuereinnahmen.

Die aktuellen Entwicklungen im Rahmen der Auswirkungen der Corona-Pandemie könnten sich allerdings auch noch negativer auf die zwischenzeitlichen Jahresergebnisse und die damit verbundenen tatsächlichen Steuereinnahmen auswirken, sodass zum jetzigen Zeitpunkt die Notwendigkeit weiterer Kreditaufnahmen zur Deckung des Investitionsvolumens möglich ist.

Insgesamt hat der umsichtige Umgang mit den städtischen Finanzen der letzten Jahre bei der Stadt Borken auch dazu geführt, dass im Betrachtungszeitraum liquide Mittel in Höhe von rund 6,7 Mio. Euro erwirtschaftet werden konnten. Die Stadt Borken kann damit zum Stichtag 31. Dezember 2019 auf liquide Mittel von rund 54,3 Mio. Euro zurückgreifen. Die vorläufigen Berechnungen für das Jahr 2020 gehen, entgegen der ursprünglichen Planung (-10,4 Mio. Euro), von einem weiteren Zuwachs an liquiden Mitteln aus.

Die geplanten Bestandsreduzierungen machen allerdings den Anschein, dass falls der Haushaltsplan 2021 inklusive der Finanzplanung tatsächlich in den entsprechenden Jahren umgesetzt wird, der derzeit noch gute Bestand an liquiden Mittel zeitnah abschmelzen wird. Die Stadt Borken kann die in den Jahren 2021 bis 2023 geplanten Reduzierungen des Bestandes an finanziellen Mitteln (-37,6 Mio. Euro) allerdings vorerst tragen. Insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die Erfahrungen der letzten Jahre gezeigt haben, dass nicht alle in den jeweiligen Haushalten eingeplanten Maßnahmen auch realisiert werden konnten. Nähere Details hierzu sind dem Kapitel 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen zu entnehmen.

1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

Anlagenabnutzungsgrade 2018

Vermögensgegenstand	GND in Jahren	durchschnittliche RND in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert zum 31.12.2018 in Euro
Wohnbauten	65	14	79	3.560.232
Verwaltungsgebäude	60	16	73	2.290.958
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	60	17	72	2.874.451
Feuerwehrgerätehäuser	60	29	52	1.683.632
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	60	32	47	28.218.329
Schulsporthallen	50	8	84	1.139.859
Tageseinrichtungen für Kinder	60	20	66	1.655.424
Sporthallen	50	27	56	3.399.650
Abwasserkanäle	65	50	23	38.717.299
Straßen und Wirtschaftswege	50	27	46	73.518.454

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

Die Anlagenabnutzungsgrade bei einigen Gebäudeteilen, insbesondere den Schulsporthallen sowie Wohn- und Verwaltungsgebäuden, sind erhöht. Rein rechnerisch haben diese bereits weit mehr als die Hälfte ihrer Nutzungsdauern überschritten. Das deutet auf Reinvestitionsbedarfe hin.

Eine Vielzahl von Investitionsmaßnahmen hat die Stadt Borken in den vergangenen Jahren bereits durchgeführt oder begonnen. Weitere Investitionsmaßnahmen stehen noch an. Das Anlagevermögen ist somit in den letzten Jahren stetig gewachsen. Im Betrachtungszeitraum kam es somit zu einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 1,8 Prozent. In 2019 ist das Anlagevermögen nochmals von 414 Mio. Euro auf 425 Mio. Euro angestiegen. Die Zuwächse sind dabei zu einem beträchtlichen Anteil auch auf die Anlagen im Bau (+5,4 Mio. Euro) sowie auf Zugänge bei den Finanzanlagen (2,3 Mio. Euro) zurückzuführen.

In 2020 und den Folgejahren sind weitere große Investitionen im Bereich Schulen und Infrastrukturvermögen geplant, die das Anlagevermögen (über die Abschreibungen hinaus) weiterwachsen lassen werden. Das hat im Umlaufvermögen bei den liquiden Mitteln einen entsprechenden Abfluss zur Folge, wie bereits im vorangegangenen Kapitel beschrieben.

Entgegen dem oben beschriebenen Trend hat sich das Sachanlagevermögen der Schulgebäude im Betrachtungszeitraum bis 2018 um rund 8,2 Mio. Euro reduziert. Rund 50 Prozent des Werteverzehrs sind allerdings auf die Umgliederung des ehemaligen Schulgebäude Duesbergschule mit dazugehörigen Grundstück zu den sonstigen Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäuden zurückzuführen. Des Weiteren gab es im Betrachtungszeitraum planmäßige Abschreibungen von rund 7,4 Mio. Euro. Die Stadt Borken hat dem Reinvestitionen von rund 2,5 Mio. Euro entgegengesetzt. Die durchgeführten Investitionen waren demnach nicht ausreichend um die Vermögenswerte zu erhalten. Der ausgewogene Anlagenabnutzungsgrad im Bereich der Schulgebäude weist rechnerisch aber auch auf keine größeren Sanierungsstaus hin. Begründet ist

dies in der durchgehenden Weiterverfolgung des Schulentwicklungsplans. Aus dem in 2015 fortgeschriebenen Schulentwicklungsplan gehen fortlaufend Sanierungen, Umbauten und Erweiterungen der Schulstandorte hervor. Dabei hat die Stadt eine Vielzahl von Sanierungsmaßnahmen wie beispielsweise einen Teil der Toilettenanlagen im Grund- und Realschulbereich bereits durchgeführt und konsumtiv verbucht. Die konsumtive Verbuchung im Haushalt führt dazu, dass die Werterhaltung sich nicht im Anlagenabnutzungsgrad widerspiegelt. Der aktuelle Haushaltsplan 2021 sieht darüber hinaus aber auch Reinvestitionen an verschiedenen Grundschulen sowie Investitionen für den Umbau, die Sanierungs- und die Erweiterung der Jodocus-Nünning Gesamtschule vor.

Insgesamt sind dafür Investitionen in Höhe von 8,92 Mio. Euro eingeplant, wovon bereits ein Großteil verausgabt ist. Gleiches gilt für die Astrid-Lindgren-Schule. Hier sind 3,9 Mio. Euro eingeplant, wovon bereits mehr als die Hälfte verausgabt ist. Mit der Aktivierung dieser Investitionen dürfte der bilanzielle Werteverzehr wieder aufgeholt sein.

Im Bereich der Schulsporthallen zeichnet sich rechnerisch derweil der dringendste Reinvestitionsbedarf ab. Begründet ist dies in dem Umstand, dass die Schulturnhallen, abgesehen von einer, nur noch Restnutzungsdauern von zehn Jahren und weniger haben. Hinsichtlich des bestehenden Sportentwicklungsplans wird ebenfalls in regelmäßigen Abständen über notwendige Maßnahmen im Zusammenhang mit den Schulturnhallen beraten. Diese sind daher fortlaufend im Blick der Verwaltung.

Dabei hat die Stadt Borken aufgrund der guten Haushaltslage in den letzten Jahren häufig auch im Schul- und Turnhallenbereich Sanierungsmaßnahmen konsumtiv verbucht, soweit das rechtlich vertretbar war. Bei großzügiger Auslegung hätte man diese Maßnahmen ggf. auch investiv verbuchen können. Dann wäre allerdings der Abschreibungsaufwand auf zukünftige Jahre verlagert worden. Für die Unterhaltung und Sanierung von Schulen und Turnhallen wurden bzw. werden seit 2019 ca. 990.000 Euro jährlich verausgabt. Seit 2019 hat die Stadt Borken 500.000 Euro jährlich für die Unterhaltung von Schulen und Turnhallen zusätzlich bereitgestellt. Zudem ist zu beachten, dass die Gebäudebewertung in der Eröffnungsbilanz, nach Angaben der Stadt sehr vorsichtig erfolgt ist und hohe Instandhaltungsrückstellungen gebildet wurden. Für die Inanspruchnahme der Rückstellungen sind seit 2012 ca. 3,7 Mio. Euro verausgabt wurden. Durch diese Vorgehensweise hat die Stadt Borken mögliche haushaltsrechtliche Risiken für die Zukunft minimiert.

Mehr als drei Viertel des Infrastrukturvermögens (76,8 Prozent) entfällt bei der Stadt Borken auf den Bereich Abwasser- und das Straßenvermögen. Dabei konnte das Vermögen im Bereich Abwasserbeseitigung im Berichtszeitraum leicht zulegen (2018: +2,8 Mio. Euro), wogegen im Bereich des Straßenvermögens ein Werteverzehr (-4,2 Mio. Euro) zu beobachten ist. Die Stadt Borken hat auch hier den Re- und Investitionsbedarf bereits erkannt. Daher wurden im Haushalt 2021 bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraumes ein Investitionsvolumen von rund 24,1 Mio. Euro (ohne Verpflichtungsermächtigungen) für Maßnahmen im Rahmen der Abwasserbeseitigung und 12,9 Mio. Euro (ohne Verpflichtungsermächtigungen) für Straßenbaumaßnahmen eingeplant.

Darüber hinaus sieht der Haushaltsplan 2021 investive Maßnahmen für den Umbau des Rathauses in Höhe von drei Mio. Euro, im Bereich der Feuerwehr im Rahmen des Neubaus der Feuer- und Rettungswache in Höhe von einer Mio. Euro sowie für investive Maßnahmen an der

Kindertagesstätte Rhedebrügge (0,5 Mio. Euro) und der Stadthalle (0,2 Mio. Euro) vor. Die genannten Maßnahmen werden sich gegebenenfalls positiv auf die oben dargestellten Anlagenabnutzungsgrade auswirken.

Die mit den Investitionsmaßnahmen verbundenen Folgekosten aus Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen werden sich auf künftige Jahresergebnisse auswirken. Wie bereits zuvor erläutert können die erhöhten Abschreibungen zu einem Teil durch Erträge aus der Auflösung von Sonderposten ausgeglichen werden, da sich die Stadt Borken entschlossen hat, die Zuweisungen nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (Bildungspauschale, Sportpauschale, Investitionspauschale) für zukünftige größere Maßnahmen anzusparen und nicht anderen Investitionsmaßnahmen zuzuordnen.

Durch diese Erträge aus der Auflösung der Sonderposten kann die zusätzliche Haushaltsbelastung durch Abschreibungen für die Feuer- und Rettungswache u.a., die dann für viele Jahre entsteht (gesamte Abschreibungsdauer), deutlich reduziert werden.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

- Die Stadt Borken hält die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse ein. Die Haushaltsatzungen hat die Stadt jeweils mit kleinen Verzögerungen angezeigt. Die Gesamtab schlüsse wurden in der Regel bis zum Ende des Folgejahres in den Rat eingebracht und am Anfang des darauffolgenden Jahres festgestellt.
- Die Entscheidungsträger der Stadt Borken sind unterjährig über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert. Sie können damit rechtzeitig Maßnahmen ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind. Durch die Controllingberichte werden zudem die Mitglieder des Verwaltungsvorstandes und der Rat regelmäßig über die haushaltswirtschaftliche Lage informiert.

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 Haushaltsatzung nach § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW, § 96 Abs. 1 GO NRW) einhalten.

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

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

Der Rat der **Stadt Borken** hat den Jahresabschluss 2019 fristgerecht am 07. Oktober 2020 festgestellt. Die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung kann die Stadt nicht wahren. So hat der Rat die Haushaltssatzung 2020 am 18. Dezember 2019 und die Haushaltssatzung 2021, unter Berücksichtigung der Fristverlängerung, am 17. März 2021 verabschiedet. Die Anzeige erfolgte jeweils im Folgemonat. Die Frist für den aktuellsten Gesamtabschluss (2018) konnte die Stadt ebenfalls nicht wahren. Die Bestätigung erfolgte am 24. Juni 2020.

Die Stadt Borken hat ein Finanzcontrolling implementiert. Das zentrale Finanzcontrolling erstellt dazu zweimal jährlich zum 30. Juni und 30. September in Absprache mit den Fachbereichen gemeinsame Budgetberichte. Berichtsempfänger ist jeweils der Rat der Stadt Borken.

Finanzseitig enthalten die Berichte Prognosen über die voraussichtliche Entwicklung der Ergebnis- und Finanzrechnung. Es wird über die wesentlichen Abweichungen bei den Aufwendungen und Erträgen und den Einzahlungen und Auszahlungen bei Investitionsmaßnahmen berichtet. Über Investitions- und Liquiditätskredite entfällt in der Regel eine Information, da diese aufgrund der guten Liquiditätslage nicht aufgenommen werden müssen. Die Verwaltung erstellt jeweils einen konsumtiven und investiven Budgetbericht, welche als Anlage dazu gereicht werden.

Darüber hinaus enthält der Budgetbericht auch noch den aktuellen Verfahrensstand im Rahmen des Bauinvestitionscontrollings. Die Stadt Borken bereitet dazu die notwendigen Informationen zu größeren Baumaßnahmen mit einem Investitionsvolumen über 500.000 Euro auf und gibt Auskunft zum aktuellen Projektstand mit den Auswirkungen auf Kosten- und Haushaltssituation. Weitere Details zum Bauinvestitionscontrolling sind dem Teilbericht Vergabewesen (Kapitel 5.5 Bauinvestitionscontrolling) zu entnehmen.

Das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) sieht zudem eine vierteljährliche Berichterstattung des Rates ab dem 30. Juni 2020 über die finanzielle Lage vor. Die Stadt Borken hat seine Berichterstattung daher ausgeweitet und stellt mündlich alle drei Monate die finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie im Rat vor. Zusätzlich erfolgen regelmäßig Berichterstattungen in den Fachausschüssen.

Darüber hinaus ist in den Bewirtschaftungsregelungen festgelegt, dass bei überplanmäßigen Ausgaben von 5.000 bis 50.000 Euro, bei denen die Deckung außerhalb des Budgets erfolgt, eine Genehmigung des Kämmerers erforderlich ist. Bei überplanmäßigen Ausgaben von 50.001 bis 250.000 Euro entscheidet der Haupt- und Finanzausschuss, darüber hinaus muss dem Rat die Entscheidung vorgelegt werden. Die großen Ausgabenblöcke wie Jugendhilfeleistungen, Kosten der Kindergärten und Personalkosten hat die Kämmererei ständig im Blick. Außerdem wird laufend die Entwicklung der Gewerbesteureinnahmen beobachtet.

Zudem erfolgt laufend ein Vergleich der Ergebnis- und Finanzrechnung zum Vorjahr. Bei Maßnahmen, die eine politische Entscheidung erfordern, werden in den Vorlagen immer die finanziellen Auswirkungen mitbeleuchtet. Bei größeren Investitionsentscheidungen werden zudem Folgekostenberechnungen mitaufgeführt.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- In den abgeschlossenen Haushaltsjahren konnte die Stadt die steigenden Aufwendungen teilweise noch kompensieren. Ab 2017 gelingt dies immer weniger. Der eigene selbstbestimmte Handlungsspielraum wird zukünftig kleiner und die Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Positionen steigt.

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

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

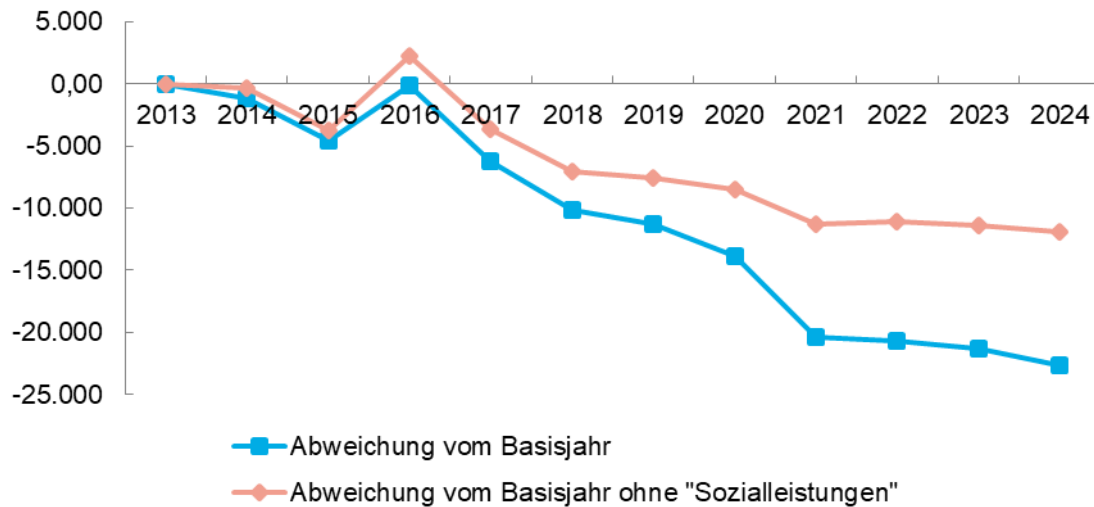
Die gpaNRW hat bei der **Stadt Borken** in den Betrachtungsjahren folgende Sondereffekte identifiziert und beziffert:

- sonstige ordentliche Aufwendungen 2019 (Rückstellung Anpassung Gemeindegrenze) 0,5 Mio. Euro
- außerordentliche Erträge 2021 bis 2023 (Isolierung coronabedingter Schäden) insgesamt neun Mio. Euro

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2013 entwickeln. Die Tabellen 8 bis 11 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Borken in Tausend Euro 2013 bis 2024



Das Basisjahr 2013 wird in der Grafik als Ausgangspunkt mit Null Euro dargestellt. Die weiteren bereinigten Jahresergebnisse sind als Differenz zum Basisjahr dargestellt.

Wir betrachten zunächst die bereinigten Jahresergebnisse mit Sozialleistungen (blauer Graph) der **Stadt Borken**. Im direkten Vergleich der Jahre 2013 und 2019 erkennt man einen negativen Verlauf. Die bereinigten Aufwendungen steigen dabei deutlich stärker (+ 28,9 Mio. Euro) als die bereinigten Erträge (+ 18,0 Mio. Euro).

Der deutlich positive Ausschlag in 2016 ist auf mehrere Effekte zurückzuführen, wobei wohl am ausschlaggebendsten die Mehrerträge aus Grundstücksverkäufen in Höhe von rund 1,1 Mio. Euro zu bewerten sind. Hierbei handelt es sich aus Sicht der gpaNRW auch nicht um einen Sondereffekt, da die Stadt regelmäßig aus Grundstücksverkäufen Erträge für den kommunalen Haushalt generiert. Die Grafik macht hier besonders auch die Notwendigkeit der Einnahmen für den Haushalt der Stadt Borken deutlich, um die steigenden Aufwendungen zu decken. Dabei wird der Einfluss der Erträge nicht nur in 2016 (rund eine Mio. Euro mehr als in den Vorjahren) deutlich, sondern auch im Absacken des Trends in den Jahren 2017 (eine Mio. Euro weniger Erträge aus Grundstücksverkäufen) sowie in der Stabilisierung des Trends für 2019 (Ertragsverbesserung um rund eine halbe Mio. Euro).

Ab 2017 ist bereits deutlich zu erkennen, dass die steigenden Aufwendungen nur durch Erträge aus nicht steuerbaren Einnahmequellen gedeckt werden konnten. Wesentliche Einflussfaktoren für die steigenden ordentlichen Aufwendungen sind die Personalaufwendungen mit zusätzlichen 6,4 Mio. Euro sowie die Transferaufwendungen nach Bereinigung der Kreis- und Gewerbesteuerumlage mit weiteren 14,5 Mio. Euro. Bei den Personalaufwendungen steigen die Entgelte für die tariflich Beschäftigten im Eckjahresvergleich 2013 bis 2019 um rund 4,3 Mio. Euro an. Dazu kommen steigende Dienstbezüge für Beamte von rund 810.000 Euro sowie steigende Beiträge für die gesetzliche Sozialversicherung und die Versorgungskasse in Höhe von 1,3 Mio. Euro. Neben dem Anstieg der Dienstaufwendungen wirken sich auch die Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen negativ aus.

Bei den Transferaufwendungen ergeben sich ebenfalls Steigerung, diesen stehen aber teilweise auch Erstattungen bei den Erträgen gegenüber. Im Wesentlichen resultiert der Anstieg

der Transferaufwendungen aus dem Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Das Defizit in diesem Produktbereich wird sich bis 2024 im Vergleich zum Ausgangsjahr 2013 fast verdoppeln.

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ liegt die Abweichung für das Jahr 2019 zum Basisjahr 2013 bei rund 7,5 Mio. Euro (roter Graph). Der Unterschiedsbetrag zwischen dem bereinigten Jahresergebnis und dem bereinigten Jahresergebnis ohne Sozialleistungen beträgt rund 3,7 Mio. Euro. Die herausgerechneten Positionen haben daran folgenden Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: Verbesserung um rund 1,7 Mio. Euro
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: Anstieg um rund 5,5 Mio. Euro

Die „Sozialleistungen“ wirken sich vor allem in den bereinigten Jahresergebnissen ab 2016 immer deutlicher aus. So gelingt es der Stadt nicht, die gestiegenen Aufwendungen im Produktbereich 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe auszugleichen. Als besonders stark steigend erweisen sich in diesem Bereich die Aufwendungen bei den Kindertagesstätten (rund 6,7 Mio. Euro). Bis 2024 rechnet die Stadt damit, dass insbesondere die Transferaufwendungen für Zuschüsse zu den Betriebskosten für Kindertageseinrichtungen weiter deutlich steigen. Die sich daraus ergebenden Belastungen für den städtischen Haushalt spiegeln allerdings auch den politischen Willen wider, eine Versorgungsquote mit Kindergartenplätzen von 100 Prozent zu gewährleisten.

Der Stadt Borken gelingt es somit nicht, alle Aufwandssteigerungen aus eigener Kraft auszugleichen. Aufwandssteigerungen ergeben sich aus der allgemeinen Preissteigerung, Besoldungs- und Tarifierhöhungen oder nicht vollständig gegenfinanzierten Transferaufwendungen.

Im Hinblick auf das Gebot der intergenerativen Gerechtigkeit sollte der kommunale Haushalt grundsätzlich ausgeglichen sein. Eine Eintrübung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist abzusehen bzw. hat bereits begonnen. Daher sollte die Stadt Borken im Sinne der Vorsorge das vorhandene Leistungsangebot inklusive der bestehenden kommunalen Infrastruktur im Auge behalten, um gegebenenfalls rechtzeitig notwendige Gegenmaßnahmen einleiten zu können.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

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

Im Berichtszeitraum hat die **Stadt Borken** ihre Realsteuerhebesätze im Rahmen der Festsetzung des GFG 2015 und 2016 jeweils angehoben. Zudem wird im Zuge der Erhebung der Grundsteuer B seit 2006 ein Zuschlag für die Straßenreinigung erhoben, welcher zu jährlichen Schwankungen in der Grundsteuer B führt.

Für das Haushaltsjahr 2019 hat die Stadt Borken eine weitere Anpassung der Grund- und Gewerbesteuern auf Höhe der fiktiven Hebesätze zzgl. des Zuschlages für die Straßenreinigung bei der Grundsteuer B vorgenommen. Darüber hinaus wird ab dem Jahr 2019 ein Zuschlag von 40 v.H. auf die Grundsteuer A erhoben. Die Anhebung soll Mittel für die Unterhaltung der Wirtschaftswege generieren. Die Hebesätze für 2020 sind unverändert geblieben. Ohne die Anpassungen würden die Hebesätze der Grundsteuern A und B der Stadt Borken den fiktiven Hebesätzen nach GFG entsprechen.

Im aktuellen Vergleich für das Jahr 2020 positioniert sich die Stadt Borken mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

Hebesätze in von Hundert 2020

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Borken	263*	466**	418
Ahaus	223	443	418
Gronau	217	429	417
Mittelwert im Kreis Borken	254	493	425
Mittelwert mittlere kreisangehörige Kommunen	298	548	413
Mittelwert Regierungsbezirk Münster	285	578	448
Fiktiver Hebesatz GFG 2020	223	443	418

*darin enthalten Aufschlag von 40 Hebesatzpunkten für die Unterhaltung von Wirtschaftswegen

**darin enthalten Zuschlag von 23 Hebesatzpunkten für die Straßenreinigung

Weitere Anpassungen der Hebesätze im Haushaltsplan 2021 hat die Stadt Borken zum Zeitpunkt der Prüfung nicht vorgesehen.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

- Die Stadt Borken hat Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einem angemessenen Umfang geregelt. Dabei überträgt sie vergleichsweise mehr konsumtive Ermächtigungsübertragungen als die Vergleichskommunen. Dies ist der Übertragung von nicht verausgabten Schulbudgets geschuldet.
- Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Stadt größtenteils weniger als die Vergleichskommunen. Dabei schöpft sie ihre Haushaltsansätze für investive Auszahlungen jährlich deutlich besser aus als die Vergleichskommunen. Die Stadt Borken konnte in allen Jahren eine ausreichende Finanzierung ihrer Investitionstätigkeit sicherstellen.

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

nachfolgende Haushaltsjahr übertragen (Ermächtigungsübertragung). Hierdurch können sich die Haushaltsansätze erhöhen.

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

Eine Regelung zu den Ermächtigungsübertragungen hat die **Stadt Borken** im Mai 2013 beschlossen. Hiernach sind Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen übertragbar und verbleiben bis zum Ende des folgenden Haushaltsjahres verfügbar. Ermächtigungen für Auszahlungen für Investitionen bleiben bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar; bei Baumaßnahmen und Beschaffungen längstens jedoch zwei Jahre nach Schluss des Haushaltsjahres, in dem der Vermögensgegenstand in seinen wesentlichen Teilen in Benutzung genommen werden kann. Werden Investitionsmaßnahmen im Haushaltsjahr nicht begonnen, bleiben die Ermächtigungen bis zum Ende des zweiten dem Haushaltsjahr folgenden Jahres verfügbar. Über Ausnahmen der vorgenannten Grundsätze entscheidet die Stadtkämmerin/der Stadtkämmerer.

Der Rat erhält in jedem Jahr mit dem Entwurf des Jahresabschlusses eine Übersicht der Übertragungen mit Angabe der Auswirkungen auf den Ergebnis- und Finanzplan des Folgejahres.

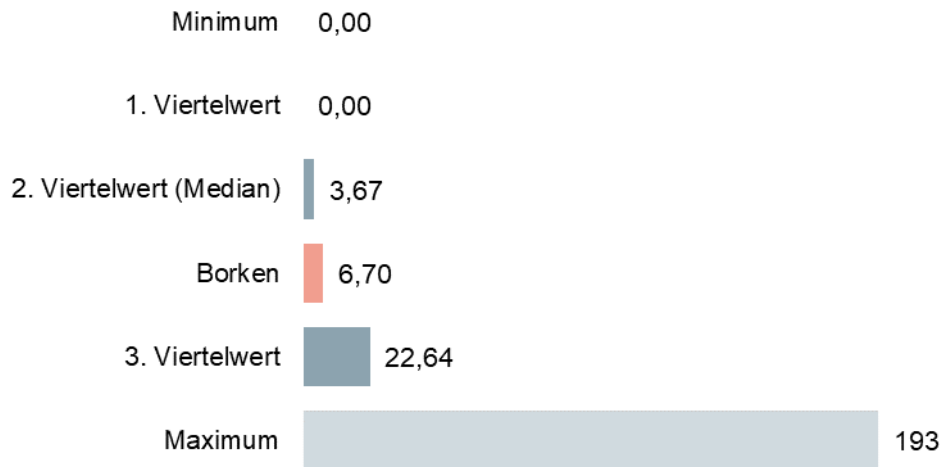
In den folgenden Tabellen stellen wir die Höhe der Ermächtigungen dar, die die Stadt Borken im konsumtiven Bereich übertragen hat. Des Weiteren zeigen wir auf, wie sich die Ansätze hierdurch erhöht haben und zu welchem Anteil diese von der Stadt in Anspruch genommen wurden.

Ordentliche Aufwendungen Stadt Borken 2013 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	93.026	103.947	107.109	112.877	117.201
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	561	404	657	492	285
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,6	0,4	0,6	0,4	0,2
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	93.587	104.350	107.765	113.369	117.486
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,6	0,4	0,6	0,4	0,2
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	99.699	102.626	107.873	115.176	119.672
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	106,5	98,3	101,1	101,6	101,9

Die Stadt Borken hat in den Jahren 2015 bis 2019 Ermächtigungen von durchschnittlich rund 480.000 Euro ins Folgejahr übertragen. Die Planansätze hat sie hierdurch im Durchschnitt um 0,5 Prozent erhöht. In Bezug auf den Einwohner ergibt sich interkommunal folgende Positionierung:

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich 2019 sind 58 Werte eingeflossen. Davon haben 19 Vergleichskommunen in 2019 keine Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen übertragen.

Die Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner der Stadt Borken sind in den Vorjahren jeweils höher als der Median. Die im Vergleich höheren Ermächtigungsübertragungen resultieren aus einer den Schulen zugesicherten Budgetierung ihrer Mittel, d.h. Mittel, die im Haushaltsjahr nicht verausgabt werden konnten, können unter bestimmten Voraussetzungen übertragen werden. Dies fördert, laut Stadtverwaltung, den wirtschaftlichen Umgang mit städtischen Mitteln.

Die überdurchschnittlichen Übertragungen gelten dabei ebenfalls für den Bereich der Ermächtigungsübertragungen für Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit. Hier positioniert sich die Stadt ebenfalls in allen Vergleichsjahren über dem Median.

Auffällig ist zudem, dass der Grad der Inanspruchnahme in vier von fünf Jahren über 100 Prozent liegt. Die Stadt hat somit mehr Aufwendungen geleistet, als Sie im Haushaltsplan zuzüglich Ermächtigungsübertragungen veranschlagt hat. Die Ansatzüberschreitungen waren im Betrachtungszeitraum durch entsprechende Mehrerträge gedeckt.

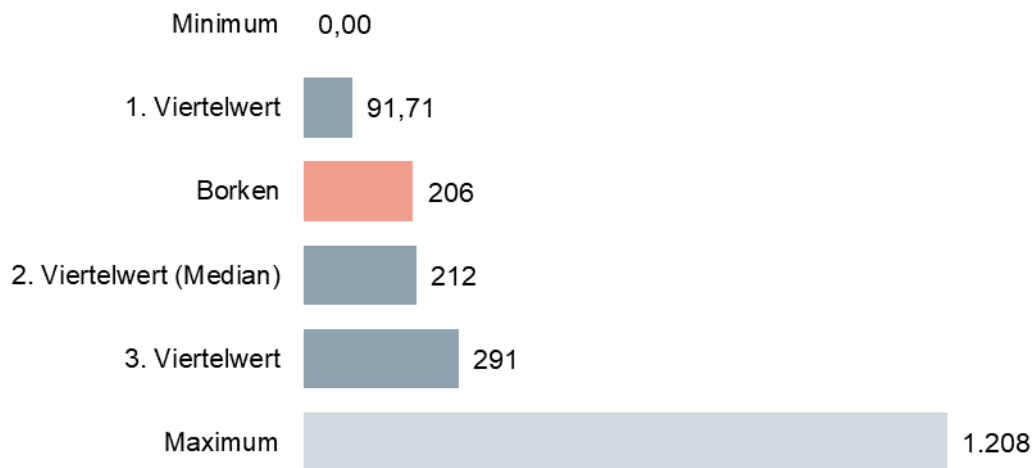
Die nachfolgende Tabelle zeigt die geplanten, übertragenen und fortgeschriebenen Haushaltsmittel im investiven Bereich. Dabei ist deutlich zu erkennen, dass sich das Investitionsvolumen im Betrachtungszeitraum fast verdoppelt hat.

Investive Auszahlungen Stadt Borken 2015 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	20.534	26.679	29.552	37.435	37.010
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	3.084	4.209	3.458	9.630	8.749
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	15,0	15,8	11,7	25,7	23,6
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	23.618	30.888	33.010	47.065	45.759
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	13,1	13,6	10,5	20,5	19,1
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	16.140	19.518	17.701	30.040	32.312
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	68,3	63,2	53,6	63,8	70,6

Das erhöhte Investitionsvolumen ist ausschlaggebend für einen deutlichen Anstieg der Ermächtigungsübertragungen in den letzten Jahren. Im Durchschnitt überträgt die Stadt Borken rund 5,8 Mio. Euro im Jahr. Bezogen auf den Einwohner ergibt folgende Positionierung im interkommunalen Vergleich:

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich 2019 sind 58 Werte eingeflossen.

Die Ermächtigungsübertragungen bewegen sich im Betrachtungszeitraum meist unter dem Median. Einzig im Jahr 2017 liegt der Wert darüber.

Ihre Haushaltsmittel für investive Auszahlungen schöpfte die Stadt in den Betrachtungsjahren jeweils zu mindestens 54 Prozent aus, so dass sie in allen Jahren die übertragenen Mittel in Anspruch nimmt.

Der Grad der Inanspruchnahme im interkommunalen Vergleich positioniert sich dabei jeweils mindestens über dem Median. Abgesehen von dem Jahr 2017 gehört die Stadt Borken sogar zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten Inanspruchnahme.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent 2019



Als Grund für den vergleichsweise besseren Grad der Inanspruchnahme sind die bereits bestehenden Strukturen des Bauinvestitionscontrollings (BIC) zu nennen. Das eingeführte BIC soll dabei die Bauvorhaben kostenmäßig und zeitlich optimieren sowie nachträgliche Kostensteigerungen oder zeit- und kostenintensive Planänderungen im Verlauf der Vorhaben vermeiden. Die bisherige Vorgehensweise der Stadt Borken ist dementsprechend hier schon deutlich erkennbar und wirkt sich positiv aus. Details dazu sind dem Bericht Vergabewesen (Kapitel 5.5 Bauinvestitionscontrolling) zu entnehmen.

Die Stadt Borken konnte ihre investiven Auszahlungen in allen Jahren finanzieren. Neue Investitionskredite nimmt die Stadt nur auf, wenn sie investive Auszahlungen nicht anderweitig finanzieren kann oder es wirtschaftlich sinnvoll ist. Die gebildeten Ansätze waren in allen Jahren ausreichend.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

Die Stadt Borken stellt regelmäßig von zentraler Stelle (Fachbereich Finanzen und Controlling) Hinweise zu bestehenden Förderprogrammen bereit. Zudem werden Informationen und Hinweise zu neuen Förderaufrufen direkt an die zuständigen Fachbereiche weitergeleitet. Der Fachbereich agiert somit als „Förderlotse“. Darüber hinaus müssen die Fachbereiche in eigener Regie die ihnen bekannten und über Fachverbände o.ä. bekannt werdenden Förderprogramme und -aufrufe prüfen. Die Antragstellung und weitere Fördermittelbewirtschaftung erfolgt dann dezentral in den jeweiligen Fachbereichen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung hatte die Stadt Borken bereits die Optimierungsmöglichkeiten erkannt und organisatorische und personelle Veränderungen eingeleitet. Ein wesentlicher Bestandteil der Veränderung ist die Integration eines zentralen Fördermittelmanagements für den

Baubereich. Dabei soll die Stelle den kompletten Vorgang von der Antragsstellung bis hin zur Fertigstellung von Verwendungsnachweisen begleiten.

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Die Stadt Borken hat noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Akquise von Fördermitteln. Derzeit fehlt es an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche. Des Weiteren hat die Stadt nur einen teilweisen Überblick über alle ihre geplanten und laufenden Förderprojekte.

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 strategische Vorgabe zur Fördermittelakquise seitens der Stadt Borken, welche durch Politik und Verwaltungsführung eingefordert wird, lautet, dass Fördermittel für möglichst viele in Planung befindliche Projekte und zu einem möglichst großen Umfang generiert werden sollen. Es gilt: Es wird erst investiert, wenn entsprechende Fördermöglichkeiten geprüft wurden. Die Förderquote ist, laut Angaben der Verwaltung, bereits schon jetzt sehr hoch. Schriftliche Regelungen dazu gibt es allerdings nicht. Zielvorgaben räumen der Fördermittelakquise jedoch eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit.

→ Empfehlung

Die Stadt Borken sollte mindestens die Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.

Die Stadt Borken hat bereits eine Richtlinie zum Fördermittelmanagement im Entwurfsstadium angelegt. Aufgrund aktuell laufender Organisationsveränderungen im Baubereich ist die Abstimmung und Fertigstellung aktuell ausgesetzt worden. Die Stadt Borken plant dabei im Baubereich mit einer stärkeren Einbindung des Fördermittelmanagements.

Schriftliche Regelungen zu Zuständigkeiten oder Prozessabläufen liegen nicht vor. Die Fördermittelakquise erfolgt teilweise zentral im Fachbereich Finanzen und Controlling sowie dezentral in den jeweiligen Fachbereichen. Einen teilweisen Überblick über die förderfähigen Maßnahmen bzw. laufende Fördermaßnahmen erhält die Stadt im Rahmen der Haushaltsplanung. Hier werden im Fachbereich Finanzen einzelne Förderungen im investiven Bereich hinterlegt. Ein ganzheitlicher Überblick ist allerdings nicht gegeben.

→ Empfehlung

Auch bei dezentraler Bewirtschaftung sollte sich die Stadt Borken einen umfassenden Überblick über ihre aktuell geplanten und laufenden Fördermaßnahmen verschaffen. Dazu sollte sie diese zentral dokumentieren.

Zur Fördermittelakquise nutzt die Stadt Borken die Informationen des Städte- und Gemeindebundes, der Bezirksregierung sowie Informationen über Fördermöglichkeiten in Fachpublikationen und aus Fördermittelportalen. Bei umfangreicheren Maßnahmen bedient sich die Stadt zur Fördermittelakquise auch externer Unterstützung. Die Stadt Borken ist zudem an ein Fachnetzwerk angeschlossen und steht so auch in ständigem Austausch mit anderen Kommunen. Somit kann die Stadt, nach eigenen Angaben, auf ein gutes Netzwerk und verschiedenste Quellen zur Fördermittelrecherche zurückgreifen. Ob die Fachabteilungen tatsächlich bei entsprechenden Maßnahmen alle Fördermöglichkeiten geprüft haben, kann nicht nachvollzogen werden. Der Vorgang der Fördermittelakquise wird aktuell nicht dokumentiert.

→ **Empfehlung**

Einheitliche Regelungen, die bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsehen, würden für einen standardisierten, nachprüfbaren Prozess sorgen.

Die Antragsverfahren zur Erlangung von Fördermitteln beschreibt die Stadt Borken in den meisten Fällen als gut zu bewältigen. Die Stadt sieht vereinzelt die Möglichkeit die Verfahren zu verschlanken, da teilweise sehr umfangreiche Unterlagen gefordert werden. Teilweise sind Förder Voraussetzungen so hoch, dass sie nicht mehr in Einklang mit der Förderhöhe stehen. Es gibt auch Fälle, in denen erst nach Förderbewilligung durch Vorgaben extrem hohe Hürden aufgebaut werden, was wiederum zu einem extrem hohen Verwaltungsaufwand führt (wie z.B. Vereinsheim SG Borken).

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Der Stadt Borken fehlt es an konkreten und schriftlichen Regelungen zur Bewirtschaftung von Fördermitteln sowie einem Gesamtüberblick über alle laufenden Maßnahmen. Zudem sollte die Stadt ein umfassendes förderbezogenes Controlling einrichten.

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.

Verbindliche Festlegungen zur Fördermittelbewirtschaftung, die eine Rückforderungen von Fördermitteln vermeiden sollen, hat die Stadt Borken bisher nicht getroffen. Die Bewirtschaftung der Fördermittel erfolgt dezentral in den jeweiligen Fachbereichen. Schriftliche Regelungen zu Zuständigkeiten oder verbindliche Prozessabläufen gibt es nicht. Die zu den Fördermitteln anzulegenden Fördermittelakten werden dezentral geführt. Schriftliche Vorgaben zu Mindestinhalten, etc. liegen nicht vor.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Borken sollte die Dienstanweisung bzw. Richtlinie zum Fördermittelmanagement zeitnah nach Organisationsveränderung fertigstellen. Dabei sollte sie auch Zuständigkeiten und die entsprechenden Prozessabläufe und Standards außerhalb des Baubereiches klären und definieren.

Weiterhin gab es zum Zeitpunkt der Prüfung, wie bereits oben dargestellt, keine Stelle an der eine zentrale Zusammenfassung der aktuell laufenden Fördermaßnahmen vorlag. Der Stadt fehlte es somit an einem umfassenden Überblick über alle investiven und konsumtiven Förderprojekte. Auch hier hatte die Stadt Borken die Optimierungsmöglichkeiten bereits erkannt. Im Fachbereich Finanzen und Controlling wird nun eine zentrale Datei verwaltet, welche den entsprechenden Überblick liefert.

Diese zentrale Datei sollte mindestens folgende wesentliche Informationen abbilden:

- Beschreibung der Maßnahme mit Bewilligungszeitraum
- Förderprogramm mit Förderquote
- Finanzdaten mit Gesamtkosten und Gesamtfördersumme
- Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid
- Fristen für Mittelabrufe, Zwischenberichte und Verwendungsnachweise
- Zweckbindungsfristen.

Zudem beabsichtigt die Stadt, zentral im Fachbereich Finanzen und Controlling ein förderbezogenes Controlling für alle Bereiche einzuführen. Dieses wäre hilfreich, um Fördermitteldaten zu beschaffen, aufzubereiten und zu analysieren. Auf dieser Basis könnte die Stadt dann geeignete Steuerungsmaßnahmen einleiten, um das Förderziel zu erreichen und die ordnungsgemäße Abwicklung der Fördermaßnahme sicherzustellen.

Laut Verwaltung wird der Verwaltungsvorstand bisher bereits regelmäßig zu laufenden Förderprojekten informiert. Den entsprechenden Fachausschüssen und dem Rat wird ebenfalls regelmäßig über den Stand größerer Baumaßnahmen im Rahmen von Vorlagen und auch durch die Budgetberichte sowie das Bauinvestitionscontrolling berichtet. Zudem wird zu jeder größeren Baumaßnahme ein Baubeschluss gefasst, der die Fördermittelstruktur und die Höhe der Fördermittel mit abbildet.

→ **Empfehlung**

Die gelebte Praxis der Stadt Borken zur adressatenorientierten und regelmäßigen Berichterstattung sollte um ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen ergänzt werden.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Haushaltssteuerung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Stadt Borken hat noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Akquise von Fördermitteln. Derzeit fehlt es an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche. Des Weiteren hat die Stadt nur einen teilweisen Überblick über alle ihre geplanten und laufenden Förderprojekte.	69	E1.1	Die Stadt Borken sollte mindestens die Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.	69
			E1.2	Auch bei dezentraler Bewirtschaftung sollte sich die Stadt Borken einen umfassenden Überblick über ihre aktuell geplanten und laufenden Fördermaßnahmen verschaffen. Dazu sollte sie diese zentral dokumentieren.	69
			E1.3	Einheitliche Regelungen, die bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Akten-dokumentation vorsehen, würden für einen standardisierten, nachprüfba-ren Prozess sorgen.	70
F2	Der Stadt Borken fehlt es an konkreten und schriftlichen Regelungen zur Bewirtschaftung von Fördermitteln sowie einem Gesamtüberblick über alle laufenden Maßnahmen. Zudem sollte die Stadt ein umfassendes förderbezoge-nes Controlling einrichten.	70	E2.1	Die Stadt Borken sollte die Dienstanweisung bzw. Richtlinie zum Förder-mittelmanagement zeitnah nach Organisationsveränderung fertigstellen. Dabei sollte sie auch Zuständigkeiten und die entsprechenden Pro-zessabläufe und Standards außerhalb des Baubereiches klären und defi-nieren.	70
			E2.2	Die gelebte Praxis der Stadt Borken zur adressatenorientierten und regel-mäßigen Berichterstattung sollte um ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen ergänzt werden.	71

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2019

Kennzahlen	Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	101,9	90,6	97,9	100,8	102,7	114,7	57
Eigenkapitalquote 1	51,4	5,5	14,4	31,0	43,3	63,7	56
Eigenkapitalquote 2	77,5	17,2	43,5	56,2	67,8	86,9	56
Fehlbetragsquote	./.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	34,7	0,0	27,7	32,9	38,5	51,3	56
Abschreibungsintensität	8,1	0,4	5,9	7,5	8,4	12,8	55
Drittfinanzierungsquote	56,3	12,3	47,8	55,1	67,8	97,2	54
Investitionsquote	190,0	29,4	76,4	113,3	148,8	326,7	55
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	102,3	51,3	81,5	89,5	98,1	131,9	55
Liquidität 2. Grades	665,6	8,6	29,1	79,1	190,8	1.227,6	55
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	3,1	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,8	1,6	3,2	6,7	11,2	32,0	55
Zinslastquote	0,1	0,0	0,5	1,1	1,8	7,3	57
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	49,4	32,4	46,6	53,8	58,8	72,9	55
Zuwendungsquote	19,6	7,8	15,7	22,3	25,7	37,4	57
Personalintensität	20,9	13,1	17,5	20,9	23,5	31,2	57
Sach- und Dienstleistungsintensität	19,4	9,0	12,9	16,7	19,4	31,6	57

Kennzahlen	Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	43,3	37,1	41,4	44,8	48,8	59,5	57

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

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

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

Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Stadt Borken in Tausend Euro 2015 bis 2019

Ergebnisse der Vorjahre	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	724	4.803	2.938	4.991	2.977	
Gewerbesteuern (4013)	23.530	25.600	25.996	29.619	28.103	26.570
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	16.090	16.426	17.323	19.063	19.916	17.763
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	2.300	2.346	2.967	3.882	4.284	3.156
Ausgleichsleistungen (405)	1.595	1.624	1.706	1.812	1.878	1.723
Schlüsselzuweisungen (4111)	5.989	2.835	5.597	5.225	4.887	4.906
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag (4181)	362	333	1.017	1.174	1.368	851
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz (4131)	0	0	0	0	0	
Summe der Erträge	49.866	49.164	54.605	60.775	60.437	54.969
Steuerbeteiligungen (534)	4.182	4.140	4.815	4.331	4.416	4.377
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	13.875	13.555	14.057	14.764	14.805	14.211
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz (5351)	0	0	0	0	0	

Ergebnisse der Vorjahre	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnitts- werte
Summe der Aufwendungen	18.057	17.695	18.873	19.095	19.221	18.588
Saldo	31.809	31.469	35.733	41.681	41.216	36.381

Tabelle 4: Eigenkapital Stadt Borken in Tausend Euro 2013 bis 2019

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital	239.395	239.866	240.729	247.930	250.762	256.501	259.471
Nicht durch Eigenkapital gedeck- ter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	239.395	239.866	240.729	247.930	250.762	256.501	259.471
Sonderposten für Zuwendungen	73.244	77.302	78.160	81.067	80.969	77.823	75.665
Sonderposten für Beiträge	61.176	60.592	59.663	58.872	57.705	56.413	55.973
Eigenkapital 2	373.815	377.760	378.552	387.869	389.436	390.737	391.109
Bilanzsumme	452.667	451.507	459.642	468.559	474.504	491.113	504.960

Tabelle 5: Schulden Stadt Borken in Tausend Euro 2013 bis 2019

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	0	0	2.000	3.104	2.847	3.984	3.699
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	13	5	1	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	4.523	3.321	4.009	2.691	3.191	3.476	5.265
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	479	279	466	1.370	411	463	497

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Sonstige Verbindlichkeiten	2.066	790	604	702	301	174	678
Erhaltene Anzahlungen	13.884	10.709	11.948	12.067	14.134	23.114	29.161
Verbindlichkeiten	20.965	15.103	19.028	19.935	20.884	31.212	39.300
Rückstellungen	44.394	45.366	46.772	45.438	47.671	50.823	53.145
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	688	390	882	799	1.866	2.591	2.301
Schulden	66.047	60.859	66.681	66.173	70.421	84.625	94.746

Tabelle 6: Gesamtschulden Stadt Borken in Tausend Euro 2010 bis 2019

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten	46.269	61.663	65.230	80.510	79.866	78.705	70.172	73.791	80.717	83.137
Rückstellungen	49.870	45.506	46.088	48.458	49.642	48.843	47.479	49.697	53.888	56.568
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	1.626	2.411	1.675	688	390	882	799	1.866	2.591	2.301
Gesamtschulden	97.765	109.580	112.993	129.656	129.898	128.430	118.450	125.354	137.196	142.006

Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Stadt Borken in Tausend Euro 2010 bis 2019

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	22.437	32.640	40.028	48.804	50.468	52.118	43.415	44.857	39.758	36.197
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	40	28	21	13	5	1	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	7.308	7.781	9.351	9.602	9.000	9.207	7.391	8.201	11.708	11.905
Sonstige Verbindlichkeiten	16.485	21.213	15.830	7.895	9.363	5.102	6.915	6.229	5.757	5.470
Erhaltene Anzahlungen	0	0	0	14.197	11.031	12.277	12.451	14.504	23.494	29.565
Gesamtverbindlichkeiten	46.269	61.663	65.230	80.510	79.866	78.705	70.172	73.791	80.717	83.137

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Borken in Tausend Euro 2013 bis 2019

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis	1.834	230	724	4.803	2.938	4.991	2.977
Gewerbesteuer	21.188	19.765	23.530	25.600	25.996	29.619	28.103
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	13.950	14.417	16.090	16.426	17.323	19.063	19.916
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.799	1.848	2.300	2.346	2.967	3.882	4.284
Ausgleichsleistungen	1.513	1.497	1.595	1.624	1.706	1.812	1.878
Schlüsselzuweisungen vom Land	4.555	5.727	5.989	2.835	5.597	5.225	4.887
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Umlagen vom Land	851	462	362	333	1.017	1.174	1.368
Summe der Erträge	43.856	43.715	49.866	49.164	54.605	60.775	60.437
Steuerbeteiligungen	3.248	2.954	4.182	4.140	4.815	4.331	4.416
Allgemeine Kreisumlage	12.245	12.836	13.875	13.555	14.057	14.764	14.805

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	0	0	0
Summe der Aufwendungen	15.494	15.790	18.057	17.695	18.873	19.095	19.221
Saldo der Bereinigungen	28.362	27.925	31.809	31.469	35.733	41.681	41.216
Saldo der Sondereffekte	0	0	0	0	0	0	-476
Bereinigtes Jahresergebnis	-26.528	-27.695	-31.085	-26.666	-32.794	-36.689	-37.763
Abweichung vom Basisjahr	0	-1.167	-4.557	-138	-6.266	-10.161	-11.235

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Borken in Tausend Euro 2020 bis 2024

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis	3	-2.370	-3.897	-3.063	-2.994
Gewerbesteuer	26.320	24.010	27.010	28.010	30.010
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	20.500	19.500	20.200	21.400	22.800
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	4.300	4.650	4.140	4.230	4.330
Ausgleichsleistungen	1.920	1.700	2.000	2.080	2.140
Schlüsselzuweisungen vom Land	4.603	6.150	5.750	6.050	6.400
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	0	0	0	0
Allgemeine Umlagen vom Land	1.073	1.254	0	0	0
Summe der Erträge	58.716	57.264	59.100	61.770	65.680
Steuerbeteiligungen	2.205	2.010	2.180	2.345	2.515
Allgemeine Kreisumlage	16.100	15.500	16.000	16.500	17.000

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	0
Summe der Aufwendungen	18.305	17.510	18.180	18.845	19.515
Saldo der Bereinigungen	40.411	39.754	40.920	42.925	46.165
Saldo der Sondereffekte	0	4.806	2.360	1.870	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-40.408	-46.930	-47.177	-47.858	-49.159
Abweichung vom Basisjahr	-13.880	-20.402	-20.649	-21.329	-22.631

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Borken in Tausend Euro 2013 bis 2019

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Bereinigtes Jahresergebnis	-26.528	-27.695	-31.085	-26.666	-32.794	-36.689	-37.763
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-2.903	-3.169	-3.011	-2.369	-2.261	-2.622	-1.159
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-11.190	-11.719	-11.855	-14.108	-14.492	-14.581	-16.657
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-12.436	-12.808	-16.219	-10.189	-16.042	-19.487	-19.947
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-372	-3.783	2.246	-3.606	-7.051	-7.512

Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Borken in Tausend Euro 2020 bis 2024

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Bereinigtes Jahresergebnis	-40.408	-46.930	-47.177	-47.858	-49.159

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-2.935	-2.894	-3.000	-3.038	-3.079
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-16.550	-20.340	-20.689	-21.037	-21.720
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-20.923	-23.696	-23.488	-23.783	-24.361
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	-8.487	-11.260	-11.053	-11.347	-11.925

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

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

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

Beteiligungen

Die Stadt Borken verfügt über eine übersichtliche Beteiligungsstruktur. Zwar ist die Stadt an 24 Unternehmen beteiligt, sie übt aber lediglich auf vier Beteiligungen einen maßgeblichen Einfluss und nur auf eine einzige Beteiligung einen beherrschenden Einfluss aus.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt befindet sich insbesondere aufgrund hoher Verbindlichkeiten in den Beteiligungen auf einem hohen Niveau. Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt befinden sich auf einem mittleren Niveau.

Hieraus ergeben sich aus Sicht der gpaNRW mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Stadt Borken überwiegend. Im Berichtswesen und bei der Unterstützung der Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter bestehen Optimierungsmöglichkeiten.

Der Rat der Stadt Borken wird über die Beteiligungsberichte und Gesamtabschlüsse erst nach Ablauf des Haushaltsjahres über die Entwicklung der Beteiligungen informiert. Das Beteiligungsmanagement sollte den Rat auch unterjährig über den wirtschaftlichen Verlauf der Beteiligungen unterrichten. Mit Berichten zu Prognosen, Abweichungen vom Wirtschaftsplan und Sachverhalten von besonderer Bedeutung kann der Informationsfluss zum Rat sichergestellt werden.

Die Stadt Borken stellt durch Besprechungen mit dem Geschäftsführer der Stadtwerke Borken/Westf. GmbH ihren Einfluss auf die Tagesordnung sicher.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

2.3 Beteiligungsportfolio

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

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

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

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

2.3.1 Beteiligungsstruktur

- Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt 24 Beteiligungen, welche auf drei Ebenen gehalten werden. Auf vier Beteiligungen übt die Stadt einen maßgeblichen Einfluss aus, lediglich eine Beteiligung steht unter beherrschendem Einfluss der Stadt. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist auf einem mittleren Niveau.

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

Die **Stadt Borken** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 an insgesamt 24 Unternehmungen beteiligt. Diese verteilen sich auf drei Beteiligungsebenen, wobei die meisten Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Ebene gehalten werden. Bei der Kontrolle und Steuerung der Beteiligungen sind die Entwicklungen der mittelbaren Beteiligungen somit bis in die dritte Beteiligungsebene zu berücksichtigen, auch wenn keine direkte Einflussnahme auf diese Beteiligungen möglich ist. Die Beteiligungen werden in sechs verschiedenen Rechtsformen gehalten. Dabei ist die GmbH mit zwölf Beteiligungen die am häufigsten vorkommende Rechtsform.

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

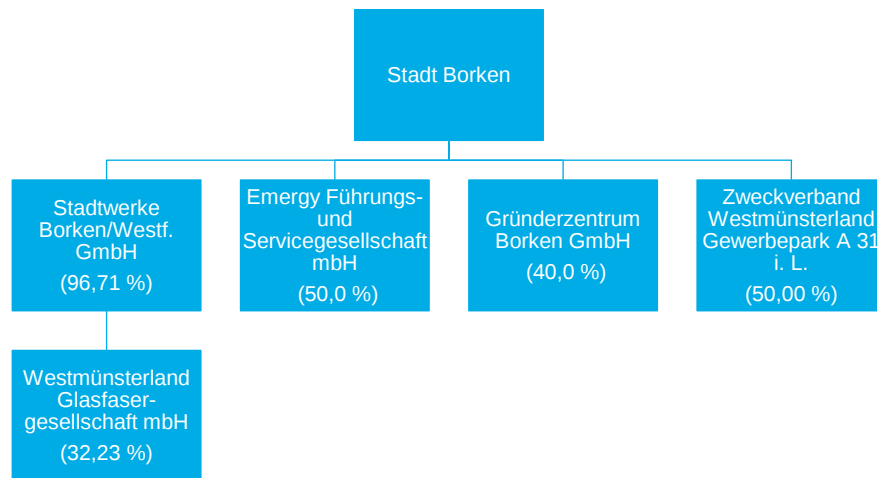
Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018



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

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

Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote⁶ von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2018



Der Zweckverband Westmünsterland Gewerbepark A 31 wird gemäß Beschluss vom 22. Februar 2018 aufgelöst.

2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

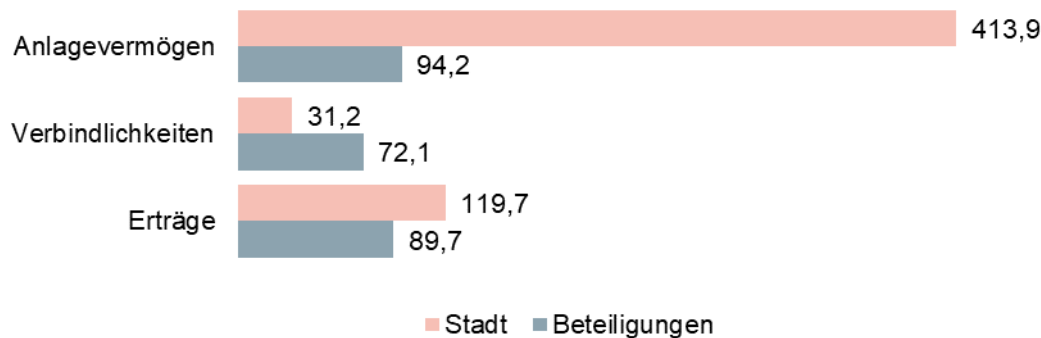
- Die Erträge und Verbindlichkeiten der Beteiligungen befinden sich im Vergleich zur Stadt auf einem hohen Niveau. Hieraus ergibt sich eine hohe wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt. Von besonderer Bedeutung ist die Stadtwerke Borken/Westf. GmbH.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen beurteilt die gpaNRW durch eine Gegenüberstellung wesentlicher Daten der Beteiligungen und des Kernhaushalts. Im Einzelnen handelt es sich bei den Daten um das Anlagevermögen, die Verbindlichkeiten und die Erträge. Dabei ist davon auszugehen, dass mit einer steigenden wirtschaftlichen Bedeutung tendenziell auch das Steuererfordernis der Beteiligungen zunimmt. Je höher beispielsweise das Anlagevermögen der Beteiligungen ist, desto höhere Vermögenswerte sind in die Beteiligungen ausgelagert. Dadurch steigen üblicherweise die Chancen und Risiken für die Stadt.

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

⁶ Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend von der Stadt, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2018 in Mio. Euro



Das Anlagevermögen der Beteiligungen beträgt in 2018 weniger als ein Viertel des Anlagevermögens im Kernhaushalt der Stadt Borken. Bei den Beteiligungen entfällt mit 87,9 Mio. Euro ein wesentlicher Teil auf Verteilungsanlagen der Stadtwerke Borken/Westf. GmbH.

Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen betragen in 2018 mehr als das Doppelte der Verbindlichkeiten der Stadt. Davon entfallen 62,7 Mio. Euro auf die Verbindlichkeiten der Stadtwerke Borken/Westf. GmbH. Seit 2016 steigen die Verbindlichkeiten der Beteiligungen leicht an.

Die Beteiligungen haben ein hohes Ertragsvolumen. Die meisten Erträge werden mit 87,7 Mio. Euro durch die Stadtwerke Borken/Westf. GmbH erwirtschaftet. Diese werden im Wesentlichen durch den Strom-, Gas- und Wasserverkauf realisiert.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Der Haushalt der Stadt Borken wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 um 2,7 Mio. Euro entlastet. In den Jahren 2016 und 2017 war die Entlastung mit 3,6 bzw. 3,5 Mio. Euro noch höher. Die Stadt vergibt hohe Gesellschafterdarlehen und übernimmt hohe Bürgschaften. Die Beteiligungen der Stadt Borken haben jährlich Auswirkungen auf einem mittleren Niveau auf den kommunalen Haushalt.

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

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

Hierbei ist zu beachten, dass nicht nur Beteiligungen, bei denen die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss hat, Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben können. Vielmehr können auch Beteiligungen unmittelbare Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben, an denen die Stadt nur einen geringfügigen Einfluss hat. Daher werden nachfolgend auch die Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter 20,0 Prozent berücksichtigt.

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

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	367	411	356
Steuererträge	2.832	2.426	1.965
Konzessionsabgaben	2.052	2.023	1.859
Gewinnausschüttungen und Dividenden	150	371	298
Sonstige Erträge	1.177	1.079	1.207
Gesamtsumme	6.578	6.310	5.685

Insgesamt generiert die Stadt in 2018 4,7 Prozent ihrer ordentlichen Erträge⁷ aus Finanz und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen relevanten Anteil an den Erträgen der Stadt.

Der überwiegende Anteil entfällt auf Steuererträge sowie Konzessionsabgaben. Die Steuererträge verteilen sich im Wesentlichen auf die Stadtwerke Borken/Westf. GmbH sowie die VR Bank Westmünsterland eG. Die Konzessionsabgaben werden ausschließlich von der Stadtwerke Borken/Westf. GmbH geleistet. Bei den sonstigen Erträgen handelt es sich um Zinsen für Gesellschafterdarlehen sowie Avalprovisionen. Die Gewinnausschüttungen erfolgen in den drei Berichtsjahren größtenteils durch die Stadtwerke Borken/Westf. GmbH sowie zu geringen Anteilen durch die WohnBau Westmünsterland eG.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	2.828	2.659	2.798
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	67	44	43
Verlustübernahmen und -abdeckungen	55	52	62
Sonstige Aufwendungen	29	60	60
Gesamtsumme	2.979	2.815	2.963

Insgesamt generiert die Stadt 2,6 Prozent ihrer ordentlichen Aufwendungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen geringen Anteil an den Aufwendungen der Stadt.

Die Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen entstehen im Wesentlichen gegenüber der Stadtwerke Borken/Westf. GmbH für den Bezug von Strom, Gas und Wasser. Die Verlustübernahmen entstehen ausschließlich durch die Wirtschaftsförderungsgesellschaft für den Kreis Borken mbH.

⁷ Betrachtet wurden hier neben den ordentlichen Erträgen auch die Beteiligungserträge.

Im Durchschnitt entlasten die Beteiligungen den städtischen Haushalt in den drei Betrachtungsjahren um 3,3 Mio. Euro pro Jahr.

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2016	2017	2018
Geleistete Kapitaleinlagen	0	1	25
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	12.544	12.118	12.595
Bürgschaften (Stand 31.12.)	36.601	35.544	29.794
Gesamtsumme	49.145	47.663	42.414

In Form von Kapitaleinlagen stellt die Kommune ihren Beteiligungen dauerhaft Eigenkapital zur Verfügung. In der Regel handelt es sich um Haftungskapital, das nicht nur zur Teilhabe an Gewinnen, sondern auch an Verlusten des Unternehmens führt. Mit der Übernahme von Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften übernimmt die Kommune Risiken Dritter bzw. tritt für diese ein. Hieraus können sich finanzielle Verpflichtungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben.

Die Stadt Borken hat im Jahr 2018 zur Gründung der Emergy Führungs- und Servicegesellschaft mbH eine Kapitaleinlage von 25 Tausend Euro eingebracht. Die Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften sind in 2018 ausschließlich an die Stadtwerke Borken/Westf. GmbH ausgegeben. Bis 2017 bestand noch ein Gesellschafterdarlehen von 3,5 Mio. Euro beim Zweckverband Westmünsterland Gewerbepark A 31.

2.4 Beteiligungsmanagement

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

2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

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

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

- Grundlegende Unternehmensdaten der Beteiligungen,

- *persönliche Daten der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien und*
- *Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse.*

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Borken** ist der Fachbereichsleiterin Finanzen und Controlling zugeordnet und wird durch sie wahrgenommen. Lediglich die Gründerzentrum Borken GmbH als Beteiligung über 20,0 Prozent wird fachlich durch die Stabsstelle 04 Wirtschaftsförderung, Klimaschutz und Liegenschaften betreut.

Die Stadt Borken hält die Grunddaten, wie Satzungen und Gesellschaftsverträge, für alle Beteiligungen vor. Hierbei handelt es sich auch um die mittelbaren Beteiligungen wie die Westmünsterland Glasfasergesellschaft mbH sowie Kleinstbeteiligungen wie der Zweckverband Euregio.

Das Beteiligungsmanagement nimmt als Gast an den Sitzungen der Stadtwerke Borken/Westf. GmbH teil. Die Einladungen und Niederschriften der Stadtwerke Borken/Westf. GmbH liegen somit dem Beteiligungsmanagement vor. Das Beteiligungsmanagement erhält nur Mitteilung über die mittelbaren Beteiligungen, wenn diese im Aufsichtsrat der Stadtwerke Borken/Westf. GmbH thematisiert werden. Die Einladungen und Niederschriften der weiteren Beteiligungen gehen dem Beteiligungsmanagement nicht zu. Sie können bei Bedarf über die Stadtwerke Borken/Westf. GmbH abgefragt werden. Im Falle der bedeutenden Beteiligungen Gründerzentrum Borken GmbH liegen die Unterlagen in der Stabsstelle 04 vor. Die weiteren Einladungen und Niederschriften liegen dem Verwaltungsvorstand vor und können hier angefordert werden.

Die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne gehen dem Beteiligungsmanagement nur für die Stadtwerke Borken/Westf. GmbH automatisiert zu. Die weiteren Jahresabschlüsse der bedeutenden Beteiligungen werden im Rahmen der Erstellung des Beteiligungsberichtes bzw. des Gesamtabschlusses jährlich angefordert bzw. über die Homepages der Beteiligungen heruntergeladen. Von den Beteiligungen unter 20,0 Prozent werden die Jahresabschlüsse nicht vorgehalten. Wirtschaftspläne erhält das Beteiligungsmanagement für die Stadtwerke Borken/Westf. GmbH, die Energy Führungs- und Servicegesellschaft mbH, die Gründerzentrum Borken GmbH sowie die Westmünsterland Glasfasergesellschaft mbH. Aufgrund des Gastrechtes des Beteiligungsmanagements im Aufsichtsrat der Stadtwerke Borken/Westf. GmbH ist sichergestellt, dass alle wichtigen Informationen unverzüglich übermittelt werden.

Die Grunddaten der Beteiligungen sowie die oben beschriebenen Unterlagen werden zentral im Beteiligungsmanagement verwaltet. Diese werden größtenteils digital übersandt und gesichert. Bei den Beteiligungen Gründerzentrum Borken GmbH, Wohnbau Westmünsterland eG sowie Wirtschaftsförderungsgesellschaft für den Kreis Borken mbH werden inhaltliche Unterlagen im jeweiligen Fachbereich bzw. beim Verwaltungsvorstand aufbewahrt. Die Stadt Borken führt aktuell ein Dokumentenmanagementsystem ein, in welches auch das Beteiligungsmanagement einfließen soll.

Die Gremienbesetzungen sowie die Daten der Gremienvertreter werden zentral in der Stabsstelle 01 Politik und Recht vorgehalten und aktualisiert. Ein Zugriff auf diese Daten durch das Beteiligungsmanagement ist gewährleistet.

2.4.2 Berichtswesen

→ Feststellung

Das Berichtswesen entspricht weitgehend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Borken ergeben.

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

Die **Stadt Borken** hat zum Prüfungszeitpunkt die Beteiligungsberichte bis 2018 in den Rat eingebracht. Die Einbringung erfolgte jeweils im letzten Quartal des Folgejahres mit der Einbringung des Haushaltes und des Gesamtabchlusses. In die Beteiligungsberichte werden lediglich die Beteiligungen mit einer Quote von über 20,0 Prozent sowie die Wirtschaftsförderungsgesellschaft für den Kreis Borken mbH und die WohnBau Westmünsterland eG aufgenommen. Es fehlen Informationen zu den weiteren mittelbaren Beteiligungen der Stadtwerke Borken/Westf. GmbH sowie der unmittelbaren Kleinstbeteiligungen.

Die Stadt Borken stellt nach 2018 weiterhin Gesamtabchlüsse auf. Diese sind gemäß § 116 Abs. 8 GO NRW binnen neun Monaten nach dem Abschlussstichtag zu erstellen. Die Stadt ist gehalten, zukünftig diese Frist einzuhalten, um den Ratsmitgliedern zeitnah einen Überblick über den Konzern Stadt Borken zu verschaffen.

Bei Erstellung eines Gesamtabchlusses ist es ab 2019 nicht mehr gesetzlich gefordert, einen Beteiligungsbericht anzuhängen. Stattdessen ist nach § 52 Absatz 1 Satz 6 KomHVO NRW im Gesamtlagebericht über alle unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen zu berichten. Die verpflichtenden Angaben umfassen gemäß § 53 KomHVO NRW die Beteiligungsverhältnisse, die Ziele der Beteiligungen und die Erfüllung des öffentlichen Zwecks. Die dort anzugebenden Informationen sind somit deutlich weniger umfangreich als im Beteiligungsbericht. Deshalb sollte die Stadt aus Sicht der gpaNRW darüber hinaus den Ratsmitgliedern mindestens einmal jährlich umfassende Informationen zu den Beteiligungen der Stadt bereitstellen. Nur so ist sichergestellt, dass die kommunalen Entscheidungsträger vollständig über den Geschäftsverlauf aller Beteiligungen informiert werden. Dafür bietet es sich an, den Gesamtlagebericht um weiterführende Angaben zu ergänzen. Inhaltlich könnte die Stadt sich am bisherigen Beteiligungsbericht orientieren und zusätzlich Informationen zu den Beteiligungen unter 20,0 Prozent ergänzen.

Der Geschäftsführer der Stadtwerke Borken/Westf. GmbH erläutert in jeder quartalsmäßigen Sitzung die aktuelle Lage sowie den Verlauf des Jahres. Dies erfolgt anhand einer Präsentation, die im Nachhinein den Gremienvertretern sowie dem Beteiligungsmanagement zugeht. In dieser Präsentation geht er auf die wirtschaftliche Lage, die Entwicklung der Beteiligungen sowie laufende unternehmerische Aktivitäten ein. Somit ist den Gremienmitgliedern sowie dem als Gast teilnehmenden Beteiligungsmanagement ein guter Überblick über die Lage der Stadtwerke Borken/Westf. GmbH gegeben.

Die Stadt Borken erstellt keine unterjährigen Berichte auf freiwilliger Basis. Im Rahmen des Haushaltscontrollings zum 30. Juni sowie 30. September jeden Jahres werden Prognosen zu der Gewinnausschüttung der Stadtwerke Borken/Westf. GmbH erstellt. Der Rat wird somit über die unmittelbaren Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt dieser bedeutenden Beteiligung

informiert. Es handelt sich hierbei jedoch nur um die direkten Auswirkungen. Veränderungen zum Planverlauf der Beteiligungen ohne direkte Auswirkungen auf den Haushalt werden nicht erläutert. Aufgrund der hohen Bedeutung des Konzerns Stadtwerke Borken/Westf. GmbH sollte der Rat regelmäßig Informationen zum Geschäftsverlauf erhalten. Dies kann zum Beispiel im Rahmen des Haushaltscontrollings erfolgen. Es sollte dann nicht nur auf die Auswirkungen auf den Haushalt, sondern bei Abweichungen zum Wirtschaftsplan auch auf diese eingegangen werden. Bei bedeutenden Veränderungen des Geschäftsjahres der weiteren Beteiligungen sollten auch diese in derselben Form dem Rat erläutert werden.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Borken sollte dem Rat standardisierte, unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf der bedeutenden Beteiligungen zukommen lassen. Dies kann im Rahmen des Haushaltscontrollings erfolgen.

Kurzfristig notwendige Informationen (Ad-hoc Mitteilung) erfolgen nach Auskunft der Stadt telefonisch vom Geschäftsführer an den jeweiligen zuständigen Dezernenten.

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

- Die Unterstützung der Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Borken ergeben.

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

Die **Stadt Borken** hat Ratsmitglieder in verschiedene Gesellschafterversammlungen, Aufsichtsräte, Beiräte sowie Versammlungen entsandt. Für die Gremienvertreter werden von der Stadt Borken keine internen Schulungen angeboten. Die Stadtwerke Borken/Westf. GmbH bietet ihrerseits Schulungen für die Aufsichtsratsmitglieder an. Die Vertreter in der Gesellschafterversammlung der Emery Führungs- und Servicegesellschaft mbH sind personengleich. Einige Vertreter in den weiteren Beteiligungen sind ebenfalls im Aufsichtsrat der Stadtwerke Borken/Westf. GmbH und somit geschult. Die Stadt sollte regelmäßig den Schulungsbedarf der Gremienvertreter abfragen und bei Bedarf entsprechende Schulungen anbieten. Aufsichtsratsvorsitzende der Stadtwerke Borken/Westf. GmbH ist die Bürgermeisterin. Somit ist sichergestellt, dass die Schulung nicht nur gesellschaftsorientiert stattfindet.

Die Stadt Borken ist in den unmittelbaren und bedeutenden Beteiligungen durch einen Vertreter des Verwaltungsvorstandes im Aufsichtsrat und den Gesellschafterversammlungen vertreten. Zusätzlich gibt es mit dem Geschäftsführer der Stadtwerke Borken/Westf. GmbH regelmäßige

Besprechungen und im Vorhinein werden die Tagesordnungspunkte mit dem Verwaltungsvorstand abgestimmt.

Die Stadt Borken entsendet in diverse Aufsichtsräte, Gesellschafterversammlungen und Beiräte zusätzlich Ratsmitglieder. Damit diese ihr Mandat entsprechend ihren Verpflichtungen erfüllen können, ist es notwendig, dass sie auch die Interessen der Stadt kennen. Bei der Stadtwerke Borken/Westf. GmbH ist dies dadurch sichergestellt, dass die Themen der Tagesordnungen im Vorhinein durch den Verwaltungsvorstand abgestimmt werden. Durch dieses Vorgehen finden die städtischen Interessen bereits bei der Erstellung der Beschlussvorlagen Berücksichtigung. Bei Fragen zur städtischen Sicht, die im Laufe einer Sitzung aufkommen, werden diese von der Bürgermeisterin oder dem Kämmerer, beantwortet beziehungsweise im Nachgang erörtert. Die Stadt sollte sicherstellen, dass bei zusätzlichem Informationsbedarf zu kommunal bedeutenden Themen in den weiteren Beteiligungen die Gremienvertreter weitere Informationen erhalten. Über ergänzende Stellungnahmen kann sichergestellt werden, dass die Gremienmitglieder die Sicht der Verwaltung kennen und es kann auf Ratsbeschlüsse sowie finanzielle Auswirkungen Bezug genommen werden.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Beteiligungen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsmanagement					
F1	Das Berichtswesen entspricht weitgehend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Borken ergeben.	89	E1	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Borken sollte dem Rat standardisierte, unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf der bedeutenden Beteiligungen zukommen lassen. Dies kann im Rahmen des Haushaltscontrollings erfolgen.	90

3. Hilfe zur Erziehung

3.1 Managementübersicht

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

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

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

Es ist derzeit nicht abzuschätzen und zu beurteilen, wie sich die Auswirkungen der Pandemie künftig auf die Fallzahlen und Aufwendungen in der Hilfe zur Erziehung auswirken werden. Sie können daher nicht in die Analyse der Kennzahlen der geprüften Jahre 2016 bis 2019 und die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung in der Hilfe zur Erziehung einfließen.

Die Stadt Borken ist durch die betrachteten soziostrukturellen Rahmenbedingungen im Vergleich zu vielen anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen begünstigt. Dennoch hat sie im Jahr 2019 einen **erhöhten Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung (HzE) je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren**.

Die Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung, die vor allem aus Leistungen an freie Träger für die Erbringung der Hilfen bestehen, wirken sich erheblich auf den Fehlbetrag aus. Einfluss auf die Aufwendungen haben wiederum die Anzahl der Hilfefälle und die Kosten je Fall. Die **Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren** fallen in der Stadt Borken **höher** aus als in den meisten Vergleichskommunen. Zusammen mit der **hohen Falldichte** beeinflussen die erhöhten Aufwendungen den Fehlbetrag HzE negativ. Der **vergleichsweise hohe Anteil der Hilfefälle in Vollzeitpflege** entlastet die Aufwendungen.

Einzelne Elemente einer Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich HzE, wie z.B. ein gleichmaßen von der Politik und der Verwaltung getragenes breites Angebot an Präventionsmaßnahmen, sind in der Stadt Borken bereits vorhanden. Das Jugendamt der Stadt Borken verfügt jedoch bisher über **keine Gesamtstrategie** in diesem Handlungsfeld mit hinterlegten Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen. Dennoch betrachtet die Verwaltungsleitung die Hilfen zur

Erziehung als ein sehr wichtiges strategisches Handlungsfeld. Anfang 2019 hat sie einen Nachsteuerungsbedarf im Fachbereich Jugend, Familie, Schule und Sport festgestellt und daraufhin ein externes Beratungsunternehmen mit einer umfangreichen Organisationsuntersuchung beauftragt. Die ersten Ergebnisse konnten 2020 präsentiert werden. In Zusammenarbeit mit dem Beratungsunternehmen hat der Fachbereich 51 die Schwerpunkte seiner zukünftigen strategischen Ausrichtung und die dazu gehörende Personalausstattung definiert. Aktuell erarbeitet der Fachbereich 51 mit Unterstützung des Beratungsunternehmens steuerungsrelevante Kennzahlen für das Handlungsfeld Hilfe zur Erziehung.

Die Stadt Borken hat für die Hilfe zur Erziehung noch kein umfassendes **Finanzcontrolling**. Ziele und Kennzahlen wurden im geprüften Zeitraum nicht formuliert und festgelegt. Es erfolgte nur eine anlassbezogene Budgetkontrolle mit Hinblick auf die Haushaltsansätze. Die Definition steuerungsrelevanter Kennzahlen mit entsprechenden Zielwerten und ihre regelmäßige Auswertung würden den Aufgabenbereich HzE dabei unterstützen, Ursachen für gestiegene Aufwendungen aufzuzeigen und rechtzeitig gegenzusteuern sowie die Wirksamkeit von Maßnahmen transparenter zu machen.

Das **Fachcontrolling** fand in der Stadt Borken im geprüften Zeitraum auf der Einzelfallebene statt. Fallübergreifende Auswertungen, wie zum Beispiel zur Zielerreichung, zu Laufzeiten, zu Abbrüchen oder trägerübergreifende Auswertungen erfolgten noch nicht.

Nach der im Jahr 2020 durchgeführten Untersuchung hat die Stadt Borken ein Beratungsunternehmen beauftragt, das Finanz- und Fachcontrolling im Handlungsfeld Hilfe zur Erziehung zu professionalisieren. Die ersten Workshops haben bereits stattgefunden.

Das Jugendamt der Stadt Borken setzt eine **Jugendamtssoftware** in unterschiedlichen Aufgabenbereichen ein. Die Möglichkeiten der Software werden jedoch nicht optimal genutzt. Damit der HzE-Aufgabenbereich durch die EDV optimal unterstützt wird, sollte Borken die vorhandene Software auf die Erweiterung ihrer Einsatzmöglichkeiten überprüfen.

Die Stadt Borken hat ihre Verfahrensstandards und Prozessabläufe für das Handlungsfeld Hilfen zur Erziehung in ihrem **Handbuch „Qualitätshandbuch des ASD“** schriftlich geregelt. Die gpaNRW bewertet es positiv. Als Ergebnis der Organisationsuntersuchung hat der Fachbereich 51 im Juni 2021 eine zusätzliche Dienstanweisung für die ASD-Fachkräfte erstellt, die auch Wirtschaftlichkeitsaspekte berücksichtigt. Gerade vor dem Hintergrund der höheren Aufwendungen sollten Wirtschaftlichkeitsaspekte konsequent angewendet werden, um den steigenden Aufwendungen möglichst entgegenzuwirken. Mittlerweile zeigt sich, dass das Qualitätshandbuch an einigen Stellen aktualisiert werden muss. Aus diesem Grund plant der ASD, das Qualitätshandbuch in der nahen Zukunft zu überarbeiten. Die Tätigkeiten der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WJ) sind derzeit nicht in detaillierten, verbindlichen, schriftlich festgelegten Verfahrensstandards geregelt. Die Stadt Borken sollte ihre Arbeit an einheitlichen Verfahrensstandards für die WJ intensivieren.

In der detaillierten Hilfeartenprüfung stellt sich heraus, dass die Stadt Borken in einigen Hilfearten gute bis sehr gute Kennzahlenergebnisse erzielt. Auffällig ist jedoch, dass Borken häufig eine hohe Falldichte aufweist. Zum Teil sind die hohen Falldichten auf eine Vorgehensweise bei Hilfeplänen für begleitende Leistungen in Borken zurückzuführen, die von den anderen geprüften Kommunen abweicht. Angesichts der hohen Falldichten sollte die Stadt Borken ihre Hilfeplanung evaluieren, die Zugangssteuerung analysieren und ggf. intensivieren.

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 Finanzstatistik⁸ der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

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

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

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

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

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

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

⁸ nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVP)

3.3 Strukturen

- Die Stadt Borken ist im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Städten soziostrukturell begünstigt. Der vergleichsweise hohe Anteil von Bedarfsgemeinschaften von Alleinerziehenden kann sich jedoch belastend auf den Umfang der erzieherischen Hilfen auswirken.

Die gpaNRW konnte in ihren Prüfungen keine direkte Korrelation zwischen den Strukturen der Kommunen und dem Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis 21 Jahren feststellen. Vielmehr wirken sich im großen Umfang Steuerungsleistungen des Jugendamtes auf die Aufwendungen und Fallzahlen aus.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können aber dennoch die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Die **Stadt Borken** ist dem Jugendamtstyp 6 und der Belastungsklasse 4 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund⁹ zugeordnet. Diese Einstufung bedeutet eine sehr geringe Kinderarmut und kann strukturell begünstigend auf den Umfang der HzE wirken. Die Stadt Borken gehört nach der AKJ-Statistik zu 36 Kommunen, die eine sehr geringe Kinderarmut verzeichnen. Damit befindet sich die Stadt Borken strukturell gesehen in einer besseren Situation als die meisten mittleren kreisangehörigen Kommunen.

3.3.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen 2019

Kennzahlen	Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	21,39	17,39	19,17	20,00	20,81	24,63	129
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent	2,3	1,7	3,1	3,8	5,0	7,8	92
Anteil Alleinerziehenden-Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	22,2	12,1	17,4	18,8	20,1	25,3	129

Die gpaNRW bildet für die Analysen im Rahmen dieser Prüfung unterschiedliche Kennzahlen mit Bezug auf die Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren (sog. Jugendeinwohner) ab. Daher wird zunächst der Anteil dieser Altersgruppe an der Gesamtbevölkerung skizziert. Wie für viele andere mittlere kreisangehörige Kommunen prognostiziert IT.NRW für die **Stadt Borken** bis zum Jahr 2040 einen Bevölkerungsrückgang. Auch die Einwohnerzahl der Altersgruppe von 0 bis unter 21 Jahren wird im gleichen Zeitraum sinken. Die stadtinternen Analysen decken sich mit

⁹ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

den Daten von IT.NRW. Im Vergleichsjahr 2019 reiht sich die Stadt Borken in das Viertel der Vergleichskommunen mit dem höchsten Anteil dieser Altersgruppe an der Gesamtbevölkerung ein. Diese Positionierung kann sich rechnerisch entlastend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen der aktuellen Prüfung auswirken.

Eine hohe Jugendarbeitslosigkeit kann zu mehr Hilfen des Jugendamtes führen, auch wenn sie mit den über 15jährigen Kindern und Jugendlichen nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist, betrifft. Arbeitslosigkeit kann in Verbindung mit Perspektivlosigkeit und Geldmangel zu Defiziten führen, die Hilfen zur Erziehung erforderlich machen. Die Jugendarbeitslosenquote der Stadt Borken liegt im Jahr 2019 unter dem ersten Viertelwert. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen weisen eine höhere Jugendarbeitslosigkeit aus als Borken. Hier kann eine begünstigende Wirkung auf den Bedarf an den städtischen Hilfen zur Erziehung angenommen werden. Nach Angaben der Stadt ist die Jugendarbeitslosigkeit im Jahr 2020 weiter gesunken.

Beim Anteil der Bedarfsgemeinschaften von Alleinerziehenden im SGB II-Bezug reiht sich die Stadt Borken wiederum in das Viertel der Vergleichsstädte mit den höchsten Werten ein. Laut dem Bericht „Monitor Hilfen zur Erziehung 2018“ der AKJ wirkt sich neben dem Transferleistungsbezug auch der Familienstatus auf die Hilfen zur Erziehung aus. Sowohl ambulante als auch stationäre Hilfen werden vermehrt von Alleinerziehenden in Anspruch genommen. Bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen verstärkt sich der Anteil deutlich. Grundsätzlich kann der überdurchschnittliche Anteil von Alleinerziehenden-Bedarfsgemeinschaften in einer Kommune die Höhe der HzE-Aufwendungen im Vergleich zu anderen Vergleichskommunen negativ belasten. In Borken relativiert sich diese Aussage jedoch durch die geringe Anzahl der Bedarfsgemeinschaften. Während die durchschnittliche SGB II – Quote in den mittleren kreisangehörigen Städten im Betrachtungsjahr bei 8,4 Prozent liegt, hat die Stadt Borken eine SGB II-Quote in Höhe von 5,9 Prozent und liegt somit deutlich unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen.

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

- Die Stadt Borken kennt ihre soziostrukturellen Rahmenbedingungen und berücksichtigt sie bei der Planung und Durchführung von Maßnahmen.

Das Jugendamt der **Stadt Borken** kennt die städtischen soziokulturellen Merkmale. Die Stadt verfügt auch über eine gute Datengrundlage für die einzelnen Stadtteile (Sozialraumanalyse). Der Analyse der Fallzahlenentwicklung sowie der Aufwendungen wird in Borken eine große Bedeutung beigemessen. Das Jugendamt der Stadt Borken arbeitet aktiv mit den Auswertungen des Kreises Borken sowie mit den Daten der Sozialraumanalyse. Die Sozialraumanalyse wurde im Zeitraum von 2019 bis 2020 durch das Jugendwerk der Stadt Borken durchgeführt. Nach zweijähriger Laufzeit wurde das Projekt jedoch beendet. Eine Fortsetzung ist zum Zeitpunkt der Prüfung nicht geplant.

Die Sozialraumanalyse zeigt deutlich, dass es einige Gebiete in Borken gibt, die einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Menschen im SGB II-Bezug sowie an Menschen mit Migrationshintergrund aufweisen. In diesen Gebieten ist ein erhöhter Bedarf an HzE-Leistungen erkennbar. So bietet die Mobile Quartierssozialarbeit (MOS) der Stadt Borken niederschwellige Betreuungsformen in zwei marginalen Quartieren an. Die Stadt Borken hat auf Rückmeldungen

und eigene Erfahrungen reagiert und an einem Hauptschulstandort das Projekt „Ausbildungslotse“ installiert. Dieses soll den Übergang von der Schule in den Beruf besonders intensiv begleiten. Jugendliche in Jobs zu bringen, steht im besonderen Fokus der Stadt Borken. Daher hat Borken im Jahr 2018 eine Jugendberufsagentur gegründet, in der spezialisierte Fachkräfte eingesetzt werden. Die Jugendberufsagentur hat sich seit ihrer Gründung als Unterstützungsnetzwerk bewährt.

Nach den Angaben der Stadt Borken sind 30 Prozent der gesamten städtischen Hilfen zur Erziehung auf Menschen mit Migrationshintergrund gerichtet. Darunter fallen sowohl die Hilfen für die in den letzten Jahren zugezogenen Flüchtlingsfamilien als auch die Hilfen für die Einwanderer früherer Generationen. Aktuell beobachtet das Jugendamt zwei gegensätzliche Entwicklungen: Während die Hilfen für die Flüchtlingsfamilien steigen, geht der Hilfeumfang für unbegleitete Minderjährige Ausländer (UMA) zurück.

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

3.3.3 Präventive Angebote

- Die Stadt Borken hat ein schriftliches gesamtstädtisches Präventionskonzept. Sie verfügt über ein breites Spektrum an präventiven Maßnahmen und niederschweligen Beratungsangeboten.

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

Die **Stadt Borken** hat im Rahmen des Kinder- und Jugendförderplanes eine Präventionsmatrix entwickelt. Borken hat umfangreiche Angebote im präventiven Bereich. Neben den Familienzentren und dem Mehrgenerationenhaus gehören unter anderem Angebote der frühen Hilfen sowie der offenen Kinder- und Jugendarbeit zum kommunalen Gesamtsystem der Prävention.

In den Präventionsketten werden alle Altersstufen berücksichtigt, von der Geburt bis zum Übergang in die Selbständigkeit. Bereits nach der Geburt besucht der städtische Begrüßungsdienst junge Familien. Für Babys und ihre Eltern wurde auch das Café Kinderwagen eingerichtet. Kinder im Kindergartenalter werden durch die Vereine und die Familienförderung nach § 16 SGB VIII erreicht. Um Kinder und Jugendliche im Schulalter kümmern sich die Vereine, die OKJA (Offene Kinder- und Jugendarbeit) sowie die Schuljugendarbeit. An allen Schulformen der Stadt Borken wurde die Schulsozialarbeit etabliert. Um den Übergang von Schule zum Beruf zu erleichtern, hat die Stadt Borken das Projekt „Ausbildungslotse“ ins Leben gerufen. Abgerundet wird die Präventionskette durch die Jugendberufsagentur (s. auch Kapitel „3.3.2 Umgang mit den Strukturen“).

Im Rahmen der Kinder- und Jugendarbeit finden diverse Angebote statt, wie z.B. zur Gesundheitsförderung, Sucht- und Gewaltprävention, Medienkompetenz, Prävention sexualisierter Gewalt, Demokratieförderung oder Nachhaltigkeitsprojekte.

Allen ratsuchenden Bürgerinnen und Bürgern der Stadt Borken stehen eine Erziehungsberatungsstelle sowie eine Ehe- und Lebensberatungsstelle zur Seite. Diese werden von freien Trägern organisiert und betrieben.

Eine aktive Netzwerkarbeit hat in der Stadt Borken einen besonderen Stellenwert. Die Stadt engagiert sich in verschiedenen regionalen und überregionalen Netzwerken. Es gibt Netzwerke mit den anderen Jugendämtern in unterschiedlichen Wirkungsbereichen. Das Jugendamt kooperiert eng mit den Schulen, dem Jobcenter, dem Gesundheitsamt, der Polizei, dem Sozialamt und anderen Beteiligten.

Die Stadt Borken arbeitet daran, vorhandene Präventionsangebote zu erweitern und neue Angebote zu installieren. Die meisten Angebote der Kinder- und Jugendarbeit sowie des Kinder- und Jugendschutzes werden in Zusammenarbeit mit dem Jugendwerk Borken geplant. Einige Angebote werden von den vor Ort ansässigen freien Trägern organisiert.

3.4 Organisation und Steuerung

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

3.4.1 Organisation

Die Aufgabe der Jugendhilfe ist in der **Stadt Borken** im Vorstandsbereich B, dem Fachbereich 51 Jugend, Familie, Schule und Sport verortet. Der Fachbereich Arbeit, Soziales und Wohnen ist dem gleichen Vorstandsbereich zugeordnet. Die Arbeit der beiden Fachbereiche ist teilweise auf die identische Zielgruppe gerichtet. Diese organisatorische Struktur bewertet die gpaNRW positiv, denn sie könnte eine vernetzte Arbeit ermöglichen. Dadurch können Synergien gehoben werden.

Der Fachbereich 51 besteht aus sechs Fachabteilungen:

- Familienbüro,
- Jugendförderung und Jugendhilfeplanung,
- Soziale Dienste,
- Schule und Sport,
- UVG und Beistandschaften,
- Wirtschaftliche Jugendhilfe.

Der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) der Stadt Borken bildet eine eigene Abteilung und ist bezirklich organisiert. Die sozialräumliche Orientierung des ASD ist zwar im Organigramm nicht verschriftlicht, wird aber nach Möglichkeit umgesetzt. Zum Zeitpunkt der Prüfung gibt es sieben ASD-Bezirke. Je nach dem aktuellen Fallaufkommen, können die ASD-Bezirke ausgeweitet oder verkleinert werden. Der ASD ist zusammen mit den anderen Aufgabenbereichen des Jugendamtes im Rathaus untergebracht. Es gibt keine Nebenstellen. Die ASD-Leitung hat eine uneingeschränkte Fach- und Dienstaufsicht über alle ASD-Fachkräfte.

Die Stadt Borken hat einige Spezialdienste installiert. So wurden ein Spezialdienst nach § 35a SGB VIII, ein Pflegekinderdienst (PKD), eine Adoptionsvermittlungsstelle und Jugendhilfe im Strafverfahren eingerichtet. Die Spezialisierung in diesen Aufgabenbereichen betrachtet die Stadt Borken als einen großen Vorteil der Spezialdienste. Diese Aufgabenbereiche erfordern ein solides Fachwissen sowie spezielle Netzwerke und Kooperationen.

Die Verwaltungsspitze hat Anfang 2019 einen Nachsteuerungsbedarf im Fachbereich 51 Jugend, Familie, Schule und Sport erkannt. Im August 2019 wurde eine umfangreiche Organisationsuntersuchung für den Fachbereich einschließlich seiner Abteilungen ausgeschrieben. Als Reaktion auf den festgestellten Handlungsbedarf wurden für das Leistungsverzeichnis folgende Ziele formuliert:

- wirtschaftliche, bedarfsgerechte und bürgernahe Aufgabenerfüllung sicherstellen,
- organisatorische Strukturen und Arbeitsabläufe optimieren,
- eine ausreichende Personalausstattung für alle Fachabteilungen ermitteln,
- Voraussetzungen für ein integriertes Fach- und Finanzcontrolling schaffen, um fachliche und finanzielle Steuerung des Leistungsbereiches HzE zu unterstützen.

Angesichts festgestellter hoher Fallzahlen hat die Stadt Borken für die Abteilung Soziale Dienste eine vertiefte Analyse mit Schwerpunkt HzE ausgeschrieben.

Im September 2019 hat die Stadt Borken ein auf die Kommunalberatung spezialisiertes Beratungsunternehmen beauftragt, eine Organisationsuntersuchung des Fachbereiches durchzuführen. Dabei wurden im Jahr 2020 in zahlreichen Workshops Daten erhoben und Aufgabenbereiche analysiert. Im Anschluss wurden Optimierungsvorschläge entwickelt. Im Juni 2020 hat das Beratungsunternehmen konkrete Vorschläge zum empfohlenen Soll-Aufbau präsentiert, im Dezember 2020 die Ergebnisse der Personalbemessung. In der vertieften Analyse des Aufgabenbereiches HzE hat das Beratungsunternehmen eine hohe Falldichte sowie vergleichsweise lange Falllaufzeiten festgestellt. Als Folge dessen hat die Stadt Borken im März 2021 einen weiteren Auftrag an das Beratungsunternehmen erteilt. Der Gegenstand dieses Auftrages ist, eine effektive Fallsteuerung zu implementieren, um eine zielorientierte Hilfeplanung zu verstetigen.

Als Folge der Organisationsuntersuchung wird der Fachbereich 51 derzeit umfassend umstrukturiert. So wurde unter anderem die frühere Stabstelle Wirtschaftliche Jugendhilfe in eine Abteilung umgewandelt. Seit 2021 ist die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WJ) in der eigens dafür geschaffenen Abteilung „Wirtschaftliche Jugendhilfe“ verortet. Sie ist für die örtliche und sachliche Zuständigkeitsprüfung sowie die Fallübernahme und Fallabgabe zuständig. Es ist geplant, die

Kompetenzen der WJ zu erweitern. So wird der WJ-Aufgabenbereich in Zukunft um die Trägersteuerung sowie Verhandlungen von Leistungsentgelten ergänzt. Eine der Aufgaben in der nahen Zukunft ist, ein professionelles Finanz- und Fachcontrolling aufzubauen.

Die Jugendhilfeplanung ist in der Stadt Borken in der Abteilung „Jugendförderung und Jugendhilfeplanung“ angesiedelt. Dabei arbeitet sie eng mit den anderen Abteilungen zusammen. Die Jugendhilfeplanung ist in erster Linie in der Jugendförderung und im Bereich Soziale Dienste tätig. Die Kindergartenbedarfsplanung im Familienbüro ist ein weiterer Bestandteil der Jugendhilfeplanung.

Ein intensiver Informations- und Fachwissensaustausch wird im Fachbereich 51 durch diverse Sitzungen gesichert. Wöchentlich finden Dienstbesprechungen in unterschiedlichen Teamkonstellationen statt. Um aktuelle Sachverhalte zu besprechen, trifft sich die Jugendamtsleitung wöchentlich mit den einzelnen Abteilungsleitungen. Alle zwei Wochen finden Fachbereichssitzungen statt, an denen alle Abteilungsleitungen teilnehmen. Der stadtinterne Informationsaustausch wird durch regelmäßige Dienstbesprechungen zwischen dem Beigeordneten und der Fachbereichsleitung abgerundet. Zur weiteren Sicherung des Informationsaustausches werden Umläufe sowie der E-Mail-Verkehr genutzt.

Nach § 78 SGB VIII sollen Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Bildung von Arbeitsgemeinschaften anstreben, in denen neben ihnen die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe sowie die Träger geförderter Maßnahmen vertreten sind. Die Stadt Borken hat eine Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII eingerichtet.

Da Kinder- und Familienfreundlichkeit ein wichtiger Grundsatz des städtischen Handelns sind, bringt der Fachbereich 51 seit einigen Jahren regelmäßig einen „Familienlotsen“ heraus. Der „Familienlotse“ informiert die Borkener Familien über Ansprechpartner und Ansprechpartnerinnen sowie Organisationen, deren Angebote die Familien in unterschiedlichen Lebenslagen unterstützen.

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

→ Feststellung

Die Stadt Borken verfügt noch nicht über eine verschriftlichte Gesamtstrategie, aus der messbare Ziele für den Aufgabenbereich HzE abgeleitet werden können. Viele Strategieelemente sind aber bereits vorhanden.

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

Eine verschriftliche städtische Gesamtstrategie, aus der messbare Ziele für den Aufgabenbereich HzE abgeleitet werden können, gibt es in der **Stadt Borken** noch nicht.

Auch wenn es kein formuliertes gesamtstädtisches Leitbild gibt, steht doch der Anspruch der Kinder- und Familienfreundlichkeit sowie der Bürgernähe im Mittelpunkt des Handelns des Jugendamtes der Stadt Borken. Dabei orientiert sich der Fachbereich 51 am „Kinder- und Jugendförderplan der Stadt Borken 2018-2023“. Dieser wurde im Jahr 2018 zum zweiten Mal fortgeschrieben und enthält Konzepte der städtischen Jugendhilfeförderung und Jugendhilfeplanung. Neben der Kinder- und Jugendhilfeplanung werden Kindergartenbedarfsplanung, Schulentwicklungsplanung und Sportentwicklungsplanung in die Strategie einbezogen.

Aktuell erarbeitet der Fachbereich 51 die zukünftige strategische Ausrichtung des HzE-Aufgabenbereiches. Unter anderem stellt der Fachbereich auch das eigene Verständnis als Jugendamt auf den Prüfstand. In Zusammenarbeit mit dem Beratungsunternehmen (s. Kapitel „3.4.1 Organisation“) sind die zukünftigen Schwerpunkte sowie die dazu gehörende Personalausstattung konzipiert worden. In den Workshops werden steuerungsrelevante Kennzahlen ausgearbeitet. Dabei beteiligen sich beinahe alle Abteilungen an der Formulierung der strategischen und operativen Ziele: die Fachbereichsleitung, die ASD-Leitung, die Jugendhilfeplanung, das Familienbüro, die Leitung der Abteilung Schule sowie die WJ.

Seit der Haushaltsplanung 2020 definiert die Stadt Borken ihr Ziel für das Produkt „06.03.01 Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ wie folgt: „Die Stadt Borken bietet individuell passende Hilfeleistungen für junge Menschen und Familien“. Nach Aussage der Stadt Borken wird das Ziel jedes Jahr überprüft. Neben der Zielerreichung (ja/nein) wird die Auswirkung auf die gesamtstädtischen Leitziele eruiert. Das in der Haushaltsplanung hinterlegte Ziel ist eher allgemeiner Natur und kann auf alle Jugendämter übertragen werden. Es ist sehr pauschal gehalten. Pauschale Zielvorgaben sind jedoch schwer messbar. Konkretere, auf den Bedarf und die Situation der Stadt Borken ausgerichtete Ziele würden die Steuerung des Aufgabenbereiches HzE positiv beeinflussen. Der Fachbereich 51 hat keine konkreten Maßnahmen in der Haushaltsplanung benannt, um sein Ziel zu erreichen. Aktuell denkt der Fachbereich 51 darüber nach, mehr Wirkungsziele zu entwickeln.

Im Haushaltsplan sind zwei Kennzahlen, die Anzahl der Amtsvormundschaften und der Beistandschaften, enthalten. Diese Kennzahlen werden vergangenheitsbezogen für die letzten sieben Jahre dargestellt. Es werden jedoch keine Zielwerte für diese Kennzahlen gebildet. Die Kennzahlen spiegeln das formulierte Ziel nur ansatzweise wider. Aus diesem Grund sind sie aus der Sicht der gpaNRW nur eingeschränkt geeignet, die HzE-Steuerung zu unterstützen.

Die bereits eingesetzten und für die Zukunft geplanten Maßnahmen können mit messbaren Zielen hinterlegt werden und die Basis für die Gesamtstrategie des Jugendamtes der Stadt Borken bilden. Im Rahmen der Gesamtsteuerung durch Kennzahlen kann dann die Wirksamkeit der Maßnahmen beurteilt werden. Somit wäre ein Gesamtkonzept mit strategischer Ausrichtung zur Unterstützung der Gesamtsteuerung vorhanden.

→ Empfehlung

Die Stadt Borken sollte die Ergebnisse der Organisationsuntersuchung zu einer Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich Hilfen zur Erziehung konsequent umsetzen und weiterentwickeln. Die Gesamtstrategie sollte konkrete messbare Ziele und darauf ausgerichtete Maßnahmen enthalten. Die Zielerreichung sollte regelmäßig geprüft und Maßnahmen ggf. angepasst werden.

3.4.3 Finanzcontrolling

→ Feststellung

Die Stadt Borken hat bislang kein umfassendes Finanzcontrolling im Aufgabenbereich HzE. Dadurch wird die HzE-Steuerung erschwert. Aktuell unterstützt ein Beratungsunternehmen den Fachbereich 51 bei der Entwicklung und Implementierung eines professionellen Finanzcontrollings.

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

Die Aufgaben des Finanzcontrollings nahm im Jugendamt der **Stadt Borken** in der Vergangenheit die Fachbereichsleitung mit Unterstützung der WJ wahr. Seit 2021 ist es die Aufgabe der WJ-Abteilung und ihrer Abteilungsleitung.

Die Stadt Borken hat zwei Kennzahlen für das Produkt „06.03.01 Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ definiert (s. Kapitel „3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie“). Diese hat sie jedoch nicht mit Zielwerten versehen und ermittelt sie nur einmal im Jahr. Da keine Zielwerte festgelegt werden, kann auch kein Zielerreichungsgrad gemessen werden. Aus der Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Borken auch besonders steuerungsrelevante Kennzahlen, wie z.B. Fehlbetrag der HzE je Jugendeinwohner, Falldichte, Aufwendungen HzE je Hilfefall, zur Steuerung verwenden. Um frühzeitig gegensteuern zu können, sollte der Fachbereich 51 die Kennzahlen unterjährig auswerten. Die Kennzahlenbildung in einzelnen Hilfearten würde die Steuerung des HzE-Aufgabenbereiches weiter unterstützen.

Zweimal im Jahr erstellt der Fachbereich 51 Budgetberichte, zum 30. Juni und zum 30. September. Dabei werden geplante und tatsächliche Erträge und Aufwendungen auf der Ebene einer Haushaltsstelle verglichen und eine Hochrechnung bis zum Ende des Haushaltsjahres erstellt. Der Fachbereich beschreibt auch mögliche Ursachen für die aufgetretenen Abweichungen. Er benennt jedoch keine Gegenmaßnahmen.

Eine regelmäßige adressatenorientierte Berichterstattung, die steuerungsrelevante Kennzahlen enthält, könnte aus Sicht der gpaNRW zu mehr Transparenz und zur besseren Steuerung von Hilfen zur Erziehung beitragen. So könnte Handlungsnotwendigkeit in einzelnen Hilfearten rechtzeitig aufgezeigt werden. Die Berichterstattung könnte dann als Grundlage für die Gegensteuerung oder zur Entwicklung zusätzlicher Maßnahmen dienen.

Wie im Kapitel „3.4.1 Organisation“ dargestellt, professionalisiert der Fachbereich 51 derzeit das Finanzcontrolling im Aufgabenbereich HzE. Im Nachgang zur Organisationsuntersuchung

wurde das eingesetzte Beratungsunternehmen mit dem Aufbau des Finanz- und Fachcontrollings beauftragt. Dabei werden sowohl Prozesse als auch steuerungsrelevante Kennzahlen ausgearbeitet. Die erste Abstimmung zwischen der Stadt Borken und dem Beratungsunternehmen zu diesem Thema hat im April 2021 stattgefunden. Dabei wurden bereits die ersten für Borken steuerungsrelevanten Kennzahlen definiert. So werden z.B. einwohner- und hilfefallbezogene HzE-Aufwendungen in Zukunft ein fester Bestandteil der Steuerung sein.

Es gibt eine Schnittstelle zwischen der Jugendamtssoftware und der Finanzsoftware. Diese wird bisher jedoch nicht zu Auswertungen genutzt. Der Datenaustausch und die Nutzung der Finanzsoftware für den Aufgabenbereich HzE könnten aus der Sicht der gpaNRW optimiert werden.

Die eingesetzte Jugendamtssoftware unterstützt derzeit keine tiefergehenden Analysen im Aufgabenbereich HzE. Erforderliche Auswertungen können nicht „auf Knopfdruck“ erstellt werden. Um aussagefähig zu sein, hat sich die WJ ein komplexes System an Excel-basierten Auswertungen aufgebaut. Das könnte zeitliche Ressourcen binden. Eine manuelle Datenübertragung kann zudem zu Fehlern bei der Datenerfassung führen.

Im Vergleich mit anderen Städten gleicher Ordnung wird ersichtlich, ob Hilfen zur Erziehung in einem Jugendamt eher teuer oder eher günstig sind. Aus diesem Grund bietet sich die Teilnahme an Vergleichsringen an. Die Stadt Borken nutzt aktuell keine interkommunalen Kennzahlenvergleiche im HzE-Bereich. Sie plant jedoch, einen Vergleichsring mit den benachbarten Kommunen zu gründen. Auf diesem Wege beabsichtigt die Stadt eigene Handlungsansätze zu hinterfragen. Das derzeit eingesetzte Beratungsunternehmen (s. Kapitel „3.4.1 Organisation“) wird voraussichtlich die Organisation und Moderation dieses Vergleichsringes übernehmen.

→ Empfehlung

Die Stadt Borken sollte den Aufbau eines Finanzcontrollings mit Zielen und steuerungsrelevanten Kennzahlen sowie einem Berichtswesen vorantreiben. Hierzu können z.B. einige Kennzahlen aus diesem Prüfbericht fortgeschrieben werden. Die Stadt sollte die Zahlen regelmäßig auswerten. Dies kann dazu dienen, die Steuerung zu unterstützen, Ursachen für gestiegene Aufwendungen zu analysieren und die Wirksamkeit von Maßnahmen transparent zu machen.

3.4.4 Fachcontrolling

→ Feststellung

Die Stadt Borken bewertet die Zielerreichung der eingesetzten Maßnahmen einzelfallbezogen. Es erfolgten im geprüften Zeitraum keine fallübergreifenden Auswertungen, wie z.B. zur Zielerreichung und Wirksamkeit von Hilfen, zu Laufzeiten und Abbruchquoten. Aktuell unterstützt ein Beratungsunternehmen den Fachbereich 51 bei der Entwicklung und Implementierung eines professionellen Fachcontrollings.

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

Das Fachcontrolling des Jugendamtes der **Stadt Borken** ist auf Leitungsebene verortet. Die ASD-Abteilungsleitung nimmt diese Aufgabe wahr. Qualität und Kosten der eingesetzten Hilfen

werden seitens der Leitungsebene regelmäßig abgeglichen. Zwischen der Fachbereichsleitung, der ASD-Abteilungsleitung und der WJ finden intensive Absprachen statt.

Die Prüfung, ob eine Hilfe wirksam ist, erfolgt in der Hilfeplanung. Zur individuellen Fallsteuerung definieren die ASD-Fachkräfte Ziele und Maßnahmen in Hilfeplangesprächen zusammen mit allen Beteiligten und hinterlegen diese anschließend in der Jugendamtssoftware. Sie überprüfen regelmäßig, ob die Ziele erreicht wurden, ermitteln Gründe für Abweichungen und entwickeln ggf. Gegenmaßnahmen. Vor der Fortschreibung des Hilfeplanverfahrens erstellt der Leistungsanbieter einen Bericht zur Zielerreichung. Die Zielbewertung erfolgt somit aus unterschiedlichen Perspektiven und wird auch in der Jugendamtssoftware dokumentiert.

Als ein Bestandteil des Fachcontrollings sollte auch die fallübergreifende Zielerreichung analysiert werden. Die Bewertungen der Zielerreichung aus den einzelnen Hilfefällen sollten an einer Stelle zusammengeführt und ausgewertet werden. Dabei können Auswertungen differenziert nach Trägern oder nach Sozialräumen erstellt werden. Auch Laufzeiten und Abbruchquoten könnten ein Bestandteil dieser Auswertungen sein. Fallübergreifende Auswertungen machen die Ergebnisse und die Wirkungen der bereits erfolgten Maßnahmen transparent. Die Ergebnisse des fallübergreifenden Fachcontrollings sollten in einem regelmäßigen Berichtswesen dokumentiert werden. Die Auswertungen können auch für die Qualitätsgespräche mit den Leistungsanbietern verwendet werden.

Die WJ der Stadt Borken dokumentiert in Exceldateien die Fachleistungsstunden und wertet sie regelmäßig aus. Für das Fachcontrolling gibt es im geprüften Zeitraum keine weiteren standardisierten Auswertungen. Wie bereits im Kapitel „3.4.3 Finanzcontrolling“ dargestellt, hat die Stadt Borken ein Beratungsunternehmen mit dem Aufbau eines professionellen Finanz- und Fachcontrollings beauftragt. Dabei werden auch steuerungsrelevante Kennzahlen definiert. Im Rahmen der Organisationsuntersuchung wurden Ende 2020/ Anfang 2021 erste Arbeiten für ein automatisiertes monatliches Berichtswesen durchgeführt. Nun wertet die Stadt Borken Fallzahlen, Beendigungen und Neufälle, das Verhältnis von ambulanten und stationären Hilfen sowie die Laufzeiten der Hilfen automatisch aus. Zeitnah werden nach Angaben des Fachbereiches 51 weitere Statistiken folgen. Trägerbezogene Auswertungen gibt es in Borken derzeit noch nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Borken sollte die einzelfallbezogenen Bewertungen der Wirksamkeit von Hilfen fallübergreifend zusammenführen und analysieren. Weitere steuerungsrelevante Auswertungen, wie z.B. zu Laufzeiten der Hilfen, zur Anzahl der Fachleistungsstunden und zu Abbrüchen können auch trägerbezogen oder je Sozialraum aufbereitet werden. Damit können die Auswirkungen durchgeführter Maßnahmen transparenter gemacht werden.

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

→ Feststellung

Die Stadt Borken hat die Abläufe, Standards und Prozesse für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung in einem Qualitätshandbuch beschrieben. Das Qualitätshandbuch ist jedoch teilweise auf einem veralteten Stand. Die Möglichkeiten der Jugendamtsfachsoftware werden nicht optimal genutzt.

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 Borken** hat ihre Verfahrensstandards und Prozessabläufe in einem Handbuch „Qualitätshandbuch des ASD“ schriftlich geregelt. Das Handbuch beschreibt alle Kernprozesse. Neben den Arbeitsablaufdiagrammen enthalten die Prozessdarstellungen tabellarische Beschreibungen u.a. von Arbeitsabläufen, Prozessbeteiligten und erforderlichen Dokumenten. Für jeden beschriebenen Prozess wurden der erforderliche Zeitbedarf sowie eine voraussichtliche Bearbeitungsfrist ermittelt.

Das Qualitätshandbuch wurde im Rahmen des Projektes des Landesjugendamtes „Qualitätsnetzwerk im sozialen Dienst, Westfalen Lippe“ entwickelt, an dem Borken von 2005 bis 2008 teilgenommen hat. Einige Bereiche, wie z.B. junge Volljährige, wurden seit der Einführung ergänzt. Die anderen Bereiche sind seitdem nicht wesentlich überarbeitet, so dass das Handbuch nicht immer den aktuellsten Stand der Jugendhilfe abbildet. Aktuell gibt es auch Unterschiede in der Definition der Abläufe sowie in den benutzten Begrifflichkeiten im Qualitätshandbuch und in der eingesetzten Jugendamtssoftware, vor allem im Bereich Kinderschutz. In der nahen Zukunft plant der ASD, das Qualitätshandbuch grundlegend zu überarbeiten und zu digitalisieren. So werden u.a. auch Begrifflichkeiten in der Fachsoftware und im Qualitätshandbuch vereinheitlicht. Des Weiteren wird es auf den neuesten Stand der Gesetzgebung gebracht.

Für alle Hilfen, die ab dem 15. Juni 2021 angestoßen werden, wenden die ASD-Fachkräfte der Stadt Borken die „Dienstanweisung Soziale Dienste im Fachbereich Jugend, Familie, Schule und Sport der Stadt Borken“ verpflichtend an. Diese Anweisung gilt jedoch nicht für die Hilfen nach § 35a und § 41 SGB VIII. Der Fachbereich 51 beabsichtigt, separate Dienstanweisungen zu diesen Hilfearten zu erstellen.

Für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII gibt es eigene Verfahrensstandards, die jedoch noch nicht verschriftlicht sind. Auch für weitere Aufgaben, wie Kindeswohlgefährdung, Adoptionsvermittlung, Beratungen und Inobhutnahmen hat das Jugendamt der Stadt Borken Verfahrensstandards formuliert. Für den Pflegekinderdienst (PKD) gibt es zusätzliche Verfahrensstandards. Sie wurden in der „Konzeption Pflegekinderdienst“ schriftlich festgehalten. Genauso wie das ASD-Qualitätshandbuch haben die Verfahrensstandards für den PKD einen älteren Stand.

Die Prozessdarstellung in dieser Tiefe liegt aktuell nur für den ASD vor. Für die WJ gibt es derzeit wenige schriftlich festgelegte Verfahrensstandards. Für den Bereich Vollzeitpflege wurden drei Richtlinien erstellt: „Richtlinien für die Erstattung von Beiträgen zur Alterssicherung und Unfallversicherung von Pflegeeltern gem. § 39 (3) und (4) SGB VIII des Fachbereiches Jugend, Familie, Schule und Sport der Stadt Borken“, „Richtlinien des Fachbereiches Jugend, Familie, Schule und Sport der Stadt Borken für die Gewährung von einmaligen Beihilfen und Zuschüssen nach § 39 Abs. 3 SGB VIII“ sowie „Richtlinien zur Bereitschaftspflege im Fachbereich Jugend, Familie, Schule und Sport der Stadt Borken“. In den anderen Bereichen gestaltet die WJ nach eigener Aussage ihre Arbeit auf der Basis mündlich vereinbarter Standards. So werden einige einheitliche und verbindlich zu nutzende Vordrucke verwendet. Es wird auch auf die Vordrucke Dritter zurückgegriffen. Die aktuelle Darstellung der WJ-Prozesse ist aus Sicht der gpaNRW nicht ausreichend und sollte neu aufgestellt werden. Dabei können die zahlreichen von der WJ entworfenen und bereits verwendeten Vordrucke fester Bestandteil der Prozessbeschreibung werden. Nach Angaben der Stadt Borken wird sich die neu eingerichtete WJ-Abteilung mit den Verfahrensstandards für die Wirtschaftliche Jugendhilfe befassen.

Der Fachbereich 51 setzt seit mehreren Jahren eine Jugendamtssoftware für nahezu alle Bereiche des Jugendamtes ein. Diese Jugendamtssoftware deckt viele Arbeitsschritte der erzieherischen Hilfen ab. Für die Fallbearbeitung nutzen die ASD-Fachkräfte standardisierte Vordrucke, die in der Jugendamtssoftware hinterlegt sind. Einige Vordrucke müssen jedoch noch manuell nachgearbeitet werden. Die für die Fallbearbeitung erforderlichen Pflichtfelder sind in der Fachsoftware nicht durchgängig markiert. Teilweise erfolgen keine Fehlermeldungen bei fehlerhaften Angaben. Das könnte eine einheitliche Vorgehensweise und die damit verbundene Qualitätssicherung negativ beeinflussen. Die Festlegung und Markierung erforderlicher Angaben als Pflichtfelder würde gleichbleibende Qualität bei dem Bearbeiten von Hilfefällen unterstützen.

Bei der Einführung der Fachsoftware konnten nicht alle Arbeitsschritte aus den Verfahrensstandards in die Software eingepflegt werden. Wie oben beschrieben, unterscheiden sich die im Qualitätshandbuch und in der Software benutzten Begriffe und Abläufe im Bereich Kinderschutz. Mit der geplanten Überarbeitung des Qualitätshandbuches wird der ASD die Begriffe und, soweit möglich, Prozesse in den beiden Medien synchronisieren.

Eine elektronische Aktenführung gibt es aktuell im HzE-Bereich noch nicht. Allerdings sind bereits erste Schritte unternommen worden, um die elektronische Akte in der WJ einzuführen. In der Zukunft wird auch der ASD auf die elektronische Aktenführung umgestellt.

Das elektronische Verfahren sollte grundsätzlich aktiver genutzt werden. Wären alle Arbeitsschritte und Kernprozesse aus den Verfahrensstandards mit erforderlichen Vordrucken in der Fachsoftware hinterlegt, müssten alle Arbeitsschritte in der vorgegebenen Reihenfolge erfolgen und eingehalten werden. Eine elektronische Wiedervorlage in der Fachsoftware würde sichern, dass Hilfepläne rechtzeitig fortgeschrieben werden. Andere Beschäftigte und Vorgesetzte könnten in die Wiedervorlagetermine eingebunden werden. Alle Prozesse wären vollständig und nachvollziehbar in der Fachsoftware hinterlegt. Das würde zur Qualitätssicherung beitragen, aber auch Vertretungssituationen erleichtern.

→ Empfehlung

Die Stadt Borken sollte das „Qualitätshandbuch des ASD“ regelmäßig aktualisieren. Auch für die wirtschaftliche Jugendhilfe sollte der Fachbereich 51 einheitliche Verfahrensstandards schriftlich festhalten. Die Möglichkeiten der Jugendamtssoftware sollten zur Hinterlegung der

Kernprozesse mit Verfahrensstandards, der Budgetüberwachung und der Wiedervorlage eruiert und genutzt werden.

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

→ Feststellung

Die Stadt Borken hat den Ablauf eines Hilfeplanverfahrens im „Qualitätshandbuch des ASD“ verbindlich geregelt. Ein Rückführungskonzept oder Verselbständigungskonzept gibt es nicht. In der neuen Dienstanweisung für ASD-Fachkräfte werden auch Aspekte der Wirtschaftlichkeit berücksichtigt. Kompetenz- und Kostenhierarchien sind noch nicht formalisiert.

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.*

Das Hilfeplanverfahren der **Stadt Borken** ist im „Qualitätshandbuch des ASD“ definiert. Die Verfahrensstandards regeln Verantwortlichkeiten, Abläufe und Prozesse klar und verbindlich. Wie im Kapitel „3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards“ beschrieben wird das Qualitätshandbuch in der nahen Zukunft durch den ASD überarbeitet. Des Weiteren konkretisiert die neue Dienstanweisung vom 15. Juni 2021 den Ablauf der Hilfeplanung der ambulanten Hilfe zur Erziehung, außer Hilfen nach § 35a und § 41 SGB VIII.

Auf Anfrage oder Antragsstellung stellt die fallverantwortliche Fachkraft einen grundsätzlichen Hilfe- oder Leistungsbedarf fest. Dazu gehört eine Zuständigkeitsprüfung und eine Kontaktaufnahme zu den Leistungsempfängern. Bei Gefahrenhinweisen nimmt die ASD-Fachkraft eine Gefährdungsbewertung vor und leitet das Verfahren einer möglichen Kindeswohlgefährdung ein.

Wenn der Bedarf für Hilfen zur Erziehung festgestellt wird, dann wird ein Hilfeplanverfahren mit dem entsprechenden Prozess eingeleitet. Grundsätzlich sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im ASD angehalten, ambulante Hilfen vor stationären Hilfen zu gewähren und familiären Hilfen Vorzug vor der Heimunterbringung zu geben. Diese Vorgaben sind mit der neuen Dienstanweisung jetzt auch schriftlich fixiert. Welche Hilfe geeignet ist, entscheiden mehrere ASD-Fachkräfte in einer gemeinsamen Teambesprechung. Neben den Fachkräften nimmt auch die Abteilungsleitung an den Teambesprechungen teil. Die Teambesprechungen finden fachbezogen in drei Teams statt: Soziale Dienste, Hilfen nach § 35a SGB VIII und Pflegekinderdienst (PKD). Anschließend erläutert das Jugendamt die Fälle in den Fachkonferenzen mit freien Trägern und holt Angebote bei den freien Trägern ein. Diese werden im nächsten Schritt in gemeinsamen Gesprächen mit den Personensorgeberechtigten eruiert. Nach der oben genannten Dienstanweisung sind die ASD-Fachkräfte der Stadt Borken verpflichtet, unter den geeigneten Leistungsanbietern den wirtschaftlichsten auszuwählen. Jedes Hilfeplanprotokoll wird von der Abteilungsleitung geprüft und unterschrieben. Darüber hinaus gibt es keine vorgeschriebenen Kompetenz- und Kostenhierarchien. In der Praxis wird die Fachbereichsleitung bei komplizierten Fällen hinzugezogen. In besonders herausragenden Fällen wird auch der Beigeordnete informiert.

Die fallführende ASD-Fachkraft steuert die Hilfe, in dem sie u.a. überprüft, ob Vereinbarungen, Ziele und Termine aus dem Hilfeplangespräch eingehalten werden. Die Ergebnisse der Überprüfung dokumentiert sie in der Jugendamtssoftware. Diese Vorgehensweise gilt gleichermaßen für alle Hilfeplanverfahren. Für die Hilfen nach § 35a SGB VIII erarbeitet der Fachbereich 51 aktuell besondere Verfahrensstandards.

Die WJ nimmt an unterschiedlichen Teambesprechungen sowie an kollegialen Fallbesprechungen teil. Da die Teilnahme an allen Hilfeplangesprächen aus personellen Ressourcengründen nicht möglich ist, beteiligt sich die WJ vor allem an Hilfeplangesprächen mit umfangreichen Hilfen, anstehender Berufsausbildung oder Volljährigkeit. In den Hilfefällen nach § 35a SGB VIII wird die WJ in das gesamte Hilfeplanverfahren involviert. Dadurch können mögliche Erstattungsansprüche frühzeitig geprüft und geltend gemacht werden. Die verbindliche schriftliche Leistungsentscheidung für alle Hilfefälle erfolgt durch die WJ. Die Beteiligung der WJ ist nicht schriftlich geregelt.

Die Zuständigkeit wird zu Beginn jedes neuen Hilfefalls sowohl durch den ASD als auch durch die WJ geprüft. Bei jeder Hilfeplanfortschreibung und bei Bekanntwerden von Änderungen wird die Zuständigkeit erneut unter die Lupe genommen.

In der Regel werden erforderliche ambulante Hilfen sowie Hilfen für junge Volljährige vorerst für sechs Monate bewilligt. Die Hilfeplangespräche mit UMA erfolgen alle drei Monate. Bei dauerhafter Vollzeitpflege finden Hilfeplangespräche jährlich statt. Die Wiedervorlage zur Hilfeplanfortschreibung erfolgt durch die WJ.

Ein Rückführungs- oder Verselbständigungskonzept gibt es in der Stadt Borken nicht. Sobald jedoch eine Rückkehroption in Frage kommt, überprüft die ASD-Fachkraft diese und leitet neben der stationären Unterbringung eine erforderliche ambulante Hilfe vor Ort ein.

In der neuen Dienstanweisung (s. Kapitel „3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards“) hat der Fachbereich 51 nunmehr auch wirtschaftliche Aspekte, wie z.B. die Wahl des preisgünstigsten Leistungsanbieters verschriftlicht. Die gpaNRW empfiehlt auch in den noch zu erstellenden Anweisungen für die Hilfen nach § 35a und § 41 SGB VIII wirtschaftliche Aspekte zu berücksichtigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Borken sollte wirtschaftliche Vorgaben, wie z.B. die Wahl des günstigsten Leistungsanbieters bei mehreren geeigneten Angeboten, auch für die Hilfen nach § 35a und § 41 SGB VIII schriftlich in den Verfahrensstandards hinterlegen. Borken sollte die Kompetenz- und Kostenhierarchien formalisieren und verpflichtend anwenden.

3.5.1.2 Fallsteuerung

- Die Stadt Borken steuert die Fallbearbeitung mit Hilfe eines standardisierten und einheitlichen Prozesses. Sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich gibt es ein Anbieterverzeichnis.

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

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

- *Die Laufzeit der Hilfe wird auf das notwendige Maß begrenzt und, soweit fachlich vertretbar, eine zeitnahe Anpassung bzw. schrittweise Reduzierung der Hilfe eingeleitet.*

Die **Stadt Borken** bearbeitet ihre Hilfefälle in einem strukturierten Prozess. Die Bearbeitungsprozesse sind im „Qualitätshandbuch des ASD“ anschaulich dargestellt und zusätzlich textlich beschrieben.

Die ASD-Bezirke sind in Borken sozialräumlich eingeteilt. Sowohl die Zahl der Fälle als auch die soziale Struktur in den einzelnen Bezirken werden regelmäßig überprüft. Sollte es erforderlich sein, werden die Bezirke neu zugeschnitten. Dabei orientiert sich der Fachbereich 51 im geprüften Zeitraum an den Empfehlungen des Landesjugendamtes. Nach der durchgeführten Organisationsuntersuchung wird zu diesen Zwecken ein analytisches Personalbemessungsverfahren eingesetzt (s. Kapitel „3.6 Personaleinsatz“).

Die fachliche Zugangssteuerung ist im Prozess „Falleingangsphase“ dargestellt. Durch intensive Kontakte wird geklärt, ob eine Beratung oder ein anderes niederschwelliges Angebot ausreichend sind, ob an eine andere Stelle vermittelt werden soll, ein Bedarf an Hilfen zur Erziehung vorhanden ist oder womöglich eine Kindeswohlgefährdung vorliegt. Bei der entsprechenden Bedarfslage beginnt das im Kapitel „3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren“ beschriebene Hilfeplanverfahren.

Die Maßnahmenträger mit dazugehörigen Entgeltvereinbarungen und Leistungsbeschreibungen werden von der WJ in einem Anbieterverzeichnis in Form einer Word-Datei, zuletzt einer Excel-Datei erfasst. Die WJ leitet das Anbieterverzeichnis regelmäßig an den ASD weiter. Aktuell wird das Anbieterverzeichnis in das Dokumentenmanagementsystem der Stadt Borken übertragen, so dass alle Beteiligten jederzeit Zugriff darauf haben können. Um eine medienbruchfreie Arbeit zu ermöglichen, könnte das Anbieterverzeichnis auch in der Fachsoftware hinterlegt werden.

In den Teambesprechungen tauschen sich die ASD-Fachkräfte regelmäßig über anbieterbezogenen Erfahrungen aus. Diese Erfahrungen spiegeln sich im Leistungsverzeichnis jedoch nicht wider. Die Stadt Borken könnte das Anbieterverzeichnis sukzessive um Erfahrungen der ASD-Fachkräfte mit einzelnen Leistungsanbietern ergänzen. Mögliche Punkte dabei können die Bewertung der Zusammenarbeit, der Qualität und eine Einschätzung der Effizienz sein.

Die Stadt Borken hat einen engen Kontakt zu den jeweiligen Leistungsanbietern. In der monatlich stattfindenden Fallkonferenz besprechen die städtischen ASD-Fachkräfte und die freien Träger neue Entwicklungen. Das Jugendamt stellt dabei aktuelle Fälle vor. Die Maßnahmenträger haben dann die Möglichkeit, ihre Leistungsangebote abzugeben. Für die Auswahl des passenden Leistungsanbieters hat die Stadt Borken keine Vorgaben. Wie im vorigen Kapitel empfohlen, sollte Borken grundsätzlich vorgeben, dass bei gleicher Eignung der Günstigere gewählt wird.

Das Jugendamt Borken hat standardisierte Vorgaben zum Berichtsinhalt eines Maßnahmenträgers. Die Maßnahmenträger sind verpflichtet, vor der Hilfeplanfortschreibung entsprechende Berichte abzugeben. Dabei macht die Stadt Borken jedoch keine zeitlichen Vorgaben. Auch bei Schwierigkeiten oder Veränderungen ist der Maßnahmenträger verpflichtet, einen Bericht zu erstellen. In den eingereichten Stundennachweisen von Maßnahmenträgern werden auch Kurzangaben zum Inhalt eines Termins gemacht.

Die Anzahl von Fachleistungsstunden wird im Hilfeplanverfahren festgelegt. In Abhängigkeit des Fallverlaufs können Fachleistungsstunden reduziert werden. In begründeten Fällen können die Leistungen aber auch aufgestockt werden. Die ambulanten Hilfen sollten nach den Angaben der Stadt Borken in der Regel nicht länger als zwei Jahre dauern.

Sollten Hilfen abgebrochen werden, führen die ASD-Fachkräfte Gespräche mit Leistungsempfängern. In den Gesprächen werden Beweggründe für die Unterbrechung bzw. den Abbruch thematisiert. Bei Bedarf wird die Hilfe angepasst oder verändert. In begründeten Fällen schaltet das Jugendamt zur Weiterführung der Hilfe das Gericht ein.

Bisher wertet der Fachbereich 51 Verweildauern, die Anzahl der benötigten Fachleistungsstunden und der Abbrüche nicht aus. Leistungen einzelner Träger werden auch nicht standardisiert analysiert. In der Regel sind die Leistungsanbieter dem Jugendamt Borken persönlich bekannt. Entsprechende Erfahrungen werden in den Fachkonferenzen unter den ASD-Fachkräften ausgetauscht, jedoch wie bereits beschreiben nicht im Leistungsverzeichnis hinterlegt.

Angesichts einer sehr hohen Falldichte (s. Kapitel „3.7.1.1 Falldichte“) hat ein Beratungsunternehmen die Fallsteuerung der erzieherischen Hilfen in Borken untersucht. Als Ergebnis dieser Evaluation hat der Fachbereich 51 unter anderem eine Dienstanweisung für die ASD-Fachkräfte entwickelt.

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

➔ Feststellung

Die WJ der Stadt Borken prüft Kostenerstattungsansprüche grundsätzlich für alle Hilfeplanfälle. Die Geltendmachung erfolgt halbjährlich. Schriftliche Verfahrensstandards für diese Prüfung gibt es bisher nicht.

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.

In der **Stadt Borken** ist in erster Linie die WJ für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen zuständig.

Die WJ prüft Kostenerstattungsansprüche grundsätzlich für alle Hilfeplanfälle. Für die erforderlichen Angaben gibt es einen verbindlichen Vordruck. Für die sich anschließende Prüfung von Kostenerstattungen und die sich daraus möglicherweise ergebenden Kostenbescheide gibt es keine schriftlichen Verfahrensstandards. In der Regel erfolgt die Prüfung sachlicher und örtlicher Zuständigkeiten bei Fallbeginn bzw. bei Fallübernahme. Die Geltendmachung erfolgt halbjährlich. Um sicherzustellen, dass die Kostenerstattungsansprüche rechtzeitig geltend gemacht werden, benutzen die WJ-Fachkräfte eine Wiedervorlage in der Jugendamtssoftware. Sie er-

stellen auch Bescheide z.B. zur Kostenbeitragsheranziehung, Kindergeldvereinnahmung, Leistungsbewilligung oder Ablehnung. Die Stadtkasse überprüft die Vereinnahmung und betreibt bei Bedarf das Mahnverfahren. Auch wenn die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen in der Praxis nach den Angaben der Stadt Borken gut organisiert ist, sollten schriftliche Verfahrensstandards für die Prüfung der Zuständigkeiten und möglicher Kostenerstattungen erarbeitet werden. Des Weiteren sollte die Häufigkeit der Geltendmachung überprüft und ggf. erhöht werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Borken sollte Kernprozesse von Zuständigkeiten und Kostenerstattungsansprüchen in die schriftlichen Verfahrensstandards aufnehmen. Dabei kann sie die bereits vorhandenen Vordrucke und gelebte Verantwortlichkeiten analysieren und bei Eignung übernehmen. Der Fachbereich 51 sollte die Häufigkeit der Geltendmachung überprüfen und ggf. erhöhen.

3.5.2 Prozesskontrollen

→ **Feststellung**

Die Stadt Borken verfügt über kein standardisiertes Internes Kontrollsystem (IKS). Prozessintegrierte Kontrollen führt die Abteilungsleitung durch, indem sie jedes Hilfeplanverfahren unterschreibt und dabei die Einhaltung von Verfahrensstandards überprüfen kann. Regelmäßige standardisierte prozessunabhängige Kontrollen sind nicht vorgesehen.

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

Die **Stadt Borken** hat kein klassisches IKS installiert. Die prozessintegrierten Kontrollen basieren auf den etablierten Verfahrensstandards und auf den dabei zu verwendenden Vordrucken. Die kollegiale Beratung bzw. Fachkonferenzen gewährleisten das Vier-Augen-Prinzip in jedem Hilfeplan. Zusätzlich unterschreibt die Abteilungsleitung jeden Hilfeplan. Dabei kann die Abteilungsleitung überprüfen, ob die festgelegten Verfahrensstandards eingehalten werden. Es gibt jedoch keine Vorgaben, ob und in welcher Form die einheitliche Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards geprüft wird. Die Abteilungsleitung bekommt keine standardisierte Meldung, wenn Fälle nicht zum vereinbarten Zeitpunkt fortgeschrieben werden.

Die eingesetzte Jugendamtssoftware bietet Wiedervorlagemöglichkeiten. Ob diese automatischen Erinnerungshilfen genutzt werden, entscheidet jedoch jede einzelne Fachkraft selbst. Eine Warnliste, die die zu bearbeitenden Hilfefälle nach Prioritäten sortiert automatisiert anzeigt, gibt es nicht. Da die Hilfen jedoch befristet für sechs Monate gewährt werden, führt die WJ eine Wiedervorlageliste.

Regelmäßige und stichprobenhafte prozessunabhängige Kontrollen sind im Bereich Hilfe zur Erziehung der Stadt Borken nicht vorgesehen. Im Jahr 2018 hat der Fachbereich Rechnungsprüfung der Stadt Borken die rechtmäßige Festsetzung und Abrechnung von Leistungen der Wirtschaftlichen Jugendhilfe im Rahmen des SGB VIII geprüft. Auch organisatorische Abläufe im Allgemeinen Sozialen Dienst wurden unter die Lupe genommen. Die Ergebnisse der Prüfung

wurden dokumentiert und mit der Fachbereichsleitung, der Abteilungsleitung sowie den WJ-Mitarbeiterinnen besprochen. Zu dem Verlauf und den Ergebnissen dieser Prüfung verweisen wir auf den „Bericht 01/2018 Prüfung im Bereich Wirtschaftliche Jugendhilfe und Allgemeiner Sozialer Dienst im Fachbereich 51 – Jugend, Familie, Schule und Sport – Fachabteilung Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD) und Wirtschaftliche Jugendhilfe (WJ)“ der Stadt Borken. Darüber hinaus fanden bis jetzt keine prozessunabhängigen Kontrollen statt.

Um eine rechtmäßige Aufgabenerledigung und die Einhaltung der Verfahrensstandards zu gewährleisten, sind neben prozessintegrierten Kontrollen auch regelmäßige stichprobenhafte Kontrollen durch eine Person, die nicht in den Prozess eingebunden ist, zu empfehlen. Diese prozessunabhängigen Kontrollen sollten sowohl im ASD als auch in der WJ erfolgen und schriftlich dokumentiert werden. Dabei würden schriftliche Verfahrensstandards für diese Kontrollen und Checklisten diese prozessunabhängigen Kontrollen unterstützen.

→ **Empfehlung**

Die technischen Möglichkeiten der Fachsoftware sollten für Plausibilitätsprüfungen, Wiederholungen, Meldungen an die Führungskräfte sowie Vorgaben zu Bearbeitungsreihenfolge eruiert und genutzt werden. Prozessintegrierte Kontrollen sollten um prozessunabhängige Kontrollen ergänzt werden. Sowohl prozessintegrierte als auch prozessunabhängige Kontrollen sollten schriftlich dokumentiert werden.

3.6 Personaleinsatz

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

→ **Feststellung**

Im Ergebnis der Organisationsberatung wurde ein fortschreibungsfähiges Personalbemessungsinstrument entwickelt. Seit Ende 2020 gibt es im Aufgabenbereich HzE der Stadt Borken somit eine formalisierte Personalbemessung. Planung zukünftiger Personalbedarfe findet aktuell situativ statt.

Eine Kommune sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben im Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung qualitativ gut bearbeiten zu können. Dies setzt eine sowohl quantitativ als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt. Außerdem sollte die Stadt ihr Personal auch qualitativ gut einarbeiten, qualifizieren und fortbilden.

Die **Stadt Borken** hat seit Ende 2020 ein formalisiertes Personalbemessungsverfahren. Vorher hat sich die Personalbemessung für die ASD-Fachkräfte nach den Richtlinien des Landschaftsverbandes gerichtet. Eine der Aufgaben der im Jahr 2020 durchgeführten Organisationsuntersuchung (s. Kapitel „3.4.1 Organisation“) war es, eine ausreichende Personalausstattung zu ermitteln. Im Anschluss an die Organisationsuntersuchung hat das Beratungsunternehmen dem Jugendamt der Stadt Borken ein fortschreibungsfähiges Personalbemessungsinstrument an die Hand gegeben. Nach der erfolgten Personalbemessung wurden dem Fachbereich 51 zusätzliche Personalressourcen zur Verfügung gestellt.

Eine Planung zukünftiger Personalbedarfe mit geplanten und ungeplanten Fluktuationen findet im Jugendamt nicht statt. Auch hier beabsichtigt der Fachbereich 51, nach der Organisationsuntersuchung die Situation zu ändern und eine vorausschauende Personalbedarfsplanung einzuführen. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch die gpaNRW stimmt die Ist-Stellen-Besetzung mit den Soll-Stellen überein. Grundsätzlich verzeichnet der HzE-Bereich eine sehr niedrige Fluktuation, meistens bedingt durch Schwangerschaften und Erziehungszeiten. Da es keine offizielle Wiederbesetzungssperre gibt, verfolgt der Fachbereich das Ziel, vakante Stellen zeitnah zu besetzen. Sollten die vakanten Stellen jedoch extern besetzt werden, erweist sich die allgemeine Arbeitsmarktsituation als hinderlich. Nach den Angaben des Fachbereiches 51 ist die Anzahl qualifizierter Bewerber und Bewerberinnen in den letzten Jahren gesunken.

Um vorhandenes Personal zu binden, bietet die Stadt Borken ihren Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen attraktive Arbeitsbedingungen an. So werden Arbeitsverträge zügig entfristet. Die ASD-Fachkräfte können Fortbildungen und Supervisionen in Anspruch nehmen. Zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird die durch die Corona-Pandemie eingeführte Homeoffice-Regelung in der Zukunft fortgeführt. Auch die neu etablierte Besuchersteuerung trägt zur Stressreduzierung der ASD-Fachkräfte bei.

Es gibt kein spezielles schriftliches Einarbeitungskonzept für die ASD- oder WJ-Fachkräfte. Die Einarbeitung ist nur in Stichworten definiert. So ist es z.B. vorgesehen, dass die neuen ASD-Fachkräfte das Seminar „Neu im ASD“ besuchen. Des Weiteren bekommen alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine Person als Mentor zur Seite, die sie in der ersten Zeit bei der Stadt Borken begleitet und anleitet.

Der ASD der Stadt Borken verfügt über ein Qualifizierungskonzept, das jährlich aktualisiert wird. Auch im Jahr 2020 haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Fortbildungen gemacht, diesmal in digitalen Formaten. Für das Jahr 2021 plant der Fachbereich 51 neben den Fortbildungen einzelner Fachkräfte eine gemeinsame Veranstaltung mit den anderen Jugendämtern des Kreises Borken zum Thema Kinderschutz.

Personaleinsatz 2019

Kennzahlen	Kommune	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	38	11	25	29	34	53	28
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WJ	157	53	116	139	160	212	28

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.

Wie im Kapitel „3.7.1.1 Falldichte“ dargestellt, hat Borken eine andere Vorgehensweise bei der Erfassung von Annexleistungen als die meisten geprüften Vergleichsstädte. Durch dieses ab-

weichende Vorgehen sind die Kennzahlen Hilfefälle je Vollzeit-Stelle ASD und Hilfefälle je Vollzeit-Stelle WJ in Borken nur eingeschränkt mit den anderen Kommunen vergleichbar. Die Stadt Borken sollte überprüfen, ob die städtische Vorgehensweise bei Annexleistungen im vom Beratungsunternehmen konzipierten Personalbemessungsverfahren berücksichtigt wurde. Andernfalls sollte das Personalbemessungsverfahren neu aufgestellt werden. Solange dieser Sachverhalt nicht eindeutig geklärt ist, sollte die Stadt Borken die Auslastung von ASD- und WJ-Fachkräften laufend überprüfen, um mögliche Überlastung rechtzeitig zu erkennen und bei Bedarf gegenzusteuern.

→ Empfehlung

Die Stadt Borken sollte das erarbeitete Personalbemessungsverfahren nutzen und in regelmäßigen Abständen fortschreiben. Im Vorfeld sollte Borken jedoch klären, inwieweit die städtische Vorgehensweise bei der Erfassung von Annexleistungen im neuen Personalbemessungsverfahren berücksichtigt wird.

3.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

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

Der ASD der **Stadt Borken** hat im Jahr 2019 durchschnittlich 38 Hilfefälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Damit positioniert sich Borken im obersten Viertel des interkommunalen Vergleiches und über dem von der gpaNRW-definierten Richtwert. Bei der Berechnung wurden rund 432 Hilfeplanfälle berücksichtigt, davon 141 stationäre Hilfeplanfälle und 291 ambulante Fälle. Wie im Kapitel „3.6 Personaleinsatz“ erläutert, ist diese Kennzahl nur eingeschränkt mit den anderen geprüften Kommunen vergleichbar. Im Übrigen verweist die gpaNRW auf die Empfehlung im Kapitel „3.6 Personaleinsatz“.

Die Anzahl der bearbeiteten Hilfefälle je Vollzeit-Stelle ASD ist im Prüfungszeitraum gestiegen, und zwar von 33 im Jahr 2016 auf 38 im Jahr 2019.

3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

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

Seit Ende 2020 verfügt die **Stadt Borken** über eine analytische Stellenbemessung für die Wirtschaftliche Jugendhilfe. 2019 haben 2,8 Vollzeit-Stellen durchschnittlich 432 Hilfefälle bearbeitet. Somit ist eine Vollzeit-Stelle in der WJ durchschnittlich für 157 Fälle zuständig. Mit diesem Wert liegt die Stadt Borken sowohl über dem dritten Viertelwert der Vergleichswerte als auch

über dem Personalrichtwert der gpaNRW. Jedoch ist auch diese Kennzahl durch die abweichende Vorgehensweise bei Annexleistungen nicht in vollem Maße mit den anderen Kommunen vergleichbar (s. Kapitel „3.6 Personaleinsatz“).

Durch die im Jahr 2019 neu geschaffene Stelle ist diese Kennzahl von 221 Hilfefällen je Vollzeit-Stelle im Jahr 2018 auf 157 im Jahr 2019 gesunken. Die Etablierung einer Abteilungsleitungsstelle könnte zur Veränderung dieser Kennzahl in der nächsten Zukunft führen.

Auch in der WJ ist ein angemessener Personaleinsatz wichtig. Rückstände in der Fallbearbeitung könnten dazu führen, dass Erträge nicht zeitnah im Haushalt gebucht werden können. Dadurch könnte sich der Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung erhöhen. Ein Hinweis darauf könnten niedrige Kostenerstattungen je Hilfefall in Borken sein. Die Stadt Borken sollte den Personaleinsatz in der WJ regelmäßig analysieren und gegebenenfalls an die Standards und Prozesse anpassen.

3.7 Leistungsgewährung

3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- ➔ Über die Hälfte der Vergleichskommunen haben einen niedrigeren Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren als die Stadt Borken. Sowohl die vergleichsweise hohen jugendeinwohnerbezogenen HzE-Aufwendungen als auch hohe Falldichte wirken sich negativ auf den Fehlbetrag aus.

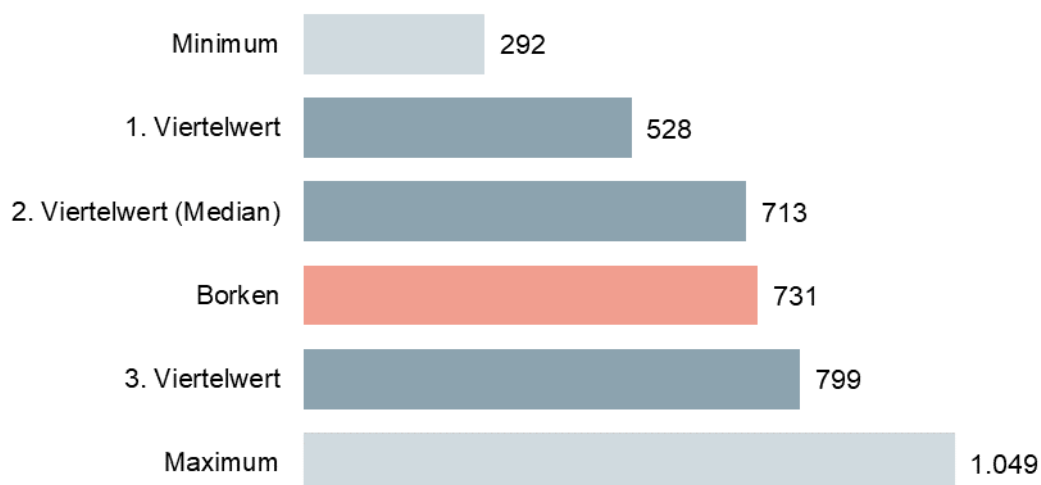
Eine Kommune sollte den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind. Er bildet den Ressourcenverbrauch und die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung. Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert. Der Fachbereich 51 der **Stadt Borken** hat die Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW zusammengestellt und aufbereitet.

Im Vergleichsjahr 2019 beträgt der Fehlbetrag HzE 6,7 Mio. Euro.

Einwohnerbezogen stellt sich der Fehlbetrag für das Jahr 2019 im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 28 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahren der Stadt Borken liegt im Jahr 2019 über dem Median. Hiermit haben über 50 Prozent der Vergleichskommunen einen niedrigeren Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahren als Borken.

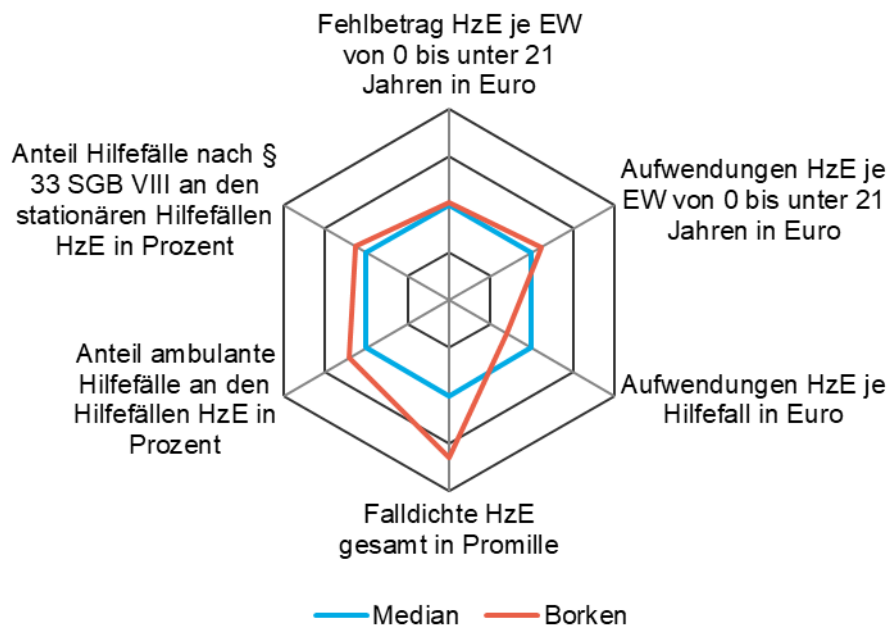
Diese Kennzahl hat sich im Prüfungszeitraum wie folgt entwickelt:

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

2016	2017	2018	2019
607	636	617	731

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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2019



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

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

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

Im interkommunalen Vergleich hat die Stadt Borken aktuell den niedrigsten Wert bei den Aufwendungen HzE je Hilfsfall und den höchsten Wert bei der Falldichte HzE gesamt. Einer der Gründe für diese Positionierungen ist eine andere Zählweise von Hilfsfällen der Stadt Borken als in den meisten geprüften Vergleichsstädten. Weitere Informationen hierzu enthalten die Kapitel „3.7.1.1 Falldichte“ und „3.7.1.2 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung“.

Die Entwicklung der Kennzahlen des Netzdiagrammes in der Zeitreihe der Jahre 2016 bis 2019 ist in Tabelle 3 im Anhang zu diesem Berichtsteil zusammengefasst.

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

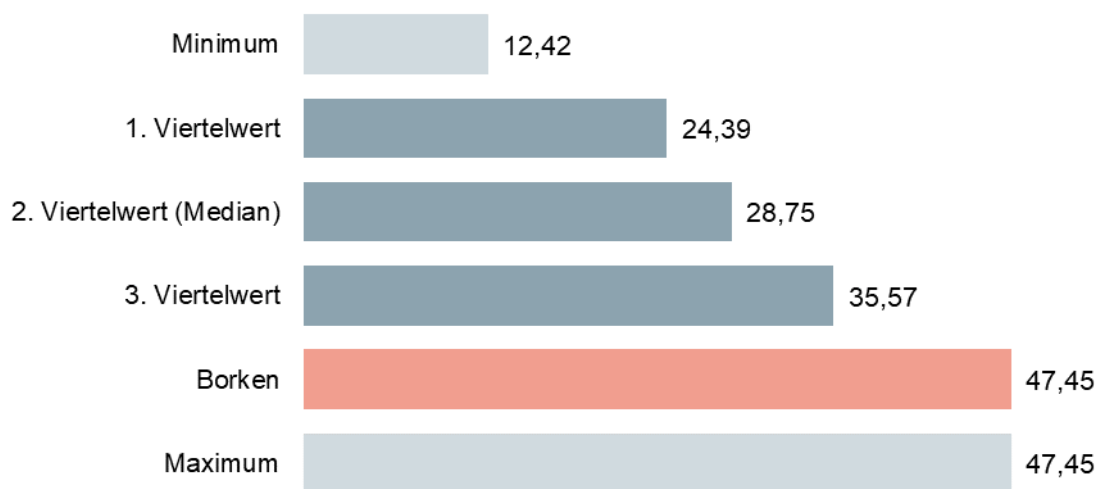
3.7.1.1 Falldichte

→ Feststellung

Die hohe Falldichte ist belastend für den Fehlbetrag der Stadt Borken. Die Stadt hat dieses Thema mit externer Unterstützung im Jahr 2021 analysiert.

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

Falldichte HzE gesamt in Promille 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 30 Kommunen eingeflossen.

Aktuell hat die Stadt Borken mit Abstand die höchste Falldichte unter den geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen. Das Maximum ist unter anderem auf die Vorgehensweise bei Annexleistungen in der Stadt Borken zurückzuführen. Für die Prüfung hat die gpaNRW definiert, welche Hilfefälle in der Datenerfassung berücksichtigt werden müssen. Als Hilfefall betrachtet die gpaNRW nur Hilfefälle für Hilfen nach §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII mit einem Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII. Mehrfachhilfen bzw. unterschiedliche Hilfen in einem Hilfefall werden nur dann als eigenständiger Hilfefall gezählt, wenn für jede Hilfe ein gesondertes Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII durchgeführt wird. Die Stadt Borken stellt für Mehrfachhilfen bzw. unterschiedliche Hilfen in einem Hilfefall jeweils getrennte Hilfepläne auf und dokumentiert sie entsprechend getrennt. Für jede Hilfe werden auch die Verfahrensstandards des Hilfeplanverfahrens separat abgearbeitet. Beispielsweise wird für einen Fall unter § 34 SGB VIII Heimerziehung eine Rückführung in die Familie vorbereitet. Dafür wird eine zusätzliche sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH) nach § 31 SGB VIII installiert. Die Stadt Borken leitet für diese Hilfen jeweils ein separates Hilfeplanverfahren ein. Die meisten geprüften Kommunen führen für solche Annexleistungen keine gesonderten Hilfeplanverfahren durch. Sie werden unter der Hilfeart erfasst, bei der der Schwerpunkt der Hilfe liegt. In diesem Fall würde die Stadt Borken

zwei Hilfeplanverfahren einleiten, während die Mehrheit der vergleichbaren Städte nur ein Hilfeplanverfahren durchführt. Die andere Zählweise ist einer der Gründe für die im interkommunalen Vergleich sehr hohe Falldichte der Stadt Borken.

Auch ambulante und stationäre Falldichte getrennt betrachtet positionieren sich ähnlich.

Falldichte HzE in Promille 2019

Kennzahlen	Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte HzE ambulant in Promille	31,93	5,23	13,19	16,95	20,47	31,93	30
Falldichte HzE stationär in Promille	15,52	4,63	9,37	13,35	15,39	21,76	30

Die oben beschriebene Zählweise hat einen gewissen Einfluss auf die ambulante Falldichte. Wie hoch dieser Einfluss ist, kann im Rahmen der aktuellen Prüfung durch die gpaNRW nicht ermittelt werden. Die Falldichte bei den stationären Hilfen ist davon kaum bis gar nicht betroffen. Aber auch hier gehört die Stadt Borken zum Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Werten.

Die im Jahr 2020 durchgeführte Organisationsuntersuchung ist auch zum Ergebnis gekommen, dass Borken eine hohe Falldichte aufweist. Das hat die Stadt Borken veranlasst, eine tiefergehende Analyse der Fallzahlentwicklung zu initiieren. Wie im Kapitel „3.4.1 Organisation“ beschrieben, ist die Aufgabe des externen Beratungsunternehmens, eine effektive Fallsteuerung zu implementieren, die eine zielorientiert Hilfeplanung im ASD verstetigen soll. Mittlerweile wurden 175 Hilfepläne ausgewertet. Als erste Maßnahme tritt eine entsprechende Dienstanweisung für den ASD-Bereich bereits im Juni 2021 in Kraft (s. Kapitel „3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards“). Diese Dienstanweisung begrenzt die grundsätzliche Dauer einer ambulanten Hilfe zur Erziehung auf 18 Monate. Die Hilfen nach § 35a und § 41 SGB VIII sind von dieser Dienstanweisung ausgenommen.

Zur weiteren Analyse stellt die gpaNRW die Fallzahlen im ambulanten und stationären Bereich differenziert dar.

Hilfeplanfälle

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019
ambulante Hilfefälle	235,92	231,58	256,33	290,50
davon ambulante Hilfefälle für UMA	0,80	2,75	5,15	4,35
davon ambulante Hilfefälle ohne UMA	235,12	228,83	251,18	286,15
stationäre Hilfefälle	125,50	123,83	130,83	141,17
davon stationäre Hilfefälle für UMA	5,17	9,25	8,75	7,58
davon stationäre Hilfefälle ohne UMA	120,33	114,58	122,08	133,59
Hilfefälle gesamt	361,42	355,42	387,17	431,67

Die Zahl der Hilfefälle ist im Prüfungszeitraum um 23 Prozent im ambulanten und um zwölf Prozent im stationären Bereich gestiegen. Die gestiegenen der UMA-Zahlen spielen bei dieser Entwicklung eine eher untergeordnete Rolle.

Dementsprechend ist auch die Falldichte in Borken, mit Ausnahme des Jahres 2017, im Prüfungszeitraum kontinuierlich gestiegen. Diese Entwicklung ist sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich zu beobachten.

Falldichte HzE in Promille

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019
Falldichte HzE gesamt in Promille	38,41	38,25	42,02	47,45
Falldichte HzE ambulant in Promille	25,07	24,92	27,82	31,93
Falldichte HzE stationär in Promille	13,34	13,33	14,20	15,52

Die wachsenden Falldichten wirken sich negativ auf den Fehlbetrag HzE aus. Wie im Kapitel „3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren“ dargestellt, ist der Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren im gleichen Zeitraum auch höher geworden.

→ Empfehlung

Die Stadt Borken sollte ihre Bemühungen intensivieren, die Falldichte durch präventive Angebote, kurze Laufzeiten und gute Zugangssteuerung zu senken.

3.7.1.2 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

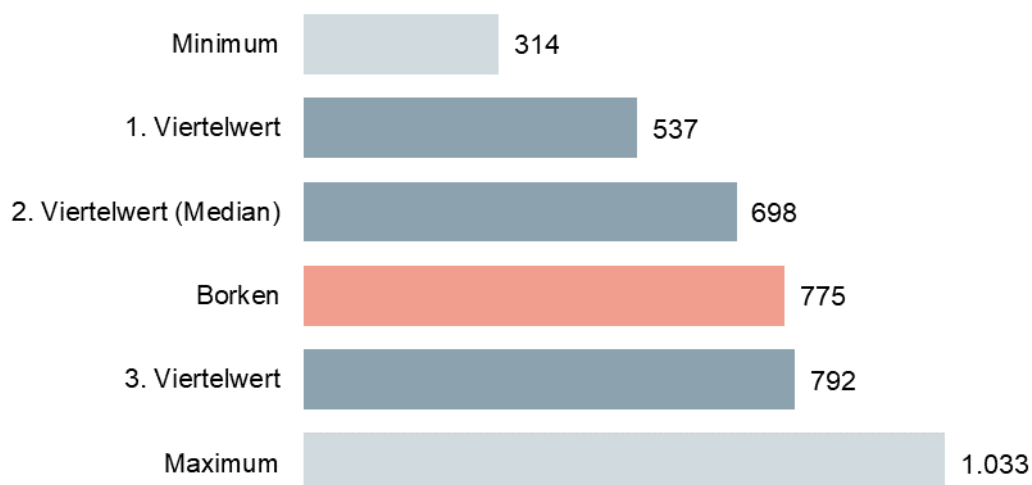
- Über die Hälfte der Vergleichsstädte haben niedrigere Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren als die Stadt Borken. Als Folge der hohen Falldichte beeinflussen die erhöhten Aufwendungen den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung negativ. Sowohl ambulante als auch stationäre einwohnerbezogene Aufwendungen sind im geprüften Zeitraum sehr stark gestiegen.

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.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die **Stadt Borken** bei den Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren zwischen dem Median und dem dritten Viertelwert.

Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 29 Kommunen eingeflossen.

Betrachtet man jugendeinwohnerbezogenen Aufwendungen im stationären und ambulanten Bereich, stellt man die gleiche Entwicklung fest. In den beiden Bereichen liegen die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren über dem Median.

Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren ambulant und stationär in Euro 2019

Kennzahlen	Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	210	52	162	191	213	336	29
Stationäre Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	565	201	406	461	594	757	29

Im Prüfungszeitraum entwickeln sich diese Kennzahlen wie folgt:

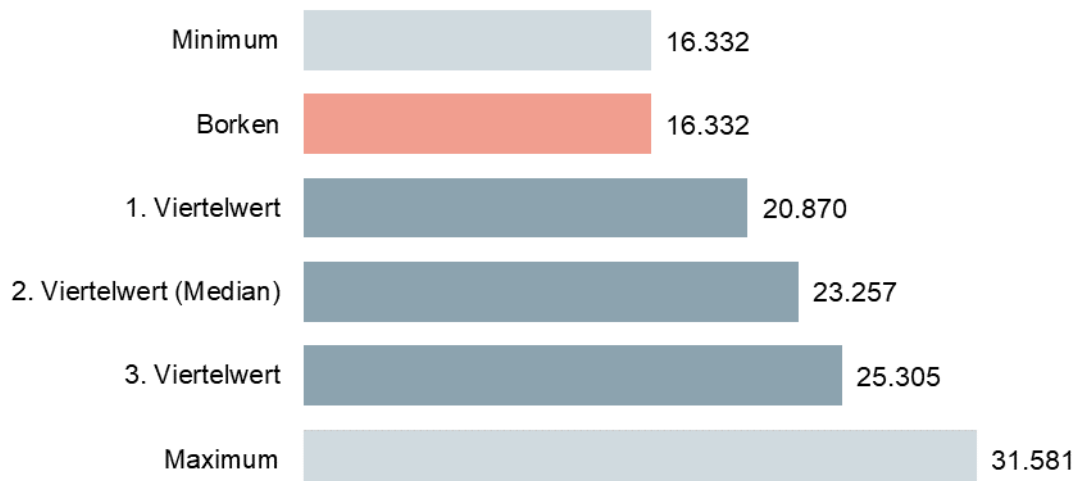
Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	602	638	672	775
Ambulante Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	173	177	185	210
Stationäre Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	428	461	487	565

Die einwohnerbezogenen Aufwendungen HzE sind von 2016 bis zum 2019 um 29 Prozent gewachsen. Im ambulanten Bereich beträgt der Anstieg 21 Prozent, im stationären Bereich fällt er mit 32 Prozent noch höher aus.

Für die Beurteilung der Gesamtsituation sind neben den einwohnerbezogenen Aufwendungen auch Aufwendungen HzE je Hilfefall von Bedeutung.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 29 Kommunen eingeflossen.

Im interkommunalen Vergleich stellt die Stadt Borken den aktuellen Minimalwert. Diese Kennzahl ist jedoch für Borken nur bedingt aussagekräftig. Das ist auf die im Kapitel „3.7.1.1 Fall-dichte“ beschriebene andere Zählweise der Hilfefälle in der Stadt Borken zurückzuführen.

Im Lauf des Prüfungszeitraums entwickeln sich die durchschnittlichen HzE-Aufwendungen je Hilfefall wie folgt:

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro

2016	2017	2018	2019
15.659	16.680	15.983	16.332

Die Stadt Borken hat 2019 Aufwendungen für HzE in Höhe von 7,1 Mio. Euro für durchschnittlich 432 Hilfefälle. Die Mehrzahl der 2019 bearbeiteten Fälle sind ambulant, und zwar 291 Hilfefälle. Bei den restlichen 141 Fällen handelt es sich um stationäre Hilfen.

Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär in Euro 2019

Kennzahlen	Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	6.584	6.584	9.883	10.908	12.467	17.908	29
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	36.392	31.351	36.392	38.251	41.476	50.460	29

Die Stadt Borken hat 2019 Aufwendungen für ambulante Hilfen in Höhe von 1,9 Mio. Euro für insgesamt rund 291 Fälle. Demgemäß entstehen der Stadt Borken ambulante Aufwendungen in Höhe von 6.584 Euro je Hilfefall. Auch hier erreicht die Stadt Borken ein aktuelles Minimum, unter anderem durch die andere Zählweise der Hilfefälle.

Wie bereits dargestellt, spielt die abweichende Zählung im stationären Bereich eine untergeordnete bis gar keine Rolle. Die stationären Aufwendungen HzE je Hilfefall sind in Borken niedriger als bei den 75 Prozent der Vergleichsstädte. Im Jahr 2019 sind der Stadt für 141 stationäre Fälle Aufwendungen in Höhe von rund 5,1 Mio. Euro entstanden.

Während die ambulanten Aufwendungen HzE je Hilfefall im Prüfungszeitraum, mit Ausnahme des Jahres 2017, gesunken sind, sind die stationären Aufwendungen HzE je Hilfefall kontinuierlich gestiegen.

Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär in Euro

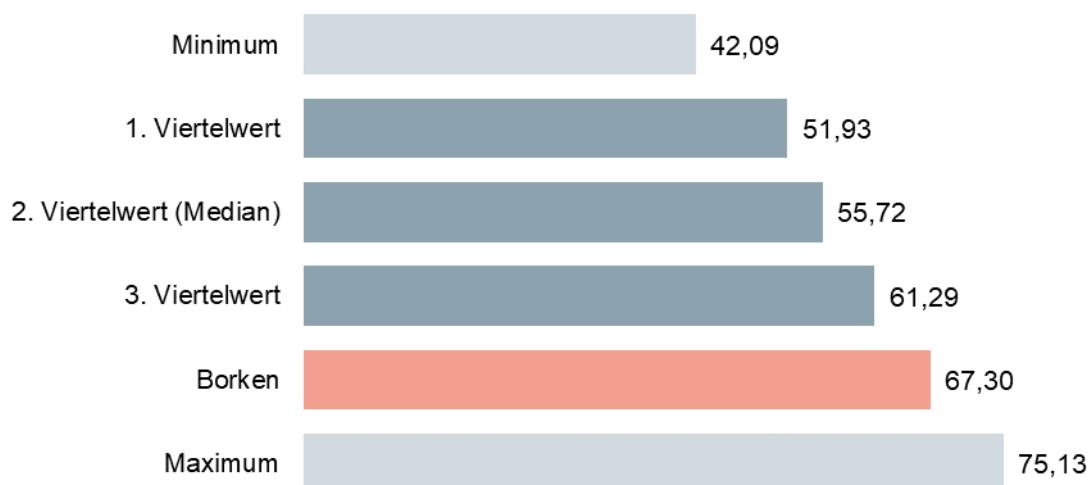
Kennzahlen	2016	2017	2018	2019
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	6.901	7.091	6.642	6.584
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	32.122	34.614	34.286	36.392

Weitere Analysen zu den stationären und ambulanten Hilfen erfolgen im Berichtsverlauf.

3.7.1.3 Anteil ambulanter Hilfefälle

- Die Stadt Borken hat einen sehr hohen Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten HzE-Hilfefällen im Vergleich. Da die jugendeinwohnerbezogenen Aufwendungen höher als bei der Hälfte der Vergleichskommunen sind, entlastet der hohe Anteil ambulanter Hilfefälle den Fehlbetrag nur teilweise.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 30 Kommunen eingeflossen.

Die **Stadt Borken** hat einen hohen Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten HzE-Hilfefällen. Auch hier spielt die abweichende Zählung von Hilfefällen (s. Kapitel „3.7.1.1 Falldichte“) eine gewisse Rolle. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen haben 2019 einen niedrigeren Anteil an ambulanten Hilfen. Diese Kennzahl ist im Prüfungszeitraum leicht gestiegen und zwar von 65 Prozent im Jahr 2016 auf 67 Prozent im Jahr 2019.

Grundsätzlich ist ein höherer Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte erstrebenswert, da dadurch kostenintensive stationäre Hilfefälle vermieden werden können. Die Stadt Borken hat eine sehr hohe Falldichte. Auch liegen die jugendeinwohnerbezogenen Aufwendungen über dem Medianwert. Das sind einige der Gründe, warum die Stadt Borken im interkommunalen Vergleich 2019 ein schlechteres Ergebnis sowohl bei den Aufwendungen als auch bei dem Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren erzielt als die Mehrheit der Vergleichskommunen.

Die Stadt Borken verfolgt die Maßgabe, dass ambulante Hilfen vorrangig zu gewähren sind, um kostenintensive stationäre Maßnahmen zu vermeiden. Bevor zu stationären Maßnahmen gegriffen wird, wird es immer geprüft, ob ambulante Hilfen zu diesem Zeitpunkt ausreichend sind.

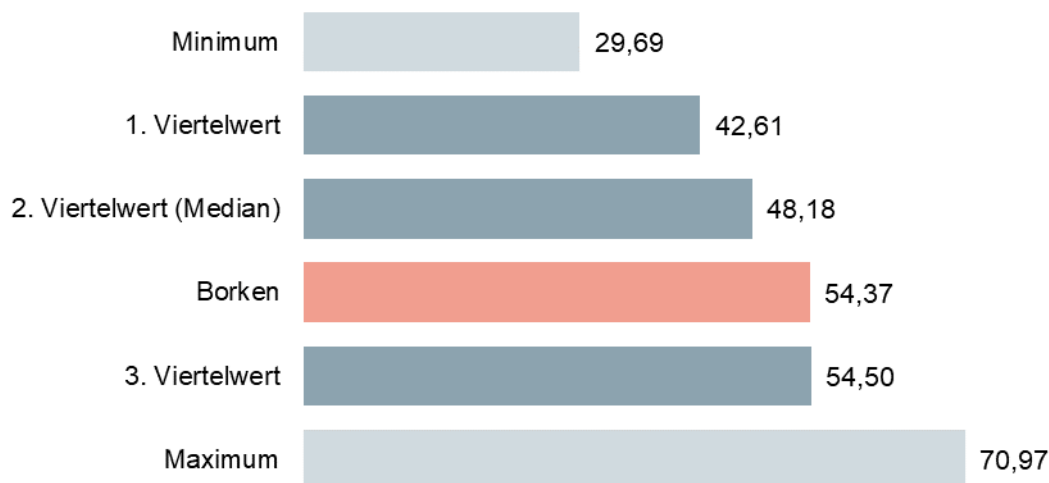
Im weiteren Verlauf des Teilberichtes werden einzelne Hilfearten näher analysiert.

3.7.1.4 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Die Stadt Borken hat einen höheren Anteil an Vollzeitpflegefällen als die Mehrheit der geprüften Kommunen. Grundsätzlich wirkt sich das positiv auf die HzE-Aufwendungen aus. Trotzdem hat Borken vergleichsweise hohe jugendeinwohnerbezogene stationäre Aufwendungen als die Hälfte der Vergleichsstädte, was unter anderem in den teuren Heimunterbringungen begründet ist.

Bei der Vollzeitpflege wird das Kind oder der Jugendliche in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Dies ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Außerdem ist diese Unterbringung aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten deutlich günstiger als eine Heimunterbringung und kann somit den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung begünstigend beeinflussen.

Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 30 Kommunen eingeflossen.

Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen HzE ist in der **Stadt Borken** im Prüfungszeitraum um sieben Prozent gesunken. Im interkommunalen Vergleich 2019 liegt er jedoch immer noch knapp unter dem dritten Viertelwert.

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

2016	2017	2018	2019
58,30	59,29	55,03	54,37

Im Jahr 2019 waren 77 Fälle der 141 stationären Hilfeplanfälle in Borken Vollzeitpflegefälle. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle beeinflusst die stationären Aufwendungen und den Fehlbetrag. Können Kinder und Jugendliche nicht in Pflegefamilien untergebracht werden, muss die Stadt auf die kostenintensiveren stationären Hilfen in Form von Heimunterbringungen zurückgreifen.

Geringere Aufwendungen je Hilfefall in Vollzeitpflege als bei der Hälfte der Vergleichskommunen wirken sich in Borken positiv auf die Aufwendungen und somit auf den Fehlbetrag HzE aus.

Weitere Ausführungen erfolgen im Kapitel „3.7.2.3. Vollzeitpflege § 33 SGB VIII“.

3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen. Die durchschnittlich 432 Hilfefälle der **Stadt Borken** im Jahr 2019 verteilen sich wie folgt:

Verteilung Hilfeplanfälle nach Hilfearten 2019

Hilfeart	Anzahl Fälle	Anteil in Prozent
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 (ambulant)	17,50	4,05
Erziehungsberatung § 28 (ambulant)	15,17	3,51
Soziale Gruppenarbeit § 29 (ambulant)	10,42	2,41
Erziehungsbeistand § 30 (ambulant)	54,83	12,70
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 (ambulant)	103,67	24,02
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 (ambulant)	10,08	2,34
Vollzeitpflege § 33 (stationär)	76,75	17,78
Heimerziehung § 34 (stationär)	48,50	11,24
Eingliederungshilfe § 35a (ambulant)	59,25	13,73
<i>Hilfe junge Volljährige § 41 (insgesamt)</i>	<i>35,50</i>	<i>8,22</i>
davon Hilfe junge Volljährige § 41 (ambulant)	19,58	4,53
davon Hilfe junge Volljährige § 41 (stationär)	15,92	3,69

Betrachtet man die HZE-Fallzahlen, nimmt die Stadt Borken schwerpunktmäßig Aufgaben in der Sozialpädagogischen Familienhilfe wahr, gefolgt von der Vollzeitpflege, der Eingliederungshilfe, dem Erziehungsbeistand und der Heimerziehung.

3.7.2.1 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

→ Feststellung

Drei Viertel der Vergleichsstädte haben im Jahr 2019 niedrigere Aufwendungen für die Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII je Einwohner unter 21 Jahren als die Stadt Borken. Borken hat vergleichsweise viele Hilfefälle in dieser Hilfeart. Beides wirkt sich belastend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag HZE aus.

Die SPFH ist eine klassische Familienhilfe und damit die intensivste Form der ambulanten Hilfen. Sie sollte das gesamte Familiensystem in den Blick nehmen. Dies bedeutet, dass alle im Haushalt lebenden Personen, Eltern und Kinder, aber auch getrenntlebende Elternteile, in die Hilfe einbezogen werden können. Ziel der Hilfe soll sein, das Selbsthilfepotential der Familie wiederherzustellen oder zu stärken.

Im Jahr 2019 hat die **Stadt Borken** rund 710.000 Euro für rund 104 Fälle in der SPFH aufgewendet.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2019

Kennzahl	Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	78,06	0,00	28,26	49,19	74,23	141	28
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	6.851	5.608	7.284	8.514	10.344	17.829	26
Falldichte § 31 SGB VIII in Promille	11,39	0,00	3,14	5,86	7,84	14,10	29
Anteil Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	52,17	36,36	56,29	63,79	76,89	88,89	23
Anteil Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit über 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	47,83	11,11	23,11	36,21	43,71	63,64	23

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Borken im Viertel der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Auch die Falldichte ist sehr hoch. Mehr als 75 Prozent der geprüften Städte haben in dieser Hilfeart eine niedrigere Falldichte und niedrigere jugendeinwohnerbezogenen Aufwendungen als Borken. Einer der Gründe für die hohe Falldichte könnte die im Kapitel „3.7.1.1 Falldichte“ beschriebene Vorgehensweise sein.

Diese Kennzahlen haben sich im Prüfungszeitraum wie folgt entwickelt:

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	68,61	71,64	73,80	78,06
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	6.667	7.088	6.934	6.851
Falldichte § 31 SGB VIII in Promille	10,29	10,11	10,64	11,39
Anteil Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	61,70	52,83	48,89	52,17
Anteil Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit über 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	38,30	47,17	51,11	47,83

Im Laufe der letzten Jahre sind sowohl die einwohnerbezogenen Aufwendungen als auch Falldichte gestiegen. Auf die Falldichte wirken sich insbesondere Laufzeiten von Hilfen aus. Im Jahr 2019 wurden 52 Prozent der Fälle innerhalb von 18 Monaten beendet. 48 Prozent der Fälle hatten eine Betreuungszeit über 18 Monate. Mehr als Dreiviertel der Vergleichsstädte hatten 2019

deutlich kürzere Laufzeiten als Borken. Auch die Laufzeiten haben sich im Prüfungszeitraum erhöht.

Die Stadt Borken hat das Problem erkannt. Die neue Dienstanweisung (s. Kapitel „3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards“) begrenzt die grundsätzliche Falldauer auf 18 Monate.

Hilfefälle SPFH nach § 31 SGB VIII

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019
Hilfefälle Gesamt für SPFH nach § 31 SGB VIII	96,83	93,92	98,08	103,67
Hilfefälle nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungsdauer bis 18 Monate	29	28	22	24
Hilfefälle nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungsdauer über 18 Monate	18	25	23	22

Die SPFH in Borken wird immer als eine separate Hilfeart mit einem eigenen Hilfeplanverfahren angeboten. Durchschnittlich werden drei Fachleistungsstunden genehmigt.

→ Empfehlung

Die Stadt Borken sollte die mit der Organisationsuntersuchung begonnene Auswertung der Falldichte in der Sozialpädagogische Familienhilfe fortsetzen und ggf. intensivieren. Ebenso sollten die Laufzeiten über mehrere Jahre näher betrachtet werden.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2016 bis 2019 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.2 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

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

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

→ Feststellung

Bei der Vollzeitpflege sind sowohl die Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahren als auch die Falldichte in der Stadt Borken höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Da bei den stationären Hilfen auch die Heimerziehung hohe Aufwendungen und Falldichte hat, wirkt sich das insgesamt negativ auf die HzE-Aufwendungen und somit auf den HzE-Fehlbetrag aus.

Im Jahr 2019 hat die **Stadt Borken** rund 1,2 Mio. Euro für 77 Fälle aufgewendet. Im Jahr 2019 werden 17 Prozent der HzE-Aufwendungen für die Vollzeitpflege erbracht.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2019

Kennzahl	Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	135	28,51	70,43	84,97	135	196	29
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfe-fall in Euro	16.014	11.562	12.996	16.234	17.978	26.000	29
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	54,37	29,69	42,61	48,18	54,50	70,97	30
Falldichte § 33 SGB VIII in Promille	8,44	1,76	4,19	6,53	8,18	11,87	30

Im interkommunalen Vergleich 2019 positioniert sich die Stadt Borken in der Hälfte der Vergleichsstädte mit dem höheren Anteil der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen. Auch bei den Aufwendungen nach § 33 SGB III je Hilfefall erreicht Borken bessere Werte als die Mehrheit der geprüften Städte. Durch die hohe Falldichte über dem dritten Viertelwert sind jedoch die einwohnerbezogenen Aufwendungen sehr hoch. Mehr als 75 Prozent der geprüften Städte haben geringere Aufwendungen für Vollzeitpflege je Einwohner unter 21 Jahren und auch niedrigere Fallzahlen als Borken. Eine hohe Fallzahl an Vollzeitpflege wäre grundsätzlich positiv zu bewerten, wenn im Gegenzug die Aufwendungen und Fallzahlen für die Heimunterbringung niedrig ausfallen würden. Das ist in Borken nicht der Fall.

Vollzeitpflege ist als stationäre Hilfe deutlich günstiger als eine Heimunterbringung. So liegen die Aufwendungen für Vollzeitpflege der Stadt Borken in 2019 bei 16.014 Euro je Fall. Die Aufwendungen für Heimunterbringung schlagen hingegen mit 66.287 Euro je Fall zu Buche. Somit ist die Vollzeitpflege eine wesentliche Stellschraube für eine Kommune, um die Aufwendungen und den Fehlbetrag HzE zu beeinflussen.

Die Stadt Borken hat einen eigenen Pflegekinderdienst (PKD) installiert. Dafür stehen 1,8 Vollzeit-Stellen zur Verfügung. Das ermöglicht eine gute Vertretungsregelung. Alle Entscheidungen in diesem Bereich werden in Zusammenarbeit mit der Abteilungsleitung getroffen. Viele Aufgaben im Zusammenhang mit der Vollzeitpflege übernimmt die Stadt Borken selbst. Bei der SPFH und den Erziehungsbeistandschaften greift Borken auf freie Träger zurück.

Bei ihrer Arbeit stützen sich die PKD-Fachkräfte auf das für den PKD entwickelte Handbuch „Konzeption Pflegekinderdienst“, das Prozesse und Standards in diesem Bereich definiert. Das Handbuch stammt aus dem Jahr 2005 und wurde bis jetzt noch nicht verändert. Der ASD plant jedoch, das Handbuch in der nächsten Zukunft zu überarbeiten. Die Bereitschaftspflege ist in den „Richtlinien zur Bereitschaftspflege im Fachbereich Jugend, Familie, Schule und Sport der Stadt Borken“ geregelt.

Im Bereich der Dauerpflege setzt die Stadt Borken neben Pflegefamilien auch Westfälische Pflegefamilien ein. Die Betreuung in Westfälischen Pflegefamilien ist deutlich kostenintensiver als die Unterbringung in klassischen Pflegefamilien. Aktuell greift Borken für die Betreuung von

Pflegekindern auf zwölf Westfälische Pflegefamilien zurück. In vielen Fällen handelt es sich dabei um die Kinder, deren Hilfeplanfälle Borken von den anderen Kommunen übernommen hat. Das wirkt sich belastend auf die Aufwendungen aus. Die Unterbringung von Kindern in normale Pflegeverhältnisse sollte Vorrang haben. Um kostenintensive Pflegeverhältnisse zu vermeiden, könnten diese Familien ggf. dann mit weiteren Hilfen unterstützt werden, sofern dies aus sozialpädagogischer Sicht vertretbar ist.

Nach Angaben der Stadt Borken stehen in der Stadt nicht ausreichend Familien zur Verfügung. Viele von der Stadt Borken vorbereitete Pflegefamilien werden durch andere Jugendämter belegt oder durch freie Träger abgeworben. In diesem Zusammenhang sollte Borken sein Anreizsystem für Pflegefamilien unter die Lupe nehmen.

Wenn im Stadtgebiet keine Kapazitäten vorhanden sind, wird auf Pflegefamilien außerhalb Borken zurückgegriffen. Es gibt eine Kooperation zur Gewinnung potentieller Pflegeeltern mit den Städten Ahaus, Greven, Gronau und Rheine. Über diese Städtekooperation wurde ein Konstrukt geschaffen, das deutlich günstiger ist als Westfälische Pflegefamilien. Das wiederum beeinflusst die Aufwendungen nach § 33 SGB VIII positiv.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Borken sollte im stationären Bereich weiter die Vollzeitpflege favorisieren und ausbauen. Gleichzeitig sollte sie versuchen, die Aufwendungen und die Fallzahlen in Heimerziehung zu reduzieren.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2016 bis 2019 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.3 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

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

→ **Feststellung**

Nahezu die Hälfte der gesamten HzE-Aufwendungen wendet die Stadt Borken für die Heimerunterbringung auf. Der Anteil ist in den meisten Vergleichsstädten geringer. Auch bei der Falldichte und den hilfefallbezogenen Aufwendungen gehört die Stadt Borken zur Hälfte der geprüften Städte mit den höheren Werten.

Die **Stadt Borken** hat 2019 Aufwendungen für die Heimerziehung bzw. sonstige betreute Wohnformen nach § 34 SGB VIII in Höhe von rund 3,2 Mio. Euro für 48,50 Fälle.

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

Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2019

Kennzahlen	Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	353	88,43	236	302	353	472	29
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	66.287	50.477	61.093	64.996	69.549	78.070	29
Anteil Aufwendungen nach § 34 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	45,60	23,85	40,35	43,77	48,48	63,02	29
Falldichte § 34 SGB VIII in Promille	5,33	0,87	3,41	4,59	5,70	7,39	30

Die Aufwendungen nach § 34 SGB VIII machen in der Stadt Borken 46 Prozent der gesamten HzE-Aufwendungen aus. Der Anteil ist damit höher als in den meisten Vergleichsstädten. Auch bei den Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall sowie bei der Falldichte ordnet sich Borken oberhalb des Medianes ein. Bei den jugendeinwohnerbezogenen positioniert sich die Stadt sogar unter den 25 Prozent der geprüften Städte mit den höchsten Werten. Im Laufe der Jahre sind die Aufwendungen und die Falldichte deutlich gestiegen.

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

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	249	296	319	353
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	55.957	63.963	60.920	66.287
Falldichte § 34 SGB VIII in Promille	4,45	4,63	5,24	5,33

Die Prämisse „ambulant vor stationär“ ist ein fester Bestandteil eines Hilfeplanverfahrens in der Stadt Borken. In den meisten Fällen geht einer Heimunterbringung eine ambulante Hilfe voraus. Bei Bedarf setzt Borken auch Erziehungsbeistandschaften bzw. Tagesgruppen ein. Erst wenn diese Hilfen nicht ausreichen, wird eine Heimunterbringung in Erwägung gezogen.

Die Stadt Borken hat kein eigenes Erziehungsheim. In der Regel werden Kinder und Jugendliche in Wohngruppen untergebracht. Bei anstehender Verselbständigung, entsprechendem Alter und vorliegender Reife kommen auch Wohnungen in Betracht. Da es im Stadtgebiet nur vier Wohngruppen gibt, die aufgrund der Belegung und der Altersstruktur nicht für alle stationäre Unterbringungen geeignet sind, werden Kinder oder Jugendliche auch außerhalb von Borken untergebracht. Bei den Einrichtungen, die nicht ortsnah sind, werden Hilfeplangespräche abwechselnd vor Ort und in Borken geführt. So haben die ASD-Fachkräfte einen regelmäßigen Kontakt zu untergebrachten jungen Menschen.

Die Stadt Borken hat ein Anbieterverzeichnis mit einer Aufstellung über Leistungen und Kosten. Bewertungen der Einrichtungen durch die ASD-Fachkräfte bzw. Erfahrungen in Zusammenarbeit mit dem ASD sind kein Bestandteil des Anbieterverzeichnisses (s. Kapitel „3.5.1.2 Fallsteuerung“).

In der Regel werden die Hilfeplangespräche alle sechs Monate geführt. Dabei prüft die fallführende Fachkraft mit Unterstützung des Leistungsträgers, ob Ziele erreicht sowie Fristen und Vereinbarungen eingehalten wurden. 52 Prozent der im Jahre 2019 beendeten Fälle laufen unter zwölf Monaten. 21 Prozent der beendeten Fälle haben eine Verweildauer von über zwölf Monate bis 24 Monate. Die kurzen Laufzeiten wirken sich im Regelfall positiv auf die Falldichte aus. Die Stadt Borken hat jedoch eine sehr hohe Falldichte. Eine hohe Falldichte beeinflusst die HzE-Aufwendungen und den Fehlbetrag HzE negativ. Die Stadt Borken wertet die Verweildauern nicht aus. Sie sollten jedoch bestenfalls trägerspezifisch erfasst und nachgehalten werden, um bei Bedarf Gespräche mit den Einrichtungsträgern führen zu können.

Anteil Hilfefälle mit Rückführung in die Herkunftsfamilie an den Hilfefällen nach § 34 SGB VIII in Prozent 2019

Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
14,43	0,00	11,37	16,92	26,52	41,03	22

Die Stadt Borken hat kein standardisiertes Rückführungs- oder Verselbständigungskonzept. Grundsätzlich strebt das Jugendamt eine Rückkehr bzw. Verselbständigung bei Jugendlichen an. Deswegen sind Rückführungsoptionen ein fester Bestandteil jeder Hilfeplanung. Wie der Rückkehrprozess im Einzelfall gestaltet wird, entscheidet die fallführende ASD-Fachkraft. Falls notwendig, setzen ASD-Fachkräfte vorbereitende und begleitende ambulante Hilfen ein. Im interkommunalen Vergleich 2019 liegt der Anteil der Rückführungen in Borken unter dem Median der geprüften Städte. Im Prüfungszeitraum ist dieser Wert kontinuierlich zurückgegangen:

Anteil Hilfefälle mit Rückführung in die Herkunftsfamilie an den Hilfefällen nach § 34 SGB VIII in Prozent 2019

2016	2017	2018	2019
26,30	23,26	22,80	14,43

Neben den Leistungen nach § 34 SGB VIII werden je nach Bedarf auch weitere Hilfen erbracht. Im Hinblick auf die Rückführung junger Menschen setzt das Jugendamt auch Hilfen nach § 31 SGB VIII ein.

→ Empfehlung

Das Jugendamt sollte durch gezielte Steuerungsmaßnahmen die Fallzahlen in Heimunterbringung möglichst reduzieren. Angesichts der steigenden durchschnittlichen Aufwendungen sollte Borken die Wirtschaftlichkeitsaspekte stärker in die Einrichtungswahl einfließen lassen. Die Stadt Borken sollte intensiver an der Rückführung arbeiten.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2016 bis 2019 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.4 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

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

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

→ Feststellung

Die Stadt Borken hat eine höhere Falldichte bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Die Aufwendungen für die Eingliederungshilfen bewegen sich hingegen auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Die Fallzahlen und Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung werden nicht separat erfasst, können nicht analysiert und somit auch nicht vollumfänglich gesteuert werden.

Die **Stadt Borken** hat 2019 für 59 Fälle in Eingliederungshilfe Leistungen in Höhe von rund 430.000 Euro erbracht.

Borken leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2019

Kennzahlen	Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	47,27	20,46	51,38	68,34	120	163	29
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	7.258	7.258	13.752	16.202	22.082	29.430	29
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	7.258	4.292	11.213	13.112	14.894	25.604	29
Falldichte § 35a SGB VIII	6,51	1,63	2,84	4,22	5,77	10,35	30
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung in Euro	k.A.	3.824	17.176	19.624	24.791	37.200	22
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	k.A.	2,70	35,50	45,45	52,04	82,50	25

Im interkommunalen Vergleich 2019 reiht sich Borken in das Viertel der Städte mit den niedrigsten Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahren. Das liegt unter anderem daran, dass die Hilfen nach § 35a SGB VIII ausschließlich als ambulante Hilfen erbracht werden.

Die Falldichte hingegen ist in Borken sehr hoch. Hier gehört die Stadt zum Viertel der Kommunen mit dem höchsten Fallaufkommen. Einerseits ist das auf die im Kapitel „3.7.1.1 Falldichte“ beschriebene Erfassungsweise der Stadt Borken zurückzuführen. Andererseits könnten sich die Standards und die Intensität der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung auf die Falldichte auswirken.

Falldichte § 35a SGB VIII

2016	2017	2018	2019
4,00	4,09	4,78	6,51

Nach den Angaben der Stadt ist die Anzahl der Fälle mit Integrationshelfern/Schulbegleitung in den letzten Jahren gestiegen. Da Borken keine separate Datenerfassung für den Bereich Integrationshelfer/Schulbegleitung macht, kann diese Annahme zahlenmäßig nicht belegt werden. Die im Prüfungszeitraum gestiegene Falldichte könnte ein Indiz dafür sein. Um die Entwicklungen in diesem Bereich transparenter zu machen, wird die Stadt Borken die Fallzahlen und Aufwendungen für Schulbegleitung und Integrationshilfe ab dem Haushaltsjahr 2022 separieren.

Bereits jetzt greift die Stadt Borken in einigen Fällen zu Mini-Poollösungen. Sollten die Fallzahlen und durchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall im Bereich Integrationshelfer/Schulbegleitung steigen, sollte die Stadt Borken die Ausweitung von Poollösungen erneut hinterfragen, denn diese sind kostengünstiger als individuelle Betreuungen. Wichtig dabei ist es, dass auch bei einer Poollösung für jedes Kind die Teilhabebeeinträchtigung festgestellt und die Hilfe in einem Hilfeplanverfahren geprüft wird. Des Weiteren sollte das Jugendamt die Grundschulleitungen in Borken für die rechtlichen Voraussetzungen einer Hilfestellung sensibilisieren. Die Corona-Pandemie hat zu einem Personalmangel an geeigneten Integrationsfachkräften bzw. Schulbegleitungen geführt. Das wird in den kommenden Monaten den Fachbereich 51 voraussichtlich verstärkt beschäftigen.

Auch die Verweildauern könnten die Falldichte nach § 35a SGB VIII beeinflussen. Die Stadt Borken hat in Vergangenheit die Laufzeiten der Hilfen nicht ausgewertet, so kann an dieser Stelle keine Analyse erfolgen. Auch wenn die Länge der Betreuung in erster Linie von der Schwere der seelischen Beeinträchtigung abhängt und die Arbeit am familiären und sozialen Umfeld nicht unbedingt zur Verkürzung der Leistung führt, so bieten die Auffälligkeiten der Verweildauern einen Anlass, mit dem Leistungsträger ins Gespräch zu kommen. Diese Notwendigkeit hat der Fachbereich 51 erkannt. Seit 2020 werden die Laufzeiten nunmehr erfasst und analysiert.

Die Stadt Borken hat einen Spezialdienst mit besonderen Qualifikationen für § 35a SGB VIII. Die hier eingerichtete Vollzeit-Stelle wird von zwei Fachkräften geteilt. So sichert der Fachbereich 51 die gegenseitige Vertretung in diesem Bereich. Die Zahl der Anträge auf Eingliederungshilfe ist in den letzten Jahren stetig gestiegen. Gleichzeitig unterscheidet sich das Bewilligungsverfahren der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche erheblich von den anderen Hilfeformen, so dass ein spezialisiertes Wissen wichtig ist. Die Fachkräfte

in Borken bilden sich regelmäßig fort, um auf dem aktuellen Stand der Gesetzgebung zu sein. Neben dem Spezialdienst nach § 35a SGB VIII gibt es in Borken ein Spezialteam, zu dem auch eine Mitarbeiterin der WJ und die ASD-Leitung gehören. Die WJ wird bereits vor der Gewährung von Hilfen in den Prozess einbezogen. Das bewertet die gpaNRW positiv.

Die Stadt Borken greift bei der Gewährung der Hilfen nach § 35a SGB VIII auf die Arbeitshilfe der Landesjugendämter zurück. In Zusammenarbeit mit dem Kreis Borken hat die Stadt einige Prüfbögen und Vordrucke entwickelt. Aktuell arbeitet der Fachbereich 51 an der Verschriftlichung der Vorgehensweise bei Anträgen auf Hilfe nach § 35a SGB VIII.

→ **Empfehlung**

Angesichts der hohen Falldichte nach § 35a SGB VIII sollte die Stadt Borken ihre Zugangssteuerung überprüfen und ggf. intensivieren. Borken sollte sowohl Aufwendungen als auch Fallzahlen im Bereich Integrationshelfer/Schulbegleitung separat erfassen, regelmäßig auswerten und analysieren. Des Weiteren sollte die Stadt Borken Kernprozesse für die Gewährung der Eingliederungshilfe und für die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung in die schriftlichen Verfahrensstandards aufnehmen.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2016 bis 2019 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.5 Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

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

→ **Feststellung**

Sowohl die Aufwendungen als auch die Fallzahlen für junge Volljährige sind in der Stadt Borken im Prüfungszeitraum gestiegen. Vor allem im stationären Bereich ist ein erheblicher Zuwachs zu verzeichnen. Die Falldichte liegt auf einem sehr hohen Niveau.

Die **Stadt Borken** hat 2019 Hilfen für junge Volljährige in Höhe von rund 783.000 Euro erbracht. Dabei wurden durchschnittlich 36 Hilfefälle betreut.

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

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2019

Kennzahlen	Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	540	88	361	491	632	793	29
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	22.067	14.825	24.438	28.116	35.680	41.759	29
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	8,22	4,33	7,38	9,16	11,48	14,42	30
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	62,00	1,85	20,58	63,46	84,99	260	29
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	4.591	2.016	5.204	8.081	11.825	16.030	29
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	478	86	339	402	537	784	29
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	43.560	17.175	40.634	42.968	50.041	88.607	29
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Vollzeitpflege VIII je Hilfefall in Euro	12.750	7.116	11.191	13.717	17.884	34.021	23
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Heimerziehung VIII je Hilfefall in Euro	53.798	31.074	41.436	50.104	56.895	81.618	26

Die meisten Vergleichsstädte haben niedrigere Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Einwohner bis unter 21 Jahren als die Stadt Borken. Mit dem Anteil der Hilfefälle an den gesamten HzE-Hilfefällen von rund acht Prozent reiht sich Borken in die Hälfte der geprüften Kommunen mit den geringeren Anteilen ein.

Die überwiegende Anzahl der in diesem Bereich erbrachten Hilfen sind 2019 ambulanter Natur. Da stationäre Hilfen wesentlich kostenintensiver sind, kann sich der höhere Anteil an ambulanten Hilfen positiv auf die Aufwendungen nach § 41 SGB VIII und somit auf den HzE-Fehlbetrag auswirken. Die ambulanten Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahren liegen unter dem Median der Vergleichsstädte. Somit beeinflussen auch sie den Fehlbetrag positiv.

Bei stationären Aufwendungen nach § 41 SGB VIII schneidet die Stadt Borken schlechter ab als die Hälfte der Vergleichsstädte. Betrachtet man die unterschiedlichen Unterbringungsformen differenziert, hat Borken hohe stationäre Aufwendungen für Heimerziehung je Hilfefall, während Aufwendungen für Vollzeitpflege je Hilfefall nahe dem Median sind. Während ambulante Aufwendungen im Prüfungszeitraum gesunken sind, sind stationäre Aufwendungen je Hilfefall um 37 Prozent gewachsen.

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	16.369	19.467	18.519	22.067
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	278	284	352	540
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	8.026	10.038	6.465	4.591
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	31.884	40.284	39.790	43.560

Bei der Falldichte positioniert sich Borken unter den Kommunen mit den höchsten Werten.

Falldichte § 41 SGB VIII 2019

Kennzahlen	Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 41 SGB VIII in Promille	24,48	5,06	12,68	18,11	21,24	29,04	30
Falldichte § 41 SGB VIII ambulant in Promille	13,50	0,16	3,26	7,49	10,47	19,10	30
Falldichte § 41 SGB VIII stationär in Promille	10,98	2,22	5,53	9,47	11,55	19,69	30

Entwicklung Falldichte § 41 SGB VIII

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019
Falldichte § 41 SGB VIII in Promille	16,97	14,46	19,02	24,48
Falldichte § 41 SGB VIII ambulant in Promille	11,02	9,87	12,14	13,50
Falldichte § 41 SGB VIII stationär in Promille	5,94	4,59	6,88	10,98

Sowohl die gesamte Falldichte als auch die ambulante Falldichte sind in Borken höher als bei den 75 Prozent Vergleichsstädten. Einer der Gründe könnte die im Kapitel „3.7.1.1 Falldichte“ beschriebene Vorgehensweise bei Annexleistungen sein. Aber auch im stationären Bereich reiht sich die Stadt Borken in die Hälfte der Kommunen mit den höheren Werten ein. Die Anzahl der stationären Hilfefälle ist im Prüfungszeitraum um 70 Prozent gestiegen, und zwar von rund neun Fällen im Jahr 2016 auf 16 Fälle im Jahr 2019. Angesichts dieser Entwicklung sollte die Stadt Borken ihre Hilfen nach § 41 SGB VIII unter die Lupe nehmen. Trägerspezifische Auswertungen würden die Analyse unterstützen und eine gute Grundlage für Gespräche mit den eingesetzten Leistungsanbietern bieten.

Für die Hilfen für junge Volljährige hat die Stadt Borken keine besonderen Verfahrensstandards. Nach dem Erreichen der Volljährigkeit wird für die weitere Hilfestellung jedoch ein Einschätzungsbogen (Selbsteinschätzung und Fremdeinschätzung) zugrunde gelegt. Die Hilfen werden

in der Regel bis zum Abschluss der Schul- oder Berufsausbildung gewährt. Wenn die jungen Erwachsenen aus dem sozialen Netz herauszufallen drohen, werden in Einzelfällen in Rücksprache mit dem Jobcenter Erziehungsbeistandschaften eingesetzt. Die Hilfen enden, wenn die Ziele erreicht werden, spätestens jedoch nach dem Erreichen des 21. Lebensjahres.

Wie in den früheren Kapiteln bereits erläutert, verfügt die Stadt Borken über kein Verselbständigungskonzept. Trotzdem ist das Ziel jedes Hilfeplans eine möglichst frühe Verselbständigung. Aus diesem Grunde wird sie frühzeitig in die Wege geleitet. Alle eingesetzten Träger haben Verselbständigungskonzepte. Die Stadt Borken arbeitet je nach festgestelltem Bedarf sowohl mit Trägern ambulanter und stationärer Erziehungshilfe, als auch mit Trägern ambulanter und stationärer Eingliederungshilfe. Um junge Volljährige bei der Erlangung einer Berufsausbildung zu unterstützen, kooperiert der Fachbereich 51 mit dem Berufsorientierungszentrum, der Jugendberufsagentur sowie dem Sozialamt zusammen. An der Entwicklung und Ausgestaltung der Jugendberufsagentur hat sich die Stadt Borken maßgeblich beteiligt.

→ Empfehlung

Angesichts der stetig steigenden Aufwendungen und Fallzahlen sollte die Stadt Borken ihre Hilfen für junge Volljährige analysieren und Maßnahmen zur Gegensteuerung entwickeln. Vor allem kostenintensive stationäre Maßnahmen sollten in Fallrevision ausgewertet werden.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2016 bis 2019 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

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

Die **Stadt Borken** hat 2019 rund 451.000 Euro für durchschnittlich zwölf UMA aufgewendet.

Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer nach §§ 27 ff. SGB 2019

Kennzahlen	Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	37.800	18.033	30.133	36.952	43.829	62.195	28
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	2,76	1,28	3,62	4,81	6,15	15,97	30

Die Stadt Borken hat höhere Aufwendungen UMA je Hilfefall als die Hälfte der Vergleichskommunen. Im interkommunalen Vergleich hat Borken wenige Hilfefälle für UMA. Der Anteil der UMA-Hilfefälle an den gesamten HzE-Hilfefällen liegt unter dem ersten Viertelwert der Vergleichsstädte. Laut Angaben der Stadt haben die UMA-Zahlen in keinem der Prüfungsjahre den

von dem Landesjugendamt vorgegebenen Rahmen von 35 erreicht, sondern lagen deutlich darunter.

Die der Stadt Borken zugewiesenen UMA wurden in erster Linie in einer Wohngruppe vor Ort bzw. in einer 15 km entfernten Wohngruppe untergebracht. Diese Wohngruppen wurden durch einen Jugendhilfeanbieter organisiert und geführt. Da der Bedarf mittlerweile deutlich zurückgegangen ist, wurden die beiden Einrichtungen in andere Wohnformen umgewandelt.

Bei der Arbeit in diesem Bereich stützt sich Borken auf die Standards aus der „Handreichung zum Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in Nordrhein-Westfalen 2017“.

UMA in Borken erhalten sowohl ambulante als auch stationäre Leistungen. Während in den Jahren 2016-2018 der Schwerpunkt bei Hilfen nach § 34 SGB VIII lag, hat sich dieser im Jahr 2019 zu den Hilfen nach § 41 SGB VIII verschoben.

Sowohl die Erträge als auch die Aufwendungen für UMA werden im städtischen Haushalt separat ausgewiesen. Sie werden gebündelt auf einem Untersachkonto unabhängig von der konkreten Hilfeart erfasst und können somit nicht nach den einzelnen Hilfearten ausgewertet werden. Auch die Fachsoftware bietet keine Grundlage für die Aufteilung der Aufwendungen nach unterschiedlichen Hilfearten. Zu den Prüfungszwecken wurden die Aufwendungen mit Hilfe eines Schlüssels auf die eingesetzten Hilfearten aufgeteilt. Der Fachbereich 51 hat die Prüfung durch den gpaNRW zum Anlass genommen, die Einsatzmöglichkeiten ihrer Fachsoftware zu überprüfen. Ab dem Haushaltsjahr 2022 wird es möglich sein, die Aufwendungen für UMA differenziert zu erfassen. Auf diese Weise könnte die Steuerung der Leistungen für die UMA verfeinert werden.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2016 bis 2019 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 – Hilfe zur Erziehung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation und Steuerung					
F1	Die Stadt Borken verfügt noch nicht über eine verschriftlichte Gesamtstrategie, aus der messbare Ziele für den Aufgabenbereich HzE abgeleitet werden können. Viele Strategieelemente sind aber bereits vorhanden.	102	E1	Die Stadt Borken sollte die Ergebnisse der Organisationsuntersuchung zu einer Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich Hilfen zur Erziehung konsequent umsetzen und weiterentwickeln. Die Gesamtstrategie sollte konkrete messbare Ziele und darauf ausgerichtete Maßnahmen enthalten. Die Zielerreichung sollte regelmäßig geprüft und Maßnahmen ggf. angepasst werden.	103
F2	Die Stadt Borken hat bislang kein umfassendes Finanzcontrolling im Aufgabenbereich HzE. Dadurch wird die HzE-Steuerung erschwert. Aktuell unterstützt ein Beratungsunternehmen den Fachbereich 51 bei der Entwicklung und Implementierung eines professionellen Finanzcontrollings.	104	E2	Die Stadt Borken sollte den Aufbau eines Finanzcontrollings mit Zielen und steuerungsrelevanten Kennzahlen sowie einem Berichtswesen vorantreiben. Hierzu können z.B. einige Kennzahlen aus diesem Prüfbericht fortgeschrieben werden. Die Stadt sollte die Zahlen regelmäßig auswerten. Dies kann dazu dienen, die Steuerung zu unterstützen, Ursachen für gestiegene Aufwendungen zu analysieren und die Wirksamkeit von Maßnahmen transparent zu machen.	105
F3	Die Stadt Borken bewertet die Zielerreichung der eingesetzten Maßnahmen einzelfallbezogen. Es erfolgten im geprüften Zeitraum keine fallübergreifenden Auswertungen, wie z.B. zur Zielerreichung und Wirksamkeit von Hilfen, zu Laufzeiten und Abbruchquoten. Aktuell unterstützt ein Beratungsunternehmen den Fachbereich 51 bei der Entwicklung und Implementierung eines professionellen Fachcontrollings.	105	E3	Die Stadt Borken sollte die einzelfallbezogenen Bewertungen der Wirksamkeit von Hilfen fallübergreifend zusammenführen und analysieren. Weitere steuerungsrelevante Auswertungen, wie z.B. zu Laufzeiten der Hilfen, zur Anzahl der Fachleistungsstunden und zu Abbrüchen können auch trägerbezogen oder je Sozialraum aufbereitet werden. Damit können die Auswirkungen durchgeführter Maßnahmen transparenter gemacht werden.	106

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verfahrensstandards					
F4	Die Stadt Borken hat die Abläufe, Standards und Prozesse für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung in einem Qualitätshandbuch beschrieben. Das Qualitätshandbuch ist jedoch teilweise auf einem veralteten Stand. Die Möglichkeiten der Jugendamtsfachsoftware werden nicht optimal genutzt.	107	E4	Die Stadt Borken sollte das „Qualitätshandbuch des ASD“ regelmäßig aktualisieren. Auch für die wirtschaftliche Jugendhilfe sollte der Fachbereich 51 einheitliche Verfahrensstandards schriftlich festhalten. Die Möglichkeiten der Jugendamtssoftware sollten zur Hinterlegung der Kernprozesse mit Verfahrensstandards, der Budgetüberwachung und der Wiedervorlage eruiert und genutzt werden.	108
F5	Die Stadt Borken hat den Ablauf eines Hilfeplanverfahrens im „Qualitätshandbuch des ASD“ verbindlich geregelt. Ein Rückführungskonzept oder Verselbständigungskonzept gibt es nicht. In der neuen Dienstanweisung für ASD-Fachkräfte werden auch Aspekte der Wirtschaftlichkeit berücksichtigt. Kompetenz- und Kostenhierarchien sind noch nicht formalisiert.	109	E5	Die Stadt Borken sollte wirtschaftliche Vorgaben, wie z.B. die Wahl des günstigsten Leistungsanbieters bei mehreren geeigneten Angeboten, auch für die Hilfen nach § 35a und § 41 SGB VIII schriftlich in den Verfahrensstandards hinterlegen. Borken sollte die Kompetenz- und Kostenhierarchien formalisieren und verpflichtend anwenden.	111
F6	Die WJ der Stadt Borken prüft Kostenerstattungsansprüche grundsätzlich für alle Hilfeplanfälle. Die Geltendmachung erfolgt halbjährlich. Schriftliche Verfahrensstandards für diese Prüfung gibt es bisher nicht.	113	E6	Die Stadt Borken sollte Kernprozesse von Zuständigkeiten und Kostenerstattungsansprüchen in die schriftlichen Verfahrensstandards aufnehmen. Dabei kann sie die bereits vorhandenen Vordrucke und gelebte Verantwortlichkeiten analysieren und bei Eignung übernehmen. Der Fachbereich 51 sollte die Häufigkeit der Geltendmachung überprüfen und ggf. erhöhen.	114
F7	Die Stadt Borken verfügt über kein standardisiertes Internes Kontrollsystem (IKS). Prozessintegrierte Kontrollen führt die Abteilungsleitung durch, indem sie jedes Hilfeplanverfahren unterschreibt und dabei die Einhaltung von Verfahrensstandards überprüfen kann. Regelmäßige standardisierte prozessunabhängige Kontrollen sind nicht vorgesehen.	114	E7	Die technischen Möglichkeiten der Fachsoftware sollten für Plausibilitätsprüfungen, Wiedervorlagen, Meldungen an die Führungskräfte sowie Vorgaben zu Bearbeitungsreihenfolge eruiert und genutzt werden. Prozessintegrierte Kontrollen sollten um prozessunabhängige Kontrollen ergänzt werden. Sowohl prozessintegrierte als auch prozessunabhängige Kontrollen sollten schriftlich dokumentiert werden.	115
Personaleinsatz					
F8	Im Ergebnis der Organisationsberatung wurde ein fortschreibungsfähiges Personalbemessungsinstrument entwickelt. Seit Ende 2020 gibt es im Aufgabenbereich HzE der Stadt Borken somit eine formalisierte Personalbemessung. Planung zukünftiger Personalbedarfe findet aktuell situativ statt.	115	E8	Die Stadt Borken sollte das erarbeitete Personalbemessungsverfahren nutzen und in regelmäßigen Abständen fortschreiben. Im Vorfeld sollte Borken jedoch klären, inwieweit die städtische Vorgehensweise bei der Erfassung von Annexleistungen im neuen Personalbemessungsverfahren berücksichtigt wird.	117

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Leistungsgewährung					
F9	Die hohe Falldichte ist belastend für den Fehlbetrag der Stadt Borken. Die Stadt hat dieses Thema mit externer Unterstützung im Jahr 2021 analysiert.	121	E9	Die Stadt Borken sollte ihre Bemühungen intensivieren, die Falldichte durch präventive Angebote, kurze Laufzeiten und gute Zugangssteuerung zu senken.	123
F10	Drei Viertel der Vergleichsstädte haben im Jahr 2019 niedrigere Aufwendungen für die Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII je Einwohner unter 21 Jahren als die Stadt Borken. Borken hat vergleichsweise viele Hilfefälle in dieser Hilfeart. Beides wirkt sich belastend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag HzE aus.	129	E10	Die Stadt Borken sollte die mit der Organisationsuntersuchung begonnene Auswertung der Falldichte in der Sozialpädagogische Familienhilfe fortsetzen und ggf. intensivieren. Ebenso sollten die Laufzeiten über mehrere Jahre näher betrachtet werden.	131
F11	Bei der Vollzeitpflege sind sowohl die Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahren als auch die Falldichte in der Stadt Borken höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Da bei den stationären Hilfen auch die Heimerziehung hohe Aufwendungen und Falldichte hat, wirkt sich das insgesamt negativ auf die HzE-Aufwendungen und somit auf den HzE-Fehlbetrag aus.	131	E11	Die Stadt Borken sollte im stationären Bereich weiter die Vollzeitpflege favorisieren und ausbauen. Gleichzeitig sollte sie versuchen, die Aufwendungen und die Fallzahlen in Heimerziehung zu reduzieren.	133
F12	Nahezu die Hälfte der gesamten HzE-Aufwendungen wendet die Stadt Borken für die Heimunterbringung auf. Der Anteil ist in den meisten Vergleichsstädten geringer. Auch bei der Falldichte und den hilfefallbezogenen Aufwendungen gehört die Stadt Borken zur Hälfte der geprüften Städte mit den höheren Werten.	133	E12	Das Jugendamt sollte durch gezielte Steuerungsmaßnahmen die Fallzahlen in Heimunterbringung möglichst reduzieren. Angesichts der steigenden durchschnittlichen Aufwendungen sollte Borken die Wirtschaftlichkeitsaspekte stärker in die Einrichtungswahl einfließen lassen. Die Stadt Borken sollte intensiver an der Rückführung arbeiten.	135
F13	Die Stadt Borken hat eine höhere Falldichte bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Die Aufwendungen für die Eingliederungshilfen bewegen sich hingegen auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Die Fallzahlen und Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung werden nicht separat erfasst, können nicht analysiert und somit auch nicht vollumfänglich gesteuert werden.	136	E13	Angesichts der hohen Falldichte nach § 35a SGB VIII sollte die Stadt Borken ihre Zugangssteuerung überprüfen und ggf. intensivieren. Borken sollte sowohl Aufwendungen als auch Fallzahlen im Bereich Integrationshelfer/Schulbegleitung separat erfassen, regelmäßig auswerten und analysieren. Des Weiteren sollte die Stadt Borken Kernprozesse für die Gewährung der Eingliederungshilfe und für die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung in die schriftlichen Verfahrensstandards aufnehmen.	138
F14	Sowohl die Aufwendungen als auch die Fallzahlen für junge Volljährige sind in der Stadt Borken im Prüfungszeitraum gestiegen. Vor allem im stationären Bereich ist ein erheblicher Zuwachs zu verzeichnen. Die Falldichte liegt auf einem sehr hohen Niveau.	138	E14	Angesichts der stetig steigenden Aufwendungen und Fallzahlen sollte die Stadt Borken ihre Hilfen für junge Volljährige analysieren und Maßnahmen zur Gegensteuerung entwickeln. Vor allem kostenintensive stationäre Maßnahmen sollten in Fallrevision ausgewertet werden.	141

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019
Einwohner gesamt	42.272	42.388	42.509	42.530
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	7.837	7.730	7.677	7.648
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	9.409	9.292	9.215	9.098

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	5.659.549	5.928.354	6.188.074	7.050.156
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	602	638	672	775
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	15.659	16.680	15.983	16.332
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	1.628.184	1.642.071	1.702.433	1.912.700
Ambulante Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	173	177	185	210
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	6.901	7.091	6.642	6.584
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	4.031.365	4.286.283	4.485.641	5.137.456
Stationäre Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	428	461	487	565
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	32.122	34.614	34.286	36.392
Falldichte HzE gesamt				
Falldichte HzE gesamt (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	38,41	38,25	42,02	47,45
Falldichte HzE ambulant in Promille	25,07	24,92	27,82	31,93

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019
Falldichte HzE stationär in Promille	13,34	13,33	14,20	15,52
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	65,28	65,16	66,21	67,30
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	58,30	59,29	55,03	54,37

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

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII				
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	9.404	29.992	53.654	105.796
Anzahl der Hilfefälle	5,08	6,25	8,58	17,50
Erziehungsberatung § 28 SGB VIII				
Aufwendungen Erziehungsberatung gesamt in Euro	33.563	25.084	40.521	42.466
Anzahl der Hilfefälle	16,08	7,67	11,33	15,17
Soziale Gruppenarbeit § 29 SGB VIII				
Aufwendungen Soziale Gruppenarbeit gesamt in Euro	11.567	13.155	23.258	19.497
Anzahl der Hilfefälle	4,08	4,67	10,33	10,42
Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII				
Aufwendungen Erziehungsbeistand gesamt in Euro	232.534	294.037	311.934	283.494
Anzahl der Hilfefälle	54,58	60,58	58,50	54,83
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	645.537	665.668	680.064	710.218

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019
Anzahl der Hilfefälle	96,83	93,92	98,08	103,67
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	182.269	148.933	177.636	231.294
Anzahl der Hilfefälle	5,42	5,33	6,75	10,08
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	1.332.020	1.214.241	1.125.252	1.229.058
Anzahl der Hilfefälle	73,17	73,42	72,00	76,75
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	2.340.672	2.750.397	2.939.408	3.214.926
Anzahl der Hilfefälle	41,83	43,00	48,25	48,50
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	435.415	343.227	294.665	430.033
Anzahl der Hilfefälle	37,67	38,00	44,08	59,25
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	436.567	443.619	541.684	783.374
Anzahl der Hilfefälle	26,67	22,58	29,25	35,50
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21)	16,97	14,46	19,02	24,48
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Aufwendungen für UMA in Euro	304.826	406.754	638.747	450.953
Anzahl der Hilfefälle	5,97	12,00	13,90	11,93

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Borken 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 Borken ist die Bauberatung ein wichtiger Teil der Bauaufsicht und ein Qualitätsmerkmal für die Bürgerfreundlichkeit. Die Beratungsleistungen werden durch ausführliche Informationen auf der städtischen Homepage ergänzt. Die intensive Bauberatung trägt dazu bei, dass die Stadt einen hohen Anteil vollständiger, prüffähiger und genehmigungsfähiger Bauanträge erhält. Borken hat in den Jahren 2018 und 2019 keinen Bauantrag abgelehnt. Dass sich die intensive Bauberatung positiv auswirkt, zeigt sich zudem in einem relativ geringen Anteil zurückgenommener Bauanträge.

Der – als Anlage beigefügte – Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren ist effektiv. Die gesetzlich vorgegebenen Fristen von zwei Wochen zur Prüfung des Bauantrages (§ 71 Abs. 1 BauO NRW) und die Frist von sechs Wochen zur Entscheidung über den Bauantrag nach § 64 Abs. 2 BauO NRW (einfaches Baugenehmigungsverfahren) hält die Stadt Borken nach eigenen Angaben weitestgehend ein. Zur Unterstützung einer einheitlichen und rechtskonformen Entscheidungsfindung empfiehlt die gpaNRW, einen Kriterienkatalog für das Treffen von Ermessensentscheidungen anzulegen.

Bei der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ weist die Stadt Borken im Jahr 2019 eine deutlich überdurchschnittliche Fallbelastung auf. Dennoch ist der Anteil der unerledigten Bauanträge niedrig und auch die Laufzeiten der Bauanträge sind geringer als in den meisten Vergleichsstädten.

Den Prozess für die Bearbeitung von Bauanträgen hat die Stadt Borken noch nicht vollständig elektronisch organisiert. Die Bauanträge werden ausschließlich in Papierform eingereicht. Für deren Bearbeitung nutzt sie unterstützend eine Fachsoftware. Die Bauaufsicht der Stadt Borken beabsichtigt, zeitnah die Möglichkeiten der digitalen Annahme, Bearbeitung und Archivierung von Bauanträgen zu schaffen. Dies kann das Genehmigungsverfahren weiter beschleunigen.

Die Stadt Borken hat bereits allgemeine Ziele für die Bauaufsicht formuliert. Sie beobachtet zudem die Entwicklung der Fallzahlen. Mit Kennzahlen arbeitet die Stadt bislang nicht. Die Stadt

Borken könnte ihre Steuerung weiter verbessern, indem sie Kennzahlen zu den Bearbeitungszeiten und zum Personaleinsatz bildet und konkrete Zielwerte hierfür festlegt. Hier bietet es sich an, die Kennzahlen aus dieser überörtlichen Prüfung fortzuschreiben und deren Entwicklung zu verfolgen, um die Steuerung des Bereiches zu unterstützen.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

In der **Stadt Borken** lebten zum 31. Dezember 2018 nach IT.NRW 42.530 Einwohner. In der Prognose geht IT.NRW von sinkenden Einwohnerzahlen aus. Demnach wird sich die Einwohnerzahl bis 2040 um 2,6 Prozent auf dann rund 41.400 Einwohner reduzieren. Mit der Einwohnerzahl aus 2018 positioniert sich die Stadt Borken im Einwohnervergleich nahe dem dritten

Viertelwert der Vergleichsstädte. Mit einer Gemeindefläche von 153 qkm gehört die Stadt Borken flächenmäßig zu den größten Kommunen im Segment der mittleren kreisangehörigen Städte.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	89	31	55	66	77	171	104
Fälle je qkm	2	1	2	3	5	15	104
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k.A.	1,57	6,48	8,92	12,27	40,94	69
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k.A.	53,54	80,63	85,45	89,876	96,77	69
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	19,05	0,00	1,50	4,91	9,41	25,61	104

Bei der Strukturkennzahl zum einwohnerbezogenen Fallaufkommen gehört Borken zu dem Viertel der Kommunen mit den meisten Baugenehmigungen je 10.000 Einwohner. Dies ist ein Beleg für eine rege Bautätigkeit in der Stadt. Das Fallaufkommen bezogen auf die Fläche ist unauffällig.

Der Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren ist in Borken höher als in 75 Prozent der Vergleichskommunen. Den hohen Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren führt die Stadt Borken darauf zurück, dass sich bei Bauvorhaben innerhalb eines rechtskräftigen Bebauungsplans viele Bauwillige für das einfache und schnelle Freistellungsverfahren entscheiden. Die Genehmigungsfreistellung ersetzt das umfängliche Baugenehmigungsverfahren. Die hohe Anzahl unkomplizierter Freistellungsverfahren entlastet zudem die Beschäftigten der Stadt Borken.

Die absolute Anzahl an Vorlagen im Freistellungsverfahren für das Jahr 2018 bildet den Maximalwert. In 2019 positioniert sich die Stadt Borken ebenfalls überdurchschnittlich zwischen dem dritten Viertelwert und dem Maximum der Vergleichsstädte. Die absoluten Fallzahlen zu den Freistellungsverfahren sind in der Tabelle auf der folgenden Seite aufgeführt.

Die Summe der einfachen und normalen Bauanträge ist ebenfalls in der nachfolgenden Tabelle aufgeführt. Bisher erfasst die Stadt Borken die Anzahl der Baugenehmigungsverfahren nicht getrennt nach einfachem oder normalem Baugenehmigungsverfahren. Ein manuelles Auswerten und Nacherfassen wäre im Rahmen der Prüfung zu aufwendig gewesen.

Entwicklung der Fallzahlen für Borken

Grundzahlen	2018	2019
Vorlage Genehmigungsfreistellung	127	72
Summe Bauanträge insgesamt	339	306

Die Anzahl der Bauanträge hat sich im Jahr 2019 gegenüber dem Vorjahr um rund zehn Prozent auf 306 Bauanträge verringert. Einen Rückgang an Bauanträgen verzeichnet nicht nur die Stadt Borken, sondern auch die Mehrheit der anderen im Vergleich enthaltenen Städte. Der Rückgang ist in den anderen Städten allerdings mit durchschnittlich 23 Prozent deutlicher als in Borken. Insgesamt könnte das Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung (BauO NRW 2018) zum 01. Januar 2019 die Antragstellung beeinflusst haben. Nach der neuen Rechtslage sind bestimmte Vorhaben nun genehmigungsfrei, für die vorher ein Bauantrag gestellt werden musste.

Schwankungen bei den Fallzahlen der Bauaufsicht entstehen infolge einer Vielzahl von Faktoren. Konjunkturelle und regionale Entwicklungen, wie z. B. die Erschließung neuer Gewerbeflächen oder Baugebiete, nehmen Einfluss auf die Bautätigkeit. In Borken ist Bauland begehrt. Die Stadt Borken erschließt selbst Baulandflächen, um ihren Bürgerinnen und Bürgern sowie zukünftigen Neubürgern die Schaffung eines Eigenheimes zu ermöglichen. Aktuell erschließt die Stadt Borken im Bereich des ehemaligen Schmeing-Geländes in Weseke ein neues Baugebiet. Künftig stehen in diesem Bereich 66 Bauplätze für Bauinteressierte zur Errichtung von Einfamilienhäusern, Doppelhaushälften und Reihenhäusern zur Verfügung.

In den Folgejahren erwartet die Stadt Borken steigende Fallzahlen zu den Bauanträgen. Die Quote der genehmigten Wohnungsbauanträge für den Kreis Borken bekräftigt dies. Landesweit weist nach Angaben von IT.NRW der Kreis Borken für das Jahr 2020 die höchste Wohnungsbaugenehmigungsquote auf. Mit 67,2 genehmigten Wohnungen pro 10.000 Einwohner lag die Quote im Kreis Borken fast doppelt so hoch wie im NRW-Durchschnitt (34,5).

Inwieweit die gewaltigen Einschnitte ins öffentliche Leben durch den SARS-CoV-2-Virus auch die Bautätigkeit beeinflussen werden, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden. Voraussichtlich wird es aber aufgrund der wirtschaftlichen Situation bei Gewerbebetrieben und Privatpersonen zu Veränderungen in der Planung von Bauprojekten kommen.

Daneben beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau-, Naturschutz- oder Trinkwassergebiete die Arbeit der Bauaufsicht. Außerdem wirken sich Einrichtungen wie Flughäfen und Bahnanlagen sowie Denkmäler auf die Betätigung der Bauaufsicht aus. Dadurch sind unterschiedliche Behörden/ Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Grundsätzlich sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft.

Bisher erfasst die Stadt Borken lediglich die Anzahl der intern eingeholten Stellungnahmen. Die extern eingeholten Stellungnahmen und die Summe eingeholter Stellungnahmen ermittelt sie nicht. Ein manuelles Auswerten und Nacherfassen wäre im Rahmen der Prüfung zu aufwendig gewesen. Eine exakte Einordnung in den interkommunalen Vergleich kann die gpaNRW daher nicht vornehmen. Die Vergleichswerte hierzu sind für das Jahr 2019 nachfolgend zur Information aufgeführt:

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	2	0	1	2	3	6	65
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k.A.	0	1	1	1	2	65
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	k.A.	1	2	2	3	7	76

Die Anzahl der intern oder extern eingeholten Stellungnahmen hat große Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer der Genehmigungsverfahren. Die Stadt Borken weist eine durchschnittliche Anzahl an intern eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen je Genehmigungsverfahren auf. Entsprechend dem Rückgang bei der Bauantragsfallzahl ging die Anzahl der internen Stellungnahmen im Jahr 2019 gegenüber dem Vorjahr ebenfalls um zehn Prozent zurück.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Bauaufsicht der Stadt Borken ist gut organisiert. Sie arbeitet rechtssicher und hält vorgegebene Frist- und Prüfvorgaben ein. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW in der Festlegung einheitlicher Kriterien für Ermessensentscheidungen.

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.

Für die Ausübung von Ermessensentscheidungen sollten klare Entscheidungskriterien für eine gerechte Ermessensausübung bestimmt werden. Damit wird eine höhere Rechtssicherheit bei der Sachbearbeitung sowie eine Gleichbehandlung der Bauwilligen erreicht. Gleichzeitig dienen die Anweisungen der Korruptionsprävention, da Entscheidungen besser nachprüfbar sind.

Die **Stadt Borken** gibt an, die in § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 gesetzte Frist von zwei Wochen nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit nur in seltenen Fällen nicht einzuhalten. Die Bearbeitungsfrist von sechs bzw. zwölf Wochen im einfachen Baugenehmigungsverfahren hält die Stadt nach eigenen Angaben immer ein.

Interne Entscheidungen und Stellungnahmen von den Bereichen Planung und Tiefbau gemäß § 71 Abs. 2 und 3 BauO NRW 2018 holt die Stadt Borken unmittelbar nach Eingang des Bauantrages ein. Dadurch gelingt es ihr meist, die Sachbearbeitung mit aussichtslosen Anträgen nicht zu belasten. Weitere interne und sämtliche externe Stellungnahmen holt die Bauaufsicht der Stadt Borken nach der Vollständigkeitsprüfung eines Bauantrages grundsätzlich gleichzeitig ein.

Wenn nachbarrechtliche Belange durch eine Baugenehmigung berührt sind, empfiehlt die Stadt Borken, bereits mit dem Bauantrag eine Stellungnahme oder Einverständniserklärung der Angrenzer einzureichen. Haben Angrenzer bereits zugestimmt, so entfällt die Benachrichtigung durch die Bauaufsichtsbehörde. In rund 95 Prozent aller Fälle liegen die Zustimmungen dem Antrag bei. Liegen keine Erklärungen der Angrenzer bei, beteiligt die Stadt Borken die Angrenzer entsprechend den gesetzlichen Vorgaben. In der Praxis hat sich diese Vorgehensweise ebenfalls als zeitsparend und für die Verwaltung entlastend erwiesen.

Die Stadt Borken überwacht den Baubeginn gemäß § 75 BauO NRW 2018. Sie erinnert zudem die Bauherrschaft, sofern die Frist der Baugenehmigung abzulaufen droht und die Gefahr besteht, dass die Baugenehmigung erlischt. Das endgültige Erlöschen der Baugenehmigung wird dem Bauherrn schriftlich mitgeteilt.

Bei Ermessensentscheidungen sollte die Bauaufsicht darauf achten, dass sie objektive Entscheidungskriterien für eine gerechte und einheitliche Ermessensausübung anwendet. Dafür bietet sich das Führen eines Kriterienkataloges an. Dieser sollte zu den getroffenen Ermessensentscheidungen die jeweils berücksichtigten Kriterien auflisten und begründen. Mit dieser Form des Wissensmanagements wird eine einheitliche Sachbearbeitung sichergestellt, der Gleichbehandlungsgrundsatz gewahrt und die nötige Rechtssicherheit hergestellt. Zudem nutzen diese Daten dem Wissenstransfer.

Eine sachgerechte Ausübung von Ermessensentscheidungen der Sachbearbeitung wird bei der Stadt Borken über einen permanenten Austausch der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen mit der Fachabteilungsleitung sowie über regelmäßige Dienstbesprechungen sichergestellt. Außerdem bekommen die Beschäftigten hierüber regelmäßig Bearbeitungshinweise und es werden aktuelle Themen besprochen. Zudem wird durch die Beteiligung der Vorgesetzten das Vier-Augen-Prinzip gewahrt und einer möglichen Korruption vorgebeugt. In Borken werden Kriterien für Ermessensentscheidungen bisher nicht in einer zentralen Übersicht geführt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Borken sollte klare Entscheidungsgrundlagen für eine transparente und rechtssichere Ausübung von komplexen Ermessensentscheidungen zentral festhalten. Dafür ist das Führen eines elektronisch geführten Kriterienkatalogs sinnvoll.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht werden Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) erhoben. Die Stadt Borken orientiert sich bei der Festsetzung der Gebühren an die Rahmenrichtlinie des Kreises Borken. Der Gebührenerhebung ist dadurch für alle kreisangehörigen Kommunen einheitlich geregelt. Die Stadt Borken schöpft alle Gebührenpositionen aus. Eine direkte Aussage, ob die erhobenen Gebühren die Aufwendungen der Bauaufsicht decken, bildet die Wirtschaftlichkeitskennzahl „Aufwandsdeckungsgrad“ ab. Diese wird von der Stadt Borken nicht erhoben. Die gpaNRW sieht in der Ermittlung des Aufwandsdeckungsgrades einen nützlichen Indikator für die Stadt Borken. Weitere Ausführungen und Empfehlungen zur Steuerung über Kennzahlen erfolgen im Berichtsabschnitt „Transparenz“.

4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

- Der Stadt Borken gelingt es durch eine intensive Bauberatung, die Anteile der zurückgenommenen Bauanträge relativ gering zu halten.

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

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2019

Kennzahlen	Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	0,00	0,00	0,00	0,00	0,95	17,54	89
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	3,59	0,00	2,14	3,93	6,37	20,00	96

Die BauO NRW wurde zum 01. Januar 2019 geändert. Aufgrund der Änderung ist keine Zurückweisung von in 2019 eingegangenen unvollständigen Bauanträgen mehr möglich. Werden nun Mängel an einem Bauantrag nicht innerhalb der vorgesehenen Frist durch den Antragsteller bzw. die Antragstellerin behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen (sog. Rücknahmefiktion).

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Ein geringer Anteil zurückgewiesener und zurückgenommener Anträge lässt den Rückschluss zu, dass die Bauwilligen gut informiert sind. Eine gute Information der Bauwilligen erreicht die Bauaufsicht über eine hilfreiche Bauberatung. Auch alternative Informationskanäle, wie das Internet oder Flyer sowie Beratungsbroschüren, sind wichtige Informationsquellen für die Bauwilligen.

Die **Stadt Borken** hält auf Ihrer Internetseite zahlreiche Vorabinformationen für Antragsteller vor. Hier können Antragsformulare online ausgefüllt und dann gespeichert oder ausgedruckt werden. Dort sind zudem die Ansprechpartner mit Kontaktdaten und Servicezeiten aufgeführt.

Die Stadt strebt an, die Anzahl der Rücknahmen gering zu halten. Dazu führt sie intensive Bauberatungen durch. Die qualifizierten Bauberatungsleistungen sollen dazu führen, dass möglichst viele Bauanträge bereits genehmigungsreif eingehen bzw. die Genehmigungsreife erreichen.

Erhält die Stadt Borken dennoch unvollständige Anträge, werden die Antragsteller fristgerecht informiert und fehlende Unterlagen nachgefordert. Werden diese nicht in der gesetzlichen Frist eingereicht, tritt die Rücknahmefiktion ein. Zudem empfiehlt die Stadt Borken dem Antragstellenden die Rücknahme des Bauantrages, wenn dieser nicht genehmigungsfähig ist. Infolgedessen hat Borken in den Jahren 2018 und 2019 keine Bauanträge abgelehnt und die Anzahl der

zurückgenommenen Bauanträge hat sich von zwei in 2018 auf elf in 2019 erhöht. Im interkommunalen Vergleich weist Borken für 2019 einen Anteil an zurückgenommenen Anträgen nahe dem Median aus. Dadurch, dass die Antragstellenden bei nicht genehmigungsfähigen Bauanträgen die Rücknahme des Bauantrages wählen, wird die Sachbearbeitung mit dem aufwendigeren Ablehnungsverfahren nicht belastet. Außerdem erzielt der Antragstellende damit einen Vorteil hinsichtlich der Gebühren.

4.3.4 Geschäftsprozesse

- Der Prozessablauf ist durch vorgegebene Standards einheitlich geregelt. Weitere Optimierungen strebt die Stadt durch die elektronische Antragsannahme und -bearbeitung an.

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

Die **Stadt Borken** hat ihre Verwaltungsaufgaben auf insgesamt drei Geschäftsbereiche verteilt. In den Geschäftsbereichen erfolgt eine weitere Untergliederung der Aufgaben in Fachbereiche. Die Bauaufsicht wird im Vergleichsjahr 2019 im Geschäftsbereich des Technischen Beigeordneten und im Fachbereich 61 „Stadtentwicklung, Umwelt und Bauen“ als Fachabteilung 61.3 „Bauordnung“ geführt. 2021 hat die Stadt Borken Veränderungen an ihrer Organisationsstruktur vorgenommen. Die Bauaufsicht wird aktuell im Fachbereich 61 „Umwelt, Stadtplanung und Bauordnung“ als Fachabteilung 61.2 „Bauordnung“ geführt.

In Borken bestehen eindeutige Regelungen zu den Unterschriften- und Entscheidungsbefugnissen. Weitere Handlungssicherheit erreicht die Stadt durch eindeutige Aufgabenzuordnungen. Die Verantwortungsbereiche der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der Bauaufsicht sind über eine thematische Aufteilung der Zuständigkeiten nach Tätigkeitsfeldern und Fachwissen den Beschäftigten zugeordnet. Dies gibt dem eingesetzten Personal weitgehend Handlungssicherheit. Der Fachabteilungsleiter verteilt die Bauanträge außerdem flexibel unter den Sachbearbeitenden. So wird eine zeitnahe Bearbeitung und eine optimale Vertretung sichergestellt. Zudem ist die Korruptionsgefahr geringer, wenn dem Bauherrn nicht bekannt ist, wer seinen Vorgang bearbeiten wird.

Die eingesetzte Software der Stadt Borken unterstützt die zu durchlaufenden Prozesse eines Bauantrages. Das gilt für einfache und normale Genehmigungsverfahren. Durch einen Bearbeitungsbogen wird der Sachbearbeiter bzw. die Sachbearbeiterin in der Fachsoftware durch die Prüfung geleitet. Dadurch werden die eingehenden Bauanträge einheitlich und sicher bearbeitet. Die Vorlagen der Genehmigungsfreistellung werden in der Bauaufsicht registriert, als Akte angelegt und archiviert. Die Bearbeitung erfolgt in der Fachabteilung „Umwelt und Planung“.

Bisher erhält die Stadt Borken alle Bauanträge in Papierform und führt parallel zur elektronischen Bearbeitung eine Papierakte. In Borken kann noch kein elektronischer Antrag angenommen werden. Die Stadt Borken beabsichtigt, die Voraussetzungen für eine medienbruchfreie elektronische Antragsannahme und -bearbeitung zu schaffen und zu nutzen. Weitere Ausführungen zum elektronischen Dokumentenmanagement erfolgen im Berichtsabschnitt „Digitalisierung“.

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.

- Die Stadt Borken verfügt über einen schlanken Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren. Das Vier-Augen-Prinzip wird sichergestellt, um ein einheitliches Vorgehen zu gewährleisten und möglichen Korruptionsfällen vorzubeugen.

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

In der **Stadt Borken** wird der in Papierform eingegangene Antrag zunächst durch den Fachbereichsleiter und den Fachabteilungsleiter gesichtet. Durch die Beteiligung der Vorgesetzten nach dem Antragseingang vor der Weitergabe an die Sachbearbeitung ist das Vier-Augen-Prinzip gewährleistet.

Der in Papierform eingegangene Antrag wird zunächst durch die Registratur angelegt und registriert. Anschließend beteiligt die Registratur die internen Bereiche Tiefbau und Planung. Für ein zügiges Genehmigungsverfahren ist es wichtig, dass die Kommune den Zeitpunkt der Einholung von bauaufsichtlichen Entscheidungen und Stellungnahmen geschickt wählt. Dadurch, dass die Stadt Borken zwei interne Stellen vor Übergabe des Vorganges an die Sachbearbeitung beteiligt, wird die Sachbearbeitung mit aussichtslosen Anträgen größtenteils nicht belastet.

Sind die Rückläufe aus der internen Beteiligung positiv, leitet die Registratur den Bauantrag zurück an die Fachabteilungsleitung. Der Fachabteilungsleiter ordnet anschließend den Antrag einer Sachbearbeiterin bzw. einem Sachbearbeiter zu. Dabei wird beachtet, dass die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen gleichmäßig ausgelastet sind. Dadurch ist für die Antragstellenden nicht vorhersehbar, wer den Vorgang bearbeiten wird. Diese Vorgehensweise ist im Hinblick auf korruptionsgefährdete Bereiche eine gute Methode, um präventiv Korruption auszuschließen.

Die Sachbearbeitung führt eine Vollständigkeitsprüfung durch, fordert ggf. Unterlagen nach und setzt hierfür eine entsprechende Frist. Ist der Bauantrag nach Verstreichen der Frist immer noch unvollständig, gilt er als zurückgenommen. Können gravierende Mängel des Antrages nicht ausgeräumt werden, wird die Genehmigung nach Anhörung des Antragstellers abgelehnt. Sowohl die Rücknahme als auch die Ablehnung des Antrages ist in Borken gebührenpflichtig.

Die Gebühren für die Rücknahme des Antrages sind niedriger als für die Ablehnung des Antrages. Die Stadt Borken empfiehlt daher den Antragstellenden eines nicht genehmigungsfähigen Bauantrages, den Bauantrag zurückzunehmen. Die geringe Anzahl von aufwendigen Ablehnungsverfahren entlastet zudem die Sachbearbeitung.

Bereits parallel zur Vervollständigung der Unterlagen beginnt die bauordnungs- und planungsrechtliche Prüfung der eingereichten Unterlagen. Dabei wird festgestellt, von welchen weiteren

internen und externen Dienststellen eine Stellungnahme einzuholen ist. Nachfolgend werden die bauaufsichtlichen Entscheidungen und Stellungnahmen gleichzeitig eingeholt.

Das Beteiligungsverfahren erfolgt in Borken in Papierform. Lediglich kleinere zusätzliche Abstimmungen werden per Email durchgeführt. Durch die beabsichtigte Ausweitung der digitalen Antragsbearbeitung ist beabsichtigt, auch das Beteiligungsverfahren elektronisch durchzuführen. Dadurch könnten weitere Zeitvorteile generiert werden. Weitere Ausführungen hierzu erfolgen im Berichtsteil „Digitalisierung“.

Sobald alle Stellungnahmen vorliegen, werden sie geprüft. Ggf. werden weitere Unterlagen nachgefordert. Zudem überwacht die Registratur im gesamten Verfahren die Wiedervorlagezeitpunkte und die Einhaltung der Fristen.

Die Mitarbeitenden der Bauaufsicht tauschen sich über sämtliche aktuellen oder konkreten Fälle regelmäßig aus. Durch den regen Austausch ist die Fachabteilungsleitung in Borken durchweg über die laufenden Verfahren und kritischen Fälle informiert. Außerdem werden in Borken die beschiedenen Bauanträge von der Fachabteilungsleitung mitgezeichnet. Ferner führt der Fachabteilungsleiter die Anhörung durch.

Das Vier-Augen-Prinzip hilft, Korruption zu vermeiden. Zudem wird durch ein Vier-Augen-Prinzip eine einheitliche Bearbeitung und Entscheidung unter gleichen Gesichtspunkten erreicht. Ist das Verfahren in Borken digitalisiert, sollte ein Vier-Augen-Prinzip für alle Bauanträge in der Software hinterlegt werden.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ Feststellung

Die Stadt Borken kann die Laufzeiten bislang nicht getrennt nach den jeweiligen Verfahrensarten auswerten. Beim Gesamtdurchschnitt erreicht die Stadt einen positiv niedrigen Wert.

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

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

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

- 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.

Sind die Anträge beim Antragseingang noch nicht vollständig, müssen Unterlagen beim Antragsteller bzw. der Antragstellerin nachgefordert werden. Die Zeiten der Vervollständigung kann die Stadt nicht selbst beeinflussen. Aus diesem Grund fragt die gpaNRW neben der Gesamtlaufzeit ab Antragseingang auch die Laufzeit ab Vollständigkeit ab. Ab diesem Zeitpunkt hat die Kommune alle Unterlagen seitens des Antragsstellers vorliegen und kann mit der abschließenden Bearbeitung beginnen. Die Laufzeit ab Vollständigkeit und die durchschnittliche Gesamtlaufzeit konnten jedoch nicht alle Städte angeben. Zudem konnten weniger als die Hälfte der bisher geprüften Kommunen Angaben zu den Laufzeiten für die verschiedenen Verfahrensarten (einfaches oder normales Genehmigungsverfahren) machen. Die gpaNRW stellt daher nur die Gesamtlaufzeit in den interkommunalen Vergleich.

Die **Stadt Borken** konnte die Gesamtlaufzeiten von Bauanträgen nicht getrennt für das einfache und normale Baugenehmigungsverfahren ermitteln. Eine exakte Einordnung in den interkommunalen Vergleich kann die gpaNRW daher nicht vornehmen. Nachfolgend sind zur Information die Vergleichswerte 2019 dargestellt:

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019

Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k.A.	31	58	71	103	148	53

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019

Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k.A.	53	85	110	131	275	48

Als durchschnittliche Gesamtlaufzeit über alle Verfahren hat die Bauaufsicht in Borken für das Jahr 2019 58 Kalendertage angegeben. Damit liegt sie deutlich unter der von der gpaNRW vorgegebenen Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit von 84 Tagen.

Die Kenntnis der Laufzeit der einzelnen Verfahren und der jeweiligen Bearbeitungsstände ist eine unverzichtbare Information zur Steuerung der Aufgabenerledigung und des Personaleinsatzes. Bei Auffälligkeiten sollten interne (z.B. Personalausfall) und externe Ursachen (z.B. unvollständige Unterlagen, Nachweise, ausstehende Stellungnahmen, Brandschutz-Gutachten) identifiziert werden, so dass frühzeitig Maßnahmen zur Nachsteuerung und evtl. Information der Beteiligten getroffen werden können.

→ Empfehlung

Die Stadt Borken sollte die Voraussetzungen dafür schaffen, die Laufzeiten der Bauanträge (ab Vollständigkeit und Gesamtlaufzeiten) gesondert nach den jeweiligen Genehmigungsverfahren auswerten zu können. Damit werden Optimierungsbedarfe im Soll-Ist-Vergleich und im interkommunalen Vergleich erkennbar.

Mit der neuen Landesbauordnung besteht erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden an die obersten Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer. Diese

erfolgt jährlich zum 31. Dezember. Allerdings gibt es bisher noch keine Kriterien zur Ermittlung der Laufzeiten und noch keine Rechtsverordnung, die die Berichtspflicht näher konkretisiert.

4.3.7 Personaleinsatz

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

→ Feststellung

Die Stadt Borken weist bei der Bearbeitung von Bauanträgen im Jahr 2019 ein deutlich überdurchschnittliches Fallaufkommen pro Vollzeit-Stelle auf. Der Kennzahlenwert der Stadt verringert sich gegenüber dem Vorjahr, da sich die Fallzahlschwankungen durch den gleichbleibenden Personaleinsatz entsprechend auswirken.

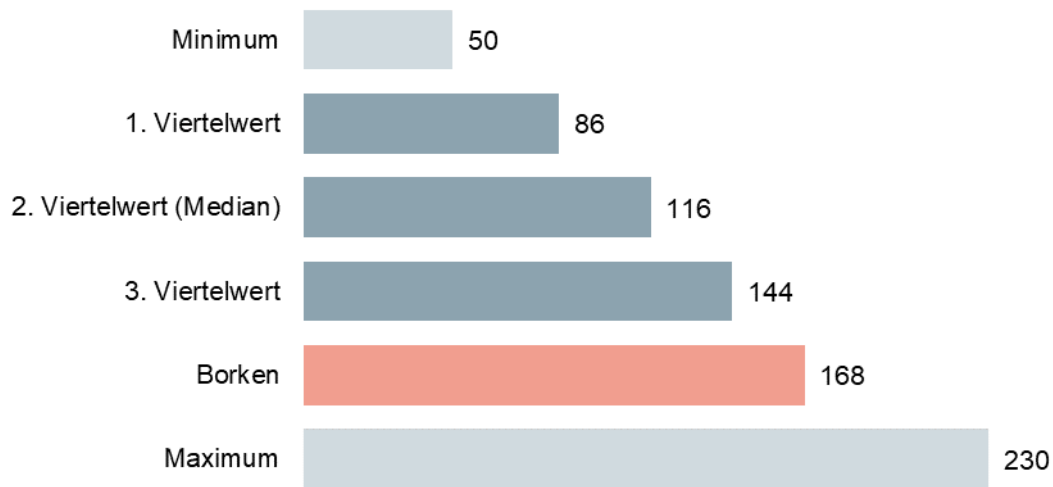
Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden,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

Bei der Erfassung der Stellenanteile wurden alle Tätigkeiten hinzugerechnet, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind. Dazu gehören beispielsweise auch Stellenanteile für das Anlegen und Registrieren einer Akte und für das Erstellen des Gebührenbescheides.

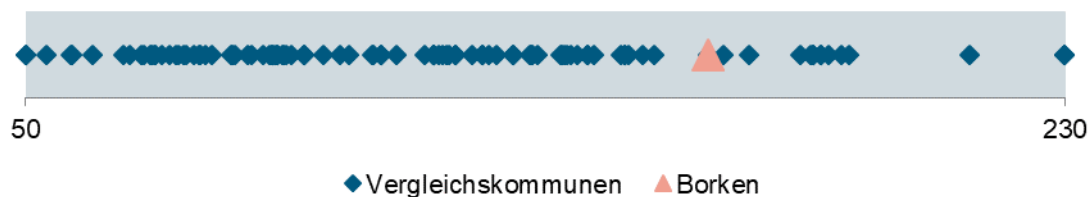
Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen. Somit sind auch die Stellenanteile für die Bearbeitung von Vorlagen im Rahmen des Freistellungsverfahrens und von förmlichen Bauvoranfragen/Vorbescheiden berücksichtigt. Stellenanteile für die Bearbeitung von Baulasten sowie über die erhobenen Grundzahlen hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben sind nicht mit eingeflossen. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar.

In die nachfolgende Kennzahl sind insgesamt 398 Fälle sowie 2,37 Vollzeit-Stellen der Sachbearbeitung eingeflossen. 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 ebenfalls berücksichtigt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung (Baugenehmigung + Vorlagen im Freistellungsverfahren + förmliche Bauvoranfrage/Vorbescheide) Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 100 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bei der Betrachtung der Fallstrukturen zeigt sich, dass bei der **Stadt Borken** im Jahr 2019 ein Rückgang der Antragszahlen bei den Bauanträgen gegenüber dem Jahr 2018 zu verzeichnen ist (siehe weitere Ausführungen zu den Fallzahlen im Abschnitt „Strukturelle Rahmenbedingungen“). Angesichts der bei dieser Kennzahl zu berücksichtigenden Fallzahlen ergibt sich ein Rückgang der Antragszahlen je Vollzeit-Stelle gegenüber dem Vorjahr um 18 Prozent. Da sich der Personaleinsatz nur unwesentlich verändert hat, verringert sich der Kennzahlenwert von 206 Fälle je Vollzeit-Stelle im Jahr 2018 auf 168 im Jahr 2019. Mit dem Kennzahlenwert für 2018 und 2019 positioniert sich die Stadt Borken im interkommunalen Vergleich in beiden Jahren über dem dritten Viertelwert.

Das Fallaufkommen pro Vollzeit-Stelle kann Hinweise auf die Personalsituation geben. Die Auslastung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen wirkt sich jedoch stets auch auf weitere Kennzahlen aus. Unterbesetzung kann dazu führen, dass die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben nicht eingehalten werden. Zusätzlich geben die Werte zu den Laufzeiten und zum Bestand unerledigter Bauanträge zusätzliche Anhaltspunkte zur Personalauslastung.

Aus dem geführten Interview ergeben sich keine Anhaltspunkte, die bei planmäßiger Besetzung der Stellen auf eine angespannte Personalsituation in der Bauaufsicht der Stadt Borken schließen lassen. Dass es der Stadt Borken gelingt, das hohe Antragsaufkommen je Vollzeit-Stelle ohne übermäßige Belastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu bearbeiten, ist insbeson-

dere auf den hohen Anteil unkomplizierter Freistellungsverfahren zurückzuführen (siehe Abschnitt „Strukturelle Rahmenbedingungen“). Zudem entlastet die geringe Anzahl von aufwendigen Ablehnungsverfahren und ein schlank gestalteter Prozessablauf die Beschäftigten der Bauaufsicht (siehe Abschnitt „Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens“).

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

Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
18,30	5,65	21,94	33,08	59,49	450	61

In Borken ist das Verhältnis der unerledigten Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen deutlich unterdurchschnittlich. Die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben werden in Borken weitestgehend eingehalten (weitere Ausführungen hierzu sind im Abschnitt „Rechtmäßigkeit“ aufgeführt).

→ Empfehlung

Die Stadt Borken sollte zukünftig die Fallzahlen zu Bauanträgen, Vorlagen im Freistellungsverfahren und förmlichen Bauvoranfragen in Relation zum Personaleinsatz setzen. Zusammen mit weiteren Kennzahlen, z.B. zu den Laufzeiten, kann sie so die Auslastung des Personals umfassend dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Unter- oder Überlastungen reagieren.

Overhead-Anteil Bauaufsicht in Prozent 2019

Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
6,91	0,00	7,35	11,43	17,05	28,57	100

Von der Stadt Borken wurden für den von der gpaNRW definierten Bereich der Bauaufsicht im Jahr 2019 insgesamt 2,62 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,25 Vollzeit-Stelle. Mit 6,91 Prozent positioniert sich die Stadt Borken unterdurchschnittlich unter dem ersten Viertelwert. Das bedeutet, dass weniger als 25 Prozent der Vergleichskommunen diesen oder einen günstigeren Wert erreicht haben. Gegenüber dem Jahr 2018 blieb der Overhead-Anteil bei der Stadt Borken unverändert.

Im Vorfeld eines Bauantrages können Bauwillige bereits einen Antrag auf einen Vorbescheid stellen. Dies ist sinnvoll, wenn die Bauwilligen sich nicht sicher sind, ob und wie ein Grundstück bebaut, ein vorhandenes Gebäude umgebaut oder dessen Nutzungsart geändert werden kann. Diese förmlichen Bauvoranfragen hat die gpaNRW ebenso erfasst wie die daraufhin ergangenen positiven oder negativen Vorbescheide.

Von der Stadt Borken wurden im Jahr 2019 für den von der gpaNRW definierten Bereich der förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide 20 förmlichen Bauvoranfragen bearbeitet und elf daraus resultierende Vorbescheide erstellt. Gegenüber dem Jahr 2018 nur ein geringfügiger Rückgang der Fallzahl bezüglich der förmlichen Bauvoranfragen und bezüglich der Vorbescheide.

Die Stadt Borken konnte die Stellenanteile für unsere Kennzahlenermittlung der Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung und zum Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide nicht ermitteln. Eine exakte Einordnung in den interkommunalen Vergleich kann die gpaNRW daher nicht vornehmen. Die Vergleichswerte hierzu sind für das Jahr 2019 nachfolgend zur Information aufgeführt:

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

Kennzahlen	Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	5	47	95	148	233	42
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	10	72	128	175	444	40
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in %	k.A.	0,00	9,09	18,67	23,61	45,45	35

4.3.8 Digitalisierung

→ Feststellung

Die Stadt Borken nutzt die Möglichkeiten einer elektronischen Unterstützung des Baugenehmigungsprozesses noch nicht vollumfänglich.

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

Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. In den hierfür erforderlichen Prozess bezieht das MHKBG die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe wirken an diesem Projekt mit. Ziel soll es sein, dass

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

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

In der Bauaufsicht der **Stadt Borken** wird die Verfahrensakte vollständig in Papierform geführt. Parallel zu der maßgeblichen Papierakte wird der Vorgang teilweise elektronisch bearbeitet. Der Vorgang der Bauantragsstellung wird durch eine spezifische Softwarelösung unterstützt. Die eingesetzte Fachsoftware leitet den Sachbearbeitenden durch die einzuhaltenden Schritte im jeweiligen Bauantragsverfahren. Den Akten wird zudem anhand der Fachsoftware die Bauantragsnummer zugeteilt.

Bisher nimmt die Bauaufsicht der Stadt Borken Baugenehmigungsanträge bislang nur in Papierform entgegen. Die Stadt Borken bietet bereits auf ihrer Homepage ein Online-Bauantragsformular an. Wird das Online-Bauantragsformular genutzt, ist der Antrag gegenwärtig noch ausgedruckt in Papierform einzureichen.

Die externen Stellungnahmen gehen bereits elektronisch ein. Die Bearbeitung erfolgt jedoch ebenfalls noch in Papierform. Nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens wird die Papierakte archiviert. Durch eine vollständig elektronische Bearbeitung der Bauanträge wird auch eine elektronische Archivierung der Bauakte erreicht.

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.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Borken sollte die Planung zur Digitalisierung des Bauantragsverfahrens zeitnah vorantreiben. So kann sie das Genehmigungsverfahren weiter optimieren und Bauanträge vollständig medienbruchfrei bearbeiten und archivieren.

4.3.9 **Transparenz**

→ **Feststellung**

Die Stadt Borken hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Darüber hinaus ermittelt sie umfangreiche Grunddaten, die sie regelmäßig fortschreibt. Damit erreicht die Stadt Borken eine gute Steuerungsgrundlage. Sie könnte die Steuerung verbessern, indem sie zusätzlich Kennzahlen bildet und konkrete Zielwerte definiert.

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

Die Fragen des Interviews betrafen vorhandene Zielvereinbarungen, Qualitätsvorgaben und vorhandene Kennzahlen.

Die **Stadt Borken** führt zu folgenden Leistungsdaten eine Statistik:

- Anzahl der eingereichten Anträge,
- Anzahl der positiven Vorbescheide,

- Anzahl der Freistellungsverfahren,
- Anzahl der erteilten Genehmigungen von Baumaßnahmen,
- Anzahl der Abgeschlossenheitsbescheinigungen und
- Anzahl der Teilungsgenehmigungen.

Die Anzahl der eingegangenen Bauanträge berichtet die Bauaufsicht der Stadt Borken monatlich an die Fachbereichsleitung und den Verwaltungsvorstand. Die weiteren Leistungsdaten bildet Borken im Haushaltsplan ab. Eine Steuerung findet vornehmlich über diese Grunddaten statt. Es ist gut, dass die Bauaufsicht sich bereits seit längerem mit der Entwicklung der Fallzahlen beschäftigt und für sich auswerten kann, ob es zu Veränderungen im Laufe der Jahre kommt.

Für Ihre Aufgabenerfüllung hat die Bauaufsicht der Stadt Borken folgende grundsätzliche Ziele definiert:

- zügige, transparente und rechtssichere Bearbeitung aller Bauanträge,
- Gefahrenabwehr und
- Bürgerfreundlichkeit.

Das Erreichen der Ziele kann die Stadt Borken nicht messen, da sie zu den Zielen keine konkreten Zielwerte definiert. Die Ziele „Gefahrenabwehr“ und „Bürgerfreundlichkeit“ lassen sich nur schwer messen. Eine Befragung der Bauwilligen oder im Rahmen einer allgemeinen Bürgerumfrage zum Thema Bürgerfreundlichkeit wurde bislang nicht durchgeführt. Auch bezüglich der zügigen Bearbeitung von Bauanträgen werden in Borken keine Zielwerte vereinbart. Das begründet die Stadt damit, dass die Bearbeitungszeit auch von Faktoren abhängt, die von ihr kaum zu beeinflussen sind (z. B. Umfang des Bauvorhabens, Vollständigkeit der Antragsunterlagen, Rücklaufzeiten der Stellungnahmen von Fachbehörden).

Die gpaNRW vertritt die Auffassung, dass jede Kommune Zielwerte zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definieren sollte. Die Bauaufsicht der Stadt Borken sollte daher aus den vorliegenden Grunddaten steuerungsrelevante Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Struktur- sowie Personal- und Leistungskennzahlen entwickeln.

Anhand von Kennzahlen lässt sich die Arbeit einer Organisationseinheit messen und mit Hilfe von Zielen verbessern. Bezogen auf das Aufgabenfeld Bauaufsicht bietet sich insbesondere die Ermittlung und Beobachtung der in den Berichtsabschnitten „Laufzeit von Bauanträgen“ und „Personaleinsatz“ erläuterten Kennzahlen an. Zudem stehen für diese Kennzahlen interkommunale Vergleichsdaten zur Verfügung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Borken sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen weiter fort-schreiben. Für die Kennzahlen sollte sie Zielwerte festlegen. Der Abgleich von Soll- und Ist-Werten sowie ein interkommunaler Vergleich der Werte kann Schwachstellen aufzeigen und Hinweise auf Optimierungsbedarfe geben.

Auch wenn die Stadt Borken die Höhe der Gebühren im Baugenehmigungsverfahren nur eingeschränkt steuern kann, sieht die gpaNRW in der Ermittlung des Aufwandsdeckungsgrades einen nützlichen Indikator. Damit kann Borken präzise beurteilen, wie auskömmlich ihre Gebühren sind. Wird das geplante Ergebnis nicht erreicht, gibt dies Anlass, die Ursachen zu hinterfragen: Wird der Gebührenrahmen ggf. doch nicht ausreichend ausgeschöpft? Wie ist die Auslastung?

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

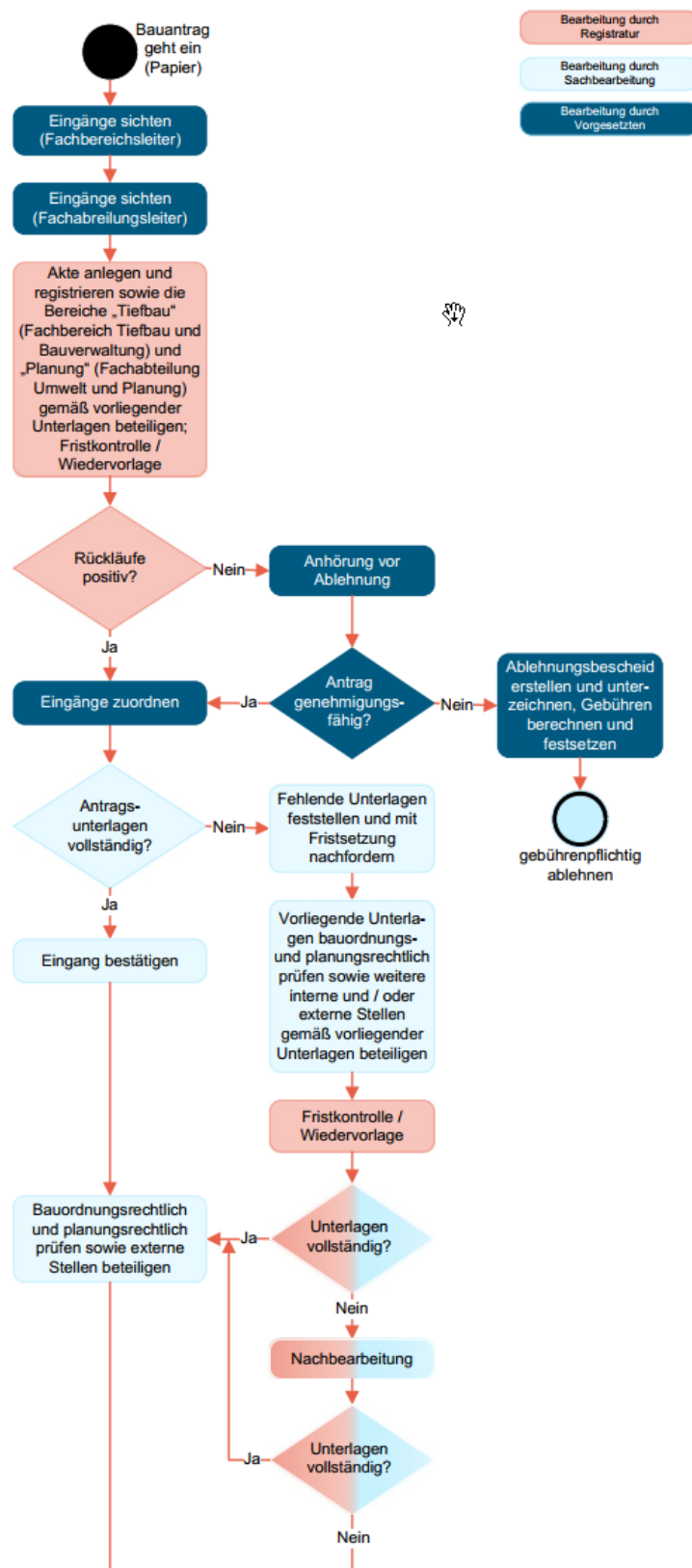
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Bauaufsicht

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Borken ist gut organisiert. Sie arbeitet rechtssicher und hält vorgegebene Frist- und Prüfvorgaben ein. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW in der Festlegung einheitlicher Kriterien für Ermessensentscheidungen.	154	E1	Die Stadt Borken sollte klare Entscheidungsgrundlagen für eine transparente und rechtssichere Ausübung von komplexen Ermessensentscheidungen zentral festhalten. Dafür ist das Führen eines elektronisch geführten Kriterienkatalogs sinnvoll.	155
F2	Die Stadt Borken kann die Laufzeiten bislang nicht getrennt nach den jeweiligen Verfahrensarten auswerten. Beim Gesamtdurchschnitt erreicht die Stadt einen positiv niedrigen Wert.	159	E2	Die Stadt Borken sollte die Voraussetzungen dafür schaffen, die Laufzeiten der Bauanträge (ab Vollständigkeit und Gesamtlaufzeiten) gesondert nach den jeweiligen Genehmigungsverfahren auswerten zu können. Damit werden Optimierungsbedarfe im Soll-Ist-Vergleich und im interkommunalen Vergleich erkennbar.	160
F3	Die Stadt Borken weist bei der Bearbeitung von Bauanträgen im Jahr 2019 ein deutlich überdurchschnittliches Fallaufkommen pro Vollzeit-Stelle auf. Der Kennzahlenwert der Stadt verringert sich gegenüber dem Vorjahr, da sich die Fallzahlschwankungen durch den gleichbleibenden Personaleinsatz entsprechend auswirken..	161	E3	Die Stadt Borken sollte zukünftig die Fallzahlen zu Bauanträgen, Vorlagen im Freistellungsverfahren und förmlichen Bauvoranfragen in Relation zum Personaleinsatz setzen. Zusammen mit weiteren Kennzahlen, z.B. zu den Laufzeiten, kann sie so die Auslastung des Personals umfassend dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Unter- oder Überlastungen reagieren.	163
F4	Die Stadt Borken nutzt die Möglichkeiten einer elektronischen Unterstützung des Baugenehmigungsprozesses noch nicht vollumfänglich.	164	E4	Die Stadt Borken sollte die Planung zur Digitalisierung des Bauantragsverfahrens zeitnah vorantreiben. So kann sie das Genehmigungsverfahren weiter optimieren und Bauanträge vollständig medienbruchfrei bearbeiten und archivieren.	165

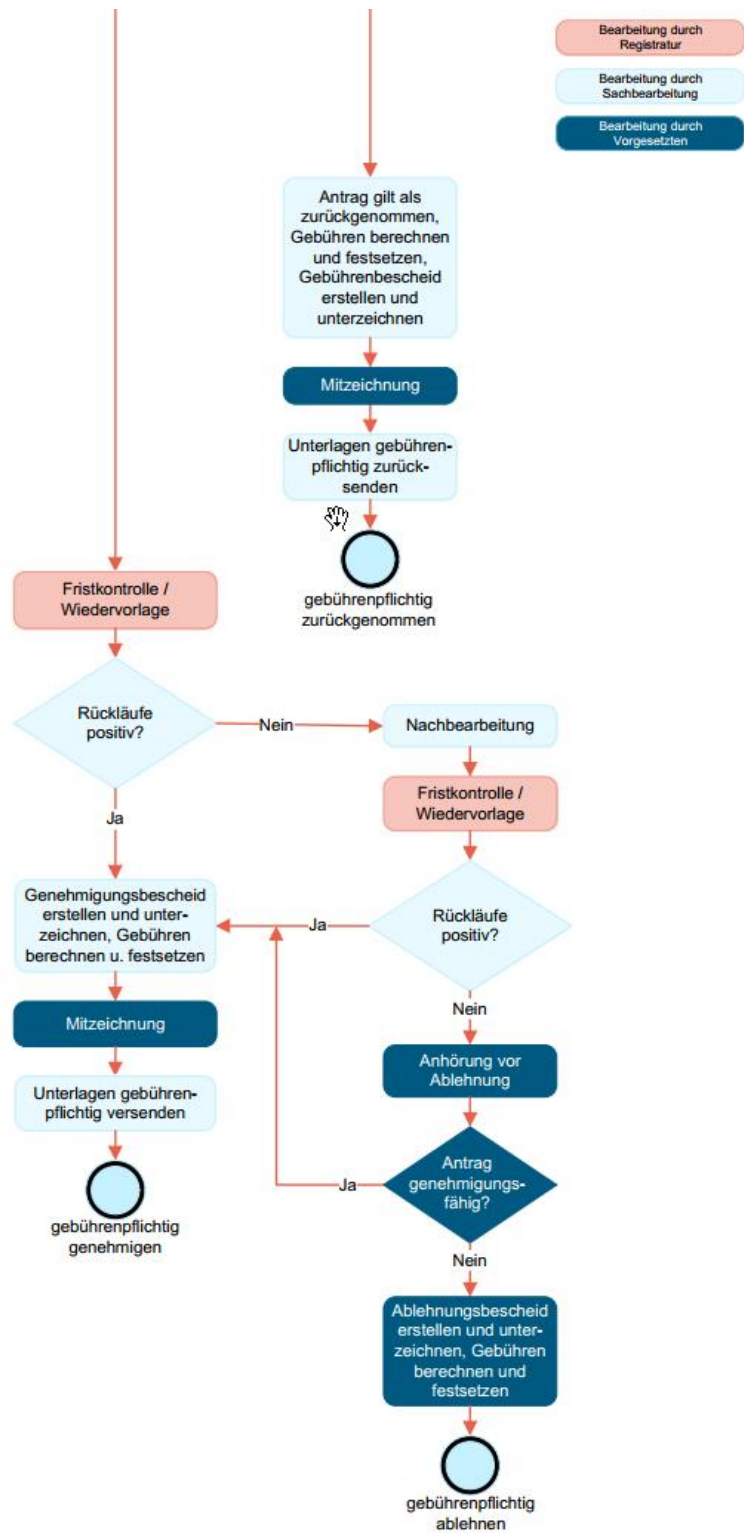
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Stadt Borken hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Darüber hinaus ermittelt sie umfangreiche Grunddaten, die sie regelmäßig fort-schreibt. Damit erreicht die Stadt Borken eine gute Steuerungsgrundlage. Sie könnte die Steuerung verbessern, indem sie zusätzlich Kennzahlen bildet und konkrete Zielwerte definiert.	165	E5	Die Stadt Borken sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kenn-zahlen weiter fortschreiben. Für die Kennzahlen sollte sie Zielwerte festle-gen. Der Abgleich von Soll- und Ist-Werten sowie ein interkommunaler Vergleich der Werte kann Schwachstellen aufzeigen und Hinweise auf Optimierungsbedarfe geben.	19

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

Prozessablauf Borken
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)
Seite 1 von 2



Prozessablauf Borken
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)
Seite 2 von 2



5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Borken 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 Borken ist insgesamt gut organisiert. Vergabeverfahren kann die **Zentrale Vergabestelle** rechtssicher durchführen. Die Zuständigkeiten sind klar geregelt und ermöglichen es, dass jede in das Vergabeverfahren eingebundene Stelle ihre Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen kann. Dies unterstützt die Rechtmäßigkeit der Verfahren und dient der Korruptionsprävention. Zur Organisation des Vergabewesens hat die Stadt Borken eine **Dienst-anweisung** erlassen. Diese ist aktuell und enthält die wesentlichen Regelungen.

Zur **Korruptionsprävention** hat die Stadt Borken Verhaltensregeln für ihre Beschäftigten in einer Dienstanweisung festgelegt. Diese Regelungen geben den Beschäftigten Sicherheit im Umgang mit der Korruptionsbekämpfung. Sämtliche Arbeitsplätze sind auf Korruptionsgefährdung untersucht und bewertet. Die Gefährdungsanalyse sollte die Stadt Borken fortlaufend aktuell halten.

In Borken existieren bereits Vorgaben zur Handhabung von **Sponsoringleistungen** und Spenden. Regelungen dazu sind in der Dienstanweisung zur Verhinderung von Korruption sowie im Merkblatt „Umgang mit Spenden und Sponsoring“ aufgeführt. Es ist empfehlenswert, dass die Stadt zu ihrer eigenen Absicherung die bestehenden Regelungen ergänzt.

Bezüglich eines vollumfänglichen **Bauinvestitionscontrollings** sehen wir viele positive Ansätze bei der Stadt Borken. Durch ein systematisches Controllingverfahren zur Durchführung von Bauinvestitionen sind in der Stadt Borken einzelne Baumaßnahmen bereits transparent und steuerbar. Hierauf sollte die Stadt aufbauen und den Bereich weiter optimieren.

Dennoch sind die Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten in Borken in 2019 und 2020 überdurchschnittlich hoch. Um Hinweise auf Optimierungsbedarfe, zum Beispiel bei der Bedarfsermittlung und der Leistungsbeschreibungen zu bekommen, sollte die Stadt Borken ihre **Nachträge** künftig auswerten. Wünschenswert wäre die Einrichtung eines zentralen Nachtragsmanagements, welches eine systematisch gesteuerte Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen durchführt.

Die stichprobenhafte **Betrachtung schlussgerechneter Maßnahmen** bestätigt, dass die Stadt Borken ihre Vergaben weitestgehend rechtssicher bearbeitet. Verbesserungspotenzial zeigt sich bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabe- und Nachtragsverfahren sowie beim Bauinvestitionscontrolling.

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 Borken 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

- Das Vergabewesen in der Stadt Borken ist gut organisiert. In ihrer Vergabedienstanweisung hat die Stadt alle notwendigen Regelungen getroffen und die Zuständigkeiten und Aufgaben klar formuliert. Die getroffenen Regelungen sind gut geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu gewährleisten.

→ Feststellung

Das örtliche Rechnungsprüfungsamt ist in der Stadt Borken gut in das Vergabeverfahren eingebunden. Aufgaben, Befugnisse und Pflichten des Rechnungsprüfungsamtes sind in der Rechnungsprüfungsordnung und in der Vergabedienstanweisung klar geregelt. Zu einzelnen Aspekten gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.

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

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

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

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

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

In der **Stadt Borken** ist die Zentrale Vergabestelle dem Fachbereich 20 „Finanzen und Controlling“ und darin der Fachabteilung 20.1 „Haushaltswesen, NKF und Anlagenbuchhaltung“ zugeordnet. Mit der Einrichtung einer zentralen Vergabestelle hat die Stadt Borken das Fachwissen an einer zentralen Stelle gebündelt. Gleichzeitig erreicht sie hiermit mehr Rechtssicherheit bei Vergabeverfahren und beugt durch ein Vier-Augen-Prinzip im Vergabeverfahren Korruption vor.

Vergabedienstanweisung

Zur Regelung ihres Vergabewesens hat die Stadt Borken eine Vergabedienstanweisung erlassen. Die Vergabedienstanweisung hat die Stadt Borken im Dezember 2018 aktualisiert. Die wesentlichen bei der Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen anzuwendenden Vergaberechtsvorschriften sind in der Dienstanweisung benannt.

Die Dienstanweisung gilt für alle Fachbereiche, Stabstellen und sonstigen Organisationseinheiten der Stadt Borken. Somit ist verwaltungsweit ein einheitliches Vergabeverfahren gewährleistet. Die gpaNRW befürwortet einheitliche Regelungen innerhalb einer Kommune.

Die Vergabedienstanweisung enthält außerdem Vorgaben zur Dokumentation des Vergabeverfahrens und zur Archivierung der Dokumentation. Durch den Einsatz eines Vergabemanagementsystems stellt die Stadt Borken bereits eine umfassende elektronische Dokumentation sämtlicher Schritte im Vergabeverfahren mit allen relevanten Entscheidungen sicher. Aktuell plant die Stadt über ein Dokumentenmanagementsystem eine vollumfängliche elektronische Vergabeakte abzubilden.

Wertgrenzen

Die Vergabe von Aufträgen wurde von der Stadt Borken abhängig vom Auftragswert organisatorisch getrennt. Um den Fachbereichen eine schnelle Orientierung zu geben, welche Vergabeart anzuwenden ist und wer für die Durchführung des Vergabeverfahrens zuständig ist, gibt es in der Vergabedienstanweisung der Stadt Borken unter Ziffer 2 eine übersichtliche Erläuterung sowie unter Ziffer 4 eine „Kurz-Zusammenfassung des Vergabeverfahrens mit Zuständigkeiten“.

Die Zentrale Vergabestelle ist grundsätzlich für alle öffentlichen und beschränkten Ausschreibungen sowie für alle Vergabeverfahren im Zusammenhang mit Fördermitteln zuständig. Bei Verhandlungsverfahren unter einem geschätzten Auftragswert von 5.000 Euro (netto) und bei freihändigen Verfahren unter einer Wertgrenze von 25.000 Euro (netto) kann der Fachbereich eigenständig ein Vergabeverfahren durchführen. Bei freiberuflichen Leistungen erhöht sich diese Wertgrenze auf 50.000 Euro (netto).

Die Regelungen der Vergabedienstanweisung zu den Wertgrenzen und der Wahl der Verfahrensart sind im Einklang mit den Vorgaben der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO), der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) sowie den Kommunalen Vergabegrundsätzen des Landes Nordrhein-Westfalen¹⁰ festgelegt.

Die Kommunalen Vergabegrundsätze erlauben im Unterschwellenbereich erweiterte Möglichkeiten zur Wahl einer nicht öffentlichen Vergabeart in Abhängigkeit vom geschätzten Auftragswert. Kommunen können restriktiver vorgehen und sich geringere Grenzen setzen. Die Stadt Borken ermöglicht grundsätzlich die Anwendung der Wertgrenzen der Kommunalen Vergabegrundsätze. Sie nutzt diese erhöhten Wertgrenzen jedoch nur für nichtoffene Ausschreibungen von Leistungen, bei denen spezielle Spezial- bzw. Fachkenntnisse des durchführenden Unternehmens erforderlich sind. Anderenfalls werden Vergaben ab 50.000 Euro (netto) generell öffentlich ausgeschrieben. Diese niedrige Wertgrenze bewirkt, dass in Borken eine Vielzahl der Vergabeverfahren öffentlich ausgeschrieben wird. Eine hohe Anzahl offener Wettbewerbe erhöht die Transparenz der Vergaben. In der Praxis hat sich diese Vorgehensweise als zeitsparend erwiesen. Zudem hat sich gezeigt, dass die Stadt Borken dadurch wirtschaftliche Angebote sowie Zugang zu bisher nicht bekannten Unternehmen erhält.

Zuständigkeiten

Zuständigkeiten und Aufgaben der Zentralen Vergabestelle und der Fachbereiche sind in der Dienstanweisung klar geregelt. Die Aufgabenverteilung in Borken ist so gestaltet, dass das Fachwissen durchgängig rechtssicher angewendet werden kann und ein Mehr-Augen-Prinzip gewährleistet wird.

Die Aufgabenverteilung hat die Stadt Borken so gestaltet, dass der Fachbereich für die Bedarfsermittlung, Wirtschaftlichkeitsprüfung, die Erstellung eines Leistungsverzeichnisses, die Kosten-schätzung sowie die Wahl der Vergabeart zuständig ist.

Die Zentrale Vergabestelle prüft das vorgeschlagene Vergabeverfahren und ob die Haushaltsmittel bereitstehen. Sämtliche Kommunikation während des Vergabeverfahrens erfolgt ebenfalls durch bzw. über die Zentrale Vergabestelle. Des Weiteren führt sie die Ausschreibung inklusive Submission durch. Anschließend prüft die Zentrale Vergabestelle die Vergabeunterlagen formal sowie rechnerisch und erstellt den Preisspiegel. Sofern bei Ausschreibungen im Zusammenhang mit Bauvorhaben die Architekten- bzw. Ingenieurleistungen der Leistungsphasen sechs und sieben extern vergeben wurden, wird die formelle und rechnerische Prüfung durch den Ex-ternen durchgeführt.

Außerdem ist die Vergabestelle für

- das Erstellen und Versenden der Absageschreiben bzw. der Schreiben über Ausschlussgründe,

¹⁰ Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunale Vergabegrundsätze - Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung 304-48.07.01/01-169/18 vom 28. August 2018 (MBI. NRW. 2018. S. 497, geändert durch Runderlass vom 29. März 2019 (MBI. NRW. 2019 S. 168)), geändert durch Runderlass vom 12. Juni 2020 (MBI. NRW. S.325)

- die Ex-Ante- und Ex-Post-Informationen,
- die Aufhebung von Vergabeverfahren,
- die Bearbeitung von Rügen bzw. Nachprüfverfahren,
- das Abrufen von Vergaberegisterauskünften und Gewerbezentralregisterauszügen sowie
- die Erstellung und Aktualisierung der Vergabedienstanweisung in Zusammenarbeit mit der Fachabteilung 10.4 „Organisation“

zuständig.

Die Eignungsprüfung und die Prüfung der Angemessenheit der Preise führt der Fachbereich durch. Ebenso die wirtschaftliche und fachtechnische Prüfung der Angebote. Der Fachbereich erstellt auf Grundlage der Prüfungsergebnisse den Vergabevorschlag. Bei Vergaben ab einem Auftragswert von 20.000 Euro (netto) ist vor der Auftragsvergabe die Zustimmung des Fachbereiches 14 „Rechnungsprüfung“ einzuholen. Zusätzlich entscheidet ein Fachausschuss über Vergaben von Aufträgen über einem Gesamtwert von 25.000 Euro (netto) wenn

- der Auftrag über die im Haushalt veranschlagten Mittel hinausgeht,
- der Fachbereich 14 „Rechnungsprüfung“ der Vergabe nicht zugestimmt hat oder
- es sich um eine freiberufliche Leistung handelt.

Über alle übrigen Vergaben von Aufträgen über einem Gesamtwert von 25.000 Euro (netto) entscheidet die Bürgermeisterin. Bis zu einem Auftragswert von 15.000 Euro (netto) ist die jeweils zuständige Fachbereichsleitung und bis 25.000 Euro (netto) das jeweils zuständige Verwaltungsvorstandsmitglied entscheidungsbefugt.

Diese Regelungen der Stadt gewährleisten, dass die Vergabeverfahren und Auftragserteilungen einheitlich und rechtssicher durchgeführt werden.

Abnahmeprotokolle und Mängelbeseitigung

Die verwaltungs- und haushaltsmäßige Abwicklung der Maßnahmen mitsamt der Verfolgung von Mängelbeseitigungsansprüchen ist Aufgabe des zuständigen Fachbereichs. Dieser fertigt auch die Abnahmeprotokolle gemäß § 12 VOB/B und dokumentiert die Mängelbeseitigungen.

Digitalisierung

Die Stadt Borken setzt seit dem 01. Januar 2020 ein Vergabemanagementsystem für die Durchführung von Vergabeverfahren ein. Sowohl oberhalb als auch unterhalb der Schwellenwerte führt Borken ihre Vergabeverfahren fast ausschließlich elektronisch durch. Im Vergabemanagement sind zudem stets die aktuellen gesetzlichen Vorgaben und Vergabevordrucke hinterlegt. Das in Borken eingesetzte Vergabemanagement-System bietet weitere Funktionalitäten wie:

- das Führen einer durchgängig elektronischen Vergabedokumentation mit allen relevanten Entscheidungen,

- das Leiten durch das Vergabeverfahren inkl. Einhalten diverser Genehmigungsstufen,
- die Anbindung zu E-Vergabe-Plattformen, um Vergaben zu veröffentlichen,
- Auswertungsmöglichkeiten eines generischen Business Intelligence (BI)-Moduls sowie
- Assistenzfunktionen wie z.B. Auswahl der richtigen Verfahrensart, CPV-Codes und Plausibilitätsprüfungen sowie
- eine Termin- und Fristenplanung.

Zudem bietet die Fachanwendung die Möglichkeiten, eine eigene Firmenkartei mit Nachweisablage zu erstellen sowie Nachträge zu verwalten. Beide Funktionen werden derzeit von der Stadt Borken nicht genutzt. Den Aufbau der Firmenkartei hat Borken in nächster Zeit vorgesehen.

Die gewählte Software ist gut geeignet, den Bediensteten der Stadt Borken bei allen Phasen des Vergabeverfahrens eine umfassende rechtssichere Unterstützung zu bieten. Zudem schafft die Stadt Borken derzeit die technischen Voraussetzungen für eine vollumfängliche elektronische Aktenführung. Dafür nutzt sie ein Dokumentenmanagementsystem. Nach Auskunft der Stadt Borken hat sich die digitale Durchführung der Vergabeverfahren für alle Vergabearten in Borken bewährt.

- Die gpaNRW begrüßt die Entscheidung der Stadt Borken, die Vergabeverfahren mittels einer Vergabemanagementsoftware abzuwickeln.

Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

Die Aufgaben, Befugnisse und Pflichten des Fachbereichs Rechnungsprüfung sind in der Rechnungsprüfungsordnung und der Vergabedienstanweisung der Stadt Borken geregelt. Gemäß der Vergabedienstanweisung obliegt dem Fachbereich Rechnungsprüfung die Prüfung von Vergaben bei einem Auftragswert ab 20.000 Euro (netto). Vergaben unter dieser Wertgrenze werden durch Stichproben durch den Fachbereich Rechnungsprüfung geprüft.

Der Fachbereich Rechnungsprüfung ist zudem bei Auftragserweiterungen und Nachträgen ab einem Einzelauftragswert von 10.000 Euro (netto) eingebunden. Weitere Ausführungen hierzu erfolgen im Berichtsabschnitt „Organisation des Nachtragswesens“. Die Zustimmung der Rechnungsprüfung ist vor der Auftragsvergabe einzuholen.

Über einen Zugang zum Vergabemanagementsystem ist der Fachbereich Rechnungsprüfung stets über beabsichtigte Vergaben, laufende Vergabeverfahren und deren Submissionstermine informiert. Zudem sind die Submissionstermine über einen elektronischen Kalender sichtbar. In der Vergabedienstanweisung ist geregelt, dass die Rechnungsprüfung entscheidet, ob sie an der Submission teilnimmt. Vorgaben zur Beteiligung der Rechnungsprüfung bei Abnahmetermen sind in der Dienstanweisung nicht enthalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Borken sollte Regelungen in die Vergabedienstanweisung aufnehmen, dass der Fachbereich Rechnungsprüfung über Abnahmetermine informiert wird und dass er sich vorbehalten kann, an diesen Terminen teilzunehmen.

5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ Feststellung

Die Vorgaben des KorruptionsbG werden von der Stadt Borken gut erfüllt. Die gpaNRW sieht nur geringe Optimierungsmöglichkeiten.

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

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

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG 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.

Für die Aufklärung, Information und Prävention hat die **Stadt Borken** im Fachbereich Rechnungsprüfung eine Antikorruptionsstelle eingerichtet. Sowohl die städtischen Beschäftigten als auch die Öffentlichkeit können sich mit Anliegen oder Hinweisen an diese Stelle wenden. Die Stadt Borken hat in ihrer „Dienstanweisung zur Verhinderung von Korruption“ vom 01. Oktober 2010 Regelungen und organisatorische Maßnahmen getroffen. Die Dienstanweisung hat den Zweck, die Beschäftigten für das Thema Korruption zu sensibilisieren, über die Rechtslage im Zusammenhang mit Korruptionsdelikten zu informieren und Korruption in allen Erscheinungsformen zu verhindern.

Zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete hat die Stadt Borken im Jahr 2015 eine Gefährdungsanalyse durchgeführt. Die Analyse umfasst sämtliche Stellen der Verwaltung, ausgenommen die Tätigkeiten der Bereiche Bauhof, Schulsekretariate sowie Feuerwehr. Auch in den Aufgabenbereichen Bauhof, Schulsekretariate und Feuerwehr sind Tätigkeiten mit Korruptionsgefahr denkbar.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Borken sollte bei der Gefährdungsanalyse die Bereiche Bauhofes, Schulsekretariate und Feuerwehr einbeziehen.

Die Gefährdungsanalyse zeigt über ein Ampelsystem den Grad der Korruptionsgefährdung je Arbeitsplatz und die zugeordneten Aufgaben mit Korruptionsgefahr auf. Insgesamt hat die Stadt Borken 238 Stellen bewertet. Bei 47 Stellen stellte sie eine geringe Gefährdung und bei 63 Stellen eine mittlere Gefährdung fest. Die Mehrheit von 128 Stellen erhielt die Einstufung „Stelle mit besonderer Gefährdung“.

Aus den Erkenntnissen der Gefährdungsanalyse wurde ein Maßnahmenkatalog entwickelt. Der Katalog umfasst folgende Maßnahmen:

- Wechsel von Zuständigkeiten,
- Ausbau des internen Kontrollsystems,
- verstärkte Prüfungen in korruptionsgefährdeten Bereichen und
- Job-Rotation.

Die Ergebnisse der Gefährdungsanalyse und die daraus resultierenden Maßnahmen wurden im Februar 2017 im Rahmen der Personalversammlung den Beschäftigten der Stadt Borken präsentiert. Hierbei hatten die Bediensteten die Möglichkeit, sich aktiv einzubringen. Eine regelmäßige Aktualisierung der Gefährdungsanalyse führt die Stadt Borken nicht durch.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Borken sollte in regelmäßigen Abständen die Gefährdungsanalyse aktualisieren.

Regelungen für die Annahme von Vergünstigungen sind in der „Dienstanweisung zur Verhinderung von Korruption“ enthalten. Demnach dürfen die Beschäftigten keine Geldgeschenke annehmen. Die Annahme von geringwertigen durch Firmenaufdruck gekennzeichnete Massenwerbeartikeln sowie die angemessene Bewirtung im Rahmen eines dienstlichen Geschäftes sind erlaubt. Ferner nimmt die Dienstanweisung u.a. Bezug zu den örtlichen Vergabevorschriften und gibt den Beschäftigten Hinweise zum Umgang mit Verdachtsfällen, zu Nebentätigkeiten und zum Vier-Augen-Prinzip sowie zur Beteiligung des Fachbereichs Rechnungsprüfung.

Das KorruptionsbG 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. 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 Borken von der Zentralen Vergabestelle gestellt.

Gemäß § 16 KorruptionsbG haben die Mitglieder der Gremien der Kommune eine Auskunftspflicht. Diese umfasst u.a. Angaben zum Beruf, den Mitgliedschaften in Kontrollgremien und Organen von Unternehmen und verselbständigten Aufgabenbereichen sowie Funktionen in Verei-

nen. Zudem sind die Hauptverwaltungsbeamten nach § 17 KorruptionsbG verpflichtet, ihre Nebentätigkeiten anzuzeigen. Eine vollständige Veröffentlichung der vorgeschriebenen Informationen gemäß § 16 KorruptionsbG erfolgt in Borken jährlich über das Amtsblatt. Die Angaben nach § 17 KorruptionsbG werden jährlich in der ersten Ratssitzung des neuen Jahres bekanntgegeben. Die „Dienstanweisung zur Verhinderung von Korruption“ enthält keine Regelungen zu den Veröffentlichungspflichten gemäß §§ 16, 17 KorruptionsbG.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Borken sollte die Zuständigkeiten für die Veröffentlichungen nach §§ 16, 17 KorruptionsbG in ihre Dienstanweisung aufnehmen.

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 Borken hat allgemeine Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese könnten durch konkretere Vorgaben verbessert werden. Vereinbarungen zu Sponsoringleistungen hält die Stadt in Sponsoringverträgen fest.

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

Die **Stadt Borken** hat in ihrer „Dienstanweisung zur Verhinderung von Korruption“ Grundsätze festgelegt, die beim Sponsoring zu beachten sind. Zudem hat die Stadt im Oktober 2020 die Beschäftigten über das Merkblatt „Umgang mit Spenden und Sponsoring“ für das Thema sensibilisiert.

In Borken werden Sponsoringleistungen über einen schriftlichen Vertrag vereinbart. In dem Vertrag sind Art und Umfang der Leistungen des Sponsors und des Empfängers geregelt. Sind Sponsoringleistungen nicht ohnehin nur einmalig, so befristet Borken das Sponsoring zeitlich. Eine zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen gewährleistet eine effektive Korruptionsprävention und erhält die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Die gpaNRW empfiehlt eine maximale Laufzeit von zwei Jahren. Sollten dennoch unbefristete Sponsoringverträge abgeschlossen werden, so sollte der Vertrag zwingend eine Kündigungsklausel mit einer Folgekostenregelung enthalten.

Die regelmäßige Einbindung des Fachbereichs Finanzen und Controlling der Stadt Borken gewährleistet eine haushaltsmäßige Bewertung der Sponsoringleistung. Auch die erforderliche

Prüfung der Zulässigkeit und der steuerlichen Auswirkung eines Sponsoringvertrages wird durch deren Einbindung sichergestellt.

Zum Schutz der Wirtschaftlichkeit der Kommune ist die Abwicklung eines Sponsoringvertrages kostenneutral zu halten. Kann die Entstehung von Nebenkosten nicht vermieden werden, sollte der Sponsor das Kostenrisiko tragen. Des Weiteren stellt die Beschädigung oder Zerstörung der zur Verfügung gestellten Sache ein Haftungsrisiko und somit ein wirtschaftliches Wagnis für die Kommune dar. Auch aus der Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen, können sich besondere Haftungsrisiken ergeben. Deshalb sollte die Sponsoringvereinbarung auch den Ausschluss von Ersatzansprüchen des Sponsors und etwaiger Dritter aufgrund schuldhaften Verhaltens des Sponsors berücksichtigen.

Durchgängige Transparenz im gesamten Verfahren umfasst auch, Entscheidungsbefugnisse und Zuständigkeiten bezüglich des Abschlusses eines Sponsoringvertrages klar zu regeln. Abhängig von der Höhe der Sponsoringleistungen ist es außerdem zweckmäßig, die Zuständigkeit für die Genehmigung von Sponsoringverträgen zu differenzieren (Verwaltungsvorstand, Fachausschuss, Rat).

Die gpaNRW empfiehlt, die bestehenden Rahmenbedingungen zur Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen hinsichtlich folgender Punkte zu ergänzen:

- Zuständigkeitsregelungen für den Abschluss eines Sponsoringvertrages,
- Grundsätze zur zeitlichen Befristung des Sponsoringvertrages,
- Ausführungen zur Übertragung von Nebenkosten als Kostenrisiko auf den Sponsoringgeber,
- Vorgaben zur Begrenzung von Haftungsrisiken für die Kommune,
- Regelungen zur Beteiligung des Fachbereichs Finanzen und Controlling bezüglich der steuerlichen und haushaltsmäßigen Bewertung von Sponsoringleistungen und
- Standards zur Bekanntgabe der Sponsoringmaßnahmen, z. B. durch einen jährlichen Bericht an den Rat und Veröffentlichung auf den Internetseiten der Kommune.

Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf Verwaltungsentscheidungen nicht beeinflussen. Zur Korruptionsprävention und zur Gewährleistung der Objektivität und Neutralität der öffentlichen Verwaltung empfehlen wir, einen jährlichen Bericht über Sponsoringleistungen mit folgenden Inhalten zu veröffentlichen:

- Buchungen der Geldleistungen bei den jeweiligen Produkten und Konten,
- Offenlegung der Geld-, Sach- und Dienstleistungen aus Sponsoring,
- Ziel, Zweck, Art und Höhe der Sponsoringleistung sowie
- personenbezogene Daten der Sponsoringpartner.

Ein jährlicher Bericht über Sponsoringleistungen gegenüber der Öffentlichkeit oder dem Rat erfolgt in Borken bisher nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Borken sollte die bestehenden Regelungen zur Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen ergänzen. Darüber hinaus sollte sie die Öffentlichkeit und den Rat der Stadt jährlich über Sponsoringleistungen unterrichten. Mit einer regelmäßigen Zusammenstellung sämtlicher Sponsoringleistungen erhält die Stadt zudem einen Gesamtüberblick über ihre Sponsoringvereinbarungen.

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 Borken hat wesentliche Elemente eines systematischen Bauinvestitionscontrollings eingeführt. Zu einzelnen Aspekten gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.

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

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

Im Zeitraum 2020 bis 2023 plant die **Stadt Borken** investive Baumaßnahmen in Höhe von rund 76 Mio. Euro. Das sind 66 Prozent der gesamten investiven Auszahlungen in diesem Zeitraum.

Borken gehört aufgrund ihrer Einwohnerzahl zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Bei Kommunen dieser Größe ist aus Sicht der gpaNRW nicht grundsätzlich ein durchgängiges BIC für alle investiven Baumaßnahmen der Stadt erforderlich. Für die mittleren kreisangehörigen Kommunen empfiehlt die gpaNRW jedoch, bei finanziell größeren, komplexeren oder aus anderen Gründen bedeutsamen Maßnahmen ein koordiniertes BIC vorzusehen. Dies beinhaltet auch zu regeln,

- 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 und
- wann und wie ggf. Externe (Kostenplaner/-innen, Projektsteuerer/Projektsteuerinnen etc.) hinzugezogen werden.

In der Stadt Borken werden bei investiven Maßnahmen mit einem Gesamtvolumen von über 500.000 Euro regelmäßig die wesentlichen Teilbereiche eines BICs durchgeführt. Kanalprojekte, Regenrückhaltebecken und Erschließungsmaßnahmen sind bisher davon ausgenommen. Aktuell werden elf Maßnahmen über ein BIC abgebildet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Borken sollte auch für ihre bedeutsamen Tiefbauprojekte ein Bauinvestitionscontrolling durchführen. Damit werden auch Herstellungsprozesse von Ingenieurbauwerken und Verkehrsanlagen transparent und steuerbar.

Bereits vor Beginn der Planungsphase werden in Borken die Nutzer eingebunden und deren Bedürfnisse berücksichtigt. Gemeinsam mit dem für das Vorhaben zuständigen Fachbereich und weiteren Organisationseinheiten wird fachübergreifend der konkrete Bedarf definiert. Die Aspekte der Nachhaltigkeit werden vom städtischen Klimaschutzmanager abgewogen und im Rahmen der Beschlussvorlage aufgezeigt.

Bei der Planung der Baumaßnahme erfolgt eine Bedarfs- und eine Bedarfsdeckungsprüfung. Die Entscheidung zur Ausführung einer Maßnahme wird vom Verwaltungsvorstand bzw. den politischen Gremien getroffen. Für den Baubeschluss wird vom Fachbereich 20 „Finanzen und Controlling“ generell eine Folgekostenberechnung erstellt. Auch eine vorläufige Zeitplanung wird beigefügt. Zudem ist für bedeutsame Bauvorhaben eine Wirtschaftlichkeitsberechnung in der Beschlussvorlage enthalten.

In Borken werden zu den investiven Maßnahmen für die über ein BIC abgebildeten Maßnahmen regelmäßig Kostenauswertungen durchgeführt und die Ergebnisse durch den Fachbereich 20 „Finanzen und Controlling“ elektronisch in einer Controllingtabelle aufbereitet. Die Controllingtabelle gibt außerdem eine Gesamtübersicht zur Entwicklung der Projektkosten sowie Angaben zur zeitlichen Umsetzung des Projektes. Zudem enthält sie maßnahmebezogen Angaben

- zur Höhe der Kostenberechnung,
- zu den vergebenen Gewerken mit Auftragssummen,
- zu den Abweichungen zur Auftragssumme,
- zum aktuellen Abrechnungsstand,
- zu den verfügbaren Haushaltsmitteln sowie
- zu den Abweichungen vom geplanten zeitlichen und finanziellen Projektverlauf.

Zusätzlich wird das Bauvorhaben durch einen Architekten bzw. Ingenieur begleitet. Die Projektverläufe und die Kostenentwicklungen werden vierteljährlich besprochen. Ergreifen sich Abweichungen, werden sie analysiert, begründet und dokumentiert sowie ggf. Gegenlenkungsmaß-

nahmen ergriffen. Ferner werden zu den einzelnen Projekten der Maßnahmenstand, die Kostensituation und die Haushaltssituation im Budgetbericht dargestellt. Der Budgetbericht wird jeweils zum 30. Juni und zum 30. September dem Hauptausschuss bzw. dem Rat zur Kenntnis gegeben. Bei erheblichen Abweichungen wird unmittelbar reagiert und der Verwaltungsvorstand und die politischen Gremien werden direkt informiert.

Die Projektsteuerung und die Dokumentation der Baumaßnahme wird im jeweiligen Fachbereich vorgenommen. Innerhalb der ausführenden Fachbereiche gibt es für Baumaßnahmen strukturierte Verfahren samt festgelegten Verantwortlichkeiten von der Bedarfsfeststellung über die Kostenschätzung bis hin zur Abwicklung, Bauüberwachung und Bauabnahme. Der Sachbearbeiter bzw. die Sachbearbeiterin im Bereich ist der oder die jeweilige Projektverantwortliche und begleitet die gesamte Maßnahme. Leitungsebenen und weitere Fachbereiche werden abhängig von der Maßnahme frühzeitig eingebunden.

Durch ein geordnetes Verfahren zur Durchführung des Planungs- und Bauprozesses mit Einbeziehung der zugrundeliegenden Kosteninformationen sind in der Stadt Borken Herstellungsprozesse transparent und steuerbar. Gerade der Umstand, dass ein BIC voraussetzt, dass Projekten vor allem in den Vorplanungsphasen ausreichend Zeit eingeräumt werden muss, erhöht die Kostentransparenz. Es sorgt letztlich dafür, dass Kostenberechnungen, Ausschreibungs- und Abrechnungsergebnisse seltener zu Kostenabweichungen und Nachträgen führen. Auf die Ausführungen im Kapitel „5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert“ wird an dieser Stelle verwiesen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Borken sollte ihr bestehendes Bauinvestitionscontrolling ausbauen. Damit werden die Kostenplanungen verlässlicher und die Verwaltung gewinnt an Sicherheit und Glaubwürdigkeit.

Das bestehende Bauinvestitionscontrolling wirkt sich bereits positiv auf den Anteil der Ermächtigungsübertragungen aus. Im Durchschnitt schöpft die Stadt in den Berichtsjahren 2015 bis 2019 ihre Haushaltsmittel für investive Auszahlungen zu 63 Prozent aus. Der Grad der Inanspruchnahmen lag in Borken im Jahr 2019 sogar bei 74 Prozent. Damit gehört die Stadt Borken zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten Inanspruchnahme. Weitere Ausführungen hierzu sind dem Bericht Finanzen (Kapitel 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen) zu entnehmen.

Für die Festlegung der Rahmenbedingungen zu den Aufgaben und Zuständigkeiten bietet sich die Abfassung einer Dienstanweisung an. Die gpaNRW empfiehlt, in die Dienstanweisung Regelungen zu den Begriffsbestimmungen, zur Definition der Ziele und zu den erforderlichen Kompetenzen aufzunehmen sowie eine detaillierte Beschreibung der definierten Projektphasen aufzuführen. Auch sollten regelmäßige Berichtspflichten zum Verlauf der Projektabwicklung darin geregelt werden. Ein vollumfängliches BIC umfasst außerdem eine umfassende Erfolgskontrolle, die auch das Abnahmeergebnis und eine Erhebung des Zielerreichungsgrades einbezieht. Die Stadt Borken hat ihre Rahmenbedingungen zum BIC bisher nicht in einer Dienstanweisung zusammengefasst.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Borken sollte Regelungen und Kriterien zum BIC in einer Dienstanweisung festschreiben. Zusammen mit einer erweiterten Erfolgskontrolle kann sie das bestehende BIC weiter optimieren.

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 Borken vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ Feststellung

Die Stadt Borken weist 2019 und 2020 höhere Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten auf als die meisten Vergleichskommunen.

Eine Kommune sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Abweichungen ergeben sich häufig aus Mengenänderungen. Sind diese gering, können sie formlos über Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung.

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einer Abrechnungssumme von mehr als 50.000 Euro.

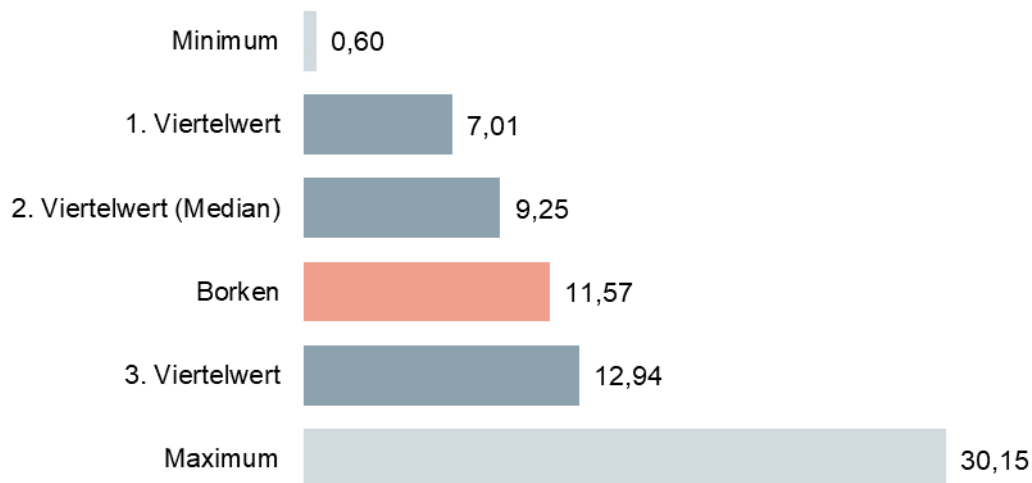
Die **Stadt Borken** hat für den Zeitraum ab dem 01. Januar 2018 bis Mitte Oktober 2020 insgesamt 90 schlussgerechnete Vergabemaßnahmen angegeben. Bei diesen stellen sich die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten wie folgt dar:

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2018 bis 2020

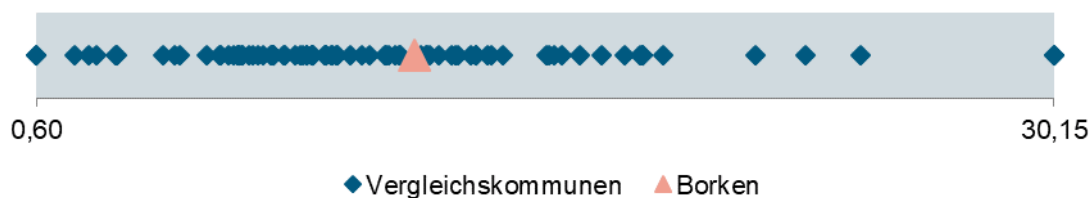
	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	20.770.916	
Abrechnungssummen	20.695.092	
Summe der Unterschreitungen	1.251.695	6,03
Summe der Überschreitungen	1.175.871	5,66

Im Vergleichsjahr 2019 hat die Stadt Borken 43 schlussgerechnete Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro (netto) abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von rund 1,2 Mio. Euro (netto). Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Borken damit wie folgt ein:

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 84 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der Berechnung dieser Kennzahl bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. Das heißt, Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Stattdessen berücksichtigen wir die Abweichungen in Summe. Die Stadt Borken positioniert sich mit der Kennzahl für 2019 im interkommunalen Vergleich der mittleren kreisangehörigen Städte leicht überdurchschnittlich. 2018 hingegen war die Positionierung mit 6,42 Prozent noch unterdurchschnittlich nahe dem ersten Viertelwert. Die Kennzahl für das Jahr 2020 liegt mit 21,07 Prozent deutlich überdurchschnittlich zwischen dem dritten Viertelwert (11,08 Prozent) und dem Maximum (25,73 Prozent).

Die Kennzahl für 2019 berücksichtigt rund 700.000 Euro Unterschreitungen sowie rund 480.000 Euro Überschreitungen. In 2018 überwiegen in Borken die Unterschreitungen ebenfalls. Im Jahr 2020 verhält es sich anders. In dem Jahr übersteigen die Überschreitungen die Unterschreitungen.

Unter- bzw. Überschreitungen gab es bei der Stadt Borken in 78 Fällen, die 2018 bis 2020 schlussgerechnet wurden. Sämtliche 66 Bauaufträge schlossen mit Unter- bzw. Überschreitungen ab. Bei den Liefer- und Dienstleistungen weisen acht von insgesamt 19 Maßnahmen Abweichungen auf und nur eine Maßnahme eine Unterschreitung.

Vergleich der Abweichungen vom Auftragswert nach Auftragsart in Euro 2018 bis 2020

	Baufträge	Liefer- und Dienstleistungsaufträge
Auftragswerte	18.880.240	1.890.676
Abrechnungssummen	18.626.265	2.068.827
Summe der Unterschreitungen	1.250.460	1.235
Summe der Überschreitungen	996.485	178.152
Summe der Nachträge	1.069.813	79.036

Bezüglich der Unter- und Überschreitungen ist die Verteilung auf die Auftragsarten interessant. Die Unterschreitungen bei den schlussgerechneten Bauaufträgen mit einem Auftragswert von über 50.000 Euro im Zeitraum 2018 bis 2020 betragen rund sieben Prozent des Auftragswertes und die Überschreitungen rund fünf Prozent. Bei den Liefer- und Dienstleistungsaufträgen liegen die Unterschreitungen bei unter einem Prozent und der Anteil der Überschreitungen beträgt rund neun Prozent.

Von den 90 im Zeitraum 2018 bis 2020 berücksichtigten Maßnahmen hat die Stadt Borken 44 mit Nachträgen abgewickelt. Nachträge führen nicht generell zu einer Überschreitung der Auftragswerte, weil oft gleichzeitig an anderer Stellen Kosteneinsparungen entstehen. Bei 27 Maßnahmen mit Nachträgen war in Borken die Abweichung vom Auftragswert niedriger als die Summe der Nachträge. Die Nachträge haben ein Gesamtvolumen von rund 1,1 Mio. Euro (netto). Bei den Liefer- und Dienstleistungsaufträgen entspricht die Nachtragssumme rund vier Prozent der Auftragswerte und bei den Bauleistungen rund sechs Prozent.

Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können insbesondere bei vielschichtigen Bauleistungen kaum vermieden werden. Die Stadt kann jedoch Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Abweichungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt zur Reduzierung der Abweichungen 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.

Ein zentral organisiertes, systematisches Bauinvestitionscontrolling kann zur Reduzierung der Abweichungen beitragen. Borken steuert bereits einige bedeutsame investive Maßnahmen über ein Bauinvestitionscontrolling. Darauf geht die gpaNRW im Kapitel „Bauinvestitionscontrolling“ näher ein. Ob sich das Bauinvestitionscontrolling in Borken positiv auf die Abweichungen auswirkt, kann im Rahmen dieser Prüfung nicht beurteilt werden. Diese Maßnahmen befinden sich derzeit in der Umsetzung, so dass hierzu noch keine abschließenden Abweichungswerte vorliegen.

Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung der Nachträge kann ein schriftlicher Leitfaden, der den einheitlichen Umgang und auch die Ursachenforschung von Nachträgen festlegt, leisten. Einzelheiten dazu ergeben sich aus dem folgenden Kapitel.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Borken sollte die Ursachen für die Abweichungen analysieren. Zusätzlich sollte die Stadt die Kennzahl „Abweichung der Abrechnungssumme zu Auftragswert“ fortschreiben und beobachten.

5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die Stadt Borken hat Regelungen zum Nachtragswesen in der Vergabedienstanweisung getroffen. Ein zentrales Nachtragsmanagement ist in Borken 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 Borken** sind Vertragsänderungen bzw. -ergänzungen, wenn die Nachtragspositionen einen Wert von 10.000 Euro (netto) erreichen, vor Auftragsvergabe dem Fachbereich Rechnungsprüfung vorzulegen. Die Nachträge werden in Borken der örtlichen Rechnungsprüfung regelmäßig angezeigt und erst nach deren Freigabe vom Bereich beauftragt.

Gemäß der Vergabedienstanweisung darf in Borken die Auftragserteilung nur bei Vorliegen eines schriftlichen Nachtragsangebotes erfolgen. Der Fachbereich oder ggf. der beauftragte Planer hat das Nachtragsangebot auf die Angemessenheit der Preise zu prüfen und zu dokumentieren. Die Vergabedienstanweisung der Stadt enthält zudem Regelungen zur Durchführung und zur Form der Nachtragsbeauftragung. Ziffer 3.12 und Ziffer 3.14 der Vergabedienstanweisung der Stadt Borken bestimmen, dass Nachtragsaufträge grundsätzlich schriftlich zu erteilen sind. Zudem ist bei Beauftragung der Vertragsänderung die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips erforderlich. Die Auftragserteilung ist zudem grundsätzlich ab einem Gesamtwert von 15.000 Euro (netto) vom jeweils zuständigen Verwaltungsvorstandsmitglied zu unterschreiben. Über Aufträge mit einem Gesamtwert ab 25.000 Euro (netto) entscheidet die Bürgermeisterin.

Ergeben sich Nachträge bei Baumaßnahmen, zu denen ein Bauinvestitionscontrolling durchgeführt wird, werden sie maßnahmebezogen analysiert, begründet und dokumentiert sowie ggf. Gegenlenkungsmaßnahmen ergriffen (vgl. hierzu auch die Ausführungen im Kapitel „5.5 Bauinvestitionscontrolling“). Eine maßnahmenübergreifende Auswertung der Nachträge hinsichtlich der Ursachen, Höhen und beteiligten Unternehmen findet nicht statt. Zwar liegen hierzu Erfahrungswerte bei den fachlich Verantwortlichen vor, diese sind jedoch nicht systematisch und zentral aufbereitet.

Wird die Baumaßnahme nicht über ein BIC abgebildet, beschränkt sich die Steuerung und Überwachung der Nachträge überwiegend auf das Baukostencontrolling des jeweiligen Fachbereichs. Soweit die finanziellen Mittel zur Verfügung stehen, ist der ausführende Fachbereich für die Umsetzung der Planung und die Überwachung der Baumaßnahmen zuständig. Bei Bedarf werden durch die verantwortlichen Fachbereiche übergeordnete Stellen beteiligt und politische Beschlüsse vorbereitet und eingeholt.

Ein zentrales Nachtragsmanagement führt die Stadt Borken bisher nicht durch. Eine systematische zentrale Nachbetrachtung bietet sich auch vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention an.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Borken sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine zentrale und systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.

5.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Stadt die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

→ **Feststellung**

Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Stadt Borken zeigt Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 – Vergabewesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention					
F1	Das örtliche Rechnungsprüfungsamt ist in der Stadt Borken gut in das Vergabeverfahren eingebunden. Aufgaben, Befugnisse und Pflichten des Rechnungsprüfungsamtes sind in der Rechnungsprüfungsordnung und in der Vergabedienstanweisung klar geregelt. Zu einzelnen Aspekten gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.	174	E1	Die Stadt Borken sollte Regelungen in die Vergabedienstanweisung aufnehmen, dass der Fachbereich Rechnungsprüfung über Abnahmetermine informiert wird und dass er sich vorbehalten kann, an diesen Terminen teilzunehmen.	178
F2	Die Vorgaben des KorruptionsbG werden von der Stadt Borken gut erfüllt. Die gpaNRW sieht nur geringe Optimierungsmöglichkeiten.	179	E2.1	Die Stadt Borken sollte bei der Gefährdungsanalyse die Bereiche Bauhofes, Schulsekretariate und Feuerwehr einbeziehen	180
			E2.2	Die Stadt Borken sollte in regelmäßigen Abständen die Gefährdungsanalyse aktualisieren.	180
			E2.3	Die Stadt Borken sollte die Zuständigkeiten für die Veröffentlichungen nach §§ 16, 17 KorruptionsbG in ihre Dienstanweisung aufnehmen.	181
Sponsoring					
F3	Die Stadt Borken hat allgemeine Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese könnten durch konkretere Vorgaben verbessert werden. Vereinbarungen zu Sponsoringleistungen hält die Stadt in Sponsoringverträgen fest.	181	E3	Die Stadt Borken sollte die bestehenden Regelungen zur Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen ergänzen. Darüber hinaus sollte sie die Öffentlichkeit und den Rat der Stadt jährlich über Sponsoringleistungen unterrichten. Mit einer regelmäßigen Zusammenstellung sämtlicher Sponsoringleistungen erhält die Stadt zudem einen Gesamtüberblick über ihre Sponsoringvereinbarungen.	183

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Bauinvestitionscontrolling					
F4	Die Stadt Borken hat wesentliche Elemente eines systematischen Bauinvestitionscontrollings eingeführt. Zu einzelnen Aspekten gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.	183	E4.1	Die Stadt Borken sollte auch für ihre bedeutsamen Tiefbauprojekte ein Bauinvestitionscontrolling durchführen. Damit werden auch Herstellungsprozesse von Ingenieurbauwerken und Verkehrsanlagen transparent und steuerbar.	184
			E4.2	Die Stadt Borken sollte ihr bestehendes Bauinvestitionscontrolling ausbauen. Damit werden die Kostenplanungen verlässlicher und die Verwaltung gewinnt an Sicherheit und Glaubwürdigkeit.	185
			E4.3	Die Stadt Borken sollte Regelungen und Kriterien zum BIC in einer Dienstanweisung festschreiben. Zusammen mit einer erweiterten Erfolgskontrolle kann sie das bestehende BIC weiter optimieren.	185
Nachtragswesen					
F5	Die Stadt Borken weist 2019 und 2020 höhere Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten auf als die meisten Vergleichskommunen.	186	E5	Die Stadt Borken sollte die Ursachen für die Abweichungen analysieren. Zusätzlich sollte die Stadt die Kennzahl „Abweichung der Abrechnungssumme zu Auftragswert“ fortschreiben und beobachten.	189
F6	Die Stadt Borken hat Regelungen zum Nachtragswesen in der Vergabedienstanweisung getroffen. Ein zentrales Nachtragsmanagement ist in Borken nicht vorhanden.	189	E6	Die Stadt Borken sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine zentrale und systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.	160
Maßnahmenbetrachtung					
F7	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Stadt Borken zeigt Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.	190	E7.1	Die Stadt Borken sollte bei der Aufstellung der Vergabeunterlagen darauf achten, dass weder direkt noch indirekt Rückschlüsse auf weitere am Vergabeverfahren Beteiligte gezogen werden können. Dadurch stellt sie die Dokumentation der gesamten Bieterkommunikation sicher. Zudem erschwert die Stadt damit wettbewerbswidrige Absprachen und beugt Korruption vor.	
			E7.2	Die Stadt Borken sollte die einzelnen Verfahrensschritte und die Begründung zu den einzelnen Entscheidungen dokumentieren. Dazu gehören auch die Erläuterungen zur Prüfung der Richtigkeit der Preisermittlung und zur Feststellung der Angemessenheit der Preise.	

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E7.3	Die Stadt Borken sollte die Unterrichtung der unterlegenen Bieter entsprechend den vergaberechtlichen Vorgaben durchführen. Dadurch werden die Unternehmen davor geschützt, die notwendigen Kapazitäten für den jeweiligen Auftrag unnötig lange vorzuhalten.	
			E7.4	Die Stadt Borken sollte ihre zusätzlichen Bauleistungen entsprechend den Vorschriften der Dienstanweisung bearbeiten und dokumentieren. Damit wird eine einheitliche Bearbeitung und Dokumentation sichergestellt und eine höhere Rechtssicherheit erreicht. Gleichzeitig dienen die Regelungen der Korruptionsprävention, da die Entscheidungen besser nachprüfbar sind.	
			E7.5	Die Stadt Borken sollte die Legitimation der Teilnehmenden am Eröffnungstermin prüfen und dokumentieren. Als Nachweis der Legitimationsprüfung sollte sie die Vollmachten dem Submissionsprotokoll beifügen.	
			E7.6	Die Stadt Borken sollte der Bedarfsfeststellung und -planung bei ihren Baumaßnahmen mehr Zeit einräumen und diese tiefergehender gestalten. So würde eine belastbarere Planung und Kostenschätzung vor der Entscheidung über die Durchführung der Maßnahme vorliegen.	
			E7.7	Die Stadt Borken sollte darauf achten, dass sie auch die Mängelbeseitigung schriftlich bei dem entsprechenden Vorgang festhält.	

➔ 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